

Joachim Betz
Wolfgang Hein (Hrsg.)

Neues Jahrbuch Dritte Welt 2005

Zivilgesellschaft



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN



Joachim Betz · Wolfgang Hein (Hrsg.)

Neues Jahrbuch Dritte Welt 2005

Joachim Betz · Wolfgang Hein (Hrsg.)

Neues Jahrbuch Dritte Welt 2005

Zivilgesellschaft



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Dezember 2005

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: MercedesDruck, Berlin

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 3-531-14566-5

Inhalt

<i>Joachim Betz</i> Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern	7
<i>Wolfgang Hein</i> Zivilgesellschaft und globale Politik	27
<i>Sonja Bartsch und Lars Kohlmorgen</i> Nichtregierungsorganisationen als Akteure der Global Health Governance – Interaktion zwischen Kooperation und Konflikt	57
<i>Ulrich Brand und Christoph Görg</i> Kämpfe um Hegemonie in Zeiten neoimperialistischer Globalisierung: Das Beispiel der biologischen Vielfalt	88
<i>Holger Albrecht</i> Zivilgesellschaft und der Vordere Orient: Das Prinzip Hoffnung und die Grenzen eines sozialwissenschaftlichen Konzepts	118
<i>Martin Beck</i> Zivilgesellschaft in Palästina	144
<i>Siegmar Schmidt</i> Zivilgesellschaft in Südafrika nach dem Ende der Apartheid	157
<i>Christina Seyd</i> Die Zivilgesellschaft in Ghana – Anmerkungen zur Gestaltungs- und Politikfähigkeit der Ghana Bar Association (GBA)	170
<i>Aurel Croissant</i> Zivilgesellschaft in jungen Demokratien: Beispiele aus Ostasien	190
<i>Thomas Heberer und Nora Sausmikat</i> China und die Zivilgesellschaft	208

<i>Jagdeep S. Chokkar</i> Zivilgesellschaft in Indien: ein Überblick mit Beispielen	240
<i>Patricio Valdevieso</i> Zivilgesellschaftliche Organisationen, Strafjustiz und politische Bildung in Chile	255
<i>Gilberto Calcagnotto</i> Brasiliens zivilgesellschaftliche Organisationen und die Regierung Lula: Mitregieren oder Sprung ins politische Abseits?	275
<i>AutorInnen/Herausgeber</i>	294

Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern

Joachim Betz

1 Zur Relevanz des zivilgesellschaftlichen Diskurses

Nur wenigen politischen Begriffen ist in den letzten zwei Jahrzehnten eine so bemerkenswerte Karriere beschieden gewesen wie dem der Zivilgesellschaft. Sie gilt vor allem seit der (Re-)Demokratisierung in Osteuropa, Lateinamerika, Afrika und Teilen Asiens als der bisher fehlende Schlüssel für nachhaltige politische und soziale Reformen, eine verbesserte, weil öffentlich diskutierte Regierungsführung, lebendige und sich gegenseitig im positiven Sinne stützende Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft einerseits, Staat und Wirtschaft andererseits sowie als Garantie gegen den Rückfall in autoritäre oder demokratisch defekte Zustände (Harbeson 1994). Die letztgenannte Überzeugung gründet sich auf die Erkenntnis, dass Wahlen, Verfassungen und andere existente formale Voraussetzungen der Demokratie allein keine Garantie dafür bilden, dass Eliten hinter deren Fassade nicht ihre lokale Hegemonie zurückgewinnen und sogar auf Dauer festigen können (Gabriel et al. 2002). Wirtschaftlicher Niedergang kann die Institutionen der Mehrparteiendemokratie, die Staatsreform und den gesellschaftlichen Ausgleich schwächen, bevor sie Wurzeln treiben. Gleiches gilt für nicht eingehegte ethnische oder religiöse Rivalitäten und ungezügelter Raubbau an der Umwelt. Die Entwicklung von Bürgersinn über den Aufbau und die Vitalisierung zivilgesellschaftlicher Institutionen und damit die Schaffung von Sozialkapital gilt denn vielen Demokratietheoretikern als die letzte und anspruchsvollste Stufe der demokratischen Konsolidierung. Eine lebendige Zivilgesellschaft und der damit verbundene Aufbau von Sozialkapital gilt aber auch als eine wesentliche Voraussetzung für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, weil nur sie die Voraussetzung für das im ökonomischen Austausch notwendige Vertrauen in die Einhaltung von expliziten oder impliziten Verträgen, in die Respektierung von individuellem Eigentum u. a. schufen. Fehlt dieses, erhöhen sich nicht nur die so genannten Transaktionskosten massiv, sondern es unterbleiben auch Investitionen, Individuen verbringen ihre Zeit damit, sich gegen Übervorteilung zu schützen und staatliche Leistungen werden von partikularen Gruppen zu Vereinnahmungen versucht (Keefer/Knack 1997).

Wenn dem so ist, stellt sich zunächst die Frage, warum das Thema Zivilgesellschaft seit Ende der 1980er Jahre an Popularität gewonnen hat, dies also offenbar in einem bestimmten historischen und politischen Kontext zu sehen ist. Ursächlich dafür sind vermutlich folgende Entwicklungen: (a) Seit Mitte der 1970er Jahre fand eine graduelle Desillusionierung über die bis dahin grundsätzlich positiv gesehene Rolle des Staates als Agent von Entwicklung und Umverteilung statt. Die bis dahin vorherrschende Sichtweise, der Staat müsse „Marktversagen“ kompensieren, wurde sukzessive ersetzt durch ein stärkeres Vertrauen in die Marktkräfte und private Initiative, empirisch unterfüttert durch den Zerfall der sozialistischen Staaten, das offenkundige Versagen des Staates als Entwicklungsmotor nicht nur in Afrika, sondern in den meisten Staaten, die sich einer staatswirtschaftlich orientierten oder gelenkten Industrialisierungsstrategie unterzogen hatten und das Wachstum des informellen Wirtschaftssektors (Robinson 1995). (b) Mit dem Ende des Kalten Krieges schien nicht nur die Marktlogik zu triumphieren, sondern die liberale Demokratie, damit auch die Begrenzung exekutiver Freiräume und die Garantie bürgerlicher Freiheiten, stieg zum alleinigen Modell politisch akzeptabler Entwicklung auf. (c) Eine lebendige Zivilgesellschaft wurde in dieses Modell integriert als Garant der Freiheit (auch gegen den Staat) sowie als Widerpart einer funktionierenden Demokratie und Marktwirtschaft (Howell/Pearce 2001). Vor der Wende in Osteuropa und in manchen Entwicklungsregionen noch unterdrückt, von Teilen der Linken im Westen als ideologische Verklärung der kapitalistischen Klassengesellschaft denunziert, erschien die Zivilgesellschaft den Dissidenten in Osteuropa und den Vorkämpfern der demokratischen Transition in der Dritten Welt als Gegenbild zur Tyrannei (Merkel/Lauth 1998). (d) Schließlich geriet auch der Wohlfahrtsstaat in den Industrieländern an seine Grenzen. Zivilgesellschaftliches Engagement, Partnerschaft zwischen Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) generell und staatliche Agenturen wurden zu einem Modell, den Wohlfahrtsstaat zu entlasten bzw. zu verschlanken und seinen Kernbestand zu erhalten. Dies betrifft in noch stärkerem Maße Entwicklungsländer, wo der Sozialstaat meist nur embryonale Dimensionen angenommen hatte, diese aber gleichwohl im Zuge wirtschaftlicher Krisen nicht mehr zu erfüllen vermochte. Selbsthilfegruppen und NGOs traten in die Lücke, legitimierten damit nach Meinung von Kritikern aber damit auch gleichzeitig den Abbau von Staatsfunktionen und die Förderung eines neoliberalen Gesellschaftsentwurfes. (e) Diese Tendenzen sind natürlich auch auf internationaler Ebene greifbar. Der verstärkte Einbezug von NGOs in das Management von Entwicklungsprojekten, die verstärkte Nutzung öffentlich-privater Partnerschaften und die Einschaltung privater Durchführungsorganisationen als Subkontraktoren versprach höhere Effizienz, Basisnähe und Partizipation der Nutznießer. (f) Aus der Perspektive sozialpolitisch überforder-

ter Regierungen von Entwicklungs- und Transitionsländern hatte die partielle Auslagerung bislang staatlich wahrgenommener Aufgaben (vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich) den Vorteil, den Staat legitimatorisch, organisatorisch und finanziell zu entlasten. Dies besonders im Zuge weitreichender Strukturereformen, die eine Zurückdrängung staatlicher Agenturen auf ihre Kernaufgaben vorsah. (g) Zuletzt hatte die stärkere Heranziehung von NGOs im internationalen Bereich – etwa in der Beteiligung an internationalen Umwelt-, Bevölkerungs- und Menschenrechtskonferenzen oder als Entwicklungspartner internationaler Organisationen wie der Weltbank – natürlich die Funktion, vorhandenen internationalen Sachverstand anzuzapfen. Natürlich aber auch, den auf diesen Konferenzen vereinbarten Aktionsprogrammen oder mit diesen Organisationen gemeinsam durchgeführten Entwicklungsprojekten eine breitere Akzeptanz zu verschaffen bzw. diese Organisationen und Konferenzen demokratisch in einem tieferen Sinne zu legitimieren.

Die vor allem in den 1980er und Anfang der 1990er Jahren spürbare Euphorie in Bezug auf den Aufschwung der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft ist mittlerweile wieder einer gewissen Ernüchterung gewichen. Bezogen auf ihren Demokratisierungsbeitrag ist dies damit zu erklären, dass nach der Phase der demokratischen Transition (mit starker politischer Mobilisierung der Zivilgesellschaft) die Institutionen der politischen Gesellschaft (also Parteien und Parlamente) ebenso wieder in den Vordergrund traten wie interne Divergenzen und Konflikte in der Zivilgesellschaft, die vom gemeinsamen Kampf gegen autoritäre Regime überdeckt worden waren. In Bezug auf die NGOs als Motoren der Entwicklung und einer Demokratisierung der internationalen Beziehungen oder als entscheidendes Instrument einer sich herausbildenden Global Governance sind zumindest deren Grenzen deutlich geworden. Kritiker sehen sie gar der gleichen Logik unterworfen wie die geschmähten staatlichen Strukturen. Zuletzt ist auch deutlich geworden, dass das simple Ausspielen der positiv konnotierten Zivilgesellschaft gegen verkrustete und nur begrenzt partizipative staatliche oder internationale Strukturen deswegen keinen Sinn macht, weil Erstere nur auf dem Boden eines politischen Gemeinwesens gedeihen kann, das selbst responsiv ist und demokratischen Mindeststandards genügt.

2 Zur Definition von Zivilgesellschaft und ihren Funktionen

Es hat in den letzten Jahren nicht an kritischen Ausführungen zur mangelnden Präzision, der fehlenden historischen Verortung und der allfälligen politischen Instrumentalisierung des Begriffs Zivilgesellschaft gefehlt. Diese unübersehbare Debatte soll hier nicht noch weiter fortgesetzt werden (vgl. dazu jedoch Beitrag

Albrecht in diesem Band). Es ist völlig eindeutig, dass Abhandlungen zum Konzept der Zivilgesellschaft eine ehrwürdige staatsphilosophische Vorgeschichte mit nach Protagonisten deutlich unterscheidbarer Schwerpunktsetzung und Funktionszuschreibung haben (s. u.), dass der Begriff je nach gesellschaftlich-historischem Kontext und der jeweiligen Form, in der politische Autorität ausgeübt wurde, der jeweiligen Bedeutung von privater und öffentlicher Sphäre erheblichen Schwankungen ausgesetzt war und ist. Es ist auch klar, dass sich in diesem Begriff normative und deskriptive Aspekte mischen (Kaldor 2003) also auch Sichtweisen eingehen, wie die Beziehungen zwischen Individuum, Gesellschaft und Staat gestaltet sein sollten.

Eine gängige deutschsprachige Definition lautet wie folgt:

„Die Zivilgesellschaft befindet sich in einer vorstaatlichen oder nichtstaatlichen Handlungssphäre und besteht aus einer Vielzahl pluraler, auf freiwilliger Basis begründeter Organisationen und Assoziationen, die ihre spezifischen normativen und materiellen Interessen artikulieren und autonom organisieren. Sie ist im Zwischenbereich von Privatsphäre und Staat angesiedelt. In ihr artikulierten Zielsetzungen betreffen immer auch die *res publica*. Akteure der Zivilgesellschaft sind damit in die Politik involviert, ohne jedoch nach staatlichen Ämtern zu streben. Entsprechend sind Gruppen, die ausschließlich private Ziele verfolgen (...) ebenso wenig Teil der Zivilgesellschaft wie politische Parteien, Parlamente oder staatliche Verwaltungen. Die Zivilgesellschaft (...) [stellt] ein Sammelbecken höchst unterschiedlicher Akteure [dar], die allerdings einen bestimmten Minimalkonsens teilen. Dieser beruht im Kern auf der Anerkennung des Anderen (Toleranz) und der Fairness. Ausgeschlossen ist die Anwendung physischer Gewalt.“ (Merkel/Lauth 1998)

Deutlich wird in dieser und ähnlichen Definitionen die Tatsache, dass Staat (politische Gesellschaft) und Zivilgesellschaft getrennte, aber aufeinander bezogene Sphären sind, Letztere also zwar kollektive, nicht private Interessen ausdrückt, dies aber in Autonomie vom Staat und mit nicht gewaltsamen Mitteln. Deutlich ist auch die Tatsache, dass die Zivilgesellschaft zwar demokratischer staatlicher Strukturen für ihre ungefährdete Existenz bedarf (Beck/Demmler 2000) und diese gleichzeitig stärkt, potentiell aber auch im Rahmen anderer Regimetyten existieren kann. Deutlich ist auch, dass die wesentliche Funktion von Zivilgesellschaft die Herstellung von Öffentlichkeit ist, durch die Partizipationschancen in politischen Fragen erweitert und das politische System legitimiert werden.

Bereichslogische Definitionen von Zivilgesellschaft (welche diese im intermediären Raum zwischen Staat und Familie/Individuen und außerhalb der Marktsphäre ansiedeln) ziehen massive Zuordnungsprobleme und Abgrenzungsschwierigkeiten nach sich, etwa wenn Verbände/Vereinigungen staatlich finanziert oder kontrolliert werden. Verschiedentlich ist daher eine handlungslogische Abgren-

zung der Zivilgesellschaft vorgeschlagen worden. Als dominanter Handlungstypus der Zivilgesellschaft wird in diesen Versuchen Selbstständigkeit und Selbstorganisation bestimmt, als ihr Aktionsraum der öffentliche, als ihr Modus friedliches Handeln, das sich auf allgemeine Dinge, das allgemeine Wohl bezieht (Goswinkler et al. 2004). Es erscheint allerdings auf den ersten Blick fraglich, ob mit dieser alternativen Herangehensweise Eindeutigkeit erzeugt werden kann. Sinnvoller ist es vermutlich, die Funktionen zu identifizieren, die der Zivilgesellschaft für die Stärkung des Gemeinschaftsbewusstseins, demokratischer Tugenden und sozialen Ausgleichs zugeschrieben werden (s. u.) und analytisch abzufragen, inwieweit diese in bestimmten Phasen der sozioökonomischen und politischen Entwicklung, des Überganges zur und der Konsolidierung von Demokratie sowie vor dem Hintergrund auch regional differenter Traditionen der politischen Kultur erbracht werden.

Kategorial kann man Zivilgesellschaft nach Zielen und Mitgliedschaft teilen: in Organisationen (a) im wirtschaftlichen Bereich, (b) im kulturellen Bereich (religiös, ethnisch oder kommunal orientierte Vereinigungen), (c) in den Bereichen Bildung und Kommunikation, (d) Organisationen zur Wahrnehmung von Verbandsinteressen, (e) entwicklungsbezogene Organisationen (NGOs und Selbsthilfegruppen), (f) problemorientierte Aktionsgruppen (in den Bereichen Umwelt, Stärkung der Rechte von Frauen etc.) und (g) Organisationen zur Wahrung und Stärkung der demokratischen Rechte (Robinson 1995).

Es ist schließlich noch darauf hinzuweisen, dass es starke Überschneidungen zwischen Zivilgesellschaft und dem nicht gewinnorientierten Sektor einer Gesellschaft gibt, den Anheier/Salaman (1998) als (a) organisiert, (b) privater Natur (unterschieden vom Staat), (c) nicht profitorientiert (er schüttet keine Gewinne aus), (d) autonom geführt und (f) auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhend definieren. Dieser so genannte Dritte Sektor wirkt aber nicht notwendigerweise demokratiefördernd in den politischen Raum hinein.

3 Die theoretische Tradition

Bei der Bestimmung, inwieweit die real existierende Zivilgesellschaft die ihr theoretisch zugeschriebenen Funktionen erfüllt, ist auch die Kenntnisnahme der theoretischen Tradition hilfreich. Die Beschäftigung mit der Zivilgesellschaft hat zwar seit den weltpolitischen Umbrüchen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der massenhaften Demokratisierung bzw. (Re-)Demokratisierung vormals autoritärer Regime von Entwicklungs- und Transitionsstaaten besondere Prominenz gewonnen, weist aber einen langen theoriegeschichtlichen Vorlauf auf. Sie geht bis auf die vertragsrechtliche Begründung der politischen Gesellschaft bei

John Locke zurück. Dieser betonte die Existenz einer dem Staat vorgängigen und von ihm unabhängigen gesellschaftlichen Sphäre. Mit natürlichen Rechten (Leben, Eigentum und Entfaltungsmöglichkeiten) ausgestattet, entfalten die Individuen ihr eigenes Leben und ihre Zusammenarbeit, die freilich ohne die Existenz einer staatlichen Gewalt immer gefährdet sind. In seiner Perspektive ist der Schutz der individuellen Autonomie und der natürlichen Rechte des Einzelnen (gegen staatliche Willkür) nach Übereinkunft über einen Gesellschafts- und Herrschaftsvertrag die wichtigste Aufgabe der Zivilgesellschaft. Diese und der Staat stehen daher vergleichsweise unverbunden nebeneinander. Ähnlich sahen dies zwei Theoretiker der schottischen Aufklärung (Ferguson und Paine), wobei Ferguson aber auch die Notwendigkeit sah, die frühkapitalistische, extrem individualistische Gesellschaft durch Vereinigungen der Bürger erst wieder zivil zu machen. Diese Frontstellung wird bei Montesquieu aufgelöst. In seinem Modell von Gewaltenteilung und -verschränkung fordert er ein Gleichgewicht nicht nur zwischen der legislativen und exekutiven Gewalt (und die Herrschaft des Gesetzes), sondern auch zwischen einer zentralen politischen Autorität und einem gesellschaftlichen Netzwerk intermediärer Vereinigungen. Diese reichen bis in die gesellschaftliche Sphäre und begrenzen/kontrollieren die Staatsgewalt. Alexis de Tocqueville baut den Gedanken der freien Assoziationen als wichtigste Garanten eines freien Gemeinwesens noch weiter aus. Für ihn sind diese Vereinigungen Schulen der Demokratie, in denen gegenseitiges Vertrauen, Toleranz, Kompromissbereitschaft und demokratisches Verhalten in alltäglicher Praxis eingeübt werden, durch die also „Sozialkapital“ akkumuliert wird. Dies soll die Gemeinschaft sowohl gegen freiheitsbedrohende Angriffe staatlicher Institutionen, als auch gegen eine eventuelle Tyrannei der Mehrheit immunisieren. An diese Tradition knüpft auch die Kommunitarismuskonzeption seit den 1970er Jahren an; von deren Vertretern wird Zivilgesellschaft als Mittel zur Förderung von Bürgertugenden, zur Überbrückung sozialer Spaltungslinien und zur Befriedigung des Bindungsbedürfnisses der Bürger in modernen Gesellschaften gesehen, somit also als Gegengift gegen Verhaltensweisen in übermäßig etatisierten oder individualisierten Gesellschaften (vgl. Bratton 1994; Sjögren 2001; Kaldor 2003).

Über diese historischen Ansätze hinaus gehen die von der Kritischen Theorie beeinflussten Konzepte der Zivilgesellschaft. Sie stehen in einer Tradition, welche die materielle Dimension der Zivilgesellschaft hervorhob, diese also gleichsam als Überbauphänomen der zugrunde liegenden Produktionsbedingungen, damit inhärent auch als konfliktgeladen ansah (Hegel, Marx). In einer originellen Weiterentwicklung dieser Ansätze definierte Gramsci die Zivilgesellschaft aber indes als Teil des gesellschaftlichen Überbaus, die ethische Werte und Vorstellungen des Zusammenlebens produziert, damit aber auch die Entwicklung konterhegemonialer Ideen zulässt. Hier kann die Frankfurter Schule anknüpfen.

Die Zivilgesellschaft, so argumentiert Jürgen Habermas, erweitere den Bereich der Interessenartikulation in einer vorinstitutionellen Sphäre und schaffe dabei besonders auch benachteiligten und schwer organisierbaren Interessen einen freien öffentlichen Raum für die Debatte und Beratung, von dem aus sie die politische Agenda beeinflussen könnten. Demokratische Willensbildung in Verbänden, Parteien und Parlamenten sei auf die „Zufuhr von informellen öffentlichen Meinungen“ angewiesen, wie sie sich nur außerhalb einer politisch vermachteten Öffentlichkeit bilden könnten. Dieses Konzept der Zivilgesellschaft schließt damit nicht nur staatliche Institutionen und Parteien aus, sondern auch wirtschaftliche Interessenverbände. Den Kern der Zivilgesellschaft bilden hier spontan entstandene Vereinigungen und Bewegungen, die gesellschaftliche Problemlagen an die politische Öffentlichkeit weiterleiten (Habermas 1992; Reichardt 2004).

Aus dieser zwangsläufig sehr kursorischen Übersicht lassen sich folgende wünschenswerten Funktionen einer entfalteten Zivilgesellschaft ableiten: (a) der Schutz vor Übergriffen staatlicher Agenturen; (b) die Kontrolle staatlicher Macht, die verantwortlich und rechenschaftspflichtig gemacht wird; (c) die demokratische Sozialisierung der Bürger; (d) die Artikulation und Aggregation gemeinschaftlicher und schwer organisierbarer Interessen jenseits von Staat, Markt und vermachteter Öffentlichkeit; (e) die Überbrückung gesellschaftlicher Konfliktlinien und damit die Zivilisierung des Zusammenlebens (Croissant/Lauth/Merkel 2000; Reichardt 2004).

4 Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern

Wenn wir uns nun dem engeren Thema dieses Bandes zuwenden, stellt sich natürlich zunächst die Frage, ob die Existenz einer Zivilgesellschaft nicht eine späte evolutionäre Errungenschaft ist, die erst möglich wird, wenn sich Staat, Wirtschaft und gemeinschaftliche Assoziationen funktionell ausdifferenziert und voneinander abgegrenzt haben (Gosewinkel/Rucht 2004). In Regimen mit neopatrimonialer Logik, also mangelnder Trennung von staatlicher und gesellschaftlicher/privater Sphäre ist dies natürlich nur begrenzt der Fall (Rothschild/Lawson 1994). Die Freiheit zur zivilgesellschaftlichen Betätigung verlangt auch Sicherheit, beruhend auf staatlich gewährleisteten und durchgesetzten Grundrechten. Die Frage ist, ob dies im Rahmen eines nur eingeschränkt verwirklichten Rechtsstaates oder seiner Aushebelung durch grassierende Korruption gegeben ist.

Zivilgesellschaft im eigentlichen Sinne kann sich auch nicht entwickeln, wenn die gesellschaftlichen Erwartungen und Dispositionen die Begünstigung verwandtschaftlicher Netzwerke, ethnischer und religiöser Identitätsgruppen fordern oder prämiieren (dabei auch die Legitimität des Staatsapparates unterhöh-

len), denn freiwillige Assoziationen stellen ja ein Mittel dar, um diese Bindungen zu überwinden. Schließt man diese aber aus, fragt sich, was in vielen (auch demokratischen) Gesellschaften von der Zivilgesellschaft noch übrig bleibt (Kasfir 1998, vgl. auch Beiträge Albrecht und Heberer in diesem Band). Relative sozio-ökonomische Unterentwicklung ist auch für das Fehlen einer bürgerlichen Mittelschicht verantwortlich, die historisch betrachtet das Rückgrat der Zivilgesellschaft in Europa stellte. In diesem Sinne ist darauf hinzuweisen, dass der private Wirtschaftssektor und unabhängige Unternehmerverbände in vielen Entwicklungsländern keine führende wirtschaftspolitische Rolle spielen konnten; ihre Abhängigkeit vom Staat hat sie politisch duldsam gemacht, ihr geringes wirtschaftliches Gewicht hat ihnen größeren Einfluss verwehrt, diskretionäre Eingriffe des Staates erschienen einzelnen Unternehmern geraten, sich direkt an den Staat zu wenden, als schlagkräftige Verbände zu bilden (erschwert auch durch divergierende Interessen der Unternehmer), die im Übrigen auch politisch straff kontrolliert wurden. Indikator für die Schwäche dieser Verbände war, dass sie bei der Umsetzung von Strukturreformen unter der Ägide der internationalen Finanzinstitutionen (vor allem in Afrika) kaum konsultiert wurden (Tangri 1998). Auf andere Verbände, insbesondere auch die regierungs- oder parteinahen Gewerkschaften, weniger auf die Berufsverbände, trifft diese Beschreibung gleichfalls zu (vgl. Beitrag Croissant in diesem Band). Manche Interessen, wie jene der Landbevölkerung, waren dagegen nur schwer organisierbar.

Ferner schrumpft die Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern dann deutlich, wenn sie nur ausschließlich solche Organisationen und Vereinigungen umfassen darf, die im vor- bzw. nichtstaatlichen Raum autonom agieren. In den meisten Entwicklungsregionen bestand jedoch – und besteht noch immer – eine enge Verflechtung zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen, überlagern sich staatliche und gesellschaftliche Strukturbereiche stark (Bendel/Krennerich 2000, Schmidt 2000). Die Dominanz des Staates in allen Bereichen und seine Zugriffsmöglichkeit auf Ressourcen sowie der hohe Anteil der im öffentlichen Bereich Beschäftigten bei gleichzeitiger Schwäche des privaten Sektors verhindern das Abkoppeln der Zivilgesellschaft vom Staat. Der Rückzug des Staates im Zuge der wirtschaftlichen Krise in vielen Entwicklungsregionen während der 1980er und 1990er Jahre hat zwar den Spielraum der Zivilgesellschaft erhöht, profitiert haben davon aber oft auch ethnoregional basierte Interessen, die definitorisch nur eingeschränkt zivilen Charakter haben und oftmals die Legitimität des Staates untergraben, auf die auch die Zivilgesellschaft angewiesen ist.

Die geforderte Autonomie der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern leidet nicht allein durch staatliche Alimentation und Reglementierung, sondern auch dann, wenn die Mobilisierung eigener Mittel (über Beiträge, Spenden etc.) nahezu vollständig durch externe Subvention ersetzt wird und die internationalen

Geldgeber dafür zumindest begrenzt die Unterordnung unter ihre eigene programmatische Agenda einfordern können. Darauf ist insbesondere in Bezug auf die NGOs schon oft hingewiesen worden.

Schließlich stellt sich auch die Frage, ob üblicherweise der Zivilgesellschaft zugerechnete Assoziationen und Bewegungen politisch stets so tolerant sind und friedlich agieren, wie das die recht voraussetzungsvollen Definitionen (s. o.) verlangen. Bei vielen Ländern im Demokratisierungsprozess handelte es sich um solche, die von revolutionären oder konterrevolutionären Unruhen erschüttert oder von Bürgerkriegen gekennzeichnet waren. Grenzt man hier Gruppen aus, die auch mit unfriedlichen Mitteln für sozialen und politischen Fortschritt kämpfen – wobei die Frage wäre, ob dies normativ zu vertreten ist –, bleibt von der Zivilgesellschaft oft nicht viel übrig.

Sinnvoll scheint es daher, bezüglich der Dritten Welt, Zivilgesellschaft nicht in ihrer (auch in Industriestaaten differierenden) historisch gewachsenen Endgestalt als Messlatte zu verwenden, sondern sie als analytische Kategorie zu begreifen und zu fragen, inwieweit zivilgesellschaftliche Akteure in Entwicklungsländern die oben aufgezeigten Funktionskataloge erfüllen, d. h. auch zu untersuchen, inwieweit sie das geforderte Ausmaß an Toleranz und ziviler Streitkultur erbringen. Damit kann auch dem Vorwurf begegnet werden, Zivilgesellschaft stelle ein ethnozentrisches Konzept dar.

Versucht man den Umfang und die Entwicklung von Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern auszuloten, ist zunächst die erhebliche und steigende Zahl von NGOs bemerkenswert. Diese lassen sich in Graswurzelorganisationen/Selbsthilfegruppen, NGOs und die klassischen Verbände bzw. Vereine scheiden. Der Umfang des gesamten Dritten Sektors in Entwicklungsländern ist beachtlich: Er kommt immerhin für etwa zwei Prozent der Beschäftigten auf. Dies ist allerdings weniger als in Industriestaaten (vier bis fünf Prozent), wo der Dritte Sektor auch insgesamt weniger auf staatliche Hilfe und in weitaus geringerem Grade auf externe Unterstützung angewiesen ist (Anheier/Salaman 1998).

In Indien allein soll es ungefähr eine Million nicht profitorientierter Organisationen geben. Dabei soll das Ghandi-Netzwerk mit 1.700 Organisationen allein 600.000 Menschen beschäftigten, während bei der Regierung 20.000 NGOs registriert waren (Madsen 1996; vgl. Beitrag Chokkar in diesem Band). Brasilien soll 220.000 registrierte nicht profitorientierte Organisationen zählen, hauptsächlich im religiösen und Wohlfahrtsbereich, während Sportvereine dicht dahinter rangieren. Die registrierten Organisationen konzentrieren sich auf die beiden Ballungsräume São Paulo und Rio de Janeiro; zusätzlich gibt es eine große Zahl nicht registrierter Selbsthilfeorganisationen (vgl. Beitrag Calcagnotto in diesem Band). Die brasilianischen Organisationen hängen finanziell überwiegend von Spenden ab, zum geringeren Teil von Mitgliedsbeiträgen, Gebühren und staatli-

chen Zuwendungen. In Ägypten gab es Ende 1998 27.000 registrierte Organisationen, davon über die Hälfte Vereine. Theoretisch war somit jeder dritte Ägypter Mitglied in einer Organisation, wobei allerdings Mehrfach- und Zwangsmitgliedschaften (etwa in Ärzte- und Juristenvereinigungen) bzw. Karteileichen nicht berücksichtigt wurden (Ibrahim et al. 2000). Von den ägyptischen Organisationen erhielten etwa ein Drittel (meist sehr geringe und nach Wohlverhalten zugemesene) staatliche Zuwendungen. Diese wurden durch steigende externe Subsidien (vor allem aus den USA) allerdings weit in den Schatten gestellt. In Thailand wurden 15.000 nicht profitorientierte und registrierte Organisationen gezählt, überwiegend im sozialen Bereich (darunter erstaunlich viele Beerdigungsvereine). In Südafrika soll es heute etwa 20.000 NGOs geben. Diese sind damit zum zweitgrößten Arbeitgeber des Landes avanciert (Beck/Demmler 2000).

Nach einer nicht mehr ganz aktuellen Hochrechnung (vgl. Fisher 1999) soll es allein etwa 200.000 nicht profitorientierte Graswurzelorganisationen/ Selbsthilfegruppen in der Dritten Welt geben, die sich auch miteinander vernetzen, wie etwa schwergewichtige Organisationen für lokale Entwicklung (z. B. Dorfräte, Nachbarschaftsorganisationen, Kredit- und Sparvereine) und Interessengemeinschaften (z. B. der Frauen). Zu deren Unterstützung sind seit den späten 1960er Jahren eine Vielzahl von NGOs entstanden (deren Zahl auf etwa 50.000 geschätzt wird), die lokale und vor allem internationale Spendenmittel oder Zuschüsse internationaler Geberorganisationen mobilisieren und etwa 300 Mio. Menschen als Zielgruppe erreichen. Ihr Wachstum wurde wesentlich durch die Tatsache begünstigt, dass mittlerweile etwa 15 Prozent der Entwicklungszusammenarbeit über NGOs als Durchführungsorganisationen geleitet werden. Sie bieten meist jungen Professionellen Schutz gegen politische Repression Möglichkeiten, um ihr Interesse an der Armutsbeseitigung oder an der politischen Öffnung und der Ermächtigung der Marginalisierten auszudrücken bzw. durchzusetzen sowie natürlich auch eine Alternative zu Arbeitslosigkeit oder zur Migration in die Industriestaaten. Insgesamt soll es auch etwa 5.000 indigene Menschenrechtsorganisationen in Entwicklungsländern geben.

Zahl, Gewicht und Wachstum zivilgesellschaftlicher Organisationen hängt zweifelsohne auch vom jeweiligen Entwicklungsstand eines Landes/einer Region ab. Eindeutig ist dieser Zusammenhang aber nicht: Theoretisch müsste der Umfang des Engagements sozial orientierter Organisationen bei schwachen sozialpolitischen Leistungen des Staates eher stärker sein; tatsächlich konstatieren wir zudem eine Zunahme entsprechender Aktivitäten im Zuge des partiellen wirtschaftlichen Niedergangs (vor allem in Afrika) und der Restrukturierung des staatlichen Sektors im Zuge von Strukturanpassung. Diese mögliche Tendenz wird aber gebremst von der finanziellen Schwäche der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern (sofern diese Schwäche nicht von außen oder durch starke

karitative Traditionen kompensiert wird, s. u.) und der empirisch begründeten Tatsache der Komplementarität staatlicher und zivilgesellschaftlicher Leistungen. Zudem können diese auch durch familiäre, tribale oder andere Strukturen erbracht werden. Eindeutig ist aber wohl, dass sich Organisationen, die sich der gesellschaftlichen Bedürfnisse der Mittelschichten annehmen, in starkem Umfang vom Entwicklungsniveau abhängen. Nur die professionellen Mittelschichten weisen auch eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber den traditionellen Eliten auf, die meist das wirtschaftliche Leben in Entwicklungsländern bestimmen. Gesellschaftliche Heterogenität müsste eigentlich den Dritten Sektor fördern, weil dieses Faktum die Bereitstellung steuerfinanzierter öffentlicher Güter schwieriger macht.

Umfang und Vitalität der Zivilgesellschaft hängen aber auch vom Charakter des politischen Regimes ab. In vielen autoritär regierten Staaten prosperieren meist nur karitative oder religiöse Vereinigungen. Einige lateinamerikanische und ostasiatische Autokratien haben der Zivilgesellschaft aber durchaus Spielräume belassen (Beiträge Calcagnotto, Croissant und Heberer in diesem Band), zumal dann, wenn ihr Bestand von raschem sozioökonomischem Fortschritt begleitet war. Einfluss entfaltete auch das legale Umfeld, innerhalb dessen die Zivilgesellschaft operiert. Dies war in Entwicklungsländern oft restriktiver Natur (beginnend schon bei der Registrierung einschlägiger Organisationen), ermöglichte die faktische Kontrolle durch staatliche Agenturen und reflektierte deren Misstrauen gegenüber gesellschaftlichen Autonomiebestrebungen. Bestimmte koloniale Traditionen – insbesondere die iberische – haben das Wachstum der Zivilgesellschaft gebremst, während die britische Kolonialherrschaft (vgl. Beitrag Chhokar in diesem Band) begrenzte Foren der Interessenartikulation eher förderte. Der Entwicklung der Zivilgesellschaft abträglich war auch eine prononciert staatswirtschaftlich orientierte Entwicklungs- und Industrialisierungspolitik, die Verbände, Vereine und NGOs zum Juniorpartner des Staates degradierte oder deren Aktionsraum limitierte. Es gibt wohl auch einen gewissen Zusammenhang zwischen lokal praktizierter Religion und dem Ausmaß der Zivilgesellschaft bzw. des nicht profitorientierten gesellschaftlichen Sektors. Dabei gelten christliche (speziell protestantische) Religionen als besonders förderlich, weil andere Glaubensrichtungen Altruismus in schwächerem Maße betonen, eher soziale Konformität prämiieren denn individuelle Initiative. Der Islam und der Buddhismus werden stärker als Bremsfaktoren wahrgenommen. Freilich hat auch die (katholische) Kirche in Lateinamerika lange Zeit eher die staatlichen Autoritäten und die gesellschaftliche Machtverteilung gestützt, in der Theologie der Befreiung aber ein bedeutsames Korrektiv erfahren. Als letzter und ab Ende der 1980er Jahre zunehmend wichtiger werdender Faktor ist die externe Unterstützung der Zivilgesellschaft zu nennen, insbesondere die Förderung der NGOs, aber auch der tradi-

tionellen Verbände und neuer sozialer Bewegungen. Ganz eindeutig variiert der Umfang der Zivilgesellschaft in Entwicklungsregionen mit dem relativen Gewicht der entsprechenden Entwicklungszusammenarbeit.

4.1 Staat und Zivilgesellschaft in der Dritten Welt

Es wurde oben schon darauf hingewiesen, dass generell Zivilgesellschaft und Staat nicht als durchweg voneinander geschiedene, in Spannung zueinander stehende Größen gesehen werden können. Vielmehr bildet erst der demokratische Rechtsstaat, der sein Gewaltmonopol durchsetzt und ein Mindestmaß an wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben wahrnimmt, den Boden auf dem die Zivilgesellschaft florieren und ihre Zivilität wahren kann (Hefner 1998). Dies gilt natürlich auch und sogar stärker für Entwicklungsländer mit ungleich schwächeren Ausgangsbedingungen einer autonomen Zivilgesellschaft (allein schon wegen der Schwäche der sie üblicherweise tragenden gesellschaftlichen Gruppen), in denen der Staat auch in ungleich stärkerem Maße als Motor der sozialen und wirtschaftlichen Transformation wirkt, auch wenn seine Überdehnung vielfach zurückgenommen worden ist. Die Zivilgesellschaft braucht in ähnlichem Maße soziale und institutionelle Strukturen, wie sie diese schafft. Sie ist zunächst einmal auf einen förderlichen Rechtsrahmen angewiesen. Gruppen und Organisationen müssen sich in aller Regel registrieren lassen, was freilich ein Einfallstor staatlicher Kontrolle sein kann. Umgekehrt geben diese Registrierung, Vereins- und Versammlungsrechte aber auch Sicherheit sowie die Möglichkeit Besitz zu haben, Zuschüsse und Spenden einzuwerben und die Haftung ihrer Mitglieder zu beschränken. Zivilgesellschaft ist auf diese Rechte und die Meinungsfreiheit angewiesen, die durch nationale Verfassungen und Pakte der Vereinten Nationen definiert werden. Staatliche Verordnungen und deren Durchsetzung müssen auch davor schützen, dass diese Vereinigungen das Gemeinwohl aus den Augen verlieren.

Ferner hängen zivilgesellschaftliche Organisationen stärker von staatlichen Subsidien ab, als das üblicherweise wahrgenommen wird. Dies gilt selbst für die Industrieländer. So stammen in der Bundesrepublik Deutschland 50 Prozent der finanziellen Mittel des Dritten Sektors von öffentlichen Versicherungssystemen und staatlichen Stellen. In diesen Sektor sind im Zuge der sozialstaatlichen Krise verstärkt marktbezogene Anreize und Wettbewerbselemente eingeführt worden, Verbände und Vereine genießen überdies Steuerprivilegien in Abhängigkeit von ihrer Gemeinnützigkeit (Priller/Zimmer 2004).

NGOs und zivilgesellschaftliche Gruppen können schließlich nur in dem Rahmen agieren, den ihnen der Staatsapparat zugesteht. Dessen Stärke und

Reichweite bestimmt, inwieweit diese Grenzen gelegentlich überschritten werden können (Hanisch 2004).

Die behauptete Kluft zwischen Zivilgesellschaft und Staat verdeckt also deren reziprokes Verhältnis, mitunter auch die sich wandelnde Machtbalance innerhalb der Zivilgesellschaft, etwa zwischen staatsnäheren Organisationen und Bewegungen – beides Faktoren, die oft ausgeblendet werden (Sjögren 2001).

Das heißt natürlich keineswegs, dass das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Staat durchgehend von Harmonie geprägt wäre. Tatsächlich fürchten viele Regierungen die Selbstständigkeit und das Wachstum der Verbände und Vereine und versuchen diese an die kurze Leine zu nehmen. Auffällig ist dies besonders im Nahen und Mittleren Osten (vgl. Beitrag Albrecht in diesem Band), wo die Verbände strikter Registrierung, ständiger Überwachung und Einflussnahme durch die zuständigen staatlichen Behörden unterliegen. Ihre Führer wurden zuweilen vom Herrschaftsapparat kooptiert, die Vereinigungen zwangsweise in Dachgesellschaften eingegliedert, die ihre bessere politische Steuerung erlaubten (Ibrahim et al. 2000; Ben Salha 2003). In China wurden NGOs vom Staat bei der sozialen Abfederung der marktorientierten Reformen und der Ressourcenverteilung genutzt, die Vereine und Verbände allerdings staatlich (von der Partei) patronisiert und durch Trägerorganisationen kontrolliert (vgl. Beitrag Heberer in diesem Band). Nicht viel besser sah es in Südostasien aus, dort haben sich die Spielräume aber seit der (Re-)Demokratisierung deutlich erweitert (vgl. Beitrag Croissant in diesem Band, Hanisch 2004). In Indonesien kamen nach der Wende sogar einige ehemalige NGO-Führer in die Regierung, in den Philippinen suchte gar das Militär die Zusammenarbeit mit den Graswurzelorganisationen bei der Konfliktintermediation im substaatlichen Bürgerkrieg. In Südostasien werden zivilgesellschaftliche Aktivitäten geduldet, deren Organisationen allerdings auch bürokratisch behindert oder mit Überprüfungen behelligt. In Lateinamerika ist das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft im Allgemeinen als kooperativ zu bewerten, in Afrika ist es gespalten. Hier steht staatlicher Repression in Kenia (wo Büros von zivilgesellschaftlichen Organisationen geschlossen oder staatliche Ersatzorgane gebildet wurden) oder in Zimbabwe (wo Treffen der NGOs von der Geheimpolizei überserviert wurden) generell eine eher gewährende Tendenz gegenüber, weil NGOs dringend benötigte Mittel für die Aufrechterhaltung sozialer Dienste einwerben. Mitunter wird ihnen daher sektorweite Verantwortung übertragen. Ein häufiger Ansatz zur Kontrolle der Zivilgesellschaft ist hier wie anderswo die Gründung von NGOs durch Mitglieder oder Anverwandte der politischen Führung, die Platzierung von Abgeordneten der Regierungspartei in deren Aufsichtsräten oder die Bestechung der Mitarbeiter durch Aufträge, Reisespesen etc. Das Mischungsverhältnis von repressiven und kooperativen Ansätzen gegenüber der Zivilgesellschaft in der Dritten Welt ist generell

vom Regimetypp, der politischen Kultur, der Reichweite und Kapazität staatlicher Herrschaft abhängig (Fisher 1999; Dormann 2001).

4.2 Zivilgesellschaft und Entwicklung

Es wurde schon darüber berichtet, dass sich die Attraktivität der Zivilgesellschaft in der Dritten Welt auch aus dem Scheitern des Entwicklungsstaates im Zuge von Verschuldung und internationaler Rezession erklärt. Dies öffnete den Weg für Strukturanpassung unter der Ägide von Weltbank und IWF und damit auch für eine Verschlinkung des staatlichen Sektors, eine Auslagerung bisheriger Staatstätigkeit in den Dritten Sektor und einen stärkeren Verlass der Geberorganisationen auf NGOs bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten. Angesichts der Schwierigkeiten und mitunter mäßigen Erfolge der Umstrukturierung begann sich ab Mitte der 1980er Jahre das Interesse an der Rolle nichtökonomischer Faktoren von Reformen und wirtschaftlichem Fortschritt zu regen. Viele Geber – allen voran auch die Weltbank – entdeckten institutionelle Defizite, verzerrte Vermögensverhältnisse, mangelnde Partizipationschancen, Korruption und Klientelismus als wesentliche Entwicklungsbarriere. Konsequenterweise wurden Demokratisierung, effiziente, inklusive, transparente und rechenschaftspflichtige Institutionen, aber auch das zu deren Aufbau nötige Sozialkapital (und damit der Aufbau einer lebendigen Zivilgesellschaft) als entwicklungsfördernd angesehen. Zivilgesellschaftliche Institutionen, insbesondere NGOs, erfreuten sich daher steigender Unterstützung. Ihre Zahl explodierte geradezu in den 1980er Jahren, sie wurden zu einem neuen Instrument in der Politikagenda der Geber. Dieser Unterstützung lag auch die Idee zugrunde, dass NGOs und eine florierende Zivilgesellschaft den notwendigen strukturellen Wandel in Entwicklungsländern unterstützen und dessen Pein abmildern könnten. Die Geber konnten sich dabei auf wissenschaftliche Arbeiten (vor allem von Robert Putnam) stützen, der die kritische Bedeutung von Sozialkapital (insbesondere die Dichte des Vereinslebens) in der Entwicklung hervorgehoben hatte, die überdies später durch makrostatistische Untersuchungen zumindest teilweise bestätigt wurden.

Kritiker wandten ein, dass die ganze Argumentation von Putnam und seinen Mitstreitern zirkulärer Natur sei: Normen generalisierten Vertrauens schufen Sozialkapital, das wiederum die gesellschaftliche Kooperation erleichtere (Howell/Pearce 2001). Sozialkapital sei darüber hinaus ein unpräzises, ambivalentes und nicht überzeugendes Werkzeug des Fortschritts; es werde oftmals herausgestellt, um den Rückzug des Staates ideologisch zu bemänteln und nütze im wesentlichen den Gruppenmitgliedern, nicht aber der Gesellschaft als Ganzes. Diese Gruppen (im Extremfall kriminelle Vereinigungen) konspirierten mitunter auch

gegen das Gemeinwohl oder errichteten Eintrittsbarrieren gegen Gruppenfremde (wie etwa Assoziationen der Auslandschinesen in Südostasien). Der Sozialkapitalansatz ignoriere das Macht- und Einkommensgefälle in Gesellschaften (durchaus vorhandenes Sozialkapital nütze marginalisierten Gruppen wenig) und die strukturellen Ursachen der Maläse in der Dritten Welt. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft korreliere nur begrenzt mit wirtschaftlicher Entwicklung: Marktwirtschaften (etwa Ostasien vor der politischen Liberalisierung, China) brächten nicht unbedingt vibrierende Zivilgesellschaften hervor, weil dort der Staat selbst die Interessen der lokalen Bourgeoisie gegen die Arbeiter und das ausländische Kapital verteidigt habe, Erstere also nicht genötigt war, stärkeren Einfluss auf den Staat gewinnen zu müssen. Andererseits sei das Entstehen der Zivilgesellschaft oft – zumindest in Osteuropa – nicht ökonomisch, sondern politisch bedingt, in Afrika eher eine Folge wirtschaftlicher Regression, genauer: Folge des Kollaps staatlicher Leistungen in der wirtschaftlichen Dauerkrise.

Wirtschaftskrise und Strukturanpassungsprogramme schufen günstige Rahmenbedingungen für den Aufstieg der Zivilgesellschaft. In deren Gefolge war ein starkes Wachstum des ohnedies schon umfangreichen informellen Sektors zu verzeichnen. Der durch die Wirtschaftskrise erzwungene Rückzug des Staates gefährdete die bereits prekäre Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Leistungen. Angesichts dieser Lage war die Gründung zahlreicher Selbsthilfe- und Nachbarschaftsorganisationen überlebenswichtig. Gleichzeitig erhöhten die Programme marktorientierter Strukturreformen den Spielraum der Privatwirtschaft und damit das Wachstum der einheimischen Unternehmerschicht. Insoweit hatte die Krise positive Effekte für die Wiederbelebung der Zivilgesellschaft (Schmidt 2000).

4.3 Zivilgesellschaft und Demokratie

Die Fürsprecher der Zivilgesellschaft argumentieren vor allem, dass deren Stärkung mit jener der Demokratie nahezu zwangsläufig einhergehe. Sie stützen sich darauf, dass zivilgesellschaftliche Akteure die (Re-)Demokratisierungswelle in Osteuropa und den Entwicklungsländern eingeleitet hätten und aktiv an ihrer Konsolidierung beteiligt seien.

Es wird behauptet, die Entwicklung der Zivilgesellschaft und insbesondere basisorientierter NGOs förderten den demokratischen Pluralismus, stärkten die Schwachen durch kollektive Organisation und damit die Demokratisierung von unten, förderten deren politisches Selbstbewusstsein und stärkten die Achtung politischen Rechte und bürgerlicher Freiheiten. Ihre Förderung sei die einzige Alternative politischer Entwicklung, die das Machtkartell aus Großagrariern und

Kapitalisten in Entwicklungsländern brechen können (Fisher 1999). Addieren kann man hierzu den Beitrag der Zivilgesellschaft zur Bildung demokratiefördernder Normen als einschlägige Sozialisationsinstanz im Sinne Toquevilles (Schmitter 1997).

Träfe dies alles zu, wäre das nun wirklich nicht wenig. Tatsächlich kann man zeigen, dass in Entwicklungsländern, wo der Liberalisierungsprozess rasch vorstatten ging, die Mobilisierung der Zivilgesellschaft dabei eine wichtige Rolle spielte. Der Einfluss der zivilgesellschaftlichen Akteure auf diesen Prozess war aber in manchen Ländern nur moderat und/oder zeitlich eng begrenzt (in Teilen Süd- und Zentralamerikas mit der gewichtigen Ausnahme von Brasilien und Argentinien, in Taiwan und etlichen afrikanischen Staaten). Mit der Einleitung der Demokratisierung war zudem eine in Geschwindigkeit und Umfang rapide Abnahme zivilgesellschaftlicher Mobilisierung sowie der politischen Einflussnahme auf Seiten zivilgesellschaftlicher Akteure festzustellen. Die Aushandlung demokratischer Institutionen vollzog sich im Wesentlichen als parteizentrierter Verhandlungsprozess. Mit der Erreichung des gemeinsamen Ziels (Ablösung des autokratischen Systems) brach überdies die Einheit der zivilgesellschaftlichen Front auf. Zum Teil wandten sich zivilgesellschaftliche Organisationen sogar gegen jene politischen Kräfte, mit denen sie einst kooperierten, die nun aber eine an den wirtschaftlichen und politischen Realitäten ausgerichtete Agenda durchführen mussten (Beispiele Südafrika, Brasilien und Südostasien in diesem Band). Neue Organisationen im Bereich Umweltschutz, Minderheitenrechte, Verbraucherschutz sowie Menschen- und Bürgerrechte traten an die Stelle der alten Akteure, die funktionale Interessenvertretung (durch neue Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände etc.) gewann an Gewicht. Insgesamt war also ein sukzessiver Strukturwandel der Zivilgesellschaft zu konstatieren.

Es wäre auch verwegen, eine lineare Beziehung zwischen der Entwicklung der Zivilgesellschaft und der demokratischen Konsolidierung herzustellen. Kasfir (1998) behauptet etwa apodiktisch, Afrika sei immer reich an Vereinen, aber arm an Demokratie gewesen. Vor allem müsse auch eine politische Stärkung der Armen nicht unbedingt die Demokratie stabilisieren, auch wenn sie den einzigen Weg darstellen mag, mittels dessen sie sich Gehör zu schaffen vermögen. Nicht jede Form realer Zivilgesellschaft muss immer und gleichermaßen positive Auswirkungen auf die Entwicklungs- und Konsolidierungschancen von Demokratie haben, etwa wenn Nationalisten im Lager der politischen Opposition oder der regierenden Eliten zivilgesellschaftliche Organisationen als Vehikel zur Mobilisierung anhand ethnischer oder religiöser Konfliktlinien nutzen. Man kann insbesondere am Beispiel der Weimarer Republik zeigen (Berman 1997), wie eine vitale Zivilgesellschaft zur Zerstörung der Demokratie beigetragen bzw. den Rückfall in die Diktatur zumindest nicht verhindert hat. Demokratisierungspoten-

tiale der Zivilgesellschaft können also nur kontextabhängig erschlossen werden, deren Mobilisierung und die Stärke sozialen Kapitals in einer Gesellschaft sind aus demokratietheoretischer Sicht mitunter ambivalente Konzepte.

Überdies erfüllen manche zivilgesellschaftliche Gruppen selbst nicht jene Merkmale, die ihnen allgemein von der deliberativen Demokratietheorie zugesprochen werden oder die sie von politischen Akteuren, wie den Parteien, einfordern. Sie sind häufig nicht partizipativ, basieren nicht auf den Normen der Gleichheit und Gleichberechtigung der Mitglieder, weisen nur eine begrenzt friedliche Streitkultur auf und eine oftmals hochgradig selektive Mitgliedschaft. Hierarchische oder autoritäre Strukturen sind in vielen Verbänden (etwa in vielen Gewerkschaften) eher die Regel. Dies schon allein deswegen, weil auch die Verbandskultur Ergebnis von langen Sozialisationsprozessen ist, die sich nicht als Reflex der demokratischen Transition sofort ändern. Insoweit kann das partizipative Potential der zivilgesellschaftlichen Organisationen auch schlecht zur Voraussetzung eines demokratischen Überganges stilisiert werden (Croissant/Lauth/Merkel 2000).

Viele NGOs genügen selbst demokratischen Ansprüchen nicht. Das ist aber meist schon nicht einmal im formalen Sinne der Fall, weil sie *Mitarbeiter-* und nicht *Mitgliederorganisationen* darstellen, die ihre Schutzbefohlenen (Selbsthilfegruppen) klientelistisch anbinden. Dies schon allein deshalb, weil mit der notwendigen Einwerbung externer Mittel eine Oligarchisierung der Organisationen einhergeht (Hanisch 2004). Diese Organisationen verfügen meist nur über eine recht schwache lokale Mitglieder- und Finanzierungsbasis und sind vornehmlich in den größeren Städten aktiv. Sie sind daher zwangsläufig auch egoistisch (als Teil ihrer Überlebensstrategie) interessiert und nicht in erster Linie daran, die lokalen Machtverhältnisse zu ändern (Sjögren 2001).

5 Ausblick

Es kann im Rahmen dieses gerafften Überblicks nicht darum gehen, eine erschöpfende Würdigung des demokratischen und wirtschaftlichen Nutzens von Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern zu geben. Deutlich dürfte aber geworden sein, dass dieser nicht einfach postuliert werden kann und unabhängig von Raum, Zeit und gesellschaftlicher Verfasstheit sowie der in der Zivilgesellschaft selbst gepflegten Normen und Verhaltensweisen gegeben ist. Deutlich ist auch, dass ein guter Teil der zivilgesellschaftlichen Euphorie mit dem unterstellten oder tatsächlichen „Versagen“ anderer Agenten des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wandels (insbesondere dem Staat und den politischen Institutionen) und mit weltpolitischen bzw. weltweiten wirtschaftlichen Entwicklungen

(dritte Welle der Demokratisierung, weltweite Privatisierung und Entstaatlichung, Ende der Blockkonfrontation) zusammenhängt. Diese haben Zivilgesellschaft und an ihren Aufstieg geknüpfte Hoffnungen in den Vordergrund gerückt, wobei zunächst vergessen wurde, dass deren Vitalität davon abhängig ist, dass jene anderen (geschmähten) Agenten des Fortschritts ihre Funktionen erfüllen. Zuletzt ist offenkundig, dass die Erkundung der Frage, inwieweit nationale und internationale Zivilgesellschaften die ihnen zugeschriebenen Leistungen erfüllen, nur empirisch zu klären ist. Hierzu soll der vorliegende Band Hilfestellung bieten.

Literatur

- Anheier, Helmut K. und Lester M. Salaman (Hrsg.) (1998): *The nonprofit sector in the developing world*. Oxford und New York
- Beck, Clemens und Stefanie Demmler (2000): „From resistance to development“: basisnahe Nichtregierungsorganisationen in Südafrika. *Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde*, Bd. 107. Hamburg
- Beckman, Björn und Andres Sjögren (2001): *Civil Societies and Authoritarianism – an Introduction*. In: dies. und Eva Hansson (Hrsg.): *Civil Society and Authoritarianism in the Third World*, Stockholm: 1-23
- Bendel, Petra und Michael Krennerich (2000): *Zivilgesellschaft und demokratische Transformation in Zentralamerika*. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.): *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation*. Opladen: 273-294
- Ben Salha, Edwige (2003): *Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft in Jordanien unter besonderer Berücksichtigung der Berufsverbände*. Hamburg
- Berman, Sheri (1997): *Civil society and the Collapse of the Weimar Republic*. In: *World Politics*, 49, 3: 401-429
- Boussard, Caroline (2002): *Crafting Democracy. Civil Society in Post-Transition Honduras*. Lund
- Bratton, Michael (1994): *Civil Society and Political Transitions in Africa*. In: John W. Harbeson et al. (Hrsg.): *Civil Society and the State in Africa*. London: 51-81
- Croissant, Aurel, Hans-Joachim Lauth und Wolfgang Merkel (2000): *Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich*. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.): *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation*. Opladen: 9-49
- Dorman, Sara Rich (2001): *NGOs and the State in Zimbabwe. Implications for Civil-Society Theory*. In: Björn Beckman, Eva Hansson und Anders Sjögren (Hrsg.): *Civil Society and Authoritarianism in the Third World*. Stockholm: 135-155
- Fisher, Julie (1999): *Nongovernments. NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford
- Gabriel, Oscar W. et al. (2002): *Sozialkapital und Demokratie. Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Vergleich*. Wien

- Gosewinkel, Dieter und Dieter Rucht (2004): „History meets sociology“: Zivilgesellschaft als Prozess. In: dies. et al. (Hrsg.): Zivilgesellschaft – national und transnational. Berlin: 29-60
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. Frankfurt/M.
- Hanisch, Rolf (2004): Nichtregierungsorganisationen und Demokratisierung in Südostasien. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B21-22: 22-31
- Harbeson, John W. et al. (Hrsg.) (1994): Civil Society and the State in Africa. Boulder und London
- Hefner, Robert W. (1998): Civil Society: Cultural Possibility of a Modern Ideal. In: Society, March/April: 15-27
- Hillebrand, Ernst (1994): Nachdenken über Zivilgesellschaft und Demokratie in Afrika. In: Internationale Politik und Gesellschaft, 1: 57-71
- Howell, Jude und Jenny Pearce (2001): Civil Society and Development. A Critical Exploration. London
- Ibrahim, Ferhad (1998): Die Kontroverse über die „arabische“ Zivilgesellschaft. In: Orient, 39, 3: 459-474
- Ibrahim, Saad Eddin et al. (2000): Civil Society and Government in Egypt. O. O.
- Kaldor, Mary (2003): Global Civil Society. An Answer to War. Cambridge
- Kasfir, Nelson (1998): Civil Society, the State and Democracy in Africa. In: ders. (Hrsg.): Civil Society and Democracy in Africa: Critical Perspectives. London: 123-149
- Keefe, Philip und Stephen Knack (1997): Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation. In: Economic Inquiry, XXXV: 590-602
- Madsen, Stig Toft (1996): State, society and human rights in South Asia. New Delhi
- Merkel, Wolfgang und Hans-Joachim Lauth (1998): Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7: 3-12
- Priller, Eckardt und Annette Zimmer (2004): Dritte-Sektor-Organisationen zwischen „Markt“ und „Mission“. In: Dieter Gosewinkel et al. (Hrsg.): Zivilgesellschaft – national und transnational. Berlin: 105-129
- Reichardt, Sven (2004): Konzeptionelle Überlegungen zur Zivilgesellschaft aus historischer Sicht. In: Gosewinkel et al. (Hrsg.): Zivilgesellschaft – national und transnational. Berlin: 61-81
- Robinson, Mark (1995): Strengthening civil society in Africa: the role of foreign political aid. In: IDS Bulletin, Vol. 26, Nr. 2: 70-80
- Rothschild, Donald und Letitia Lawson (1994): The Interactions Between State and Civil Society in Africa: From Deadlock to New Routines. In: Harbeson et al. (Hrsg.), a. a. O.: 255-291
- Schmidt, Siegmund (2000): Die Rolle von Zivilgesellschaften in afrikanischen Systemwechseln. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.): Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation. Opladen: 295-334

-
- Schmitter, Philippe C. (1997): Civil society East and West. In: Larry Diamond et al. (Hrsg.): *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*: Baltimore und London: 239-262
- Sjögren, Anders (2001): State, Civil Society and Democratisation: Theoretical Debates Past and Present. In: Björn Beckman, Eva Hanssen und Anders Sjögren (Hrsg.): *Civil Society and Authoritarianism in the Third World*. Stockholm: 21-48
- Tangri, Roger (1998): Politics, Capital and the State in Sub-Saharan Africa. In: Nelson Kasfir (Hrsg.): *Civil Society and Democracy in Africa: Critical Perspectives*. London: 108-122

Zivilgesellschaft und globale Politik¹

Wolfgang Hein

1 Einleitung

Zivilgesellschaft ist eine der vielen Dimensionen gesellschaftlicher Entwicklung, die in den letzten Jahrzehnten um eine globale Komponente erweitert worden ist: neben der globalen Umwelt und den gesellschaftlichen Naturverhältnissen, dem globalen Finanzsystem, globaler Kommunikation und *Global Governance* gibt es nun also auch eine globale Zivilgesellschaft: Sieht man zunächst Zivilgesellschaft als Raum zwischen Staat, Markt und Familie, so liegt es nahe, parallel zum Anwachsen grenzüberschreitender gesellschaftlicher Beziehungen auch die Idee einer sich globalisierenden, zumindest grenzüberschreitenden Zivilgesellschaft zu entwickeln. Sieht man jedoch Zivilgesellschaft als einen Prozess der Artikulation und Organisierung von Interessen als Voraussetzung für institutionalisierte politische Prozesse (vgl. Brand/Görg in diesem Band), dann stellt sich unmittelbar die Frage nach den politischen Institutionen, auf die eine globale Zivilgesellschaft bezogen ist.

In diesem Beitrag soll es nicht um die Diskussion unterschiedliche Konzepte und Diskurse zum Thema Zivilgesellschaft gehen, was an anderer Stelle in diesem Jahrbuch geschieht (vgl. die Beiträge von Betz, Brand/Görg und Heberer). Ich schließe mich weitgehend der „bereichslogischen“ und „handlungslogischen“ Charakterisierung von Zivilgesellschaft an, wie sie Gosewinkel et al. (2004a: 11 f.) vorgeschlagen (vgl. Beitrag Betz).

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Charakteristika des Handelns im *öffentlichen* Raum und des *friedlichen* Handelns unter gesellschaftlichen Bedingungen, in denen dieser öffentliche Raum stark eingeschränkt ist (repressive politische Systeme) und unter denen – selbst in prinzipiell liberalen politischen Systemen – Machtverhältnisse eine friedliche Verfolgung legitimer Ziele aussichtslos erscheinen lassen (etwa: Besetzung ungenutzten Landes durch eine Landlosenorganisation) zu erheblichen Abgrenzungsproblemen führen. Wir haben es sowohl im Falle vieler Entwicklungsländer als ganz besonders in Bezug auf die globale Zivilgesellschaft mit Handlungsformen zu tun, die weitgehend den bereichslogischen, aber nicht ganz den handlungslogischen Kriterien von Zivilgesellschaft entsprechen, da der Rahmen institutionalisierter, pluralistisch-

¹ Für äußerst hilfreiche Kommentare zur ersten Version des Textes danke ich Sonja Bartsch und Lars Kohlmorgen.

demokratischer Strukturen in ihrem Aktionsfeld nicht existiert (Kaldor/Muro 2003; Anheier/Glasius/Kaldor 2001: 17). So erscheint es aus der Perspektive dieses Bandes besonders interessant, Transformationsprozesse zu beachten, in denen zivilgesellschaftliche Strukturen *entstehen*.

Ausgehend von diesen Überlegungen soll im Folgenden kurz auf die historischen Konstitution von Zivilgesellschaft im Spannungsfeld zwischen Gesellschaft und Staat im Prozess der Entstehung bürgerlicher Gesellschaften eingegangen werden. Hier spielt der Prozess der Nationenbildung eine zentrale Rolle; gleichzeitig ist jedoch der Fehler des „methodologischen Nationalismus“² zu vermeiden: Berücksichtigen wir, dass gesellschaftliche Beziehungen sich zwar in einer bestimmten historischen Entwicklungsphase westlicher Gesellschaften vor allem im nationalen Raum sehr stark verdichteten, aber nie vollständig auf diesen bezogen war, dann bietet uns diese Herangehensweise eine gute Möglichkeit, die Entwicklung von der nationalen zur globalen Zivilgesellschaft als einen Prozess historischer Kontinuität zu sehen. Dabei wird die potentielle Bedeutung einer globalen Zivilgesellschaft für die Transformationen von Staatlichkeit deutlich sowie, in umgekehrter Perspektive, die Entstehung eines globalen zivilgesellschaftlichen Raumes als Folge der durch die Globalisierung reduzierten Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates. Deutlich wird aber auch, dass der historische Prozess globaler Entwicklung durch die Ungleichzeitigkeit von Modernisierungsprozessen in unterschiedlichen nationalen Räumen gekennzeichnet ist: Diese Entwicklung hat seit Anfang der 1990er Jahre dazu geführt, so die Hauptthese dieses Beitrags, dass *trotz aller anscheinend diametral entgegengesetzter Positionen die globalisierungskritische Bewegung und viele dieser Bewegung nahestehende NGOs einerseits und die Protagonisten des Globalisierungsprozesses (IWF, Weltbank, WTO, Unternehmerorganisationen) sich im Hinblick auf die Sprache und die Spielregeln, in denen über globale Probleme geredet wurde, einander näher gekommen und Teil postmodernen Gouvernamentalität geworden sind – während sich auf der anderen Seite eine „unheilige Allianz partikularistischer sozialer Kräfte“ (s. Kap. 8) als Opposition zu eben jener postmodernen Gouvernamentalität³ formiert. Diese Gruppen, die im Sinne einer bereichslogischen Charakterisierung der Zivilgesellschaft zuzurechnen sind (etwa konservative nationalistisch-protektionistische Gruppen oder religiös-fundamentalistische*

² Gesellschaftliche Phänomene werden a priori als Phänomene innerhalb nationaler Gesellschaften interpretiert, vgl. zur Kritik daran etwa: Shaw 2003

³ Der Begriff Gouvernamentalität verbindet „Regieren“ (*gouverner*) und „Denkweise“ (*mentalité*) miteinander und betont damit die Bedeutung der Strukturierung des Wissens und damit der Selbstführung von Individuen als Grundlage von „Regieren“; vgl. dazu die aktuelle Diskussion über den von Foucault entwickelten Begriff der Gouvernamentalität (u.a. Lemke 1997, Brückling et al. 2000, Ziai 2004 und das Heft 92/ 2003 der Zeitschrift Peripherie; vgl. auch – trotz aller Schwächen – die Analyse des Verhältnisses zwischen „empire“ und „multitude“ in Hardt/Negri 2000. „Regierung“ im Sinne Foucaults entspricht dabei eher dem Begriff Governance als dem der Regierung in der klassischen Regierungslehre.

Gruppen) sprechen „eine andere Sprache“ und stehen außerhalb dieses vielfältigen, globalisierungsbezogenen, pluralistischen zivilgesellschaftlichen Kontextes.

Um diese Wechselbeziehung globale Vergesellschaftung/globale Politik/globaler Zivilgesellschaft genauer zu erfassen, werde ich im Anschluss an die kurze historische Darstellung auf die Diskussion zu Global Governance und das Entstehen eines globalen Politikfeldes eingehen. Dies wird es ermöglichen, den komplexen Charakter der globalen Zivilgesellschaft mit ihren vielfältigen Überlappungen mit nationalen Zivilgesellschaften und staatlichen Institutionen (nationalstaatlich und international) sowie schließlich die Brüche innerhalb des Universums nichtstaatlicher gesellschaftlicher Organisationen ins Blickfeld zu bekommen.

2 Bürgerliche Gesellschaft und das Entstehen nationaler Zivilgesellschaften: Zivilgesellschaft im Prozess der Nationenbildung

Die Entwicklung einer Zivilgesellschaft ist Ergebnis der Herausbildung eines bürgerlichen Freiheitsraumes jenseits von Religion und absolutistischem Staat. Die Freiheit eines jeden, Kritik an gesellschaftlichen Zuständen zu äußern, zu publizieren und für seine Ziele gemeinsam mit anderen einzutreten, impliziert in sich eine Idee gesellschaftlicher Organisation, die einen solchen Handlungsspielraum gewährleistet. Die 'Entbettung' des sozialen Lebens aus den traditionellen Institutionen der Kirche und feudaler politischer und ökonomischer Organisation (Polanyi) impliziert die Entwicklung und die Organisation von Forderungen und Erwartungen aus dem entstehenden privaten Raum an die Institutionen, die verbindliche gesellschaftliche Entscheidungen treffen. Zivilgesellschaft entsteht so als Element eines offenen, sich selbst organisierenden Raumes jenseits hierarchischer Strukturen des Staatsaufbaus, den die Träger staatlicher Macht immer wieder zu kontrollieren versuchen, der aber gerade dann seine Funktionalität als Transmissionsriemen zwischen Gesellschaft und Politik verlieren würde. Zivilgesellschaft entsteht so im Prozess der Herausbildung des bürgerlichen Staates, in dem unabhängige politische Kräfte sich Freiheitsspielräume erkämpfen, die durch den sich transformierenden Staat (trotz zwischenzeitlicher autoritärer Gegenbewegungen) immer besser geschützt werden.

Zivilgesellschaft (jedenfalls im Sinne der obigen handlungslogischen Charakterisierung) transportiert Werte, die gesellschaftlich integrieren, indem konfliktive Positionen als legitim angesehen werden. Sie integriert Opposition in die Gesellschaft, indem sie damit unterschiedlichen Interessen, Zielvorstellungen und Werten Raum gibt und herrschende gesellschaftliche Gruppen zu Kompromissen bewegt. Zivilgesellschaft ist damit gleichzeitig in Strukturen von Hegemonie und Gouvernamentalität integriert, aber auch Ausdruck von Freiheit, Wi-

derstand und Strategien des Wandels. Wo sonst sollten sich – außer in der Idee des weitblickenden Autokraten – Ideen und Konzepte, die gesellschaftlichen Wandel anstreben, konstituieren, artikulieren und konsolidieren als in der Zivilgesellschaft? Dabei ist es auch möglich, dass Gruppen zivilgesellschaftliche Spielräume nutzen, um sie selbst zu zerstören – historische Beispiele liefern sowohl kommunistische als auch faschistische Gruppe und viele islamisch-fundamentalistische Organisationen nutzen sich ausweitende zivilgesellschaftliche Spielräume im Rahmen des Zerfalls arabisch-sozialistischer Regime offenbar in einem ähnlichen Sinne.

Nationalismus als progressives Projekt im 19. Jahrhundert förderte nationale Identifikationen mit einem positiven Bezug auf die entstehende Zivilgesellschaft und den sich demokratisierenden Nationalstaat. Zivilgesellschaftliche Räume wurden gegen die Privilegien von Adel und Kirche eröffnet. Damit entsteht ein grundsätzlich pragmatischer, aber tendenziell ideell/ideologisch überhöhter Bezug auf den Nationalstaat und die Nation. Die Entwicklung der Nation als einer „imagined community“ verdeutlicht die Wechselbeziehung zwischen Gouvernamentalität und Zivilgesellschaft (Andersons 1983; Hobsbawm 1990). Die Idee der nationalen Zugehörigkeit schuf einen Rahmen, auf den sich zivilgesellschaftlichen Gruppen meist wie selbstverständlich bezogen, ein Rahmen, der weitgehend die Perzeption gesellschaftlicher Phänomene und Konflikte begrenzte. In diesem Zusammenhang ist der besondere Konstitutionsprozess der USA zu beachten, in dem eine originär politisch freie und religiös tolerante Gesellschaft (als Zufluchtsort der Verfolgten) zum nationalen Gründungsmythos gehört, und der zivilgesellschaftliche Raum nicht gegen alte soziale Strukturen, sondern gegen die englischen Kolonialherren erkämpft wurde. Dieser Gründungsmythos spielt vor allem beim Sendungsbewusstsein vieler konservativer Teile der US-Gesellschaft eine zentrale Rolle.

Mit der Entwicklung integrativer, sozialen Problemen gegenüber reaktionsfähiger nationalstaatlicher Strukturen kommt es zu einer zunehmenden Nationalisierung nichtstaatlicher gesellschaftlicher Organisationen. Zunächst religiöse Organisationen, vor allem soweit sie Wohlfahrtsleistungen erbringen, dann die Arbeiterbewegung und ihre Organisationen beziehen sich zunehmend auf den politischen Raum des Nationalstaats. Die Entwicklung des fordistischen Nationalstaates mit seinen korporatistischen Strukturen bringt ein partielles „re-embedding“ in die nationale Gemeinschaft mit sich. Der Einbezug zivilgesellschaftlicher Organisation in den Bereich staatlicher Sozialpolitik, vor allem des sog. dritten Sektors, der vor allem im Umfeld der Arbeiterbewegung entstanden war, entspricht dieser Entwicklung; damit aber gewinnt auch die Abgrenzung der Zugangsberechtigung zu diesen Leistungen an Bedeutung. So argumentieren auch Gosewinkel und Rucht:

„Das Beispiel der Staatsbürgerrechte verdeutlicht, wie gerade der Zugewinn an ökonomischer und politischer Liberalisierung sowie sozialer Partizipation im Binnenbereich einer nationalstaatlichen Gesellschaft die verschärfte Abgrenzung nach außen vorantreiben kann.“ (2004:39)

Zu einem Aufleben neuer zivilgesellschaftlicher Entwicklungen kam es seit Ende der 1960er Jahren im Zusammenhang mit neuen Problemen bzw. mit einer neuen Problemwahrnehmung, die korporatistische Tendenzen des fordistischen Kompromisses in Frage stellten. Neue soziale Bewegungen entstanden: Frauen-, Ökologie-, Alternativ-, Solidaritäts-, Friedensbewegung. In derselben Zeit begann sich eine Zivilgesellschaft in den sozialistischen Staaten Osteuropas zu entwickeln – mit weitgehend anderen Zielen und Wertvorstellungen als die neuen sozialen Bewegungen dieser Zeit im Westen, primär an politischer Freiheit und weitestgehend marktwirtschaftlich orientiert.

Auch wenn die ‘Solidarität mit der Dritten Welt’ eines der zentralen Schlagworte vieler der neuen Gruppen war, deuteten sich hier Brüche an; in den meisten Ländern des Südens gab es keine korrespondierende zivilgesellschaftliche Entwicklung. Prozesse des Entstehens von Nationen sowie der Herausbildung einer zivilgesellschaftlichen Sphäre zwischen Staat und traditionell sozial eingebetteten lokalen Strukturen waren im allgemeinen noch nicht weit fortgeschritten. Zwar gab es kleinere Gruppen in den modernen Sektoren der Gesellschaft, die sich in die globale Zivilgesellschaft einfügten, doch sind große Teile der Bevölkerung bei Nachlassen des Drucks autoritärer Regime eher für soziale Bewegungen mobilisierbar gewesen, die ein Zurück zu traditionellen Formen sozialer Einbettung versprechen – die Revitalisierung des Islams stellt vielleicht die herausragende Entwicklung in diesem Zusammenhang dar. Analysen, die globale Zivilgesellschaft auf die wachsende Zahl engagierter Gruppen, die in internationalen Foren und Organisationen für mehr globale Gerechtigkeit und/oder die Rettung des Planeten kämpfen, reduziert, greifen sicherlich zu kurz und vergessen vor allem die historischen Zusammenhänge einer ungleichen und ungleichzeitigen weltgesellschaftlichen Entwicklung.

3 Nationale, internationale, globale Zivilgesellschaft

Ausgehend von einer starken nationalen gesellschaftlichen Integration in den Industrieländern, die in der fordistisch geprägten Entwicklung der Nachkriegszeit ihren Höhepunkt findet, entwickeln sich – neben den durchaus weiterhin wirksamen Formen traditioneller Verbindungen im kulturellen, etwa kirchlichen Bereich – zunächst neue Ansätze in Form der Internationalisierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, d. h. auf der Basis der Kooperation meist fest etablierter nationaler Assoziationen, z. T. aber auch in transnationaler Netzwerkform.

Zentral war dabei stets ein Bezug auf weit akzeptierte, sog. globale Werte, wie vor allem die Menschenrechte. Das Rote Kreuz als frühe zivilgesellschaftliche Organisation des 19. Jahrhunderts, ist hier zu nennen; im Bereich der Menschenrechte haben aber auch internationale Bewegungen bereits im 19. Jahrhundert in vielerlei Hinsicht moderne Netzwerkstrukturen entwickelt, so etwa die Bewegungen zur Abschaffung der Sklaverei, zur Durchsetzung des Frauenwahlrechts, gegen die Beschneidung von Frauen in Kenia und gegen die Praxis des Füsseinbindens bei chinesischen Mädchen (vgl. Keck/Sikkink 1998). Die Erfahrung des Zweiten Weltkriegs und die Entwicklungen der Nachkriegszeit verstärkten den Bezug zivilgesellschaftlicher Organisationen auf die politischen Menschenrechte und die Entwicklung von Kampagnen gegen deren Verletzung durch Diktaturen. Politischer Druck wurde verbreitet durch Kooperation mit Solidaritätsbewegungen anderer Länder sowie mit demokratischen Nationalstaaten ausgeübt. Ein weiteres Ziel internationaler Kooperation mit Bewegungen anderer Länder und der Durchführung paralleler Aktionen war der Kampf gegen die Aufrüstung und für Friedenserhaltung (Köbler/Melber 1993).

Die sozialen und ökonomischen Menschenrechte, teilweise miteinander verknüpft im 'Recht auf Entwicklung' traten mit der breiten Unterstützung des Südens in den Verhandlungen um eine Neue Weltwirtschaftsordnung in den 1970er Jahren in den Vordergrund. Typischerweise ging es aber damals noch um Verhandlungen zwischen Nationalstaaten des Nordens und des Südens; auch die Menschenrechtspakete, mit denen Ende der 1960er soziale und wirtschaftliche Menschenrechte verbindlich vereinbart wurden, waren zunächst an die jeweiligen Nationalstaaten gerichtet. Eine internationale *Verpflichtung* zur Unterstützung der armen Länder gibt es nicht.

Seit den 1970er Jahren können wir einerseits einen Prozess *weltwirtschaftlicher* Globalisierung beobachten – und damit eine zunehmende Abhängigkeit der Lebenschancen einzelner von weltweiten Zusammenhängen wie der Entwicklung eines Weltmarktes für Produktionsstandorte für industrielle Teilprodukte als Folge verbesserter Kommunikations- und Transportmöglichkeiten, was letztlich eine weltweite Konkurrenz von Arbeitskräften ohne deren Migration ermöglichte. Darüber hinaus gewann aber auch die Arbeitsmigration vor allem in den Bereichen von Dienstleistungen und Baugewerbe erheblich an Bedeutung. Die Globalisierung von Information und Kommunikation stellte einen zentralen Faktor zunehmender *weltgesellschaftlicher* Integration dar. Der postfordistische Globalisierungsprozess führt zu einer Schwächung der relativ erfolgreichen Einbettung der Einzelnen in die nationalen sozialstaatlichen Strukturen der fordistischen Industrieländer; Ansätze fordistischer Sozialpolitik in Entwicklungsländern geraten noch stärker unter Druck.

Diese Entwicklungen fördern ein langsame Neuorientierung zivilgesellschaftlicher Organisation: Auch wenn zunächst noch viele zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGOs) – vor allem in den Industrieländern – den Nationalstaat

als primären Adressaten ihrer Forderungen rund um Fragen des 'öffentlichen Wohls' sehen, tritt die Beeinflussung globaler Strukturen und Politiken immer mehr in den Vordergrund. Neben einer raschen quantitativen Expansion *internationaler* zivilgesellschaftlicher Organisation (INGOs), ist eine zunehmende Globalisierung der Zivilgesellschaft zu beobachten, das bedeutet, dass eine internationale Kooperation zwischen nationalen Sektionen von NGOs zunehmend durch Netzwerke ersetzt werden, die sich primär an transnationalen Themen orientieren, dass aber auch über Konferenzen, Medien etc. zunehmend eine transnationale Öffentlichkeit entsteht. Allerdings muss dieser Prozess in Relation gesehen werden: Die Dichte transnationaler zivilgesellschaftlicher Interaktionen bleibt sicherlich noch erheblich hinter denjenigen in größeren Industrieländern zurück. Sie bleibt auch auf spezifische Themenbereiche konzentriert und darüber hinaus fragmentiert, insofern auch viele Interaktionsnetzwerke voneinander isoliert bleiben.

Im Folgenden werden einige Daten zur Illustration dieser Tendenzen präsentiert. Statistiken zeigen einen raschen Anstieg der Zahl internationaler Organisationen (in Form von Regierungs- wie Nichtregierungsorganisationen) vor allem seit Mitte der 1960er Jahre: Nach Angaben des Yearbook of International Organizations, stieg die Zahl der aktiven nichtstaatlichen internationalen Organisation von 9.398 im Jahr 1981 auf 14.274 im Jahr 1995 (Yearbook of International Organizations 1996⁴) und auf 24.612 im Jahre 2003 (UIA 2003, zit. nach Bartsch/Kohlmorgen). Volker Heins verweist darauf, dass an der ersten UN-Umweltkonferenz in Stockholm 114 Nationen und weniger als 300 NGOs teilnahmen, an der UNCED in Rio (1992) dagegen über 150 Nationen sowie 1.400 registrierte NGOs und zusätzlich 18.000 NGOs als Teilnehmer am parallelen NGO-Forum (vgl. Heins 2002a: 11 f.). Daten, die das enorme Wachstum internationaler (Nichtregierungs-) Organisationen belegen, gibt es in großer Menge, auch wenn diese aufgrund von Definitions- und Erfassungsproblemen – gerade bei der Vielzahl kleiner Organisationen – z. T. deutlich voneinander abweichen.

Das Global Civil Society Yearbook ermöglicht es uns allerdings, einen recht guten Überblick über eine ganze Reihe von Charakteristika der internationalen sowie international orientierten NGOs. Auf der Basis eines Projektes der Johns Hopkins University, das 28 Länder mit hohen INGO-Aktivitäten umfasst, entspricht die bezahlte Beschäftigung von INGOs in diesen Ländern inzwischen 134.000 Vollzeitstellen, wozu noch etwa 154.000 Freiwillige (ebenfalls hochgerechnet auf Vollzeitbeschäftigung) kommen; das repräsentiert zwar nur 1-2 % der bezahlten Beschäftigung in allen nicht-profitorientierten Aktivitäten (im sog. gemeinwirtschaftlichen Sektor), doch hat dieser Anteil während der 1990er Jahre deutlich zugenommen. Berücksichtigt man die monetären Äquivalente der geleisteten freiwilligen Arbeit, so macht die Spendenkomponente 58 % der Ge-

⁴ Die Daten über die Zahlen internationaler Organisationen variieren stark, was vor allem mit Definitionsfragen zusammenhängt.

samteinnahmen der INGOs aus, was diesen Sektor nach religiösen Non-Profit-Aktivitäten zum Bereich mit dem höchsten Anteil an freiwilliger Finanzierung macht. Der Anteil von NGOs an der gesamten geleisteten Entwicklungshilfe ist von etwa 11 % in den 1970er Jahren auf gut 22 % Ende der 1990er Jahre gestiegen, was umso bedeutender ist, als die Finanzierung von NGO-Aktivitäten durch öffentliche Gelder von 1988 bis 1999 von 2,4 Mrd. auf 1,7 Mrd. US\$ abgenommen hat, während die Finanzierung über private Spenden und Stiftungen in derselben Zeit von 4,5 auf 10,7 Mrd. US\$ gestiegen ist (Kaldor/Anheier/Glasius 2003; 2003a: 327 ff.).

Es ist nicht erstaunlich, dass die organisatorische Dichte der globalen Zivilgesellschaft weltweit sehr ungleich ist und ihre Schwerpunkte in West- und Mitteleuropa sowie an der Ostküste der USA liegen. Von den insgesamt 17.428 INGOs und international orientierten NGOs, die das Global Civil Society Yearbook 2003 (Kaldor/Anheier/Glasius 2003) berücksichtigt, hatten 10.144 (58,2 %) ihre Sekretariate in sechs Staaten (USA, Belgien, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden). Außerhalb der genannten Regionen finden sich lediglich in China, Thailand, Australien, Japan, Argentinien, Mexiko, Indien, Kenia und Südafrika jeweils mehr als 100 INGO-Sekretariate. Interessant ist allerdings, dass es in Bezug auf die Zahl der Sekretariate keinen (bzw. nur einen minimalen) Konzentrationsprozess gegeben hat, in Bezug auf die Mitgliedschaften in INGOs sogar ein deutliches Aufholen der Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen. Die Autoren betonen, dass diese Zahlen einen Ausbreitungseffekt mit inklusiver Grundorientierung zum Ausdruck bringen, die globale Zivilgesellschaft sei heute weniger auf den Western konzentriert als früher (ebda.: 14). Allerdings lassen die Studienorte von Führern internationaler Organisationen doch eine gewisse Skepsis aufkommen: Während im Jahre 2002 24,6 % an englischen Universitäten und 20,9 % an US-amerikanischen studiert haben, sind es nur 6,0 % an nichtwestlichen Universitäten (Russland, Ägypten, Japan, Philippinen), während es 1996 noch 6,9 % waren.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen unterscheiden sich zweifellos in vielerlei Hinsicht voneinander: Zum einen im Hinblick auf die politischen Felder, in denen sie aktiv sind (etwa: Menschenrechte, Entwicklungspolitik i.allg., Nothilfe, Gesundheit, Bildung, Umwelt), zum anderen in Bezug auf ihren sozialen Ursprung (religiöse Gruppen, soziale Bewegungen, professionelle Zusammenhänge usw.), ihre Finanzierung und Organisationsformen. In Bezug auf ihre Rolle in der transnationalen Politik ist es vor allem wichtig, zwischen Typen von Zielen zu unterscheiden, die einen jeweils unterschiedlichen Bezug zu politischen Prozessen implizieren – auch wenn gerade die größeren INGOs durchaus mehrere dieser Rollen übernehmen:

1. konkrete humanitäre Hilfe: Aktivitäten von INGOs nahe an Non-Profit-Aktivitäten im nationalen sozialen Bereich, z. T. Erweiterung solcher Aktivitäten (vor allem kirchliche Organisationen)
2. Organisationen zu Vertretung eigener Interessen im politischen und ökonomischen Feld
3. advokatorische Organisationen
4. Experten, Kooperationspartner in der Entwicklung und Durchführung globaler Politik

Mit einer Erfassung der quantitativen Dimension der Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie einer Charakterisierung ihrer Tätigkeitsfelder ist es allerdings nicht getan: Dies fördert zunächst einmal gewisse Mythen, die sich um die Entwicklung einer globalen Zivilgesellschaft ranken, wie Volker Heins zu Recht feststellt (vgl. Heins 2002). Er charakterisiert den Bezugspunkt der Entwicklung von Zivilgesellschaft in einer Weise, die mit der hier entwickelten Analyseperspektive grundsätzlich korrespondiert:

„Die Zivilgesellschaft, d. h. der organisatorische Unterbau demokratischer Öffentlichkeit, setzt ein politisches Gemeinwesen voraus, das entweder bereits besteht oder dessen Formen und Grenzen sich in den freiwilligen Aktivitäten heterogener Gruppen ankündigen. Wo es ein solches politisches Gemeinwesen nicht gibt, und sei es in der embryonalen Form eines demokratischen Staatenkonsenses, stößt letztlich auch das transnationale Bürgerengagement an unüberwindliche Grenzen. Ein solcher Staatenkonsens verbürgt zugleich das Minimum an kultureller Integration, das notwendig ist, damit Appelle und Enthüllungen von engagierten Organisationen im andern Land überhaupt Gehör finden oder Verlegenheit auslösen. Daraus folgt, dass die Zivilgesellschaft letztlich die Einheit einer politischen Lebensform voraussetzt, der die Bürger unabhängig von partikularen Organisationsbedingungen angehören.“ (Heins 2002: 98)

Was aber heißt „Einheit einer politischen Lebensform“? Dies bezieht sich sicherlich zunächst auf bestimmte Grundwerte pluralistischer Demokratien wie Toleranz, Meinungs- und Pressefreiheit, Transparenz politischer Prozesse etc. Aber auch hier gibt es deutliche Unterschiede zwischen *pluralistischen*, *globalisierenden Ansätzen*, die sich als Teil eines inklusiven politischen Prozesses um die Lösung internationaler und globaler Fragen verstehen, und *partikularistischen Ansätzen*, die sich mehr oder weniger radikal auf nationalistische Ziele konzentrieren, sowie religiös-fundamentalistische Gruppen, die wenig Toleranz für andere Werte aufbringen. Dabei ist zu bedenken, dass auch diese Gruppen verbreitet mit dem Anspruch auftreten, diese Werte seien universal verbindlich, und damit häufig eine expansive Politik betreiben. Dies gilt sowohl für den religiösen Fundamentalismus islamischer Gruppen wie auch christlicher Fundamentalisten, die in den USA in den vergangenen Jahren erheblichen Zulauf erhalten haben. Zu

fragen wäre, ob ein 'liberaler Nationalismus', der im Glauben an die Perfektion des eigenen politischen Systems nicht bereit ist, sich auf globale politische Prozesse und Kompromisse einzulassen, nicht letztlich in dieselbe Kategorie partikularistischer Ansätze gehört.

Diese partikularistischen Ansätze werden meist nicht berücksichtigt, wenn von globaler Zivilgesellschaft geredet wird; direkte Interaktion zwischen diesen beiden Gruppen nichtstaatlicher gesellschaftlicher Organisation ist offenbar rar. Sie sind jedoch in den konkreten weltweiten politischen Auseinandersetzungen von zentraler Bedeutung – das betrifft sowohl die soziale Basis konservativer Politik in mächtigen Industrieländern, allen voran die USA, aber auch fundamentale kulturelle Konflikte im globalen Bereich, wobei es sich z. T. um Manifestationen von Widerstand gegen sozioökonomische Exklusionsprozesse in kulturell vermittelter Form handelt (vgl. u. Kap. 6).

Stimmen wir allerdings Heins' These zu, dass Zivilgesellschaft die Einheit einer politischen Lebensform voraussetze, dann impliziert das Entstehen *einer* globalen Zivilgesellschaft letztlich die Überwindung dieser Fragmentierung. Davon sind wir offensichtlich noch weit entfernt (vgl. Kap. 6). Allerdings deutet die Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte daraufhin, dass die genannten Ansätze einer pluralistischen Zivilgesellschaft auf der Überwindung von Fragmentierungen zwischen liberalen und links-alternativen Orientierungen beruhen, durchaus im Sinne einer postmodernen Gouvernementalität: Dies wurde möglich, da viele der neuen sozialen Bewegungen der 1970er Jahre die Befreiung von autoritären und bürokratischen Tendenzen des fordistischen Staates als Voraussetzung für eine erneuerte soziale Kreativität sahen, was sowohl Bezugspunkte mit dem zivilgesellschaftlichen Widerstand in sozialistischen Ländern als auch zum neoliberalen Gedankengut schuf (Kaldor 2003: Kap. 3; Konrad 1985: Kap. 5.4). Zwei Entwicklungen wirkten schließlich als wichtige Katalysatoren für das Entstehen einer grundlegende Gemeinsamkeit zwischen diesen sich weitgehend in fundamentaler Opposition sehenden politischen Richtungen:

1. der Zusammenbruch der sozialistischen Alternative, nachdem sich auch die meisten linken Gruppen von ihr distanziert hatten, ließ die kapitalistische *Weltgesellschaft* zum Bezugspunkt auch jeder alternativen Strategie werden;
2. die neoliberale Vorstellung einer weitgehenden Regelung gesellschaftlicher Probleme über die Freisetzung der Marktkräfte erwies sich gleichfalls als Illusion. Global Governance im Sinne einer Kooperation vielfältiger sozialer Akteure zur Lösung globaler Probleme wie Armut, Umwelt und Korruption wurde zu einem Konzept, das durchaus Akteure mit sehr unterschiedlichen Positionen in Problemlösungsprozesse integrieren konnte.

Global Governance bietet also ein Konzept, das staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure auf dem sich entfaltenden Feld globaler Politik zusammenführt. Angesichts der Komplexität der Probleme und der unterschiedlichen bis konträren Interessen machtvoller und relativ machtloser Akteure ist klar, dass es sich hier nicht einfach um kooperative Problemlösung handeln kann, sondern dass ein neuer politischer Raum auf globaler Ebene entsteht, der einer genaueren Analyse bedarf, um die Strukturen globaler Zivilgesellschaft genauer erfassen zu können. Dies soll zunächst auf der theoretischen Ebene diskutiert und im darauf folgenden Kapitel am Beispiel einiger zentraler Konfliktfelder erläutert werden.

4 Global Governance und die Transformation des politischen Raumes

Der Prozess globaler Vergesellschaftung, der im Kapitel 3 vor allem mit Bezug auf das Entstehen einer globalen Zivilgesellschaft skizziert wurde, bringt eine Hybridisierung politischer Räume mit sich: Nationalstaaten verlieren an politischer Steuerungsfähigkeit, vor allem was ordnungspolitische Alternativen betrifft. Der Zusammenbruch des sozialistischen Weltsystems zwischen 1989 und 1991 ist der deutlichste Ausdruck davon. Wichtige Rahmenbedingungen für nationale Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik werden zunehmend von internationalen Organisationen gesetzt (etwa: ökonomische und politische Konditionalität der Weltbank). Dabei spielen die mächtigsten Nationalstaaten weiterhin eine zentrale Rolle, doch deutet die Entwicklung der G7/G8 daraufhin, dass auch zwischen ihnen ein wachsender Koordinierungsbedarf besteht. Schließlich können wir in den letzten Jahrzehnten auch eine erhebliche Zunahme des vereinbarten internationalen Rechts bei allerdings ganz unterschiedlichen Niveaus der Verbindlichkeit und der Sanktionsfähigkeit beobachten (vgl. Hein 2004). Das Konzept Global Governance entstand als ein Versuch, die Entwicklung dieser Strukturen genauer zu erfassen, wobei gleichzeitig auch der Governance-Begriff in Bezug auf nationale politische Prozesse an Bedeutung gewann, um die Tatsache des Kontrollverlustes von nationalen Regierungen zu thematisieren.

Der Global-Governance-Diskurs beschäftigt sich also mit der Transformation des Raumes internationaler Politik und der Konstitution eines globalen politischen Raumes: Dabei werden Nichtregierungsorganisationen allgemein als ein konstitutives Element von Global-Governance-Architekturen angesehen, ohne dass von den meisten Autoren die Problematik des Verhältnisses zwischen globaler Staatlichkeit und Zivilgesellschaft genauer thematisiert wird. Aus der Perspektive dieses Beitrags stellt sich zunächst die Frage, ob zivilgesellschaftliche Organisationen tatsächlich zu einem untrennbaren Bestandteil globalen Regierens werden und damit das gesamte Konzept einer globalen Zivilgesellschaft auf der Basis der eingangs versuchten Klärung infrage zu stellen wäre, oder ob es nicht doch sinnvoll ist, das Feld globaler Politik auch konzeptionell differenzier-

ter zu betrachten – nach den bisherigen Überlegungen liegt nahe, dass der Autor die zweite Position vertritt.

Global Governance präsentiert sich an der Oberfläche als ein sehr unübersichtlicher Wildwuchs von inter- und transnationalen Organisationen und Institutionen. Darin kommen zunächst einmal das wachsende Interesse und die verbesserten Möglichkeiten vielfältiger Akteure zum Ausdruck, international zu kooperieren, gesellschaftliche Bereiche zu regeln bzw. Einfluss auf politische Prozesse zu nehmen. Nach dem weitgehenden Scheitern der Suche nach einer ausgehandelten neuen Weltwirtschaftsordnung in den 1970er Jahren, dem Verlust der sozialistischen Alternative und der Realisierung neuer globaler Bedrohungen beginnt die Suche nach einer effektiveren Steuerung globaler Probleme. Anfang der 1990er Jahre wurde in einer Studie des Club of Rome (vgl. King/Schneider 1992) zum ersten Mal in diesem Zusammenhang der Begriff von Global Governance verwendet; dieser Begriff wurde einige Jahre später mit der Arbeit der Commission on Global Governance zu einem zentralen Konzept für die Reform des UN-Systems. Ebenfalls in der ersten Hälfte der 1990er Jahre verbreiteten James Rosenau und Ernst Otto Czempiel (1992) diesen Begriff im Sinne von „Governance without Government“ (Rosenau/Czempiel 1992): auf der Basis von Studien zur sektoralen Regulierung globaler Probleme durch eine Vielzahl unterschiedlicher Formen von Kooperation.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre dominieren zwei unterschiedliche Perspektiven der Beschäftigung mit Global Governance die deutsche Diskussion: Zum einen, vor allem am Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), die Konzentration auf das Konzept einer Global-Governance-Architektur, das eine empirisch-deskriptive Darstellung der sich entwickelnden Strukturen inter- und transnationaler Beziehungen in einen grundsätzlich normativen Ansatz der Suche nach optimalen Lösungsmöglichkeiten globaler Probleme integriert (ähnlich in Held 1999; Messner/Nuscheler 1996; Messner 2002; Messner/Nuscheler 2003; Hauchler/Messner/Nuscheler 2001).

Die primär normative Diskussion um Global Governance wird von Ulrich Brand (2003) als „möglicher hegemonialer Diskurs des internationalen Politischen“ bezeichnet, wobei er Global Governance als Teil eines Suchprozesses zur Steuerung von Krisen im Postfordismus sieht und dem Mainstream-Diskurs die Vernachlässigung von Macht- und Herrschaftsbeziehungen vorwirft (vgl. etwa Brand 2000). Ebenso wie fordistische Regulation das letztlich auf sozialen Kompromissen beruhende Ergebnis von Klassenkämpfen darstellt, wird m. E. die Fundsache postfordistische Regulation auch eine Form des Kompromisses zwischen dominanten politisch-ökonomischen Kräften und ihren militanten Kritikern darstellen, der die verschiedensten Risikofaktoren, die den Akkumulationsprozess gefährden, berücksichtigen muss – wobei zu erwarten ist, dass Global Governance dabei sehr wahrscheinlich eine zentrale Rolle spielt (vgl. Hein 1999, 2001). Dabei ist es im Zusammenhang mit der Diskussion über globale Zivilge-

sellschaft natürlich von besonderem Interesse, inwieweit diese einen Gegenpart staatlicher Organisation auf globaler Ebene erhält oder ob dieser Gegenpart weiterhin vor allem in der internationalen Organisation und Kooperationen souveräner Nationalstaaten besteht.

Die Problematik der Staatlichkeit globaler Institutionen wurde zunächst mit der fiktiven Idee eines 'Molochs Weltstaat' vom Tisch gewischt. Dies klingt noch im neuesten Forschungsbericht von Messner und Nuscheler an:

„Global Governance heißt nicht Global Government, also Weltregierung oder Weltstaat. Ein solcher ist weder eine realistische noch eine erstrebenswerte Option, weil eine bürokratische Superbehörde kaum demokratische Legitimation gewinnen könnte und weit entfernt von den zu lösenden Problemen wäre.“ (Messner/Nuscheler 2003: 15)

Allerdings wird in neueren Publikationen zu Global Governance durchaus die Entwicklung globaler Staatlichkeit festgestellt (Hauchler, Messner und Nuscheler 2001: 35-37), die Idee eines globalen Staates aber weiterhin als zumindest unrealistisch abgetan: Lothar Brock versucht den Unterschied so zu erklären:

„Es ist weder erstrebenswert noch wahrscheinlich, dass die 'systemische' Lücke zwischen normativer Integration und kollektiver Handlungsfähigkeit in einem Weltstaat geschlossen wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die bestehenden Ansätze zur Herausbildung einer die Staaten ergänzenden Staatlichkeit weiterentwickelt wird. All diese Formen von staatenübergreifender Staatlichkeit treten nicht an die Stelle der bestehenden Staaten, sondern decken Handlungsfelder ab, die durch die Staaten als solche nicht abgedeckt werden (können)“ (Brock 2001: 396 f.).

Diese Überlegungen erscheinen angesichts der Entwicklung globaler Politik in den letzten Jahrzehnten naheliegend, deuten aber gleichzeitig eine gewisse begriffliche Unklarheit an: Was ist Staatlichkeit ohne Staat? Um zu klareren Aussagen über das Verhältnis von Kooperation und Macht, zur Entwicklung globaler Staatlichkeit, den Perspektiven der Entwicklung eines Weltstaats und der Bedeutung der globalen Zivilgesellschaft in diesem Prozess zu gelangen, erscheinen mir folgende Unterscheidungen wichtig:

- a. die Verwendung von *Global Governance* als ein ziel- und problemlösungsorientiertes Konzept,
- b. die Verwendung des Begriffs der *Global Polity* (Ougaard/Higgott 2002) zur Analyse globaler politischer Prozesse, Institutionen und der Machtstrukturen im globalen politischen System,
- c. die Analyse *globaler Staatlichkeit* im Zusammenhang mit den Fragen der Rechtsförmigkeit und der Durchsetzung verbindlicher politischer Vereinba-

- rungen in Verbindung mit dem weiterhin bestehenden Gewaltmonopol der Nationalstaaten,
- d. die Fragen des *Gewaltmonopols* und der *zentralen Gesetzgebungskompetenz* in Bezug auf die Diskussion der Entwicklung eines *Weltstaates* und dessen Verhältnis zu den existierenden Nationalstaaten.

Reflektionen zur Entstehung und zur konkreten Gestalt von transnationalem Recht implizieren nicht nur die abstrakte Frage, welche institutionelle Strukturen sachgerechter sind, sondern auch die Frage nach den Machtverhältnissen und damit den Chancen, Ordnungsstrukturen *so oder so* zu etablieren und sie danach evtl. *so oder so* zu nutzen. Die These globaler Staatlichkeit ohne globalen Staat würde vor diesem Hintergrund bedeuten, dass globale Rechtsstrukturen entstehen, deren Machtbasis durch ein globales Machtfeld bestimmt ist, das durch die Interaktion und Interdependenz einer Vielzahl unterschiedlich machtvoller Akteure im weltgesellschaftlichen Zusammenhang entsteht. Können aber derartige Rechtsstrukturen stabil sein, ohne dass eine umfassendere globale politische Ordnung beginnt, ein solches prinzipiell chaotisches Machtfeld dauerhafter zu strukturieren – und damit politische Herrschaftsstrukturen auf der globalen Ebene entstehen?

Die globale Zivilgesellschaft entwickelt sich in Wechselbeziehung zu diesen verschiedenen Ebenen globaler Politik. Sie ist eng verwoben in die normativen Bemühungen um Global Governance und ist mit ihren Aktivitäten bei der Vertretung der jeweiligen Interessen der eigenen Basis ebenso wie in ihrem advokatorischen Handeln Teil der Auseinandersetzungen innerhalb der Global Polity, einschließlich der Auseinandersetzungen um den Einsatz von Gewalt zur Verhinderung von groben Menschenrechtsverletzungen sowie der Abwehr von Aggressionen einzelner Nationalstaaten.

Das Konzept der globalen Politik erlaubt es, verschiedene Ebenen dessen, was gemeinhin als Global Governance bezeichnet wird, zu unterscheiden, wodurch gleichzeitig eine Differenzierung zwischen globalen Staatsfunktionen und einer globalen Zivilgesellschaft möglich wird, andererseits aber auch die Interaktionen zwischen beiden genauer erfasst werden kann. Zweifellos entspricht der dargestellten Hybridität des politischen Raumes auch eine Hybridität von Zivilgesellschaft, deren Rolle bei der Entwicklung globaler institutioneller Strukturen nicht immer klar von der Rolle von Nationalstaaten als *formal legitimierte Verhandlungspartner* zu unterscheiden ist.

Eine enge Verknüpfung mit staatlichen Akteuren besteht offensichtlich in vielerlei Formen: Sie werden in internationale Regierungsorganisationen kooptiert, in vielen Politikbereichen gibt es enge Kooperationen zwischen NGOs und Nationalstaaten (einschließlich der staatlichen Finanzierung von NGOs), aber auch mit Unternehmen (etwa: *Public Private Partnerships*). Sind Kooperationen von NGOs etwa mit staatlichen skandinavischen Organisationen der Entwick-

lungskooperation, um bestimmte Positionen in der WTO zu stärken, zivilgesellschaftlich? Wie ist die Kooperation mit Regierungen der Entwicklungsländer einzuordnen? Welche Beziehungen bestehen zwischen nationalstaatlichen und globalen Strukturen einerseits, pluralistischen, inklusionsorientierten zivilgesellschaftlichen Akteuren und partikularistischen Akteuren nichtstaatlicher Politik, also etwa nationalistischen und religiös-fundamentalistischen Gruppen, andererseits?

Vieles spricht dafür, dass sich mit der Entwicklung weltgesellschaftlicher Strukturen die Beziehungen zwischen Individuen, kollektiven gesellschaftlichen Akteuren, Nationalstaaten und inter- bzw. transnationalen Institutionen neu formieren. Die Zivilgesellschaft als soziale Kraft mit lokaler Verankerung, einer Orientierung an diversen Aspekten des öffentlichen Wohls, aber keiner institutionellen Bindung an nationale Räume, könnte dabei eine zentrale katalytische Rolle zukommen. Den vielleicht deutlichsten Ausdruck des Entstehens einer breiten Kommunikation unter den verschiedensten Gruppen einer pluralistischen Zivilgesellschaft stellen die großen NGO-Foren am Rande der Weltkonferenzen seit Rio 1992 dar, die in gewisser Weise durch die seit 2001 jährlich stattfindenden Weltsozialforen institutionalisiert worden sind. Die Weltsozialforen stehen in einem bewusst inszenierten politischen Kontrast zu den etwa zur gleichen Zeit im Jahr stattfindenden Weltwirtschaftsforen; typisch jedoch für den integrativen Charakter der global-pluralistischen Zivilgesellschaft ist die Tatsache, dass es inzwischen nicht mehr völlig ungewöhnlich ist, dass Redner und Organisationen auf beiden Foren auftraten.

5 Globale Politik und Zivilgesellschaft als Katalysator für den Prozess globaler Vergesellschaftung

Der Prozess globaler Vergesellschaftung führt also zur Ausweitung des Raums zivilgesellschaftlichen Handelns, womit Zivilgesellschaft gleichzeitig zur Konstitution eines Raums globaler Politik beiträgt. Im Folgenden soll nun etwas genauer auf die vielfältigen Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure in einigen zentralen Politikfeldern globaler Politik eingegangen werden, um die komplexen Interaktionen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren verschiedenen Typs, globaler Politik und der Herausbildung von Elementen globaler Staatlichkeit zu verdeutlichen.

5.1 Menschenrechte

Menschenrechte bilden sicherlich den ältesten Bezugspunkt zivilgesellschaftlicher Aktivitäten. Das gilt für die normative Basis des Kampfes um Rechtssicher-

heit und demokratische Freiheit im Prozess der Entwicklung des modernen Staates in Europa und das gilt auch, wie oben skizziert, für die Anfänge einer internationalen Zivilgesellschaft sowie für das Erstarken einer globalen Zivilgesellschaft in den Auseinandersetzungen mit Militärdiktaturen in den 1970er Jahren. Es waren zunächst linke Solidaritätsbewegungen, meist organisiert in lokalen Komitees und häufig getrennt nach unterschiedlichen politischen Richtungen, die in vielfältiger Weise politischen Druck erzeugten sowie in Bezug auf Menschenrechts- und Flüchtlingsfragen häufig eng mit Amnesty International zusammenarbeiteten.

Andererseits standen Menschenrechtsforderungen stark im Schatten des Ost-West-(System-)Konflikts: Eine opportunistische (z. T. auch blauäugige) Unterstützung repressiver Regime war auf beiden Seiten zu finden, etwa China und Albanien von Seiten linker Gruppen, Chile unter Pinochet von Seiten der Rechten. Von linken Gruppen war der verbreitete Vorwurf an westliche Regierungen zu hören, sie betonten die politischen Menschenrechte vor allem als politisches Druckmittel gegen sozialistische Regime und deren egalitärer Politik. Wirtschaftliche und soziale Menschenrechte würden dagegen ignoriert, ebenso wie häufig die Missachtung politischer Menschenrechte in rechten Diktaturen.

Allerdings deutete sich im Verlaufe der 1980er Jahre eine erste Phase zu einem neuen Verständnis politischer Menschenrechte an, vermittelt über die „Dritte Welle der Demokratisierung“: Nach den Erfahrungen mit den Militärdiktaturen der 1970er Jahre (und einer wachsenden Desillusionierung in Bezug auf Befreiungsbewegungen an der Macht) löste sich auch unter den lateinamerikanischen Linken und den sie unterstützenden zivilgesellschaftlichen Gruppen in anderen Ländern die Wertschätzung für die Gewährleistung politischer Menschenrechte zunehmend von der Systemfrage. Gleichzeitig finden wir bei den internationalen Finanzinstitutionen (IWF/Weltbank: IFIs) eine zunehmende Diskussion über die Zusammenhänge zwischen politischen Systemen und einer verantwortlichen Wirtschaftspolitik; der Zusammenhang zwischen der Selbstbereicherung von politischen Eliten und autoritären politischen Systemen rückt in den Vordergrund und damit verbinden sich Forderungen nach dem Rückzug des Staates aus der Ökonomie mit Fragen von Demokratie und Menschenrechten, vor allem politischer Freiheitsrechte und dem Spielraum für zivilgesellschaftliche Organisationen; politische Konditionalität wird zu einem zentralen Punkt von Strukturanpassungsabkommen (Tetzlaff 1988).

Seit Mitte der 1990er Jahre kommt es zu einer Verschiebung des Schwerpunktes der Menschenrechtspolitik zivilgesellschaftlicher Organisationen hin zu wirtschaftlich-sozialen Menschenrechten (Recht auf Land, Recht auf Nahrung etc.) sowie der Frage nach legitimen Formen der Intervention (im Falle massiver Verletzung der Menschenrechte). Dabei spielen wiederum neue Formen von Menschenrechtsorganisationen eine wichtige Rolle wie vor allem FIAN (Food-First Informations- & Aktions-Netzwerk) mit einem umfangreichen organisatori-

schen Netzwerk und breiten problemfeldorientierten Bündnisse mit einer Vielzahl anderer NGOs im Bereiche der Menschenrechts- und Landwirtschaftspolitik. Eine sehr viel stärkere Bedeutung auch der sozialen und ökonomischen Menschenrechte im Rahmen einer rechtsbasierten Politik auch internationaler Organisationen und einzelner Nationalstaaten steht in engem Zusammenhang mit dieser Entwicklung auf zivilgesellschaftlicher Ebene.⁵ Auch die internationalen Wirtschaftsorganisationen sind seit Ende der 1990er Jahre sehr viel offener für diese Ziele.

5.2 *Strukturanpassung, IWF/Weltbank*

Die früheren Aktivitäten linker Gruppen zur Unterstützung 'emanzipatorischer' (sprich: sozialistischer) Regime verbanden sich in den 1980er Jahren ziemlich bruchlos mit dem Kampf gegen die neoliberale Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank, später auch die WTO. Man kann die bereits damals umfangreichen Proteste aus Anlass der Jahrestagungen der IFIs sicherlich als Ausgangspunkt der sich im folgenden Jahrzehnt konstituierenden globalisierungskritischen Bewegung ansehen (vgl. etwa Altvater et al. 1987).

Eine Arbeitsgruppe um Robert O'Brien untersuchte die Interaktionen zwischen den etablierten, staatszentrierten multilateralen Wirtschaftsorganisationen (IFIs und WTO) und den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die deren Politik angreifen und unter Druck setzten. Sie kommen aufgrund einer Reihe von Fallstudien zu dem Ergebnis, dass die globalen sozialen Bewegungen einen erheblichen Einfluss auf die Politik internationaler Organisationen, so vor allem auf die zunehmende Berücksichtigung sozialer Probleme genommen haben. Dies müsse allerdings im Zusammenhang einer stärkeren Differenzierung der Rolle einzelner Länder (v. a. Stärkung des Einflusses der USA) im internationalen System gesehen werden, was zu erheblichen Veränderungen in den globalen Konfliktkonstellationen geführt habe – die Autoren sprechen von einem „komplexen Multilateralismus“ (O'Brien et al. 2000).

Inwieweit die Veränderung der Positionen der Weltbank seit Mitte der 1990er Jahre vor allem als Reaktion auf die Aktivitäten sozialer Bewegungen oder aber primär als Resultat einer Neueinschätzung der globalen Situation durch die Weltbank selbst interpretiert werden muss, ist methodisch unmöglich zu entscheiden. Jedenfalls traten jetzt Armutsbekämpfungsstrategien in den Vordergrund, vehement vertreten durch den neuen Präsidenten James Wolfensohn und

⁵ Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Verabschiedung eines General Comment on the Right to Food durch die Vereinten Nationen im Jahre 1997, die aktuellen Verhandlungen über Voluntary Guidelines on the Right to Food im Rahmen der FAO, die stärkere Bedeutung der Menschenrechte im Rahmen der Politik der UNDP (vgl. UNDP 1998) und die Null-Hunger-Strategie des brasilianischen Präsidenten Lula.

seinen Chefökonom Joseph Stiglitz, und später konkretisiert durch das Instrument der Poverty Reduction Strategy Papers als Vorbedingung eines Schuldenerlasses und neuer Kredite für die hochverschuldeten armen Länder. Auch die Verabschiedung der Millennium Development Goals durch die Vereinten Nationen, also einer Verpflichtung soziale Indikatoren in den armen Ländern im Allgemeinen bis 2015 deutlich zu verbessern, deutet auf veränderte Zielsetzungen der internationalen Politik hin. Allerdings werden dabei die grundlegenden neoliberalen Wirtschaftskonzepte nicht revidiert, sondern lediglich ergänzt durch die Förderung unterstützender Aktivitäten zur Ermächtigung der von sozioökonomischer Exklusion bedrohten sozialen Gruppen. Analytisch kann das als ein ordnungspolitisch kohärentes Konzept postmoderner Gouvernamentalität gesehen werden, aber auch als ein Kompromiss zwischen dem Druck, den zivilgesellschaftliche Akteure einerseits, mächtige ökonomische Akteure andererseits, evtl. vermittelt über nationalstaatliche Politik, ausüben.

Unter den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen, die sich mit den Politikfeldern der internationalen Wirtschaftsorganisationen beschäftigen, hat diese Entwicklung eine Differenzierung gefördert: Eher ordnungspolitisch orientierte Akteure ('Globalisierungskritiker') blieben von der Umorientierung der Weltbank (teilweise auch des IWF) relativ unbeeindruckt und setzten ihre mehr oder weniger massiven Proteste gegen diese Organisationen (sowie auch die G7/G8) fort, während viele der eher sozial- und umweltpolitisch orientierten NGOs im Rahmen der Armutsbekämpfung, der Demokratieförderung und ähnlichen Themen doch zumindest partiell auf die zunehmenden Kooperationsangebote der Weltbank eingehen. Verbreitet lässt sich beobachten, dass ein und dieselben NGOs in Teilbereichen mit internationalen Organisationen zusammenarbeiten, die sie in anderer Hinsicht massiv kritisieren. Selbst jedoch für die meisten Globalisierungskritiker gilt, dass sie trotz massivster Kritik im Hinblick auf die Definition der Probleme nicht mehr – wie noch große Teile der linken Gruppen der 1970er Jahre – eine völlig andere Sprache sprechen als die internationalen Finanzinstitutionen und dass sie durchaus die direkte Auseinandersetzung mit Vertretern dieser Organisationen suchen.

5.3 *WTO/Welthandelsordnung:*

Während die Aufgaben von Weltbank und IWF grundsätzlich auf der Ebene der Lösung spezifischer Probleme im internationalen System liegen, schafft die WTO das internationale Recht, das diese Weltordnung zementiert. Es ist daher nicht erstaunlich, dass seit der sozialpolitischen Umorientierung der IFIs die WTO zum Hauptgegner der globalisierungskritischen Bewegung geworden ist. Das Scheitern der WTO-Konferenz von Seattle nach riesigen Demonstrationen, in denen jahrelange Aktivitäten kulminierten, stellt das zentrale Ereignis in der

Konfrontation zwischen globalisierungskritischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und einer Organisation dar, die eine liberale, ökonomische Globalisierung fördernde internationale Rechtsordnung vorantreibt. Allerdings zeigen sich auch auf diesem Feld in den Jahren nach Seattle gewisse Annäherungsprozesse im Sinne postmoderner Gouvernamentalität: Auf der Seite der WTO wird dies dadurch verdeutlicht, dass die zwei Jahre später in Doha eingeleitete neue Verhandlungsrunde als Doha Development Round bezeichnet wird, aber auch an einer größeren Sensibilität gegenüber den Positionen der Entwicklungsländer, auf der Seite der Globalisierungskritiker an einer latenten Uminterpretation dieser Bezeichnung. Überwog in den 1990er Jahren eine grundlegende Ablehnung der Globalisierung, so versteht man sich nun eher als Kritiker an dieser spezifischen Form der Globalisierung. Die Forderung „Weg mit der WTO!“ wich bei vielen dem Versuch, die Machtstrukturen innerhalb der WTO zu verändern. Dabei lässt sich, wie die folgende Skizze der Konflikte um das TRIPS-Abkommen und den Zugang zu Medikamenten zeigt, zumindest an einzelnen Punkten ein recht enger Zusammenhang zwischen den Aktivitäten von NGOs und der Stärkung der Position vor allem der ärmeren und kleineren Entwicklungsländer nachweisen.

In den 1990er Jahren verwandelte sich AIDS aus einer Krankheit mit Schwerpunkt in den USA und anderen Industrieländern in eine Seuche der armen Länder, vor allem Afrikas, welche die durchschnittliche Lebenserwartung in den am stärksten betroffenen Ländern drastisch senkte und die sozioökonomischen Entwicklungsprobleme verschärfte. Tatsächlich sind bereits seit 1989 die sog. antiretroviralen Medikamente verfügbar, die den Ausbruch von AIDS-Symptomen weitestgehend unterdrücken können, allerdings zu einem Preis (7.000 US\$ pro Jahr), der einen breiten Zugang zu diesen Medikamenten vor allem in den armen Ländern verhinderte. Eine wachsende Zahl von NGOs kämpfte zunächst in den USA und später auf internationaler Ebene für einen universellen Zugang zu den Medikamenten. Dies schien zunächst aussichtslos, zumal auch die internationalen Organisationen in diesem Bereich (WHO, UNAIDS, Weltbank) zunächst einer Politik der Prävention absolute Priorität gaben.

Die Situation änderte sich 1997, als Brasilien beschloss, auf starken Druck der Zivilgesellschaft sowie auf der Basis einer eigenen Produktion von Generika, jedem HIV-Infizierten den Zugang zu den entsprechenden Medikamente zu garantieren. Dies war der Beginn heftigster Auseinandersetzungen mit der Pharmaindustrie vor allem in Bezug auf das TRIPS-Abkommen, das die Produktion von Generika nur auf der Basis von sog. Zwangslizenzen in nationalen Notsituationen vorsah – was aber ist eine nationale Notsituation? Es ist nun weitestgehend den immer umfassenderen Kampagnen von NGOs zu verdanken, dass es zu einer Klärung der TRIPS-Regeln in Bezug auf Zwangslizenzen (Doha-Deklaration vom 14.11.2001) und vor allem in Bezug auf die Möglichkeit von Ländern, die selbst nicht über die Technologie zur Produktion von Generika

verfügen, Zwangslizenzen für den Import entsprechender Medikamente zu erteilen (Vereinbarung vom 30.09.2003), kam. Das Ergebnis dieses Prozesses war zum einen, dass nun auch die Pharmaindustrie sich genötigt sah, die Medikamente in Entwicklungsländern erheblich günstiger anzubieten,⁶ zum anderen, dass die WHO Malaria der 2002 gegründete Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and sowie umfassende Programme zur Förderung der Behandlung von AIDS-Patienten mit antiretroviralen Medikamenten entwickelten bzw. finanzierten.

Sowohl Mitarbeiter des WTO-Sekretariats als auch von der deutschen Verhandlungsdelegation betonten, dass der von zivilgesellschaftlichen Organisationen erzeugte Druck so groß war, dass den an den Verhandlungen beteiligten Staaten kaum eine andere Möglichkeit blieb, als den Anwendungsbereich von Zwangslizenzen sehr breit zu definieren – was heißt, dass Pharmaunternehmen, welche die Anwendung dieses Mittels vermeiden wollen, in ihrer Preisgestaltung gegenüber armen Ländern kompromissbereit sein müssen.⁷

Diese Auseinandersetzungen machen zumindest für ein Politikfeld deutlich, dass auch Prozesse der Aushandlung einer globalen, wirtschaftsliberalen Ordnung, die widersprüchlichen Entwicklungen, die mit der Entfaltung einer von mächtigen wirtschaftlichen und politischen Interessen vorangetriebenen Ordnung ausgelöst werden, berücksichtigen müssen und zivilgesellschaftliche Organisationen, die die Betroffenen vertreten, Ernst zu nehmen sind (vgl. dazu ausführlicher Hein 2004). Auch wenn in der Frage des Zugangs zu lebensrettenden Medikamenten sicherlich die Unmittelbarkeit ethischer Implikationen eine wichtige Rolle spielt, so zeichnen sich andere Politikfelder ab, in denen ähnliche Ansätze eines Diskurses zu politischen Kompromissen führen können (etwa: Recht auf Nahrung und Formen des Agrarprotektionismus in den Industrieländern).

5.4 *Krieg und Frieden*

Ich hatte oben schon darauf hingewiesen, dass die Friedensbewegung der 1980er Jahre eine erhebliche Rolle bei der Entwicklung einer globalen Zivilgesellschaft spielte. Tatsächlich ging dieser Effekt erheblich über das Entstehen transnationaler Netzwerke im Kampf gegen eine weitere Aufrüstung hinaus: Mary Kaldor (2003) zeigt eine Vielzahl von sich entwickelnden Beziehungen zwischen der Friedensbewegung im Westen und Dissidentengruppen in Osteuropa auf und sieht darin die Basis einer globalen Zivilgesellschaft nach den Ereignissen von 1989.

⁶ Der neueste UNAIDS Global Report (2004) zeigt am Beispiel von Uganda, dass die Preise eines Sets antiretroviraler Medikamente (für ein Jahr Behandlung) von: 10.000-12.000 US\$ (1998) auf schließlich 140 US\$ pro Jahr und Patient gedrückt werden konnten.

⁷ Interviews, die im Juni 2004 mit Mitarbeitern des WTO-Sekretariats sowie verschiedener NGOs in Genf durchgeführt worden sind

Die Hoffnung auf eine neue friedliche Weltordnung und eine erhebliche Friedensdividende durch Abrüstung trog jedoch; 'neue Kriege' ließen nicht lange auf sich warten. Zwar haben der Golfkrieg von 1990 und die Interventionen in Ex-Jugoslawien und in Somalia wenig gemeinsam, aber doch eines: Es handelte sich jeweils um Verstöße gegen die globale Rechtsordnung, sei es wie im Falle des Golfkriegs um eine klassische Aggression gegen einen anderen Staat oder wie in den meisten anderen Fällen um schwere Menschenrechtsverletzungen. Die These von Michael Hardt und Antonio Negri, dass aktuelle Interventionen im „Empire“ sich nicht mehr als Kriege, sondern als Polizeiaktionen zur Aufrechterhaltung der globalen Ordnung präsentieren, reflektiert diese Situation (vgl. Hardt/Negri 2002: 351).

Eine globale Zivilgesellschaft, die zu einem erheblichen Teil aus der Friedensbewegung entstanden war, hatte vor allem mit zwei Problemen zu kämpfen: Zum einen mit dem Problem, *militärische* Interventionen überhaupt gut zu heißen – akzeptiert man allerdings die Notwendigkeit eines staatlichen Gewaltmonopols als Grundlage der Absicherung legitimer demokratischer Entscheidungen gegen deren Infragestellung durch die Gewalt Einzelner, dann ist letztlich der Frage nach dem Einsatz von Gewalt als letztem Mittel zur Durchsetzung internationalen Rechts nicht auszuweichen. Zum anderen ist die Entscheidung über eine gewaltsame Intervention letztlich immer noch eine Entscheidung von Nationalstaaten. Damit spielen sachfremde Interessen mächtiger sozialer Akteure, welche die Entscheidungen nationaler Regierungen beeinflussen und die individuell verschiedene militärische Macht der einzelnen Nationalstaaten eine zentrale Rolle. Während es im sozialen und ökonomischen Bereich vielfältige Möglichkeiten politischer Einflussnahme, des Verhandeln und konkreten Helfens gibt, konzentrieren sich hier die Möglichkeiten auf die Beeinflussung der Entscheidungen nationaler Regierungen. Der Konflikt zwischen globaler Verantwortung im Rahmen globalisierter gesellschaftlicher Beziehungen und nationalstaatlicher politischer Organisation tritt hier besonders hervor, da er kaum durch mediatisierende Formen globaler Politik überbrückt werden kann. Das ist zunächst durchaus im Sinne einer pluralistischen Zivilgesellschaft, denn eine konkurrierende Pluralität von 'Gewaltanbietern' ist ja gerade das, was ausgeschlossen werden soll, verweist aber auf die Problematik, dass zivilgesellschaftliche Akteure zwar Interessen weltgesellschaftlicher Gruppen in den globalen politischen Prozess einbringen können, dass es jedoch für die Kontrolle von Gewalt eindeutig legitimierter Institutionen bedarf, die es auf der Ebene globaler Politik nicht gibt.

Ein drittes Problem betrifft die bereits genannten Brüche in der Zivilgesellschaft selbst. Nicht erst seit dem 11.09.2001, sondern auch in vielen Auseinandersetzungen der 1990er Jahre tritt die oben charakterisierte Fragmentierung zwischen pluralistischen und partikularistischen Vorstellungen wieder zu Tage – wobei letztere sowohl bei Akteuren, die globale Regeln vor dem Hintergrund prämoderner fundamentalistischer oder ethnisch-nationalistischer kultureller

Einflüsse verletzen zu finden sind, als auch bei Gruppen, die Interventionen unterstützen, weil sie ihre eigene privilegierte Position gegen 'Bedrohungen aus dem Süden' verteidigen wollen. Auch Gruppen, die glauben, man könnte Modelle westlicher Demokratie mit Gewalt exportieren, sind nicht bereit, sich einem pluralistischen zivilgesellschaftlichen Diskurs zu stellen.

Wenn man akzeptiert, dass nur menschenrechtliche Fragen und Fragen der Durchsetzung einer globalen Rechtsordnung in Einzelfällen Interventionen rechtfertigen können, dann stellt diese Kluft zwischen unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Entwicklungen eine zentrale Bruchstelle dar, die überbrückt werden müsste, denn gerade sie verhindert inklusive politische Diskurse, die eine Grundlage für die Entwicklung von Institutionen bilden, welche Gewaltanwendung jenseits nationaler Grenzen in vertretbarer und effektiverer Weise legitimieren können, als das jetzt beim UN-Sicherheitsrat der Fall ist. Im folgenden Kapitel soll der Hintergrund partikularistischer Formen von Zivilgesellschaft etwas genauer beleuchtet werden.

6 Zivilgesellschaft, Ungleichheit und Ungleichzeitigkeit: Zivilgesellschaft und Brüche in der Weltgesellschaft

Die andere Seite der globalen Zivilgesellschaft, zu der teilweise Organisationen bis hin zu Al Kaida gezählt werden, muss vor allem im Zusammenhang globaler ungleichzeitiger Entwicklung gesehen werden, die in den vergangenen Jahrzehnten sowohl in den entwickeltesten als auch in weniger entwickelten Regionen einflussreiche Manifestationen partikularistischer Kräfte hervorgebracht hat. Wir finden unterschiedliche Niveaus von „dis-embedding“/ „re-embedding“ in verschiedenen Weltregionen: Dies betrifft sowohl die Entwicklung innerhalb nationaler/lokaler Gesellschaften in Entwicklungsregionen als auch Versuche, ein erneutes „dis-embedding“ nach den Prozessen gesellschaftlicher und sozialstaatlicher Integration im Rahmen fordistischer Industriegesellschaften zu verhindern.

Letzteres gilt vor allem für konservative Elemente in zentralen Gesellschaften wie religiöse Fundamentalisten, Nationalisten und ausländerfeindliche Organisationen; aber auch wichtige Vertreter der realistischen Theorie internationaler Beziehungen, die in den USA eine relativ breite Basis für eine unilateralistische, von Sendungsbewusstsein geprägte Außenpolitik mobilisiert haben, sind dazu zu rechnen. Auch Teile der Gewerkschaften sowie protektionistischer Wirtschaftsverbände, die für eine Politik der Verteidigung von Privilegien durch wirtschaftliche Abschottung stehen, spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle. Allerdings sind fundamentalistische Gruppen klar zu unterscheiden von vielen NGOs verschiedener Religionsgemeinschaften, die sich voll in den globalen zivilgesellschaftlichen Prozess um Menschenrechte und globale Vereinbarungen einbringen und damit zur pluralistischen Zivilgesellschaft zu zählen sind.

Ungleichzeitige Entwicklung bedeutet, dass in vielen Ländern des Südens der Globalisierungsprozess (und die diesen vorantreibenden Institutionen) einen verstärkten Druck auf eine Modernisierung des Staates, eine klare Trennung von öffentlicher und privater Sphäre und demokratische Freiheiten für zivilgesellschaftliche Entwicklung ausüben, gleichzeitig die Rahmenbedingungen ganz andere sind als für den jahrhundertlangen Prozess der Herausbildung der Moderne in Europa. Religiöser Fundamentalismus, obwohl im allgemeinen mit dem Ziel eines „re-embedding“ sozialer Entwicklung verbunden, nahm in vielen Entwicklungsländern den Charakter einer quasi zivilgesellschaftlichen Mobilisierung an, da diese Bewegungen sich unter Ausnutzung des Drucks zur politischen Liberalisierung gegen autoritäre modernisierungsorientierte Staaten und die sie tragenden Staatsklassen wendet (Ibrahim 1997; Harders 2002; Faath 2003).

In zweierlei Hinsicht sind zumindest eine Reihe islamisch fundamentalistischer Organisationen der *globalen* Zivilgesellschaft zuzurechnen und zwar zum einen wegen des grundsätzlich transnationalen (da nämlich im Prinzip pränationalen) Charakter des Islams und zum anderen wegen ihrer Proteste gegen globale soziale Ungerechtigkeit. Wieweit nun militante islamistische Organisationen als zivilgesellschaftlich bezeichnet werden können, ist eine Definitionsfrage, doch besteht kein Zweifel daran, dass deren Aktionen von anti-westlichen zivilgesellschaftlichen Gruppen mit (einer gewissen) Sympathie verfolgt werden.

Die Interpretation des Verhältnisses Religion–Staat–Politik stellt sicherlich ein grundlegendes Problem der Anschlussfähigkeit islamischer Organisationen an die moderne pluralistische Zivilgesellschaft dar, wie etwa das folgende Zitat von Ahmad H. Sakr, einem liberalen Muslim in den USA:

„Islam is not just a religion as is the case with Western religions. It is a total way of life, and has complete systems for mankind. This means that there is no separation between state and religion. They are both embodied together under the umbrella of Islam. The state and all those in power are under the domain of God.“ (Sakr 1994)⁸.

Ein solches Verständnis des Islam impliziert eine Reintegration der Zivilgesellschaft, die u.a. durch die Entwicklung islamischer Bewegungen in säkularen Staaten entstanden ist, in eine allumfassende islamische Gesellschaft. Die Entwicklung im Iran zeigt allerdings, dass einer Herauslösung aus den weltgesellschaftlichen Rahmenbedingungen mit ihren Bedingungen wirtschaftlichen Erfolges (Bildung, Kommunikation etc.) und damit auch einer vollständigen Unterdrückung zivilgesellschaftlicher Entwicklung relativ enge Grenzen gesetzt sind.

Die Suche nach Formen der Koexistenz mit nicht islamischen Gesellschaften kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die mangelnde Trennung von Staat und Religion ein grundlegendes prämodernes Element darstellt. Islamistische

⁸ Rede von Ahmad H. Sakr, wiedergegeben
http://www.geocities.com/WestHollywood/Park/6443/Jihad/jihad_main.htm

Bewegungen sind vor allem als Reaktion auf Versuche einer autoritären Durchsetzung von Säkularisierungsprozessen in Verbindung mit dessen wirtschaftlichem Scheitern entstanden. In anderen Ländern, in denen entweder nachhaltigere Formen der Säkularisierung stattgefunden haben (Türkei, Indonesien) oder aber der Islam nur eine von mehreren großen Religionsgemeinschaften darstellt (Malaysia), haben diese Bewegungen nicht die gleiche Bedeutung erlangt, aber auch hier lässt sich eine Parallelität von politischer Liberalisierung und einer Stärkung islamischer zivilgesellschaftlicher Organisationen feststellen. Dagegen spielte im ehemaligen Jugoslawien sowie in Teilen der ehemaligen Sowjetunion der islamische Fundamentalismus offenbar selbst dort, wo der Islam die wichtigste Religion darstellt, keine derart zentrale Rolle, wobei hier ungleichzeitige Entwicklung partikularistische Elemente der Zivilgesellschaft vor allem in Form nationalistischer Bewegungen gestärkt hat.

7 Typen zivilgesellschaftlicher Akteure in der globalen Zivilgesellschaft

Zusammenfassend kann man feststellen, dass offenbar eine Art doppelter Fragmentierung der globalen Zivilgesellschaft besteht. Einerseits, wie betont, zwischen *pluralistischen* und *partikularistischen* Formen zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, andererseits innerhalb beider Gruppen, wobei ich hier auf gängige Unterscheidungen zurückgreife. Während sich die erste Gruppe vor allem Vertreter marktwirtschaftlicher Konzepte und sozial-advokatorische Gruppen gegenüberstehen, unterscheidet sich im zweiten Fall zwischen denjenigen Gruppen, die sich aufgrund ihres ideologischen Hintergrundes heftig dagegen wehren würden, überhaupt in einer Kategorie zusammengefasst zu werden, nämlich zwischen nationalistischen (einschließlich solchen mit demokratisch-fundamentalistischem Sendungsbewusstsein) und religiös fundamentalistischen Gruppen.

Die folgende Matrix stellt einen Versuch dar, diese unterschiedlichen Formen der globalen Zivilgesellschaft im Hinblick auf ihren Bezug zu Formen der Staatlichkeit zu systematisieren. Dabei geht es in erster Linie um die beiden Dimensionen des Nationalstaats und der globalen Staatlichkeit sowie um die dominanten Ziele in Bezug auf diese beiden Ebenen der Staatlichkeit: nämlich eine demokratische, zumindest laizistische Organisation oder einen religiös geprägten Staat oder die Priorität der Durchsetzung marktwirtschaftlicher Regeln bzw. sozialer Rechte im Bereich globaler Staatlichkeit. Die Zeichen in den einzelnen Feldern der Matrix charakterisieren die wertbezogenen Affinitäten bzw. Abwehrpositionen in Bezug auf jedes Feld der Matrix zu, wobei sie allein auf der Einschätzung des Autors beruhen. Dabei handelt es sich natürlich um eine typologisierende Darstellung, die abweichende Kombinationen der politischen Prioritäten sowie Grenzfälle nicht ausschließt. Unterschiedliche, durch Querstriche getrennte Wertungen in einem Feld deuten an, dass es innerhalb der betref-

fenden Gruppe deutlich differenzierbare Untergruppen gibt, so etwa im Bereich sozial orientierter Gruppen vehemente Gegner einer weltwirtschaftlichen Liberalisierung und andere Akteure, die eine ökonomische Liberalisierung nicht grundsätzlich ablehnen, aber der Umsetzung sozialer Menschenrechte Priorität geben.

Wir finden nun innerhalb der pluralistischen Zivilgesellschaft zwischen beiden Gruppen sehr ähnliche Wertevorstellungen in Bezug auf die nationalstaatliche Ebene, nämlich eine hohe positive Bewertung von Demokratie und eine Ablehnung von religiös definierten Staaten. Angesichts dieses Basiskonsenses ist innerhalb der pluralistischen Zivilgesellschaft – trotz aller politischen Auseinandersetzungen – durchaus eine vielfältige Kommunikation zwischen den wirtschaftsliberal orientierten Vertretern von Wirtschaftsverbänden, großen Unternehmen und Parteien, denen es auf globaler Ebene primär um eine *marktwirtschaftliche* Regelung der Weltwirtschaft geht, einerseits und Globalisierungskritikern, die für eine *sozial* gerechte Weltgesellschaft und ein starkes politisches Gegengewicht gegen die Auswirkungen der Liberalisierung (bzw. deren Begrenzung) eintreten, andererseits, zu beobachten.

Innerhalb der partikularistischen Zivilgesellschaft dagegen tobt zwischen den nationalistischen (z. T. auch demokratisch- fundamentalistischen) Gruppen der Industrieländer und den religiösen Fundamentalisten vieler Entwicklungsländer der eigentliche „Kampf der Kulturen“, da hier die grundlegenden politischen Werte einander diametral widersprechen – wobei sie einander aber gerade deshalb gegenseitig bestärken. Darüber hinaus finden sich kaum ausgeprägt positive Positionen in Bezug auf die Entwicklung globaler Staatlichkeit.

Tabelle: Typen der Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft und Staat

	Zivil- gesellschaft	➔	pluralistisch	partikularistisch		
Staat			marktwirtschaftlich	sozial	nationalistisch	fundamentalistisch
Nationalstaat ↓	demokrat./ laizistisch	(++)	(++)	(+++)	(-)	
	religiös/ islamisch	(--)	(-)	(---)	(+++)	
Globaler Staat	Markt	(+++)	(--/+)	(--/+)	(---)	
	Sozial	(0)	(+++)	(--)	(+)	

Quelle: eigene Bearbeitung

Ähnliche Wertungen in Bezug auf die jeweiligen Zeilen deuten an, dass zwischen verschiedenen Typen zivilgesellschaftlicher Akteure in geeigneten Situationen politische Bündnisse denkbar sind. So z. B. im Hinblick auf protektionisti-

sche Politik zwischen sozial orientierten pluralistischen Gruppen und nationalistischen Gruppen, die keine ausländischen Produkte ins Land lassen wollen. Das grundsätzlich unterschiedliche Weltverständnis beider Gruppen beschränkt eine derartige Zusammenarbeit jedoch erheblich.

Auch in Bezug auf konkrete Themenfelder globaler Politik (z. B. Weltfrauenkonferenzen, Fragen internationaler Sozialpolitik, Menschenrechtsfragen etc.) stoßen pluralistische und partikularistische Elemente der Zivilgesellschaft immer wieder aufeinander und gehen partielle Allianzen ein, die allerdings meist voraussetzen, dass grundlegende Fragen ausgeklammert werden. Beide Typen von zivilgesellschaftlichen Organisationen spielen zweifellos eine Rolle in den Auseinandersetzungen um die politischen Positionen von Industrieländern in internationalen Verhandlungen bzw. um international relevante Politiken von Nationalstaaten. Die meisten Auseinandersetzungen um unterschiedliche Orientierungen internationaler Organisationen finden jedoch fast ausschließlich im Rahmen einer pluralistischen zivilgesellschaftlichen Orientierung statt – d. h. zwischen marktwirtschaftlich und sozialpolitisch orientierten Gruppen; das gilt selbst für Projekte wie die aktuellen Initiativen der UNESCO zur völkerrechtlichen Verankerung des Recht auf kulturelle Vielfalt.

8 Weltgesellschaftliche Integration und ihre Bruchstellen: Ausblick

Zivilgesellschaftliche Entwicklungen verstärken das Bewusstsein der Existenz von Weltgesellschaft und der Notwendigkeit eines „neuen globalen Sozialvertrags“ (Barber 2002: 16).

Die globale pluralistische Zivilgesellschaft hat sich zu einem zentralen Forum der Auseinandersetzung um Fragen des Gemeinwohls entwickelt, die auf der Ebene nationaler Politik nicht adäquat geregelt werden können. Dies betrifft vor allem Fragen der Marginalisierung großer Teile der Weltbevölkerung im Kontext des Globalisierungsprozesses und Fragen der nachhaltigen Entwicklung. Dabei sind ähnliche Gruppen einerseits enge Kooperationspartner, vertreten andererseits aber auch unterschiedliche Positionen (z. B. Umweltpolitik vs. ökonomische Belange der Entwicklungsländer). Zivilgesellschaft als öffentliche Plattform von Opposition schafft die Möglichkeit, Missstände und Unzufriedenheit zu artikulieren und kann es erleichtern hegemoniale Herrschaft auszuüben, indem reagiert werden kann, bevor gewalttätige Konflikte aufbrechen.

Im globalen politischen Raum sind diese Reaktionsmöglichkeiten zweifellos begrenzter und komplexer als im politischen Raum fordistischer Industriegesellschaften. Globale Zivilgesellschaft ist charakterisiert durch Beziehungen zu einer Vielzahl weltgesellschaftlicher Akteure und einer Hybridität ihrer Funktionen: in Kooperation mit Internationalen Organisationen und Nationalstaaten sind NGOs häufig in globalstaatliche Funktionen integriert. Andererseits vermittelt

die globale Zivilgesellschaft zwischen gesellschaftlichen Interessen und Politik, wobei nicht nur die Interessen sonst nicht repräsentierter Gruppen organisiert werden, sondern auch Wirtschaftsverbände, von Unternehmen gesponsorte Institute und Vereinigungen sowie viele andere wirtschaftsnahe oder weltanschaulich neoliberal orientierte Akteure zivilgesellschaftliche Prozesse beeinflussen. Als Instanzen der Bündelung von Interessen und politischen Auseinandersetzungen auf der globalen Ebene treten dabei sowohl Nationalstaaten als auch zivilgesellschaftliche Organisationen auf, häufig auch in Kooperation im Rahmen von Projekten oder Programmen zur Förderung spezifischer politischer Ziele. Diese auf den ersten Blick chaotische Strukturen sind Ausdruck des Fehlens eines klaren staatlichen Gegenübers. Allerdings dürfte der Druck einer globalen Zivilgesellschaft auch helfen, die Entwicklung transparenterer Strukturen globaler Politik voranzutreiben – wobei ein klareres Profil globaler Staatlichkeit wahrscheinlich auch die Besonderheiten zivilgesellschaftlicher Organisation innerhalb des Komplexes von Global Governance wieder stärker hervortreten lassen wird.

Es ist klar, dass mit dem vielfältigen Prozess globaler Vergesellschaftung die Identität nationaler Gesellschaften und die Territorialstaaten in absehbarer Zeit nicht von der Bildfläche verschwinden werden; es beginnt sich erst eine gesellschaftliche Ebene oberhalb der nationalen Ebene zu konstituieren, die einerseits integrativ wirkt, dabei aber gleichzeitig neue Konfliktfelder schafft. In diesem Zusammenhang entsteht ein sich in Zukunft wahrscheinlich eher noch verschärfendes Spannungsverhältnis zwischen globaler Zivilgesellschaft, Nationalstaaten und der Entwicklung globaler politischer Institutionen: Jede Form eines zielorientierten politischen Handelns, also auch der Beförderung eines wie auch immer definierten Gemeinwohls muss anstreben, die mächtigsten der beteiligten Akteure zu beeinflussen – d. h. in vielen Fällen, mächtige Nationalstaaten. Damit sind die Erfolge globaler Zivilgesellschaft eng verknüpft mit den Chancen, die Positionen etwa der USA zu bewegen und damit auch mit den Einfluss, den die konservativen Teile der US-Zivilgesellschaft auf diese Positionen haben. Doch auch die Rolle anderer mächtiger Nationalstaaten, vor allem der G7/G8, ist nicht zu vernachlässigen. Je weniger erfolgreich unilaterale Politik ist und je stärker eine pluralistische globale Zivilgesellschaft wird (die ja ihrerseits eine starke Basis in der US-Zivilgesellschaft besitzt), desto größer wird die Chance einer Konsolidierung globaler politischer Strukturen.

Der ganze Komplex des Wandels hegemonialer Strukturen, wie ihn das Ziel globaler nachhaltiger Entwicklung in seinen sozialen wie ökologischen Komponenten nötig macht, ist auf eine erfolgreiche Wechselbeziehung zwischen einer starken globalen Zivilgesellschaft und der Weiterentwicklung der Strukturen globaler Politik angewiesen. In diesem Sinne gibt es keinen Grund, vor der Erkenntnis, dass auch globalisierungskritische Gruppen in den Komplex postmoderner Gouvernementalität eingebunden sind, zurückzuschrecken: Ein Konsens darüber, dass die entstehende Weltgesellschaft (und damit auch die Weltwirt-

schaft) den Rahmen für die Entwicklung neuer Formen gesellschaftlicher Solidarität bildet, sollte den Ausgangspunkt jeder auch noch so kritischen, inklusiven und pluralistischen zivilgesellschaftlichen Aktivität bilden. Alles andere wäre ein Spiel mit dem Feuer des Nationalismus und des Fundamentalismus. Vor allem nach dem 11.09.2001 droht, eine unheilige Allianz partikularistischer sozialer Kräfte an Stärke zu gewinnen: Religiöser Fundamentalismus und davon inspirierter Terrorismus wird zu einem Element der Stärkung konservativer Gegner einer Weltordnungspolitik („Kampf dem Terrorismus!“, koste es, was es wolle).

Literatur

- Altvater, Elmar, Kurt Hüber, Jochen Lorentzen und Raul Rojas (Hrsg.) (1987): Die Armut der Nationen. Handbuch zur Schuldenkrise. Berlin: Rotbuch
- Anderson, Benedict (1993): Die Erfindung der Nation. Frankfurt/M: Campus
- Anheier, Helmut, Marlies Glasius und Mary Kaldor (Hrsg.) (2001): Global Civil Society 2001. Oxford: Oxford University Press
- Barber, Benjamin (2002): Ein Krieg „jeder gegen jeden“: Terror und die Politik der Angst. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 18: 7-16
- Brand, Ulrich (2003): Nach der Krise des Fordismus. Global Governance als möglicher hegemonialer Diskurs des internationalen Politischen. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1: 143-166
- Brand, Ulrich et al. (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster: Westfälisches Dampfboot
- Bröckling, Ulrich, Susanne Krasmann und Thomas Lemke (Hrsg.) (2000): Gouvernamentalität der Gegenwart, Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Brock, Lothar (2001): Trends und Interdependenzen in der Weltpolitik. In: Stiftung Entwicklung und Frieden: 379-399
- Faath, Sigrid (Hrsg.) (2003): Islamische Stiftungen und wohltätige Einrichtungen mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen in arabischen Staaten. Hamburg: Deutsches Orient-Institut
- Frantz, Christiane und Annette Zimmer (Hrsg.) (2002): Zivilgesellschaft international: Alte und neue NGOs, Opladen: Leske + Budrich
- Gosewinkel, Dieter, Dieter Rucht, Wolfgang van den Daele und Jürgen Kocka (Hrsg.) (2004): Zivilgesellschaft – national und transnational. Berlin: Edition Sigma
- Gosewinkel, Dieter, Dieter Rucht, Wolfgang van den Daele und Jürgen Kocka (2004): Einleitung: Zivilgesellschaft – national und transnational. In: Gosewinkel et al. (2004): 11-26
- Gosewinkel, Dieter und Dieter Rucht (2004): „History meets sociology“: Zivilgesellschaft als Prozess. In: Gosewinkel, Dieter et al. (2004): 29-60
- Harders, Cilja (2002): Staatsanalyse von Unten. Urbane Armut und politische Partizipation in Ägypten. Hamburg: Deutsches Orient-Institut
- Hardt, Michael und Antonio Negri (2002): Empire. Frankfurt/M.: Campus
- Hauchler, Ingomar, Dirk Messner und Franz Nuscheler (2001): Global Governance. Notwendigkeit – Bedingungen – Barrieren. In: Stiftung Entwicklung und Frieden

- (2001): *Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen*, Frankfurt/M.: Fischer 2001: 11-37
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt und Jonathan Perraton (1999): *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press
- Hein, Wolfgang (1999): Postfordistische Globalisierung, Global Governance und Perspektiven eines evolutiven Prozesses „Nachhaltiger Entwicklung“, in: ders./ Peter Fuchs (Hg.), *Globalisierung und ökologische Krise*. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut: 13-76
- Hein, Wolfgang (2001): *Global Governance and the Evolution of a New Role of International Financial and Economic Institutions for Sub-Saharan Africa*. In: *African Development Perspectives Yearbook 2000/2001*, (1): 317-361
- Hein, Wolfgang (2004): Auf dem Wege zur globalen Politik: WTO, GATS und nachhaltige Entwicklung. In: Wolfgang Hein und Wolfgang Voegelé (Hrsg.): *GATS und globale Politik*. Hamburg. Deutsches Übersee-Institut: 13-76
- Heins, Volker (2002): Der Mythos der globalen Zivilgesellschaft. In: Frantz et al. (2002): 83-101
- Heins, Volker (2002a): *Weltbürger und Lokalpatrioten. Ein Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen*. Opladen: Leske + Budrich
- Hobsbawm, Eric J. (1990): *Nationen und Nationalismus*. Frankfurt/M.: Campus
- Ibrahim, Ferhad (1997): Aufschwung und Ausdifferenzierung der Zivilgesellschaft als Ausdruck der gesellschaftlichen Krise in Ägypten. In: Wuqûf. Beiträge zur Entwicklung von Staat und Gesellschaft in Nordafrika, (10-11): 119-142
- Kaldor, Mary (2003): *Global Civil Society. An Answer to War*. Cambridge: Polity Press
- Kaldor, Mary, Helmut Anheier und Marlies Glasius (Hrsg.) (2003): *Global Civil Society 2003*. Oxford: Oxford University Press
- Kaldor, Mary, Helmut Anheier und Marlies Glasius (2003a): *Global Civil Society in an Era of Regressive Globalization*. In: Kaldor et al. (2003): 3-34
- Kaldor, Mary und Diego Muro (2003): *Religious and Nationalist Militant Groups*. In: Kaldor et al. (2003): 151-184
- Keck, Margaret E. und Kathryn Sikkink (1998): *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca. Cornell University Press
- King, Alexander und Bertrand Schneider (1992): *Die erste globale Revolution*, Frankfurt/M.: Horizonte (engl. Erstausgabe 1991)
- Köbler, Reinhart und Henning Melber (1993): *Chancen internationaler Zivilgesellschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Konrad, György (1985): *Antipolitik*. Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Lemke, Thomas (1997): *Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*, Hamburg, Berlin: Argument Verlag
- Messner, Dirk (2002): *Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur*, INEF Report, Heft 66. Duisburg
- Messner, Dirk und Franz Nuscheler (1996): *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, SEF Policy Paper 2. Bonn
- Messner, Dirk und Franz Nuscheler (2003): *Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven*, INEF Report Heft 67. Duisburg
- O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte und Marc Williams (2000): *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press

- Ougaard, Morton und Richard Higgott (Hrsg.) (2002): Towards a Global Polity. London: Routledge
- Rosenau, James N. und Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.) (1992): Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge: Cambridge University Press
- Shaw, Martin (2003): The Global Transformation of the Social Sciences. In: Kaldor et al. (2003): 35-44
- Tetzlaff, Rainer (1988): Nationale Souveränität in Gefahr? Kritische Betrachtungen über den Verlust eines kostbaren Gutes der Dritten Welt angesichts der Verschuldungskrise. In: Peripherie, 8: 23-39
- UNAIDS (2004): Report on the Global AIDS epidemic. Genf: UNAIDS
- UNDP (1998): Integrating Human Rights with Sustainable Human Development, New York: UNDP Policy Document
- Union of International Associations (Hrsg) (1996): Yearbook of International Organizations 1995/1996, 32. Auflage. München: Saur
- Ziai, Aram (2004): Entwicklung als Ideologie? Das klassische Entwicklungsparadigma und die Post-Development-Kritik. Hamburg, Deutsches Übersee-Institut

Nichtregierungsorganisationen als Akteure der Global Health Governance – Interaktion zwischen Kooperation und Konflikt

Sonja Bartsch und Lars Kohlmorgen

1 Einleitung

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gibt es schon bedeutend länger als die aktuelle, bisweilen auch ein wenig modische Debatte glauben macht. So nahmen die Anti-Slavery Society (1839) und das Internationale Rote Kreuz (1869) ihre Arbeit bereits Mitte des 19. Jahrhunderts auf. Speziell im Gesundheitsbereich sind schon seit langem zahlreiche NGOs beispielsweise in ärmeren Ländern an der Versorgung Kranker beteiligt oder in Katastrophen helfend tätig. Dennoch kann festgestellt werden, dass NGOs seit den 1980er Jahren in der globalen Politik und auch im Gesundheitssektor sowohl eine neue Quantität als auch – hinsichtlich des politischen Einflusses und der Tätigkeitsbereiche – eine neue Qualität erreicht haben.

Dies ist insbesondere auf die unter dem Begriff Globalisierung zu subsumierenden allgemeinen Veränderungen in Ökonomie und Politik zurückzuführen. Diese führen zu einem größeren Einfluss internationaler und transnationaler Akteure und einer zunehmenden Bedeutung von Formen der gesellschaftlichen Selbstregelung durch nichtstaatliche Akteure sowie der netzwerkartigen Regelung politischer Probleme durch die Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Im Gesundheitsbereich, der durch grenzüberschreitende Probleme wie beispielsweise die Verbreitung von Infektionskrankheiten und interdependenzbedingte Zusammenhänge wie die Verbindung von Krankheit, Armut und ökonomischer Instabilität gekennzeichnet ist, interagieren NGOs im Rahmen von Global Health Governance mit anderen NGOs, den Regierungen und Verwaltungen der Nationalstaaten, bilateralen Gebern und internationalen Organisationen sowie privatwirtschaftlichen Unternehmen.

In diesem Aufsatz werden wir der Frage nachgehen, welche Funktionen NGOs im Gesundheitsbereich einnehmen, welche Muster der Interaktion in der Architektur von Global Health Governance zu beobachten sind und welche Bedeutung die Handlungsorientierungen Konflikt und Kooperation für die Interak-

tion der Akteure besitzen. Hierfür werden einleitend zunächst der Kontext von Globalisierung und Global Governance skizziert und ein kurzer Überblick zu Begriffsbestimmung, Anzahl und Finanzierung von NGOs gegeben. Anschließend werden die Spezifika des Gesundheitsbereichs dargelegt und die Interaktionsformen und Funktionen von NGOs im Rahmen von Global Health Governance erläutert. Darauf aufbauend wird der Zusammenhang der unterschiedlichen Funktionen von NGOs mit konfliktiven bzw. kooperativen Mustern der Interaktion mit anderen Akteuren anhand von drei Fallbeispielen untersucht.

2 Kontext des Handelns von NGOs: Globalisierung und Global Governance

Das Handeln von NGOs und deren aktuelle hervorgehobene Rolle in der globalen Politik ist ein Resultat folgender Trends der Veränderung von Politik und Staatlichkeit (vgl. Rosenau 1997; Hirsch 2002: 332 ff.), die allgemein unter dem Begriff Globalisierung gefasst werden

- Verlagerung von staatlicher Autorität nach unten: politische Regelung findet häufiger in subnationalen Kontexten statt, ein Prozess, der auch Dezentralisierung genannt werden kann.
- Verlagerung von staatlicher Autorität nach oben: Als Reaktion auf ökonomische Globalisierungs- und Internationalisierungsprozesse verlagern sich bisher vom Nationalstaat erfüllte Aufgaben und Funktionen auf die internationale Ebene und begegnen dem hier anwachsenden Regelungsbedarf.
- Verlagerung von staatlicher Autorität seitwärts: Regelungskompetenzen werden vom Staat auf nichtstaatliche Akteure verlagert. Der Staat zieht sich aus zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen zurück und zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure gewinnen an Bedeutung, ein Prozess, der nicht nur eine Entstaatlichung, sondern auch eine Transnationalisierung beinhaltet.

In Folge dieser Veränderungen entstehen neue Formen der Politikgestaltung, die gemeinhin als 'Global Governance' bezeichnet werden – ein Begriff, der einerseits die Ausweitung der Politik in den internationalen und globalen Raum und auf mehrere räumliche Ebenen einschließt und andererseits auf die neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und privaten Akteuren rekurriert. Natürlich bleibt die Form der staatlichen Regelung (Aktivitäten staatlicher Akteure und intergouvernementaler Organisationen) trotz dieser Tendenzen weiterhin zentral, doch nehmen Formen der gesellschaftlichen Selbstregulierung (Aktivitäten nichtstaatli-

cher Akteure) und der netzwerkartigen Regelung (Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure) an Bedeutung zu. Gerade in den Entwicklungsländern kommt es aufgrund dieser Entwicklungen zu einem teilweisen Rückzug des öffentlichen Sektors und der gleichzeitigen Ausdehnung des privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sektors in der Bereitstellung öffentlicher Güter generell und sozialer Leistungen und Dienste speziell. NGOs sind hierdurch gefordert, ihre Position sowohl innerhalb der Zivilgesellschaft als auch hinsichtlich der beiden anderen Akteursgruppen neu zu definieren: Sollen sie das durch den teilweisen Rückzug des Staates entstandene Vakuum füllen, indem sie die entsprechenden Dienstleistungen erbringen – sprich: mit dem Staat kooperieren und eine operationale Funktion erfüllen? Oder sollen sie gegen den Staat opponieren bzw. politisch Druck auf diesen ausüben, so dass er die Leistungen erbringt – sprich: eine politische Haltung einnehmen? Und weiter: Sollen NGOs mit dem privatwirtschaftlichen Sektor zusammenarbeiten und mögliche Synergien nutzen? Oder sollen sie die Kooperation ablehnen und versuchen, seinen gestiegenen Einfluss zurückzudrängen und entsprechenden Druck zu entwickeln (vgl. Lindenberg/Bryant 2001: 161 ff.).

3 Globale Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen

Bevor wir uns mit der Rolle von NGOs in der Global Health Governance und dabei auch mit den unterschiedlichen Formen der Interaktion mit den anderen Akteuren befassen, möchten wir im Folgenden – losgelöst vom Gesundheitssektor – kurz zum Verständnis der weiteren Ausführungen unsere Verwendung der Begriffe ‘Zivilgesellschaft’ und ‘NGO’ klären. Anschließend geben wir einen Überblick über die Anzahl und die Finanzierung von NGOs im Allgemeinen.

3.1 Was ist eine NGO?

Wir haben – im Unterschied zu normativ geprägten Ansätzen – ein analytisches Verständnis des Begriffes Zivilgesellschaft. Die Zivilgesellschaft ist neben dem Staat und der Ökonomie einer der drei Bereiche der gesamten Gesellschaftsformation, beschreibt also die Sphäre der Ideen, Werte, Handlungen, Institutionen, Individuen zwischen Staat und Markt. Allerdings sind diese Bereiche nicht immer eindeutig voneinander zu trennen, so dass die Zivilgesellschaft z. T. von den beiden anderen Sphären berührt und geprägt wird. Zu betonen ist – und dies ist ein wesentlicher Unterschied zwischen dem analytischen und dem normativen Verständnis –, dass die Zivilgesellschaft von Machtverhältnissen durchzogen ist.

Unter Bezug auf Gramsci kann gesagt werden, dass die Zivilgesellschaft ein wichtiger Ort ist, in dem Auseinandersetzungen um die Macht- und Kräfteverhältnisse zwischen den gesellschaftlichen Akteuren stattfinden und in dem die politischen und ökonomischen Machtverhältnisse kulturell gestaltet und legitimiert werden (vgl. Brand/Görg in diesem Band). Es kann differenziert werden zwischen den nationalen Zivilgesellschaften und der globalen Zivilgesellschaft, die nicht einfach eine Entsprechung der nationalen ist, da die inter- und transnationalen Formen und Strukturen von Gesellschaft und Staat sich von den nationalen Formen deutlich unterscheiden. Die *globale Zivilgesellschaft* kann begriffen werden als gesellschaftliche Sphäre zwischen den (nationalen und internationalen) staatlichen Institutionen und dem globalen Markt, die jenseits der Beschränkung durch die nationale Gesellschaft wirkt (vgl. Anheier et al. 2001: 17).

Was sind NGOs, die gemeinhin als zentrale Akteure der Zivilgesellschaft betrachtet werden? Die sozialwissenschaftliche Debatte hierüber ist nach wie vor im Gange, je nach Definition werden einzelne Gruppen und Organisationen entweder als NGOs bezeichnet oder von dieser Bezeichnung ausgeschlossen.

Unsere Definition von NGOs ist durch zwei Schritte geprägt (im Folgenden: Heins 2002: 44 f.; Hirsch 2001: 15 f.; Kaldor 2003: 78 ff.; Martens 2002; Take 2002: 38 ff.; Willetts 2002: 5). Zunächst fassen wir darunter zivilgesellschaftliche Gruppen, die

- organisatorisch und finanziell nicht von Regierungen abhängig sind;
- sich durch eine Non-Profit-Orientierung auszeichnen;
- durch eine „Professionalisierung und organisatorische Dauerhaftigkeit“ (Hirsch 2001: 16) gekennzeichnet sind;
- keine kriminellen Ziele verfolgen;
- Ressourcen auf einer freiwilligen Basis erhalten und/oder eine freiwillige Mitgliedschaft haben.

Unter diese allgemeine Definition würden somit alle nicht-profitorientierten und nicht staatlichen Gruppen und Organisationen fallen, die in irgendeiner Form eine Regelmäßigkeit und Institutionalisierung erfahren, somit auch Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände.

In einem zweiten Schritt ist es aber für unsere Zwecke der Untersuchung von NGOs in der globalen Gesundheitspolitik, aber auch vielfach darüber hinaus, notwendig, die Definition von NGOs weiter einzuschränken, da eine allgemeine Definition spezifische Unterschiede zwischen den verschiedenen Organisationen verwischt. Zusätzlich zu den bereits genannten Kriterien sind NGOs durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- „stellvertretende oder ‘advokatorische’ Interessenwahrnehmung“ (Hirsch 2001: 16): dabei können sowohl allgemeine als auch Partikularinteressen verfolgt werden, jedoch i. d. R. keine eigenen oder privaten Interessen. Nach diesem Kriterium wären allerdings genau genommen bestimmte Selbsthilfegruppen – wie im Falle von HIV/AIDS – nicht als NGOs anzusehen. Doch diese engagieren sich zwar für ihre eigenen Belange, aber i. d. R. auch für die Interessen derjenigen Betroffenen, die nicht Mitglied der Organisation sind, so dass sie letztlich doch zu den NGOs zu zählen sind. An diesem Punkt wird das ganze Dilemma der Definition von NGOs deutlich;
- Gemeinnützigkeit und Gemeinwohlorientierung: private Ressourcen (Spenden) werden zu öffentlichen Gütern umgewandelt;
- Formen der Selbstorganisation/-bestimmung.

Diese detaillierte Definition schließt somit auf der einen Seite soziale Bewegungen und bestimmte lokale Basisgruppen (da zu wenig formal institutionalisiert), auf der anderen Seite auch Gewerkschaften (die – zumindest formal – die Interessen ihrer Mitglieder vertreten) und Unternehmensverbände (deren Handeln an der Sicherung der Profitmöglichkeiten der Mitglieder orientiert ist) aus.

3.2 *Wachstum von NGOs*

Empirisch fundierte Aussagen über Anzahl und Zunahme von NGOs sind nur schwer zu treffen. Ursächlich hierfür sind eine Reihe von Faktoren. So gibt es zum ersten – wie gerade ausgeführt – keine einheitliche Definition von NGOs, die als Basis für statistische und/oder wissenschaftliche Erhebungen dienen könnte. Je nach Kontext und Erkenntnisinteresse werden internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen (UIA: Yearbook of International Organizations), internationale und international-orientierte NGOs (Anheier/Glasius/Kaldor: Global Civil Society Yearbook) oder entwicklungspolitisch tätige internationale NGOs (OECD: Directory of NGOs Active in Sustainable Development) untersucht, was die Vergleichbarkeit der Daten erschwert. Zum zweiten werden in den offiziellen nationalen Statistiken NGOs nur unzureichend erfasst. Ihre Aktivitäten werden i. d. R. einem der drei Sektoren Staat, Firmen oder private Haushalte zugeordnet. In manchen Staaten werden Non-Profit Institutions Serving Households als separater Sektor erfasst, eine Erfassung des gesamten Non-Profit-Sektors erfolgt bisher jedoch noch nicht. Das dritte Problem bei der Erfassung von NGOs kann als „methodologischer Nationalismus“ bezeichnet werden (Anheier 2001: 221): Die jeweiligen Institutionen werden in den nationalen Statistiken nur in ihrer Eigenschaft als ökonomische Akteure im Kontext der nationalen

Volkswirtschaften erfasst, eine Messung ihrer internationalen oder transnationalen Aktivitäten ist in diesem Rahmen kaum möglich. Zur Erfassung der Aktivitäten einer globalen Zivilgesellschaft könnten neue Analyseeinheiten jenseits des Nationalstaates nützlich sein. Anheier (2001) schlägt in diesem Zusammenhang vor, die organisatorische Infrastruktur sowie die individuelle Partizipation und Identität in den Mittelpunkt der Analyse zu stellen. Diesem Prinzip folgt die Datensammlung des Global Civil Society Yearbook. Betrachtet man die verfügbaren Daten zu Anzahl und Zunahme von NGOs, so ergibt sich folgendes Bild:

Die Union of International Associations erfasst in ihrem aktuellen Jahrbuch (UIA 2003) 49.471 internationale NGOs (definiert als NGOs, die in mehr als drei Ländern aktiv sind), von denen sie jedoch 24.895 als gegenwärtig nicht aktiv klassifiziert, so dass von einer Gesamtzahl von 24.612 internationalen NGOs ausgegangen wird. Über die Hälfte hiervon wurde in den letzten beiden Dekaden des 20. Jahrhunderts gegründet. Gut 3.500 NGOs (ca. 7 % aller und 14 % der aktiven NGOs) werden dem Gesundheitsbereich zugeordnet.

Das Global Civil Society Yearbook geht für 2000 von einer Gesamtzahl von 37.281 internationalen NGOs aus (Anheier/Glasius/Kaldor 2001: 300), für das Jahr 2001 werden auch nationale NGOs mit internationaler Orientierung erfasst, so dass sich die Gesamtzahl auf 55.086 erhöht (Anheier/Glasius/Kaldor 2002: 338). Diese werden gemäß der International Classification of Nonprofit Organizations (siehe hierzu Salamon/Anheier 1997) in elf Kategorien unterteilt, wobei die größte Anzahl von NGOs in den Bereichen ökonomische Entwicklung /Infrastruktur und Forschung zu finden ist (26 % bzw. 20 %), gefolgt von den Bereichen Recht/Politik/Advocacy und soziale Dienste (12 % bzw. 11 %). Der Bereich Gesundheit liegt mit 2.653 NGOs (knapp 5 %) an vorletzter Stelle.

3.3 Finanzierung von NGOs

Daten über die Finanzierung von NGOs können wichtige Erkenntnisse über die Abhängigkeit bzw. Unabhängigkeit der einzelnen NGOs und die Beziehungen und Hierarchien unter den NGOs liefern. Allerdings sind aussagekräftige und vergleichbare Daten nur in geringem Umfang verfügbar. Ursächlich hierfür sind zwei Faktoren: die unzureichende Erfassung finanzieller Transfers vom öffentlichen zum NGO-Sektor sowie das teilweise defizitäre Rechnungswesen zahlreicher NGOs. Öffentliche Finanzmittel an NGOs werden nicht in einer einheitlichen Statistik erfasst, sondern separat in den Berichten einzelner nationaler Ministerien sowie bilateraler und multilateraler Geber. Im Rahmen der Statistiken über die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit werden i. d. R. nur die Zahlungen an NGOs erfasst, die als Zuwendungen oder über Kofinanzierungen an

NGO-initiierte Projekte gehen, nicht jedoch jene, die NGOs erhalten, wenn sie über Verträge in die Durchführung durch Geber initiiertes Projekte eingebunden werden (vgl. Woods 2000). Die NGOs selbst erfassen und veröffentlichen Daten zur Finanzierung in sehr unterschiedlichem Maße und nach unterschiedlichen Kriterien, so dass kaum verlässliche Aussagen über die Höhe der den NGOs in einem bestimmten Land oder in einem bestimmten Politikbereich insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel möglich sind.

Zwei Untersuchungen – Salamon et al. (1999) im Rahmen des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (abgekürzt: JHCNSP) sowie Woods (2000) als Resultat einer OECD-Umfrage – versuchen, auf Basis umfangreicher empirischer Erhebungen diesem Defizit zu begegnen. Sie unterscheiden drei mögliche Finanzierungsarten: *privat*, *kommerziell* und *öffentlich*. Private Finanzierung umfasst alle Arten von freiwilligen Beiträgen durch Privatpersonen, Firmen oder Stiftungen. Kommerzielle Finanzierung meint alle Einnahmen, die NGOs durch den Austausch von Gütern (z. B. Bücher, Merchandising-Artikel) und Dienstleistungen (z. B. Beratungstätigkeiten) sowie durch Mitgliedbeiträge erwirtschaften. Öffentliche Finanzierung bezieht sich auf alle Einnahmen, die die NGOs von lokalen, nationalen, bilateralen und multilateralen staatlichen Institutionen erhalten. Auf der Grundlage der beiden Studien kann folgende Tabelle erstellt werden, die allerdings mit der Einschränkung zu lesen ist, dass die Datenbasis sich auf z. T. unterschiedliche Organisationen bezieht.

Tabelle: Finanzierungsarten von internationalen zivilgesellschaftlichen Non-Profit-Organisationen

	private Finanzierung	kommerzielle Finanzierung	öffentliche Finanzierung
JHCNSP	38 %	27 %	35 %
OECD	42 %	16 %	42 %

Quelle: eigene Darstellung (nach Salamon et al. 1999: 24 ff. ; Woods 2000: 15 ff.)

4 Nichtregierungsorganisationen und Global Health Governance

4.1 Global Health Governance

Der Gesundheitssektor ist dadurch gekennzeichnet, dass nichtstaatliche Akteure (wie Pharmaunternehmen, private Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen, Ärzte und zivilgesellschaftliche Organisationen wie das Rote Kreuz) historisch seit langem eine besondere Rolle spielen. NGOs sind in einer Vielzahl von Be-

reichen wie beispielsweise Zugang zu Medikamenten, Bekämpfung konkreter Krankheiten, Gesundheit als Menschenrecht, Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln, Anti-Raucher-Kampagnen oder Gesundheit von Frauen tätig. Aufgrund der Globalisierung und der hiermit verbundenen Prozesse der Denationalisierung, Internationalisierung und Transnationalisierung wachsen ihre potentiellen Betätigungsfelder sowohl auf lokaler und nationaler als auch auf internationaler und globaler Ebene.

Der Globalisierungsprozess wirkt sich in vielfältiger Form auf die Gesundheitssituation der einzelnen Länder aus. Zu nennen ist beispielsweise die infolge der verstärkten trans- und internationalen Vernetzung (Handel, Tourismus, Migration) zunehmende Verbreitung von Infektionskrankheiten und die steigende Resistenz gegen Antibiotika, aber auch das größere Bewusstsein über diese Gefahren und über die Notwendigkeit eines globalen Handelns in der Gesundheitspolitik. So werden sowohl der Zusammenhang von Armut und Krankheit sowie die ökonomischen Risiken mangelnder Gesundheitsversorgung inzwischen als globale Interdependenzprobleme perzipiert und Gesundheit als globales öffentliches Gut betrachtet (Kaul et al. 1999; Smith et al. 2003). Global Health Governance kann als ein Versuch der Antwort auf diese neuen Strukturen und Risiken verstanden werden, die im Rahmen der herkömmlichen Institutionen nicht zu bewältigen sind (vgl. Hein/Kohlmorgen 2003).

Das Besondere der Global Health Governance ist somit, dass nicht nur eine Zunahme an intergouvernementalen und internationalen Handlungen erfolgt, sondern gerade transnationale Aktivitäten sich ausweiten. So soll unterschieden werden zwischen dem Begriff *International Health* – Formen der intergouvernementalen Kooperation in Gesundheitsfragen zwischen zwei oder mehr Staaten (Dodgson/Lee/Drager 2002: 7) – und dem Begriff *Global Health*, der Ursachen oder Folgen von Gesundheitsfragen beschreibt, die nationale Grenzen überschreiten, umgehen oder gar unterminieren und deren Bewältigung und Bearbeitung jenseits der alleinigen Kompetenz des Nationalstaates und seiner Institutionen liegen (Lee/Fustukian/Buse 2002: 5). Folgende sowohl die relevanter gewordenen transnationalen als auch die internationalen Handlungen einbeziehende Definition bietet sich somit an: *Global Health Governance* ist die Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung zur Bearbeitung internationaler und grenzüberschreitender Interdependenzprobleme im Gesundheitsbereich.

4.2 *Interaktion von NGOs mit anderen Akteuren der Global Health Governance: Konflikt und Kooperation*

NGOs interagieren im Rahmen von Global Health Governance mit einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure auf verschiedenen Ebenen, von lokalen Selbsthilfegruppen über nationale Bürokratien und internationale Organisationen bis hin zu transnationalen Pharmakonzernen. Die Ausprägungen der Interaktionsformen liegen zwischen den Polen *Konflikt* und *Kooperation*: NGOs können die anderen Akteure politisch unter Druck setzen oder gar bekämpfen, sie können aber auch mit ihnen zusammenarbeiten, sei es um ihren politischen Einfluss zu stärken oder um konkrete Projekte in der Gesundheitsversorgung zu übernehmen. Analytisch kann man vier Typen von NGO-Interaktionsformen unterscheiden: die Interaktion von NGOs untereinander, ihre Interaktion mit staatlichen sowie mit privatwirtschaftlichen Akteuren und die Interaktion aller drei Akteurstypen im Rahmen von Public-Private Partnerships.

Betrachtet man die *Interaktionen zwischen NGOs* im Gesundheitsbereich, so lassen sich drei Trends identifizieren. Zum ersten kommt es aufgrund der Herausforderung, grenzüberschreitende Interdependenzprobleme zu bearbeiten, zu einer verstärkten Internationalisierung und der Entstehung von NGO-Familien (vgl. hierzu Lindenberg/Bryant 2001: 139 ff.). Einzelne NGOs schliessen sich hierbei entweder unter einem gemeinsamen Dach zusammen (sog. „umbrella organizations“!), wobei sie ihre institutionelle Unabhängigkeit im Hinblick auf Entscheidungsprozesse, Standardsetzung, Ressourcenakquisition und -allokation weitgehend beibehalten (z. B. Medicus Mundi International, MMI) oder sie gehen weiterführende Formen der internationalen Kooperation wie Verbund (z. B. Oxfam International) oder Föderation (z. B. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC) ein, bei denen sie bestimmte Funktionen an ein zentrales Organ wie beispielsweise ein internationales Sekretariat abgeben, das die Aktivitäten der einzelnen Mitglieds-NGOs koordiniert. Zum zweiten ist eine verstärkte Transnationalisierung von NGO-Aktivitäten zu beobachten. Lokale, nationale und/oder internationale NGOs aus unterschiedlichen NGO-Familien vernetzen ihre Aktivitäten über Ländergrenzen hinweg und bearbeiten in Form von themenbezogenen Netzwerken spezifische Themen (z. B. International Baby Food Action Network, IBFAN) oder engagieren sich in Form von multi-sektoralen Partnerschaften in breiter angelegten globalen Bewegungen (z. B. People's Health Movement, PHM) (vgl. Lindenberg/Bryant 2001; Keck/Sikkink 1998). Ein dritter Trend ist die zunehmende Virtualisierung der NGO-Landschaft, d.h. die Entstehung von virtuellen Netzwerken, die mit minimalem Personal- und Verwaltungsaufwand operieren und deren Aktivitäten in erster Linie im Internet stattfinden, über Webseiten, Email-Listen, elektronische

Diskussionforen, Onlinepublikationen, etc. (z. B. Health and Development Networks, HDN). Auch wenn im Hinblick auf die Interaktion von NGOs untereinander Muster der Kooperation überwiegen, so gibt es dennoch auch konfliktive Bereiche. So konkurrieren NGOs um Mitglieder, Aufmerksamkeit und natürlich Finanzmittel. Das oberste Quintil der im o. g. OECD-Report untersuchten NGOs erhielt über 90 % aller finanziellen Ressourcen (Woods 2000: 17). Zu ähnlichen Zahlen kommen Brophy und McQuillan (1993) für Großbritannien, wo an das oberste Quintil von 45 untersuchten internationalen NGOs ebenfalls knapp 90 % aller Finanzmittel flossen. Die Folge dieser Konkurrenz sind zum ersten eine Professionalisierung und Kommerzialisierung der Aktivitäten zahlreicher NGOs sowie eine Angleichung von Organisationsformen. Zum zweiten lassen sich im Zuge dieses Wettbewerbs Konzentrationsprozesse und ein Trend zur „Oligopolisierung“ der NGO-Landschaft (Stubbs 2003: 1) beobachten, wodurch ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotential für die Interaktion zwischen NGOs entsteht.

Hinsichtlich der *Interaktion zwischen NGOs und staatlichen Akteuren* macht es Sinn, zwischen Interaktionen auf nationaler und internationaler Ebene zu unterscheiden. Auf nationaler Ebene sind für NGOs im Gesundheitsbereich die jeweiligen Gesundheits- und Finanzministerien, die lokalen Verwaltungen und Bürokratien sowie die staatlichen Institutionen der Gesundheitsversorgung die wichtigsten Interaktionspartner. NGOs arbeiten im Wesentlichen auf drei Arten mit diesen öffentlichen Akteuren zusammen: als Empfänger finanzieller Leistungen für die Durchführung eigener Aktivitäten, als Partner oder Vertragsnehmer in der Durchführung öffentlicher Aufgaben und über die Mitarbeit in politischen Gremien und Foren. Zentrale gesundheitspolitische Akteure auf internationaler Ebene sind WHO und UNAIDS. Die WHO hat seit ihres Bestehens mit NGOs kooperiert. Im Jahr 2002 befanden sich 189 NGOs in einer offiziellen Beziehung zur WHO (allerdings sind hierin auch nichtkommerzielle sog. NGOs der Privatwirtschaft eingeschlossen), d. h. sie haben das Recht z. B. bei den Weltgesundheitsversammlungen und den Sitzungen des Verwaltungsrates – allerdings ohne Stimm- und auch Mitsprachrecht – anwesend zu sein und von den WHO-Gremien angehört zu werden. Weitere 284 internationale NGOs arbeiteten mit ihr – zumeist im operationalen Bereich – zusammen, ohne Teil des Systems der offiziellen Beziehungen zu sein, ebenso wie mehrere hundert NGOs, die auf der regionalen und lokalen Ebene mit der WHO kooperieren (WHO/CSI 2002). Bei dem 1996 ins Leben gerufenen Gemeinsamen HIV/AIDS-Programm der UN (UNAIDS), das die Handlungen der UN-Organisationen im Bereich HIV/AIDS koordinieren soll und zudem u. a. Advocacy zur Aufgabe hat, reicht die Partizipation von NGOs – zumindest formal – noch weiter. Hier sind neben 22 Industrie- und Entwicklungsländern und den zehn Trägerorganisationen fünf NGOs

offiziell Mitglied des höchsten Gremiums, des Programme Coordinating Board – allerdings ohne dabei ein Stimmrecht zu haben (vgl. Kohlmorgen 2004).

Die *Interaktion zwischen NGOs und privatwirtschaftlichen Akteuren* ist traditionell von gegenseitigem Misstrauen, unterschiedlichen Denkmustern sowie divergierenden Handlungslogiken geprägt. Gesundheitspolitische NGOs verstehen sich mehrheitlich als Gegengewicht und Korrektiv zu den Aktivitäten transnationaler Konzerne und versuchen, deren Einfluss zurückzudrängen und Auswirkungen ihres Handelns zu beeinflussen. Im Mittelpunkt entsprechender NGO-Kampagnen stehen beispielsweise Pharmafirmen (siehe hierzu 5.1), Tabakkonzerne oder Lebensmittelhersteller, denen vorgeworfen wird, ihre wirtschaftlichen Interessen auf Kosten der Gesundheit gerade auch von Menschen in den Entwicklungsländern zu verfolgen. Seit Mitte der 1990er Jahre ist jedoch auch ein Trend der Zusammenarbeit zwischen NGOs und Privatwirtschaft zu beobachten. Die Art der Kooperation variiert von einmaliger oder kontinuierlicher finanzieller Unterstützung für NGOs (z. B. durch die Bill and Melinda Gates Foundation) über den Austausch von Informationen (z. B. bei der Einhaltung von Verhaltenskodizes) bis hin zu gemeinsamen operativen Aktivitäten (z. B. bei Arbeitsplatzprogrammen zur Bekämpfung von HIV/AIDS). Während sich beide Akteure auf der einen Seite zwar Vorteile von solchen Partnerschaften versprechen – Firmen v. a. einen Imagegewinn, NGOs v. a. Unterstützung für Ihre Aktivitäten – sind die damit verbundenen Risiken – finanzielle Risiken für die Firmen, die Gefahr der Kooptierung und des Reputationsverlusts für die NGOs – ebenfalls sehr hoch, so dass Kooperationen zwischen NGOs und dem privatwirtschaftlichen Sektor bisher mehrheitlich kritisch betrachtet werden.

Häufiger ist dagegen die Zusammenarbeit aller drei Akteurstypen – NGOs, Firmen und staatliche Akteure – in *globalen Public-Private Partnerships* (GPPPs). Im Gesundheitsbereich gibt es mittlerweile über 100 solcher Partnerschaften (vgl. Datenbank des Institute for Public-Private Partnerships in Health; Buse/Walt 2000a, b; Widdus 2001). Diese fokussieren i. d. R. auf bestimmte Krankheiten und auf konkrete Aktivitäten wie die Entwicklung neuer Produkte (z. B. International Aids Vaccine Initiative), den Zugang zu Medikamenten und Impfstoffen (z. B. Accelerating Access Initiative), die Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen (z. B. Secure the Future) und -produkten (z. B. Diflucan Partnership Programme), die Vermittlung von Wissen (z. B. International Programme on Chemical Safety) sowie die globale Koordination von Akteuren und die Durchführung von globaler Anwaltschaft in einem konkreten Bereich (z. B. Stop TB Partnership, Roll Back Malaria). Eine Sonderposition unter den GPPPs nimmt der Global Fund ein (vgl. Bartsch/Hein 2003), der mit den drei zentralen armutsbezogenen Krankheiten AIDS, Tuberculose und Malaria (ATM) ein ungewöhnlich breites Feld abdeckt und über erhebliche finanzielle Ressourcen

cen verfügt. 2001 auf Betreiben der OECD-Staaten mit Unterstützung Kofi Annans gegründet, stellt er einen neuartigen Finanzierungsmechanismus im Gesundheitsbereich dar, über den Staaten Mittel für die Durchführung von Programmen zur Bekämpfung von ATM erhalten können. In bisher vier Runden hat der Global Fund mittlerweile gut drei Mrd. US\$ in 128 Staaten bereitgestellt. Der Global Fund wird von einem Exekutivrat gesteuert, in dem neben 14 Regierungsvertretern und zwei Vertretern des privaten Sektors auch drei NGO-Vertreter stimmberechtigt sind. Auch auf nationaler Ebene sind NGOs i. d. R. sowohl an der Antragsstellung als auch an der Programmimplementierung beteiligt. Inwieweit GPPPs allgemein von Kooperation oder Konflikt geprägt sind, hängt stark von ihrer jeweiligen Governance-Struktur, den Entscheidungsmustern, den Interessen und Verhaltensorientierungen der beteiligten Akteure sowie dem Grad von Vertrauen und Transparenz innerhalb der jeweiligen Partnerschaft ab (vgl. Bartsch 2003). Da Partnerschaften jedoch nur gering formalisiert sind, tendieren sie dazu, sich bei zu starken Konflikten aufzulösen, so dass funktionierende PPPs meist kooperative Interaktionsmuster aufweisen.

4.3 Funktionen von NGOs im Gesundheitsbereich

Es ist bereits deutlich geworden, dass die Interaktionen zwischen NGOs und anderen Akteuren unterschiedliche Formen annehmen, unterschiedlichen Logiken folgen und damit für die Global Health Governance unterschiedliche Funktionen erfüllen. Diese Funktionen von NGOs können grob unterteilt werden in *politische* und *operationale Funktionen*. Die politische Funktion schließt anwaltschaftliche Tätigkeit und Interessenvertretung, die Durchführung von Kampagnen, Lobbyarbeit bei entscheidungstreffenden Institutionen, die Beteiligung an internationalen Konferenzen, die Beobachtung/Kontrolle internationaler Verhandlungsprozesse und nationaler Politiken (Watchdog-Funktion) sowie die Partizipation an Partnerschaften und politischen Gremien ein. Die operationalen Funktionen bestehen aus der Durchführung von Projekten in Entwicklungsländern, der Übernahme von Aufgaben in der Bereitstellung öffentlicher Güter (Vertragssystem im Gesundheitswesen), Hilfsmaßnahmen in Not- und Katastrophensituationen sowie Aktivitäten zur Einwerbung von Mitteln. Bei vielen NGOs vermischen sich diese Funktionen, und gerade in den letzten Jahren ist bei vielen NGOs eine Ausweitung der anwaltschaftlichen Tätigkeiten und der Politikbeeinflussung zu beobachten, was auf die sozialen Probleme infolge der neoliberal geprägten Globalisierung zurückgeführt werden kann (Gebauer 2001: 97; Lindenberg/Bryant 2001: 173 ff.). Speziell für den Gesundheitsbereich kann zusätzlich zu den politischen und operationalen Funktionen eine Self-Empowerment-Funktion von NGOs

identifiziert werden, die Organisation der von bestimmten Krankheiten Betroffenen und von Minderheiten beschreibt. Kennzeichen dieser Funktion ist, dass sie sowohl politische als auch operationale Funktionen vereint: Zum einen erfolgt die politische Vertretung der Interessen dieser Gruppen mit dem Ziel der Ermächtigung und der Durchsetzung von Rechten, zum anderen die direkte Unterstützung der Betroffenen qua Durchführung von Projekten.

5 Fallbeispiele: NGOs als politische Akteure, Vertragspartner und Betroffenengruppen

Im Folgenden möchten wir für jede dieser drei Funktionen ein kurzes Beispiel geben. Dabei sollen die unterschiedlichen Formen der Interaktion von NGOs mit anderen Akteuren der Global Health Governance im Hinblick auf ihr kooperatives und konfliktives Potenzial beleuchtet werden. Zunächst wird die Frage des Zugangs AIDS-Kranker zu preiswerten Medikamenten behandelt werden, da dies ein aktuelles und wichtiges Feld der politischen Auseinandersetzung in der globalen Gesundheitspolitik ist, an dem sich die politische Funktion von NGOs demonstrieren lässt. Weiter werden als Beispiel für die operative Funktion die Aktivitäten internationaler und nationaler NGOs in den Gesundheitssystemen der Entwicklungsländer skizziert. Schließlich dient erneut die für die gesundheitliche und darüber hinaus auch soziale und ökonomische Situation in vielen Entwicklungsländern eminent wichtige HIV/AIDS-Epidemie als Beispiel für das Handeln von Betroffenen- und Selbsthilfegruppen.

5.1 Der Konflikt um den Zugang zu preiswerten Medikamenten

Mehr noch als die Frage der Prävention ist die Frage des universellen Zugangs zur Behandlung für AIDS-Kranke in den letzten Jahren zu einem der wichtigsten und konfliktreichsten Felder der globalen HIV/AIDS-Politik und der globalen Gesundheitspolitik überhaupt geworden. Die Preise der Medikamente sind die eine Seite, das Vorhandensein von funktionierenden Gesundheitssystemen, die die Verteilung der Medikamente und die Behandlung der Patienten erst ermöglichen, die andere Seite der Zugangsfrage. Über allem steht dabei für die armen Länder ohne ausreichend eigene finanzielle Mittel und Kapazitäten die Frage der Finanzierung der notwendigen kurz- und langfristigen Maßnahmen. Das politische Feld der Zugangsfrage ist entsprechend der Vielschichtigkeit dieser Problemlage durch das Zusammentreffen vieler unterschiedlicher Akteure mit unterschiedlichen Interessen gekennzeichnet. Im Vordergrund stand in den letzten

Jahren neben der immer präsenten Frage der Finanzierung (die u. a. durch die Etablierung des Global Fund zunächst eine institutionelle Antwort unter Beteiligung vieler NGOs erfuhr) der Konflikt um die Preise von Medikamenten, der die Problematik der Patentierung von Medikamenten und des Schutzes von Rechten an geistigem Eigentum einschließt.

Kasten 1: Médecines Sans Frontières (MSF)

1971 gegründet hilft MSF in Not- und Krisensituation sowie Kriegen bei der Gewährleistung medizinischer Hilfe und führt in über 80 Ländern zahlreiche Projekte durch. Beispielsweise werden insbesondere in afrikanischen Ländern insgesamt über 10.000 AIDS-Kranke kostenlos mit antiretroviralen Medikamenten versorgt. Zudem hat MSF zusammen mit Forschungsinstituten in Kenia, Indien, Brasilien, Frankreich und Malaysia die Drugs for Neglected Diseases Initiative ins Leben gerufen, die sich der Forschung und Entwicklung von Medikamenten u. a. für die von den Pharmafirmen weitgehend vernachlässigten Krankheiten Leishmaniose, Malaria und Schlafkrankheit widmet. Dieses operationale Engagement ist bei MSF eng mit einer politischen Aktivität mit dem Ziel der Verbesserung der medizinischen Versorgung der armen Menschen in den Entwicklungsländern verbunden. Die Finanzierung von MSF erfolgt zu 80 % aus privaten Spenden, die restlichen Mittel stammen von öffentlichen Institutionen, wie zum Beispiel dem European Community Humanitarian Office der Europäischen Union. Ein Grundprinzip von MSF sieht vor, dass nicht mehr als 50 % des Budgets aus Geldern von Regierungen und anderen öffentlichen Einrichtungen stammen darf, damit die Unabhängigkeit und die Orientierung des Handelns an einer Bedürftigkeit gewährleistet bleiben.

Kasten 2: Health Action International (HAI)

HAI ist eine kleine NGO, genau genommen ein Netzwerk von 240 Beschäftigten des Gesundheitssektors, Wissenschaftlern, NGOs und Medienprojekten aus über 70 Ländern, das sich u. a. für den Zugang von Kranken zu Basismedikamenten und für eine größere Transparenz in den Entscheidungsfindungsprozessen im Zusammenhang mit der Forschung, Entwicklung, Zulassung und Distribution von Medikamenten einsetzt. Zur Erreichung dieser Ziele arbeitet dieser NGO-Zusammenschluss mit Kampagnen, der Bereitstellung von Informationen und Forschung. HAI besteht aus vier relativ autonomen Regionalbüros in Asien, Afrika, Lateinamerika und Europa (letzteres ist auch für Nordamerika zuständig) mit jeweils vier festen Mitarbeitern und erhält Spenden von Entwicklungshilfeagenturen und -ministerien einiger OECD-Länder, Stiftungen sowie größeren NGOs wie z. B. Oxfam. Grundsätzlich ausgeschlossen ist die Annahme von Spenden der pharmazeutischen Industrie. Interessant an HAI ist, dass es sowohl international als auch lediglich national agierende NGOs vereinigt, genauso wie NGOs mit primär politischen Funktionen und solche mit operationalen Funktionen zusammengeschlossen sind.

Insbesondere die Verhandlungen über das TRIPS-Abkommen innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO), in dem u. a. über die Patentierung von Medikamenten entschieden wurde, stand im Mittelpunkt der Kampagnen der NGOs (vgl. auch Hein in diesem Band). Eingebettet in die ursprünglich von Health Action International (HAI) initiierte Essential Drugs Campaign reagierten viele NGOs (darunter insbesondere Médecines Sans Frontières (MSF), die US-amerikanische Konsumentenrechtsorganisation Consumer Project on Technology (CPTech), die Süd-NGO Third World Network und die britische Entwicklungspolitik- und Hilfsorganisation Oxfam International) auf die Bestrebungen einiger Industrieländer, im Interesse der in ihnen beheimateten Pharma-Unternehmen innerhalb der WTO einen internationalen Patentschutz auch für die dringend benötigten Medikamente in Entwicklungsländern zu etablieren. Die Kampagne für preiswerte Medikamente wurde nicht nur auf der globalen Ebene – etwa durch Aktionen und Lobbyarbeit bei der WTO und WHO – sondern auch in einzelnen Ländern durchgeführt.

Prominente Beispiele hierfür sind die Konflikte um Patente und Preise in Südafrika und Brasilien vor einigen Jahren: In Südafrika erhoben im Jahr 2001 39 international agierende Pharmaunternehmen Klage gegen die südafrikanische Regierung, die zuvor gesetzlich geregelt hatte, dass die Preise für AIDS-Medikamente (qua eigener Produktion und Importen von Generika) gesenkt werden. U. a. als Folge einer international und in Südafrika geführten Kampagne, in der internationale und nationale NGOs (neben den bereits genannten vor allem die südafrikanische Treatment Action Campaign (TAC)) zusammen mit der südafrikanischen Regierung politischen Druck auf die Pharma-Unternehmen und die Regierungen der Industrieländer ausübten, nahmen die Unternehmen die Klage wieder zurück. Interessant ist, dass NGOs in dieser Frage der HIV/AIDS-Politik mit der südafrikanischen Regierung kooperierten, gleichzeitig aber die Regierung für ihre zurückhaltende HIV/AIDS-Politik und die Verharmlosung der Ausmaße der HIV/AIDS-Epidemie scharf kritisierten. Dieser Konflikt fand mit der Erklärung der südafrikanischen Regierung zu Beginn des Jahres 2004, künftig AIDS-Medikamente kostenlos an Betroffenen abzugeben, eine vorläufige Lösung.

In Brasilien war die Rolle der NGOs nicht ganz so bedeutend, aber dennoch nicht unwichtig. Die brasilianische Regierung war nach der Ratifizierung des TRIPS-Abkommens im Jahr 1997 mit dem Problem konfrontiert, dass einige der für ihr HIV/AIDS-Programm, das u. a. die kostenlose Behandlung AIDS-Kranker vorsieht, erforderlichen Medikamente unter Patenschutz standen. Darauf hin drohte die Regierung mit Zwangslizenzen, was zu einer Klage der USA vor dem WTO-Schiedsgericht führte, die allerdings im Jahr 2001 wieder zurückgezogen wurde. Im Gegenzug sicherten sich die USA das Recht, bei allen Patentfragen Brasiliens vor der endgültigen Entscheidung angehört zu werden. Nach der An-

kündigung Brasiliens, die betreffenden Medikamente – so wie bereits andere Produkte – als Generika selbst herzustellen, senkten die Hersteller (Merck und Roche) schließlich ihre Preise um bis zu 60 %.

Auch auf der internationalen Ebene wirkten NGOs an der Entstehung von Kompromissen mit. Die in Doha 2001 verabschiedete Erklärung zum TRIPS-Abkommen und die letztendliche Einigung hierüber vom 30.08.2003 sichert einerseits die Patentrechte der pharmazeutischen Industrie, ermöglicht andererseits aber den Entwicklungsländern – trotz aller bürokratischer Hemmnisse –, bei Erklärung eines nationalen Gesundheitsnotstandes mit den Mitteln der Zwangslizenzen und Parallelimporte billige Generika selber herzustellen oder zu importieren. Es ist sicherlich nicht übertrieben zu sagen, dass die NGOs an der Entstehung dieser Lösung, bei der im Übrigen abzuwarten gilt, wie sie umgesetzt werden wird, einen erheblichen Anteil hatten. Die Aktivitäten der NGOs beschränkten sich nicht nur auf die Durchführung von globalen Kampagnen und die Lobbyarbeit bei den Regierungen der Industrieländer, sondern schlossen auch die direkte Zusammenarbeit mit Regierungen der Entwicklungsländer ein. So halfen NGOs den Regierungen der Entwicklungsländer mit Expertise in der Formulierung der Politiken in Bezug auf das TRIPS und die Frage der Medikamentenpreise, was sich wiederum auch in der Politik der WHO niederschlug (vgl. UNDP 2002: 104ff.).

Inzwischen sind die Preise für die Behandlung von AIDS in den Entwicklungsländern deutlich gesunken, was zunächst eine Folge der Konkurrenz durch Generika ist, aber sicherlich auch auf das Handeln der NGOs – das neben Aktionen anlässlich des TRIPS vor allem aus Kampagnen gegen Pharmaunternehmen mit dem Ziel der Preissenkung bestand – und das global gewachsene Bewusstsein über die Notwendigkeit der Behandlung von AIDS-Kranken zurückzuführen ist. Das billigste antiretrovirale Markenmedikament kostete 2004 562 US\$, das entsprechende Generikum 237 US\$. In den Jahren 2003 und 2004 handelte die Clinton-Foundation zusammen mit der Weltbank, dem Global Fund und UNICEF mit Generikaproduzenten für mehr als 100 Entwicklungsländer einen Preis von 140 US\$ pro Person und Jahr für eine antiretrovirale Behandlung aus.

Anhand der politischen Auseinandersetzungen um die Preise von Medikamenten wird deutlich, dass NGOs in der globalen Gesundheitspolitik oftmals eng mit Regierungen und internationalen Organisationen zusammen arbeiten, um die Interessen der armen Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern zu stärken und umzusetzen. Oftmals ist NGO-Handeln gar darauf ausgerichtet, staatliche Akteure (wie Entwicklungsländer oder die WHO) zu stärken, damit sie sich für eine bessere Gesundheitsversorgung einsetzen können. Abhängig von den vertretenen Positionen und verfolgten Strategien in der Gesundheitspolitik sind Nationalstaaten und internationale Organisationen – vielfach sogar die selben,

mit denen man in anderen Fragen zusammenarbeitet – aber gleichzeitig das Ziel politischer Kampagnen. Die politischen Aktivitäten von NGOs beschränken sich nicht nur auf die Durchführung von Kampagnen und Aktionen, sondern implizieren auch die Mitwirkung in Partnerschaften und anderen Kooperationsformen mit internationalen Organisationen und Staaten. Formen der Netzwerkregelung sind somit im Gesundheitsbereich auch im Hinblick auf die politischen Funktionen wichtiger geworden.

Konflikt und Kooperation sind auch die Kennzeichen des Verhältnisses zwischen NGOs den Pharmaunternehmen, wobei allerdings die Konflikte eindeutig überwiegen. So sucht MSF zwar auch kooperative Interaktionsformen mit Pharmaunternehmen – sowohl mit den Herstellern der patentgeschützten Medikamente, mit denen beispielsweise über die Preise und die Entwicklung neuer Medikamente verhandelt wird, als auch vor allem mit den Generikaproduzenten, die preiswerte Medikamente liefern, die MSF in afrikanischen Länder verteilt –, übt aber gleichzeitig massiven öffentlichen Druck auf diese aus, um eine Senkung der Preise zu erreichen. In dem konkreten Konflikt um intellektuelle Eigentumsrechte und den Zugang zu Medikamenten vertreten NGOs das Interesse der Öffentlichkeit und insbesondere der Betroffenen, während die Pharma-Unternehmen primär ihre Gewinninteressen verfolgen. Somit nehmen NGOs die Funktion ein, ein Gegengewicht zu den Handlungen der mächtigen Konzerne und der sie vielfach unterstützenden Industrieländer darzustellen, was zur Entstehung von Kompromissen und einer sozialen Gestaltung des Globalisierungsprozesses beitragen kann.

Die politische Funktion von NGOs ist somit sowohl durch Konflikte als auch Formen der Kooperation mit staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren gekennzeichnet. Allerdings überwiegen die Konflikte, vor allem in der Interaktion mit privatwirtschaftlichen aber auch in der mit staatlichen Akteuren.

5.2 Nichtregierungsorganisationen als Vertragspartner im Gesundheitssystem

Die Frage des Zugangs zu Medikamenten für AIDS-Kranke ist allerdings nicht nur ein politisches Betätigungsfeld von nationalen und internationalen NGOs, sondern diese sind auch vielfach in Entwicklungsändern mit der Beschaffung und Verteilung von Medikamenten und darüber hinaus mit der Pflege und Betreuung von AIDS-Kranken sowie der Prävention befasst. Sie sind also im Falle von HIV/AIDS, aber auch darüber hinaus operational tätig und leisten eine Unterstützung der nationalen Gesundheitssysteme in Entwicklungsländern.

Die Rolle und die Zunahme von NGOs in Gesundheitssystemen der Entwicklungsländer ist durch mehrere Prozesse beeinflusst: Zunächst hat die Einbin-

dung privater Akteure und NGOs in die Gesundheitssysteme in Entwicklungsländern aufgrund der kolonialen Vergangenheit und des Wirkens kirchlicher Organisationen eine weit zurückreichende Tradition, die allerdings durch die Bestrebungen vieler Staaten in der postkolonialen Phase, eine bedeutendere Rolle einzunehmen, unterbrochen wurde. Die Aufbau von staatlichen Gesundheitssystemen gestaltete sich insbesondere in den ärmsten Ländern aufgrund fehlender Ressourcen und Kapazitäten schwierig, so dass nach einiger Zeit wieder private (internationale) Akteure stärker einbezogen wurden. Diese Entwicklung wird zudem durch eine allgemeinere Aufwertung der Rolle von NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt, die auch mit der Hervorhebung von 'Good Governance' durch die Geberländer und -organisationen seit den 1990er Jahren zusammen hängt, durch die NGOs oftmals als Kooperationspartner alternativ zu den von Korruption betroffenen Behörden und Regierungsstellen angesehen werden (vgl. Clayton et al. 2000: 2). Zudem führten die neoliberal geprägten Reformen der Gesundheitssektoren in den 1990er Jahren zu einer Verlagerung von staatlichen Aufgaben auf private Anbieter, darunter oftmals internationale und nationale NGOs (vgl. Clayton et al. 2000: 3 f.; Robinson 1997: 61). Letztlich hat die HIV/AIDS-Epidemie viele Länder mit schwachen Regelungskapazitäten und knappen finanziellen Mitteln vor große, kaum zu bewältigende Probleme gestellt, die das Eingreifen von externen Akteuren – so u. a. von bereits existierenden, aber auch von den zahlreichen aufgrund von HIV/AIDS neue entstehenden NGOs – erforderlich machten (vgl. Green/Matthias 1997: 12 ff.).

NGOs erbringen Leistungen in Gesundheitssystemen von Entwicklungsländern, indem sie mit den Regierungen und staatlichen Behörden bei der Durchführung von Projekten kooperieren, von diesen oder internationalen Organisationen vertraglich eingebunden werden, bestimmte Leistungen zu erbringen (dies bewirkt z. T., dass NGOs verstärkt als Markt orientierte Akteure auftreten) oder indem sie sich unter Duldung des Staates in Bereichen betätigen, aus denen sich der Staat zurückgezogen hat (vgl. Clayton et al. 2000: 12 f.; England 2004; Harding 2003; Mills/Broomberg 1998: 18 ff.; Robinson 1997; Slack/Savedoff 2001; speziell für HIV/AIDS: Barnett et al. 2001).

Ein Beispiel für eine – zumindest von den meisten BeobachterInnen so bewertetes – erfolgreiche Vertragsschließung ist die Einbindung von NGOs in das brasilianische HIV/AIDS-Bekämpfungsprogramm zwischen 1993 und 2002. Hier führten über 200 hauptsächlich nationale NGOs insgesamt 794 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 25,6 Mio. US\$ in den Bereichen Prävention, Behandlung und Pflege durch. Die Projekte wurden vom Gesundheitsministerium vergeben und durch die brasilianische Regierung und die Weltbank finanziert (Connor 2000). Die Weltbank gibt an, dass im Jahr 1997 60 % aller von ihr finanzierten in Verbindung mit Gesundheit stehenden Projekte unter Beteiligung von NGOs

durchgeführt wurden (World Bank 1998: 4). In Afrika sind NGOs inzwischen die größte Gruppe von Anbietern. Beispielsweise gewährleisteten von NGOs betriebene Krankenhäuser in Tansania Ende der 1990er Jahre 43 % der insgesamt anfallenden medizinischen Arbeit, 40 % in Malawi und 34 % in Ghana. In Asien ist die Rolle von NGOs in dieser Hinsicht nicht ganz so herausragend. Hier trägt deren Anteil an der Gesundheitsversorgung z. B. 13 % in Bangladesch und 12 % in Indonesien. In Indien sowie in den meisten lateinamerikanischen Ländern spielen NGOs eine vergleichsweise noch unbedeutendere Rolle, hier ist der Staat der primäre Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen (vgl. Loewenson 2003: 5; Medicus Mundi 1999; Clayton et al. 2000: 2; England 2004: 18 ff.). Die Art der Einbindung von NGOs in Gesundheitssysteme unterscheidet sich nach der Stärke des Staates: Während beispielsweise in Schwellenländern wie Brasilien NGOs primär vom Staat beauftragt und eingesetzt werden, wird dies in vielen ärmeren Staaten mit unzureichenden Kapazitäten und Ressourcen häufig von internationalen Organisationen und Entwicklungsbanken vorgenommen.

In der Forschung und Diskussion zur Beteiligung von NGOs in nationalen Gesundheitssystemen werden sowohl Vorteile und positive Effekte als auch Nachteile und Gefahren benannt (im Folgenden: vgl. Clayton et al. 2000: 7 f; Green/Matthias 1997: 44 ff.; Loewenson 2003: 6 ff.; Mills/Broomberg 1998: 23 ff.; Robinson 1997: 62 ff.; World Bank 2004: 151). So wird hervorgehoben, dass NGOs zusätzliche Ressourcen einbrächten, qualitativ hochwertige Dienstleistungen zu niedrigen Kosten anböten, besser auf Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung und indigener Bevölkerungsgruppen eingingen und flexibler seien. Andere Untersuchungen konstatieren hingegen, dass staatliche Einrichtungen besser geeignet seien, lokale Gemeinden zu versorgen. Es gebe beispielsweise kaum Beweise dafür, dass NGOs in der Versorgung von Armen mit Gesundheitsdienstleistungen effektiver seien. Auch wird häufig der verbreiteten Annahme widersprochen, NGOs seien immer flexibler als staatliche Bürokratien. Grundsätzlich herrscht in der wissenschaftlichen Forschung und unter den Praktikern der Entwicklungszusammenarbeit Uneinigkeit darüber, ob die Arbeit von NGOs in Gesundheitssystemen effektiver als die der staatlichen Anbieter ist bzw. wird betont, dass diese Frage nicht einheitlich beantwortet werden könne, da die Wirksamkeit von NGOs von der konkreten Situation im konkreten Aufgabengebiet abhängt. Als Gefahr der umfassenden Einbindung von NGOs in nationale Gesundheitssysteme wird häufig gesehen, dass dies keine nachhaltigen Strukturen entstehen lasse und eine Abhängigkeit von privaten, oftmals ausländischen Anbietern und Geldern entstehe. Zudem könnten große NGOs in Konkurrenz zum Staat treten und ihn gar ersetzen. Synergien zwischen dem Wirken von NGOs und staatlichen Einrichtungen seien notwendig, damit positive Ergebnisse bewirkt werden könnten, so die mehrheitliche Auffassung. Wenn diese ausblieben

und eine Duplikation von Strukturen oder eine Konkurrenzsituation erzeugt werde, blieben Erfolge aus und Ineffizienzen entstünden.

Oftmals sind aber auch trotz – oder gerade aufgrund – des Abweichens der NGOs von staatlichen Konzepten positive Effekte für die Gesundheitsversorgung und die Einbeziehung von Armen zu sehen, da die Interessen der nationalen Eliten in vielen Fällen nicht sozialpolitisch ausgerichtet sind und die Situation armer Bevölkerungsschichten vernachlässigen. Internationale und nationale NGOs erzeugen dann ein Gegengewicht zur nationalen Politik und vertreten die Interessen der Armen und Marginalisierten. So sind vielfach auch Spannungen zwischen NGOs und dem Staat bzw. der Regierung vorhanden, insbesondere wenn die NGOs die ihnen zugedachten operationalen Funktionen überschreiten und politische Aktivitäten entwickeln. Dies passiert relativ häufig, da die NGOs in den Entwicklungsländer in der Regel mit der unzureichenden Gesundheitsversorgung und Armut großer Bevölkerungsteile konfrontiert sind, diese selbst nicht mindern können und folglich auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen und auf eine Intensivierung der staatlichen Maßnahmen drängen. Hier wird deutlich, dass die bereits mehrmals beschriebene Vermischung der unterschiedlichen Funktionen von NGOs in der Global Health Governance oftmals auch die NGOs betrifft, die eigentlich nur als Dienstleister in den Gesundheitssystemen der Entwicklungsländer agieren wollen.

Die operationalen Handlungen von NGOs sind jedoch in erster Linie durch Kooperationen von NGOs mit Nationalstaaten und internationalen Organisationen sowie mit der Privatwirtschaft geprägt. Dies schließt jedoch Konflikte nicht aus, zum einen wenn die Tätigkeiten der NGOs durch staatliche oder privatwirtschaftliche Akteure behindert werden, zum anderen wenn die NGOs in der Durchführung ihrer operationalen Handlungen auf Missstände in der Gesundheitsversorgung reagieren und daraus politisches Handeln erwächst.

5.3 Self-Empowerment im Bereich HIV/AIDS

Ein Beispiel für die Self-Empowerment-Funktion ist das Handeln von Organisationen von AIDS-Kranken und -Betroffenen (People Living with HIV/AIDS, PLWHA) und deren Integration in Governance-Strukturen. Die Gruppe der PLWHA, zu der sowohl HIV-positive Personen als auch deren HIV-negative Lebenspartner, Familienangehörige und Freunde zählen, findet oftmals weder in den politischen Kampagnen von NGOs noch in den Fragen der Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen ausreichend Gehör. Insbesondere aufgrund der mit HIV/AIDS verbundenen Stigmatisierung und Diskriminierung der Betroffenen, der in vielen Ländern der Welt zu gering ausgeprägten Sensibilität gegen-

über der AIDS-Epidemie als gesellschaftlichem Phänomen sowie der Reduzierung von PLWHA auf die Funktion passiver Empfänger medizinischer Maßnahmen werden die Interessen und Bedürfnisse dieser Personengruppe nicht hinreichend wahrgenommen. NGOs in diesem Bereich erfüllen deshalb sowohl politische als auch operationale Funktionen, indem sie zum einen durch advokatorische Aktivitäten auf einen gesellschaftlichen Bewusstseinswandel im Hinblick auf die Rolle von PLWHA hinarbeiten, zum anderen durch operationale Tätigkeiten an der Verbesserung der Gesundheitsversorgung der betroffenen Personen mitwirken. Ausgangspunkt ihrer Aktivitäten ist die Überzeugung, dass PLWHA stärker in Strategien der AIDS-Bekämpfung eingebunden werden sollten, um die gesellschaftliche Ausgrenzung zu überwinden, ihre Bedürfnisse als Zielgruppe der AIDS-Aktivitäten zu verfolgen und ihr Potential bei der Bekämpfung der AIDS-Epidemie zu nutzen (vgl. Hetzel 2002).

Die ersten Organisationen in diesem Bereich entstanden in den achtziger Jahren als lokale Selbsthilfegruppen von AIDS-Kranken und/oder deren Angehörigen zunächst in den Industrieländern und dann auch in den Entwicklungsländern. Pioniere hierbei waren beispielsweise die AIDS Support Organisation in Uganda (1987), die Grupo Pela Vidda in Rio de Janeiro (1989), die Know Aids Society in Kenia (1990) oder die Jamaica AIDS Support-Gruppe (1991), die alle durch des Engagement von Betroffenen ins Leben gerufen wurden und sich als Forum für Selbsthilfe, Kommunikation und Empowerment von PLWHA etablierten. Im Lauf der 1990er Jahre bildeten sich dann regionale (z. B. Asia Pacific Network of People Living with HIV/AIDS, Network of African People Living with HIV/AIDS) und globale Netzwerke (z. B. Global Network of People Living with HIV/AIDS, International Council of AIDS Service Organizations, International Community of Women living with HIV/AIDS) heraus, die sowohl Capacity-building vor Ort betreiben als auch advokatorisch auf globaler Ebene auftreten. Inzwischen ist davon auszugehen, dass mindestens 350 PLWHA-Organisationen außerhalb Westeuropas und Nordamerikas existieren (228 in Afrika, 63 in Asien, zehn in Osteuropa, 59 in Lateinamerika; USAID 2004). Wie einleitend bereits erwähnt, ist die Grenze zwischen NGOs und Selbsthilfegruppen gerade im Bereich HIV/AIDS oftmals sehr unpräzise und einige Organisationen, die strenggenommen nicht die Kriterien einer NGO erfüllen (z. B. GNP+, die größtenteils staatlich finanziert wird), werden in der Praxis dennoch als solche wahrgenommen und spielen eine zentrale Rolle sowohl in operationaler als auch in politischer Hinsicht.

Kasten 3: Global Network of People Living with HIV/AIDS (GNP+)

GNP+ entstand 1992 und ist eine Organisation von und für Menschen mit HIV/AIDS, in der ausschließlich Individuen organisiert sind. GNP+ ist ein Zusammenschluss von sechs regionalen Netzwerken und operiert mit einem zentralen Sekretariat von fünf Mitarbeitern in Amsterdam. Koordiniert wird GNP+ von einem Vorstand, der sich aus je zwei Vertretern der Regionen zusammensetzt und über einen 'International Coordinator' nach außen vertreten wird. Rechtlich ist GNP+ eine Stiftung nach niederländischem Recht und ihre Finanzierung erfolgt zum überwiegenden Teil durch das niederländische Außenministerium. Das übergeordnete Ziel ist die Verbesserung der Lebensqualität von PLWHA. Hierfür verfolgt GNP+ Aktivitäten in den drei Hauptbereichen advokatorische Tätigkeit, Capacity-building und Kommunikation. Bis heute ist die Durchführung der 'International Conference for People Living with HIV/AIDS' (die 2003 zum elften mal stattfand) und die Beteiligung an der Organisation der Internationalen AIDS-Konferenzen eine der zentralen Aktivitäten. Des Weiteren fungiert GNP+ als Koordinator für die Kommunikation zwischen den PLWHA-NGOs und dem Global Fund und ist eine der treibenden Kräfte hinter der den Global Fund unterstützenden Kampagnen. GNP+ arbeitet darüber hinaus eng mit dem Internationalen Roten Kreuz zusammen und kooperiert in Projekten zur Entwicklung eines internationalen Verhaltenskodizes für die Aktivitäten von NGOs in der Bekämpfung von HIV/AIDS.

Kasten 4: International Council of AIDS Service Organizations (ICASO)

ICASO, 1991 gegründet und beim ECOSOC akkreditiert, ist ein Zusammenschluss nationaler und lokaler AIDS-Service-Organisationen, der von einem Sekretariat in Toronto koordiniert wird. Ähnlich wie GNP+ basiert ICASO auf regionalen Netzwerken, jedoch mit dem Unterschied, dass bei ICASO in diesen Netzwerken keine Individuen, sondern NGOs zusammengeschlossen sind. Der Vorstand von ICASO besteht aus fünf Repräsentanten der Regionen sowie 5 weiteren Personen und wird vertreten von einem Exekutivdirektor. Finanziert wird ICASO sowohl von staatlichen (CIDA, UNAIDS) als auch von privatwirtschaftlichen Akteuren (Ford Foundation, Gates Foundation, GlaxoSmith Kline's Positive Action Programme). Hauptaktivitäten sind die Unterstützung von NGOs und lokalen Selbsthilfegruppen durch Capacity-building (formuliert und umgesetzt im Rahmen der Global Initiative), die stellvertretende Interessenvertretung von PLWHA durch Advocacy auf nationaler und globaler Ebene (v. a. im Zusammenhang mit der UNGASS-Deklaration, bei der ICASO die Aktivitäten der NGOs bündelte, sowie der UN-Konsultationen zu HIV/AIDS und Menschenrechten), die Unterstützung der Forschung nach einem AIDS-Impfstoff sowie die Beteiligung an der Organisation der Internationalen AIDS-Konferenzen. ICASO agiert als Koordinator und Ansprechpartner zwischen Global Fund und Nord-NGOs und ist ebenso wie GNP+ federführend an der Kampagne 'Fund the Fund' und der Entwicklung des internationalen Verhaltenskodizes für HIV/AIDS-NGOs beteiligt.

International fanden die Aktivitäten und Forderungen der zahlreichen PLWHA-Organisationen Niederschlag in drei zentralen Dokumenten: den Denver Principles (1983), der Declaration of the Paris AIDS Summit (1994) und der UN-GASS-Declaration of Commitment on HIV/AIDS (2001).

Bei den Denver Principles handelt es sich um die erste internationale Erklärung von PLWHA, in der diese eine Beendigung von Stigmatisierung und Diskriminierung (z. B. am Arbeitsplatz, bei der Wohnungssuche, in sozialen Kontexten), die Partizipation an allen politischen Prozessen (z. B. in Organisationen, bei Konferenzen) sowie die Akzeptanz ihrer Rechte (z. B. Recht auf volles Sexualleben, auf qualitativ hochwertige medizinische Behandlung, auf ein Leben und Sterben in Würde) einfordern. Verabschiedet wurden die Prinzipien auf dem zweiten National Forum on AIDS von Aktivisten in den USA.

In der Declaration of the Paris AIDS Summit, die von 42 Staaten unterzeichnet wurde, wurde das Prinzip der stärkeren Einbindung der Betroffenen (Greater Involvement of People Living with HIV/AIDS, GIPA) erstmals formalisiert. Ausgehend von dem Anspruch, die Partizipation von PLWHA auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu fördern und ein entsprechendes politisches, rechtliches und soziales Umfeld zu schaffen, verpflichteten sich die Staaten:

„(...) to protect and promote the rights of individuals, in particular those living with or most vulnerable to HIV/AIDS, through the legal and social environment, (to) fully involve non-governmental and community-based organizations as well as people living with HIV/AIDS in the formulation and implementation of public policies, (and to) ensure equal protection under the law for persons living with HIV/AIDS” (zit. nach UNAIDS 1999: 10f).

Durch das Prinzip der GIPA wollte man zum einen den potentiellen Beitrag der PLWHA zur Bekämpfung der AIDS-Epidemie anerkennen und zum anderen Raum für die aktive Teilnahme von PLWHA in gesellschaftlichen und politischen Prozessen und Institutionen schaffen.

Bestätigt wurden die GIPA-Prinzipien in der ‚UNGASS Declaration of Commitment on HIV/AIDS’, die von nahezu allen UN-Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde. Sie erkennt u. a. den Schutz der Menschenrechte der PLWHA als zentrales Element im Kampf gegen AIDS an, fordert die Etablierung von Mechanismen zur Integration von PLWHA, setzt Ziele für die Implementierung umfassender Strategien zur Unterstützung und Versorgung von PLWHA und fordert die Regierungen auf, nationale Strategien zur Stärkung der Gesundheitssysteme und der Behandlung von HIV/AIDS-Kranken zu entwickeln. Der UN-GASS-Deklaration gingen zwei informelle Konsultationstreffen zwischen der UN und den nationalen Delegationen voraus, zu denen auch 26 NGOs geladen waren.

Insbesondere ICASO war in diesen Vorbereitungen stark vertreten, fungierte als Koordinator der unterschiedlichen NGO-Aktivitäten, betrieb Lobbyarbeit bei den nationalen Delegationen und wirkte zusammen mit den anderen NGOS auf den Inhalt der Deklaration ein. Die UNGASS-Deklaration wird von zahlreichen NGOs als wichtiges Instrument betrachtet, das dazu dienen kann, die nationalen Regierungen und – über deren Verpflichtung zur Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen indirekt auch die Privatwirtschaft – zur Verantwortung zu ziehen, sowie ihre eigenen politischen Positionen und operationalen Aktivitäten als Vertreter der PLWHA zu stärken.

Die Art der Interaktion zwischen PLWHA-NGOs und Akteuren des öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektors variiert je nach Funktion, die die NGOs jeweils wahrnehmen (operational/politisch) sowie nach Grad der Einbindung der von HIV/AIDS betroffenen Personen in politische und ökonomische Prozesse. Sind PLWHA-Organisationen wie im Beispiel der UNGASS-Deklaration politisch im Bereich der anwaltschaftlichen Tätigkeit und der Lobbyarbeit tätig, so stehen sie oftmals in Konflikt mit staatlichen Akteuren v. a. aus Entwicklungsländern, die zum einen die Bedeutung der HIV/AIDS-Epidemie geringer einschätzen als viele NGOs und zum anderen nur zögerlich bereit sind, öffentlich nationale Souveränität und staatliche Aufgaben an andere Akteure abzugeben. Unterstützung erfahren PLWHA-Organisationen dagegen oftmals von internationalen Organisationen (v. a. UNAIDS) und einigen Industrieländern. Die Interaktion mit privatwirtschaftlichen Akteuren spielt auf der Ebene der politischen Auseinandersetzung eine eher geringe Rolle, auch wenn natürlich an die Verantwortung der Unternehmen zum Einbezug und zur Förderung von PLWHA appelliert wird.

Sind die PLWHA-NGOs dagegen überwiegend vor Ort operational tätig, indem sie an der Betreuung und Versorgung von PLWHA beteiligt sind oder Aufklärungs- und Informationskampagnen durchführen, so ist ihr Verhältnis zu staatlichen Akteuren i. d. R. deutlich kooperativer, auch wenn sie hier von multi- und bilateralen Gebern oftmals mehr Unterstützung erfahren als von nationalen Autoritäten. Dies ändert sich jedoch mit steigendem Grad der Einbindung (zu den Stufen der Einbindung vgl. UNAIDS 1999: 3): Werden PLWHA nicht nur als Zielgruppe von Aktivitäten oder als Bereitsteller gesundheitsbezogener Dienstleistungen wahrgenommen, sondern geht es um ihren Einbezug in politische Prozesse und ihre Beteiligung an Entscheidungsstrukturen, so wird das Verhältnis zu den staatlichen Akteuren deutlich konfliktiver. Lediglich im Exekutivrat des Global Fund sind PLWHA-Organisationen stimmberechtigt, bei UNAIDS sind sie zwar im Programme Coordinating Board vertreten, verfügen aber über kein Stimmrecht. Auch als Privatpersonen sind PLWHAs i. d. R. kaum in politischen

oder ökonomischen Entscheidungsprozessen vertreten. In dieser Hinsicht gibt es somit erhebliches Konfliktpotential zwischen den beteiligten Akteursgruppen.

6 Fazit

Die Fallbeispiele zeigen, dass im Gesundheitsbereich NGOs sowohl in politischer als auch in operationaler Hinsicht eine bedeutende Rolle einnehmen. Sie beeinflussen die Politikgestaltung, indem sie mit Kampagnen Missstände in Gesundheitssystemen der Entwicklungsländer, in den internationalen/globalen Maßnahmen und in der akuten Bekämpfung von Krankheiten anprangern. Der Aushandlungsprozess der Doha-Deklaration kann hierfür als deutlichstes Beispiel angeführt werden, da NGOs infolge ihrer Kooperation mit einigen Regierungen von Entwicklungsländern und aufgrund von Lobbyarbeit und Kampagnenpolitik einen sehr großen Einfluss auf diesen Kompromiss hatten. Auch die Einbeziehung von NGOs in die Entscheidungsstrukturen des Global Fund gibt ihnen eine bedeutende Position. In operationaler Hinsicht sind NGOs in einigen Entwicklungsländern für eine auch nur minimale Gesundheitsversorgung unverzichtbar, in nahezu allen Entwicklungsländern zumindest ein wichtiger Bestandteil des Gesundheitssystems. Auch NGOs, die primär Self-Empowerment-Funktionen erbringen, sind sowohl in ihrer politischen Bedeutung als auch in ihrer Funktion der Versorgung der Betroffenen ein wichtiger Bestandteil der Global Health Governance Architektur und tragen dazu bei, jene Personen in den Mittelpunkt zu stellen, um die es letztendlich bei aller Gesundheitspolitik geht: die von Krankheiten und mangelnder Gesundheitsversorgung betroffenen Individuen.

Bezieht man die einleitend formulierte Frage nach Konflikt und Kooperation mit Akteuren des privatwirtschaftlichen und des staatlichen Sektors nun auf die unterschiedlichen Funktionen von NGOs, so kann zusammenfassend konstatiert werden, dass beide Interaktionsmuster in den jeweiligen Funktionen in unterschiedlicher Gewichtung und Ausprägung vorhanden sind.

Die *politische Funktion* beinhaltet relativ gleichgewichtig sowohl Konflikte als auch Formen der Kooperation. Zunächst ist eine stärkere Einbindung von NGOs in Konsultationsprozesse (ECOSOC, WHO) oder Entscheidungsstrukturen (UNAIDS, Global Fund) festzustellen. In bestimmten Fragen werden Bündnisse mit internationalen Organisationen und Nationalstaaten im Konflikt mit anderen staatlichen oder privatwirtschaftlichen Akteuren geschlossen. Diese Bündnisse sind aber i. d. R. temporär und anlassbezogen, denn zu anderer Zeit oder in anderen Fragen können die Staaten und internationalen Organisationen, die NGOs vormals als Verbündete ansahen, zu Gegnern und Objekten politischer Kampagnen werden. So werden die WHO und UNAIDS zwar z. T. von NGOs

als Verbündete im Kampf für die Verbesserung der Gesundheitssysteme und des Gesundheitszustands der Armen gesehen, gleichzeitig aber immer wieder für bestimmte Maßnahmen (oder unterlassene Maßnahmen) bzw. für generelle Strategien kritisiert. Das Verhältnis zu staatlichen Akteuren ist somit insbesondere in politischer Hinsicht von einem Dualismus von Kooperation und Konflikt geprägt. Im Hinblick auf den Umgang mit der Privatwirtschaft überwiegt trotz einiger politischer Kooperationen und Partnerschaften die Skepsis und eine opponierende Haltung unter den NGOs. Gerade transnationale Konzerne werden oftmals als Vertreter einer globalisierten Weltwirtschaft als Verursacher auch gesundheitspolitischer Probleme ausgemacht, so dass in der Regel konfligierende Muster der Interaktion dominieren, bei denen NGO sich als Korrektiv zur neoliberalen Globalisierung und dem sich ausweitendem Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure verstehen.

Die *operationale Funktion* von NGOs ist primär durch kooperative Interaktionsformen gekennzeichnet. Die Zusammenarbeit von NGOs mit staatlichen Akteuren sowie die Übernahme ehemals staatlicher Aktivitäten hat deutlich zugenommen. Auch auf internationaler Ebene sind NGOs verstärkt in operationale Handlungen von internationalen Organisationen und GPPPs eingebunden. Gleichzeitig beginnen jedoch viele operational agierende NGOs auf Missstände politisch zu reagieren, etwa indem sie den Rückzug des Staates kritisieren und ein verstärktes Engagement staatlicher Akteure einfordern. Das operationale Verhältnis zur Privatwirtschaft ist in den letzten Jahren verstärkt durch Kooperationen und Partnerschaften gekennzeichnet, allerdings entstehen hierbei aufgrund unterschiedlicher Interessen, Handlungslogiken und politischer Positionen oftmals Konflikte, sich die für beide Akteursgruppen negativ auswirken können.

Die *Self-Empowerment-Funktion* beinhaltet politische und operationale Elemente, da sie sowohl auf die Vertretung der Interessen der von bestimmten Krankheiten Betroffenen als auch auf deren direkte Unterstützung durch konkrete Projekte abzielt. Wahrgenommen wird diese Funktion nicht selten von Organisationen, die an der Grenze zwischen NGOs und informellen Grassroots-Bewegungen auf der einen sowie überwiegend staatlich finanzierten Organisationen (QUANGOS) auf der anderen Seite liegen. Gerade Organisationen wie GNP+ und ICASO, die sich in diesem Graubereich bewegen, sind jedoch zentrale Akteure des Self-Empowerment von PLWHA. Unterstützt werden PLWHA-Organisationen häufig von Regierungen der Industrieländer, die sich zum einen den 1994 in Paris verabschiedeten GIPA-Prinzipien verpflichtet fühlen und deshalb aktiv die Förderung von Betroffenen betreiben, zum anderen diese Organisationen auch als Mittel dazu verstehen, Regierungen der Entwicklungsländer zu einem Wandel ihrer HIV/AIDS-Politiken zu bewegen. Die Konfliktlinien laufen somit im Bereich der Self-Empowerment-Funktion nicht selten zwischen Allian-

zen von NGOs, Industriestaaten und Internationalen Organisationen auf der einen und Regierungen von Entwicklungsländern auf der anderen Seite. Die Interaktion von NGOs mit privatwirtschaftlichen Akteure ist relativ limitiert, obwohl gerade diese durch entsprechende Personalpolitik sowie Arbeitsplatzprogramme einen wichtigen Beitrag zur Beteiligung Betroffener leisten könnten und ein entsprechendes Kooperationspotential mit PLWHA-Organisationen gegeben wäre. Dass dieses nicht hinreichend genutzt wird, ist weniger auf das natürlich auch vorhandene Misstrauen der NGOs gegenüber der Privatwirtschaft zurückzuführen als vielmehr darauf, dass PLWHA-Organisationen in erster Linie auf nationale Regierungen und deren Gesetzgebungskompetenz sowie internationale Organisationen und deren Thematisierungsmacht fokussieren, um ihre Interessen und Rechte durchzusetzen.

Es ist deutlich geworden, dass im Gesundheitsbereich international und national Formen der gesellschaftlichen Selbstregelung und *Netzwerkregelung* zunehmen, wodurch vormals staatliche Formen der Regelung ersetzt oder ergänzt werden. Dies ist jedoch nicht nur auf die Initiative Betroffener oder sozial und politisch engagierter Individuen zurückzuführen, sondern auch das Ergebnis staatlichen Handelns selbst. Viele Nationalstaaten und internationale Organisationen unterstützen NGOs in ihren Aktivitäten, wobei die Motive unterschiedlich sind und von Empowerment und karitativen Überzeugungen über die Beteiligung an der Bereitstellung in öffentlicher Dienstleistungen bis zum Wunsch nach Kontrolle der NGOs reichen können. Dies kann auch als Ergebnis der Interessen einiger Staaten angesehen werden, qua stärkerer Einbindung von NGOs und stärkerer Nutzung der Netzwerkregelung von Partnerschaften zum einen ihnen z. T. unliebsame Entwicklungsländer zu umgehen, zum anderen die Entstehung politischer Autorität auf der internationalen und multilateralen Ebene zu verhindern. Beispielsweise wurde der Global Fund nicht nur deshalb außerhalb des UN-Systems und der WHO angesiedelt, da diese zu bürokratisch und unflexibel sind, sondern auch, da einige Industrieländer keine Aufwertung und Stärkung der WHO wollten, die bei einer Ausstattung der WHO mit den finanziellen Mitteln des Global Fund zweifelsohne erfolgt wäre. Netzwerkregelung ist also nicht per se mit Kooperation gleichzusetzen, auch wenn alle drei Akteurstypen daran partizipieren. Global Health Governance als – wie einleitend definiert – „die Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung zur Bearbeitung internationaler und grenzüberschreitender Interdependenzprobleme im Gesundheitsbereich“ ist von vielfältigen und wechselnden Konflikt- und Kooperationsmustern gekennzeichnet. NGOs als Akteur dieser Global Health Governance bewegen sich in ihrem Handeln dabei stets zwischen der Möglichkeit der Umsetzung eigener, emanzipatorischer Ziele und der Gefahr, von staatlich

und/oder privatwirtschaftlichen Akteuren kooptiert und für die Durchsetzung von machtpolitischen und wirtschaftlichen Interessen genutzt zu werden.

Literatur

- Anheier, Helmut, Marlies Glasius und Mary Kaldor (2001): *Introducing Global Civil Society*. In: Anheier/Glasius/Kaldor (Hrsg.) 2001: 3-22
- Anheier, Helmut (2001): *Measuring Global Civil Society*. In: Anheier, Helmut et al. (Hrsg.) (2001): 221-230
- Anheier, Helmut, Marlies Glasius und Mary Kaldor (Hrsg.) (2001): *Global Civil Society 2001*. Oxford: Oxford University Press
- Anheier, Helmut, Marlies Glasius und Mary Kaldor (Hrsg.) (2002): *Global Civil Society 2002*. Oxford: Oxford University Press
- Barnett, Courtney, Catherine Connor und Pamela J. Putney (2001): *Contracting Non-Governmental Organizations to Combat HIV/AIDS, Special Initiative Report No. 33, Partnerships for Health Reform*. Maryland
- Bartsch, Sonja (2003): *Global Public-Private Partnerships in Health: Potentials and Limits*. In: Hein/Kohlmorgen (2003): 225-240
- Bartsch, Sonja und Wolfgang Hein (2003): *TRIPS und globale Partnerschaften. Konflikte um den Zugang zu Medikamenten im Rahmen von Global Health Governance*. In: *Peripherie*, 23 (90/91): 202-231
- Brophy, Michael und Judith McQuillan, (1993): *Charity Trends*. 16th Edition. London: Charities Aid Foundation
- Brand, Ulrich, Alex Demirovic, Christoph Görg und Joachim Hirsch (Hrsg.) (2001): *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*. Münster: Westfälisches Dampfboot
- Buse, Kent und Gill Walt (2000a): *Global Public-Private Partnerships – Part I: A New Development in Health?*. In: *Bulletin of the WHO*, 78 (4): 549-561
- Buse, Kent und Gill Walt (2000b): *Global Public-Private Partnerships - Part II: What are the Health Issues for Global Governance*. In: *Bulletin of the WHO*, 78 (5): 699-709
- Clayton, Andrew, Peter Oakley und Jon Taylor (2000): *Civil Society Organizations and Service Provision*. Civil Society and Social Movements Programme Paper Number 2. Geneva
- Connor, Catherine (2000): *Contracting Non-Governmental Organizations for HIV/AIDS: Brazil Case Study*. Special Initiative Report No. 30, Partnerships for Health Reform. Maryland
- Dodgson, Richard, Kelley Lee und Nick Drager (2002): *Global Health Governance: A Conceptual Review*. LSHTM/WHO Discussion Paper No. 1, Download von: <http://www.lshtm.ac.uk/cgch/globalhealthgovernance.pdf> (letzter Zugriff: 23.08.04)
- England, Roger (2004): *Experiences of Contracting with the Private Sector. A Selective Review*. Issues Paper, DFID Health Sector Resource Center. London
- Frantz, Christiane und Annette Zimmer (Hrsg.) (2002): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*. Opladen: Leske + Budrich

- Gebauer, Thomas (2001): „... von niemandem gewählt!“ Über die demokratische Legitimation von NGO. In: Brand et al. (2001): 95-120
- Green, Andrew und Ann Matthias (1997): *Non-Governmental Organizations and Health in Developing Countries*. Basingstoke: Macmillan
- Harding, April (2003): Introduction to Private Participation in Health Services. In: Harding; April und Alexander S. Preker (Hrsg.) (2003): *Private Participation in Health Services*. Washington: World Bank: 7-74
- Hein, Wolfgang und Lars Kohlmorgen (Hrsg.) (2003): *Globalisation, Global Health Governance and National Health Politics in Developing Countries. An Exploration into the Dynamics of Interfaces*. Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, Nummer 60. Hamburg
- Heins, Volker (2002): *Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen*. Opladen: Leske + Budrich
- Hetzl, Dirk (2002): Internationale Selbsthilfe am Beispiel AIDS. In: Frantz et al. (2002): 233-253
- Hirsch, Joachim (2001): Des Staates neue Kleider. NGO im Prozess der Internationalisierung des Staates. In: Brand et al. (2001): 13-42
- Hirsch, Joachim (2002): *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen*. Hamburg: VSA-Verlag
- Hulme, David and Michael Edwards (Hrsg.) (1997): *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort?* Basingstoke: Macmillan
- Institute for Public-Private Partnerships in Health: Datenbank; abrufbar unter: <http://www.ippph.org/index.cfm?page=/ippph/partnerships>
- Kaldor, Mary (2003): *Global Civil Society: An Answer to War*. Cambridge: Polity
- Kaul, Inge et al. (Hrsg.) (1999) : *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press
- Keck, Margaret E. und Kathryn Sikkink, 1998: *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca und London.
- Kohlmorgen, Lars (2004): Global Health Governance und UNAIDS – Elemente eines globalen Integrationsmodus? In: *Peripherie*, 24 (93/94): 139-165
- Lee, Kelley, Suzanne Fustukian und Kent Buse (2002): An Introduction to Global Health Policy. In: Lee/Buse/Fustukian (Hrsg.) (2002): 3-17
- Lee, Kelley, Kent Buse und Suzanne Fustukian (Hrsg.) 2002: *Health Policy in a Globalizing World*. Cambridge: Cambridge University Press
- Lindenbergh, Marc und Coralie Bryant (2001): *Going Global. Transforming Relief and Development NGOs*. Bloomfield: Kumarian Press
- Loewenson, Rene (2003): *Civil Society – State Interactions in National Health Systems. Annotated Bibliography on Civil Society and Health, Part 2*. Download von: <http://www.tarsc.org/WHOCESI/pdf/WHOTARSC2.pdf> (letzter Zugriff: 23.08.04)
- Martens, Kerstin (2002): Alte und neue Players – Eine Begriffsbestimmung. In: Frantz et al. (Hrsg.) (2002): 25-50
- Medicus Mundi International (1999): *Contracting NGOs for Health*. MMI Report, Download von: <http://www.medicusmundi.org/Kampala2004/02.doc> (letzter Zugriff: 23.08.04)

- Mills, Anne und Jonathan Broomberg (1998): Experiences of Contracting: An Overview of the Literature. WHO Macroeconomics, Health and Development Series, Technical Paper No. 33; Download von: http://whqlibdoc.who.int/hq/1998/WHO_ICO_MESD_33.pdf (letzter Zugriff: 23.08.04)
- OECD (1996): Directory of non-Governmental Organisations Active in Sustainable Development. Paris: OECD Development Centre
- Robinson, Mark (1997): Privatising the Voluntary Sector: NGOs as Public Service contractors?. In: Hulme et al. (Hrsg.) (1997): 59-78
- Rosenau, James (1997) Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World. Cambridge: Cambridge University Press
- Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toeple und S. Wojciech Sokolowski (1999): Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector. Baltimore: Center for Civil Society Studies
- Salamon, Lester und Helmut Anheier (1997): In Search of the Nonprofit Sector. In: Salamon, Lester und Helmut Anheier (Hrsg.): Defining the Nonprofit Sector: A cross-national Analysis. Manchester: Manchester University Press: 1-9
- Slack, Katherine und William D. Savedoff (2001): Public-Private Provider Contracting for Health Services. Examples from Latin America and the Carriibbean. Washington: World Bank
- Smith, Richard, Robert Beaglehole, David Woodward und Nick Drager (Hrsg.) (2003): Global Public Goods for Health. Health Economic and Public Health Perspectives. Oxford: Oxford University Press
- Take, Ingo (2002): NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- UIA (2003): Yearbook of International Organizations, 40, 2003-4, Vol. 5. München: K G Saur Verlag
- UNAIDS (1999): From Principle to Practice. Greater Involvement of People Living with or Affected by HIV/AIDS; Download von: http://www.worldbank.org/wbi/aidsleadership/dls_principle.pdf (letzter Zugriff: 23.08.04)
- UNDP (2002): Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a Fragmented World. New York und Oxford: Oxford University Press
- USAID (2004): Directory of Associations of People Living with HIV/AIDS; Download von: http://www.usaid.gov/our_work/global_health/aids/Publications/docs/hivaidsdirectory.pdf (letzter Zugriff: 23.08.04)
- WHO/CSI (World Health Organization/Civil Society Initiative) (2002): WHO's Interactions with Civil Society and Nongovernmental Organizations. Geneva: World Health Organization
- Widdus, Roy (2001): Public-Private Partnerships for Health: Their Main Targets, Their Diversity, and Their Future Directions. In: Bulletin of the WHO, 79 (8): 713-720
- Woods, Adèle (2000): Facts about European NGOs Active in International Development. OECD Development Centre Studies. Paris: OECD
- World Bank (1998): Cooperation between the World Bank and NGOs, FY Progress Report. Washington

World Bank (2004): World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. Washington

Internationale Zivilgesellschaft und Umweltpolitik: Kämpfe um Hegemonie in Zeiten neoimperialistischer Globalisierung. Das Beispiel der biologischen Vielfalt

Ulrich Brand und Christoph Görg

Hartnäckig scheint sich eine Perspektive gegen vielerlei Erfahrungen zu halten, welche mit Zivilgesellschaft jene Akteure bezeichnet, die auf verschiedensten gesellschaftlichen Terrains für das Gute kämpfen. Dabei zeigt ein etwas genauerer Blick, dass ein solches Verständnis eher irreführend ist, da es die komplexen Auseinandersetzungen in der Zivilgesellschaft selbst um Problemwahrnehmungen und um Vorschläge zu ihrer Bearbeitung, um die Legitimität von Akteuren und Politiken sowie deren höchst unterschiedliche inhaltliche Ausrichtung und Ressourcenausstattung auszublenden droht. Sie ist aber selbst nicht nur sehr heterogen und enthält auch privatkapitalistisch organisierte und v. a. am Eigeninteresse orientierte Akteure. Mehr noch: Sie ist strukturell auf den Staat und staatliche Entscheidungsprozesse bezogen und im eigentlichen Sinne ein Teil des erweiterten Staates. Die Auseinandersetzungen im 'Vorfeld' des Staates oder internationaler Institutionen sind selbst entscheidend für die Strukturierung staatlicher und intergouvernementaler Terrains sowie für die Formulierung spezifischer Politiken.

In diesem Beitrag möchten wir kurz die Diskussion um (internationale) Zivilgesellschaft skizzieren. Wir halten ein in der Tradition von Antonio Gramsci stehendes Verständnis für angemessen, um aktuelle Entwicklungen kritisch zu begreifen. Hier wird Zivilgesellschaft nicht als relativ eigenständiger Bereich verstanden, sondern als systematisch auf den Staat bezogen. Daher gehen wir auch auf die gegenwärtige Transformation von Staat und Staatensystem ein. Ein Schwerpunkt wird dann die Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NRO) bilden. Dies führen wir an einem zentralen Bereich internationaler Umweltpolitik, nämlich jenem zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung biologischer Vielfalt, aus.

1 Die Debatte um den Begriff (internationale) Zivilgesellschaft

Seit den 1970er Jahren wurde der Begriff der Zivilgesellschaft in Mittel- und Osteuropa von dissidenten Intellektuellen und Bewegungen verwendet. Sie beg-

riffen damit gesellschaftliche Räume und Akteure, die sich vom Staat und seinem Anspruch, jegliches gesellschaftliche Leben zu kontrollieren, lösen wollten (Konrad 1985). Auch in afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern vereinigten sich in den 1980er Jahren unter dem Begriff der Zivilgesellschaft symbolisch Akteure, die Auseinandersetzungen gegen autoritäre Regime führten. Die staatssozialistischen und andernorts autoritären Regime kamen auch deshalb ins Wanken, weil Selbstorganisation, unabhängige Interessenartikulation und Politisierung in nicht vom Staat kontrollierten Bereichen stattfand. Seit Ende der 1980er Jahre gewann der Begriff auch in der politischen und gesellschaftstheoretischen Diskussion in westlichen Ländern an Bedeutung. Letzterer diente zur Formulierung des Projekts einer 'radikalen Demokratie', das sich allerdings nicht mehr grundlegend kritisch auf die Grundstrukturen der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft bezog. Politisch wurde er angesichts der immer offenkundiger werdenden Krise des Parteiensystems wichtig. Buttigieg (1994: 529) nennt den Begriff „eine Art magische Erklärungsformel“.

In großen Teilen der Debatte um Zivilgesellschaft kamen (und kommen) internationale Aspekte überhaupt nicht vor, weshalb sie lange Zeit zu Recht als „provinziell“ (Kößler/Melber 1993: 61) bezeichnet wurde. Dies hat sich in den 1990er Jahren teilweise geändert. Angesichts der Internationalisierung sozialer Strukturen und Prozesse wird in den letzten Jahren der Begriff der internationalen Zivilgesellschaft immer häufiger verwendet. Dies geschieht insbesondere im Umfeld der UNO und den um sie herum agierenden NRO, aber auch in der sozialwissenschaftlichen Theorie. Seit Ende der 1990er Jahre wird er auch für die sich konstituierende internationale Protestbewegung wichtig. Für den wesentlich auf Nationalstaaten bezogenen Begriff der Zivilgesellschaft wie auch für jenen der internationalen Zivilgesellschaft gilt, dass sie in unterschiedlichen theoretischen Traditionen verwendet werden.

1.1 Vorherrschende Begriffe von Zivilgesellschaft

Die aktuelle Karriere des Begriffs der Zivilgesellschaft begann in den 1970er Jahren. Gemeinsam ist den verschiedenen Verwendungen des Begriffs der Zivilgesellschaft, dass für institutionalisierte politische Prozesse die relativ freie Artikulation und Organisation von Interessen eine zentrale Voraussetzung ist und damit gesellschaftliche Konsense geschaffen werden. Darüber hinaus bestehen erhebliche Differenzen. Es handelt sich zunächst um eine *Selbstzuschreibung politischer Akteure* wie kritischen Intellektuellen, sozialen Bewegungen oder NRO, die von Medien und Regierungen als Fremdzuschreibung verstärkt wird. Prominentes Beispiel sind die erwähnten Auseinandersetzungen in den 1970er und 1980er Jahren in mittel- und osteuropäischen Ländern. Hier ging es um ein

staatskritisches Projekt, das sich in der Folge aber zu einem entpolitisierenden entwickelte, weil sich die Zivilgesellschaft aus ökonomischen Gestaltungsfragen heraushalten sollte (Haug 1994). In den liberalen Demokratien wird der Begriff im nationalstaatlichen Kontext insbesondere von kritischen Verbänden bzw. NGOs genutzt. In der Entwicklungspolitik gewann der Begriff Bedeutung, um freiwillige Vereinigungen in den Empfängerländern zu identifizieren, die jenseits von Staat und Markt (vermeintlich) besser geeignet sind, entwicklungspolitische Ziele – wie Armutsbekämpfung, Ressourcenschutz oder lokale Entwicklung – zu erreichen (Neubert 1997: 52-57). Teilweise wird der Begriff des Dritten Sektors synonym verwendet. Im radikaleren linken politischen Spektrum ist der Begriff seit Mitte der 1990er Jahre international dadurch bedeutend geworden, dass die mexikanischen Zapatistas von *sociedad civil* sprechen. Sie meinen damit jedoch weniger einen gesellschaftlichen Raum oder spezifische Akteure, sondern – als Teil der Suche nach einer veränderten politischen Sprache – die für Emanzipation kämpfenden Menschen (Ceceña/Holloway 2001). In Venezuela bezeichnet sich umgekehrt derzeit die rechte Opposition gegen die Chavez-Regierung als *sociedad civil*, die Anhänger demgegenüber als *pueblo*.

In der jüngeren gesellschaftstheoretischen Debatte hat der Begriff v. a. in den *liberalen Strömungen* der normativ ausgerichteten Diskurs- und Demokratietheorie (Habermas 1992; Cohen/Arato 1992; Rödel et al. 1989) wie auch im Kommunitarismus (Walzer 1995; Taylor 1995) breite Verwendung gefunden. Suchen Erstere eher nach Möglichkeiten, Demokratie neu zu begründen, geht es Letzteren darum, den gemeinschaftlichen Ressourcen der Gesellschaft, gemeinsamen Werten und Solidaritäten stärkere Aufmerksamkeit zu verschaffen (vgl. den Überblick von Klein 2001; Schade 2002). Unter Zivilgesellschaft wird in beiden Ansätzen ein gesellschaftlicher Bereich verstanden, der weder Staat noch Ökonomie ist. Es handelt sich um einen öffentlichen Raum, in dem sich formal unabhängig und selbstorganisiert soziale Interessen formieren und artikulieren. Die Protagonisten der Debatte sprechen selbst von einer „Sphäre des Öffentlich-Politischen“ (Rödel et al. 1989), von „öffentlichem Austausch“, von den „meinungsbildenden Assoziationen“ der Zivilgesellschaft (van den Brink 1995). Habermas versteht Zivilgesellschaft als Teil der Öffentlichkeit und Öffentlichkeit (zusammen mit der Familie) als Teil der Lebenswelt (1992: 436). „Civil society is public society“ (Pateman 1988: 102; einige AutorInnen wie Walzer 1995 oder Cohen/Arato 1992 zählen die Familie mit zur Zivilgesellschaft).

Die Zivilgesellschaft ist politischer Herrschaft gegenübergestellt. Der Charakter der Freiwilligkeit ist dabei wichtig. Besonders pointiert formuliert Walzer (1995: 61), dass die zivile Gesellschaft der Ort sei, „wo weniger auf dem Spiel steht, wo Gewalt (zumindest prinzipiell) nur angewandt wird, um den Frieden zu erhalten und die Gleichheit aller Vereinigungen vor dem Gesetz zu gewährleisten“. Es geht um den „öffentlichen Raum der Meinungs- und Willensbildung“

(Rödel et al. 1989: 40), hier kann sich Gesellschaft autonom organisieren und politisch-öffentlich artikulieren (Dubiel 1996: 39). „Modern civil society is created through forms of self-constitution and self-mobilization“ (Cohen/Arato 1992: ix). In der Zivilgesellschaft erfolgt das „Zusammenhandeln der Bürger“, die frei von egoistischen Interessen agieren (Rödel et al. 1989: 26). Zivilgesellschaft ist damit v. a. ein selbstbezüglicher, aber auch ein selbstbegrenzter Handlungsrahmen, dem es um Einfluss, nicht aber um Macht geht.

Normativ wird die Trennung von Staat und Gesellschaft als freiheitsverbürgend betrachtet. Habermas fasst die politischen Implikationen prägnant zusammen:

„Die Stoßrichtung radikaler Demokratisierung wird nun vielmehr gekennzeichnet durch eine Verschiebung von Kräften innerhalb einer prinzipiell aufrechterhaltenen ‘Gewaltenteilung’. Dabei soll nicht zwischen Staatsgewalten, sondern zwischen verschiedenen Ressourcen der gesellschaftlichen Integration ein neues Gleichgewicht hergestellt werden. Ziel ist nicht mehr schlechthin die ‘Aufhebung’ eines kapitalistisch verselbständigten Wirtschafts- und bürokratisch verselbständigten Herrschafts-systems, sondern die demokratische Eindämmung der kolonialisierenden Übergriffe der Systemimperative auf lebensweltliche Bereiche.“ (Vorwort in Habermas 1962/1990: 36)

Die Strukturveränderungen des Kapitalismus spielen in dieser Debatte so gut wie keine Rolle und das Verhältnis von Politik und Ökonomie wird selten thematisiert. Angesichts des emphatischen Verständnisses von Öffentlichkeit, die nicht heterogen, sondern homogen gedacht wird, bleibt zudem die Tatsache ausgeblendet, dass zentrale gesellschaftliche Entwicklungen und Entscheidungen sich nicht öffentlich vollziehen. In vielen Beiträgen findet schließlich die feministische Kritik an der patriarchal strukturierten Zivilgesellschaft, der Art und Weise der Trennung von öffentlich und privat – letzteres nicht im Sinne privatkapitalistischer Produktion, sondern v. a. der Familie – sowie an der Gleichsetzung von Öffentlichkeit mit Vernunft und Privatheit mit Affektivität keine Berücksichtigung (vgl. dazu Pateman 1988; Maihofer 1991; Young 1995; zur Kritik an Habermas vgl. Fraser 1994: 6. Kap.). Pateman (1988: 104) weist darauf hin, dass gerade die patriarchale Zivilgesellschaft die spezifisch moderne Form patriarchaler Herrschaft sei. Demgegenüber ist in den meisten Beiträgen von ‘den Bürgern’ die Rede, spezifische Ungleichheitsverhältnisse spielen keine Rolle.

1.2 Zivilgesellschaft bei Antonio Gramsci

In der historisch-materialistischen Theorie wurde der Begriff von Gramsci entwickelt, indem er die *società civile* von der *società politica* unterscheidet (bürgerli-

che Gesellschaft im Marxschen Sinne ist bei Gramsci die *società borghese*). Ein in der Tradition Gramscis stehendes Verständnis von Zivilgesellschaft unterscheidet sich fundamental vom liberalen. Zentral für die Differenzen sind das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft, normative oder analytische Perspektiven sowie Fragen von Demokratie und Herrschaft. In seiner herrschaftstheoretischen und -kritischen Ausrichtung ist er untrennbar mit den Begriffen Hegemonie und integraler Staat verbunden. Zivilgesellschaft ist also nicht die Sphäre des Privaten, des Marktes und der Freiheit, sondern eine analytische Kategorie, um bürgerliche Herrschaft in den Blick zu bekommen. Die von Widersprüchen durchzogene bürgerlich-kapitalistische Gesellschaft gewinnt durch die Existenz der Zivilgesellschaft ihre Stabilität und Dynamik. Die Trennung von Staat und Gesellschaft wird also nicht normativ als freiheitsverbürgend, sondern in ihrer Ambivalenz herrschaftskritisch verstanden. Es geht um die Identifizierung der „Unterdrückung in der Gestalt der Freiheit“ (Boer 1994: 568).

Mit dem Begriff der Hegemonie nahm Gramsci eine entscheidende Erweiterung in der historisch-materialistischen Theorietradition vor. Politische Führung und Herrschaft ausüben können die herrschenden Klassen nur, wenn ihre Projekte hegemonial sind (ders. GH 1: 101 f.). Hegemonie wird verstanden als Fähigkeit der herrschenden Klassen, ihre Interessen dahingehend durchzusetzen, dass sie von den subalternen Klassen als Allgemeininteresse angesehen werden und dass es weitgehend geteilte gesellschaftliche Vorstellungen über die Verhältnisse und ihre Entwicklung gibt. Insofern ist Hegemonie ein Konsens der Regierten, der nicht nur die große Politik betrifft, sondern gerade den Alltagsverstand. Konsens ist weder eine passive Angelegenheit noch harmonischer Interessenausgleich. Der Begriff ist vielmehr zu verstehen vor dem Hintergrund sozialer Kämpfe und vor sich im politischen Prozess artikulierender (und teilweise erst bildender) Interessen. Hegemonie als Grundlage eines historischen Blocks bedarf eines realen, auch materiell errichteten Konsenses, ist also nicht bloß Schein. Herrschaft ist immer ökonomisch, politisch und ideologisch und entsprechend sind Konsens und Hegemonie nicht nur innerhalb des Machtblocks, sondern gesamtgesellschaftlich entscheidend. Herrschaft ist zudem nicht nur Klassenherrschaft, sondern impliziert Verhältnisse zwischen Geschlechtern, ethnischer Abstammung, jung und alt sowie Ressourcenverfügung.

Der gesellschaftliche Ort der Kämpfe um Hegemonie ist nach Gramsci v. a. die *società civile* (ders., GH 6: 1267). Sie besteht aus privaten formellen und informellen Initiativen und Gruppen, aus nicht privatkapitalistischen Organisationen wie kleinen Initiativen oder formalisierten NGOs. Ihr gemeinsames Kennzeichen ist, dass sie formell nicht Staat mit seinen verschiedenen Apparaten sind und nicht über legitime Gewaltsamkeit verfügen. Auch die Zivilgesellschaft ist von Machtbeziehungen (wengleich mit anderen Modalitäten als im Staat, im engeren Sinne mit seinem Monopol legitimer Gewaltsamkeit), Konflikten und

Widersprüchen durchzogen und keineswegs einheitlich. Genau hier lag für Gramsci die Ambivalenz der Zivilgesellschaft: Sie ermöglicht und sichert bürgerliche Herrschaft und ist das Terrain, von dem aus sie entscheidend infrage gestellt werden kann.

Die Verbindung zwischen Staat im engeren Sinne mit seinen verschiedenen Apparaten und der Zivilgesellschaft, des privat organisierten Hegemonieapparates, fasst Gramsci mit dem Begriff des erweiterten oder integralen Staates. „Aber was heißt das anderes, als dass man unter Staat außer dem Regierungsapparat auch den ‘privaten’ Hegemonieapparat oder Zivilgesellschaft verstehen muss.“ (GH 4: 816) Gramsci wendet sich gegen die Verwechslung von Zivilgesellschaft und politischer Gesellschaft (Staat im engeren Sinne), „denn es ist festzuhalten, dass in den allgemeinen Staatsbegriff Elemente eingehen, die dem Begriff der Zivilgesellschaft zuzuschreiben sind (in dem Sinne könnte man sagen, dass Staat = politische Gesellschaft + Zivilgesellschaft, das heißt Hegemonie gepanzert mit Zwang)“ (GH 4: 783). Das bedeutet nicht, dass liberale bürgerliche Herrschaft frei von Gewalt und Zwang ist. Allerdings dürfen Hegemonie und Zivilgesellschaft nicht gleichgesetzt werden. Die Zivilgesellschaft ist nicht der privilegierte oder gar einzige Bereich, in dem Hegemonie entsteht.

Das Gramscianische Verständnis von Zivilgesellschaft bedarf einer Präzisierung des Hegemoniebegriffs, der allzu oft als „Residualkategorie“ (Sablowski 1994) verwendet wird. Auch der Begriff des integralen Staates führt oft zu Missverständnissen. Allerdings ist ein Gramscianisches Zivilgesellschaftsverständnis eher in der Lage als ein liberales, die gegenwärtigen Veränderungen zu fassen. Nicht normative Überhöhung von Öffentlichkeit und zivilgesellschaftlichen Akteuren, sondern die herrschaftskritische Analyse der gegenwärtigen Transformationsprozesse stehen im Zentrum.

„Die Rekonfiguration der Zivilgesellschaft und anderer Kulturformen steht im Zusammenhang mit der Verallgemeinerung des Besitzindividualismus, der Privatisierung und der Ökonomisierung von Institutionen innerhalb einer entstehenden Kultur des Marktes. Hierdurch wird es möglich, über marktbestimmte Bedürfnisse einen Konsens erzeugen zu können“ (Gill 2000: 45).

Hirsch (2002: 178-186) spricht von einem „zivilgesellschaftlichen Totalitarismus“ im „nationalen Wettbewerbsstaat“, denn die scheinbare Alternativlosigkeit neoliberalen Denkens und Handelns wird hier durchgesetzt und aufrechterhalten. Auch die Etablierung einer neoliberalen Gouvernamentalität (Bröckling et al. 2000) ist überwiegend ein zivilgesellschaftliches Projekt.

Auch ein Großteil der Gramscianischen Theorie bleibt in den Grundkategorien androzentrisch. Feministische Kritiken und Forschungen werden kaum zur Kenntnis genommen, weshalb ein starker Klassismus und eine Fokussierung des Produktionsprozesses herrschen. Umgekehrt sind viele feministische Ansätze

immer weniger gesellschaftstheoretisch orientiert. Geschlechterverhältnisse werden mehrheitlich als nicht gesellschaftsstrukturierend angenommen. Dabei bietet der Hegemoniebegriff und das Insistieren darauf, dass verfestigte Institutionen wie der Staat soziale Verhältnisse sind, einige Anknüpfungspunkte für feministische Perspektiven (vgl. etwa Sauer 2001: 76-89). Die meisten feministischen Arbeiten halten am Begriff der Öffentlichkeit bzw. des sich verändernden Verhältnisses von öffentlich und privat fest.

1.3 Internationale Zivilgesellschaft

Die seit den 1980er Jahren tiefgreifenden gesellschaftlichen Transformationen bilden den Hintergrund des Aufstiegs des Begriffs der *internationalen* Zivilgesellschaft, womit Aspekte des internationalen Politischen jenseits einer staatenzentrierten Perspektive erfasst werden sollen. Czempiel (1993) prägte den Begriff der Gesellschaftswelt, die sich neben einer Staatenwelt entwickle. Das Verständnis und die Einschätzung dieser Entwicklungen ist in verschiedenen theoretischen Schulen unterschiedlich. Konsens besteht darin, dass nichtstaatliche Akteure heute eine größere Bedeutung in der international Politik haben, was mitunter mit dem Begriff der (Global) Governance gefasst wird (CGG 1995). Zudem stellen Wissen und Kommunikationsmöglichkeiten eine wichtige Voraussetzung ihres Handelns dar. Und schließlich wird die Differenz zwischen dem nationalen und dem internationalen politischen System gesehen, insbesondere die Tatsache, dass Letzterem das Monopol legitimer Gewaltsamkeit fehlt und sich neben dem Völkerrecht ein Weltrecht herausbildet, an dem Staaten kaum beteiligt sind. Brunkhorst (1997: 900) spricht von einer „transnationalen Privatjustiz“. Insgesamt sind die Akteure internationaler Zivilgesellschaft immanenter Bestandteil der kapitalistischen Globalisierung, auch wenn sie sich radikal kritisch auf diese beziehen.

Auch für die internationale Ebene wird der Begriff der internationalen Zivilgesellschaft vielfach als mehr oder weniger diffuse *Selbst- und Fremdzuschreibung* verwendet (s. o.). Angesichts seiner positiven Konnotation mit (welt-)gesellschaftlichen Allgemeininteressen – an Naturerhalt, Gerechtigkeit, Bekämpfung der Armut etc. – soll in politischen Auseinandersetzungen den eigenen Anliegen eine höhere Legitimität verschafft werden. Prägnanteste Beispiele sind die diversen UNO-Konferenzen in den 1990er Jahren (u. a. zu Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro, zu Menschenrechten 1993 in Wien, zu Frauen 1995 in Peking), auf denen sich die Zivilgesellschaft öffentlich und gegenüber Regierungen zu Wort meldete. Trotz aller Heterogenität hinsichtlich der Interessen, politischer Prioritäten und Aktionsformen könnte von einer strategischen Identitätspolitik gesprochen werden, die allerdings dazu tendiert, tatsächlich

bestehende interne Macht- und Interessendifferenzen auszublenden. So kam es etwa in den 1990er Jahren zu einer Spaltung von international agierenden Groß-NRO wie Greenpeace und kleineren Organisationen oder Bewegungen (vgl. Wahl 1998). Zudem besteht eine klare Dominanz westlich orientierter NRO (Roth 2001: 58 f.).

Für Regierungen und UN-System hat die diskursive Vereinheitlichung einen doppelten Vorteil: Zum einen erhält international Politik selbst eine höhere Legitimität, wenn die Zivilgesellschaft kooperiert. Zum anderen kann sie der internationalen Zivilgesellschaft bzw. spezifischen Teilen Legitimität zu- oder absprechen und die Terrains, auf denen zivilgesellschaftliche Akteure agieren können, ganz wesentlich mitstrukturieren. Bei den Verhandlungen von „soft issues“ wie Umweltfragen oder Menschenrechten, darf die Zivilgesellschaft an den Verhandlungstisch, bei den Entscheidungen im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO oder bei der Gruppe der Acht (mächtigsten Länder) wird sie ausgegrenzt oder hochgradig selektiv eingeladen. Mit der zunehmenden Bedeutung internationaler Politik agieren auch die Verbände privatkapitalistischer Unternehmen zunehmend unter dem Begriff der Zivilgesellschaft. Spätestens hier wird eine Ausblendung von fundamentalen Interessendifferenzen zugunsten einer stärkeren Wahrnehmung durch staatliche Akteure politisch naiv oder fahrlässig. Dennoch (oder deswegen) wird der Begriff der zivilgesellschaftliche Organisationen, zu denen auch Unternehmensverbände gezählt werden, von der UNO stark gemacht.

Seit den Protesten in Seattle Ende 1999 gegen die WTO findet der Begriff der internationalen Zivilgesellschaft zunehmende Berücksichtigung, um das Neue dieser Bewegung zu fassen (Kaldor 2000).

Im *liberalen Verständnis* wird mit internationaler Zivilgesellschaft ein öffentlicher Raum benannt, in dem ein bestimmter Akteurstyp agiert (Lipschutz 1992; Falk 1996; Dryzek 1999). Kaldor (2000: 107) unterscheidet drei Bedeutungen von *globaler Zivilgesellschaft*: ein staatenübergreifend agierender Non-Profit-Sektor zwischen Staat, Markt und Familie; ein Bereich zwischen Staat und Familie, zu der der Markt zählt sowie in einer engen, häufig benutzten Variante lediglich „advocacy networks“. Eine Gruppe sozialdemokratischer Intellektueller sieht das Ziel der globalen Zivilgesellschaft, bestehend aus Vereinen, Bürgerinitiativen und NGOs, in der „Verbesserung der Lebensbedingungen der einzelnen und der Gesellschaft“ und sie ist „Ausdruck der hohen moralischen Standards, die viele Formen sozialen Engagements in der Welt auszeichnen“ (Gruppe von Lissabon 1997: 37).

Die Entstehung bzw. Notwendigkeit einer internationalen Zivilgesellschaft wird konstatiert vor dem Hintergrund fehlender demokratischer Prozeduren und Strukturen auf internationaler Ebene, der Vermachtung des internationalen Systems sowie einer mangelnden Problemlösungskapazität der einzelnen Staaten und des Staatensystems. Es wird eine „Krise des Regierens“ (Zürn 1998: 10) festge-

stellt, weshalb staatliche Steuerungsfähigkeit durch internationale Kooperation zurückzugewinnen sei. Angesichts der aktuellen Globalisierungsprozesse würden sich komplementär zu ökonomischen und staatlich-politischen Strukturen und Prozessen auch entsprechende „zivilgesellschaftliche“ internationalisieren (vgl. Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996). Kaldor (2000) formuliert normativ in Anlehnung an Elias das Projekt einer „civilising globalisation“. Der Begriff impliziere ein „move-away from state-centred approaches“ und verweist auf eine Ausweitung „of an international rule of law guaranteed by a range of interlocking institutions“ (108). Zentral dafür sei eine internationale Zivilgesellschaft.

Die Idee einer weltweiten Öffentlichkeit spielt in der Debatte um internationale bzw. transnationale Demokratie eine Rolle (vgl. Görg/Hirsch 1998). Insbesondere deliberative Verfahren werden vorgeschlagen (Dahl 1994, Dryzek 1999). Der Öffentlichkeit wird ein rationalisierender Effekt zugeschrieben. Für Dryzek (1999: 44) handelt es sich um ein „realm of freedom in political innovation that stands in marked contrast to the realm of necessity occupied by the state“. Die wirkliche Macht der internationalen Zivilgesellschaft sei kommunikative Macht. Auch Turner (1998) sieht die internationale Zivilgesellschaft als Ort öffentlicher Debatten und zudem als einen der Gewaltfreiheit. Colás (1997: 261) zu Folge ist mit „international civil society“ ein „space where international social movements pursue their political goals“ gemeint. Allerdings verkennt dieses Verständnis von internationaler Zivilgesellschaft, dass viele zivilgesellschaftliche Akteure gar nicht im öffentlichen Raum agieren, sondern in diffusen Netzwerken Lobbyarbeit gegenüber staatlichen und privatkapitalistischen Akteuren betreiben. In dieser Diskussion spielen auch Fragen weltweiter Vergemeinschaftung eine große Rolle (Klein 2001: 214-218).

Auch im Umfeld der Diskussion um Global Governance wird der internationalen Zivilgesellschaft eine Funktion gegenüber dem Staat zugewiesen. Hier geht es allerdings weniger um Öffentlichkeit. Es bedürfe einer „Korrekturinstanz“, die einen möglichst „produktiven Beitrag zur politischen Steuerung“ zu erbringen habe (Messner/Nuscheler 1996: 4; zur Kritik Brand et al. 2000). In jüngeren Ansätzen der „global public policy“ erhalten zivilgesellschaftliche Akteure als Teil globaler Politiknetzwerke neben Staaten, internationalen Organisationen und der Privatwirtschaft einen positiven Stellenwert bei der Bearbeitung von Problemen (Reinicke 1998). Zivilgesellschaftliche Akteure werden hier eher in ihrer Funktion gesehen, effizientere Politikergebnisse und staatlichen Akteuren Legitimation zu verschaffen.

Andere Arbeiten untersuchen die Akteure empirisch. Hier wird häufig an Walkers Begriff der „critical social movements“ angeschlossen (1988: 61 f.). Auch in jüngeren Forschungen zu NGOs spielt die internationale Zivilgesellschaft eine Rolle (Brunnengräber et al. 2001). Einige setzen international agierende NGOs mit internationaler Zivilgesellschaft gleich (Nölke 1997). Auch Turner

(1998) sieht die globale Zivilgesellschaft zuvorderst als Akteur, der sich aus NGOs zusammensetzt. Allerdings ergänzt er diesen um soziale Bewegungen. Beide Akteurstypen weisen auf bestimmte Probleme hin, beeinflussen kurzfristige Politik und verändern längerfristig öffentliches Bewusstsein, womit sich die Parameter legitimen Handelns der Staaten verschieben. Rucht (1996) hat den Begriff der „multinationalen Bewegungsorganisation“ eingeführt, um einen bestimmten Typus von NGO zu charakterisieren. Gut untersucht ist die internationale Frauenbewegung (Ruppert 1998; Lenz et al. 2000), wobei in diesen Arbeiten nicht mit dem Begriff der Zivilgesellschaft operiert wird. Eher am Rande wird analytisch und normativ die Position vertreten, dass die globale Zivilgesellschaft zuvorderst an Staaten vorbei die Bevölkerung sensibilisieren müsse und damit privatkapitalistische Unternehmen unter Druck setzen könne (Wapner 1996).

Zwei weitgehend geteilte Annahmen der Diskussion um internationale Zivilgesellschaft werden inzwischen empirisch infrage gestellt: Dass deren Akteure erstens ein hohes Maß an Unabhängigkeit von Regierungen hätten und zweitens in sich relativ homogen seien (vgl. für die deutschsprachige Diskussion: Walk/Brunnengräber 2000; Brand 2000; Heins 1999). Ähnlich wie bei der auf den Nationalstaat bezogenen Diskussion bleibt bei der liberalen Variante die grundlegende Konstitution von Gesellschaften und Staatensystem als herrschaftsförmiger und konkurrenzvermittelter Prozess ausgeblendet. Insgesamt bleiben Geschlechterverhältnisse (Ruppert 1998: 27-55), das Verhältnis von Politik und Ökonomie wie auch die in der öffentlichen Diskussion normalerweise nicht oder kaum verhandelten Aspekte unterbelichtet (zur Kritik auch Demirovic 1997: 244-247).

1.4 Der Begriff in der kritischen Internationalen Politischen Ökonomie

Lange Zeit wurde nicht nur im Mainstream der Internationalen Beziehungen internationale Hegemonie als Konfiguration begriffen, in der es eindeutig dominierende Staaten gibt, die das kapitalistische Weltsystem wesentlich ermöglichen, sondern auch in kritischen Ansätzen (für die Weltsystemtheorie vgl. Wallerstein 1984; für die Regulationstheorie vgl. Lipietz 1987 und Mistral 1986; kritisch Bieling/Deppe 1996: 730-732). Robert W. Cox (1987; 1993) öffnete diese Perspektive: Er versteht unter Hegemonie ein Verhältnis sowohl zwischen Staaten als auch zwischen Klassen, das neben Gewalt auch auf Konsens beruht, da den subalternen Staaten und Klassen durchaus ideologische und materielle Gratifikationen zukommen.

„World hegemony is describable as a social structure, an economic structure, and a political structure; and it cannot be simply one of these things but must be all three. World hegemony, furthermore, is expressed in universal norms, institutions and

mechanisms which lay down general rules of behaviour for states and for those forces of civil society that act across national boundaries – rules which support the dominant mode of production.“ (Cox 1993: 62)

Gramsci und sein Verständnis der Zivilgesellschaft wurden damit internationalisiert (vgl. auch Scherrer 1998; Borg 2001: 96-126).

Die Internationalisierung von Politik und Zivilgesellschaft zeigt an, dass sich soziale Herrschaft 'multiskalar' herstellt, d. h. der Nationalstaat ist nicht (mehr) die überragende Ebene, auf der sich soziale Prozesse materiell verdichten (Jessop 1997; Winter 2003). Dennoch tragen Staaten bzw. deren Apparate weiterhin wesentlich zur Sicherung sozialer Kohäsion in klassengespaltenen Gesellschaften sowie zu der Aufrechterhaltung der politischen und der ideologischen Funktion bei (Panitch 1994: 63 ff.).

Der Begriff der internationalen Zivilgesellschaft verdeutlicht, dass Staaten nicht die einzigen internationalen politischen Akteure sind. Die Entstehung von Governancemechanismen wird nicht als Beleg einer Demokratisierung internationaler Politik gedeutet, sondern als machtförmiger und ambivalenter Prozess, dem Legitimität fehlt und der in Grauzonen stattfindet – und dennoch Potenziale beinhaltet (Görg/Hirsch 1998). Cox (1999: 13-15) weist darauf hin, dass ein wesentliches Merkmal der Zivilgesellschaft heute rechtspopulistische Bewegungen und die Unterwelt seien, die sich mit dem neoliberalen Modell artikulieren.

Im Gegensatz zur liberalen Staats- und Demokratiediskussion wird in der historisch-materialistischen nicht davon ausgegangen, dass es zu einer Krise des Regierens kommt, weil durch die Internationalisierung sozioökonomischer Prozesse der Staat an Regulierungsfähigkeit eingebüßt habe. Vielmehr wird die Transformation des Staates samt seiner Erweiterung festgestellt, was Teil sich verändernder gesellschaftlicher Strukturen und Kräfteverhältnisse ist. Hier spielen Auseinandersetzungen innerhalb der nationalen wie internationalen Zivilgesellschaft bzw. ihre sich verändernden Strukturen eine entscheidende Rolle. Die dominante Entwicklung auf internationaler Ebene lässt sich mit den beiden Begriffen „neuer Konstitutionalismus“ (Gill 2000: 43-45) und „Internationalisierung des Staates“ (Hirsch 2002: 130-141) begreifen.

Der Gramscianische Begriff der Zivilgesellschaft ist nicht ohne weiteres auf die internationale Ebene zu übertragen, denn er ist stark an die nationalstaatliche Ebene gebunden. Zumal der Begriff der Hegemonie allzu oft an die Pax Americana angelehnt zu sein scheint (Bieling/Deppe 1996: 734; Winter 2003). Ungeklärt ist bislang das Verhältnis von Staatensystem und Klassenverhältnissen auf internationaler Ebene und zudem ist in maßgeblichen Arbeiten eine deutliche Fixierung auf die transnationale Managerklasse festzustellen (zur Kritik vgl. Scherrer 1998: 163-172). Wie für den allgemeinen Begriff gilt auch für jenen der internationalen Zivilgesellschaft, dass er wenig geschlechtssensibel ist, umge-

kehrt ein Gramscianischer Begriff keinen Eingang in feministische Forschungen findet.

Ein Gramscianisches Verständnis von (internationaler) Zivilgesellschaft impliziert, dass alternative Strategien oder gar 'gegenhegemoniale' Projekte zwar innerhalb der Zivilgesellschaft entstehen können, aber nie durch die Zivilgesellschaft als Ganzes. Diese Einsicht steht gegen das liberale Verständnis (internationaler) Zivilgesellschaft. Ein liberales und normatives Verständnis von Zivilgesellschaft droht zudem auszublenden, dass es nicht nur darum geht, die bestehenden oder sich entwickelnden Orientierungen und Terrains zu nutzen, sondern dass die Herstellung von Orientierungen und Terrains selbst ein hochgradig machtförmiger Prozess ist. Genau dies kommt mit dem Begriff der Hegemonie in den Blick und deshalb öffnet ein hegemonietheoretischer Zivilgesellschaftsbegriff analytisch und politisch mehr Denk- und Handlungsräume. Von Hegemonie kann u. a. dann gesprochen werden, wenn subalterne Akteure diese machtförmig strukturierten Terrains akzeptieren. Auch die Produktion des Raums wird selbst zu einer ganz entscheidenden Machtstrategie, denn in spezifischen Räumen können bestimmte Akteure ihre Interessen eher durchsetzen als andere.

Auch kritische zivilgesellschaftliche Akteure können sich in ihrem Handeln nicht einfach gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen sowie der hegemonialen Ausrichtung des Staates und seiner Apparate entziehen (heute eben einer wettbewerbsstaatlichen), selbst wenn sie konträre Positionen vertreten und entsprechende Ziele verfolgen. NGOs und soziale Bewegungen sind als Teil des *neoliberal* erweiterten Staates zu begreifen und nicht als ein abstraktes Gegenüber. Selbst wenn sie sich inhaltlich einer neoliberalen Politik entgegenstellen operieren sie immer auf seinem Terrain und sind im Guten wie im Schlechten von den Strukturen staatlicher Politik abhängig. Häufig bilden sie Vorfeldorganisationen staatlicher Apparate, insbesondere von Ministerien, sowie spezifischer internationaler Institutionen.

In Zeiten, in denen sich unter dem Begriff der Globalisierungskritik die praktische wie theoretische Kritik an den Verhältnissen intensiviert, ist die analytische Stärkung einer Gramscianischen Perspektive auch politisch-strategisch bedeutsam. Denn dies kann den Blick emanzipativer Akteure erweitern über die normativ überladene (Selbst-)Zuschreibung der Zivilgesellschaft als Ort des Guten, von dem aus staatlich-politische Regulierungen gegen die negativen Auswirkungen des Globalisierungsprozesses erwirkt werden müssen. Notwendig wäre ein Verständnis, dass die neoliberale Globalisierung nicht nur ökonomisch und politisch, sondern zuvorderst zivilgesellschaftlich vorangetrieben wird und im Alltagsverstand eine starke Kasematte besitzt. Insgesamt ist es notwendig, ein alternatives Verständnis von Globalisierung, Staat und Zivilgesellschaft zu entwickeln und zu verbreiten.

2 Zivilgesellschaft und internationale Umweltpolitik

Transformationen der gesellschaftlichen Naturverhältnisse gehören zu den zentralen Elementen einer postfordistischen Restrukturierung der Gesellschaft. Diese Transformationen spielen sich nicht nur auf dem expliziten Feld der Umweltpolitik ab, sondern sie sind mit z. T. ganz anders gelagerten Prozessen und Konflikten verbunden. Neuere technische Optionen, wie die Mikroelektronik, ermöglichen eine „time-space-compression“ (David Harvey), die weitreichende Auswirkungen hat. Kommunikationen beschleunigen und verdichten sich, Produktionsprozesse und Ressourcenflüsse werden weltweit reorganisiert, Konsumnormen tiefgreifend verändert. Trotzdem ist es verfehlt, in diesem Zusammenhang von einer „Entstofflichung“ der Weltwirtschaft (so etwa Albert et al. 1999) zu sprechen, was impliziert, dass damit gleich noch die ökologischen Probleme mit gelöst würden. Bei solch einer Suche nach zupackenden Deutungen wird vergessen, dass auch eine ‘virtuelle Ökonomie’ auf materiellen Bedingungen basiert, dass die Verbreitung und Verarbeitung von Informationen und Kommunikationen auf einem sich eher beschleunigendem Umsatz von PCs, Notebooks und Handys beruhen, die produziert und entsorgt werden müssen – mit noch unbekanntem Folgewirkungen und Problemen.

2.1 *Das Konfliktfeld Schutz und nachhaltige Nutzung biologischer Vielfalt*

Und trotzdem wird eine neue Entwicklung sichtbar. Obwohl die ökologischen Probleme des „fordistisch-fossilistischen Entwicklungsmodells“ (Elmar Altvater) auch in Zeiten der Globalisierung gravierend sind, treten neben diese Konfliktfelder, wie etwa die Klima- oder Ozonproblematik, vermehrt Konfliktlinien, die an neuen Technologien und damit verbundenen neuen sozioökonomischen Widersprüchen ansetzen (Hein/Fuchs 1999). An zentraler Stelle rangiert dabei neben der Mikroelektronik der Einsatz neuer bio- und gentechnologischer Verfahren. Von den Entwicklungen im Bereich der Mikroelektronik abhängig und sich gleichzeitig neue natürliche Ressourcen erschließend, gehen von den Industrien, die auf der Anwendung der Biowissenschaft beruhen, die stärksten Impulse zur Neugestaltung der Naturverhältnisse aus. Die Goldgräberstimmung, die im Feld der Verwendung genetischer Ressourcen im Agrar- und Pharmabereich lange Zeit vorherrschend war, hat erste Risse bekommen. Zumindest die ‘grüne Gentechnologie’ in Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion stößt nicht nur aus technischen Gründen und wegen der ökologischen Folgewirkungen auf erheblichen Widerstand. Trotzdem bleibt die Suche nach dem „grünen Gold der Gene“ (Wullweber 1994) bzw. die Ausbildung einer neuen Form von ‘Biopolitik’, die sich auf die Kontrolle und Verwendung von genetischen Ressourcen ausrichtet

(Flitner et al. 1998), eines der dynamischsten und wichtigen Konfliktfelder in der Gestaltung postfordistischer Naturverhältnisse (Brand/Görg 2003). Dabei ist der Konflikt um die Aneignung genetischer Ressourcen eng verquickt mit einem globalen Umweltproblem, dem Verlust der biologischen Vielfalt. Denn die „Diversity of Life“ (Wilson 1992) stellt das ‚Rohmaterial‘ für die neuen Biotechnologien dar. Dieses Material ist durch die Erosion der biologischen Vielfalt zu einem immer knapperen und daher ökonomisch immer wertvollerem Gut geworden.

Zu beobachten ist dabei, dass sowohl bei der Verabschiedung der Convention on Biological Diversity (CBD) 1992 auf der UNCED, der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, als auch in anderen Phasen des weiteren Verhandlungsprozesses immer wieder die Interessen der Industrie, hier v. a. der gentechnisch orientierten Life Sciences Industries, artikuliert v. a. durch die USA, eine entscheidende Rolle gespielt haben. Es geht bei der Biodiversitätspolitik daher nicht nur um die Bearbeitung eines Umweltproblems, sondern gleichzeitig um die Regulierung des Umgangs mit neuen Technologien und der Regulation von globalen Verteilungskonflikten, die mit der Verwendung der Biodiversität direkt verbunden sind.

Sozioökologische und sozioökonomische Aspekte sind also im Bereich der Biodiversitätspolitik besonders eng miteinander verwoben. Gleichzeitig lassen sich in diesem Feld die Bedingungen für eine politische Regulierung komplexer internationaler gesellschaftlicher Prozesse und die Herausbildung widersprüchlicher Formen der Regulation der Naturverhältnisse besonders anschaulich beobachten. Denn die Verquickung von Umwelt- und Ressourcenproblematik (Görg 1999), d. h. von ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimensionen des Problems, hat die Internationalisierung des Staates⁷ in diesem Bereich in widersprüchlicher Weise geprägt, mit weitreichenden Implikationen für die Rolle der internationalen Zivilgesellschaft. Zum einen gibt es eine Zunahme internationaler Regulierungen, und zwar im Bereich des Naturschutzes wie auch hinsichtlich des Einsatzes und der Verwendung der Gentechnik und dafür benötigter Ressourcen, rechtlicher Bedingungen u.a.m. Dabei geht es v.a. auch um die Durchsetzung und internationale Absicherung kapitalistischer Eigentumsverhältnisse in einem Bereich, in dem bislang entweder gar keine oder andere, nicht westliche Besitz- und Eigentumsverhältnisse vorherrschend waren. Insofern ist die ‚Internationalisierung des Staates‘ eine Voraussetzung für die ‚Inwertsetzung‘, d. h. für die Konstitution der biologischen Vielfalt als einer Ressource für ihre kapitalistische Nutzung.

Zum anderen artikulieren sich auch die Widersprüche und die sozialen Kräfteverhältnisse in diesem Feld neu – und zwar sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Auseinandersetzungen um die Definition des Problems, die Artikulation und Legitimation bestimmter Strategien zu seiner Bearbeitung,

wie um die dahinter stehenden Interessen werden im Rahmen der internationalen und der nationalen Zivilgesellschaft ausgetragen. Dabei kommt der wissenschaftlich-technischen Expertise um ökologische Risiken sowie um technologische Anwendungspotentiale eine entscheidende Funktion zu. Wo, mit anderen Worten, genau das Problem liegt – in der Zerstörung der artenreichen tropischen Regenwälder, im Verlust an landwirtschaftlich genutzter genetischer Vielfalt (Saatgut), in der Reduktion der Vielfalt an Habitaten und seltenen Ökosystemen – und was dagegen zu tun wäre – die Einrichtung von Schutzgebieten (notfalls auch gegen die dort lebenden Menschen), die Förderung der Gentechnologie und die Etablierung von Marktmechanismen zur (vermeintlich) optimalen Nutzung der Natur oder die Durchsetzung partizipativer Verfahren zur Gestaltung der Ressourcennutzung (mit entsprechenden Rechten versehen) – dies alles wird in diesen Konflikten verhandelt und die entsprechenden Deutungen entwickelt und durchgesetzt. Dabei spielt der Verteilungskonflikt und die Konkurrenz zwischen nationalen oder regionalen Räumen eine zentrale Rolle. Auch schwächere oder marginalisierte Akteure bekommen in diesen Konflikten eine Chance, ihre Interessen auf internationalem Terrain zu vertreten und in die internationalen Regulierungsformen einzuschreiben, wie wir am Beispiel der sog. „farmers’ rights“ bzw. der Rechte der traditionellen lokalen Nutzer zeigen wollen.

2.2 *Die Internationalisierung des Staates*

Wenngleich auf den ersten Blick die ökonomisch-technische Dynamik im Bereich der biologischen Vielfalt zentral zu sein scheint, kommen dem Staat bzw. dem internationalen quasistaatlichen Institutionensystem und auch der internationalen Zivilgesellschaft bei der Neugestaltung der Naturaneignung eine zentrale Rolle zu. Eine wesentliche Funktion staatlichen Handelns ist die politisch-institutionelle Einbettung ökonomischer Prozesse qua Rechtsetzung – gerade und zunehmend auf internationaler Ebene. Denn obwohl biologische Vielfalt immer noch in großem Umfang illegal angeeignet wird (Stichwort: Biopiraterie, s. u.), sind aufgrund der erheblichen Forschungs- und Entwicklungskosten gerade die großen und langfristig planenden Unternehmen auf Rechts- und Planungssicherheit angewiesen. Hier spielen der nationale Staat und das zwischenstaatliche Institutionensystem wichtige Rollen. Märkte konstituieren sich gerade nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch, sind also in gewisser Weise immer schon eingebettet bzw. in ihrer Durchsetzung mit begleitenden Regulierungsmaßnahmen verbunden (Brand/Görg 2000). Der analytische (wie auch der politische) Blick sollte sich also weniger darauf richten, *ob* überhaupt politisch reguliert bzw. eingebettet wird, sondern *wie*, d. h. welche Formen und Inhalte Politik annimmt.

Neben der erwähnten Rechts- und Planungssicherheit hat dies v. a. damit zu tun, dass in diesem Bereich eine neue *Inwertsetzung von Natur* gegen den Widerstand sehr unterschiedlicher sozialer Akteure und vor dem Hintergrund von sehr komplexen Interessenlagen durchgesetzt werden muss (Brand/Görg 2003; zum Begriff Görg 2004; zur Systematisierung verschiedener Phasen der Inwertsetzung vgl. Altwater/Mahnkopf 1999: 128 ff.). Dies impliziert auf der ökonomischen Seite neue technische Verfahren zur Entdeckung und Verwendung neuer Ressourcen: Ohne die neuen biotechnischen Verfahren und die in sie eingehenden wissenschaftlichen Forschungen und (Um-)Definitionsprozesse wäre ein Großteil der biologischen Vielfalt ökonomisch wertlos – erst diese machen aus biologischen Eigenschaften genetische Ressourcen im eigentlichen Sinn, nämlich ökonomisch wertvolle Produkte und Produktionsmittel. Qualitativ neu ist gerade im Bereich der biologischen Vielfalt, dass es weniger um große Quantitäten an fossilen oder natürlichen Ressourcen geht (wie etwa beim Erdöl oder den nachwachsenden Rohstoffen), sondern oft allein um die *genetischen Informationen*, die für die Entwicklung neuer Produkte genutzt werden sollen. Die Märkte für die neuen Rohstoffe sind also dadurch geprägt, dass große Mengen an Ressourcen oft gar nicht mehr benötigt werden. Auf der politischen Seite bedeutet die Inwertsetzung einmal die weltweite Durchsetzung von Rechts- und insbesondere von Eigentumsverhältnissen, sowie – in Verbindung damit – die Regulierung, d. h. die herrschaftliche Absicherung globaler Verteilungskonflikte. Hierbei wiederum spielen die in der internationalen Zivilgesellschaft ausgetragenen (Deutungs-)Konflikte um die Notwendigkeit bzw. Schädlichkeit von Gentechnik, um die Zulässigkeit der Patentierung von genetischen Merkmalen etc. eine wichtige Rolle.

Die Analyse staatlicher Politiken kann sich deshalb nicht auf ihre Steuerungsfunktion beschränken. Staatliche Apparate sind grundsätzlich als eine „materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse“ (Poulantzas 2002) zu verstehen. Konkrete Politiken werden durch hegemoniale Kämpfe in der Zivilgesellschaft bzw. im erweiterten Staat ermöglicht und abgesichert. Das bedeutet, dass die Durchsetzung eines biotechnologischen Paradigmas und entsprechender Formen der Naturaneignung nicht nur eine Frage neuer Technologien und der politisch-institutionellen Einbettung ökonomischer Prozesse ist, sondern in einem komplexen Prozess auch gesamtgesellschaftlich durchgesetzt werden muss. Deutlich wird das an den aktuellen Auseinandersetzungen um gentechnisch veränderte Lebensmittel oder um die Kommodifizierung des menschlichen Körpers. Ein hegemonietheoretischer Blick auf diese Auseinandersetzungen verhindert, dass NGOs lediglich auf ihren Beitrag zur politischen Steuerung und Problemlösung reduziert werden, wie es im Mainstream der Politikwissenschaft der Fall ist. Zudem müssen NGOs immer zu anderen, meist mächtigeren Akteuren ins Verhältnis gesetzt werden.

Für unser Thema ist ein Aspekt der gegenwärtigen Veränderungen von Staat/Staatlichkeit und Zivilgesellschaft wichtig: Es kommt gegenwärtig zu einer Aufwertung anderer politischer Räume neben der vormals fast ausschließlichen Fixierung auf die nationalstaatliche Ebene. Sowohl die internationale als auch die lokale Ebene werden für politische Prozesse wichtiger; gerade im Bereich der Umwelt- und Ressourcenpolitik ist eine starke Zunahme internationaler Institutionen (Organisationen, Abkommen, Netzwerke u. a.) festzustellen. Diese Institutionen sind jedoch keineswegs einander unterstützende Instrumente der Problembearbeitung, wie lange Zeit unterstellt wurde, sondern sie stehen in einem hierarchischen und teilweise widersprüchlichen Verhältnis zueinander. So gibt es im Bereich der Biodiversitätspolitik neben der schon erwähnten CBD eine nur für Experten überschaubare Anzahl von weiteren Umweltschutzkonventionen (wie z. B. das noch am meisten bekannte Washingtoner Artenschutzabkommen zum Schutz bedrohter Arten), aber auch von Abkommen zu Teilbereichen, wie etwa der landwirtschaftlich genutzten Biodiversität (hier wurde erst 2001 ein neues Abkommen, der Internationale Saatgutvertrag, im Rahmen der FAO abgeschlossen), oder von Abkommen, die die Bedingungen des Einsatzes der Bio- und Gentechnologie weltweit regeln (neben dem als Protokoll zur CBD beschlossenen Abkommen zur biologischen Sicherheit – Biosafety-Protokoll, s. u. – spielt hier das Abkommen zum Schutz des geistigen Eigentums im Rahmen der WTO, das sog. TRIPS-Abkommen eine entscheidende Rolle). Mit der Entstehung dieser internationalen politischen Regulierungsformen ist die zunehmende Aufmerksamkeit und der Bedeutungszuwachs von NGOs eng verbunden. In den meisten Fällen haben die Vereinbarungen eher orientierende Wirkungen und bedürfen zumindest der nationalstaatlichen Umsetzung in bindendes Recht. Dennoch stehen sie für ein sich herausbildendes internationales Regulierungs- und Institutionensystem. Dabei ist das Phänomen zu beobachten, dass viele NGOs einerseits um spezifische internationale quasistaatliche Apparate herum tätig werden (insbesondere im UN-System, aber auch im Rahmen der EU, NAFTA u. a.), sie andererseits jedoch selten ausschließlich auf der internationalen Ebene agieren, sondern um eine Rückbindung auf die nationale bemüht sein müssen, um politische Wirksamkeit entfalten zu können. Selbst auf internationalen Konferenzen wird wesentlich gegenüber nationalstaatlichen Akteuren, nämlich den jeweiligen Regierungsdelegationen, politisch Einfluss zu nehmen versucht. Auf jeden Fall ist dieses Institutionensystem ein zentraler Kristallisationspunkt der internationalen Zivilgesellschaft, die in den meisten, aber nicht in allen Fällen, auf die Arbeitsweise und die Verhandlungen dieser Institutionen bezogen sind und erst langsam beginnen, eigene Institutionen jenseits des offiziellen Konferenzsystems aufzubauen (wie z. B. das World Social Forum (WSF)). Damit ist aber die internationale Zivilgesellschaft noch weniger völlig unabhängig vom (zwischen-)staatlichen Institutionensystem als auf der nationalen Ebene.

Schließlich: Für den Erfolg oder Misserfolg spezifischer Umweltpolitiken sind immer stärker Regelungen und Prozesse von Bedeutung, die in ganz anderen Bereichen und mit anderen Zielsetzungen betrieben wurden, wie v. a. die WTO. Diese Regelungen sind keineswegs per se einander ergänzend oder sich wechselseitig unterstützend, auch wenn dies in internationalen Abkommen oft so formuliert wird. Es ist vielmehr im konkreten Einzelfall zu untersuchen, welche Widersprüche beispielsweise zwischen internationalen Umweltabkommen und Abkommen zur Handelsliberalisierung, zur weltweiten Sicherung geistigen Eigentums oder im nationalen Bereich zwischen einzelnen Staatsapparaten bestehen (Umwelt- versus Landwirtschaftsministerium o. ä.). Ihr jeweiliger Erfolg lässt sich erst im widersprüchlichen Gesamtzusammenhang einer konkreten Regulationsweise einschätzen. Aus dieser Tendenz lässt sich ableiten, dass Umweltpolitik nicht als isolierter Bereich – gar noch aufgespalten in einzelne Unterfelder – gesehen und betrieben werden dürfte, sondern dass das weitere gesellschaftliche Umfeld in seinen Veränderungen mit in den Blick genommen werden muss. Wird die Perspektive einer umfassenden Transformation der gesellschaftlichen Naturverhältnisse eingenommen, dann war – etwas zugespitzt formuliert – die wichtigste internationale Konferenz zu Umwelt und Entwicklung wohl weniger die UNCED 1992 in Rio, sondern diejenige im April 1994 in Marrakesch – bei der die WTO-Gründung sowie die von ihr verwalteten Verträge zu GATT (Handelsliberalisierung), GATS (Dienstleistungsliberalisierung) und TRIPS (Sicherung der geistigen Eigentumsrechte) unter Dach und Fach kamen.

2.3 Auseinandersetzungen in der internationalen Zivilgesellschaft

Dieser kurze Abriss sollte verdeutlichen, dass sich in den internationalen Abkommen und Institutionen sehr komplexe und widersprüchliche Konfliktlagen verdichten. In analoger Weise zur Verdichtung von Klassen- und anderen Kräfteverhältnissen auf nationaler Ebene kann deshalb auch auf *internationaler Ebene* von der *Herausbildung einer spezifischen Staatsform* gesprochen werden (Poulantzas 2002). Es geht dabei einmal um klassenförmige Interessenkonflikte z. B. angesichts der Industrialisierung der Landwirtschaft. Diese ist mit spezifischen gesellschaftlichen Interessenkonstellationen verbunden, wobei etwa verschiedene Kapitalfraktionen oder die transnationalen Konzerne der biowissenschaftlichen Industrie im Gegensatz stehen zur traditionellen Agrarlobby oder Verbänden aus dem Umwelt- oder Entwicklungssektor. Diese Konflikte verdichten sich in widersprüchlicher Weise im Staat und schlagen sich auch im Gegeneinander staatlicher Apparate (z. B. verschiedener Ministerien) nieder. Darüber hinaus spielen aber auch geschlechtsförmig strukturierte Konflikte eine Rolle, die sich v. a. an geschlechtsspezifischen Formen der Arbeitsteilung, der Verwendung genetischer

Ressourcen und der sozialen Lebensverhältnisse festmachen (Shiva 1995). So hat sich z. B. in Bangladesh die Nayakrishi-Kampagne gebildet, die v. a. eine Kontrolle des Saatguts durch Frauen propagiert (Akhter 2001). Gerade in ländlich strukturierten Gebieten ist der Konflikt um den Zugang zu und die Rechte an genetischen Ressourcen eng mit den Chancen für eine selbstbestimmte Entwicklung verbunden.

Weil aufgrund des gestiegenen ökonomischen Interesses eine internationale Regelung des Umgangs mit Biodiversität notwendig wurde, lässt sich der Zusammenprall zwischen marginalisierten lokalen Akteuren und einer globalen Elite beobachten, die als Träger sich globalisierender Interessenlagen (z. B. dem globalen Biodiversitätsmanagement) agiert (Goldman 1998). Diese verschiedenen Konfliktlinien wurden, vermittelt über nationalstaatliche Akteure (Regierungen bzw. Teile des Staatsapparats), in das internationale Regulierungssystem eingeschrieben. So waren z. B. bei den Verhandlungen zum Internationalen Saatgutvertrag die Praktiken einer traditionellen Landwirtschaft, die aufgrund des freien Austauschs von Saatgut die Sortenvielfalt erst geschaffen hatte – diese Leistung wird mit den „farmers rights“ honoriert, die eine Anerkennung der aus dieser uralten Praxis entstandenen Rechte darstellen – sowie der anderer Akteure mit anderen Interessen (z. B. denen der globalen Biotechlobby) in Einklang zu bringen. Von zentraler Bedeutung war dabei die Frage, ob die Maßnahmen zum Schutz der landwirtschaftlich genutzten Biodiversität mit den Bestimmungen des TRIPS-Abkommens kollidieren könnten. Doch auch andere Interessen (wie z. B. solchen der Regierungen von Südländern wie China am ökonomischen Wert der traditionellen Sorten, in diesem Fall von Reis) wurden in die konkreten Bestimmungen dieses Abkommens eingeschrieben (vgl. ausführlicher Brand/Görg 2003: 94 ff.).

Dadurch sind die hinter den Konflikten stehenden gesellschaftlichen Interessengegensätze aber noch keineswegs gelöst, sondern lediglich in eine Form gebracht, die als situativer Kompromiss angesichts der relativen Kräfteverhältnisse angesehen werden muss. Die sich dabei etablierenden Kompromissstrukturen prägen die weiteren Auseinandersetzungen, wobei es von entscheidender Bedeutung ist, dass zwar auch auf internationaler Ebene Elemente der Staatsform reproduziert werden, jedoch die nationalstaatliche Ebene keineswegs verschwindet. Nur einige der *Staatsfunktionen* – und zwar v. a. die, die mit koordinierenden und rahmensetzenden Aufgaben beschäftigt sind – werden nämlich auf die internationale Dimension übertragen, während andere – v. a. die, die das „Monopol physischer Gewalt“ (Weber) direkt betreffen – weiterhin beim Nationalstaat bleiben.

Ein entscheidender Aspekt globaler Umweltpolitik, auch der Biodiversitätspolitik, ist die große *Unsicherheit* und *Ungewissheit*, wo genau die Probleme liegen, wo die Konfliktlinien verlaufen, was adäquate politische Antworten wä-

ren, und wo sie anzusetzen hätten etc. (vgl. etwa Kate/Laird 1999). Auf den verschiedenen Feldern werden hier eine Fülle komplex ineinander verschachtelter Vorschläge diskutiert, wobei die Positionen in bestimmten Feldern von großer Relevanz für die Bearbeitung anderer Felder sein können (für den unten ausgeführten Bereich vgl. CEAS 2000, Petit et al. 2000). Wissenschaftliche Forschung und Politikberatung haben dementsprechend heute einen überragenden Stellenwert – und zuweilen nehmen selbst internationale Konferenzen den Charakter von universitären Seminaren an, wenn Experten den anwesenden Delegierten die Zusammenhänge zu erklären versuchen. Das bedeutet aber nicht, dass es um unpolitische Sachfragen oder um „best-practice“-Lösungen ginge, die für alle Beteiligten zu optimalen Lösungen führen würden. Im Gegenteil: Durch die Unsicherheit des Entscheidens hindurch reproduzieren sich Interessenlagen und Machtfragen, sei es, dass gerade die Verfügung über wissenschaftliche Expertise höchst ungleich verteilt ist, sei es, dass diese Ungewissheit selbst zu einem Argument in den Auseinandersetzungen wird.

Widersprüchlich war und ist die Rolle von NGOs. Sie haben bei der Genese und der Ausformung dieses Feldes eine – oder genauer gesagt – mehrere bedeutende Rollen gespielt. Allerdings verdeckt eine idealisierende Zuschreibung, nach der NGOs die Hoffnung auf eine kooperative Bearbeitung von Umweltproblemen verkörpern, ihre tatsächliche Bedeutung und erschwert das Verständnis dieses Konfliktfeldes. Wir wollen im Folgenden v. a. versuchen, ihre Rolle in der *Konstitution der Problemlage und des Konfliktterrains* zu verdeutlichen. Beide sind keineswegs einfach vorgegeben, sondern sozial konstruiert. Dabei möchten wir herausarbeiten, inwieweit gerade die fachliche, scheinbar unpolitische Expertise von NGOs zur Durchsetzung hegemonialer Konsense beigetragen hat und sie damit als Bestandteil des erweiterten Staats im Sinne Gramscis agieren. Ihre Funktion wäre dabei als Verdichtung der divergierenden Interessenlagen auf der Wissensebene zu beschreiben (vgl. Demirovic 1997: 247 ff. und 1998).

NGOs entwickeln ihre politische Wirkung nicht zuletzt im Zusammenspiel mit anderen NGOs sowie mit WissenschaftlerInnen und VertreterInnen von Regierungen und internationalen Institutionen als Teil sog. Wissensgemeinschaften („epistemic communities“), die in bestimmten Fragen zu einem gemeinsamen Problemverständnis beitragen und Vorschläge ausarbeiten. Im Rahmen der FAO bildete z. B. der Keystone Dialogue oder die sog. Crucible Group einen solchen Zusammenhang, in dem zentrale Sachverhalte geklärt und Konsense ausgearbeitet wurden. Im Rahmen der CBD ist eine weniger strukturierte, jedoch dauerhaft wirkungsmächtige „epistemic community“ das Global Biodiversity Forum (GBF, s. u.).

Aber auch ganz andere NGOs wurden aktiv, wenngleich weniger öffentlich als die ‘politischen’: nämlich diejenigen NGOs, die praktisch als Beraterfirmen auftreten und Unternehmensverbände. Erstere bieten als privatwirtschaftliche

Akteure ihre Expertise an, um etwa Gutachten für die nationale Implementierung zu fertigen. Die internationalen Konferenzen nutzen sie eher als Markt, um ihre Dienstleistungen anzubieten. Sie mischen sich nicht direkt in die politischen Auseinandersetzungen ein, sind aber über ihr Wissen um technische oder organisatorische Fragen wichtige Akteure. Bei der Implementierung der CBD auf nationaler Ebene spielen sie eine zunehmend wichtigere Rolle. Unternehmensverbände, die sich teilweise auch als NGOs bezeichnen bzw. im UNO-System als solche bezeichnet werden, sind weniger sichtbar aktiv. Das hängt damit zusammen, dass sie im Vorfeld auf die nationalen Strategien Einfluss nehmen oder Verbands- bzw. Unternehmensvertreter Teil nördlicher Delegationen sind (zur Typisierung und den verschiedenen Positionen vgl. ausführlich Brand 2000: 203 ff.; zu den Wirtschaftsverbänden vgl. CEAS 2000: 27 ff.). Diese Bemerkungen verdeutlichen, dass NGOs kein einheitlicher Akteur, sondern hochgradig heterogen sind. Dies betrifft sowohl ihre Problempertzeption und ihre Ressourcenausstattung als auch ihr Politikverständnis, ihre Strategien und ihren Zugang zu Öffentlichkeit, also ihre Einbindung in den politischen Prozess. Insgesamt gibt es in den internationalen Politikprozessen ein deutliches Übergewicht nördlicher NGOs (vgl. allgemein zur Spaltung Wahl 1998). Auch diese agieren nicht einheitlich, selbst wenn damit eine nördliche Sicht auf ökologische Probleme unter Vernachlässigung sozialer Aspekte immer wieder die Oberhand gewinnt. Im Rahmen der NGO-Gemeinschaft werden die verschiedenen und komplex miteinander verbundenen Aspekte der Thematik vorgeklärt und neue Aspekte in den Verhandlungsprozess eingebracht. Obwohl dies ein durchaus umkämpfter Prozess ist, wird damit eine wichtige Vorbereitung für die zwischenstaatlichen Verhandlungen geleistet. Dass es in vielen Fällen NGOs gelingt, die Themen und Problemperspektiven, zuweilen sogar die politischen Optionen vorzugeben, zeigt, dass sie eine wichtige Rolle im erweiterten Staat spielen: Hier werden die Themen formuliert und die Gesichtspunkte herausgearbeitet, die bei der Bearbeitung der Probleme zu berücksichtigen sind, und damit die Interessen unterschiedlichster sozialer Akteure und Gruppen in den (zwischen-)staatlichen Prozess eingebracht.

Wenngleich also NGOs bei der Problemkonstitution wie auch bei der Strukturierung politischer Felder eine Rolle spielen, sollten sie dennoch nicht überschätzt werden. Andere Akteure – Staaten bzw. Regierungen, internationale Institutionen oder transnationale Konzerne – sind wesentlich einflussreicher. So können beispielsweise die Interessen der US-Regierung (obwohl die USA die CBD gar nicht ratifiziert haben) oder der Weltbank bei der Formulierung bestimmter Politiken kaum übergangen werden. Und dennoch können in spezifischen Konstellationen die Positionen schwächerer Akteure eingebracht werden.

2.4 *Das Beispiel Sicherung geistigen Eigentums*

Ein zentraler Konfliktpunkt hinsichtlich der Aneignung der biologischen Vielfalt sind Fragen des geistigen Eigentums (vgl. ausführlicher Seiler 1999, 2000). Mit der zunehmenden ökonomischen Bedeutung geht es darum, wer von den Vorteilen, die sich aus der Nutzung bestimmter Teile der Biodiversität ergeben, profitiert. Wie das Urteil über den indischen Neembaum zeigte, bei der die Patentansprüche eines amerikanischen Konzerns an den traditional schon lange genutzten genetischen Eigenschaften dieses Baums vom Europäischen Patentamt zurückgewiesen wurden, ist keineswegs klar, wie diese Regelungen in Zukunft ausgelegt werden. Das Patentrecht ist in die internationale Diskussion geraten, was z. T. auf den internationalen politischen Druck zurückzuführen ist, aber auch damit zusammenhängt, dass sich überlappende Regelungen von verschiedenen Systemen nach Klärungen verlangen (vgl. zum Stand der Verhandlungen Wissen 2003). Dass sich das tendenziell dominierende System, nämlich das TRIPS-Abkommen, nicht widerspruchsfrei umsetzen lässt, ist aber auch darauf zurückzuführen, dass die Ansprüche sozialer Akteure wie z. B. lokaler und indigener Gemeinschaften, mit Erfolg in die Verhandlungsprozesse eingeführt werden konnten (zu Letzteren vgl. den Überblick von Posey 1996). Die Erfahrung zeigt zwar, dass mächtigere Akteure bei diesen Neuverhandlungen ihre Interessen zu wahren verstehen. Doch zuweilen gelingt es den Koalitionen unterschiedlicher Interessengruppen, sich auch gegen solche machtvolleren Akteure durchzusetzen. Auch das sog. Biosafety-Protokoll zur Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs gentechnisch modifizierter Organismen konnte trotz des erbitterten Widerstands der Gentechnik-Lobby verabschiedet werden, weil eine breite Koalition aus Entwicklungsländern, NGOs und einigen nördlichen Staaten, durchaus mit unterschiedlichen Zielsetzungen, sich durchzusetzen vermochte. Für diesen Erfolg spielt aber, wie auch beim Scheitern der WTO-Verhandlungen in Seattle, der Konflikt zwischen den kapitalistischen Mächten USA und EU eine zentrale Rolle (vgl. Gupta 2000; Meyer 2000).

Das widersprüchliche Verhältnis der verschiedenen Abkommen und Verhandlungsprozesse zueinander dürfte für die weitere Entwicklung der sich überlappenden Regelungsmaterien entscheidend sein (vgl. dazu ausführlicher Brand/Görg 2003). Damit stellen sie eine entscheidende Bedingung für NGO-Politik dar. Die Widersprüche zwischen den verschiedenen Abkommen sind u. E. als ein Produkt der Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse zu interpretieren, das den weiteren Verlauf der Konflikte entscheidend prägen wird. Während das WTO-TRIPS-Abkommen das Privateigentum an Produktionsmitteln und damit ein Strukturprinzip kapitalistischer Vergesellschaftung auch in diesem neuen Feld geistigen Eigentums und im Hinblick auf die Nutzung genetischer Ressourcen weltweit absichern soll, lassen sich durchaus auch Reste anderer Rechtsansprüche

erkennen. So fokussieren die „farmers' rights“ im Bereich der Landwirtschaft auf die Sicherung der Rechte schwächerer Akteure gegen die Tendenzen zur Kommerzialisierung und den gegen den Vormarsch großer Agrarmultis. Nach jahrelangen Verhandlungen sind die „farmers' rights“ zwar nun in dem entsprechenden Abkommen, dem Internationalen Saatgutvertrag der FAO, auch tatsächlich verankert, dabei allerdings der nationalen Gesetzgebung untergeordnet worden, was ihre faktische Wirksamkeit erheblich einschränkt. Etwas Vergleichbares gilt für den Artikel 8(j) der CBD, in dem die Rechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften im Kontext der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Biodiversität angesprochen werden. Aufgrund ihres instrumentellen Ansatzes (Rechte werden nur zum Zwecke des Naturschutzes gewährt; vgl. Stoll 1999) und der Unterordnung unter die nationale Gesetzgebung sind sie kaum brauchbare Instrumente, um die Interessen lokaler Akteure gegen ihre eigenen Regierungen wie gegen TNC zu schützen.

Doch neben der internationalen Politikebene bleibt die Artikulation mit anderen sozialräumlichen Dimensionen wichtig. Den meisten NGOs ist klar, dass es – um beim gewählten Beispiel zu bleiben – in Fragen des geistigen Eigentums in zweifacher Weise nicht ausschließlich um internationale Politik im engeren Sinne geht. Zum einen müssen die internationalen Regelungen national umgesetzt werden und sind gerade deshalb umkämpft, weil das internationale System verschiedene und sich teilweise widersprechende Bestimmungen festlegt. Zum anderen ist deutlich, dass aktuell bestimmte Fragen des geistigen Eigentums neu definiert werden und entsprechend gesellschaftlich als legitim durchgesetzt werden müssen. Die in vielen Ländern laufenden Kampagnen unter dem Motto „Kein Patent auf Leben!“ zielen somit auf eine der zentralen Dynamiken des postfordistischen Kapitalismus. Deshalb investieren die entsprechenden Firmen immense Summen in Kampagnen, die genau die allseitigen Vorteile der neuen Biotechnologien im Pharma- und Agrarbereich verdeutlichen sollen. Die Legitimität und damit Durchsetzungsfähigkeit bestimmter Politiken ist also von den Kämpfen um Hegemonie im erweiterten Staat auf allen räumlichen Ebenen abhängig.

Gleichwohl müssen diese Auseinandersetzungen im Gesamtzusammenhang postfordistischer Restrukturierung betrachtet werden. Selbst wenn alternative Bestimmungen zu den Patentregelungen in einzelnen Ländern durchgesetzt werden können, kann damit nur schwer dem allgemeinen Trend Einhalt geboten werden. Ein Merkmal des postfordistischen Kapitalismus wird darin bestehen, Eigentum über Natur zu deklarieren. Die Frage der Nichtkommodifizierung von Natur und traditionellem Wissen wird dementsprechend auf internationaler Ebene kaum noch gestellt. Der Schutz der Rechte schwächerer Akteure geschieht in der Regel dadurch, dass Rechtstitel erlassen und abgesichert werden, also auf die Rechts- und damit auch die Staatsform zurückgegriffen wird (vgl. zur letzten Vertragsstaatenkonferenz der CBD, Heineke 2004). Dafür ist aber ein internatio-

nalisierten Staat die Voraussetzung, d. h. international akzeptierte Rechte, die letztlich einzelstaatlich garantiert werden müssen.

3 Fazit

Auf internationaler Ebene kann daher in Ansätzen von Zivilgesellschaft im Sinne eines erweiterten Staates dahingehend gesprochen werden, dass dort Auseinandersetzungen um hegemoniale Orientierungen stattfinden, die sich dann in staatlichen- und zwischenstaatlichen Regulierungen verdichten. Der erweiterte Staat umfasst dabei wesentlich mehr als nur das direkte Vorfeld der internationalen quasistaatlichen Organisationen, nämlich auch die Selbstorganisation bestimmter Gruppen oder die internationale Öffentlichkeit. Insbesondere die transnational agierenden Unternehmensverbände, aber auch die Medien sind die treibenden Kräfte in den internationalen Auseinandersetzungen. Die internationalen Kämpfe um Hegemonie bleiben freilich zentral an die nationalstaatliche Ebene rückgebunden, insbesondere die politischen Öffentlichkeiten sind weiterhin wesentlich nationalstaatlich strukturiert. Mit einem hegemonietheoretischen Blick auf diese Verdichtung gesellschaftlicher Interessengegensätze im Staat kommen also Rollen von NGO in den Blick, die über ihren Beitrag zur Problemlösung im engeren Sinne hinausgehen.

Die Durchsetzung bestimmter politisch-rechtlicher Regulierungen ist also nicht isoliert zu betrachten, sondern sie ist in übergreifende gesellschaftliche Entwicklungen eingelassen. Die Inwertsetzung der Biodiversität wird durch diese Konflikte hindurch betrieben und abgesichert (vgl. dazu ausführlicher: Brand/Görg 2003). In die Herausbildung eines *Netzwerkes internationaler Regulation der Biodiversität* gehen damit unterschiedliche, teilweise sich diametral entgegengesetzt stehende Interessen einher. Die Auseinandersetzungen innerhalb der Zivilgesellschaft sind hier entscheidend. Auch wenn viele politische Regulierungen von den mächtigeren Akteuren bzw. dem Kapitalinteresse nicht beliebig durchgesetzt werden können, sondern aufgrund der jeweiligen Kräftekonstellationen auch subalterne Interessen zuweilen Berücksichtigung finden, ändert dies kaum etwas an der grundlegenden Tendenz. Die Machtförmigkeit der Regulierungen manifestiert sich nicht (nur) beim autoritären oder geschickt verhandelnden 'Durchdrücken' einer bestimmten Position, wie es beispielsweise in der Endphase der TRIPS-Verhandlungen 1994 der Fall war. Macht drückt sich umfassender aus: in der Problemdefinition, der Strukturierung des Terrains, in der konkreten Politikformulierung sowie im Durchsetzungspotential bestimmter Interessen und Positionen.

Die Bedeutung der Internationalisierung des Staates liegt also darin, dass neue Terrains entwickelt werden, auf denen antagonistische zivilgesellschaftliche Interessen aufeinander treffen und um Kompromisse ringen. Dieser konflikthafte

und hochgradig machtförmige Prozess führt nicht zu einer antagonistischen Stilllegung oder der Aufhebung von Widersprüchen, sondern macht diese erst prozessierbar, indem Möglichkeiten der Artikulation geschaffen werden. Von den maßgeblichen Akteuren werden die Terrains der Widerspruchsbearbeitung grundsätzlich akzeptiert oder höchstens ansatzweise in Frage gestellt werden, wie dies beim geistigen Eigentum und der von verschiedener Seite geforderten Revision des TRIPS-Abkommen der Fall sein könnte (insbesondere afrikanische Länder kritisieren seit Anfang 2000 zunehmend das TRIPS-Abkommen). Wenn wir von einem *Netzwerk internationaler Regulation* sprechen, dann ist damit darüber hinaus gemeint, dass sowohl eine Regulation sozialer Verhältnisse unter Fortdauer ihrer grundlegenden Widersprüche stattfindet (daher der Regulationsbegriff in der Tradition der Regulationstheorie; vgl. Lipietz 1985), als auch diese Regulation in einer Fülle nur lose verbundener Prozesse und Institutionen verkörpert ist. Anders als manche Spielarten der Netzwerktheorien gehen wir keineswegs davon aus, dass damit eine effektivere Steuerungsform entstanden sei. Vielmehr ist es eines der wichtigsten Defizite dieser Theorien, dass die herrschaftsförmige Stabilisierung sozialer Interessengegensätze ausgeblendet wird. Viele der Themen und Gegenstände von Biodiversitätspolitik sind aber aufgrund der Problemstruktur nur angemessen zu begreifen, wenn neben dem Aspekt der Bearbeitung sozial-ökologischer Konfliktlagen, also dem Steuerungsaspekt im weiteren Sinne, auch berücksichtigt wird, dass hier Akteure mit wenigstens partiell antagonistischen Interessen aufeinander treffen, wobei aufgrund der gegensätzlichen Interessenlagen Herrschaftsstrukturen zur Stabilisierung der Konflikte institutionalisiert werden. Politische Regulierungen, wie z. B. die „farmers’ rights“ oder auch der Artikel 8(j) der CBD, stellen damit zwar Regelungen dar, welche die Ansprüche schwächerer Akteure auch im internationalen Rahmen gewährleisten sollen, aber eben nur in sehr selektiver Weise. So bedeutet die Internationalisierung des Staates weder eine Aufhebung der strukturellen Verhältnisse, vor deren Hintergrund sich die Konflikte entwickelt haben, noch kann direkt von der internationalen Ebene auf die lokale Ebene durchgegriffen werden. Auch diese rechtlichen Regulierungen sind also Elemente in einem Herrschaftszusammenhang, der durch den Staat grundsätzlich abgesichert wird. Und in diesem Herrschaftszusammenhang verschwindet der Nationalstaat trotz aller Tendenzen zur Internationalisierung nicht einfach, sondern bleibt in modifizierter Form bestehen.

Literatur

- Akhter, Farida (2001): Die Nayakrishi-Kampagne: Saatgut in die Hände der Frauen!. In: Gertrude Klaffenböck und Eva Lachkovics, Südwind Agentur (Hrsg.) (2001): Biologische Vielfalt. Wer kontrolliert die genetischen Ressourcen? Frankfurt/M.: 81-97

- Albert, Matthias, Lothar Brock, Stephan Hessler, Ulrich Menzel und Jürgen Neyer (1999): Die Neue Weltwirtschaft. Entstofflichung und Entgrenzung der Ökonomie. Frankfurt/M.
- Altwater, Elmar und Birgit Mahnkopf (1999): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. 4. Auflage. Münster
- Bieling, Hans-Jürgen und Frank Deppe (1996): Gramscianismus in der Internationalen Politischen Ökonomie. Eine Problemskizze. In: *Das Argument*, 217: 729-740
- Boer, Dick (1994): Die Bedeutung Gramscis für eine Linke ohne Hegemonie. In: *Das Argument*, 206: 567-574
- Borg, Erik (2001): Projekt Globalisierung. Soziale Kräfte im Konflikt um Hegemonie. Hannover
- Brand, Ulrich und Christoph Görg (2003) (Hrsg.): Postfordistische Naturverhältnisse, mit Beiträgen von Karin Blank, Joachim Hirsch und Markus Wissen. Münster
- Brand, Ulrich (2000): Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel der biologischen Vielfalt. Münster
- Brand, Ulrich und Christoph Görg (2000): Die Regulation des Marktes und die Transformation der Naturverhältnisse. In: *Prokla*, 30 (118): 83-106
- Brand, Ulrich, Achim Brunnengräber, Lutz Schrader, Christian Stock und Peter Wahl (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster
- Brink, Bert van den und Willem van Reijen (Hrsg.) (1995): Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie. Frankfurt/M.
- Bröckling, Ulrich, Susanne Krasmann und Thomas Lemke (Hrsg.) (2000): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt/M.
- Brunkhorst, Hauke (1997): Die Weltgesellschaft als Krise der Demokratie. In: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 45 (6): 895-902
- Brunnengräber, Achim, Ansgar Klein und Heike Walk (Hrsg.) (2001): Legitimationsresource NGOs. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen
- Buttigieg, Joseph A. (1994): Gramscis Zivilgesellschaft und die civil-society-Debatte. In: *Das Argument*, 20: 529-554
- CEAS – Centre for European Agricultural Studies (2000): Study on the Relationship between the Agreement on TRIPS and Biodiversity Related Issues. o. O., einsehbar unter:
<http://europa.eu.int/comm/trade/miti/intell/ceas.htm>
- Ceceña, Ana Esther und John Holloway (2001): Die Suche nach neuen Formen radikaler Politik. In: *Das Argument*, 241: 363-376
- CGG Commission on Global Governance/Kommission für Weltordnungspolitik (1996): *Nachbarn in einer Welt*. Stiftung Entwicklung und Frieden, Eine Welt, Band 14, Bonn
- Cohen, Jean L. und Andrew Arato (1992): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge/Ma. und London
- Colás, Alejandro (1997): The Promises of International Civil Society. In: *Global Society*, 11 (3): 261-277
- Cox, Robert W. (1999): Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order. In: *Review of International Studies*, 25: 3-28

- Cox, Robert (1993): Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method. In: Gill, Stephen (Hrsg.): Gramsci, Historical materialism and international relations. Cambridge/Mass. UP: 49-66
- Cox, Robert W. (1987): Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History. New York
- Czempiel, Ernst-Otto (1993): Weltpolitik im Umbruch. München
- Dahl, Robert A.(1994): A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. In: Political Science Quarterly, 109 (1): 23-35
- Demirovic, Alex (1997): Demokratie und Herrschaft. Aspekte kritischer Gesellschaftstheorie. Münster
- Demirovic, Alex (1998): Staatlichkeit und Wissen. In: Christoph Görg und Roland Roth (Hrsg.): Kein Staat zu machen. Münster: 49-70
- Dryzek, John S. (1999): Transnational Democracy. In: The Journal of Political Philosophy, 7 (1): 30-51
- Dubiel, Helmut (1996): Kritische Theorie des neuen Kapitalismus? Skizzierung einer Perspektive. In: Mitteilungen des Instituts für Sozialforschung, 7: 33-40
- Falk, Richard (1996): Die Weltordnung innerhalb der Grenzen von zwischenstaatlichem Recht und dem Recht der Menschheit. In: Lutz-Bachmann, Matthias und James Bohmann (Hrsg.) (1996): Frieden durch Recht. Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung. Frankfurt/M.: 170-186
- Flitner, Michael, Christoph Görg und Volker Heins (Hrsg.) (1998): Konfliktfeld Natur. Biologische Ressourcen und globale Politik. Opladen
- Forschungsgruppe Weltgesellschaft (1996): Weltgesellschaft: Identifizierung eines „Phantoms“. In: Politische Vierteljahresschrift, 36 (1): 5-26
- Fraser, Nancy (1994): Widerspenstige Praktiken. Macht, Diskurs und Geschlecht. Frankfurt/M.
- Gill, Stephen (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration. In: Hans-Jürgen Bieling et al. (Hrsg.), a. a. O.: 23-50
- Görg, Christoph und Joachim Hirsch (1998): Chancen für eine „internationale Demokratie“? In: Das Argument, 225: 319-344
- Goldman, Michael (Hrsg.) (1998): Privatizing Nature. Political struggles for the global commons. London
- Gramsci; Antonio (1992): Gefängnishefte: kritische Gesamtausgabe, Band 3, Hefte 4-5. Hamburg
- Gramsci; Antonio (1992): Gefängnishefte: kritische Gesamtausgabe, Band 4, Hefte 6-7. Hamburg
- Gramsci; Antonio (1991): Gefängnishefte: kritische Gesamtausgabe, Band 1, Heft 1. Hamburg
- Gruppe von Lissabon (1997): Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit. München
- Gupta, Aarti (2000): Creating a global biosafety regime. In: International Journal of Biotechnology, 2 (1/2/3): 204-230
- Habermas, Jürgen (1962/1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt/M.

- Haug, Wolfgang Fritz (1994): Editorial. In: *Das Argument*, 206: 493-498
- Hein, Wolfgang und Peter Fuchs (Hrsg.) (1999): *Globalisierung und ökologische Krise*. Hamburg
- Heineke, Corinna (2004): *Ökologie: Megadiverse Privatisierung. Genetische Ressourcen kommen unter den Hammer*. In: *Blätter des Informationszentrum 3. Welt*, Freiburg 276 (4/5): 14
- Heins, Volker (1999): *Der Mythos der globalen Zivilgesellschaft*. In: Frantz, Christiane und Annette Zimmer, (Hrsg.) (1999), *Zivilgesellschaft international. Alte und neue Players*. Opladen: o. S.
- Hirsch, Joachim (2002): *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen*. Hamburg
- Jessop, Bob (1997): *Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance*. In: *Review of International Political Economy*, 4 (3): 561-581
- Kaldor, Mary (2000): „Civilizing“ Globalization? The Implications of the „Battle of Seattle“. In: *Millennium*, 29 (1): 105-114
- Kate, Kerry ten und Sarah A. Laird (1999): *The commercial use of biodiversity. Access to genetic resources and benefit-sharing*. London
- Klein, Ansgar (2001): *Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen*. Opladen
- Konrad, György (1985): *Antipolitik. Mitteleuropäische Meditationen*. Frankfurt/M.
- Köbler, Reinhart und Henning Melber (1993): *Chancen internationaler Zivilgesellschaft*. Frankfurt/M.
- Lenz, Ilse, Mickiko Mae und Karin Klose (Hrsg.) (2000): *Frauenbewegungen weltweit*. Opladen
- Lipietz, Alain (1985): *Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff 'Regulation'*. In: *Prokla*, 15 (58): 109-137
- Lipietz, Alain (1987): *Mirages and Miracles: The crises of global Fordism*. London
- Lipschutz, Ronnie (1992): *Reconstructing Worlds Politics: the Emergence of Global Civil Society*. In: *Millennium*, 21 (3): 389-420
- Lutz-Bachmann, Matthias und James Bohmann (Hrsg.) (1996): *Frieden durch Recht. Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung*. Frankfurt/M.
- Maihofer, Andrea (1991): *Noch immer bedarf es der Zivilisierung männlicher Krieger. Einige kritische Anmerkungen aus feministischer Sicht zu Demokratie und Öffentlichkeit*. In: *links* 11: 29-30
- Messner, Dirk und Franz Nuscheler (1996): *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Policy Paper 2. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden
- Meyer, Hartmut (2000): *The Cartagena Protocol on Biosafety*. In: *Biotechnology & Development Monitor*, 43: 2-7
- Mistral, Jacques (1986): *Régime international et trajectoires nationales*. In: Robert Boyer (Hrsg.): *Capitalismes fin de siècle*. Paris: 167 ff.
- Neubert, Dieter (1997): *Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit*. Frankfurt/M. und New York
- Nölke, Andreas (1997): *Die Macht transnationaler Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik – Ein theoretischer Bezugsrahmen*. In: *Comparativ*, 7 (4): 12-26

- Panitch, Leo (1994): Globalisation and the State. In: Miliband, Ralph und Leo Panitch (Hrsg.) (1994): *Socialist Register*. o. O.: 60-93
- Pateman, Carole (1988): *The Fraternal Social Contract*. In: John Keane (Hrsg.): *Civil Society and the State*. London: 101-127
- Petit, Michel, Cary Fowler, Wanda Collins, Carlos Correa und Carl-Gustaf Thornström (2000): *Why Governments Can't Make Policy. The Case of Plant Genetic Resources in the International Arena*. Draft. o. O.
- Posey, Darrell (1996): *Traditional Resource Rights. International Instruments for Protection and Compensation for Indigenous Peoples and Local Communities*. Gland
- Poulantzas, Nicos (2002): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*. Hamburg
- Reinicke, Wolfgang H. (1998): *Global Public Policy. Governing without Government*. Washington, D. C.
- Rödel, Ulrich, Günter Frankenberg und Helmut Dubiel (1989): *Die demokratische Frage*. Frankfurt/M.
- Roth, Roland (2001): NGO und transnationale soziale Bewegungen. Akteure einer „Weltzivilgesellschaft“?. In: Brand et al. (Hrsg.), a. a. O.: 43-63
- Rucht, Dieter (1996): Multinationale Bewegungsorganisationen. Bedeutung, Bedingungen, Perspektiven. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 9 (2): 30-41
- Ruppert, Uta (Hrsg.) (1998): *Lokal bewegen – global verhandeln. Internationale Politik und Geschlecht*. Frankfurt/M. und New York
- Sablowski, Thomas (1994): Zum Status des Hegemoniebegriffs in der Regulationstheorie. In: Esser, Josef, Christoph Görg und Joachim Hirsch (Hrsg.) (1994): *Politik, Institutionen und Staat*, Hamburg: 133-156
- Sauer, Birgit (2001): *Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte*. Frankfurt/M. und New York
- Schade, Jeanette (2002): „Zivilgesellschaft“ – eine vielschichtige Debatte. INEF-Report 59, Duisburg
- Scherrer, Christoph (1998): Neo-gramscianische Interpretationen internationaler Beziehungen. Eine Kritik. In: Hirschfeld (Hrsg.), a. a. O.: 160-174
- Seiler, Achim (2000): Die Patentierung lebender Materie. Das WTO-TRIPS-Abkommen und die Optionen zur Umsetzung des Artikel 27, 3 (b). Bonn (Forum Umwelt & Entwicklung)
- Seiler, Achim (1999): Das TRIPS-Abkommen und die für 1999 vorgesehene Überprüfung von Art. 27.3.(b). In: *Nord-Süd-aktuell* 2: 312-314.
- Shiva, Vandana (1995): GATT, Landwirtschaft und Frauen der Dritten Welt. In: Mies, Maria und Vandana Shiva (Hrsg.) (1995): *Ökofeminismus. Beiträge zur Praxis und Theorie*. Zürich: o. S.
- Stoll, Peter-Tobias (1999): Werte der Vielfalt aus rechtlicher Sicht. In: Görg et al. (Hrsg.), a. a. O.: 187-202
- Taylor, Charles (1995): Atomismus. In: Brink und Reijen (Hrsg.), a. a. O.: 73-106
- Turner, Scott (1998): *Global Civil Society, Anarchy and Governance: Assessing an Emerging Paradigm*. In: *Journal for Peace Research*, 35(1): 25-42
- Wahl, Peter (1998): Von NGO-Multis, McGreenpeace und der Netzwerk-Guerilla. Zu einigen Trends in der internationalen Zivilgesellschaft. In: *Peripherie*, 71: 55-68

- Walk, Heike und Achim Brunnengräber (2000): Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima. Münster
- Walker, Robert B. J. (1988): One World, Many Worlds: Struggle for a Just World Peace. Boulder, Col.
- Wallerstein, Immanuel (1984): Der historische Kapitalismus. Hamburg.
- Walzer, Michael (1995): Was heißt zivile Gesellschaft? In: Brink und Reijen (Hrsg.), a. a. O.: 44-70
- Wapner, Paul (1996): Politics Beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics. In: World Politics, 47: 311-340
- Wilson, Edward O. (1992): The Diversity of Life. New York und London
- Winter, Jens (2003): Regulation und Hegemonie in nach-fordistischen Zeiten. Notizen zur raumtheoretischen Herausforderung. In: Brand, Ulrich und Werner Raza (Hrsg.): Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes. Münster: Westfälisches Dampfboot: 196-216
- Wissen, Markus (2003): TRIPs, TRIPs-plus und WIPO. In: Brand und Görg (Hrsg.), a. a. O.: 128-155
- Young, Iris Marion (1995): Unparteilichkeit und bürgerliche Öffentlichkeit. In: Brink und Reijen (Hrsg.), a. a. O.: 245-280
- Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaats. Frankfurt/M.
- Wullweber, Joscha (2004): Das grüne Gold der Gene. Globale Konflikte und Biopiraterie. Münster

Zivilgesellschaft und der Vordere Orient: Das Prinzip Hoffnung und die Grenzen eines sozialwissenschaftlichen Konzepts

Holger Albrecht

1 Einleitung¹

Kaum ein wissenschaftliches Rätsel hat die politikwissenschaftliche Debatte über den Vorderen Orient in den 1990er Jahren umfassender geprägt als die Suche nach zivilgesellschaftlichen Strukturen und Prozessen. Dieser Forschungsprozess ging mit der inhärenten Annahme einher, dass sich im Zuge der ‘Dritten Welle’ Demokratien im Nahen und Mittleren Osten herausbilden würden. Es ist gleichsam ein Forschungsstrang, in dem Politologen ein soziologisches Konzept zur Erklärung von gesellschaftlicher Partizipation mit der Annahme systemischer Transitionen in Verbindung brachten. Politologen formulierten damit den Anspruch, vermehrt gesellschaftliche Strukturen zu analysieren. Das ist gut und wichtig, zumal die Forschung über die arabischen Länder seit jeher dazu tendiert, vor dem Hintergrund der stabilen und repressiven autoritären Systeme den *Staat* und seine Funktionsweise in den Analysemittelpunkt zu rücken. Trotz mehrjähriger intensiver Forschung ist jedoch eine Auflösung dieses wissenschaftlichen Rätsels nicht annähernd erreicht. Antworten über die Existenz von Zivilgesellschaft im arabischen Raum oszillieren von einem euphorischen ‘Ja!’ über die Identifikation vermeintlicher Ansätze von Zivilgesellschaft oder der Wahrnehmung einer originär ‘arabischen’ Zivilgesellschaft bis hin zu einem resignierten ‘Nein!’.

Dieser Beitrag versucht, einige allgemeine Grundzüge des Zivilgesellschaftskonzepts darzustellen, und vermittelt einen knappen Überblick über die sozial- und politikwissenschaftlichen Arbeiten über die Zivilgesellschaft im Vorderen Orient. Außerdem werden Formen gesellschaftlicher Partizipation in der arabischen Welt aufgezeigt sowie alternative konzeptionelle Modelle zu deren Erklärung diskutiert. Sowohl der theoretische Rahmen des Zivilgesellschaftskonzepts als auch dessen Anwendung auf den Vorderen Orient werden hier kritisch hinterfragt. Zunächst einmal bleibt festzuhalten, dass wir für das Verständnis der

¹ Der Autor dankt André Bank, Peter Pawelka und Oliver Schlumberger für hilfreiche Hinweise und kritische Anmerkungen zu diesem Beitrag, bleibt jedoch allein für den Inhalt verantwortlich.

politischen Systeme im Vorderen Orient dringend mehr Analysen benötigen, die die Funktionsweise der arabischen Gesellschaften fokussieren. Brennende aktuelle Fragen, wie die nach den Strukturen und der Persistenz autoritärer Herrschaft, nach dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft oder auch nach subsystemischen Wandlungsprozessen, sind andererseits kaum zu beantworten. Dieses Defizit vermochte die Zivilgesellschaftsdebatte jedoch nicht zu beseitigen. Ein kritischer Rückblick auf die Forschung über die Zivilgesellschaft im Vorderen Orient offenbart, dass die damit meist verbundenen Fragen nach deren Existenz oder nach der Existenz von Demokratisierungsprozessen die entscheidenden Fragen nach den tatsächlich wahrnehmbaren Formen gesellschaftlicher Partizipation in den arabischen Ländern ausklammern.

2 Die Zivilgesellschaft in der Politikwissenschaft

Der Begriff der Zivilgesellschaft bezeichnet sowohl ein historisch gewachsenes analytisches Konzept, als auch ein anhand soziopolitischer Strukturen beobachtbares Phänomen. Die historischen Wurzeln des Ansatzes gehen zurück auf die Arbeiten unterschiedlicher politischer Philosophen und Theoretiker, wie Thomas Hobbes, John Locke, David Hume, Karl Marx, Jean Jaques Rousseau und Alexis de Tocqueville. Zivilgesellschaft als Konzept erhält seine Bedeutung als ein Modell zur Beschreibung gesellschaftlicher Organisation; die modernen Sozialwissenschaften machen dieses Konzept jedoch vornehmlich für die Beschreibung sozialer Wirklichkeit nutzbar. Als eine Minimaldefinition gilt gemeinhin das Verständnis von Zivilgesellschaft als gesellschaftliche Sphäre zwischen Staat und Markt einerseits sowie zwischen Staat und Individuum andererseits. Somit lässt sich Zivilgesellschaft zum einen unterscheiden von einem *politischen Raum*, bestehend aus Parteien und politischen Institutionen (Wahlen, Parlamente), sowie von der *ökonomischen Sphäre*, bestehend aus wirtschaftlichen Institutionen (Kooperativen, Gewerkschaften, Arbeitnehmervereinigungen, Wirtschaftsrecht) und den ökonomischen Produktions- und Verteilungsabläufen (Cohen/Arato 1992: IX). Zugleich beinhaltet die zivilgesellschaftliche Sphäre die Organisation, die Aggregation und Artikulation von individuellen Interessen innerhalb eines Gemeinwesens, außerhalb formaler staatlicher Organisationen. Einen wichtigen Aspekt des Zivilgesellschaftsbegriffs stellt die Vorstellung von *freiwilliger* und *freier*, d. h. autonomer gesellschaftlicher Initiative und Organisation dar:

„The label of ‘Civil Society’ can be applied to all those social relationships which involve the voluntary association and participation of individuals acting in their private capacities. In a simple and perhaps even simplistic formula, civil society can be said to equal the milieu of private contractual relationships“ (Tester 1992: 8).

Ein entscheidendes Definitionsmerkmal für zivilgesellschaftliche Akteure ist also, dass deren Organisation und Interessenaggregation *autonom* von staatlichen Einflüssen verlaufen (White 1994: 379). Zudem benötigen sie ein gewisses Organisationspotenzial, um sich als zivilgesellschaftliche Akteure von rein individuellen Beziehungsmustern (z. B. in Klientel- und Lobbystrukturen) abzuheben. Aus einer funktionalistisch-strukturalistischen Perspektive kommen zivilgesellschaftlichen Akteuren bestimmte Funktionen zu, die zumindest z. T. erfüllt sein müssen. Croissant, Lauth und Merkel unterscheiden fünf Grundfunktionen: den Schutz von Individuen gegenüber staatlichen Eingriffen, die Vermittlung zwischen politischer und unpolitischer Sphäre, eine Sozialisationsfunktion, die Bildung sozialer Gemeinschaften und eine Kommunikationsfunktion (vgl. Croissant/Lauth/Merkel 2000: 11-14).

Während dies zunächst lediglich eine Minimaldefinition darstellt und damit einen relativ weiten Begriff der Zivilgesellschaft umreißt, bleibt dennoch festzuhalten, dass „as an analytical concept, civil society and the sectoral modes to which it is attached suffer from acute definitional fuzziness“ (Edwards/Foley 1998: 126). Der Begriff erhält, je nach Sichtweise und ideologischer Grundannahme, eine unterschiedliche Bedeutung (White 1994): Linke, Konservative, (Neo-)Libernale, Marxisten, Dependenzia-, Modernisierungs- und Revolutionstheoretiker eröffneten unterschiedliche Zugangsweisen und kreierten einen Pool von vielen ‘Zivilgesellschaften’. Problematisch erscheint ebenso die idealtypische Trennung der drei Sphären des Politischen, der Gesellschaft und des Marktes (Edwards/Foley 1998: 126; Chandhoke 2001). Im Kontext dieses Beitrags bleibt besonders festzuhalten, dass Zivilgesellschaft ein Konzept zur Erklärung sozialer Organisation ist, die – trotz der scheinbaren Trennung der gesellschaftlichen von einer politischen Sphäre – in hohem Maße *staatsabhängig* verläuft (Chandhoke 2001: 8 ff.): Der Staat kreiert die legalen und institutionellen Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Aktivitäten; er setzt die Spielregeln, entscheidet über Möglichkeiten und Grenzen, erlässt Regelungen und Gesetze, die über die Legalität oder Illegalität von sozialem Handeln Aufschluss geben (Walzer 1995: 23). Damit entscheidet in der Konsequenz der Staat, welche sozialen Gruppen, Organisationen und Individuen Teil der Zivilgesellschaft sind und welche davon ausgeschlossen werden. Dem Staat kommt daher eine Vetoposition in der Ausprägung der Zivilgesellschaft zu, die er wahrnehmen kann, solange ihm die notwendigen repressiven und kooptativen Mittel zur Verfügung stehen.

Dies hat weitreichende Implikationen für die Analyse von – oder besser die Suche nach – Zivilgesellschaft, die ganz entscheidend von den systemischen, politischen Rahmenbedingungen abhängig wird. So ist z. B. in einem liberaldemokratischen Kontext die Frage nach der Existenz von Zivilgesellschaft hinfällig, da eine Demokratie ohne Zivilgesellschaft nicht existieren kann (Walzer 1995: 24; Linz/Stepan 1996). Die übergreifende Funktion der Zivilgesellschaft in

diesem systemischen Kontext besteht in der organisierten, autonomen gesellschaftlichen Interessenartikulation und Partizipation an politischen Prozessen. Die Korrelation von sozialen und politischen Strukturen, wie sie in Demokratien vorherrscht, ist in autoritären Systemen augenscheinlich nicht gegeben. Gerade der Aspekt der Autonomie gesellschaftlicher Gruppen gegenüber dem Staat stellt die Existenz von Zivilgesellschaften in autoritären Systemen auf den ersten Blick in Frage, da hier die Regime im Sinne des politischen Machterhalts bemüht sein müssten, das Aufkommen autonomer gesellschaftlicher Kräfte zu verhindern. Grundsätzlich sei aber darauf verwiesen, dass autoritäre Regime – im Gegensatz zu totalitären Systemen – eine gesellschaftliche Durchdringung nur eingeschränkt zu realisieren in der Lage sind; andererseits ist ein Mindestmaß an Pluralismus gewährleistet, wenn auch im Vergleich zu liberalen Demokratien nur in eingeschränkter Form.

Eine enge Sichtweise auf Zivilgesellschaft, die traditionelle Strukturen gesellschaftlicher Organisation oder illegale, d. h. von politischen Regimen ausgeschlossene Gruppen und Bewegungen als zivilgesellschaftliche Akteure ausschließt, führt Zivilgesellschaft auf seine demokratischen Grundfunktionen zurück und verhindert damit ihre Anwendung auf traditionelle Gesellschaften in der Dritten Welt und auf autoritäre politische Rahmenbedingungen. Allein eine Minimaldefinition von Zivilgesellschaft, die nicht allein auf deren demokratische Funktionen der Interessenbildung und Partizipation verweist, vermag deren Anwendbarkeit für autoritäre Systeme zu gewährleisten. Gemäß eines relativ weiten Begriffs von Zivilgesellschaft wären nicht nur moderne Interessengruppen, sondern auch traditionelle, auf ethnischen, kulturellen, religiösen oder regionalen Verbindungen beruhende Organisationen als Teile von Zivilgesellschaft zu berücksichtigen. Als Akteure könnten dann formale Institutionen sowie auch informelle Gruppierungen, legale Organisationen oder illegale Bewegungen gefasst werden (White 1994: 379 f.). Aus dieser Sichtweise erhält die Zivilgesellschaft keinen rein systemkonstituierenden (wie in Demokratien), sondern auch und gerade einen potenziell oppositionellen – und hier antisystemischen – Charakter. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass Zivilgesellschaften nicht automatisch demokratiefördernde Wirkungen entfalten:

„Manche zivilgesellschaftlichen Gruppen (...) sind häufig nicht partizipativ, basieren nicht auf den Normen der Gleichheit und Gleichberechtigung der Mitglieder, sind nicht auf deliberative Diskurse ausgerichtet und weisen oftmals hochgradig selektive Mitgliedschaftskriterien auf. Hierarchische oder gar autoritäre Strukturen (...) sind etwa in autoritären Regimen eher die Regel als die Ausnahme für zivilgesellschaftliche Organisationen“ (Croissant/Lauth/Merkel 2000: 20).

In der aktuellen politikwissenschaftlichen Debatte rückt der Zivilgesellschaftsbegriff v. a. im Zusammenhang mit der politischen Transformationsforschung in

den Vordergrund: Zivilgesellschaft wird hier als oppositionelle Kraft gesehen, die zum Zusammenbruch autoritärer Systeme beitragen kann. Dieser Sichtweise liegt die Annahme zu Grunde, dass eine Gesellschaft unter autoritären Rahmenbedingungen eben nicht passives Objekt der Politik autoritärer Eliten ist und – im Falle von Demokratisierungsprozessen – gleichsam zufällig von einem ‘unzivilen’ Zustand in einen ‘zivilen’ verwandelt wird. Stattdessen werden auch unter autoritären Rahmenbedingungen Anlagen und Wurzeln einer Zivilgesellschaft ausgemacht, die unter bestimmten Voraussetzungen zum Vorschein treten und einen Demokratisierungsprozess herbeiführen oder zumindest befördern können.

Zivilgesellschaft als transformatorische Kraft kann nur in relativ liberalen autoritären Systemen aufblühen, d. h. in solchen Staaten, die – trotz der Beibehaltung zentraler repressiver Politiken – ihren Gesellschaften gewisse Freiräume in Form von bürgerlichen Rechten und Freiheiten einräumt. Ausgeweitet werden diese Freiräume in Phasen politischer Liberalisierung, zu der autoritäre Staaten meist in Krisenzeiten gezwungen sind – nämlich dann, wenn sich durch veränderte ökonomische oder außenpolitische Rahmenbedingungen die Legitimationsbasis der Regime verringert. Dies bedeutet den Startschuss für den ‘Wiederaufbau der Zivilgesellschaft’ und – so die Transformationstheorie – die erste Phase eines Demokratisierungsprozesses (vgl. O’Donnell/Schmitter 1986: 48-56). In die sich bietenden Freiräume, so die Annahme, stoßen gesellschaftliche Organisationen, wie z. B. Selbsthilfegruppen, Berufsvereinigungen und Nichtregierungsorganisationen (NRO), die eine politische (Menschenrechte, Gleichstellung von Frauen, Eintreten für Minderheiten, Forderung nach mehr gesellschaftlicher Partizipation), aber auch eine unpolitische Agenda (Ökologie, Sport, Vertretung lokaler und regionaler Interessen etc.) haben können. Diese Organisationen profitieren in ihren Aktivitäten von einer hinreichend ausgebildeten Presse-, Rede- und Versammlungsfreiheit, die höchstens dann eingeschränkt wird, wenn sie zentrale Interessen der autoritären Eliten gefährdet. Es wird weiterhin angenommen, dass Zivilgesellschaften in autoritären Systemen v. a. dann ihre transformatorische Kraft entfalten, wenn sie Unterstützung von außen erhalten:

„Civil Society also challenges state power, most importantly when associations have resources or supporters abroad: world religions, pan-national movements, the new environmental groups, multinational corporations“ (Walzer 1995: 23).

Diese Annahme bietet die Grundlage dafür, dass seit 1990 eine externe Förderung von Zivilgesellschaften in autoritären Systemen im Hinblick auf die Demokratieförderung einen überragenden Stellenwert in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erhielt.

Anhand der erfolgreichen Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika und Mittel- und Osteuropa konnte nachgewiesen werden, dass es den autoritären Eliten dort nicht gelungen ist, die Entstehung einer autonomen gesellschaftlichen

Sphäre zu verhindern. Die Transformationstheorie geht davon aus, dass das dadurch entstandene gesellschaftliche Oppositionspotenzial – organisiert in Gewerkschaften, kirchlichen Vereinigungen und Menschenrechtsgruppen – entscheidend zum Sturz so unterschiedlicher Regime wie in Polen, Ungarn, Chile, Argentinien und der ehemaligen DDR beigetragen hat. Über die Tatsache selbst scheint jeder Zweifel ausgeschlossen; dabei bleibt jedoch im Dunkeln, *wie* und *unter welchen Bedingungen* die Zivilgesellschaft ihr Potenzial zu entwickeln vermag. So haben Croissant, Lauth und Merkel darauf hingewiesen, dass die Zivilgesellschaft als demokratieförderndes soziales Element ihre zentrale Bedeutung v. a. in der *Konsolidierungsphase* von Demokratisierungsprozessen erhält (vgl. Croissant/Lauth/Merkel 2000: 16). Dies setzt jedoch voraus, dass autoritäre Systeme zuvor einen fundamentalen Wandlungsprozess erfahren haben, der zumindest nicht allein durch zivilgesellschaftliche Strukturen ausgelöst worden sein kann. Ohne dass dies in der theoriegeleiteten Transformationsforschung und in empirischen Analysen ausreichend Berücksichtigung fand, lässt sich dennoch annehmen, dass Zivilgesellschaften lediglich in schwachen und instabilen autoritären Staaten ihre transformatorische Kraft entfalten, d. h. wenn repressive und kooperative Mechanismen limitiert oder aufgehoben sind. Daraus ergibt sich, dass eine sozialwissenschaftliche Forschung, die die Existenz und die Wirkungskraft von Zivilgesellschaften im Fokus hat, auch und gerade bei der Analyse autoritärer Regime und deren System erhaltenden Kapazitäten beginnen sollte.

3 Die Debatte über die Zivilgesellschaft in der arabischen Welt

Spätestens seit der Dritten Welle der demokratischen Transformationsprozesse in Osteuropa und Lateinamerika, die einen Sieg der Zivilgesellschaft über autoritäre und totalitäre Regime zu manifestieren schien, hatte das Konzept der Zivilgesellschaft in der Vergleichenden Politikwissenschaft Hochkonjunktur. Es dauerte auch nicht lange, bis Sozial- und Politikwissenschaftler die arabische Welt als Region identifizierten, in der sich die Suche nach zivilgesellschaftlichen Strukturen zu lohnen schien. Zwar hielten sich in dieser Region ausnahmslos autoritäre Regime an der Macht, doch gerade in einigen Kernländern wurden Prozesse ausgemacht, die offenbar die Voraussetzungen für ein Aufblühen von Zivilgesellschaften erfüllten: Meist ärmere, nur in geringem Umfang durch Ölreichtum gesegnete Staaten erfuhren Ende der 1980er Jahre gefährliche Wirtschaftskrisen, die die politische Legitimation der autoritären Regime zu unterminieren drohten. Gleichzeitig wurden Prozesse der politischen Liberalisierung beobachtet, die – so die Grundannahme – neue Freiräume für zivilgesellschaftliche Aktivitäten erbringen könnten. So entstand eine Forschungsdebatte, in deren Fokus v. a. die im regionalen Vergleich relativ liberalen autoritären Systeme standen, wie z. B.

Ägypten, Jordanien, Marokko, Tunesien – aber auch Länder mit einer ausgesprochenen traditionellen Gesellschaftsstruktur, wie der Jemen, Bahrain als Golfstaat mit geringen Ölvorkommen und die Palästinensischen Autonomiegebiete mit ihren pseudostaatlichen Rahmenbedingungen.

Gibt es eine arabische Zivilgesellschaft? Dies ist die Ausgangsfrage, die den meisten Analysen über den Vorderen Orient zu Grunde liegt. Als ein erstes Warnsignal dafür, welch heißes Eisen der Vordere Orient offensichtlich im Hinblick auf die Suche nach zivilgesellschaftlichen Strukturen darstellt, kann gelten, dass in konzeptionellen und regionenübergreifenden Arbeiten die arabischen Länder kaum Berücksichtigung finden. Einige Sozialwissenschaftler lehnen die Existenz zivilgesellschaftlicher Strukturen in Gesellschaften, wie sie in der arabischen Welt vorherrschen, rundweg ab. Dabei verweisen sie darauf, dass nicht nur politische, sondern auch soziale Beziehungsmuster hierarchisch aufgebaut sind und auf patrimonial-klientelistischen, religiösen und tribalen Formen der sozialen Organisation beruhen:

„If religious authorities establish theocratic rule; if ethnic or religious groups hold sway and deny civil and political rights to members of other groups; if government is captured by (or is itself) a dominant economic interest; if the common good is conflated with, and understood to be conflated with, particularist goods, government ceases to sustain civil society“ (Post/Rosenblum 2002: 11).

Mit dem Hinweis darauf, dass soziale Beziehungsmuster, die auf partikularistischen Interessen und exklusiver Mitgliedschaft beruhen, nicht zur Zivilgesellschaft zu rechnen sind, präferieren sie zumindest implizit einen engen Zivilgesellschaftsbegriff, der für traditionelle und primordiale Gesellschaftsmodelle keine Anwendung finden kann.

3.1 Gibt es eine arabische Zivilgesellschaft?

Als einer der ersten Sozialwissenschaftler, die eine Anwendung des Ansatzes der Zivilgesellschaft für die arabische Welt kritisch hinterfragten und den Diskurs über die Zivilgesellschaft in den arabischen Ländern selbst diskutierten, wies der ägyptische Politologe Mustapha Al-Sayyid darauf hin, dass „one should not blame Arab intellectuals for this lack of agreement on a commonly accepted definition of the concept“ (Al-Sayyid 1995: 135). Statt einer paradigmatischen Abbildung des Konzepts und der Klärung der Frage, ob in arabischen Ländern Zivilgesellschaften existieren, strich er – ähnlich wie Augustus Norton (vgl. Norton 1995b) – dessen grundlegende Gebrauchsfähigkeit für die Analyse von Strukturen und Prozessen in der Sphäre zwischen Staat und Gesellschaft heraus. Darüber hinaus identifizierte er fünf Aspekte als analytischen Rahmen für die Suche nach

Zivilgesellschaften: ein zunehmendes gesellschaftliches Bewusstsein der Zugehörigkeit zu sozialen Klassen, die staatliche Akzeptanz der Autonomie gesellschaftlicher Akteure, gesellschaftliche Organisation entlang von gemeinsamen Interessen und nicht entlang primordialer Konstellationen sowie die staatliche Akzeptanz von Meinungsfreiheit. Zudem sei anzumerken, dass zivilgesellschaftliche Akteure nicht automatisch gleichen Zugang zu Ressourcen haben (Al-Sayyid 1995: 136).

Als zivilgesellschaftliche Akteure werden in der arabischen Debatte v. a. formale Organisationen wahrgenommen: politische Parteien, Berufs- und Wirtschaftsvereinigungen, Gewerkschaften und private Klubs. Die 1990er Jahre waren in dieser Hinsicht durch eine Hochphase der Institutionenbildung geprägt. Während die Frage, ob diese Dekade ein Jahrzehnt der Liberalisierung ist, umstritten bleibt, so ist doch festzustellen, dass in vielen arabischen Ländern eine Vielzahl an Organisationen aufkamen, die zumindest nach formalen Kriterien als zivilgesellschaftliche Akteure gelten können: Zuvorderst sind hier die NRO zu nennen, die sich in Ägypten, Jordanien, den nordafrikanischen Ländern und im Jemen zu Tausenden konstituierten. In Jordanien und Marokko spielen spätestens seit den Regimewechseln formale und informelle Vereinigungen von privaten Wirtschaftseliten eine immer zentralere Rolle. Ähnliches gilt für Tunesien, das als Erfolgsstory liberaler Wirtschaftsreformen gilt, aber auch für die kleinen Golfstaaten Kuwait, Bahrain, Qatar und die Vereinigten Arabischen Emirate. Während Berufsvereinigungen, private Unternehmer und Wirtschaftsbesitzer in den 1990er Jahren in Folge von neoliberalen Wirtschaftsreformen gesellschaftlich und politisch über die gesamte Region hinweg enorm an Einfluss gewannen, so ist gleichzeitig zu beobachten, dass Arbeitervereinigungen und Gewerkschaften – also eine wichtige Komponente in westlichen Zivilgesellschaften – immer stärker marginalisiert wurden (Al-Sayyid 1995: 139).

Kein Konsens innerhalb der arabischen Welt und unter westlichen Beobachtern besteht über die Frage, ob informelle Gruppen, d. h. solche, die nicht staatlich anerkannt und formal registriert sind, zur Zivilgesellschaft zu zählen sind. Zu nennen sind hier v. a. Gruppierungen mit einer religiösen Ausrichtung, wie z. B. islamische Stiftungen (*Awqaf*) (Al-Sayyid 1995: 137). Umstritten ist außerdem, ob die zahlreichen religiösen, sozialen und karitativen Vereinigungen sowie islamistische Bewegungen, wie z. B. die *Sufi*-Orden in Ägypten oder die radikaleren *Salafiya*-Bewegungen in verschiedenen arabischen Staaten als Teile einer Zivilgesellschaft zu zählen sind. Sicherlich erfüllen diese islamischen Institutionen, Bewegungen und Gruppierungen eine Minimaldefinition, die für zivilgesellschaftliche Akteure Geltung hat. Jedoch vermittelt ihre religiös-ideologische Basis einen Wertekonsens, der den impliziten Werten und Normen, die mit der Zivilgesellschaft in Verbindung gebracht werden, wie Pluralismus und Toleranz gegenüber Andersdenkenden, fundamental entgegensteht (Krämer 1992: 124).

Dagegen weisen Sullivan und Abed-Kotob auf die multiple Ausprägung der moderaten islamistischen Strömung in Ägypten hin und verorten islamische NRO und soziale Einrichtungen als einen Bestandteil der Zivilgesellschaft (vgl. Sullivan/Abed-Kotob 1999: 19-39). Ähnlich argumentiert Norton:

„The Islamists are (...) one component in an array of organizations that populate civil societies in the Middle East“ (Norton 1993: 209).

Noch problematischer für die Zivilgesellschaftsdebatte erscheint die Verortung der großen islamistischen Sozialbewegungen, wie z. B. der algerischen Front Islamique du Salut (FIS), der tunesischen an-Nahda oder der Bewegung der Muslimbruderschaft, die v. a. in Ägypten, aber auch in einigen anderen Ländern der Region breiten gesellschaftlichen Zulauf erhielten. Diese spielen – oder spielten – in den jeweiligen Ländern als größte Oppositionsbewegung nicht nur eine gesellschaftliche, sondern auch eine wichtige politische Rolle: Als autonome gesellschaftliche Bewegungen stellen sie seit den 1980er Jahren die bei weitem größte Gefahr für die autoritären Regime in der arabischen Welt dar, wie das algerische Beispiel augenscheinlich belegt. Sie propagieren einen fundamentalen Wandel durch die Forderung, die *Shari'a* als Grundlage für Politik, Gesellschaft und Rechtsprechung zu etablieren. Von den meisten Sozialwissenschaftlern und von der westlichen Öffentlichkeit werden diese Bewegungen nicht als Teil einer Zivilgesellschaft, ja oft als größte Gefahr für einen demokratischen Wandel in der Region wahrgenommen. Dies liegt zum einen an deren egalitären religiösen Diskursen, aber auch an der Tatsache, dass die autoritären Regime in der arabischen Welt, die sich durch deren gesellschaftlichen Rückhalt bedroht fühlen, diese Bewegungen nicht erst seit dem 11.09.2001 als Terrorgruppen kriminalisieren, um so ihre repressiven Politiken zumindest vor dem westlichen Ausland zu legitimieren.

Die Frage, ob islamische Organisationen und islamistische Bewegungen Bestandteil von Zivilgesellschaft sein können, spiegelt eine größere Debatte über die Frage der 'Kompatibilität' von Islam und Demokratie wider (vgl. u. a. Ehteshami 2004). Auch hier wurde viel diskutiert und geschrieben; ein Konsens jedoch wurde v. a. auf Grund der Tatsache, dass in der arabischen Welt keine demokratischen Systeme existieren und eine Demokratietauglichkeit islamistischer Bewegungen damit empirisch nicht überprüft werden kann, noch nicht erreicht. Seit wenigen Jahren ist zumindest zu beobachten, dass die Zusammenhänge von Zivilgesellschaft, Demokratie und Islam verstärkt innerhalb moderater und auch militanter islamistischer Strömungen durchaus kontrovers diskutiert werden.

Sind traditionelle Gesellschaften in der Lage, zivilgesellschaftliche Strukturen auszubilden? Abgesehen von gesellschaftlichen Gruppen und Bewegungen mit einer religiösen Basis sind es – ganz allgemein – die primordialen Strukturen gesellschaftlicher Formation, die im Fokus einer konzeptionellen Debatte über

die Zivilgesellschaft im Vorderen Orient stehen. Oliver Schlumberger hat darauf hingewiesen, dass in den arabischen Gesellschaften informelle Netzwerke, familiäre oder tribale Verbindungen und patrimonial-klientelistische Loyalitäten gegenüber rein interessengeleiteter gesellschaftlicher Organisation überwiegen, was die Entwicklung einer Zivilgesellschaft – zumindest nach westlichem Vorbild – verhindert (Schlumberger 2000: 113-118). Eine Klärung dieser Frage muss jedoch ausbleiben, da nicht einmal in der konzeptionellen Literatur über den Zivilgesellschaftsansatz ein Konsens auszumachen ist. Wie im Folgenden noch ausgeführt werden wird, sind es aber gerade diese vorhandenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die in der Zivilgesellschaftsdebatte nicht ausreichend Berücksichtigung finden.

3.2 Einzelfallstudien

Wie im oberen Abschnitt deutlich gemacht wurde, gibt es in der Zivilgesellschaftsdebatte über den arabischen Vorderen Orient in einigen entscheidenden Fragen keinen sozialwissenschaftlichen Konsens. Allerdings erschien vielen Sozialwissenschaftlern das Konzept offenbar als zu verführerisch, um es allzu kritisch zu hinterfragen:

„There is no disguising the western origin of the civil society concept, but the lineage of the concept is largely irrelevant. The idea of civil society is potent and analytically insofar as it exposes an important array of research questions“ (Norton 1995b: 10).

Trotz dieser konzeptionellen Unklarheit entstand also eine ganze Fülle empirischer Studien, die das Konzept auf einzelne Länder oder auf die Analyse einzelner Institutionen anzuwenden versuchten und von denen hier nur einige wenige genannt werden können. Verwiesen sei zunächst auf die beiden von Augustus Norton 1995 herausgegebenen Bänden, in denen die Autoren so unterschiedliche Länder wie Tunesien, Jordanien, Kuwait, Syrien, die Palästinensischen Gebiete, Ägypten, Algerien, Iran, Sudan und den Jemen untersuchen (vgl. Norton 1995a). Die Tatsache, dass nicht nur die relativ liberalen politischen Regime der Region, sondern so illiberale autoritäre Regime wie Syrien und Tunesien, Regime mit einer stark religiösen Prägung (Iran, Sudan), das Bürgerkriegsland Algerien sowie der Protostaat Palästina Gegenstandsbereich der Zivilgesellschaftsdebatte sind, verweist auf den universellen Anspruch, der dem Konzept von den Autoren unterstellt wird.

Ganz besonders im Fokus der Zivilgesellschaftsdebatte war und ist jedoch Ägypten. Mit seinem seit Ende der 1970er Jahre etablierten Mehrparteiensystem, den seit den 1960er Jahren bestehenden Genossenschaften und Berufsvereini-

gungen, dem relativ unabhängigen Gerichtswesen sowie den heute – je nach Schätzung – 15.000 bis 20.000 NRO scheint das Land perfekte Bedingungen für die Zivilgesellschaft zu erfüllen. Glaubt man den frühen Arbeiten von Moheb Zaki (1995), Ferhad Ibrahim (1995) und Saad Eddin Ibrahim (1995), so ist die Etablierung von Zivilgesellschaft und Demokratie lediglich eine Frage der Zeit. Widerstände innerhalb des autoritären Staates und militante islamische Strömungen gelten als lästige aber keinesfalls unüberwindliche Hindernisse. Als Kontrapunkt hierzu kann der Beitrag von Maha Abdel Rahman gelten, der zwar ganz ähnliche sozialwissenschaftliche Fragen untersucht, jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen kommt und für Ägypten eine „uncivil society“ identifiziert (Abdel Rahman 2002). Viele Länderstudien, die sich mit der Frage der Zivilgesellschaft auseinandersetzen, fokussieren ihre Analysen auf formale Institutionen und Organisationen, v. a. gesellschaftliche Selbsthilfegruppen und NRO. So identifiziert Sonja Hegasy NRO als institutionalisierte Ausprägung einer „soziokulturellen Opposition“ in Marokko, die die Basis für die Entstehung einer Zivilgesellschaft bilde (siehe Hegasy 1997). Ihre Analyse ist beispielhaft für die Konzentration auf NRO mit einer ausgeprägt politischen Agenda; im Fokus stehen meist solche NRO, die für eine Einhaltung der Menschen- und Freiheitsrechte oder auch für die Gleichstellung von Mann und Frau eintreten.

Zumindest bis Ende der 1990er Jahre wurden die meisten Länderstudien aus der Zivilgesellschaftsdebatte durch die Erwartung – und Hoffnung – inspiriert, dass sich in arabischen Ländern, die in bestimmten Phasen ihrer neueren Geschichte Prozesse politischer Liberalisierung durchlaufen haben, demokratische Transformationsprozesse abspielen würden. Dies gilt v. a. für Ägypten (Zaki 1995; S. E. Ibrahim 1995), Marokko (Hegasy 1997), Jemen (Glosemeyer 1995) oder Jordanien (Dieterich 1999). Seit Ende des Jahrzehnts machte sich jedoch zunehmend Enttäuschung über die Tatsache breit, dass in keinem arabischen Land – mit Ausnahme des gestoppten Demokratisierungsprozesses in Algerien 1991 – solche Prozesse empirisch nachweisbar waren. Somit verlagerte sich die Debatte auf die Suche nach politischen Rahmenbedingungen, die ein Aufblühen der Zivilgesellschaft und damit – so die Annahme – Demokratisierungsprozesse behindern (Rahman 2002; Wiktorowicz 2000). Eine Ausnahme in der internationalen Debatte über die Zivilgesellschaft in der arabischen Welt bildet Sheila Carapicos Buch (Carapico 1998). Hier steht nicht die Frage nach möglichen Demokratisierungsprozessen im Vordergrund. Statt dessen identifiziert Carapico drei Hochphasen zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in der neueren Geschichte des Jemen unabhängig von erhofften bzw. tatsächlich wahrnehmbaren Ergebnissen dieser Prozesse. Demnach könne sozialer Aktivismus zu sozialrevolutionären Bewegungen (in Aden, 1960er Jahre), zur Etablierung ökonomischer Selbsthilfstrukturen (im Nordjemen der 1970er Jahre) oder auch zu reversiblen Phasen politischer Liberalisierung (im vereinigten Nordjemen, 1990-1995) führen.

3.3 Das Konzept: ein Siegeszug in die analytische Sackgasse

Neben allgemeinen Beiträgen, die das Konzept der Zivilgesellschaft für den Vorderen Orient greifbar zu machen versuchen, und Länderstudien, in denen das Konzept explizit angewandt wurde, ist seit den frühen 1990er Jahren die Tendenz in sozialwissenschaftlichen Beiträgen zu beobachten, dass das Diktum der Zivilgesellschaft implizit und ohne Klärung seines konzeptionellen Gehalts verwendet wird. Das Jahr 1990 markierte damit einen Wendepunkt für die Verwendung zentraler Begriffe: Während vor 1990 der Begriff *Gesellschaft* genügte, um die Sphäre außerhalb von Staat und Markt zu kennzeichnen, wurde er danach oft einfach durch *Zivilgesellschaft* ersetzt. Als Beispiel kann das Lehrbuch von Tareq Ismael (Ismael 2001) gelten, in dem eine Entwicklung von Zivilgesellschaft im arabischen Raum seit der Herrschaft der Abbasiden (8. Jh. n. Chr.) beschrieben wird. Hier wird die Zivilgesellschaft als alleiniger Gegenpol zum Staat wahrgenommen, doch – wie oben erwähnt – ohne eine Würdigung des konzeptionellen Gehalts des Zivilgesellschaftsbegriffs.

Ein Konzept macht Karriere. Dies wird auch dadurch deutlich, dass die Erwartungshaltung an die Existenz von Zivilgesellschaft im Vorderen Orient mit Annahmen und Forschungsdesigns aus einer weiteren aktuellen Modeerscheinung in der Vergleichenden Politikwissenschaft korreliert: mit der Transformationsforschung. Das vermeintliche Erstarken einer Zivilgesellschaft in der arabischen Welt, so die Annahme, führt dazu, dass auch der Vordere Orient von der Dritten Welle der Demokratisierung erfasst werde. Die 1990er Jahre zeichnen sich dadurch aus, dass zwar keine demokratischen Transitionen nachgewiesen werden konnten, jedoch eine entsprechende Erwartungshaltung ungebrochen erscheint. Jedenfalls erhielt die Frage nach der Zivilgesellschaft in der arabischen Welt in der Demokratisierungs(-hoffnungs-)Literatur höchste Prominenz (vgl. S. E. Ibrahim 1995). Die Literatur zeichnet sich durch normative Erwartungen in zweierlei Hinsicht aus: erstens an die Existenz von Zivilgesellschaft in der arabischen Welt und zweitens an deren Wirkungskraft als Motor für demokratische Transitionen. Dies ist aus analytischer Sicht problematisch, denn

„(...) we cannot allow our political passions and normative concerns to obfuscate our understanding of this sphere, for that may lead us into tediously repetitive dead ends“ (Chandhoke 2001: 5).

Ganz offensichtlich können sich viele Anhänger dieses Analysekonzepts seiner normativen Attraktivität nicht entziehen: Viele Untersuchungen im Zusammenhang der Debatten über die Zivilgesellschaft und Demokratisierung hinterfragen, was sein *sollte* und nicht was tatsächlich beobachtbar ist.

Diese teleologischen und normativen Grundannahmen lassen viele Arbeiten analytisch fragwürdig erscheinen und führen oft zu einer eingeschränkten Wahr-

nehmung gesellschaftlicher Prozesse und Akteure. Nur dadurch ist zu erklären, dass die Forschung über angebliche Demokratisierungsprozesse diejenige über die Persistenz autoritärer Herrschaft (und deren Ursachen) in den 1990er Jahren weit in den Schatten stellte. Ähnliches gilt für NRO und den demokratischen Prozess, für Reformdiskurse und Liberalisierungsprozesse. Dies sind prominente Themen in der Literatur über die arabische Welt, während das Phänomen islamistischer Sozialbewegungen oder die informellen Strukturen gesellschaftlicher Organisation weit weniger Beachtung fanden und erst in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewannen.

Kaum Berücksichtigung in der Debatte über die Zivilgesellschaft in der arabischen Welt ist ein Aspekt, der für die Idee und das Konzept der Zivilgesellschaft einen überragenden Stellenwert hat: die Frage nach der *Autonomie* gesellschaftlicher Gruppen. Während die meisten empirischen Untersuchungen insbesondere auch die autoritären Mechanismen der Kontrolle oder Unterdrückung von gesellschaftlichen Aktivitäten und Partizipation aufzeigen, so findet dies zumeist keinerlei Berücksichtigung in der Bewertung der Frage, ob entsprechende Akteure überhaupt zur Zivilgesellschaft zu rechnen sind. Es gibt in der konzeptionellen Literatur über die Zivilgesellschaft nur wenige Aspekte, über die ein Konsens hergestellt werden konnte. Dazu gehört aber sicherlich die Vorstellung, dass gesellschaftliche Organisation *frei, freiwillig* und damit eben *autonom* von staatlicher Beeinflussung vonstatten gehen muss, um von einer Zivilgesellschaft sprechen zu können. Eine Diskussion über die systemischen Rahmenbedingungen, in denen sich Zivilgesellschaft überhaupt erst entwickeln *kann* – nämlich entweder in schwachen autoritären Systemen oder in späten Phasen von demokratischen Transformationsprozessen (vgl. Croissant/Lauth/Merkel 2000) – ist in der regionalspezifischen Forschung nicht geleistet worden. In einigen empirischen Analysen erscheint weiterhin problematisch, dass die Grenzen von Zivilgesellschaft – als dritter Sphäre außerhalb des politischen und ökonomischen Raums – nicht immer klar erkennbar sind. Dies wird v. a. deutlich bei der Untersuchung verschiedener Akteure, die zur Zivilgesellschaft gerechnet werden: In Analysen, die eine Zivilgesellschaft als politische Opposition gegenüber autoritären Eliten verstehen, werden politische Parteien oft implizit oder explizit als Bestandteil der Zivilgesellschaft gesehen und nicht als Institutionen innerhalb des politischen Raums. Weiterhin ist zumindest umstritten, ob private Unternehmer und die Organisationen, in denen sie sich formieren (Berufsverbände, Lobbygruppen), als Akteure im gesellschaftlichen Raum oder doch in der ökonomischen Sphäre anzusiedeln sind.

Generell verschwimmen in vielen Analysen die Grenzen zwischen unterschiedlichen Gebrauchsweisen des Begriffs der Zivilgesellschaft: Zivilgesellschaft wird sowohl wahrgenommen als *analytisches Konzept* als auch als *Akteur* in politischen Systemen und als normatives *Ziel* von vermeintlich beobachtbaren

Wandlungsprozessen. Neben den unterschiedlichen, aber oft im selben Atemzug verwendeten Gebrauchsweisen des Zivilgesellschaftsbegriffs gibt es in der Literatur zudem definitorische Unklarheiten: Während aus einer *akteursbezogenen Perspektive* oft ein weiter Begriff von Zivilgesellschaft vorliegt (durch den Einbezug traditioneller Gesellschaften und islamistischer Akteure), hat sich aus einer *funktionalistischen Perspektive* gleichzeitig eine eng gefasste Definition von Zivilgesellschaft (als soziale Grundlage für Demokratisierungsprozesse) etabliert. Diese definitorische Unklarheit ist nicht den empirischen Arbeiten über den Vorderen Orient geschuldet, sondern liegt an der in der konzeptionellen Literatur fehlenden Übereinkunft darüber, was Zivilgesellschaft umfassen soll. Gordon White wies darauf hin, dass Zivilgesellschaft als ein theoretisches Konzept

„(...) is often used loosely to mean either society as opposed to the state or, more precisely, as an intermediate sphere of social organization or association between the basic units of society (...) and the state“ (White 1994: 377).

In der Literatur lassen sich also unterschiedliche Zugangsweisen zum Zivilgesellschaftsbegriff konstatieren: von einer Minimaldefinition der Zivilgesellschaft als soziale Sphäre zwischen Staat und Markt bis zu einer engeren Sichtweise auf die Funktion der Zivilgesellschaft in ganz bestimmten Wandlungsprozessen; von einer Sichtweise auf Zivilgesellschaft als politischer Opposition gegenüber autoritären Regimen bis hin zur Zivilgesellschaft als Raum für das Aufkommen von Sozialbewegungen. Eine Anwendung des Konzepts ist für die arabische Welt höchst problematisch: Während ein eng gefasster Zivilgesellschaftsbegriff dadurch an Erklärungskraft einbüßt, dass es in der arabischen Welt keine Demokratisierungsprozesse gibt, muss bei einer Minimaldefinition – z. B. nach dem Verständnis von Carapico (1998) – der Vorwurf des „conceptual stretching“ (Sartori 1991) gemacht werden. Zwischen Staat und Markt befindet sich *Gesellschaft*; das Attribut des ‘Zivilen’ bleibt hier in seiner Bedeutung für die Erklärung sozialer Strukturen und Prozesse unklar.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Erklärungskraft des Zivilgesellschaftsansatzes für gesellschaftliche Strukturen und Prozesse im Vorderen Orient begrenzt ist. Dies liegt zum einen an der definitorischen Ambivalenz des Begriffs selbst, aber auch an normativ-teleologischen Grundannahmen, die den sozialwissenschaftlichen Blick auf die Region einschränken, da oftmals nur sehr spezifische Akteure (NRO), Diskurse (politische Liberalisierung, Reformen) und Hypothesen hinsichtlich des Ergebnisses von Wandlungsprozessen (Demokratisierung) untersucht werden. Dies bedeutet nicht, dass die Untersuchungen im Rahmen der Zivilgesellschaftsdebatte unsere Erkenntnisse über den Vorderen Orient nicht erweitert hätten. Erstaunlicherweise ist aber gerade derjenige sozialwissenschaftliche Untersuchungsgegenstand, der im Fokus einer jeden Debatte über Zivilgesellschaften stehen sollte, wenig untersucht worden: nämlich Strukturen, Prinzi-

prien und Rahmenbedingungen von originär autonomer gesellschaftlicher Formation.

4 Gesellschaftliche Partizipation in der arabischen Welt

Es gibt gesellschaftliche Partizipation in der arabischen Welt. Dies ist mehr als eine bloße Vermutung und muss immer wieder herausgestellt werden, zumal vor dem Hintergrund, dass sich ein Großteil der sozialwissenschaftlichen Forschung über den Orient bis in die 1990er Jahre hinein überwiegend auf die Analyse staatlicher Strukturen, politischer Eliten und autoritärer Regime konzentrierte. Im Rahmen der Zivilgesellschaftsdebatte ist es nicht gelungen, Defizite in der Forschung über die arabischen Gesellschaften zu beseitigen. Es gilt deshalb, alternative Konzepte oder Zugangsweisen auf ihren potenziellen Erkenntniswert für die Untersuchung gesellschaftlicher Partizipation und Organisation zu überprüfen. Hier ist zunächst eine kritische, von normativen Annahmen losgelöste Analyse von Institutionen notwendig, die allein nach formalen Kriterien als zivilgesellschaftliche Akteure gelten können. Erst dadurch wird eine funktionalistische Deutung der neu entstandenen Institutionen in der arabischen Welt und deren Rolle im soziopolitischen Gefüge möglich.

Zweitens sei im Folgenden auf zwei unterschiedliche Ansätze verwiesen, die für sich in Anspruch nehmen können, unsere Erkenntnisse über die sozialen Strukturen und die Formation gesellschaftlicher Interessen erweitert zu haben. Es sei zunächst auf einige wenige soziologische Arbeiten verwiesen, die nur sehr bedingt über einen theoretischen Hintergrund verfügen, jedoch aufgrund ihrer eindringlichen Beobachtung ungemein wertvolle empirische Erkenntnisse vermitteln. Darüber hinaus soll ein relativ neuer Forschungsstrang hervorgehoben werden, der seit wenigen Jahren islamistische Bewegungen im Zusammenhang der konzeptionellen Arbeiten über Sozialbewegungen untersucht. Diese Literatur besitzt keinen so umfassenden Untersuchungsbereich wie z. B. die erwähnten soziologischen Studien, da sie nur bestimmte Formen gesellschaftlicher Organisation (Islamisten als oppositionelle Sozialbewegung) behandelt. Besonders wertvoll wird sie allerdings durch den Anspruch einer regionenübergreifenden *Vergleichbarkeit* islamistischer Bewegungen, womit zum einen ein originär westliches Untersuchungskonzept seine Erklärungskraft für die arabische Welt nachweist und zum andern ein gerade heute stark normativ unterlegter Untersuchungsgegenstand entmythologisiert wird.

4.1 *Imitierte Institutionen: eine funktionalistische Sicht auf NRO*

In der Debatte der 1990er Jahre gelten NRO als Nukleus einer sich entwickelnden Zivilgesellschaft in der arabischen Welt. NRO sind der zentrale Gegenstandsbereich in nahezu allen Untersuchungen im Rahmen dieser Debatte. Damit wird v. a. der Tatsache Rechnung getragen, dass die 1990er Jahre als ein Jahrzehnt angesehen werden können, das einen umfassenden Institutionenbildungsprozess erfahren hat. In allen Ländern der Region haben sich oft mehrere tausend NRO formiert. Gleichzeitig wurden die legalen Rahmenbedingungen an diese Entwicklungen angepasst, indem – begleitet von einem umfangreichen Reformdiskurs in den Ländern – eine neue NRO-Gesetzgebung und Richtlinien zu deren Registrierung ausgearbeitet wurden. Die Konzentration der Zivilgesellschaftsdebatte auf die NRO ist nicht erstaunlich, schienen diese doch zunächst alle Kriterien zu erfüllen, um als zivilgesellschaftliche Akteure wahrgenommen werden zu können: Sie sind – formal – unabhängig von den autoritären Eliten, scheinen ein hohes Maß an gesellschaftlichem Organisationspotenzial widerzuspiegeln und stießen öffentliche Diskurse an, die sie nicht allein für die akademische Debatte, sondern auch für developmentpolitische Praktiker interessant machten (Stewart 1997). Die Agenda dieser Gruppen setzt sich zusammen aus politischen aber auch unpolitischen Themen. Es geht um die Wahrung der Menschenrechte und der Interessen von Minderheiten, um die Geschlechterproblematik, aber auch um Umweltschutz, soziale Belange, regionale Themen, Sport und Kultur. In einigen Arbeiten wurde darauf hingewiesen, dass gesellschaftliche Selbsthilfe und freiwillige, ehrenamtliche Arbeit für die Gemeinschaft (*mu'awana*) in der arabischen politischen Kultur tief verankert sei (vgl. Sullivan 2000: 12; Carapico 1998: 110), was die Herausbildung von modernen gesellschaftlichen Institutionen – und damit einer Zivilgesellschaft – befördere. Insbesondere aber aufgrund ihrer Organisationsstrukturen – d. h. ihrer formalen Ausprägung – gilt:

„NGOs in less developed countries are the closest approximation to a European or North American idea of voluntary sector or civil society organizations“ (Stewart 1997: 26).

Eine solche, rein strukturalistische Sichtweise auf arabische NRO führt jedoch zu einer realitätsfernen Bewertung dieser Organisationen als Teil oder sogar als Nukleus einer Zivilgesellschaft. Der überwiegende Teil der NRO in den arabischen Ländern erfüllt nicht einmal annähernd die Grundfunktionen, die für zivilgesellschaftliche Akteure geltend gemacht werden müssen. Erstens sind NRO nicht autonom von den autoritären Staaten:

„Virtually all participants in and observers of NGO activity in Egypt recognize that these organizations are far from being independent of the government and many in fact are creations of that government“ (Sullivan 2000: 12).

Carapico hat darauf hingewiesen, dass die meisten NRO eher als „GO-NGOs“ („Government-organized NGOs“) oder „DO-NGOs“ („Donor-organized NGOs“) zu fassen sind (Carapico 2000). Viele NRO sind von Vertretern der autoritären politischen Eliten ins Leben gerufen worden und ein Großteil existiert lediglich auf dem Papier und als ‚Briefkasten-NRO‘ mit dem Ziel, soziales Engagement vorzuspiegeln und staatliche Zuschüsse oder Entwicklungshilfegelder abzuschöpfen. Wie Quintan Wiktorowicz für den jordanischen Fall nachgewiesen hat, existieren umfangreiche formale und informelle Mechanismen staatlicher Kontrolle, die die Arbeit der NRO behindern, und der Kooptation, mittels derer die NRO-Vertreter an die politischen Eliten angebunden werden (Wiktorowicz 2000). Der direkten staatlichen Überwachung und Kontrolle dienen repressive Mechanismen, wie Geheimdienste, eine restriktive Gesetzgebung sowie die Kontrolle durch Ministerien und den bürokratischen Apparat, bei denen sich NRO registrieren müssen. Oftmals neu geschaffene Institutionen, wie z. B. das National Council for Human Rights in Ägypten, fungieren als rein kooptative Gremien. Es ist erstaunlich, dass diese ganz unterschiedlichen Mechanismen staatlicher Beschränkung in vielen Arbeiten aus der Zivilgesellschaftsdebatte durchaus eingehend thematisiert wurden, während die Implikationen, die diese Beobachtungen aus konzeptioneller Sicht haben, kaum aufgegriffen wurden.

Darüber hinaus repräsentieren die meisten NRO keine gesellschaftlichen Interessen, kein Gemeinwohl, sondern primär die partikularistischen Interessen ihrer Gründer und Vorsitzenden. Zivilgesellschaftlichen Organisationen ist aber gemein, dass

„(...) the aim is not for an individual to earn money or gain power but to contribute to the general good or the good of the group who have joined together“ (Jorgensen 1996: 37).

Für den Großteil der NRO trifft Letzteres nicht zu. Bei ihnen geht es – ähnlich wie innerhalb anderer, rein staatlicher Institutionen, wie der Regierungspartei oder dem bürokratischen Apparat – nicht primär darum, Politikinhalt zu formulieren und durchzusetzen, sondern um die möglichst nahe Anbindung an die engeren Zirkel der politischen Macht. In Zeiten von Diskursen über politische Liberalisierung und Reformen sind NRO geeignete Vehikel, um die politische Bühne zu betreten. Ihre Vertreter werden vom westlichen Ausland hofiert und finanziell unterstützt. Gerade diejenigen arabischen Herrscher, die sich einen modernen und liberalen Anstrich geben und damit ihre Legitimationsbasis im In- und Ausland erweitern wollen, setzen jedoch nicht allein auf die ‚klassischen‘ Säulen des

Staates (Militär, Bürokratie, Einheitspartei), sondern vermehrt auf diese neuen Organisationen. Bezeichnend ist, dass gerade Vertreter aus den Oberschichten und den oberen Mittelschichten in den arabischen Ländern zu den Initiatoren dieser Zivilgesellschaft gehören. NRO bieten die Chance für ehemals marginalisierte Individuen, Familien oder Gruppen, sich politisch neu zu positionieren. Ein „Aufbruch von unten“ (Hermann 2000) ist dies nicht.

NRO in der arabischen Welt sind imitierte Institutionen in der Hinsicht, dass sie Organisationen, wie sie in der westlichen Welt existieren, formal widerspiegeln, jedoch ganz unterschiedliche Funktionen innerhalb der politischen Systeme wahrnehmen. Statt einer Aggregation und Vertretung gesellschaftlicher Interessen dienen NRO als Institutionen der sozialen Kontrolle (Wiktorowicz 2000). Darüber hinaus trägt die Existenz dieser scheinbaren – imitierten – Zivilgesellschaft zur Legitimität der autoritären Regime im westlichen Ausland bei, die hohe Erwartungen an die arabischen Staaten im Hinblick auf mehr Demokratie und Pluralismus haben (vgl. Albrecht/Schlumberger 2004). Im Gegenzug können die liberalen autoritären Regime den Fortbestand von politischen Renten in Form von Entwicklungshilfen und politisch motivierten Zahlungen erwarten. Eine Zivilgesellschaft und ihre institutionelle Ausprägung, die de facto von den autoritären Regimen geschaffen wird, verdient jedoch diesen Namen nicht.

4.2 Eine Politische Soziologie in der empirischen Feldforschung

Es wird z. T. argumentiert, dass formale Institutionen, wie politische Parteien und NRO, im Vorderen Orient keine gesellschaftliche Basis besitzen, weil gesellschaftliche Formation und Organisation nicht interessengeleitet, sondern entlang primordialer sozialer Bindungen und Netzwerke verlaufen. Dies trifft nicht den Kern der Problematik. Gerade *weil* soziale Akteure in hohem Maße interessenorientiert handeln, verfügen diese Institutionen über keine breite soziale Basis. Im Kern vertreten NRO, Parteien und Berufsvereinigungen eben nicht – oder zumindest nicht ausreichend effizient – zentrale gesellschaftliche Interessen. Entscheidend für die gesellschaftliche Interessenaggregation ist der Fokus auf ökonomische Ressourcen: Es geht um Jobs, um soziale Leistungen, um den Zugang zu Bildung und zu sozialen und medizinischen Einrichtungen. Es ist wichtig, dass Leistungen aus den notorisch korrupten bürokratischen Apparaten möglichst effizient abgerufen werden können. Die Menschen in ländlichen Gebieten kämpfen für den Aufbau von Infrastruktur und den Zugang zur oder die Kontrolle über die Ressource Wasser – aber weit weniger um die Gleichstellung von Mann und Frau, politische Partizipationsmöglichkeiten durch Wahlen, den Umweltschutz oder den Schutz politisch verfolgter Gruppen oder Individuen.

NRO, Parteien und Lobby-Vereinigungen im Vorderen Orient bilden die institutionalisierte Ausprägung 'ziviler' Eliten, haben jedoch für die gesamtgesellschaftliche Interessenformation nur wenig Relevanz. Damit hat sich das Konzept der Zivilgesellschaft und seine empirische Anwendung als unfähig erwiesen, soziale Probleme, Organisationsstrukturen und Interessen zu identifizieren. Tatsächlich haben dies einige wenige soziologische Untersuchungen versucht. Zum einen sind hier Arbeiten zu benennen, die verschiedene kulturalistische Konzepte zur Erklärung gesellschaftlicher Organisation angewandt haben. Im Zentrum dieser Untersuchungen steht fast ausschließlich der Hinweis, dass gesellschaftliche Interaktion durch personalisierte Beziehungsmuster, patriarchale und klientelistische Abhängigkeiten und familiäre oder tribale Bindungen gekennzeichnet ist. Hisham Sharabi prägte den Begriff „neopatriarchy“ für die Beschreibung der modernen Patronagestrukturen innerhalb arabischer Gesellschaften (Sharabi 1988). Robert Cunningham und Yasin Sarayrah verwendeten den Begriff *wasta* (arab.: Vermittlung, Vermittler) zur Beschreibung eines originär arabischen Klientelismus (Cunningham/Sarayrah 1993).

Wasta – im Deutschen 'Vitamin B' – weist die gesellschaftlichen Beziehungsmuster als in hohem Maße personalisiert aus. Persönliche, verwandtschaftliche oder – in noch eher traditionellen Gesellschaften – tribale Bindungen sind entscheidend bei Behördengängen jeglicher Art, der Vermittlung von Arbeitsplätzen (im Staats- und Privatsektor), der Erteilung von Lizenzen, der Zuweisung von sozialen und medizinischen Leistungen etc. Und damit erhalten informelle Netzwerke, die auf eben diesen primordialen Bindungen aufbauen, eine überragende Bedeutung für die Formulierung, Übermittlung und Durchsetzung der Interessen einzelner Gesellschaftsmitglieder: Wer eine Arbeitsstelle im bürokratischen Apparat anstrebt, der nimmt Verbindung zu einem Bekannten und Verwandten innerhalb der Bürokratie auf und hofft nicht auf offizielle Stellenausschreibungen; Unternehmer, die Probleme beim Im- oder Export von Waren haben, finden *wasta* direkt in den entsprechenden Ministerien; und wer Probleme mit der Polizei bekommt, der sucht nicht eine NRO zur Wahrung seiner Interessen auf, sondern wendet sich an eigene Verwandte oder Bekannte innerhalb der Sicherheitsapparate und Anwaltschaft.

Es gibt also in den autoritären Staaten des Vorderen Orient Formen gesellschaftlicher Interessenvermittlung und Partizipation und einen öffentlichen Raum, in dem dies stattfindet. Doch dieser öffentliche Raum

„(...) is not conventionally a space for collective political action and is only rarely a space for a discourse that addresses common concerns“ (Ayubi 1995: 440).

Diane Singerman gebührt das Verdienst, die gesellschaftlichen „Avenues of Participation“ als informelle Netzwerke äußerst anschaulich identifiziert zu haben:

„Networks are the political lifeline of the community, allowing individuals and groups to cooperate with other members of the community to achieve individual and collective goals. (...) Networks are a concrete manifestation of extrasystemic political participation not controlled by formal political institutions or the political elite“ (Singerman 1995: 133).

Netzwerke bestehen aus familiären oder tribalen Verbindungen oder entstehen in urbanen Nachbarschaften; sie werden durch Heiraten erweitert, sind autonom von staatlicher Beeinflussung und informeller Natur, obwohl z. T. erhebliche organisatorische Leistungen erbracht werden. In diese Netzwerke sind Verwandte und Bekannte, Repräsentanten des privaten Unternehmertums, Vertreter des bürokratischen Apparates, Anwälte, Parlamentsabgeordnete und eben auch bis zu einem gewissen Grad Individuen integriert, die nach formalen Kriterien der Zivilgesellschaft angehören, also Vertreter von Berufsvereinigungen oder NRO sind. Entscheidend für die Analyse gesellschaftlicher Strukturen sind jedoch eben diese informellen Netzwerke, deren Aufbau und Beschaffenheit sowie die Rolle, die einzelne Mitglieder einnehmen, aber nicht die rein formale Ausprägung einzelner Institutionen, wie NRO, Berufsverbände etc.

4.3 *Islamismus als Sozialbewegung*

Neben dieser oben beschriebenen, rein soziologischen Sichtweise auf gesellschaftliche Strukturen und Prozesse im Vorderen Orient widmen sich seit wenigen Jahren einige, überwiegend US-amerikanische Politikwissenschaftler dem Phänomen islamistischer Gruppierungen und Bewegungen aus einer Perspektive, welche die allgemeine Literatur über Sozialbewegungen zu Rate zieht (Tarrow 1998; McAdam/McCarthy/Zald 1996; McAdam/Tarrow/Tilly 2001). Dieser Ansatz eröffnet deshalb neue Perspektiven auf islamistische Bewegungen in der arabischen Welt, da er normative Konnotationen und moralische Wertungen der Handlungsweisen von Islamisten ausschließt und sich auf deren Organisationspotenziale und -formen, die Rahmenbedingungen ihrer Entstehungsgeschichte und ihre Rolle in den unterschiedlichen politischen Systemen konzentriert. Im Gegensatz dazu erarbeitete der Mainstream über islamistische Gruppierungen überwiegend deskriptive Analysen von Zielen, ideologischen Grundlagen, Strukturen und des historischen Werdegangs dieser Gruppen. Der Ansatz der Theorie der sozialen Bewegungen („social movement theory“) vermittelt jedoch Erkenntnisse darüber,

„(...) that the *dynamic, process, and organization* of Islamic activism can be understood as important elements of contention that transcend the specificity of ‘Islam’ as a system of meaning, identity, and basis of collective action“ (Wiktorowicz 2004: 3).

Der Ansatz begreift islamistische Bewegungen als rationale Akteure, die bestimmte Ziele identifizieren, die sich nicht allein durch eine Diskursanalyse ihrer ideologischen Ausrichtung ermessen lassen, und die ihre Handlungsstrategien entlang von Möglichkeiten aber auch Einschränkungen wahrnehmen und ausrichten.

Im Zentrum dieser Untersuchungen steht die Rolle islamistischer Bewegungen als autonome gesellschaftliche Kraft, die über einen breiten Rückhalt innerhalb der Bevölkerung verfügt und damit als oppositionelles soziales Gegenmodell zu den autoritären Eliten wahrgenommen werden muss. Häufig untersuchte Aspekte beinhalten die Frage, worin gerade bei der Verwendung religiöser Symbole im arabischen Raum die mobilisierende Kraft dieser Bewegungen liegt, sowie die Rolle der Islamisten als politische Kraft (Opposition), aber auch ihre Rolle als gesellschaftliche Bewegung, die bestimmte soziale Aufgaben wahrnimmt, v. a. in den Bereichen, aus denen sich der Staat zurückgezogen hat. Das Konzept über Sozialbewegungen ist deshalb besonders hilfreich für solche Untersuchungen, weil Strategien der Mobilisierung und der politischen Auseinandersetzung durchaus mit Sozialbewegungen in völlig unterschiedlichen kulturellen und politischen Rahmenbedingungen vergleichbar gemacht werden können; „in other words, Islamic activism is not *sui generis*“ (Wiktorowicz 2004: 3).

Wiktorowicz gehört zu den ersten, die das allgemeine Konzept über Sozialbewegungen auf den Vorderen Orient angewandt haben (Wiktorowicz 2001). Dabei untersuchte er die jordanische Muslimbruderschaft und die Rahmenbedingungen, unter denen sie in das politische System Jordaniens integriert und kontrolliert ist. Die ägyptischen Muslimbrüder sind der Gegenstandsbereich bei Carrie Wickham (Wickham 2002). Sie beschreibt die sozioökonomischen Rahmenbedingungen, die konstitutiv für den Erfolg der ägyptischen Muslimbrüder in Ägypten waren, die Krise des Parteiensystems sowie die Strategien, die für die Mobilisierung einer breiten gesellschaftlichen Basis für die Bewegung angewandt wurden. Singerman untersucht, wie islamistische Bewegungen kollektive Identitäten kultivieren und gesellschaftliche Netzwerke für ihre Zwecke nutzbar machen konnten (Singerman 2004). Salwa Ismail beschreibt die 'Übernahme' einiger Stadtviertel in Kairo durch radikale islamistische Gruppen (Ismail 2000).

Es ist das Verdienst dieser Arbeiten, dass sie normativ geleiteten Fragen an den politischen Islam entgegen wirken. Entscheidend sind nicht die ideologischen Feinheiten der religiösen Legitimierung oder die rein hypothetische Frage, ob islamistische Gruppen demokratiekompatibel sind oder nicht. Die oben beschriebene Debatte löste sich von der 'Kampf-der-Kulturen-Literatur', die sich v. a. auf die *Diskurse* konzentrierte, die die islamistischen Bewegungen produzieren. Stattdessen vermittelt diese Herangehensweise Einblicke bezüglich der Formen gesellschaftlicher Organisation und des politischen Aktivismus außerhalb und unabhängig von den herrschenden politischen Eliten, die darauf entweder repres-

siv (Ägypten, Algerien, Tunesien) oder durch versuchte Einbindung (Jordanien, Marokko) reagieren.

5 Über 'zivile' und 'unzivile' Gesellschaften

In vielen Untersuchungen über die Zivilgesellschaft, seien sie konzeptioneller oder empirischer Art, wurde zwar nicht die philosophische Idee, aber um so mehr das analytische Konzept der Zivilgesellschaft ad absurdum geführt. Sozialwissenschaftler wählen heute aus einer Fülle ganz unterschiedlicher Zivilgesellschaftsbegriffe, was eine Verwendung des Konzepts für die Vergleichende Politikwissenschaft stark diskreditiert. Oder aber sie ziehen sich auf eine weit gefasste Minimaldefinition zurück, bei der jedoch das konstitutive Merkmal dessen, was an einer Gesellschaft zivil sein soll, bis zur Unkenntlichkeit verblasst. So klingt Gordon Whites (1994) Unterscheidung zwischen Gesellschaft und Zivilgesellschaft auch nicht sehr überzeugend: Wenn er sagt, dass „civil society derives much of its specific political character from the deeper socio-economic structure and the distribution of interests, social norms and power resources which society embodies“, so spricht er im Grunde von einer politischen Gesellschaft, also gerade jener Sphäre, von der Zivilgesellschaft zu trennen ist. Wie schon oben angedeutet, sind diese konzeptionellen Fallstricke in Verbindung mit normativen und teleologischen Grundannahmen der Zivilgesellschaftsdebatte in der zeitgenössischen Orientforschung zum Verhängnis geworden.

Was also macht eine Gesellschaft zivil? Wann ist eine Gesellschaft zivil? Und welche Wirkungsweisen entfalten zivile Gesellschaften? Folgt man Keith Tester, so heißt es:

„To talk about *civil* society is (...) to suggest a division between a state of civilization and a state of nature“ (Tester 1992: 9).

Sind also unzivile Gesellschaften unzivilisiert? Im Mainstream der internationalen Zivilgesellschaftsdebatte ist das klassenanalytische Diktum von der bürgerlichen Gesellschaft längst von normativen und positivistischen Konnotationen überlagert. Der Begriff der Zivilgesellschaft – und hier das Adjektiv zivil – impliziert nun einmal, dass es unterschiedliche gesellschaftliche Organisationsformen gibt: zivile, womöglich dann auch unzivile, jedenfalls primordiale und traditionelle sowie vielleicht auch postmoderne Gesellschaften. Diese Diskussion nimmt z. T. recht abstruse Formen an, z. B. wenn von einer unzivilen Zivilgesellschaft

gesprochen wird.² In der modernen Orientforschung, die sich noch längst nicht vom Vorwurf des westlichen Orientalismus emanzipiert sieht, gibt es offenbar ein tiefes Bedürfnis, für soziale Rahmenbedingungen in der arabischen Welt zivilgesellschaftliche Strukturen – oder zumindest deren Ansätze – nachzuweisen; und dies unabhängig von der Frage, ob die Verwendung des Konzepts für einzelne Forschungsfragen sinnvoll erscheint oder nicht.

Dies bedeutet nicht, dass die Zivilgesellschaftsdebatte keine wertvollen sozialwissenschaftlichen Ergebnisse erbracht hätte. Das Gegenteil ist der Fall. Tatsächlich generierte die Debatte eine neue Welle an empirischen Untersuchungen, v. a. Einzelfall- und Länderstudien. Hier wurden überwiegend wertvolle Erkenntnisse über aktuelle Institutionenbildungsprozesse (NRO, elitäre Interessen- und Lobbygruppen etc.) gewonnen, jedoch nicht über deren Funktionsweise. Drittens – und darin liegt eine gewisse Ironie – ist es innerhalb der Zivilgesellschaftsdebatte gelungen, moderne autoritäre Mechanismen sozialer Kontrolle in Form von blanker Unterdrückung, Repression, aber auch Kooptation und Vereinnahmung anschaulich zu machen, während das eigentliche Erkenntnisinteresse des Zivilgesellschaftsansatzes – nämlich Formen gesellschaftlicher Partizipation – kaum Anwendung fand. Was die Zivilgesellschaftsdebatte nicht leistete (und wohl auch nicht leisten kann), ist die Klärung der Frage, ob es in der arabischen Welt Zivilgesellschaften gibt. Zudem wurden keine fundierten Hinweise für die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit von Transformationsprozessen geliefert. Dies gilt sowohl für systemische als auch für subsystemische Wandlungsprozesse: Erstere gibt es nicht, während für Letztere die notwendigen Forschungsfragen kaum geeignet erscheinen.

Das wohl größte Defizit der Zivilgesellschaftsdebatte ist, dass sie keine fundierten Analysen über Formen gesellschaftlicher Organisation im Vorderen Orient generierte. Der Mainstream der Zivilgesellschaftsdebatte zeichnet sich dadurch aus, dass sowohl heiße Eisen (islamistische Sozialbewegungen) als auch die tatsächlich wahrnehmbaren Kanäle sozialer Organisation (informelle Mechanismen) kaum Berücksichtigung fanden. Hier wird überaus deutlich, dass normative Grundannahmen bestimmte Ausschlusskriterien für den Forschungsgegenstand implizieren (gehören islamistische Bewegungen zur Zivilgesellschaft?). Aber auch analytische Engstirnigkeit („parochialism“, vgl. Sartori 1991), z. B. bei der Konzentration auf formale Institutionen von Zivilgesellschaften, ließ brennende sozialwissenschaftliche Fragen ins Leere stoßen.

Das Konzept der Zivilgesellschaft birgt den analytischen Anspruch, Erkenntnisse in drei sozialwissenschaftlichen Bereichen zu generieren: über spezifische Formen und Ausprägungen sozialer Organisation, das Verhältnis von Staat

² So heißt es z. B. bei Croissant, Lauth und Merkel, dass „sich die Zivilgesellschaft (...) auf einem schmalen Grat zwischen ziviler und unziviler Variante“ bewegen kann (Croissant/Lauth/Merkel 2000: 26).

und Gesellschaft sowie über demokratische Transformationsprozesse. Diesem Anspruch sind die meisten Arbeiten aus dem Umfeld der Zivilgesellschaftsdebatte über den Vorderen Orient nicht gerecht geworden. Stattdessen wurden rein imaginäre Prozesse wahrgenommen (Demokratisierung), die zu der empirischen Realität (Stabilität autoritärer Systeme) in fundamentalem Widerspruch stehen.

Literatur

- Abdel Rahman, Maha (2002): The Politics of 'unCivil' Society in Egypt. In: Review of African Political Economy, 29 (91): 21-36
- Albrecht, Holger und Oliver Schlumberger (2004): 'Waiting for Godot': Regime Change Without Democratization in the Middle East. In: International Political Science Review, 25 (4): 371-392
- Al-Sayyid, Mustapha K. (1995): The Concept of Civil Society and the Arab World. In: Brynen, Rex, Bahgat Korany und Paul Noble (Hrsg.) (1995): Political Liberalization and Democratization in the Arab World. Vol. I: Theoretical Perspectives. Boulder: Lynne Rienner :131-147
- Ayubi, Nazih (1995): Over-Stating the Arab State. Politics and Society in the Middle East. London/New York: I. B. Tauris
- Carapico, Sheila (2000): NGOs, INGOs, GO-NGOs and DO-NGOs. Making Sense of Non-Governmental Organizations. In: Middle East Report, 30 (1): 12-15
- Carapico, Sheila (1998): Civil Society in Yemen. The Political Economy of Activism in Modern Arabia. Cambridge: Cambridge University Press
- Chandhoke, Neera (2001): The 'Civil' and the 'Political' in Civil Society. In: Democratization, 8 (2): 1-24
- Cohen, Jean L. und Andrew Arato (1992): Civil Society and Political Theory. Cambridge, Massachusetts: MIT Press
- Croissant, Aurel, Hans-Joachim Lauth und Wolfgang Merkel (2000): Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich. In: Merkel (Hrsg.), a. a. O.: 9-49
- Cunningham, Robert und Yasin Sarayrah (1993): Wasta. The Hidden Force in Middle Eastern Society. Westport: Praeger
- Dieterich, Renate (1999): Transformation oder Stagnation? Die jordanische Demokratisierungspolitik seit 1989. Hamburg: Deutsches Orient-Institut
- Edwards, Bob und Michael Foley (1998.): Civil Society and Social Capital Beyond Putnam. In: American Behavioral Scientist, 42 (1): 124-139
- Ehteshami, Anoushiravan (2004): Islam, Muslim Politics and Democracy. In: Democratization, 11 (4): 90-110
- Glosemeyer, Iris (1995): Liberalisierung und Demokratisierung in der Republik Jemen, 1990-1994. Einführung und Dokumente. Hamburg: Deutsches Orient-Institut
- Hegasy, Sonja (1997): Staat, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft in Marokko. Die Potenziale der sozio-kulturellen Opposition. Hamburg: Deutsches Orient-Institut
- Hermann, Katja (2000): Aufbruch von unten. Möglichkeiten und Grenzen von NGOs in Jordanien. Münster/Hamburg: LIT Verlag

- Ibrahim, Ferhad (Hrsg.) (1995): Staat und Zivilgesellschaft in Ägypten. Münster/Hamburg: LIT Verlag
- Ibrahim, Saad Eddin (1995): Civil Society and Prospects of Democratization in the Arab World. In: Norton (Hrsg.) (1995a), a. a. O.: 27-54
- Ismael, Tareq (2001): Middle East Politics Today. Government and Civil Society. Gainesville u. a.: University Press of Florida
- Ismail, Salwa (2000): The Popular Movement Dimensions of Contemporary Militant Islamists: Socio-Spatial Determinants in the Cairo Urban Setting. In: Comparative Studies in Society and History, 42 (2): 363-393
- Jorgensen, Lars (1996): What are NGOs Doing in Civil Society? In: Clayton, Andrew (Hrsg.) (1996): NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies. Oxford: INTRAC: 36-54
- Krämer, Gudrun (1992): Staat und Zivilgesellschaft im Nahen und Mittleren Osten. Das Beispiel Ägyptens. In: Gormsen, Erdmann und Andreas Timm (Hrsg.) (1992): Zivilgesellschaft und Staat in der Dritten Welt. Mainz: Universität Mainz: 115-137
- Linz, Juan und Alfred Stepan (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation. Part I: Theoretical Overview. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press
- McAdam, Doug, John D. McCarthy und Mayer N. Zald (Hrsg.) (1996): Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings. Cambridge: Cambridge University Press
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow und Charles Tilly (2001): Dynamics of Contention. Cambridge: Cambridge University Press
- Mundy, Martha (1995): Domestic Government. Kinship, Community and Polity in North Yemen. London/New York: I. B. Tauris
- Norton, Augustus R. (Hrsg.) (1995a): Civil Society in the Middle East. Vol. I. Leiden: Brill
- Norton, Augustus R. (1995b): Introduction. In: ders. (Hrsg.), a. a. O.: 1-25
- Norton, Augustus R. (1993): The Future of Civil Society in the Middle East. In: The Middle East Journal, 35 (2): 191-208
- O'Donnell, Guillermo und Philippe Schmitter (1986): Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press
- Post, Robert und Nancy Rosenblum (2002): Introduction. In: dies. (Hrsg.): Civil Society and Government. Princeton: Princeton University Press: 1-25
- Sartori, Giovanni (1991): Comparing and Miscomparing. In: Journal of Theoretical Politics, 3 (3): 243-257
- Schlumberger, Oliver (2000): The Arab Middle East and the Question of Democratization: Some Critical Remarks. In: Democratization, 7 (4): 104-132
- Sharabi, Hisham (1988): Neopatriarchy. A Theory of Distorted Change in Arab Society. New York: Oxford University Press
- Singerman, Diane (2004): The Networked World of Islamist Social Movements. In: Wiktorowicz (Hrsg.), a. a. O.: 143-163
- Singerman, Diane (1995): Avenues of Participation. Family, Politics and Networks in Urban Quarters of Cairo. Princeton: Princeton University Press

- Stewart, Sheelagh (1997): Happy Ever After in the Marketplace: Non-government Organisations and Uncivil Society. In: Review of African Political Economy, 71: 11-34
- Sullivan, Dennis (2000): NGO's and Development in the Arab World: The Critical Importance of a Strong Partnership between Government and Civil Society. In: Civil Society, 9 (102): 11-16
- Sullivan, Denis und Sana Abed-Kotob (1999): Islam in Contemporary Egypt. Civil Society vs. the State. Boulder/London: Lynne Rienner
- Tarrow, Sidney (1998): Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics. Cambridge: Cambridge University Press
- Tester, Keith (1992): Civil Society. London/New York: Routledge
- Walzer, Michael (Hrsg.) (1995): The Concept of Civil Society. In: ders. (Hrsg.): Toward a Global Civil Society. Oxford: Berghahn: 7-27
- White, Gordon (1994): Civil Society, Democratization and Development (1): Clearing the Analytical Ground. In: Democratization, 1 (3): 375-390
- Wickham, Carrie R. (2002): Mobilizing Islam. Religion, Activism, and Political Change in Egypt. New York: Columbia University Press
- Wiktorowicz, Quintan (Hrsg.) (2004a): Islamic Activism. A Social Movement Theory Approach. Bloomington: Indiana University Press
- Wiktorowicz, Quintan (2004b): Introduction: Islamic Activism and Social Movement Theory. In: ders. (Hrsg.), a. a. O.: 1-33
- Wiktorowicz, Quintan (2001): The Management of Islamic Activism: Salafis, the Muslim Brotherhood, and State Power in Jordan. Albany: State University of New York Press
- Wiktorowicz, Quintan (2000): Civil Society as Social Control. State Power in Jordan. In: Comparative Politics, 33 (1): 43-61
- Zaki, Moheb (1995): Civil Society & Democratization in Egypt: 1981-1994. Kairo: Konrad-Adenauer-Stiftung

Zivilgesellschaft in Palästina

Martin Beck

1 Einleitung

Als Reaktion auf die „Dritte Welle der Demokratisierung“ (Huntington 1991), die mit der Nelkenrevolution 1974 in Portugal ihren Ausgang nahm und sich mit Ausnahme des Vorderen Orients, wo es bei von der politischen Elite angestoßenen, reversiblen Liberalisierungspolitiken blieb (Kienle 1998), auf allen Kontinenten ausbreitete, boomte in den 1990er Jahren eine Debatte über die Zivilgesellschaft. Diese machte auch vor dem Vorderen Orient nicht halt (Norton 1995, 1996), ihre Dynamik war in Bezug auf diese Region aber von vergleichsweise kurzer Dauer. Auch wenn die AutorInnen die kausalen Zusammenhänge zwischen Zivilgesellschaft und Demokratie – je nach Wertung des Rezipienten – mit auffälliger Vorsicht oder Vagheit fassten, war das Interesse an der Zivilgesellschaft mit der ‘Dritten Welle’ verknüpft. Der Ausnahmecharakter des Vorderen Orients, der mit Israel überhaupt nur eine – von der genuin europäischen Ideologie des Zionismus inspirierten – Demokratie hervorbrachte, ließ die Diskussion über diese Region rasch abebben. Im Lichte einer zunehmend durch kulturalistische Konzepte bestimmten Debatte über das Entstehen von Demokratien ist die Forschung über Zivilgesellschaft im Vorderen Orient in die Defensive geraten bzw. führt als Forschung über den „civic Islam“ (Sajoo 2002: 13) eher ein Nischendasein. Bemerkenswerterweise schenken auch die USA, die sich neuerdings im Rahmen ihrer Greater bzw. Broader Middle East Initiative an der Schaffung demokratischer Strukturen im Vorderen Orient interessiert gezeigt haben, der Zivilgesellschaft im Vorderen Orient keine große Beachtung (International Crisis Group 2004a: 13).

Gleichwohl lohnt sich ein Blick auf Palästina unter dem Aspekt der Zivilgesellschaft, denn dieser kommt dort in Form eines starken, ausdifferenzierten Netzwerkes von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hohes Gewicht zu, insbesondere auch im regionalen Vergleich. Der zentrale historische Grund für die besondere Bedeutung palästinensischer NGOs liegt in der israelischen Besatzungssituation begründet. In der Phase zwischen der israelischen Eroberung des Westjordanlandes, Ostjerusalems und des Gazastreifens im Jahre 1967 und der 1993 im Rahmen des Osloer Friedensprozesses erfolgten förmlichen Anerkennung der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) als Repräsentantin des palästinensischen Volkes war die israelische Politik von der Maxime geleitet, die Herausbildung palästinensischer Staatlichkeit zu blockieren. Hierzu musste die

PLO marginalisiert werden, die ihrem Anspruch nach den Staat Palästina vertrat. Gleichzeitig war Israel angesichts der Dynamik soziopolitischer Prozesse in den besetzten Gebieten und des wachsenden Nationalismus der palästinensischen Gesellschaft nicht in der Lage bzw. bereit, wesentliche der Funktionen zu erfüllen, die für die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen sowie technischer und sozialer Infrastruktur notwendig waren. So entwickelten sich etwa im Agrarsektor (dem Rückgrat des produktiven Sektors der palästinensischen Wirtschaft), im Bildungsbereich (dem wichtigsten Kanal für sozialen Aufstieg) und im Gesundheitssektor (dem Zentralbereich menschlicher Grundversorgung) NGOs, die sich – ausgelöst durch die politische Dynamik der ersten, im Dezember 1987 einsetzenden *Intifada* – zu einem Netzwerk gemeinnütziger, weitestgehend von externen Gebern abhängiger Organisationen verdichteten, das in Zentralbereichen des palästinensischen Systems Ersatz für die fehlende Staatlichkeit schuf. Charakteristisch war hierbei eine starke Aufsplitterung, die weitgehend den politischen Strömungen der PLO und – seit Beginn der *Intifada* – der Hamas folgte.

Die skizzierte Konstellation erweckte bei vielen BeobachterInnen mit Beginn des Friedensprozesses die Hoffnung, dass der palästinensischen Zivilgesellschaft beim weithin geteilten Ziel, einen demokratischen Staatsbildungsprozess einzuläuten, eine Schlüsselrolle zukommen würde. Zwar kann es aus heutiger Sicht keinen Zweifel geben, dass das unter Führung der neu eingesetzten Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) in den 1990er Jahren geschaffene politische System keine demokratische, sondern autoritäre Strukturen ausbildete, allerdings mag strittig sein, ob und welchen Beitrag hierzu die palästinensischen NGOs (nicht) leisteten (Abschnitt 2). Anschließend sollen die vorgebrachten Argumente am Beispiel des weitgehenden Scheiterns eines Palästina-Projekts der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zum Management of Agricultural Land and Water Resources illustriert werden, weil hier die Idee Pate stand, etablierte zivilgesellschaftliche und im Entstehen begriffene staatliche Strukturen zusammenzuführen und dadurch synergetische Effekte im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu erzeugen (Abschnitt 3). Der Artikel schließt mit einem Resümee (Abschnitt 4).

2 NGOs als Träger demokratischer Werte im Rahmen der palästinensischen Staatsbildung?

2.1 Zur Debatte über Zivilgesellschaft und Demokratie in Palästina

Kein geringerer als Augustus Richard Norton (1995: 13-14) war es, der die Marschroute über die Forschung zur Frage von Zivilgesellschaft und Demokratie im Vorderen Orient im Allgemeinen und in Palästina im Besonderen vorgab, indem er ausführte, dass „es eine solide Basis gibt, den Palästinensern ein hohes

Potenzial für die Entwicklung eines partizipativen politischen System zuzuschreiben“ – ein Optimismus, den der Autor aus den „Regungen einer pulsierenden Zivilgesellschaft“ vor allem im Westjordanland und Ostjerusalem bezog (vgl. Muslih 1995: 244; Roy 1996: 223-226).¹ Obwohl Norton (1996: 6) betonte, dass zivilgesellschaftliche Strukturen keine hinreichende Bedingung für das Entstehen von Demokratien sind, strich er gleichzeitig heraus, dass durch sie – nicht näher bestimmten – „partizipativen politischen Systemen Dauerhaftigkeit verliehen“ wird.

Bezüglich Palästina fand diese Sichtweise starken Widerhall, so bei Dina Craissati (1996: 111), derzufolge zivilgesellschaftlichen Strukturen eine prominente Rolle bei der „Demokratisierung innerhalb Palästinas“ zukommen könnte. Von anderen AutorInnen wurde allerdings bereits frühzeitig Wasser in den Wein gegossen. So verwies Iris Bauer (1997: 353-355) zum einen auf patriarchalische Strukturen im Vorderen Orient im Allgemeinen und innerhalb der palästinensischen NGOs im besonderen, die aus ihrer Sicht einen Demokratisierungsschub aus deren Mitte als ausgeschlossen erschienen ließen. Zum anderen betonte sie, dass die Besatzungssituation eine Ideologie des *Nation State First* beförderte und die Frage der Ausgestaltung des politischen Systems auf der politischen Agenda der palästinensischen Akteure auf einen nachgeordneten Platz verbannte. Amal Jamal (1995: 177-178) verwies darauf, dass die Besatzungssituation und das damit verbundene Fehlen einer zentralen politischen Autorität zu Konkurrenz statt Kooperation zwischen den NGOs führte und somit die Fortentwicklung der palästinensischen Zivilgesellschaft blockiert würde.

Dass es zu keiner demokratischen Entwicklung in den palästinensischen Gebieten kam, sollte allerdings nicht dazu verleiten, Jamal (1995) und Bauer (1997) gegenüber Craissati (1996) vorschnell Recht zu geben, denn eine solche Wertung setzt eine nun zu leistende Analyse des Staatsbildungsprozesses im Lichte des Beitrages der Zivilgesellschaft voraus.

2.2 *Die palästinensische Zivilgesellschaft im Prozess der Staatsbildung und des Widerstands gegen die Besatzung*

Die hauptsächliche Ursache dafür, dass der palästinensische Staatsbildungsprozess in den 1990er Jahren retardierte und seit Beginn der *Al-Aqsa Intifada* im September 2000 von starken Rückschlägen geprägt ist, liegt im schleppenden Verlauf und schließlichen Zusammenbruch des Osloer Verhandlungsprozess begründet – und an letzterem waren gesellschaftliche Akteure nicht direkt beteiligt. Selbst zu den Hochzeiten des Friedensprozesses war Israel weit davon entfernt, Zentralbereiche des Besatzungsregimes aufzugeben, und die friedensför-

¹ Dieses und die folgenden englischen Zitate sind vom Autor ins Deutsche übersetzt worden.

derlichen Interventionen von außen, insbesondere seitens der USA, reichten nicht aus, um die israelisch-palästinensische Blockade zu überwinden (Beck 2002: Kap. 6-7). Auch wenn also die palästinensische Zivilgesellschaft nicht als Hauptverantwortliche des Scheiterns eines von (proto-)staatlichen Akteuren implementierten Verhandlungsprozesses herangezogen werden können, so lässt sich doch fragen, ob auf palästinensischer Seite zivilgesellschaftliche Potenziale, die zu einem Gelingen des Prozesses hätten beitragen kann, ungenutzt blieben.

Das Verhältnis zwischen der PA, deren Führungspersonal überwiegend von der PLO-Elite aus der Diaspora gestellt wurde, und den in den besetzten Gebieten etablierten NGOs war von vornherein gespannt. Die NGOs reklamierten für sich – meist zu Recht –, dass sie sich vor Ort über die Jahre in vielen staatlichen Domänen eine deutlich höhere Kompetenz erworben hatten als die, über welche die PLO der Diaspora verfügte, und erwarteten von der PA, dass sie die gewachsenen Strukturen anerkennen würde. Die PA, die von reinen ‘Politikspezialisten’ ohne hohe Ressortkompetenz dominiert wurde, betrachtete den Staatsbildungsprozess aber als machtpolitische Herausforderung, in dessen Rahmen den NGOs eine von der PA definierte, rein instrumentelle Rolle zugewiesen werden sollte. Zu Anfang des Konflikts wurde von externen BeobachterInnen noch die technokratische Deutung favorisiert, dass im Staatsbildungsprozess Spannungen mit den NGOs, die in der vorangegangenen Phase einer fehlenden zentralen Autorität Domänen staatlicher Politik ausgefüllt hatten, gleichsam natürlich seien. Allerdings offenbarte die unter Federführung des palästinensischen Präsidenten Yasir Arafat kontinuierlich verfolgte Politik, die Entfaltung der NGOs durch eine restriktive Gesetzgebung massiv einzudämmen, dass es der PA um die Kontrolle der Zivilgesellschaft mit autoritären Mitteln ging (Asseburg 2002: 124-128). Zusätzlich gerieten viele NGOs finanziell unter Druck, weil Entwicklungshilfegelder mit Einrichtung der PA häufig an diese flossen. Gleichwohl war es nicht zuletzt dem Druck der Gebergemeinschaft geschuldet, dass Arafat sein Ziel, die Zivilgesellschaft autoritär zu kontrollieren, nur sehr unvollkommen realisieren konnte und sich im Januar 2000 gezwungen sah, ein NGO-Gesetz zu unterzeichnen, das vom *Palestinian NGO Network* (PNGO) begrüßt wurde.

Mit dem Scheitern der Verhandlungen von Camp David (2000) und Taba (2001) war der Niedergang des Osloer Prozesses besiegelt, und der hierfür auf palästinensischer Seite hauptverantwortliche Akteur, die PA bzw. PLO unter Führung Präsident Arafats, harrte konzeptionslos der weiteren Entwicklung. Da die etablierten NGOs die Marginalisierungsversuche durch die PA in den 1990er Jahren mit Unterstützung der Gebergemeinschaft zwar nicht ohne Blessuren, aber doch ohne Verlust ihrer Substanz überstanden hatten, wäre denkbar gewesen, dass sie nun zu alter Stärke zurückfinden und die palästinensische Reaktion auf das Scheitern des Osloer Prozesses hätten prägen können. Dies aber geschah nicht. Zwar war die *Al-Aqsa Intifada* tatsächlich eine Reaktion ‘von unten’, sie wurde aber sowohl auf der Ebene politischer Handlungen als auch der alltäglichen

chen politischen Diskussionen von politischen Gruppierungen institutionalisiert bzw. Ideologien geprägt, deren Ignoranz gegenüber den Menschenrechten und den Zielen nachhaltiger Entwicklung deutlich mit der Tradition der palästinensischen Zivilgesellschaft brachen (Beck/Alayan 2004). Obwohl es in Palästina eine – angesichts der Ungeheuerlichkeit von Selbstmordattentaten – international kaum beachtete Debatte über zivile Formen des Widerstandes gibt und diese durchaus auch auf der Ebene politischer Handlungen eine Rolle spielen (siehe Beiträge in GIIS 2004), zeichnete sich die etablierte palästinensische Zivilgesellschaft insgesamt in dieser entscheidenden Phase durch einen extremen Mangel an Durchsetzungsfähigkeit aus. Wie die vom *Jerusalem Media and Communication Center* (JMCC) durchgeführten Umfragen belegen, gewannen Selbstmordattentate eine breite, stabile Zustimmung in der palästinensischen Gesellschaft und wurden auch von nicht islamistischen Gruppen, insbesondere den *Al-Aqsa*-Brigaden kopiert, die lose mit der von Arafat geführten Fatah verbunden waren.² Weshalb erwiesen sich die etablierten Kräfte der palästinensischen Zivilgesellschaft in dieser Phase als derart einflusslos?

Im Rückgriff auf die oben referierte wissenschaftliche Diskussion über die palästinensische Zivilgesellschaft in den 1990er Jahren lässt sich aus heutiger Sicht empirisch fundiert bestätigen, dass die Frage der Ausgestaltung des palästinensischen politischen Systems – und damit das Problem der Demokratisierung – zwar präsent war, aber vom Primat des *Nation State First* zu jeder Zeit überschattet wurde, wie die Umfrageergebnisse des JMCC bestätigen. Allerdings hat die von der PA und der großen Mehrheit der NGOs geteilte Ideologie des *Nation State First* nicht zu einer Kooperation geführt, vielmehr traf, zugespitzt formuliert, eine inhaltsleere Arroganz der Macht der PA auf eine bei den NGOs vorherrschende unpolitische Arroganz der Kompetenz. Der Beitrag der Zivilgesellschaft zu dieser unproduktiven Konstellation kann zum Teil auf die patriarchalischen Strukturen zurückgeführt werden, die in den meisten, von ihren Gründungsvätern und -müttern dominierten NGOs vorherrschen. Ein weiterer Erklärungsfaktor besteht darin, dass die etablierten NGOs in den 1990er Jahren im Kampf um externe Finanzierung teilweise ihre gesellschaftliche Bodenhaftung verloren, da sich ihre Führungen gezwungen sahen, sich zu stark der westlichen Agenda zu beugen. Wie im Folgenden argumentiert werden soll, hat dies dazu beigetragen, dass islamistische, mit der Hamas verbundene NGOs seit den 1990er Jahren einen Aufschwung nahmen und somit in der kritischen Situation unmittelbar vor und nach dem Ausbruch der *Al-Aqsa Intifada* die Fähigkeit besaßen, die politische Agenda breiter Bevölkerungskreise zu setzen und damit in der Ära nach dem Osloer Prozess sehr viel effektiver auf die Formen des Kampfes gegen die Besatzung Einfluss zu nehmen, als das den etablierten Gruppierungen der palästinensischen Zivilgesellschaft möglich war.

² Diese sind unter www.jmcc.org zugänglich.

So trafen zum Teil mit hohem finanziellen und logistischen Aufwand betriebene Seminare, in denen demokratische Prozeduren eingeübt werden sollten oder jüdische und palästinensische Gruppen (häufig in Drittländern) 'ungezwungen' zusammentrafen, bei vielen politisch wachen BeobachterInnen in Palästina angesichts der sich verschärfenden Konfrontation mit Israel und steigender Armut auf wachsende Ablehnung. Kaum zu bestreiten ist auch, dass in gutem Englisch formulierte Anträge, die dem standardisierten Aufbau von Projektanträgen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit entsprachen, bei den internationalen Gebern häufig gute Chancen hatten, selbst wenn konkurrierende Organisationen zwar in puncto professionellem Auftreten schwächer, in der Sache aber überlegen und vor allem besser mit ihrer Klientel verbunden waren. Die etablierten palästinensischen NGOs vermochten es zwar somit, ihr institutionelles Überleben zu sichern, in der palästinensischen Gesellschaft gerieten sie aber zunehmend in den Geruch einer von der harschen Besatzungsrealität abgehobenen sowie auf die Befriedigung ihrer eigenen materiellen Bedürfnisse orientierten gesellschaftlichen Elite – auch wenn der Arbeit der palästinensischen NGOs damit insgesamt sicherlich keine Gerechtigkeit widerfuhr.

Nach Beginn der *Al-Aqsa Intifada*, insbesondere in Zusammenhang mit der 'Operation Schutzschild' – einer großangelegten israelischen Militärkampagne im Frühjahr 2002, in der große Teile des Flüchtlingslagers in Jenin von der Armee zerstört wurden – spitzte sich das Problem der Bindung der etablierten NGOs an die westliche Gebergemeinschaft weiter zu. Nach dem Ende der Kämpfe weigerten sich Bewohner des Flüchtlingslagers, von der *United States Agency for International Development* (USAID) bereitgestellte Hilfsgüter anzunehmen. Dieser Boykott wurde damit begründet, dass die USA die israelische Kampagne diplomatisch legitimierten und durch ihre Waffenlieferungen logistisch unterstützten. Von der palästinensischen Gesellschaft wurde die Zurückweisung amerikanischer Hilfsleistungen durch die Bewohner des Flüchtlingslagers in Jenin als konsequenter, opferbereiter Protest gegen die Politik der USA im Vorderen Orient begrüßt und eine landesweite Solidaritätsaktion ins Leben gerufen. PNGO organisierte eine Spendenkampagne und sprach sich in einem Boykottaufruf generell gegen die Annahme von Hilfsgeldern der USAID aus. Allerdings erfüllte sich die Hoffnung der palästinensischen NGOs nicht, die US-amerikanischen Gelder substituieren zu können. Die Europäische Union erhöhte ihre Zahlungen nicht in ausreichendem Maß, und die arabischen Staaten aus der Golfregion rückten nicht von ihrer Politik ab, ganz überwiegend die islamischen Wohlfahrtsorganisationen zu unterstützen. Die USA hingegen erhöhten ihr Fördervolumen für palästinensische NGOs, verknüpften den Mittelfluss aber daran, dass die NGOs nicht mit der PA zusammenarbeiteten. Insgesamt konnten viele der etablierten palästinensischen NGOs eine Abhängigkeit von den Mitteln der USA nicht vermeiden und waren damit – anders als die von islamistischen

Gruppierungen getragenen NGOs – ungeachtet ihrer häufig sehr guten Arbeit ideologischen Ressentiments ausgesetzt (Beck/Paul 2004).

Die islamistische, mit der Hamas verbundene NGO-Szene nahm seit den 1990er Jahren einen Aufschwung. Zwar können islamische Institutionen im Westjordanland und in noch höherem Maße im Gazastreifen auf eine lange, von der 1928 in Ägypten gegründeten Muslimbruderschaft ausgehenden Tradition zurückblicken (Muslih 1995; Roy 1996), zu einer Politisierung und damit einer Transformation zu islamistischen NGOs kam es aber erst in den 1980er Jahren (International Crisis Group 2004b: 5-6). In erster Linie war es der von Israel in den 1990er Jahren trotz Friedensprozesses fortgesetzten und in Form der Abriegelungspolitik sogar deutlich verschärften Besatzungspolitik geschuldet, dass die Hamas und die mit ihr verbundenen NGOs in den 1990er Jahren Zulauf erhielten. Darüber hinaus aber war mit entscheidend, dass die islamistischen NGOs ihre Arbeit effizient an den realen Bedürfnissen der unter der Besatzungsherrschaft notleidenden Menschen ausrichteten, womit sie sich bei einem zunehmenden Teil der palästinensischen Gesellschaft, insbesondere den Armen, eine gegenüber den traditionsreichen säkularen NGOs überlegene Reputation erwarben (Hroub 2000: 233-239; Roy 2000).

3 Illustration am Beispiel des Projekts Management of Agricultural Land and Water Resources der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit³

Das Projekt Management of Agricultural Land and Water Resources, kurz Land- und Wasser-Projekt, bildete eine der Hauptaktivitäten der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in Palästina in den 1990er Jahren. Die Vorgeschichte des Projekts reicht ins Jahr 1994 zurück, als ein erstes Projekt im Bereich der Landwirtschaft mit einer etablierten palästinensischen NGO in Angriff genommen wurde. Nachdem das 1996 abgeschlossene Projekt Environment Database for Palestine von palästinensischer wie österreichischer Seite positiv evaluiert worden war, strebte die palästinensische NGO ein Folgeprojekt an, das die geleistete Arbeit im Bereich der Erhebung, Analyse und Strukturierung von Daten

³ Der ausführliche, vom Autor zusammen mit Ibrahim Dakkak und Joachim Paul verfasste Evaluierungsbericht wurde der Öffentlichkeit im Dezember 2003 zugänglich gemacht (Beck/Dakkak/Paul 2003). Joachim Paul, der das Evaluierungsteam zusammen mit dem Autor leitete, war von 2000 bis 2002 Projektkoordinator des German Fund for Palestine, seitdem arbeitet er als Consultant in den palästinensischen Gebieten. Ibrahim Dakkak, Mitglied in etlichen Beratungsgremien und Kuratoren palästinensischer Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit und des Bildungswesens, fungierte im Team als einheimischer Experte für Hintergrundfragen. Für die nachfolgende Darstellung ist indes allein der Autor dieses Aufsatzes verantwortlich, zumal einige Ausführungen aufgrund der gegenüber dem Evaluierungsbericht abweichenden Fragestellung dieses Aufsatzes über den Bericht hinaus gehen.

zur agrarischen Nutzung von Wasserressourcen fortsetzen sollte. Dementsprechend reichte die NGO noch im selben Jahr einen Antrag mit dem Titel 'Optimisation of Land and Water Utilization for Agriculture in the West Bank' ein. Dieser Antrag diente als Basis für das Land-und-Wasser-Projekt, mit dessen Implementierung 1999 begonnen wurde – allerdings nicht mit der NGO als palästinensischem Projektträger, sondern mit zwei im Rahmen der palästinensischen Staatsbildung neu geschaffenen öffentlichen Institutionen, einem Ministerium und einer leitenden Behörde. Die erwähnten beiden Projekte waren mit dem 1998 von der palästinensischen NGO implementierten Projekt Transfer of Environment Database to Official Bodies of the Palestinian Authority verknüpft, mit dem die österreichische Entwicklungszusammenarbeit zwei Ziele verfolgte. Zum einen sollte eine Brücke zwischen den beiden Typen von palästinensischen Gegenständen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit geschlagen werden, den etablierten NGOs und den neu errichteten Institutionen der PA. Zum anderen sollte das Management des Land-und-Wasser-Projekts mit einer fundierten Datenbasis versorgt werden, um die Bedingungen zur Implementierung des Projekts zu verbessern. Darüber war auch im Land-und-Wasser-Projekt selbst die Beteiligung einer lokalen NGO festgeschrieben, und zwar sowohl im Projektdesign als auch im Budget an prominenter Stelle. Dadurch sollte das Projekt mit Expertise im Bereich des Datenmanagements, technischer Hilfe und bei der Durchführung der Expertenausbildung gestärkt werden, wobei aus Sicht der österreichischen Verantwortlichen schon aus Gründen der Projektgenese nur jene NGO, mit der seit 1994 kooperiert wurde, als Trägerorganisation in Frage kam.

Ziel des Projekts war es, die Rahmenbedingungen für den Bewässerungsfeldbau in Palästina erstens dadurch zu verbessern, dass die Auswertung und das Management der erhobenen Daten über landwirtschaftlich nutzbare Wasserressourcen optimiert werden sollten. Zweitens sollte ein staatliches Instrumentarium zur Planung im Agrarsektor geschaffen werden. Gemäß der ambitionierten Zielsetzung sollten die Institutionen der PA zusammenarbeiten, um ein gemeinsames Expertenteam zu formen, Daten und Informationen auszutauschen und die Aktivitäten im Bereich des Bewässerungsfeldbaus zu koordinieren. Das Land-und-Wasser-Projekt sollte die hierzu notwendigen institutionellen Kapazitäten schaffen, indem eine hochspezialisierte gemeinsame Expertengruppe für die Sammlung und Auswertung relevanter Daten aufgebaut werden sollte. Außerdem sollte die Entwicklung des Agrarsektors durch eine Vernetzung der in diesem Bereich aktiven PA-Institutionen und der NGOs gefördert werden.

Die PA-Institutionen reichten 1997 beim österreichischen Außenministerium einen offiziellen Antrag für das Land-und-Wasser-Projekt ein, dessen Implementierung nach seiner Bewilligung im Jahre 1998 im Rahmen eines offiziellen österreichisch-palästinensischen Abkommens für die Zeit von August 1998 bis Juli 2001 festgelegt wurde. Allerdings wurde die Arbeit erst im Oktober 1999 aufgenommen. In den Jahren 2000 und 2001 wurde das Projekt insgesamt fünf-

mal von einem auf technische Projekte spezialisierten österreichischen Beratungsunternehmen intern evaluiert. Dieses Unternehmen, das gleichzeitig für die Bereitstellung technischer Expertise zuständig war, kam bereits in seinem besonders detaillierten dritten Bericht vom September 2000 zu dem negativen Ergebnis, dass es „sehr wenig über Fortschritte beim Projektertrag zu berichten gibt“. Im letzten Bericht 2001 wurde geradezu vernichtend resümiert, dass „zwei Drittel der Projektmittel ohne greifbare Ergebnisse“ verwendet wurden. Nachdem auch in den Folgemonaten kaum Projektaktivitäten entfaltet wurden, entschlossen sich die Verantwortlichen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im Juni 2002, das Projekt für zunächst sechs Monate einzufrieren. Nach Ablauf der Frist wurde indes keine Wiederaufnahme des Projekts beschlossen, stattdessen wurde eine externe Evaluierung ausgeschrieben, die im Frühjahr 2003 durchgeführt wurde.

Neben etlichen erfolgreichen Projekten der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit sowie anderer externer Geber scheiterten auch zahlreiche Projekte in Palästina. Häufig wurde dies mit den besonderen Schwierigkeiten der Besatzungssituation erklärt – und dieser Faktor war auch für das evaluierte Projekt von zentraler Bedeutung. Gerade im Agrarsektor mit den zentralen Ressourcen Wasser und Land stieß die Implementierung von Projekten angesichts der Zerstückelung der palästinensischen Gebiete in Zonen unter palästinensischer Selbstverwaltung und fortgesetzter israelischer Besatzung sowie der israelischen Abriegelungspolitik auf extreme Schwierigkeiten. Österreicher wie Palästinenser hätten also die Option besessen, die Verantwortung für das Scheitern des Land- und Wasser-Projekts in durchaus überzeugender Weise *allein* auf einen dritten Akteur, die israelische Besatzungsmacht, abzuwälzen. Als Alternative hierzu stand kurz vor dem Einfrieren des Projekts auch die von palästinensischer Seite angebotene Option im Raum, den Beraterposten doch noch zu besetzen, um die mageren Projektergebnisse so zu arrangieren, dass qua professioneller Präsentation das Scheitern des Projekts nach außen in einen – unter den gegebenen schwierigen Bedingungen – leidlichen Erfolg umgemünzt hätte werden können. Das österreichische Außenministerium widerstand indes dieser Versuchung und entschied sich stattdessen, ein Projekt, dessen Scheitern auf der Hand lag, extern evaluieren zu lassen, um hieraus Konsequenzen für die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit in Palästina und darüber hinaus zu ziehen.

Als das Evaluierungsteam allen am Projekt beteiligten Akteuren in persönlichen Treffen Gelegenheit zur Stellungnahme gab, widersprach überhaupt nur ein einziger der Diagnose, dass das Projekt gescheitert war. Dieser Mitarbeiter der PA bewertete den Projekterfolg als mittelmäßig, wobei er in seiner Stellungnahme klar machte, dass das Projekt aus seiner Sicht von untergeordneter Bedeutung war. Alle anderen direkt oder indirekt am Projekt Beteiligten bestätigten das Urteil des österreichischen Beraters, und das gleiche gilt für eine parallel vom österreichischen Außenministerium in Auftrag gegebene technische Evaluierung

des Projekts (Eder 2003). Im Folgenden geht es nun nicht (wie im Evaluierungsbericht) darum, alle wesentlichen Gründe für das Scheitern des Projekts zu skizzieren, vielmehr soll eine Fokussierung auf solche Probleme erfolgen, die einen unmittelbaren Bezug zur Rolle der palästinensischen Zivilgesellschaft aufweisen.

Die Verantwortlichen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit gingen von der aus externer Sicht durchaus plausibel anmutenden Grundannahme aus, dass die palästinensischen Akteure die durch den Osloer Verhandlungsprozess geschaffene Situation als historische Chance und Aufgabe zugleich begreifen würden, mit vereinten Kräften die Grundlagen für einen palästinensischen Staat zu schaffen. Deshalb zielte das von ihnen finanzierte Land-und-Wasser-Projekt im zentralen Sektor der produktiven Ökonomie Palästinas auf eine Koordination aller in diesem Sektor aktiven Spieler. Insbesondere das Verhältnis zwischen NGOs und den neugeschaffenen Institutionen der PA war aber durch Konkurrenz statt Kooperationsbereitschaft geprägt. Bereits als Österreich – geleitet vom grundsätzlichen Entschluss, seine Entwicklungszusammenarbeit auf PA-Institutionen auszurichten – 1996 erkennen ließ, die durch das Projekt von 1994 begründete erfolgreiche Zusammenarbeit mit einer NGO auf PA-Institutionen zu überführen, kam es zu deutlichen Spannungen, die Österreich durch das Datentransferprojekt zu überwinden suchte. Dies gelang nicht, weil die NGO im Rahmen des Projekts die PA-Institutionen damit verärgerte, nur Daten weiterzuleiten, die unmittelbar aus dem ersten von Österreich finanzierten Projekt von 1994 hervorgegangen waren – diese waren aber inzwischen veraltet. Hintergrund dieses Verhaltens der NGO war erstens die Frustration darüber, dass mit der Etablierung der PA die zukünftige Finanzierung der NGO als prekär erscheinen musste. Zweitens hatte sich diese vor dem Osloer Prozess zu einer Organisation entwickelt, die über eine hohe Expertise über die lokalen Gegebenheiten im Agrarsektor verfügte. Daraus resultierte ein starkes Selbstbewusstsein über die eigene Kompetenz, gerade auch im Vergleich zu den neugeschaffenen PA-Institutionen. Deren ministerielle Spitzen hatten sich ihre Meriten im diplomatisch-politischen Kampf der PLO in der Diaspora verdient und verfügten weder über gute Kenntnisse im Sachbereich Bewässerungsfeldbau noch über die lokalen Gegebenheiten, besaßen aber ein ausgeprägtes Selbstbewusstsein als politische Elite des ‘Staates Palästina’. Das Verhalten der NGO beim Projekt von 1996 erklärt sich also, zugespitzt formuliert, aus einer Melange von Arroganz der Ohnmacht (gegenüber den als Usurpatoren der politischen Macht wahrgenommenen Repräsentanten der PA) und der Kompetenz (gegenüber den Politikspezialisten der PA ohne Sachverstand).

Das skizzierte Verhalten der NGO verstärkte das ohnehin vorhandene Misstrauen der PA-Institutionen, da diese den Anspruch der neuen politischen Elite, den Staatsbildungsprozess unilateral zu steuern, offensichtlich nicht anerkannte. Zum Gegenschlag holten die PA-Institutionen während der Implementierungsphase des Land-und-Wasser-Projekts aus, indem sie die Vergabe der lukrativen

Position des lokalen Beratungsunternehmens blockierten, obwohl dies die Erfolgsaussichten des Projekts klar und vorhersehbar senkte.

Obwohl die zwischen der NGO und den Institutionen der PA bestehende Konkurrenz strukturell bedingt war, lässt sich eine personalistisch begründete Konfliktdimension, die zumindest verstärkenden Charakter hatte, nicht verkennen. Alle am Projekt beteiligten palästinensischen Akteure wiesen sowohl von ihrem inneren Aufbau als auch ihrem Auftreten nach außen deutlich patriarchalische Züge auf. Für die Entwicklung des Projekts hatte dies zwei gravierende Folgen. Erstens bot die NGO zwar hoch qualifizierten Spezialisten Chancen auf berufliche Fortentwicklung, ein geregelter institutionalisierter Aufstieg scheiterte aber an der personalistischen Führungsstruktur. Dies sowie die Verschiebungen der Finanzströme zugunsten der PA-Institutionen führte dazu, dass einige der besten Mitarbeiter abwanderten, und so waren auch mit der Durchführung des Land-und-Wasser-Projekts zum Teil ehemalige Mitarbeiter jener NGO betraut, die das Projekt von 1994 implementiert hatte. Allerdings musste das durchaus professionelle Führungspersonal des Land-und-Wasser-Projekt dann erleben, dass es von der Ministerialbürokratie stark gegängelt wurde. So wurden selbst für routinemäßige Entscheidungen und Anschaffungen für das Projekt Genehmigungen auf höchster Ebene benötigt – ein Verfahren, das nicht nur Zeit und Geduld, sondern auch unabhängig vom sachlichen Anliegen gute persönliche Beziehungen erforderte und damit von einer sachfremden, schwer kalkulierbaren Variable bestimmt wurde.

Zweitens traten die Führungsspitzen der PA-Institutionen und der NGO auch nach außen als Konkurrenten um den Rang der wichtigsten Institution im Bereich des (agrarischen) Wassermanagements auf. Die von der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit angeregte Kooperation wurde somit nicht als Chance, sondern Gefahr für den eigenen Rang wahrgenommen. Dabei wurde die personalisierte Konkurrenz durch das von der PA errichtete politische System noch gleichsam institutionalisiert. Präsident Arafat gewährte nicht nur den Führungsspitzen der PA, sondern, zumindest in bestimmten Phasen, auch der Leitung der NGO direkten Zugang zu Foren der Entscheidungsfindung, denen er persönlich vorstand. Wer bei Arafat in den Politikfeldern Land und Wasser, die angesichts der ungeklärten Territorialfrage eine strategische Größe in den Verhandlungen mit Israel bildeten, temporär Gehör fand, hing dabei mindestens ebenso so stark von einem persönlichen 'Draht' wie von der formalen hierarchischen Stellung im System und von Kompetenz ab.

4 Resümee

Abgesehen von einer kurzen Phase in den 1990er Jahren hat die Wissenschaft den Chancen und Problemen der Zivilgesellschaft im Vorderen Orient im All-

gemeinen und Palästina im Besonderen keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt, da Demokratisierungsprozesse, die bei den meisten Forschungen über zivilgesellschaftliche Strukturen Pate standen, im Vorderen Orient keine (prägende) Rolle spielten. Gleichwohl lohnt sich aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ein vertiefter Blick auf die – im regionalen Vergleich außerordentlich ausgeprägte und in Form eines hoch entwickelten Netzwerkes von NGOs institutionalisierten – Zivilgesellschaft in Palästina, wenn auch gleichsam aus negativer Perspektive. So konnte allgemein und illustriert an einem Palästina-Projekt der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit herausgearbeitet werden, dass der Effekt zivilgesellschaftlicher Strukturen auf den Staatsbildungsprozess in den 1990er Jahren und die Formen des aktiven Widerstands gegen die Besatzung seit dem Scheitern des Osloer Verhandlungsprozesses geringer waren, als dies angesichts der Bedeutung palästinensischer NGOs von vielen BeobachterInnen erhofft worden war. Die Gründe hierfür liegen vor allem in den strukturellen Rahmenbedingungen, allen voran der fortgesetzten israelischen Besatzung und des Aufbaus eines autoritären Systems durch die PA, aber auch in eigenen Schwächen begründet, insbesondere der personalistischen Struktur, der Übernahme der politisch inhaltsleeren Ideologie des *Nation State First* und der starken Orientierung am institutionellen Überleben qua Einwerbung von Finanzmitteln.

Literatur

- Bauer, Iris (1997): Nationalstaatsbildung, politischer Transformationsprozeß und die Rolle der Zivilgesellschaft in Palästina. In: Lauth, Hans-Joachim und Wolfgang Merkel (Hrsg.): Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß. Länderstudien zu Mittelost- und Südeuropa, Asien, Afrika, Lateinamerika und Nahost. Mainz: 347-384
- Beck, Martin (2002): Friedensprozeß im Nahen Osten. Rationalität, Kooperation und politische Rente. Wiesbaden
- Beck, Martin und Samira Alayan (2004): Palästinensische Gebiete. In: Faath, Sigrid (Hrsg.): Politische und gesellschaftliche Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost. Hamburg. i. E.
- Beck, Martin und Joachim Paul (2004): Anti-Americanism in the Palestinian Territories. In: Faath, Sigrid (Hrsg.): Anti-Americanism. i. E.
- Eder, Gerald (2003): Final Evaluation Report (Project 1651-00/00). Development of Sustainable Institutional and Technical Capacity in Agricultural Land and Water Resources Management in Palestine. Vol. 2, Technical Part (funded by the Austrian Foreign Ministry, published by the Austrian Development Cooperation/Austrian North South Institute): 1
- Craissati, Dina (1996): Social Movements and Democracy in Palestine. Politicization of Society or Civilization of Politics?. In: Orient, 37 (1): 111-136
- GIIS (Graduate School of International Studies) (Hrsg.) (2004): Palestinian Issues. On the Stalemate and Horizons for Release. Birzeit, i. E.
- Hroub, Khaled (2000): Hamas. Political Thought and Practice. Washington, D. C.

- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman/Okla.
- International Crisis Group (2004a): *The Broader Middle East and North Africa Initiative. Imperilled at Birth*. www.crisisweb.org
- International Crisis Group (2004b): *Dealing With Hamas*. www.crisisweb.org
- Jamal, Amal (1995): *Zivilgesellschaft ohne Staat? Das Beispiel Palästina*, in: Ibrahim, Ferhad und Heidi Wedel (Hrsg.): *Probleme der Zivilgesellschaft im Vorderen Orient*. Opladen: 165-179
- Kienle, Eberhard (1998): *More Than a Response to Islamism. The Political Deliberization of Egypt in the 1990s*. In: *Middle East Journal* 52 (2): 219-235
- Muslih, Muhammad (1995): *Palestinian Civil Society*. In: Norton (1995): 243-268
- Norton, Augustus Richard (1995): *Introduction*. In: ders.: *Civil Society in the Middle East*. Vol. 1, Leiden: 1-25
- Norton, Augustus Richard (1996): *Introduction*. In: ders. (Hrsg.): *Civil Society in the Middle East*. Vol. 2, Leiden: 1-16
- Roy, Sara (1996): *Civil Society in the Gaza Strip. Obstacles to Social Reconstruction*. In: Norton (1996): 221-258
- Roy, Sara (2000): *The Transformation of Islamic NGOs in Palestine*. In: *Middle East Report* 214, www.merip.org
- Sajoo, Aryn B. (2002): *Introduction. Civic Quest and Bequests*. In: ders. (Hrsg.): *Civil Society in the Muslim World. Contemporary Perspectives*, London: 1-34

Zivilgesellschaft in Südafrika nach dem Ende der Apartheid

Siegmar Schmidt

1 Einleitung

Die internationale Aufmerksamkeit von Politik und Forschung konzentrierte sich vor allem auf die Rolle der Zivilgesellschaft im Kampf gegen die Apartheid. Insbesondere die Gewerkschaftsbewegung schwarzer und farbiger Arbeiter sowie eine Vielzahl von Bürgervereinigungen („civics“), die Kirchen und andere Nicht-regierungsorganisationen (NGO) trugen zur Mobilisierung und Politisierung der Bevölkerung bei und setzten durch ihren Protest das Apartheidsystem unter Druck. Die Zivilgesellschaft kann daher als eine Geburtshelferin der südafrikanischen Demokratie bezeichnet werden. Das gegenwärtige politische und sozialwissenschaftliche Interesse konzentriert sich stärker auf die Regierungspolitik und widmet der Zivilgesellschaft weitaus weniger Aufmerksamkeit. Dies ist erstaunlich, denn die Zivilgesellschaft wird in der Demokratieforschung als ein wichtiges Element demokratischer Konsolidierung betrachtet. Die Abschaffung der Apartheid und der Übergang zur Mehrheitsdemokratie veränderte das politische Umfeld aller Akteure in Südafrika fundamental. Spätestens nach dem überragenden Wahlsieg des African National Congress (ANC) 1994 war daher eine Neubestimmung hinsichtlich der gesellschaftlichen Ziele und der politischen Rolle der Zivilgesellschaft erforderlich. Im Zentrum dieses Beitrages steht weniger die Frage nach der Rolle der Zivilgesellschaft im Transformationsprozess des Landes, sondern die Frage, wie der Prozess bzw. seine Ergebnisse die Zivilgesellschaft transformiert haben und mit welchen neuen Herausforderungen sich die Zivilgesellschaft des Landes konfrontiert sieht.

2 Zivilgesellschaft als Kern des Widerstandes gegen die Apartheid

Die Jahrhunderte lange Diskriminierung der nicht weißen Bevölkerungsgruppen und die Apartheid bedingten die Spaltung der südafrikanischen Zivilgesellschaft entlang der Frage Pro- oder Anti-Apartheid. Die politische Spaltungslinie verlief weitestgehend parallel zur Trennungslinie entlang der Hautfarbe: Im Grunde genommen existierten zwei Zivilgesellschaften relativ unabhängig voneinander:

eine 'weiße', größtenteils systemloyale Zivilgesellschaft bestehend aus einem Netzwerk von Kirchen, dem Broederbond, diversen Kultur- und Jugendvereinigungen, die zumeist der regierenden Nationalen Partei (NP) nahe standen. Lediglich eine Minderheit der weißen Zivilgesellschaft (wie z. B. Studentenorganisationen) vertrat demgegenüber eher liberale Vorstellungen, verhielt sich kritisch zur Apartheid oder setzte sich sogar aktiv für deren Überwindung ein.

Auf der anderen Seite existierten Organisationen Schwarzer und Farbiger, deren Anfänge im Falle der Gewerkschaftsbewegung sogar bis Anfang des 20. Jahrhunderts zurückreichten. Im Verlaufe der zunehmenden Auseinandersetzung mit der Apartheid formierten sich seit Anfang der 1970er Jahre zahlreiche Bürgervereinigungen, Gewerkschaften (offizielle Anerkennung 1979), die auch mit liberalen weißen Gruppen zusammenarbeiteten. Mit Gründung der United Democratic Front (UDF) im Jahr 1983 wurde ein Netzwerk geschaffen, das ein breites Spektrum von über 600 Gruppen repräsentierte. Sie bildeten das organisatorische Rückgrat des Widerstandes innerhalb des Landes – die politischen Organisationen befanden sich im Exil – und unterminierten das Apartheidsystem durch eine Vielzahl von Streiks und Boykotten. Diese Hochzeit der südafrikanischen Zivilgesellschaft seit Mitte der 1980er Jahre hielt bis zum Beginn der Liberalisierung an, die mit der Freilassung Nelson Mandela und der Rückkehr des ANC und anderer Organisationen im Februar 1990 begann. Ab diesem Zeitpunkt ging die politische Initiative mehr und mehr auf die politischen Akteure über. Die den Befreiungsbewegungen nahestehenden Gruppen der Zivilgesellschaft stellten dem ANC ihre effizienten Organisationsstrukturen zur Verfügung und ermöglichten ihm dadurch nach fast 40 Jahren Exil eine rasche Etablierung.

3 Die südafrikanische Zivilgesellschaft – ein Kurzüberblick

Im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten ist die Zivilgesellschaft Südafrikas sehr stark ausdifferenziert. Dies hängt zum einen mit dem fortgeschrittenen Entwicklungsstand des Landes zusammen, zum anderen gründeten sich zahlreiche Gruppen im Widerstand gegen die Apartheid. Nach der Erhebung von Swilling/Russell (2002: 20) existieren insgesamt 98.920 Gruppen. Die Reichweite zivilgesellschaftlicher Gruppen und damit die gesellschaftliche Mobilisierung ist hoch: Ungefähr 60 % aller Südafrikaner nahmen in den 1990er Jahren an Aktivitäten der verschiedenen Gruppen teil, die Hälfte davon bei Aktionen nur einer Organisation, in der Regel einer Kirche. Untersuchungen zeigen ferner, dass sich Schwarze stärker als andere Gruppen an zivilgesellschaftlichen Aktivitäten beteiligten (Klandermans/Roefs/Olivier 2001: 113). Unter dem Sammelbegriff Zivilgesellschaft firmiert ins Südafrika – wie auch in anderen Ländern – ein sehr weites Spektrum sehr unterschiedlicher Gruppen. Grob lassen sich folgende Organi-

sationstypen identifizieren,¹ wobei die Grenzen zwischen den einzelnen Typen, vor allem zwischen NGOs und Selbsthilfegruppen häufig fließend sind:

- Klassische Interessengruppen wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände,
- NGOs,
- Selbsthilfegruppen („community based organisations“),²
- Neue soziale Bewegungen.

Insgesamt ging die Mitgliedzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen zwischen 1994 und 2000 leicht zurück, allerdings weit weniger als die Mitgliederzahl politischer Parteien. Zu den mitgliederstärksten Gruppen aus dem Bereich der klassischen Interessengruppen gehören die Gewerkschaften, Bildungs-, Frauen- und Kulturvereinigungen (Klandermans/Roefs/Olivier 2001: 116). Durch Zusammenschlüsse z. B. weißer und schwarzer Unternehmervereinigungen wird zunehmend die rassistische Trennlinie aufgehoben. Über die Hälfte der zivilgesellschaftlichen Gruppen – ca. 50.000 – sind sog. Death“-Themen. Es bedarf einer Einzelfallprüfung, ob sie zur Zivilgesellschaft gerechnet werden können, da ihre Aktivitäten lokal sehr begrenzt sind und sie häufig eher apolitischen Charakter besitzen.³ Da im Rahmen dieses Beitrages eine detaillierte Analyse nicht möglich ist, sollen lediglich einige wichtige Elemente der Zivilgesellschaft vorgestellt werden.⁴ Charakteristisch für die südafrikanische Zivilgesellschaft ist eine starke Tendenz zur Bildung nationaler Dachverbände.

¹ Nur wenige Organisationen stehen dabei außerhalb der demokratischen Ordnung. Das wohl bekannteste Beispiel dafür ist die Mitte der 1990er Jahre aktive People against Gangsterism and Drugs (PAGAD). Sie stand in der Tradition des Vigilantismus in Südafrika und bestand ursprünglich vor allem aus Muslimen, die angesichts überbordender Kriminalität das Gesetz in die eigenen Hände nahmen und gewaltsam gegen Kriminelle voringen. PAGAD degenerierte mehr und mehr zu einer terroristischen und mafiosen Organisation und war auch verantwortlich für eine Serie von Bombenanschlägen Kapstadt.

² Hierzu zählen die Bürgervereinigungen, Straßenblockkomitees, Mietervereinigungen und Anti-Kriminalitätsgruppen.

³ In der südafrikanischen Forschung werden alle nicht-staatlichen Gruppen unter dem Begriff der Zivilgesellschaft subsumiert. In diesem Beitrag wird eine engere Definition zugrunde gelegt. Demnach kennzeichnen zivilgesellschaftliche Gruppen neben der Unabhängigkeit noch die Ausrichtung ihrer Aktivitäten auf den öffentlichen Raum bzw. Politik und ein gewisses Maß an Zivilität (u. a. Gewaltlosigkeit). Legt man diese Definition an, so reduziert sich die Anzahl der Gruppen in Südafrika. Beispielsweise können Beerdingungs- und Sparvereine kaum zur Zivilgesellschaft gezählt werden. Sobald diese Gruppen ihre Forderungen aber gegenüber dem Staat artikulieren, werden sie zur Zivilgesellschaft. Vgl. die Diskussion um eine Definition in Kap. in diesem Band.

⁴ Eine Sonderstellung nimmt die Vereinigung der traditionellen Führer in Südafrika (Contralesa) ein, da sie laut Verfassung zu bestimmten Gesetzesvorhaben auf nationaler und provinzieller Ebene an gehört werden müssen. Inhaltlich gibt es große Gegensätze zwischen traditionellen Führern und Zivilgesellschaftsgruppen mit anwaltschaftlicher Funktion, insbesondere im Falle von Frauenorganisationen.

3.1 Bürgervereinigungen („civics“)

Bei den „civics“ handelt es sich um autonome schwarze Bürgervereinigungen auf lokaler urbaner und semiurbaner Ebene, die zum einen im Sinne von Selbsthilfeorganisationen Dienstleistungen für die Bewohner erbrachten, zum anderen den Widerstandes in den Townships z. T. in enger Kooperation mit den Gewerkschaften organisierten. Sie sind Teil der während der Auseinandersetzung mit der Apartheidstaat entstandenen antietatistischen Verweigerungskultur und außerparlamentarischer Opposition. Im Jahr 1992 wurde mit der South African National Civic Organisation (SANCO) ein eigener Dachverband aus der Taufe gehoben, dem ca. 2.500 Gruppen angeschlossen waren. Nach eigenem Bekunden versteht sich SANCO einerseits als „watchdog for democracy“. Andererseits ist ein zentrales Ziel SANCOs, die Transformation vor allem in sozialer und ökonomischer Hinsicht voran zu treiben. SANCO steht traditionell dem ANC sehr nahe. Nach 1994 kam es zu massiven Mitgliederverlusten und mangelnde innere Demokratie – wiederum Relikt des Befreiungskampfes – wurde offensichtlich. Ferner geschwächt wurde SANCO durch interne Konflikte über das Verhältnis zum ANC und die Versuche von Teilen der Führung in kommerzielle Unternehmen (z. B. beim Hausbau) einzusteigen.⁵ Die Einschätzungen, dass Civics die Bedürfnisse der ärmeren und marginalisierten Bevölkerungsteile vertreten würden (Schmidt 1997), haben sich weitgehend nicht erfüllt. SANCO dient vor allem als Karriere-sprungbrett ambitionierte Politiker und sogar als „Patronage-Netzwerk“ zur Postenvergabe.⁶

3.2 Die South African National NGO Coalition (SANGOCO)

Ein weiterer Dachverband der Zivilgesellschaft entstand 1995 mit der Gründung SANGOCOs. Im Juli 1998 waren 1.349 Organisationen direkt als Mitglieder eingeschrieben, hinzu kommen noch weitere ca. 2.700 ausschließlich bei den Provinzvertretungen von SANGOCO registrierte Organisationen, so dass die Gesamtzahl über 4.000 liegt (Heinrich 2001: 93). Die Regierung unterstützte die Gründung SANGOCOs um einen zentralen Ansprechpartner im Bereich Entwicklung zu erhalten. Es gelang dem Dachverband mit der Regierung eine Reihe von Regelungen und Gesetze über die Registrierung, Finanzierung und die Besteuerung von NGO Aktivitäten auszuhandeln. Im Gegenzug für Zugeständnisse der Regierung bei diesen Fragen erklärte sich SANGOCO bereit in verschiedenen Entwicklungsorganisationen und -programmen mitzuarbeiten.

⁵ Vgl. hier die detaillierte Darstellung von Lodge (2002: 205-230).

⁶ So Steven Friedman vom Centre for Policy Studies in einem Interview mit dem Autor im August 2004 in Johannesburg.

3.3 Die Gewerkschaften

Eine Sonderrolle innerhalb der Zivilgesellschaft nehmen die Gewerkschaften schwarzer Arbeiter ein. Die schlagkräftig und nach deutschen Vorbild organisierten Industriegewerkschaften spielten eine Schlüsselrolle im Kampf gegen die Apartheid (Schmidt 1992). Organisatorisch am stärksten mit einer Mitgliederzahl von ca. 1,8 Mio. (2001) – trotz hoher Arbeitslosigkeit – in über einem Dutzend Einzelgewerkschaften organisiert, ist der Dachverband Congress of South African Trade Unions (COSATU). Neben COSATU existieren noch weitere Dachverbände und unabhängige Einzelgewerkschaften. Die Federation of Unions of South Africa (FEDUSA) besitzt ca. 530.000 vorwiegend weiße Mitglieder (zumeist Angestellte) in 26 Einzelgewerkschaften und der National Council of Trade Unions (NACTU) ca. 400.000 fast ausnahmslos schwarze Mitglieder in 19 Einzelgewerkschaften.⁷ COSATU ist der bei weitem wichtigste Verband, da er indirekt in die Regierungsverantwortung eingebunden ist: Seit Beginn der Demokratisierung 1990 ist COSATU Teil einer informellen Dreierkoalition („tripartite-alliance“) zusammen mit der Kommunistischen Partei Südafrikas (SACP) und dem ANC. Trotz massiver verbaler Kritik aus den Reihen COSATUs am liberal-marktwirtschaftlichen wirtschaftspolitischen Kurs der Regierung (s. u.) unterstützt der Dachverband bislang die Regierungslinie. COSATU nimmt entscheidenden Einfluss auf die Arbeitsgesetzgebung – der Arbeitsminister war bislang immer Gewerkschafter – und hat seit 1994 eine insgesamt sehr arbeitnehmerfreundliche Gesetzgebung durchgesetzt.

Obwohl das Verhältnis zum ANC keineswegs spannungsfrei ist, geben SANCO, SANGOCO und auch COSATU regelmäßig die Wahlempfehlung für den ANC zu stimmen.

4 Die Zivilgesellschaft im neuen Südafrika

4.1 Neue Rahmenbedingungen

Südafrika ist eines der wenigen afrikanischen Länder in denen der Übergang zur Demokratie weitgehend gelungen ist. Nach langwierigen Verhandlungen zwischen der weißen Minderheitsregierung und den diversen Oppositionskräften wurde eine neue, im Hinblick auf Verankerung von Menschen- und Bürgerrechten und demokratischen Institutionen geradezu beispielhafte Verfassung ausgearbeitet. Alle drei nationalen Parlamentswahlen waren demokratisch einwandfrei und der seit 1994 in wechselnden Koalitionen regierende ANC, der bei den letzten Wahlen 2004 über zwei Drittel der Stimmen und Parlamentssitze gewann,

⁷ Nach Eigenangaben, die tatsächliche Zahl zahlender Mitglieder liegt wahrscheinlich darunter.

respektiert die demokratischen Prinzipien. Der gesellschaftliche Aussöhnungsprozess hat mit der Wahrheits- und Versöhnungskommission eingesetzt, wird aber voraussichtlich noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Die Schattenseite der südafrikanischen Erfolgsgeschichte bilden die nach wie vor krassen sozialen Unterschiede. Südafrika ist eines der Länder in denen der Reichtum am wenigsten gleichmäßig verteilt ist.⁸ Die Arbeitslosenquote liegt – je nach enger oder weiter Definition – zwischen 30 % und 40 %. Die Versorgung mit grundsätzlichen Infrastrukturleistungen, wie fließend Wasser, Strom und Unterkunft, weiter Teile der Bevölkerung ist nicht gewährleistet und gravierende Mängel bestehen weiterhin im Bildungssystem. Von Armut und Unterentwicklung betroffen sind in erster Linie schwarze und farbige Südafrikaner, trotz einer stark gewachsenen schwarzen Mittelklasse und einer schwarzen Elite, die ihren neuen Reichtum ostentativ zur Schau stellt. Die ANC-Regierung hat durch umfassende Maßnahmen – finanziert vor allem durch Haushaltsumschichtungen – die Lage vieler Millionen Südafrikaner zwar verbessert, doch herrscht gerade auf dem Lande häufig drückende Armut, auch Ergebnis gestiegener Arbeitslosigkeit. Hinzu kommen eine der höchsten Kriminalitätsraten der Welt und die verheerenden Auswirkungen der HIV-Pandemie. Es ist davon auszugehen, dass ca. 20 % der Südafrikaner im Alter zwischen 15 und 49 Jahren mit dem AIDS-Virus infiziert sind. Bis zu 600 Menschen sterben an mit AIDS einhergehenden Krankheiten pro Tag! Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass Fragen der Wirtschafts- und Sozialordnung ganz oben auf der Tagesordnung sowohl von Parteien als auch der Gruppen von Zivilgesellschaft stehen.

4.2 Die Krise der Zivilgesellschaft

Die neuen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen führten aus folgenden Gründen zunächst zu einer Krise der Zivilgesellschaft:

Nachdem die Apartheid beseitigt worden war und der ANC die Regierung stellte, war das politische Generalziel des Widerstandes erreicht. Orientierungslosigkeit, Identitäts- und Profilsuche waren die Folge für viele Organisationen. Ein rein antagonistisches Verhältnis zur Regierung war spätestens seit 1994 unzeitgemäß.

Der große Bedarf an Führungspersonal der legalisierten Widerstandsorganisationen, insbesondere des ANC und der Verwaltung, in der das Personalmonopol der Weißen aufgebrochen wurde, führte zu einer Abwanderung von erfahrener Personal und damit zur Schwächung der Organisationen. Heinrich (2001)

⁸ Vgl. für einen Kurzüberblick zu den sozialen Herausforderungen und zur Sozialpolitik Schmidt (2003b).

gibt für den NGO-Sektor an, dass ca. 60 % des Führungspersonals ausgetauscht wurden und Lodge (2002: 207) geht für SANCO von 70 % aus.

Als Folge einer Umorientierung zahlreicher internationaler privater und öffentlicher Geber, die ihre Unterstützung nun verstärkt direkt der neuen Regierung zukommen ließen, blieben Zuflüsse aus und stürzten viele Gruppen in eine finanzielle Krise.

In der unmittelbaren Zeit nach den Gründungswahlen 1994 wirkte die Zivilgesellschaft mit Ausnahme der Gewerkschaftsbewegung daher geradezu paralyisiert (Heinrich 2001: 91). Die Reaktion zivilgesellschaftlicher Gruppen auf die neuen Rahmenbedingungen fiel sehr unterschiedlich aus. Zu einer Kernfrage für ihre weitere Existenz aber auch die Zukunft der jungen südafrikanischen Demokratie ist die Frage nach dem Verhältnis zur Regierungspolitik.

5 Zivilgesellschaft und Verhältnis zum Staat

Der ANC erwartete, dass die Zivilgesellschaft und darunter besonders die NGOs den vom ANC beabsichtigen sozioökonomischen Umbau des Landes aktiv unterstützen. Wie Lodge (2002) am Beispiel SANCO zeigte, versuchte der ANC die Organisationen zu dominieren. Sie sollten nach Vorstellung des ANC ihre traditionell staatskritische Haltung aufgeben und quasi zu Implementierungsagenturen für Programme und Projekte der Sozialpolitik und bei Infrastrukturmaßnahmen werden. Viele NGOs nahmen Aufträge der Ministerien und anderer Regierungsstellen an. Dies war auch der Notwendigkeit geschuldet neue Finanzierungsquellen zu finden nachdem die Geber eine strategische Umorientierung ihrer Unterstützung vorgenommen hatten. Schätzungen zur Folge liegt der Anteil der Finanzierung durch staatliche Stellen insgesamt bei ca. 40 %. Der korporatistische National Economic, Development and Labour Council (NEDLAC) ist eine weitere Institution, die auf Einbindung der Zivilgesellschaft in die Regierungspolitik zielt, denn NGOs sind in der vierten Kammer vertreten.⁹

Der spektakulärste Versuch einer Einbindung der Zivilgesellschaft in die Transformation stellte das Reconstruction and Development Programm (RDP) von 1994 dar. Das wenig konsistente, aber tendenziell nachfrageorientierte, sozialdemokratische Programm trug maßgeblich die Handschrift COSATUs, denn es sah massive staatliche Interventionen in Infrastruktur und Versorgung mit sozialen Dienstleistungen vor. Zusammen mit politischen Parteien und Unternehmen sollten Gruppen der Zivilgesellschaft in sog. RDP-Foren Projekte und Programme in Eigenregie erarbeiten und sogar implementieren. Das RDP-Büro war lediglich für die Finanzierung und Koordination zuständig. Dieses ehrgeizige Vorha-

⁹ Wobei die Kriterien für Auswahl der dort vertretenen NGOs unklar sind und daher fraglich ist, wie repräsentativ die dort vertretenen Organisationen für die Zivilgesellschaft sind.

ben scheiterte nicht nur daran, dass die Ministerien ihre Unterstützung verweigerten oder an den geringen Kapazitäten des RDP Büros sondern es zeigte sich, dass die meisten NGOs und Selbsthilfegruppen überfordert waren. Mit der Schließung des RDP-Büros und dem 1996 aufgelegten Growth, Employment and Reconstruction Program (GEAR) wurden COSATU und die Zivilgesellschaft ihrer direkten Einwirkungsmöglichkeiten auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik beraubt. GEAR war ein weitaus liberaleres Programm mit Stichworten wie Budgetdisziplin, Privatisierung, Exportwachstum und Außenhandelsliberalisierung, das in hohem Maße den Vorstellungen internationaler Geber, allen voran denjenigen des IWF entsprach. GEAR wurde massiv von der Großindustrie – sowohl von ‘weißen’ als auch ‘schwarzen’ Wirtschaftskreisen unterstützt. Das Programm wurde vom ANC ohne vorherige Konsultationen mit seinen Allianzpartnern COSATU und SACP in Gang gesetzt. Es war daher keine Überraschung, dass GEAR von Beginn an von COSATU, Bürgergruppen etc. rhetorisch scharf angegriffen wurde und es zu massiven Spannungen innerhalb der Allianz kam. Die zumeist politischen links stehenden Gruppen der Zivilgesellschaft perzipierten das Programm als Verrat des ANC am Neoliberalismus. „Talk left – act right“ avancierte zu einem geflügelten Wort über den ANC: Trotzdem trugen COSATU und SACP, wenngleich zähneknirschend, GEAR mit. Dies erklärt sich mit ihrer generellen politischen Nähe zum ANC und mit der gemeinsamen Erfahrung des Anti-Apartheid-Kampfes. In parteipolitischen Hinsicht gibt es für die Gewerkschaftsmitglieder auch keine politische Alternative. Ferner profitieren viele Gewerkschaftsmitglieder auch von der ANC-Politik, z. B. durch die systematische Bevorzugung von Schwarzen in der Verwaltung etc. (Schmidt 2003b). Während ein genereller Konflikt mit der Regierung von COSATU und anderen Gruppen vermieden wird, konzentriert sich ihr politischer Widerstand auf einzelne Bereiche, wie z. B. die Privatisierung, die auch durch massive Streiks zumindest verlangsamt wurde.

Die Unzufriedenheit mit GEAR und dem bisherigen Stand der Reformen manifestierte sich in erster Linie außerhalb der Teile der Zivilgesellschaft, die traditionell dem ANC nahe steht und begünstigte die Entstehung neuer sozialer Bewegungen.

6 Die neuen sozialen Bewegungen

In den 1990er Jahren entstanden in Südafrika eine ganze Reihe von Neuen Sozialen Bewegungen (NSB), wie u.a. das Landless People's Movement, das Anti-Privatisation Forum, die Treatment Action Campaign (TAC) und das Environmental Justice Network. Neben diesen auf nationaler Ebene aktiven Organisationen existieren zahlreiche lokale und regionale Organisationen, die häufig Proteste

gegen die Kosten für Strom und Wasser organisieren. Die neuen sozialen Bewegungen weisen folgende Charakteristika auf:

- Führung und Aktivisten gehören der Mittelklasse an. Sie sind häufig Intellektuelle, die bereits vorher in der Dreierallianz politisch aktiv waren.
- Die NSB konzentrieren sich auf ein bestimmtes, häufig gesellschaftlich sensibles Thema („single-issue organisations“).
- Sie lehnen vor allem die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung als ineffektiv¹⁰ und ungerecht ab und verstehen sich Organisationen der unterrepräsentierten und marginalisierten Gruppen.
- Zahlreiche Gruppen verfügen über intensive Kontakte und erhalten Unterstützung von ausländischen oder internationalen NGOs.
- Das Selbstverständnis der auf nationaler Ebene tätigen organisierten NSB ist „globalisiert“, d. h. die Aktivisten verstehen sich als Teil einer globalen Bewegung gegen den „Neoliberalismus“ (Habib 2003: 234-238, Bond/Thulani 2003).

Aufsehen erregten die NSB erstmals für eine weitere Öffentlichkeit anlässlich ihrer Proteste im Rahmen der Anti-Rassismus-Weltkonferenz in Durban 2001 und des Umweltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002. In Durban gelang es den Bewegungen einen Protestmarsch von etwas 25.000 Menschen zu organisieren, mehr als die Regierungsbündnis mobilisieren konnte.

Besonders erfolgreich und international bekannt ist die Treatment Action Campaign (TAC), die für eine kostenfreie medizinische Versorgung der fünf Millionen Aids-Infizierter eintritt. Ihnen gelang es durch Kooperation mit COSATU-Gewerkschaften, Kirchen etc. und durch eine geschickte Medienstrategie die Regierung stark unter Druck zu setzen und zur Aufgabe ihrer bisherigen Verweigerung gegen antiretrovirale Medikamente zu zwingen. Von lokalen und zeitlich befristeten Kooperationen abgesehen¹¹, ist das Verhältnis zu den Allianzpartnern eher distanziert. SANCO, SANGOCO und COSATU fürchten einerseits Konkurrenz, andererseits sind sie ratlos wie sie auf die häufig populären Forderungen der NSB reagieren sollen. Von Seiten des ANC gelten einige Gruppen wie die TAC als potenzielle Partner, andere wie das Landless Peoples' Movement werden rigide abgelehnt, vor allem da die Organisation kurzfristige Landbesetzungen organisierte.

¹⁰ Kritisiert wird vor allem, dass die vom ANC versprochene Versorgung mit Basis-Infrastrukturleistungen nicht erfolgte bzw. die Qualität der Leistungen (z. B. Wasserversorgung) unzureichend sei.

¹¹ Habib/Kotzé (2003: 267) sehen die Möglichkeit die Vielzahl von zumeist organisatorisch schwachen Gruppen, die sich ohne staatliche Unterstützung sich für soziale Belange einsetzen potentiell mit den NSB kooperieren könnten.

Angesichts fehlender empirischer Untersuchungen ist es schwierig zu beurteilen, wie groß die Mitgliederanzahl und die Anhängerschaft des NSB ist. Zwar gelingt es den NSB regelmäßig einige Tausend Anhänger zu Protesten zu mobilisieren, doch fand beispielsweise der Aufruf des Landless Peoples' Movement die Wahlen 2004 zu boykottieren kaum Widerhall.

Mit dem Aufkommen der NSB hat sich eine neue Spaltungslinie in der südafrikanischen Zivilgesellschaft zwischen den der Dreierallianz nahestehenden Gruppen und den NSB vollzogen: Es ist zu früh zu bewerten, inwieweit die NSB eine Korrektur der Regierungspolitik in einigen Punkten, wozu eine stärker zugunsten der nahezu 40 % Marginalisierten ausgerichtete Sozialpolitik gehört, erzwingen können. Denkbar ist auch, dass es der Dreierallianz gelingt, einige Gruppen zu integrieren und damit dieser sozialen Opposition die Spitze zu nehmen.

7 Neue Herausforderungen: NEPAD und HIV/AIDS

Im Oktober 2001 wurde NEPAD ins Leben gerufen. Diese genuin afrikanische Initiative ging von einigen Staats- und Regierungschefs reformorientierter afrikanischer Staaten aus. Der südafrikanische Regierungschef Thabo Mbeki entwickelte sich zu einer Triebfeder des NEPAD-Prozesses. NEPAD ist mittlerweile zum Entwicklungsprogramm der Afrikanischen Union (AU) geworden. Der umfangreiche Zielkatalog beinhaltet klassische entwicklungs-politische Ziele wie u. a. Maßnahmen zur Verbesserung von Kommunikation und Infrastruktur, betont aber auch die Beachtung von Menschenrechten, demokratischen Prinzipien und Good Governance als Vorbedingung für Entwicklung (Schmidt 2003a). Neu ist an NEPAD, dass sich die Unterzeichnerstaaten eines gesonderten Protokolls einem freiwilligen Überprüfungsprozess, inwieweit sie die Ziele der NEPAD respektieren, unterwerfen können. Das Ziel NEPAD ist Afrika auf den Wachstumspfad zurück zu führen und den Kontinent in die Weltwirtschaft zu reintegrieren. Mit Ausnahme der Unternehmensvereinigungen wird NEPAD von der Mehrheit der Zivilgesellschaft inklusive der NSB gerade deshalb abgelehnt. NEPAD wird als ein neoliberales Projekt betrachtet, dass die afrikanischen Länder dem globalen Kapitalismus ausliefere. Der Regierung Mbeki wird vorgeworfen die Ideale des gemeinsamen Kampfes gegen Apartheid *und* Kapitalismus über Bord geworfen zu haben, Südafrika dem internationalen Kapital ausgeliefert zu haben und eine allenfalls halbherzige armutsorientierte Politik zu verfolgen. Globalisierung insgesamt wird von Intellektuellen in der Zivilgesellschaft als ein „ungerechtes“ Projekt begriffen, dass die ohnehin vorhandenen krassen sozialen Unterschiede innerhalb Südafrikas noch vergrößert. Der globale Kapitalismus, womit auch IWF und Weltbank gemeint sind, ist aus dieser linken Perspektive

verantwortlich auch für zunehmende Armut in Südafrika (Bond/Guliwe 2003: 327).¹² Neben dieser ideologisch begründete Ablehnung der NEPAD kritisieren auch politisch eher gemäßigte zivilgesellschaftliche Akteure, dass NEPAD ein reines Elitenprojekt der Staats- und Regierungschefs und die Zivilgesellschaft völlig ausgeschlossen blieb (Keet 2003). Der Ausschluss der Zivilgesellschaften Afrikas aus dem NEPAD-Prozess ist umso erstaunlicher, da die meisten Ziele – mit Ausnahme der Reintegration Afrikas in die Weltwirtschaft – von der Zivilgesellschaft mitgetragen werden. Gegenwärtig kämpfen u. a. einige Gewerkschaften dafür, innerhalb der NEPAD und der AU institutionell repräsentiert.

Während die südafrikanische Zivilgesellschaft wie auch die Zivilgesellschaften anderer Länder den Hauptfeind in der neoliberalen Globalisierung erblicken, fällt die Reaktion gegenüber Ereignissen in Simbabwe eher schwach aus. Die schweren Menschenrechtsverletzungen des Mugabe Regimes, die Manipulation der Ergebnisse der letzten Parlaments- und Präsidentenwahlen und die Tatsache, dass bis zu zwei Millionen Simbawwer nach Südafrika geflohen sind, um politischer Repression und ökonomischem Niedergang (Inflationsrate 2003 über 600 %) wird zwar von den Kirchen und einige Gewerkschafter in Südafrika kritisiert, doch wurde nicht versucht, Druck auf die südafrikanische Regierung auszuüben, ihre bislang erfolglose stille Diplomatie aufzugeben. Vertreter des Landless Peoples' Movement äußerten sogar öffentlich ihre Sympathie für die gewaltsamen Landenteignungen weißer Farmer.

Die gegenwärtig auf hohem Niveau stagnierende Zahl der mit HIV/AIDS infizierten Südafrikaner wird auch für die Zivilgesellschaft zu einem Problem. Nach Untersuchungen von Mattes (2003) sind die Aktivisten der Zivilgesellschaft aufgrund ihres sozialen Profils – jung, gebildet, mobil – besonders anfällig für HIV/AIDS. Wie zahlreiche Beispiele aus der Provinz Kwa Zulu demonstrieren, verlieren auch Zivilgesellschaftsorganisationen, wie auch staatliche Bürokratien und Unternehmen, Mitarbeiter bzw. Arbeitszeit infolge von Krankheiten aufgrund von HIV/AIDS. Auch wenn darüber momentan nur spekuliert werden kann, so ist plausibel, dass die politische Partizipation der Millionen Infizierten sinken. Denkbar ist auch, dass die Infizierten neben der TAC weitere Interessengruppen oder spezifische Parteien gründen könnten.

8 Zusammenfassung

Aufgrund des fortgeschrittenen Entwicklungsstandes des Landes und des Befreiungskampfes gegen die Rassentrennung verfügt Südafrika über eine stark ausdifferenzierte und stark politisierte Zivilgesellschaft, zu der – nach einer weiten

¹² Auch die politisch eher gemäßigten großen Kirchen äußerten sich kritisch zur Verschuldungsproblematik (Habib/Kotzé 2003: 251).

Definition – knapp 100.000 verschiedene Gruppen gezählt werden können. Mit dem Übergang zur Mehrheitsdemokratie 1994 veränderten sich die Rahmenbedingungen für die südafrikanische Zivilgesellschaft fundamental: Zum einen verlor die durch die Apartheid induzierte Trennung in eine größtenteils systemloyale weiße Zivilgesellschaft und eine nicht weiße, die Apartheid ablehnende Zivilgesellschaft an Bedeutung. Zum anderen begann für die Gruppen der Zivilgesellschaft, die sich bisher vor allem durch ihre Ablehnung der Apartheid definiert hatten, eine schwierige Phase der politischen und gesellschaftlichen Neuorientierung. Wenngleich diese Gruppen weitaus weniger Mitglieder als die politischen Parteien in einer Phase der Depolitisierung verloren, so gerieten zahlreiche Organisationen in eine existentielle Krise, da erstens die Unterstützung internationaler Geber spärliche floss, zweitens spiegelten politische Selbstfindungsdebatten eine Orientierungslosigkeit und drittens litten die Organisationen unter einem massiven Aderlass von erfahrenem Führungspersonal, da viele Funktionäre Regierungs- oder Verwaltungspositionen annahmen. Die Reaktionen auf die neuen Rahmenbedingungen fielen unterschiedlich aus: Ein Teil der Gruppen, besonders aus dem NGO-Bereich entwickelte sich mehr oder minder zu Entwicklungs- und Implementierungsagenturen der Regierungspolitik. Einige degenerierten zu Vehikeln ambitioniertes politischer Unternehmer und repräsentieren kaum mehr ihre Anhängerschaft. Die ganz überwiegende Mehrzahl der politisch relevanten Gruppen, unterstützt, bei aller Kritik im Einzelnen, die Regierungspolitik. Dazu gehört der wichtigste Gewerkschaftsdachverband COSATU, der zwar nicht zur politischen Partei wie die Solidarität in Polen geworden, aber indirekt in die Regierungsverantwortung über eine informelle Koalition mit dem ANC und der SACP eingebunden ist. In Reaktion auf die nach 1996 zunehmend liberale Wirtschaftspolitik und auf die, trotz aller Anstrengungen, fortbestehenden massiven sozialen Probleme, organisierten sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahren soziale Bewegungen außerhalb der etablierten Zivilgesellschaft. Diese sozialen Bewegungen konzentrieren ihre Kritik und Aktionen auf einzelne Felder wie etwa Fragen der Privatisierung und der Aids-Politik der Regierung. Sie verstehen sich dabei als Teil einer weltweiten Anti-Globalisierungsbewegungen und sind Teil internationaler Netzwerke. Inwieweit sie politisch in Südafrika überleben und sich zu Massenbewegungen entwickeln können, ist derzeit noch unklar.

Literatur

- Bond, Patrick und Guliwe Thulani (2003): Governance in the new South Africa. In: Mhone, Guy und Omano Edigheji (Hrsg.): Governance in the new South Africa, Lansdowne: University of Cape Town Press: 313-345

- Habib, Adam (2003): State-civil society relations in post-apartheid South Africa. In: Daniel, John, Adam Habib und Roger Southall, (Hrsg.): State of the nation. South Africa 2003-2004: 227-241
- Habib, Adam und Hermien Kotzé (2003): Civil society, governance and development in an era of globalisation: The South African case. In: Mhone, Guy, und Omano Edigheji (Hrsg.): Governance in the new South Africa, Lansdowne: University of Cape Town Press: 246-270
- Keet, Dot (2003): NEPAD and the African Union. In: New Agenda, 9: 112-133
- Klandermans, Bert, Marlene Roefs, und Johan Olivier (Hrsg.) (2001): The state of the people: Citizens, civil society and governance in South Africa, 1994-2000. Pretoria
- Lodge, Tom (2002): Politics in South Africa. From Mandela to Mbeki. Cape Town et al.: David Philip
- Heinrich, Volkhart (2001): Demokratische Konsolidierung in Südafrika. Die Rolle der NGOs. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut
- Schmidt, Siegmur (1997): Die Zivilgesellschaft im Demokratisierungsprozess Südafrikas: Schwarze Bürgervereinigungen und Gewerkschaften. In: Neue Soziale Bewegungen, 10 (1): 41-55
- Schmidt, Siegmur (1992): Die Rolle der schwarzen Gewerkschaften im Demokratisierungsprozess Südafrikas. Hamburg: Institut für Afrikakunde
- Schmidt, Siegmur (2003a): Afrika – ein marginaler Kontinent? Die Globalisierung aus afrikanischer Perspektive. In: Betz, Joachim und Stefan Brüne (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt. Globalisierung und Entwicklungsländer, Opladen: Leske + Budrich, S. 87-100
- Schmidt, Siegmur (2003b): South Africa: The new divide. In: Internationale Politik und Gesellschaft, 4: 148-163
- Swilling, Mark und Bev Russell (2002): The size and scope of the Non-profit sector in South Africa. Johannesburg: Centre for Civil Society/Natal and University of the Witwatersrand

Die Zivilgesellschaft in Ghana – Anmerkungen zur Gestaltungs- und Politikfähigkeit der Ghana Bar Association (GBA)

Christina Seyd

Die dritte Welle der Demokratisierung, die Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre den afrikanischen Kontinent erreichte, löste in Fachkreisen eine intensive Diskussion zur Demokratierelevanz zivilgesellschaftlicher Akteure aus. Anknüpfen konnte diese Diskussion an einen überaus reichen Theoriebestand, dessen Fülle freilich auch schon auf seine grundlegende Schwäche verweist. So gibt es bis heute keinen Konsens zu der Frage, was afrikanische Zivilgesellschaften in ihrem Kern ausmacht. Herausgeschält hat sich lediglich ein kleinster gemeinsamer Nenner, der sich auf folgende Postulate verdichten lässt:

1. Die Zivilgesellschaft wird durchgehend als Gegenpart zum Staat begriffen und drückt in diesem Sinne die Überzeugung aus, dass die Gesellschaft nicht auf staatliche Strukturen reduzierbar ist.
2. In normativer Hinsicht ist die Zivilgesellschaft als eine Gemeinschaft von freien und gleichen Bürgern zu fassen, die zusammenkommen, um ein Gemeinwohl zu realisieren.
3. Zivilgesellschaftliches Handeln ist darauf ausgerichtet, über die Einhaltung demokratischer Spielregeln zu wachen. Eine Demokratie bedarf folglich – weniger um ihrer anfänglichen Formation als vielmehr um ihrer dauerhaften Stabilität willen – einer starken Zivilgesellschaft als Gegengewicht.

Die politische Konnotation des Konzepts der Zivilgesellschaft unterstreicht die Plausibilität, mit der zivilgesellschaftliche Akteure bis heute als entscheidende Parameter bei der Bestimmung der Überlebensfähigkeit der noch jungen Demokratien in Afrika herangezogen werden. Eben diese Forschungsperspektive findet sich in einer Vielzahl politikwissenschaftlicher Studien, die in den vergangenen Jahren zu Ghana vorgelegt wurden – einem Land, das seit der Rückkehr zu einem Verfassungsstaat liberaler Prägung (1993) eine politische Erfolgsgeschichte geschrieben hat, die ihren bisherigen Höhepunkt in dem friedlichen Machtwechsel gefunden hat, der den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen des Jahres 2000 folgte.

Als Akteure, mit denen der demokratische Systemwechsel der 1990er Jahre gemeinhin verknüpft wird, gelten neben unterschiedlichen Berufs-, Frauen- und Jugendverbänden auch der Dachverband der protestantischen Kirchen, die katholische Bischofskonferenz und soziale Bewegungen (z. B. Movement for Freedom and Justice). Solide Forschungsergebnisse liegen allerdings nur zu einigen wenigen Verbänden vor, wie etwa dem Christian Council of Ghana, der National Union of Ghana Students, der Ghana Journalists Association oder auch der Ghana Bar Association (vgl. Draht 1996; Ninsin 1996; Gyimah-Boadi/Oquaye 1999; Seyd 2002). Sie alle lassen – insoweit ihre zivilen Eigenheiten berührt sind – weitaus mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede erkennen. Es ist insbesondere die Fülle an Gemeinsamkeiten, die typische Stärken und Schwächen der bislang untersuchten zivilen Akteure Ghanas hervortreten lässt. Sie werden nachstehend beispielhaft anhand der ghanaischen Anwaltskammer erläutert:

Der Ghana Bar Association gehören Rechtsanwälte an, die entweder im privaten oder öffentlichen Sektor, an Universitäten oder für Unternehmen und Unternehmensverbände tätig sind. Die Zahl der ordentlichen Mitglieder kann nur ungefähr quantifiziert werden, da zuverlässige statistische Daten fehlen und die Abweichungen zwischen den unterschiedlichen Angaben nicht unerheblich sind. Die Schwankungsbreite reicht von 2.500 Mitgliedern (Adjetej 1998: 1) bis zum Tiefstand von rund gerechnet 1.300 Mitgliedern, die im aktuellen Lawyers Directory (GBA 1999) aufgelistet werden. Ebenso wenig präzise Daten liegen zur Geschichte der Anwaltskammer vor. Sicher ist lediglich, dass die GBA ihren historischen Vorläufer in der 1904 gegründeten Gold Coast Bar Association findet, bei dem es sich ebenfalls um einen Zusammenschluss aller praktizierenden Rechtsanwälte handelte, der in den 1930er Jahren seine aktiven Zweige über die städtischen Zentren hinaus bis in die Provinzen ausdehnen konnte. Die Aktivitäten beschränkten sich mit großer Wahrscheinlichkeit auf informelle Treffen, bei denen die sozialen Interessen der Mitglieder im Mittelpunkt standen, so dass nationale, politische und juristische Belange nur am Rande berücksichtigt wurden (Adjetej 1995: 5).

Vermutlich ging die GBA ein Jahr nach Erlangung der Unabhängigkeit aus der Gold Coast Bar Association hervor. Noch 1958 verabschiedete die Anwaltskammer ihre erste formale Satzung, mit der grundsätzliche Aussagen zu den ethischen Maximen und der programmatischen Agenda des Verbands gemacht wurden. Das dort abgelegte Bekenntnis zur Schutzbedürftigkeit bürgerlicher Rechte und politischer Freiheiten sowie zur absoluten Wertigkeit einer konstitutionellen Herrschaft hat in unveränderter Form drei Jahrzehnte lang autoritäre Willkürregime überdauert. Erst 1994 wurde die Verfassung einer geringfügigen Revision unterzogen. In ihrer auch derzeit noch gültigen Form benennt sie als die zentralen Verbandsziele in folgender Rangfolge:

- die Verteidigung und Aufrechterhaltung von Frieden und Gerechtigkeit in Ghana,
- die Aufrechterhaltung von Ehre, Unabhängigkeit und Integrität des Rechtsberufes,
- den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit,
- die Aufrechterhaltung professioneller Mindeststandards,
- den Aufbau eines Systems effizienter Rechtshilfe und
- den Schutz von Menschenrechten und fundamentalen Freiheiten, wie sie in der Universal Declaration of Human Rights der Vereinten Nationen, der African Charter on Human and Peoples Rights und der seit 1993 gültigen Verfassung Ghanas definiert werden.

Die programmatische Agenda unterstreicht die ideelle Nähe des Verbands zu den demokratiebegründenden Postulaten einer Herrschaft des Rechts, welche die Freiheit des Individuums wie auch seine Rechte als Staatsbürger einem besonderen Schutz unterstellt. Weniger scharf konturiert ist hingegen das Handlungsprofil, das der Verband in der Auseinandersetzung mit autoritären Machthabern zeigte, die die politischen Geschicke des Landes – mit Ausnahme der beiden demokratischen Intermezzi (1969-1972, 1979-1981) – bis zur Gründung der Vierten Republik bestimmten.

1 Reaktionsmuster und Handlungsprofil der GBA in der Auseinandersetzung mit postkolonialen Regierungen (1957-1992)

Seit Erlangung der Unabhängigkeit wurde die Anwaltskammer ob des von ihr verfochtenen Autonomieanspruchs auf vielfältige Weise durch postkoloniale Regierungen herausgefordert. Schärfe und Qualität der Herausforderungen unterliegen dabei bis in die Gegenwart hinein einer ebenso großen Varianz wie die Reaktions- und Handlungsmuster der GBA, deren Spektrum von konfliktvermeidenden Strategien bis hin zu einem entschlossenem gesellschaftspolitischen Engagement reicht:

Besonders scharfen Provokationen sah sich die GBA unter Nkrumah (1957-1966) ausgesetzt, der sich offen in den Justizapparat einmischte, um die rechtssprechende Gewalt für das Erreichen seiner eigenen politischen Ziele zu instrumentalisieren:

„(...) the people are the source of all power. They set up the Judiciary as an institution to serve the general objective of socialism. The people must be able to remove members of the Judiciary on grounds of ill-health, misbehavior and inefficiency measured in terms of our advance to socialism“ (Nkrumah, zit. nach Chazan 1983: 50).

Ebenso unbeantwortet wie die unter Rückgriff auf die sozialistische Staatsideologie gerechtfertigte Einmischung Nkrumahs in die rechtliche Autonomie blieben seitens der GBA Verlauf und Konsequenzen des Prozesses wegen Landesverrats von 1963. Das im Prozess ergangene Urteil, das die fünf Hauptangeklagten, die terroristischer Aktivitäten und eines Attentats auf Nkrumah verdächtigt wurden, von jeglicher Schuld freisprach, wurde von Nkrumah annulliert. In völliger Missachtung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit entließ er die an der Urteilsfindung beteiligten Richter und eröffnete sich per Dekret die Option, Richter des Obersten Gerichtshofes entlassen und Ernennungen jederzeit wieder rückgängig machen zu können (Amoa 1979: 38). Selbst angesichts dieser in ihrer Direktheit kaum zu überbietenden Einflussnahme des Nkrumah-Regimes auf die Mechanismen der Rechtsprechung verweigerte sich die GBA jeder öffentlichen Stellungnahme.

In dem Prozess manifestierte sich der erste und letzte Versuch Nkrumahs, die Jurisdiktion direkt zu beeinflussen. Dennoch unterlag die GBA bis zu seinem Sturz zahllosen subtilen Strategien der Einflussnahme, unter deren Druck die GBA von 1963 bis 1966 ihre formalen Treffen einstellte, um den Versuchen Nkrumahs auszuweichen, die GBA in die herrschende Convention People's Party (CPP) zu integrieren (Gyimah-Boadi/Oquaye 1999: 7). Die Verminderung des Organisationsgrads erwies sich für die Anwaltskammer als letztlich erfolgreiche Strategie: Nkrumah gelang es bis zu seinem Sturz nicht, die GBA als integralen Bestandteil der CPP zu absorbieren.

Ein schärferes Profil gewann die GBA in der öffentlichen Auseinandersetzung um politische Freiheiten und bürgerliche Rechte nach der Machtergreifung des National Liberation Council (NLC), einer antisozialistischen und prowestlich orientierten Militärregierung, die die politischen Geschicke des Landes bis 1969 bestimmte: Den fundamentalen Eingriffen des NLC in das ghanaische Rechtswesen setzte die GBA eine vehemente öffentliche Kritik entgegen, ohne dabei allerdings den Richtungsstreit zu ihren Gunsten entscheiden zu können. Vorrangig richtete sich die Kritik der Anwaltskammer gegen ein NLC-Dekret des Jahres 1967, das Militärtribunale bevollmächtigte, der Subversion angeklagte Zivilisten mit bis zu 25 Jahren Haft zu bestrafen oder zum Tode zu verurteilen. In einem Memorandum an den NLC kritisierte die Anwaltskammer sowohl die fehlende Rechtsgrundlage für eine Verurteilung von Zivilisten vor Militärgerichten als auch die mit dem Dekret verbundene Außerkraftsetzung des Rechts auf Berufung (Africa Research Bulletin 1967: 748).

Eine reelle Chance für eine Umsetzung der Verbandsziele bot sich der Anwaltskammer erstmalig unter der Ägide der bürgerlich-konservativen Progressive Party Busias (1969-1972). Das politische Klima der Toleranz nutzte die GBA 1969 für eine aktive Mitwirkung an der Gestaltung des Übergangs zu einer zivilen Herrschaft. Dem Engagement der GBA schreibt Ansah-Koi eine zentrale

Rolle im Transitionsprozess zu: „Lawyers played a more important role than any other group in the transition to civilian rule in 1969“ (Ansah-Koi 1995: 3).

Angesprochen ist damit der Einfluss, den die GBA in der 1969 einberufenen verfassungsgebenden Versammlung geltend machen konnte, um das Rechtswesen erneut als ultimativen Wächter über die Verfassungskonformität von Regierungsentscheidungen zu etablieren. Adjetey hebt es in diesem Zusammenhang als einen Erfolg besonderer Güte hervor, dass es der GBA gelang,

- die Ernennung von drei Rechtsanwälten zu Mitgliedern des „Judicial Council“, der dem Präsidenten als ratgebende Instanz bei der Besetzung höherer Richterämter beigeordnet wurde,
- die Mitwirkung von zwei GBA-Mitgliedern im Rules of Court Committee, das sich für die Entwicklung bindender Regeln und Prozeduren an allen ghanaischen Gerichtshöfen verantwortlich zeichnete und
- die Mitarbeit eines GBA-Repräsentanten im Polizeirat, der dem Präsidenten als ratgebende Instanz bei der Besetzung von jedweden Ämtern im Polizeidienst beigeordnet wurde, verfassungsrechtlich zu verankern (Adjetey 1995: 12).

Obleich Repräsentanten der GBA die zahlenmäßig stärkste Gruppe innerhalb des Kabinetts der zivilen Regierung stellten, beantwortete die GBA alle Bemühungen Busias um eine Einflussnahme auf die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt mit einer offenen Kritik und einer Herausforderung der Regierung auf dem Wege der Prozessführung (Luckham 1981a: 97 f.). Spürbare Verhaltensänderungen auf politischer Ebene konnte die GBA auf diesem Wege indes kaum provozieren, wie beispielhaft der Verlauf des sogenannten „Sallah Case“ von 1970 belegt: Der Rechtsstreit entzündete sich an der Klage eines Beamten gegen seine eigene Entlassung aus dem Staatsdienst und die von 567 weiteren Beamten, hinter der der Klageführer ethnische Motive vermutete. Der Klage wurde vor dem Berufungsgericht stattgegeben. Die Regierung beantwortete das ihrer eigenen Darstellung widersprechende Urteil mit Anfeindungen der an der Urteilsfindung beteiligten Richter, die durch Getreue Busias abgelöst wurden: „This brought the Bar directly into the fray, and led to more courtroom battles“ (Luckham 1981: 115). Auch damit gelang es der GBA jedoch nicht, die willkürliche Manipulation der rechtsprechenden Gewalt durch Busia zu unterbinden. Erst nach dem Staatsstreich von 1972 konnte die Anwaltskammer die Entlassung der von ihm ernannten Richter durchsetzen (Luckham 1981: 115).

Die Machtübernahme des National Redemption Council (NRC), der sich 1972 unter Acheampong an die Macht putschte, begrüßte die GBA zunächst als willkommenes Ende der Willkürherrschaft Busias. Allerdings löste das vom NRC gepflegte Verständnis von rechtlicher Integrität und Gerechtigkeit bereits wenige

Monate nach der Machtergreifung ein erhebliches Befremden innerhalb der Anwaltskammer aus. Nahezu einmütig sprach sie sich gegen die blinde Gewaltanwendung marodierender Soldatenbanden aus, gegen willkürliche Verhaftungen, die Misshandlung von Inhaftierten sowie gegen das, was die Anwaltskammer als den Inbegriff für die Unrechtsherrschaft Acheampongs verstand: die Militärtribunale, denen die erst- und letztinstanzliche Rechtsprechung über Straftaten oblag, die als subversiv erachtet wurden. In Resolutionen forderte die GBA das NRC-Regime mehrfach auf, die Militärtribunale abzuschaffen und die Macht schnellstmöglich an eine gewählte Zivilregierung zu übergeben.

Von allen Resolutionen wurde die Regierung zwar in Kenntnis gesetzt, sie wurden von ihr jedoch entweder ignoriert oder aber abschlägig beschieden. Diese nachlässige Art des Umgangs mit kritischen Stimmen konnte sich das Acheampong-Regime ohne Bedenken erlauben, wurde doch die Regimekritik der Anwaltskammer wie auch ihr Ruf nach politischen Reformen bis Mitte der 1970er Jahre nur sehr verhalten formuliert.

Die Enttäuschung der Anwaltskammer über die Reformunwilligkeit des Acheampong-Regimes äußerte sich ebenfalls in einer Weise, die wenig Systemdestabilisierendes befürchten ließ: Und in der Tat schlug sich die Regimekritik der Anwaltskammer bis Ende 1976 ausschließlich in – politisch folgenlosen – Resolutionen nieder. Erst die von Acheampong zum Jahreswechsel 1976/77 ausgelöste UNIGOV-Debatte¹ erhöhte die Konfliktbereitschaft der Anwaltskammer: In einer wesentlich schärferen verbalen Gangart verurteilte sie das Union Government Dekret als

„(...) an iniquitous and evil piece of legislation (...) We accordingly condemn it out of hand and demand its immediate repeal as a disgrace to the Statute Book of Ghana“ (Statement on the Ghana Bar Association on the Union Government Decree, 1977, S.M.C.D. 139).

Darüber hinausgehend kündigte die GBA für den Fall einer Missachtung ihrer politischen Reformvorstellungen eine spürbare Ausweitung der Gegenwehr ziviler Gruppen an:

¹ Das von Acheampong propagierte Konzept einer Union Form of Government (UNIGOV) stellte zwar für 1979 die Rückkehr zu einer gewählten Zivilregierung in Aussicht, erteilte jedoch gleichzeitig jedweder Form der Parteipolitik eine klare Absage. Für das Modell einer parteilosen Unionsregierung sprachen sich in einem Referendum (März 1978) 54 % der Bevölkerung aus. Die öffentlich geäußerte Kritik an der Validität der Wahlergebnisse löste im Folgemonat eine Verhaftungswelle aus, in deren Verlauf Hunderte von Regimekritikern wegen ihrer vermeintlich subversiven Aktivitäten angeklagt wurden. Die Umsetzung des UNIGOV-Konzepts konnte sowohl durch die fortgesetzte öffentliche Kritik als auch durch den Sturz Acheampongs im Juli 1978 vereitelt werden (Africa Research Bulletin 1978: 4956).

„(...) should the Government of the Supreme Military Council fail or refuse to conform to or comply with the above demands, the Ghana Bar Association shall feel free in concert with other Professional Bodies and the people of the country to take any far-reaching steps it thinks appropriate in the interest of the Nation“ (Emergency General Meeting of the Ghana Bar Association 1977: 3).

Eine greifbare Form nahm die Zusammenarbeit zwischen der GBA und anderen Akteuren aus der Mitte der ghanaischen Zivilgesellschaft im Juli 1977 an, nachdem der SMC ein von der Association of Recognized Professional Bodies (ARPB) gestelltes Ultimatum für die Einleitung politischer Reformen hatte verstreichen lassen. Gemeinsam mit den unter dem Dach der ARPB organisierten Berufsverbände legte ein Großteil der Mitglieder der Anwaltskammer die Arbeit nieder. Ausnahmen (von der Regel einer Streikbeteiligung) waren dabei in den Reihen derjenigen Juristen zu finden, deren politische Sympathien dem SMC-Regime galten, wie auch unter den Juristen, die bei der Regierung in Lohn und Brot standen. Die Zahl der Streikbrecher kann auf der Grundlage des vorliegenden Materials nur vage beziffert werden: In einem Protokoll zu der Mitgliederversammlung vom Januar 1978 wird lediglich von „some members of the Bar Association“ gesprochen. Demgegenüber wird im Verlauf der Mitgliederkonferenz des Jahres 1979 bedauernd darauf hingewiesen, „that almost all State Attorneys and lawyers in the State Corporations failed to withdraw their services“ (GBA 1979: 4).

Die Arbeitsniederlegungen der Angestellten, die von öffentlichen Protestkundgebungen und Sympathiebekundungen der Studenten begleitet wurden, mündeten im Juli 1977 in einen Generalstreik, mit dem der Rücktritt des Acheampong-Regimes, die Übergabe der Macht an eine gewählte Zivilregierung und die Rückkehr des Militärs in die Kasernen gefordert wurde (Africa Research Bulletin 1977: 4502). Angesichts des Ausmaßes und der organisatorischen Geschlossenheit der gesellschaftlichen Gegenwehr erklärte sich Acheampong zu Verhandlungen mit ARPB-Repräsentanten bereit. Allerdings beugte er sich nur scheinbar dem Druck der Straße: Der zwischen beiden Seiten ausgehandelte Kompromiss nötigte Acheampong im Gegenzug zu einer Beendigung des Generalstreiks zwar das Zugeständnis ab, einen exakten Zeitplan für die Übergabe der Macht an eine Zivilregierung zu erstellen, konkrete Reformschritte ließ er jedoch vermissen. Der Mitte Juli 1977 von den Berufsverbänden getreu dem Kompromisspapier eingestellter Generalstreik blieb damit politisch folgenlos. Die taktische Überlegenheit Acheampongs sicherte ihm jedoch nur noch für ein weiteres Jahr das politische Überleben: Im Juli 1978 wurde er von Angehörigen des SMC unter der Führung von General Akuffo gestürzt.

In der Hoffnung auf einen politischen Kurswechsel begrüßte die GBA in einer öffentlichen Stellungnahme die Machtübernahme Akuffos und die von ihm verfügte Freilassung der im Anschluss an das März-Referendum Inhaftierten.

Gleichzeitig jedoch forderte sie den SMC auf, einen grundlegenden politischen Wandel einzuleiten. Als erste Reformschritte wurden von der GBA die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung, die Wiederherstellung der Meinungs- und Pressefreiheit sowie eine Generalamnestie für alle politischen Häftlinge eingeklagt (GBA 1978).

Obwohl Akuffo noch 1978 die Aufhebung des Parteienverbotes verfügte und damit ein erhebliches Zugeständnis an seine Kritiker machte, verspielte er die Kompromissbereitschaft der GBA mit dem von ihm verfochtenen Modell einer Nationalregierung, das inhaltlich nur graduell vom UNIGOV-Konzept abwich und das ebenfalls den ghanaischen Staatsbürgern politische Mitbestimmungsrechte verweigerte. In einer am 07.08.1978 verabschiedeten Resolution bewertete die GBA den Entwurf der Nationalregierung als nicht arbeitsfähig sowie den wahren Interessen des Landes abträglich und weigerte sich, für die von Akuffo ins Leben gerufene Constitutional Drafting Commission on National Government Repräsentanten zu benennen.

Den Bemühungen Akuffos um eine Entmilitarisierung des öffentlichen Lebens und eine Wiederbelebung der Parteienlandschaft wurde am 04.06.1979 durch den Staatsstreich mittlerer Dienstgrade um den Fliegerleutnant Jerry Rawlings ein Ende gesetzt. Mit vorsichtigem Optimismus nahm die Anwaltskammer die Machtübernahme des Armed Forces Revolutionary Council (AFRC) zur Kenntnis, stellte der revolutionäre Militärrat im Anschluss an die sogenannte Junirevolution doch immerhin die Umsetzung einer zentralen Forderung der GBA in Aussicht: die Übergabe der Macht an eine vom Volk gewählte Zivilregierung. Auf vehemente Kritik der Anwaltskammer stieß indes die Säuberungswelle, die in Gestalt von Geheimverfahren, Hinrichtungen und zahllosen Verhaftungen über all jene hinwegfegte, von denen der AFRC behauptete, sie stünden einer besseren Zukunft Ghanas im Wege (GBA 1979).

Im September 1979 übergab der AFRC die Macht an eine gewählte Zivilregierung. Die Dritte Republik Ghanas überdauerte jedoch nur bis zum 31.12.1981, als sich Rawlings an der Spitze des Provisional National Defence Council (PNDC) ein weiteres Mal erfolgreich an die Macht putschen konnte. Der Sturz einer gewählten Regierung verschärfte den Ideologiekonflikt, der seit Juni 1979 zwischen der Anwaltskammer und Rawlings schwelte. Bereits wenige Tage nach der Machtübernahme Rawlings übte die GBA öffentlich scharfe Kritik an der gewaltsamen Natur der Dezemberrevolution und verweigerte dem Militärregime jede Form der Kooperation. Die von der Verbandsspitze ausgegebene Losung einer politischen Verweigerung gegenüber den neuen Machthabern richtete sich vorrangig an die eigenen Mitglieder, die dazu angehalten werden sollten, keine Regierungsämter zu übernehmen und nicht an den von Rawlings ins Leben gerufenen Special Tribunals mitzuwirken.

Wie die Entwicklung der 1980er Jahren in der Rückschau aufzeigt, beeinflusste die Resolution, die von der Mehrheit der anwesenden Mitglieder im Anschluss an die besagte Krisensitzung verabschiedet wurde, weder das Handlungsprofil des durchschnittlichen Verbandsmitglieds noch gar Handlungs- und Reaktionsmuster der neuen Militärmachthaber. In der Zeit der PNDC-Herrschaft gelang es der GBA nur ein einziges Mal, Rawlings zumindest ansatzweise zum Einlenken zu bewegen. Den Stein des Anstoßes für die Nachgiebigkeit des Militärs lieferten ungewöhnlich scharfe Proteste der Anwaltskammer, die sie Mitte 1982 gegen die Entführung und Ermordung dreier Richter und eines Armeeeoffiziers a. D. – alle vier standen in dem Ruf, Regimekritiker zu sein – richtete. Die GBA forderte von der Regierung eine schnellstmögliche Aufklärung der Verbrechen und rief die eigenen Mitglieder dazu auf, für die Dauer von 14 Tagen alle Gerichtsverhandlungen, Tribunale und Kommissionen zu boykottieren (GBA 1982).

Nach Verhandlungen mit der Anwaltskammer stimmte der PNDC der Einsetzung einer fünfköpfigen Untersuchungskommission zu, in der sich der PNDC jedoch einen vergleichsweise großen Einfluss zu sichern wusste: Lediglich ein Kommissionsmitglied wurde von der GBA gestellt, alle übrigen von der Regierung. Der Untersuchungsbericht unterstellte dem PNDC-Mitglied Amartey Kwei die alleinige Verantwortung für die Mordanschläge. Mitte 1983 wurde Kwei hingerichtet. Um seine Rechtschaffenheit noch einmal mehr zu unterstreichen, legte der PNDC ein öffentliches Bekenntnis zum Schutz von Recht und Ordnung ab und postierte Wachen vor den Häusern von Richtern, um ihre persönliche Sicherheit zu gewährleisten:

„The upshot of this crisis has been to demonstrate that even populist regimes in Ghana must treat the country's legal establishment with some degree of respect and deference (...) Obviously, in this instance at least, the PNDC appears to have a stake in seeing that justice appears to be done – if not actually done“ (Gyimah-Boadi/Rothchild 1982: 66).

Eine weitere Konfliktlinie zwischen der Anwaltskammer und dem PNDC-Regime entzündete sich an den öffentlichen Tribunalen, die Mitte 1982 ins Leben gerufen wurden, um – so der nominelle Anspruch – das ghanaische Gerichtswesen durch die Einbindung von Volkes Stimme zu revolutionieren. Die Ausübung der richterlichen Gewalt wurde dabei *allen* Ghanaern – also auch den juristischen Laien – freigestellt, lediglich der Vorsitzende Richter musste professionelle Rechtskenntnisse vorweisen. Die Befugnisse der öffentlichen Tribunale waren ausgesprochen weitreichend: So waren sie nicht nur zur Jurisdiktion bei allen anstehenden zivil- und strafrechtlichen Auseinandersetzungen autorisiert, sondern auch zur Verhängung der Todesstrafe bei Vergehen, die noch nicht einmal im

ghanaischen Strafgesetzbuch als Kapitalverbrechen definiert wurden (Hansen 1987: 184).

In einer öffentlichen Stellungnahme verweigerte die GBA den Public Tribunals, die sie als „kangaroo courts“ (Hansen 1987: 184) abqualifizierte, die Anerkennung. Mehrheitlich sprachen sich die Mitglieder bei der Jahreskonferenz in Kumasi (1982) mit 58 Stimmen bei einer Gegenstimme und keiner Enthaltung dafür aus, alle in einer Privatkanzlei tätigen Mitglieder der GBA zu einem Boykott der öffentlichen Tribunale aufzurufen. Von dem politisch wenig opportunen Boykottaufruf wurden somit von vornherein all jene Mitglieder der Anwaltskammer explizit ausgeklammert, die im öffentlichen Sektor tätig waren und deren berufliche Existenz vom Wohlwollen ihres Arbeitgebers, dem PNDC-Regime, abhing. Mit diesem Zugeständnis wurde nicht etwa einer neuen Entwicklung innerhalb der Anwaltskammer Bahn gebrochen. Vielmehr wurde damit lediglich einem Umstand formal Rechnung getragen, der bereits seit 1957 gängige Praxis war: Juristen im Staatsdienst hatten seit jeher von einer Beteiligung an regimekritischen Protesten und Streikaufrufen ihres Berufsverbands Abstand genommen (Interview mit einem der ehemaligen Verbandspräsidenten am 05.08.1999). Doch obwohl der Boykottaufruf somit wohlweislich nur an die in Privatkanzeleien tätigen Rechtsanwälte gerichtet wurde, blieben auch sie weit hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück. Die Zahl der Streikbrecher lässt sich nur schwer beziffern. Die Einschätzung des 1989 amtierenden Sekretärs des Board of Public Tribunals, der zufolge landesweit mehr als 550 Rechtsanwälte routinemäßig an den öffentlichen Tribunalen teilgenommen haben, dürfte vor allem politisch motiviert und damit deutlich zu hoch gegriffen sein (Gyan 1989: 5). Sie ist jedoch insofern aussagekräftig, als dass sie den strukturellen Charakter des Problems verdeutlicht, mit dem sich die Anwaltskammer konfrontiert sah: die Verletzung der Boykottklärung in einem Umfang, der sich nur schwerlich auf die von der Verbandsführung offiziell eingestandenen „einige wenige Rechtsanwälte“ – so der Tenor der von der Verfasserin befragten Funktionselite – reduzieren lässt. Vielmehr legen die erhobenen Daten wie auch das für die Jahre 1982 bis 1992 vorliegende Archivmaterial die Schlussfolgerung nahe, dass eine fehlende ideologische Geschlossenheit zumindest in den Regionalverbänden der Anwaltskammer als ein gravierendes Problem zu beklagen war, in denen aus Sicht eines Anwalts die Überlebensfrage nach 1982 nur dann positiv beantwortet werden konnte, wenn er sich bereit erklärte, seine Mandanten auch vor einem Volksgerichtshof zu vertreten. Ein Funktionär der Volta Regional Bar Association erklärte auf die Frage nach den Gründen für das Ausscheren seines Regionalverbands aus der Boykottklärung wörtlich:

„When the ban came that we should not appear before the Public Tribunals and most of the criminal cases were sent to the Public Tribunals it turned out that if you were a lawyer without any good number of civil cases you were financially finished. So

you had to appear before the Public Tribunals (...) Quite a number of my colleagues would have been out of work if they wouldn't have gone to the Public Tribunals. So they participated only for financial reasons and not because they believed the decision of the Bar to be wrong. So it was only a question of survival" (Interview am 23.11.1999).

Mit der Auseinandersetzung um die öffentlichen Tribunale und die Attentate von 1982 sind zwei zentrale Konfliktlinien benannt, die sich in gleicher Stärke und Intensität bis zur Gründung der Vierten Republik im Januar 1993 nachzeichnen lassen. Die Konfrontation zwischen der Anwaltskammer und dem PNDC-Regime entzündete sich darüber hinausgehend aber auch an politischen Grundsatzfragen, die von der GBA aufgeworfen wurden und mit denen die Herrschaftsideologie des autoritären PNDC-Regimes angefochten wurde. Auch diese Konfrontation folgte dem bereits bekannten Muster: Auf der einen Seite finden sich zahllose regimekritische Resolutionen, die von der Anwaltskammer im Anschluss an ihre Jahreskonferenzen oder aber im Anschluss an Krisensitzungen verabschiedet wurden, auf der anderen Seite findet sich eine reformunwillige politische Elite, die alternative Denkansätze entweder ignorierte oder ihnen gar mit massiven Einschüchterungskampagnen begegnete. Weite Teile der Öffentlichkeit wie auch die GBA selbst wurden daher von dem politischen Reformvorstoß, den der PNDC Mitte 1990 unternahm, überrascht.

Bis zur Gründung der Vierten Republik gelang es der GBA nicht, den Reformprozess in nennenswerter Weise zu beeinflussen – zu sehr wurde der politische Wandel von oben dominiert, zu gering war dafür das politische Gewicht, das die Anwaltskammer in mögliche Verhandlungen mit der Regierung hätte einbringen können. Ihr verblieb damit nur die Möglichkeit, in der Rolle des außenstehenden Beobachters die von dem PNDC vorgelegten Reformschritte zu kommentieren. Die öffentlichen Verlautbarungen der Anwaltskammer, die für die Zeit von 1990 bis 1992 vorliegen, lassen viele kritische Töne erkennen. Im Allgemeinen entzündete sich die Kritik der Anwaltskammer daran, dass die unterschiedlichen Etappen des von Rawlings initiierten Transitionsprozesses als nicht weitreichend genug und zu langwierig eingestuft wurden. Eingedenk dessen forderte die GBA in den Jahren 1990/91 statt einer schrittweisen Reform eine *sofortige* Aufhebung der repressiven PNDC-Gesetze (Minutes of the Annual General Conference 1990: 3), eine *sofortige* Freilassung aller politischen Häftlinge, einen *sofortigen* Straferlass für alle Exilanten und eine *sofortige* Aufhebung des Parteienverbots (GBA 1991b). Alle kritischen Einwände fanden bei der politischen Elite des Landes kein Gehör. Um dennoch die verbandseigene Gestaltungsfähigkeit in die fortlaufenden Veränderungen des politischen Lebens einzubringen, wurde von der Verbandsspitze 1991 die Durchführung von politischer Bildungsarbeit anempfohlen. So sehr die Anregung auch dem Zeitgeist entsprach, so wenig wurde sie in ein arbeitsfähiges Konzept eingebunden. Die Initiative des Regi-

onalverbandes Greater Accra blieb folglich sporadischer Natur und wurde weder in anderen Regionalverbänden noch auf der nationalen Ebene des Verbands multipliziert. Erst im Anschluss an die Gründung der Vierten Republik am 07.01.1993 unternahm die Anwaltskammer einen wesentlich systematischeren Versuch, um das Bildungsniveau der Bevölkerung im Hinblick auf ihre Rechte und Pflichten in einem demokratischen Gemeinwesen anzuheben.

2 Das gesellschaftspolitische Engagement der GBA in der Vierten Republik

Im Einklang mit den ideologischen Maximen, für die sich die Anwaltskammer über Jahrzehnte hinweg öffentlich ausgesprochen hatte, begrüßte der 1993 amtierende Verbandspräsident, Nutifafa Kuenyehia, die Gründung der Vierten Republik als Beitrag zu einer Wiederherstellung konstitutioneller Prinzipien und bekräftigte die Bereitschaft der Anwaltskammer, konstruktiv an der Gestaltung des demokratischen Gemeinwesens mitzuwirken (GBA 1993). Das verfassungsrechtlich geschützte Klima der Meinungsfreiheit wird von der GBA seit 1993 genutzt, um ihrem traditionellen Rollenverständnis gemäß über die Aufrechterhaltung und Umsetzung der liberalen Verfassungsideale zu wachen. Für die Wahrnehmung dieser Aufgabe werden von der Anwaltskammer die bereits bekannten Instrumentarien genutzt: die Mitarbeit in Körperschaften der Exekutive und Judikative, für die die Verfassung der Vierten Republik – ähnlich wie im Fall der Zweiten und Dritten Republik – eine Repräsentanz von Rechtsanwälten vorsieht sowie öffentliche Verlautbarungen (Resolutionen, Pressemitteilungen etc.), mit denen Kritik an oder auch Zustimmung zur Regierungspolitik artikuliert wird. In einer Erweiterung zum traditionell gepflegten Selbstverständnis als Wächterin über die Einhaltung liberaler Verfassungsprinzipien präsentiert sich die GBA seit Gründung der Vierten Republik zudem als ein Anbieter im Bereich der Rechtserziehung der Bevölkerung. Unterbreitet wird das Angebot vorrangig vom Committee on Women and Minority Rights (CWMR) sowie vom Human Rights Committee. Beide Komitees sehen sich mit der Aufgabe betraut, Aufklärungsarbeit im Hinblick auf die Rechte und Pflichten eines jeden ghanaischen Staatsbürgers, wie sie in der Verfassung von 1992 festgeschrieben sind, zu leisten: Wie der Name bereits andeutet, konzentriert sich das CWMR auf die marginalisierten Gruppen der Gesellschaft Ghanas: Frauen, Jugendliche und Kinder. Das an diese Zielgruppen gerichtete Dienstleistungsangebot umfasst neben Symposien und Workshops auch die Vermittlung eines adäquaten Rechtsbestands im Fall einer Verletzung bestehender Grundrechte.

Zeit seines Bestehens konnte das Komitee nur zaghafte Schritte zur Umsetzung seines Bildungsauftrags unternehmen, sein Wirkungskreis ist seit jeher auf

Zielgruppen in der Hauptstadt Accra beschränkt. Eine Ausweitung des Wirkungsspektrums ist bislang entweder an fehlenden finanziellen Möglichkeiten gescheitert oder aber daran, dass das Komitee keinen Kooperationsvertrag mit den Verbänden unterhält, deren Arbeit auf dieselben Zielgruppen ausgerichtet ist. Ein Beispiel: der Verband der ghanaischen Rechtsanwältinnen, FIDA-Ghana, der Frauen, Mädchen und Jugendlichen ein ähnliches, indes wesentlich weitreichenderes Dienstleistungsangebot als das CWMR unterbreitet. Eine Kooperation wäre also vorrangig für das CWMR von Vorteil, nicht jedoch für FIDA-Ghana, für die die Arbeit unter einem gemeinsamen Dach eher eine Schwächung des Eigenprofils befürchten ließe. Eine Netzwerkbildung kam eingedenk dessen bislang nicht zustande. Die von dem Komitee unternommenen Schritte zur Aus- und Fortbildung der Zielgruppen unterliegen zwar lokalen und zeitlichen Beschränkungen, sie zeichnen sich aber durch eine Regelmäßigkeit aus, die im Vergleich zu anderen Komitees der Anwaltskammer eher atypisch ist. Zu schulden ist sie vorrangig der Einsatzbereitschaft der Komiteevorsitzenden wie auch der der Komiteemitglieder, deren numerische Stärke von sechs bis zehn Mitwirkenden indes nicht ausreicht, um den Bedarf an Aufklärung und Information auf Seiten der Zielgruppen zu decken.

Mit der Information und Aufklärung der Bevölkerung über ihre konstitutionellen Rechte sieht sich auch das Human Rights Committee betraut, dessen methodische Vorgehensweise sich weitgehend mit der des CWMR deckt, da auch das Menschenrechtskomitee seine Bildungsarbeit der Öffentlichkeit im Rahmen von Symposien und Vorträgen anträgt. Allerdings kann es dabei – im Gegensatz zum CWMR – für sich in Anspruch nehmen, in seine Aufklärungsarbeit mehr als nur die Bevölkerung der Hauptstadt Accra einzubeziehen. Denn der Gründung des Menschenrechtskomitees auf der nationalen Ebene des Verbands folgten 1992 erste Bemühungen zu seiner Regionalisierung. Aus organisatorischen Gründen konnte sie zwar nicht landesweit durchgesetzt werden, 1993 gab es zumindest aber schon in fünf von zehn Regionalverbänden der Anwaltskammer ein Menschenrechtskomitee. Ermutigt durch die vergleichsweise hohe Akzeptanz des Menschenrechtskomitees in den Regionalverbänden der GBA, setzten sich die Mitglieder unter dem Vorsitz von Peter Ala Adjetey 1993 das ehrgeizige Ziel, mit der Verfassung der Vierten Republik alle Mitglieder der Gemeinschaft zu erreichen, die Wahrung ihrer Menschenrechte zu garantieren und offenen Foren in ausgewählten Zentren, wie z. B. auf Märkten, einzurichten. Erreicht werden konnte dieses Ziel weder in der von Adjetey anvisierten Zeitspanne von September bis Dezember 1993 noch zu einem späteren Zeitpunkt. Verantwortlich sind dafür zwei Faktoren: fehlende finanzielle Mittel der Anwaltskammer, die auch nicht durch Fördergelder nördlicher Geberinstitutionen hinreichend aufgestockt werden konnten, sowie die vergleichsweise schnell nachlassende Bereitschaft des durchschnittlichen Komiteemitglieds, sich ehrenamtlich für ein derartig zeitauf-

weniges Projekt wie die Menschenrechtsarbeit zu engagieren. Die Konsequenz: Die zeitlichen Abstände zwischen den Sitzungen der jeweiligen Menschenrechtskomitees auf nationaler und regionaler Ebene wurden immer größer, bis auf der regionalen Ebene Verbandsmitglieder gar nicht mehr für das Menschenrechtskomitee nominiert wurden. Auf der nationalen Ebene der Anwaltskammer konnte diese Entwicklung zwar vermieden werden, die Erfolgsbilanz des nationalen Menschenrechtskomitees geht jedoch nicht weit über seine rein nominelle Präsenz hinaus: Die für die Komiteearbeit ernannten Mitglieder nehmen in der Regel entweder gar nicht an den anberaumten Sitzungen teil oder aber in so geringer Anzahl, dass das für verbindliche Entscheidungen erforderliche Quorum nicht erreicht werden kann (Interview mit einem Mitglied des Komitees am 03.08.1999).

3 Bewertung der Politik- und Gestaltungsfähigkeit der GBA

Die Anwaltskammer lässt im historischen Rückblick zweifelsohne eine bemerkenswerte Überlebensfähigkeit und eine ebenso bemerkenswerte Konsistenz bei der Artikulation ihrer Ziele erkennen. Beide Stärken entwachsen der Leistung der GBA, ihre strukturelle Autonomie gegen jedwede Herausforderung unterschiedlicher ghanaischer Regierungen verteidigt zu haben. Angesprochen ist damit vorrangig die Wehrhaftigkeit der Anwaltskammer gegenüber den Versuchen postkolonialer Regierungen, die Führungsebene der GBA mit ihren eigenen Parteigängern zu infiltrieren.

Allerdings stehen der *nach außen* geltend gemachten strukturellen Autonomie interne Strukturdefizite gegenüber, die sich als ebenso persistent erwiesen haben wie die Selbstbehauptung in einem autoritären politischen Umfeld. In einer Gesamtschau verdeutlichen die strukturellen Defizite, dass die Anwaltskammer *nach innen* keineswegs als ein sich homogen konstituierender Akteur zu fassen ist.

Dieser Befund ist in erster Linie dem schwachen Grad der internen Kohäsion geschuldet, der aus einer grundsätzlichen oder auch situationspezifischen Differenz zwischen dem normativen Ethos, das der Verband reflektiert, und den Individualinteressen des Großteils seiner Mitglieder resultiert. Deren Entscheidungs- und Handlungsabläufe entwachsen im Kern Opportunitätserwägungen, kraft derer der Sicherung finanzieller und beruflicher Vorteile oder auch dem Schutz der persönlichen Sicherheit Priorität vor der Durchsetzung von Verbandsinteressen eingeräumt wird. Indikatoren für die nur unzureichende Geschlossenheit in den eigenen Reihen sind die Übernahme von Regierungsämtern durch Mitglieder der GBA im Anschluss an die zweite Machtübernahme von Rawlings (Gyimah-Boadi 1993: 40) oder auch die Mitwirkung von im Privatsektor tätigen

Anwälten bei den Volksgerichtshöfen der PNDC-Ära. Beide Beispiele lehren, dass unter den extremen Bedingungen ökonomischer Knappheit der 1980er Jahre, die auch vor den ghanaischen Mittelschichten nicht haltgemacht haben, der Anwaltskammer ein effektiver *esprit de corps* verlorengegangen ist. Damit bestätigt sich eines der Grundaxiome des zivilgesellschaftlichen Diskurses, dem zufolge ein möglicherweise vorhandenes zivilgesellschaftliches Potenzial nur dann effektiv ausgeschöpft werden kann, wenn sich die Akteure Einkommensquellen erschließen können, die eine dauerhafte materielle Autonomie vom Staat verbürgen. Eben diese Option aber war einem Großteil der privat niedergelassenen Rechtsanwältinnen nach der Einführung der öffentlichen Tribunale – wie das Beispiel der Volta Regional Bar eindrucksvoll belegt – versperrt, entsprechend leicht war es für das PNDC-Regime, auch Andersdenkende gefügig zu machen.

In noch deutlicherer Weise tritt dieser Sachverhalt bei den Anwälten zutage, die während der 1960er, 1970er und 1980er Jahre bei der Regierung in Lohn und Brot standen. Der sprichwörtlich verdichteten Logik folgend, dass „you can't bite the hand which feeds you“, konnten und wollten im Staatsdienst tätige Juristen nicht mit den regimekritischen Resolutionen ihres Verbands identifiziert werden. Offiziell abgesegnet wurde diese Form des Loyalitätsentzugs 1983, als ihnen mit der Kumasi-Resolution die Befolgung des politisch wenig opportunen Boykotts der öffentlichen Tribunale erspart wurde.

Auch seit Gründung der Vierten Republik ist die Ausbildung eines am Solidaritätsprinzip orientierten „sense of ownership“ nur in Ansätzen erkennbar. Abzulesen ist dieser Befund daran, dass der Großteil der Mitglieder kein Interesse an den Programmen und Aktivitäten ihres Berufsverbandes zeigt. Handlungserfolge bzw. -misserfolge der Anwaltskammer sagen somit auch gegenwärtig nur wenig über die Leistungsfähigkeit des Verbands in seiner Gesamtheit aus. Sie sind eher Gradmesser für die Bereitschaft einiger weniger Mitglieder, sich von ihrem Verband ehrenamtlich in die Pflicht nehmen zu lassen und ihr Wissen in den Dienst der Allgemeinheit zu stellen.

Die Unzulänglichkeiten der GBA bei der Mobilisierung ihrer eigenen Mitglieder weisen eine hohe Korrelation zu ihrer Unfähigkeit auf, das gesellschaftliche Umfeld für die proklamierten Ziele zu mobilisieren. Keine Phase der historischen Entwicklung der GBA demonstriert diesen Sachverhalt so deutlich wie der Mitte Juli 1977 eingestellte Generalstreik. Seine Erfolglosigkeit symbolisiert weit mehr als nur die taktische Überlegenheit des Acheampong-Regimes. Sie steht auch für das Unvermögen der an dem Streik beteiligten Gruppen, ihre Effektivität durch die Mobilisierung anderer sozialer Gruppen, wie beispielsweise der Arbeiterschaft, in eine breite öffentliche Machtbasis umzusetzen.

Bei aller berechtigten Kritik muss allerdings in Rechnung gestellt werden, dass die Aktivitäten der Anwaltskammer über Jahrzehnte hinweg in ein politisches und soziales Umfeld eingebettet waren – und es teilweise auch heute noch

sind –, das einer Mobilisierung der eigenen Mitglieder wie auch der des gesellschaftlichen Umfelds abträglich war. Zwei Faktoren ist in diesem Zusammenhang eine herausragende Bedeutung beizumessen. Erstens: dem Machtmissbrauch unterschiedlicher autoritärer Regime, die über Jahrzehnte hinweg die Möglichkeiten für eine gesellschaftliche Selbstorganisation drastisch beschnitten und die unter Androhung oder Anwendung von Gewalt den Mut ziviler Akteure unterwandert haben, sich eben diese Möglichkeiten zu erstreiten. Was blieb, war die vielzitierte Kultur des Schweigens, die – wie immer wieder von den Interviewpartner betont wurde – in den 1980er Jahren auch eine Kultur der Furcht, der Angst und des Schreckens war.

Zweitens: Den Möglichkeiten der Anwaltskammer, breite Segmente der Bevölkerung für die Umsetzung liberaler Verfassungsideale zu gewinnen, waren und sind auch dadurch Grenzen gesetzt, dass 80 % der Bevölkerung tagtäglich von Überlebensfragen vereinnahmt werden. Sie aber lässt die Frage nach ideellen Gütern nachrangig werden, da sich mit ihrer Beantwortung in den Worten eines in Sekondi-Takoradi tätigen Rechtsanwalts nicht Brot und Wasser kaufen lässt (Interview am 09.09.1999). Die Mobilisierungsschwäche der Anwaltskammer stellt sich damit auch als das Ergebnis unterschiedlicher lebensweltlicher Bezüge dar, die eine gänzlich andere Prioritätensetzung bei der Lebensführung unausweichlich machen:

„I don't think that the public in the rural areas takes the issues discussed by the Bar as priorities. Whether there is a Public Tribunal or not, it doesn't concern the man on the street, he wants food, he wants shelter, he wants a living wage. And he doesn't see immediately the correlation between that and the Tribunals. If there would have been a dictator who would have given him those things, initially at least he would have been satisfied – initially at least“ (Interview mit einem Mitglied der Volta Regional Bar Association am 24.11.1999).

Die wirtschaftliche Situation des zitierten Mannes auf der Straße zeigt sich heute in einem ähnlich düsteren Licht wie noch während der 1980er Jahre. Vor diesem Hintergrund spricht wenig dafür, dass die Anwaltskammer heute auf ein signifikant größeres Mobilisierungspotenzial innerhalb der Bevölkerung zurückgreifen kann als während der vergangenen Dekaden.

Beide Faktoren – die eigene Mobilisierungsschwäche wie auch das autoritäre politische Umfeld – erklären die Schwankungen, denen das Handlungsprofil der GBA bis in die Gegenwart hinein unterliegt. Sie lassen für den Untersuchungszeitraum von 1957-1992 erkennen, dass sich die Herausforderung autoritärer Herrschaftssysteme durch regimekritische Resolutionen, den Boykott rechtswidriger Institutionen, wie der Militärtribunale oder der Volksgerichtshöfe, als eine Handlungsoption erwiesen hat, die von der Anwaltskammer nur *punktuell* wahrgenommen wurde. Sie geht Hand in Hand mit konfliktvermeidenden

Strategien, der zweiten Handlungsoption der GBA, die sich nach dem derzeitigen Erkenntnisstand für viele Jahre der Herrschaft Nkrumahs, Afrifas, Acheampongs und Rawlings als die zeitlich dominierende erwiesen hat. Selbstredend stellt auch die nur punktuelle Herausforderung autoritärer Machthaber nicht die Fähigkeit der GBA in Abrede, als einer der letzten noch verbliebenen gesellschaftlichen Interessenverbände eine bestehende politische Krise artikuliert und die eigenen Zielvorstellungen zumindest bis zu einem bestimmten Grad in einer Konfrontation mit dem Regime vertreten zu haben. Die punktuelle Herstellung einer Gegenöffentlichkeit ist insbesondere in jenen Phasen der politischen Geschichte Ghanas als weit überdurchschnittliche Leistung zu bewerten, in denen kritische Stellungnahmen entweder gänzlich erstickt oder aber als subversiv diffamiert und entsprechend sanktioniert wurden. Eingedenk dessen stellt sich die *gelegentliche* Veröffentlichung einer Protestnote, die *gelegentliche* Selbstbehauptung in einem jederzeit sanktionsbereiten und -fähigen Umfeld schon fast als das Äußerste dessen dar, was an ziviler Gegenwehr geleistet und erwartet werden konnte. Gleichwohl aber bleibt festzuhalten, dass die sporadischen Aktivitäten der GBA bestenfalls Teilerfolge nach sich gezogen haben. Ihnen steht indes ein gravierender Negativposten gegenüber: das Scheitern der GBA bei der Durchsetzung ihrer durchgängig erhobenen Forderungen. Weder konnte die GBA die Rücknahme repressiver Gesetze oder die Rückkehr zu einer konstitutionellen Herrschaft in den Jahren 1969, 1979 und 1993 erwirken, noch konnte sie die Abschaffung der Militärtribunale oder der Volksgerichtshöfe durchsetzen. Die bis auf einige wenige Ausnahmen zu beobachtende politische Ineffizienz der GBA ist logische Folge ihres generellen Handlungsmodus, der sich eher durch ein punktuelles Krisenmanagement denn durch umfassend konzipierte, in ihrer Abfolge und Zielsetzung fest umrissene Maßnahmen auszeichnet.

Das gleiche gilt für die Anstrengungen, die von der GBA seit Gründung der Vierten Republik auf dem Feld der Rechts- und Demokratieerziehung der Bevölkerung unternommen wurden. Auch sie beschränken sich auf sporadische Aktivitäten, deren soziale Reichweite zudem erheblichen Beschränkungen unterliegt.

Im Hinblick auf die politische Dynamik der GBA bedeutet dies: Da sie den öffentlichen Raum weder dauerhaft noch effektiv besetzt hat, hat sie weder die Existenzbedingungen autoritärer Regime entscheidend verändern können, noch kann sie für die Unumkehrbarkeit der jüngsten demokratischen Transition bürgen. Messen lassen muss sich die GBA dabei vorrangig an ihrem eigenen funktionalen Selbstverständnis, mit dem sie sich zu einer steten Verteidigung einer Herrschaft des Rechts verpflichtet hat. Sie ist bestenfalls punktuell gelungen und hat – wichtiger noch – keine effektive Begrenzung von staatlicher Macht nach sich gezogen. Die politische Relevanz der Anwaltskammer erweist sich also nicht an der Demokratisierung autoritärer Regime, sondern ausschließlich daran, dass sie den Legitimationsverfall eines auf dem Exklusionsprinzip basierenden Eta-

tismus indiziert und sie vor diesem Hintergrund reale Partizipation als Ideal benannt und zumindest punktuell auch eingeklagt hat.

Ebenso punktueller Natur sind die Erfolge, die der Strategiewechsel gezeitigt hat, den die Anwaltskammer nahezu zeitgleich mit der Gründung der Vierten Republik vollzogen hat. Sie hat sich dabei zusätzlich die Rolle eines Modernisierungsagenten auferlegt, der aufklärend und informierend in die Gesellschaft hineinwirkt, um insbesondere die marginalisierten Segmente der Bevölkerung zu einer Kontrolle des eigenen Schicksals und zu einer Teilhabe an kollektiven Entscheidungen zu befähigen. Auch hier gilt, dass die bislang unternommenen Anstrengungen bestenfalls Teilerfolge nach sich gezogen haben, nicht jedoch den intendierten sozialen Wandel.

Doch selbst wenn der GBA schlechterdings eine Schlüssel- bzw. Garantrolle mit Blick auf den jüngsten demokratischen Systemwechsel zugesprochen werden kann, gilt es, ihre *relative* Bedeutung für den Aufbau der ghanaischen Zivilgesellschaft und damit für die dauerhafte Verankerung der Vierten Republik nicht zu verkennen. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die strukturellen, normativen und funktionellen Stärken der Anwaltskammer:

1. In struktureller Hinsicht zeichnet sich die Anwaltskammer durch Organisationsprinzipien aus, die die freiwillige Natur der Mitgliedschaft, die Inklusion der Mitglieder in den Prozess der Entscheidungsfindung und die Rechenschaftspflicht der Verbandselite betonen. Nach innen verkörpert der Verband folglich eine Gemeinschaft freier Staatsbürger und stellt damit nach außen die Frage nach effektiven Partizipationschancen.
2. Eingedenk ihrer strukturellen Autonomie, die auch unter ungünstigsten politischen Vorzeichen bewahrt wurde, begrenzt sie die Reichweite staatlicher Macht und bestätigt in diesem Sinne die grundsätzlich mit dem Theorem der Zivilgesellschaft verbundene Überzeugung, dass die Gesellschaft nicht auf staatliche Strukturen reduzierbar ist.
3. Als Ort der demokratischen Willensbildung und der Verfestigung alternativer Wertesysteme trägt sie dazu bei, unter den Verbandsmitgliedern grundlegende Menschenrechtsideale zu universalisieren und als Teil einer Alltagskultur zu verankern, der das *Potenzial* zuzuschreiben ist, zivilen Widerstand gegen eine mögliche Tyrannei von morgen hervorzubringen.
4. In dem Maße, in dem sich ihre Zielgruppenarbeit auf das gesellschaftliche Umfeld konzentriert, ist sie als öffentliche Schule der Demokratie zu beschreiben, die Lernprozesse in Gang setzt. Als eine solche drängt sie auf einen gesellschaftlichen Basiskonsens im Hinblick auf die Wertigkeit demokratischer Verfahren und Entscheidungsabläufe und akkumuliert das für die Überlebensfähigkeit einer jeden Demokratie unabdingbare soziale Kapital. Die Vermittlung von Wissen meint dabei zugleich die Vermittlung von

Macht im Sinne einer Befähigung des Einzelnen, die Kontrolle über sein eigenes Schicksal und über die Entwicklung auf lokaler Ebene auszuweiten.

Die Chancen für eine Anhebung des Leistungsniveaus der GBA sind nur schwer zu beurteilen. Angezeigt ist am ehesten ein verhaltener Optimismus. Denn mit der Abschwächung der bürokratischen Überreglementierung und dem Zugeständnis fundamentaler politischer Freiheiten und bürgerlicher Rechte ist nur *ein* Hindernis – wenn auch ein wesentliches – für eine Freisetzung zivilgesellschaftlicher Kreativität und Initiativen überwunden worden. Geblieben sind indes viele andere, nicht minder schwerwiegende Beschränkungen. Zu ihnen gehört neben der materiellen Ressourcenknappheit zuvorderst das Moment der Desintegration in den eigenen Reihen.

Positiv gewendet bleibt indes festzuhalten: Die Idee der Zivilgesellschaft bildet im Kern eine Sozialutopie ab, die von einem idealisierten Modell sozialer Beziehungen kündigt. Es liegt in der Natur utopischer Phänomene, dass man sich ihnen bestenfalls schrittweise annähern kann. Ungeachtet aller Unzulänglichkeiten kann der Anwaltskammer bescheinigt werden, dass sie den Prozess der Annäherung als Herausforderung angenommen hat und sie über die Kreativität und den Gestaltungswillen verfügt, die für die Inwertsetzung neuer sozialer und politischer Paradigmen erforderlich ist.

Literatur

- Adjetei, Peter Ala (1995): The Role of the GBA. Paper Presented at a Conference on the Role of Civil Society in the Democratization Process in Ghana. Accra
- Africa Research Bulletin (1967): Political, Social and Cultural Series, 4 (3): 748
- Africa Research Bulletin (1977): Political, Social and Cultural Series, 14 (7): 4502
- Africa Research Bulletin (1978): Political, Social and Cultural Series, 15 (8): 4956
- Amoa, Sakyi. A. (1979): University Students' Political Action in Ghana. Tema
- Ansah-Koi, Kumi (1995): Civil Society and Political Activism in Ghana: A Study of the Ghana Bar Association in National Politics. Paper Presented at a Conference of the Institute for African Studies. Legon
- Anyang'Nyong'o, Peter (Hrsg.) (1987): Popular Struggles for Democracy in Africa. London:
- Chazan, Naomi. und Mike Oquaye (1999): Civil Society Organizations and Ghanaian Democratization. Accra
- Chazan, Naomi (1999): Lawyers Directory. Accra
- Chazan, Naomi (1998): Brief History of the Ghana Bar Association. Accra
- Chazan, Naomi (1983): An Anatomy of Ghanaian Politics: Managing Political Recession, 1969-1982. Boulder Colorado
- Chazan, Naomi (1981a): Imperialism, Law and Structural Dependence: The Ghana Legal Profession. In: Clarence. J. Dias et al. (1981): 90-123

- Dias, Clarence J., Robin Luckham und Dennis O. Lynch. (Hrsg.) (1981): *Lawyers in the Third World: Comparative and Developmental Perspectives*. Uppsala, New York
- Drah, Francis K. (1996): *The Concept of Civil Society in Africa: A Viewpoint*. In: Francis K. Drah und Mike Oquaye (Hrsg.): *Civil Society in Ghana*. Accra: 1-30
- Ghana Bar Association (1994): *Constitution, Code of Ethics and Regulations*. Accra
- Ghana Bar Association (1993): *Press Release*, 19.01.1993
- Ghana Bar Association (1991b): *Statement on Its Refusal to Participate in the Consultative Assembly*, 19.06.1991
- Ghana Bar Association (1979): *Statement on Current National Affairs*, 28.06.1979
- Ghana Bar Association (1978): *Statement Issued at a Special General Meeting* 19.07.1978
- Ghana Bar Association (1977): *Statement on the Union Government Decree*, S.M.C.D. 139
- Gyan, Kwaku (1989): *Bar Association has no Point Boycotting Tribunals*. In: *Ghanaian Times*, July 10: 5
- Gyimah-Boadi, E. (1993): *The Search for a Viable State and Strong Civil Society in Africa*. Paper Presented at a Faculty Seminar. University of Cape Town
- Gyimah-Boadi, E. und Donald Rothchild (1982): *Rawlings, Populism, and Civil Liberties Tradition in Ghana*. In: *Issue*, 12 (3-4): 64-70
- Hansen, Emmanuel (1987): *The State and Popular Struggles in Ghana, 1982-1986*. In: Peter Anyang'Nyong'o (Hrsg.) (1987): 170-209
- Human Rights Committee (1993): *Report of the World Conference on Human Rights*. Vereinte Nationen, A/CONF. 157/24. Wien
- Luckham, Robin (1981): *The Ghana Legal Profession: The Natural History of a Research Project*. In: Robin Luckham (Hrsg.): *Law and Social Enquiry: Case Studies of Research*. Uppsala, New York: 110-141
- Ninsin, Kwame A. (1996): *Ghana's Political Transition 1990-1993*. Accra
- Seyd, Christina (2002): *Die Zivilgesellschaft in Ghana. Organisations-, Gestaltungs- und Politikfähigkeit ausgewählter ziviler Akteure (1957-1999)*. Hamburg

Zivilgesellschaft in jungen Demokratien: Beispiele aus Ostasien

Aurel Croissant

Der Begriff Zivilgesellschaft hat in den letzten zwei Dekaden zahlreiche Deutungsversuche erfahren. Ein einheitliches Verständnis von Zivilgesellschaft hat dabei gerade die Politikwissenschaft nicht hervorgebracht. Vielmehr theoretisieren, definieren und operationalisieren Wissenschaftler den Begriff in ihren Analysen höchst unterschiedlich. In einem Punkt dürfte aber unter den meisten Sozialwissenschaftlern Konsens herrschen: Die Bürger- oder Zivilgesellschaft ist eine zentrale Erfolgsbedingung von Demokratisierungsprozessen.

Dieser Artikel will keinen weiteren Beitrag zur theoretischen und konzeptionellen Zivilgesellschaftsdebatte leisten (vgl. hierzu Croissant/Lauth/Merkel 2000). Seine Stoßrichtung ist ausschließlich empirischer Natur. Ausgehend von der Prämisse, dass demokratische Institutionen dort, wo sie eingeführt wurden, auf Sand gebaut sind, wenn sie nicht von einer demokratiefördernden Zivilgesellschaft unterfüttert werden, fragt dieser Aufsatz nach dem Beitrag zivilgesellschaftlicher Assoziationen für die Stabilisierung und Vertiefung junger Demokratie in vier ostasiatischen Ländern: Philippinen, Thailand, Südkorea und Taiwan. Wenngleich sich die Demokratien hinsichtlich ihrer Stabilitäts- und Qualitätsmerkmale wie ihrer Konsolidierungsaussichten erheblich unterscheiden, stimmen wohl die meisten Beobachter darin überein, dass diese vier Staaten in den letzten 20 Jahren die größten Erfolge bei der Institutionalisierung ihrer Demokratien zu verzeichnen hatten (vgl. Croissant 2004a, 2004b). Diese Fallbeispiele eignen sich daher besonders, um der Frage nach dem Beitrag der Zivilgesellschaft für die demokratische Vertiefung nachzugehen.

Der Beitrag beginnt mit einem kurzen Überblick zu den Ursprüngen und der Entwicklungsdynamik von Zivilgesellschaft in den betreffenden Ländern. Anschließend wird die Rolle zivilgesellschaftlicher Gruppen in der Demokratie untersucht. Dabei konzentriert sich der Beitrag auf zwei Funktionen der Zivilgesellschaft in der Demokratie, die sich aus unterschiedlichen Zivilgesellschaftstheorien ableiten lassen. Zum einen ist dies die Vermittlungsleistung von Interessengruppen für demokratisch verfasste, durch Interessenheterogenität geprägte Gesellschaften. Zum anderen wird die Schutzfunktion eines entfalteten und freien Assoziationslebens für Individuen, soziale Gruppen und die Gesellschaft im ganzen untersucht. Entsprechend fokussiert dieser Beitrag besonders auf die

Rolle von Gewerkschaften und genuin politisch ausgerichteten (Bürgerrechts-) Vereinigungen in diesen vier Ländern.

1 Genese und Entwicklung von Zivilgesellschaft

Die „Ideologie“ der Zivilgesellschaft (Beyme) hat sich im Laufe der Zeit weit über ihren europäischen-nordamerikanischen Ursprungsort hinaus ausgebreitet. In Ostasien geschah dies meist im Zuge der Kolonialisierung. Aber auch dort, wo der westliche Einfluss durch einheimische Eliten und Institutionen vermittelt wurde, war die Adaption westlicher assoziativer Praktiken zumindest in den modernen Sektoren von Wirtschaft und Gesellschaft die Regel (Clarke 1998: 28). In Thailand etwa entwickelten sich erste Protoformen von Zivilgesellschaft Ende des 19. Jahrhunderts im Umfeld buddhistischer Gemeinschaften. Zwischen 1930 und 1935 entstanden Vereine für wechselseitige Hilfe, die gemeinsam mit einigen christlichen Organisationen wie der Young Men's Christian Association (YMCA) und der Church of Christ Foundation, als Vorläufer der heutigen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) angesehen werden können (Amara/Nitaya 1997: 10-19). Parallel hierzu bildeten Geheimgesellschaften chinesischer Immigranten einen zweiten Pfeiler der entstehenden Zivilgesellschaft. Sie entwickelten sich sukzessive zu bedeutenden nichtkommerziellen Anbietern von Karitas und Bildung für die sino-thailändische Bevölkerung. Mit der schrittweisen Durchsetzung einer modernen Marktökonomie und der weiteren Zuwanderung chinesischer Arbeitskräfte formierten sich in den ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts erste Ansätze einer gewerkschaftlich organisierten Arbeiterbewegung. Erneut spielten hier die Assoziationen chinesischstämmiger Immigranten eine Vorreiterrolle, die sie bis in die 1950er Jahre behielten.

Diese Entwicklung wurde von staatlicher Seite mit Misstrauen betrachtet, da die siamesischen Eliten chinesische und christliche Organisationen als Gefahr für ihr Projekt einer von oben initiierten und gesteuerten Nationenbildung im multiethnischen Thailand betrachteten. Nach dem Zweiten Weltkrieg jedoch, als sich die erfolgreiche Assimilation der Sino-Thais in die Gesellschaft abzeichnete und eine urbane, von Intellektuellen, Unternehmern, der schmalen Mittelschicht und Studenten getragene Zivilgesellschaft zu entstehen begann, verlagerte sich das Misstrauen des Staates auf diese Organisationen. In der Folge kam es zu mannigfaltigen Versuchen, der eigendynamischen Organisation von Zivilgesellschaft durch rechtliche Maßnahmen, informelle Beschränkungen und Repression einen Riegel vorzuschieben. Gleichwohl expandierte die noch schwach organisierte, staatlich kontrollierte und mobilisierungsschwache Zivilgesellschaft in den späten 1960er Jahren. So vermochte die von städtischen Intellektuellen, Arbeitern und Studenten getragene Demokratiebewegung 1973 einen entscheidenden Beitrag

zum Sturz des autoritären Regimes zu leisten. Das Scheitern des demokratischen Experiments und die nachfolgende ultrakonservative Thanin-Regierung unterbrachen diese Entwicklung zwar, konnten sie aber nicht stoppen. Nachdem sich die politischen Rahmenbedingungen für die Entfaltung einer thailändischen Zivilgesellschaft unter dem weichen autoritären Regime von General Prem in den 1980er Jahren erneut verbesserten, kehrte eine große Zahl der in den kommunistischen Untergrund abgetauchten Mitglieder der Demokratiebewegung von 1973 in die Legalität zurück. Sie engagierten sich nun in legalen sozialen Organisationen, welche sich verstärkt politischen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen zuwandten (Clarke 1998: 29 f.).

Auch in den Philippinen hatten religiöse Gruppen und Organisationen chinesischer Einwanderer eine wichtige Vorreiterrolle. Im Unterschied zu Thailand konnten christliche Organisationen in den Philippinen jedoch mit dem Wohlwollen, wenn nicht sogar mit der Unterstützung durch staatliche Autoritäten rechnen, da ihnen in den Augen der amerikanischen Kolonialmacht eine wichtige politisch-erzieherische Funktion zukam. So entstanden im Umfeld der katholischen Kirche bereits zu Zeiten der amerikanischen Verwaltung (1902-1935) zahlreiche bürgerliche Vereinigungen, Gewerkschaften, Unternehmensvereinigungen, Bauernvereine und NGOs im Umfeld der katholischen Kirche. Gleichwohl war dieser Prozess aus demokratietheoretischer Perspektive keineswegs unproblematisch. So wurden katholische NGOs in den 1930er Jahren als antikommunistische Reaktion auf das Anwachsen von Gewerkschaften und Bauernvereinigungen gegründet (Pineda Ofreño 1987: 320-321). Erst in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre begann sich die Kirche politisch und sozial zu öffnen, nicht zuletzt als Reaktion auf die alarmierenden Erfolge der kommunistischen Guerilla. Es entstand eine befreiungstheologisch geprägte 'christliche Linke', von der sich Teile sogar der kommunistisch dominierten Nationaldemokratischen Front anschlossen.

Erste zivilgesellschaftliche Organisationen mit vorwiegend karitativer Funktion entstanden auch in Südkorea und Taiwan im Umfeld religiöser, vorwiegend protestantischer und katholischer, Einrichtungen. Diese stark in lokalen Traditionen verwurzelten Ansätze wurden jedoch von der japanischen Kolonialmacht gezielt unterdrückt. Auch nach dem Ende der japanischen Herrschaft (1945) verbesserten sich die politischen Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement allenfalls für eine kurze Zeit. Zwar entstanden unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg in beiden Ländern zahlreiche gesellschaftliche Organisationen. Aber bereits Ende der 1940er Jahre hatte sich dieses politische „window of opportunity“ mit der Etablierung autoritärer Regime in beiden Staaten erneut geschlossen. So ließ das autoritäre Regime der 1949 auf die Insel geflüchteten Kuomintang (KMT) in Taiwan kaum Raum für das Entstehen zivilgesellschaftlicher Strukturen. Erst in den 1960er Jahren, mit zunehmender Industrialisierung,

Modernisierung und Generationenwechsel wurden Ansätze zur Organisation der Zivilgesellschaft sichtbar. Besonders im Bereich der sozialen Bewegungen entwickelten sich dauerhafte zivilgesellschaftliche Strukturen (Hsiao 1992). Hier ist v. a. die 1977/78 entstandene *Dangwei*-Bewegung zu nennen, ein diffuses Spektrum von Dissidenten, Intellektuellen, Angestellten, Wissenschaftlern, Journalisten und Bürgerrechtlern, die sich weitgehend gewaltfrei und vorwiegend mittels illegaler Publikationen mit ihren Forderungen an die Öffentlichkeit wandten.

Im Gegensatz zum KMT-Regime in Taiwan erlaubten die wechselnden autoritären Regime in Südkorea meist einen begrenzten politischen und gesellschaftlichen Pluralismus. Die Kontrolle gesellschaftlicher Prozesse durch das Regime war relativ schwach, so dass sich ein vom Regime zwar begrenzter, jedoch stetig wachsender Raum gesellschaftlicher Selbstorganisation herausbildete. Konsequenterweise entstanden schon relativ früh zivilgesellschaftliche Strukturen. Insbesondere die Studentenschaft agierte seit den 1960er Jahren als ein informeller, aber wirkungsmächtiger Akteur in der politischen Arena. So waren es die Proteste der Schüler und Studenten, die 1960 den Sturz des autokratischen Regimes von Präsident Syngman Rhee auslösten. Den christlichen Gemeinden kommt – ähnlich wie den Studenten – eine besondere Bedeutung für die Formierung der südkoreanischen Zivilgesellschaft zu. Im Gegensatz zur studentischen und parlamentarischen Opposition standen der christlichen Opposition durch die nationalen Amtskirchen und sozialen Einrichtungen, wie die *Urban Industrial Mission* (UIM), autonome institutionelle Handlungsräume und Strukturen zur Verfügung. Zudem begrenzte der enge Kontakt zwischen koreanischen Kirchen und christlichen Gemeinden v. a. in den USA den Reaktionspielraum des Regimes gegenüber diesen Gruppen (CISJD 1985: 78). So entstand in Südkorea bereits in den 1970er Jahren eine lose organisierte Massenbewegung aus Studenten, Intellektuellen, Farmern, Arbeitern, städtischen Armen und christlichen Dissidenten.

2 Zivilgesellschaft in der Demokratie

Wie hat sich die Zivilgesellschaft nach der Demokratisierung in den Philippinen (1986), in Südkorea (1987), Taiwan (1986-1992) und in Thailand (1988/1992) entwickelt und welchen Beitrag leistet sie zur demokratischen Konsolidierung? Zunächst fällt auf, dass die zivilgesellschaftlich angestoßene Massenmobilisierung rasch nachließ. Die Aushandlung der Demokratisierung in Taiwan, Südkorea und Thailand bzw. die von den Oppositionseliten einseitig vorgenommene Entscheidung über die neuen demokratischen Verfahren in den Philippinen fand im Wesentlichen in der politischen Gesellschaft statt, wenngleich Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen als Einzelpersonen durchaus Einfluss nahmen,

so besonders auf den Philippinen. Dies erstaunt nicht, da mit dem Regimewechsel die politische Auseinandersetzung von der Grundsatzentscheidung über die politische Ordnung zu Fragen der Ausgestaltung und des alltäglichen Funktionierens des demokratischen Systems überging. Damit wechselte die politische Agenda von „high politics“ (Demokratisierung) zu eher alltäglichen Fragen der routinierten „low politics“. Diese eigneten sich jedoch nicht für die Aufrechterhaltung einer andauernden Massenmobilisierung. Der Übergang von der mobilisierten Protestgesellschaft zur advokatorischen Zivilgesellschaft, wie er sich in allen vier Ländern im Folgenden nachzeichnen lässt, sollte jedoch nicht mit einer Entwicklung hin zur (erneuten) Marginalisierung der Zivilgesellschaft im politischen Prozess verwechselt werden. Vielmehr ist in allen vier Ländern eine anhaltende Ausweitung zivilgesellschaftlichen Engagements und Einflussnahme zu erkennen.

3 Thailand und die Philippinen

Dies gilt in besonderem Maße für Thailand und die Philippinen. Der demokratische Übergang 1992 markierte in der Entwicklung der thailändischen Zivilgesellschaft in zweifacher Hinsicht ein herausragendes Datum. Zum einen hatte der erfolgreiche Druck zivilgesellschaftlicher Gruppen auf das autoritäre Regime nachdrücklich die gestiegene Organisations- und Artikulationsfähigkeit der Gesellschaft unter Beweis gestellt. Zum anderen bedeutete die Demokratisierung aufgrund der Liberalisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen auch eine Verbesserung der Entfaltungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliches Engagement. So war es der thailändischen Zivilgesellschaft nach dem Mai 1992 möglich, weiterhin eine prominente Rolle im öffentlichen Diskurs zu spielen. Zahlreiche soziale Organisationen nutzten ihre neu gewonnen politischen Spielräume, um auf die sozialen und wirtschaftlichen Belange der von ihnen vertretenen Gruppen aufmerksam zu machen. Indem sie kommunale Gruppen und Organisationen miteinander verbinden, füllen sie jenes intermediäre Vakuum, dass die organisatorisch und programmatisch schwachen Parteien und Verbände ansonsten hinterlassen.

Die von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen getragene Reformbewegung der 1990er Jahre war jedoch durch eine zunehmend negative Sicht politischer Parteien und ziviler Politiker geprägt. Unter dem Eindruck wachsender Unzufriedenheit der Bürger mit den politischen Praktiken der Parlamentarier kam es innerhalb der thailändischen Zivilgesellschaft nach 1992 zu einer tiefgreifenden Delegitimation der etablierten politischen Akteure und Institutionen der repräsentativen Demokratie. Berichte über das steigende Niveau politischer Korruption, das Desinteresse der Parlamentarier an politischen Fragen

von nationaler Bedeutung, die Passivität des Parlaments im Bereich der Gesetzgebung und die Reformfeindlichkeit der etablierten Parteien, die Unfähigkeit der parlamentarischen Regierungen sowie die programmatische Konturlosigkeit der thailändischen Parteien führten zu einem Meinungsklima, das von der thailändischen Sozialwissenschaftlerin Phongpaichit Pasuk folgendermaßen beschrieben wurde:

“In the view of [civil society], the parliamentary system had simply been co-opted into the bureaucratic state. The battle was still between the people and the state, the people and paternalist domination, the people and rabop upatham, the patronage system which now encompassed not only bureaucrats but elected representatives. [...] With this declining faith in ‘democracy’ as the route to a better political future, and in parliamentary institutions as a mechanism of change, the idea of ‘civil society’ has been seized upon to play the [role] as the repository of hope” (Pasuk 1999: 11 f.).

Auch auf den Philippinen markierte die Demokratisierung für gesellschaftliche Organisationen eine wesentliche Verbesserung ihrer Einflussmöglichkeiten, was, gemessen an der Zahl der registrierten NGOs, die weitere organisatorische Ausdifferenzierung der Zivilgesellschaft förderte (Clarke 1998). Wenngleich solche Angaben nicht ohne weiteres als Indikatoren für die Stärke der Zivilgesellschaft interpretiert werden können, zeigen sie doch die vorteilhaften Gründungs- und Tätigkeitsbedingungen gesellschaftlicher Organisationen, die das Entstehen eines vitalen gesellschaftlichen Organisationspluralismus nachdrücklich begünstigen. Dies galt in der Anfangszeit der Regierung von Präsidentin Corazon Aquino v. a. für katholische Organisationen und solche NGOs, die sich in sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen engagierten. Unter anderem berief die Präsidentin mehrere prominente Vertreter dieser Organisationen in ihr erstes Kabinett (Pineda Ofreneo 1987: 331; Clarke 1998: 68). Die 1987 in Kraft getretene Verfassung räumt gesellschaftlichen Organisationen explizit eine besondere Rolle als Kooperationspartner des Staates ein; bei der Formulierung von Umwelt- und Wirtschaftspolitik. In der Menschenrechtspolitik und bei der Implementierung von Entwicklungsprojekten arbeiteten NGOs eng mit der Regierung zusammen. Dabei übernahmen sie auch wichtige Steuerungs- und Entlastungsfunktionen für den Staat, stärkten diesen so und haben letztlich zur Verbesserung der Bedingungen für eine tragfähige ökonomische und politische Entwicklung der Philippinen beigetragen. Auch die Ausweitung politischer Partizipation ist eines der Hauptverdienste der philippinischen NGOs, die damit teilweise das Partizipationsdefizit der politischen Parteien, Gewerkschaften und Bauernassoziationen kompensieren können (Siliman/Noble 1998b: 306).

Die Tendenz zur Koalitionsbildung unter zivilgesellschaftlichen Gruppen, ihre durch internationale Kooperation verbesserte Ressourcenausstattung sowie

die nachlassende innenpolitische Polarisierung zwischen linken und rechten Gruppen stärkten in der letzten Dekade die unabhängige Rolle der Zivilgesellschaft. Als hilfreich für die Organisation, Vernetzung und strategische Interaktion (zivil-)gesellschaftlicher Gruppen erwies sich in der Vergangenheit der im (süd-)ostasiatischen Vergleich gut ausgebaute und weiter expandierende Mediensektor, der gesellschaftlichen Gruppen ein Sprachrohr bietet. Dagegen ist in Thailand der Einfluss von staatlicher Verwaltung und Militär auf den Medienbereich und damit letztlich auch auf die kommunikative Funktionsleistung der Zivilgesellschaft noch erheblich. So ist generell festzuhalten, dass die Expansion des NGO-Sektors in den 1990er Jahren nicht nur die organisatorische Basis gesellschaftlicher Selbstorganisation verbesserte, sondern auch mit einem tatsächlichen Einflussgewinn der Zivilgesellschaft einher ging (Siliman/Noble 1998a: 19 ff.).

Zivilgesellschaftliche Gruppen nehmen für sich immer wieder in Anspruch, auch gegen die demokratisch gewählten Repräsentanten des politischen Systems, gegen vermeintliche oder tatsächliche politische oder soziale Missstände Stellung zu beziehen. Hierbei zeigte sich, dass die im Transitionsprozess angehäuften historischen Erfahrungen und das in dieser Zeit angehäuften politische Mobilisierungspotenzial eine latente Abrufbarkeit besaßen, welche abhängig von der politischen Gelegenheitsstruktur eingesetzt werden konnte. Dies zeigte sich deutlich während der innenpolitischen Auseinandersetzungen um die von der Regierung in den Jahren 1997/98 propagierte Änderung der Verfassung bzw. während der Proteste gegen Präsident Estrada im Januar 2001 (vgl. Landé 2001). In beiden Fällen waren zahlreiche gesellschaftliche Gruppen und Organisationen beteiligt, die bereits 1986 gegen Marcos demonstriert hatten. Es war ein wichtiges Strategieelement dieser Akteure, die Bürger dadurch für ihre Ziele zu mobilisieren, indem sie sich auf das politische Erbe des antiautoritären Widerstands beriefen und versuchten, den eigenen Protest als dessen Fortsetzung darzustellen. Beide Ereignisse zeigten, dass sich inzwischen eine gesellschaftliches Organisationslandschaft formiert hat, die immer wieder zumindest für kurze Zeit über die Fähigkeit verfügt. In ideologischer, programmatischer und sozialstruktureller Hinsicht stark heterogene Gruppierungen und Akteure zu politischen Aktionen zusammenzuführen

Diese positive Einschätzung darf allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass der Beitrag gesellschaftlicher Gruppen – insbesondere von NGOs zur Festigung und Vertiefung der (liberalen) Demokratie auf den Philippinen und in Thailand – auch ambivalente Züge hat. Ihre Verantwortlichkeit gegenüber der eigenen Klientel ist mitunter mangelhaft und das partizipative Element eher formalistisch. Problematisch erscheint auch der stark personalistische Charakter und die Durchsetzung zivilgesellschaftlicher Gruppen mit Patron-Klient-Strukturen sowie ihre häufig wenig demokratischen Entscheidungsstrukturen und starke demokratische Defizite im Bereich interner Normen und Verfahren (Clarke 1998: 208 f.). Hinzu

kommt in beiden Ländern ein ausgeprägter Dualismus zwischen Gruppen, die vorwiegend im städtisch-bürgerlichen Milieu tätig sind („elite urban civil society“) und ländlichen, „grassroots“ oder „peoples' organizations“ (Naruemon 2002; Siliman/Noble 1998a).

Besonders ausgeprägt ist das personalistische und klientelistische Element in der thailändischen und philippinischen Arbeiterbewegung. Tatsächlich beruht die Fähigkeit philippinischer Gewerkschaften, Mitgliederinteressen effizient zu vertreten, weniger auf ihrer Stärke als Organisation, sondern vielmehr auf der Verhandlungsmacht einzelner Gewerkschaftsführer und deren Verbindung zu ihrem jeweiligen politischen Patron. Die politische Entfaltung der Gewerkschaften wird auch behindert durch politische Gewalt gegen Funktionäre und in Thailand durch das Verbot politischer Betätigung. Zudem bestehen in Thailand Einschränkungen der gewerkschaftlichen Organisationsfreiheit in Staatsbetrieben und im öffentlichen Dienst, welche im Sommer 1991 nach dem Putsch der Armeegeneräle um General Suchinda verschärft wurden, aber über die Demokratisierung hinweg in Kraft blieben. Angesichts der Struktur des thailändischen Gewerkschaftswesens bedeutete dies eine erhebliche strategische Schwächung der Arbeiterbewegung, da die Staatsbetriebe traditionell den am besten organisierten Gewerkschaftssektor darstellten und ihnen in der Vergangenheit die Rolle eines Sprachrohrs der Gewerkschaftsbewegung zukam. Arbeitnehmervertretungen in diesem Bereich durften sich nach 1991 nur als Vereinigungen bilden. Damit konnten sie weder Streiks organisieren, noch kollektive Lohnverhandlungen führen. Die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften im privaten Unternehmenssektor war ihnen auf organisatorischer Ebene untersagt (Bildung gemeinsamer Verbände oder Föderationen).

Tabelle 1: Gewerkschaften im privaten und öffentlichen Sektor in Thailand (1980-1997)

	<i>Öffentlicher Sektor</i>		<i>Privatsektor</i>	
	<i>Gewerkschaften</i>	<i>Mitglieder</i>	<i>Gewerkschaften</i>	<i>Mitglieder</i>
1980	70	88.221	185	61.972
1985	97	152.674	339	81.685
1990	130	183.765	583	152.296
1991	36	n. a.	657	169.424
1992	31	117.892	243	190.142
1994	43	118.993	888	242.730
1995	43	118.993	971	261.348
1997	43	n. a.	968	n. a.

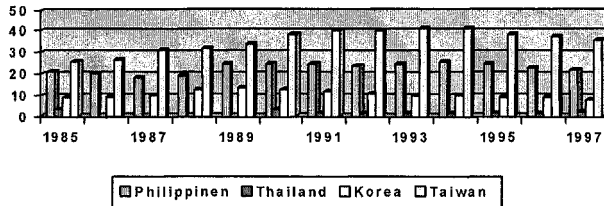
Quelle: Sungsidh/Konchade 1996: 34, 37; Yearbook of Labour Statistics 1997.

Wenngleich auch auf den Philippinen und in Thailand nach der Demokratisierung ein Trend zur verstärkten gewerkschaftlichen Organisation der Arbeiter zu erkennen war, ist die Rolle der Gewerkschaften im Bereich der funktionalen Interessenaggregation und -artikulation weiterhin schwach. Zahlreiche Gewerkschaften existieren lediglich auf dem Papier; der Deckungsgrad gewerkschaftlich ausgehandelter Abkommen ist in beiden Ländern gering. So waren in Thailand Mitte der 1990er Jahre nur 26,7 % der Beschäftigten im formalen Sektor durch gewerkschaftlich ausgehandelte Abkommen gedeckt, auf den Philippinen sogar nur 3,7 % (ILO 1998: 248).

In beiden Fällen tendiert das Gewerkschaftswesen zu einem organisatorischen Pluralismus, der sich u. a. in einer großen Zahl unabhängiger Betriebsgewerkschaften, miteinander konkurrierenden Dachverbänden, einem geringen Zentralisierungsgrad und einer richtungspolitischen Fragmentierung der Gewerkschaften ausdrückt. Im Laufe der letzten Dekade hat die organisatorische Fragmentierung in den Ländern noch zugenommen. So existierten auf den Philippinen 1997 außer den 8.149 lokalen Einzelgewerkschaften im Privatsektor und 499 Betriebsgewerkschaften im öffentlichen Sektor noch 165 Föderationen und neun konkurrierende Dachverbände (Yearbook of Labor Statistics 1997). Der größte Dachverband, die TCUP, repräsentierte 1994 lediglich 42 % der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter, während die nachfolgenden fünf größten Verbände (KMU, FFW, BMP, LMLC, WFTU) zusammen weitere 45 % organisierten. In Thailand verteilten sich die 1.063 Gewerkschaften im Privatsektor auf 19 verschiedene Föderationen sowie neun Dachverbände (2000; vgl. Brown/Bundit/Hewison 2002: 24). Stark pluralisiert, polarisiert und fragmentiert verfügen die nationalen Verbände nur über geringe Einflussmöglichkeiten gegenüber lokalen Organisationen. Ein Hauptproblem bleibt in beiden Ländern die fehlende sozialstrukturelle Basis, die hohe Fragmentierung, die geringe Mitgliederzahl und damit verbunden, die geringe Durchsetzungsfähigkeit und Ressourcenausstattung der Gewerkschaften. Sie bilden daher in beiden Ländern weiterhin – wie bereits vor der Demokratisierung – nur eine schwache Stütze der Zivilgesellschaft.

Auch in Südkorea und Taiwan hat die Demokratisierung einen assoziativen Boom in der Gesellschaft ausgelöst. Mit der Abnahme des autoritären Repressionspotenzials organisierten sich eine Vielzahl neuer Gewerkschaften außerhalb der alten staatskorporatistischen *Federation of Korean Trade Unions* (FKTU) und der *Chinese Federation of Labor* (CFL). In der Folge stieg der gewerkschaftliche Organisationsgrad zunächst erheblich an, um dann in den 1990er Jahren wieder zu sinken:

Abbildung 1: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in den Philippinen, Thailand, Korea und Taiwan (1985-1997)¹



Gewerkschaftlicher Organisationsgrad: Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den außerhalb der Landwirtschaft Beschäftigten.

Quelle: siehe Abbildung 1.

Im Unterschied zu Südkorea existiert in Taiwan keine militante und politisierte Arbeiterbewegung (Buchanan/Nichollas 2003: 227 f.). Die Formierung unabhängiger Gewerkschaften vollzog sich weitgehend autonom von anderen politischen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren. Erst im Mai 1999 wurde mit der *Taiwan Confederation of Trade Unions* (TCTU) ein alternativer Dachverband zur CFL gegründet, der 2001 die offizielle Zulassung durch die Regierung erhielt (Huang 2002). Die TCTU repräsentiert jedoch lediglich rund 10 % der offiziell registrierten Gewerkschaftsmitglieder. Ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den einzelnen Mitgliedsgewerkschaften ist gering (Schubert 2003: 350).

Zudem ist der Organisationsgrad kein guter Indikator um die Handlungskapazität von Gewerkschaften in Taiwan zu beurteilen. Aufgrund der Gewerkschaftsgesetzgebung, „closed-shop“-Bestimmungen sowie der sozialpolitischen Privilegierung von Gewerkschaftsmitgliedern während des autoritären Regimes liegt der gewerkschaftliche Organisationsgrad der abhängig Beschäftigten in Taiwan traditionell weit über dem Niveau anderer asiatischer Länder (Huang 2002: 313). Jedoch sind nur etwa 60 % der Organisierten überzeugte Mitglieder. Hinzu kam in der Vergangenheit die Beschränkung der Gewerkschaften auf die Betriebsebene (unter dem Dach der *Chinese Federation of Unions*) sowie die

¹ Der gewerkschaftliche Organisationsgrad lässt sich auf verschiedene Arten berechnen. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO, 1998) verwendet üblicherweise zwei unterschiedliche Indikatoren: Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den außerhalb der Landwirtschaft Beschäftigten und Anteil an den Lohn- und Gehaltsempfängern. Andere Berechnungen basieren u. a. auf dem Anteil an allen Beschäftigten oder an den abhängig Beschäftigten im formalen Sektor. Hier wurde aus Vergleichsgründen die Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft als Referenzgröße gewählt. Der Autor ist sich bewusst, dass dies seinerseits methodische Probleme aufwirft und die hier für alle vier Länder präsentierten Organisationsgrade niedriger sind, als die in nationalen Quellen häufig genannten Angaben.

geringe Betriebsgröße der klein- und mittelständischen Wirtschaft Taiwans. Beides hat die Durchschlagskraft der Gewerkschaften geschwächt. Ebenfalls problematisch wirkte bis in die unmittelbare Vergangenheit die hohe Abhängigkeit der Arbeiterorganisationen von paternalistischen Führungspersonen sowie die Kooptation der Gewerkschaften in den Staats- bzw. Parteiapparat der KMT. Letztere fand erst mit dem Regierungswechsel von der KMT zur Opposition im Jahre 2000 ein Ende. Der KMT-nahe Kandidat verlor im gleichen Jahr die Wahlen zur Präsidentschaft der CFL. Daraufhin verließen KMT-nahe Gewerkschaftsfunktionäre den Dachverband und gründeten die *National Federation of Labor* (NFL). Ihr Präsident ist Mitglied des Zentralkomitees der KMT (op. cit.).

Im Gegensatz zu den taiwanesischen Arbeiterorganisationen verstehen sich die unabhängigen Gewerkschaften in Südkorea explizit als politische Organisationen, verfolgen Allianzstrategien mit anderen (zivil-)gesellschaftlichen Gruppen und haben in der Vergangenheit auch versucht, sich durch die Unterstützung gewerkschaftsnaher Kandidaten bei Wahlen mehr oder weniger offen parteipolitisch zu betätigen. Mit Beginn der Demokratisierung im Sommer 1987 setzte eine landesweite Organisationswelle ein. In deren Verlauf zahlreiche neue Gewerkschaften außerhalb der alten, staatskorporatistischen FKTU entstanden. Zum Teil schlossen sich diese Mitte der 1990er Jahre in einer zweiten Gewerkschaftsförderung, der *Korean Confederation of Trade Unions* (KCTU) zusammen.

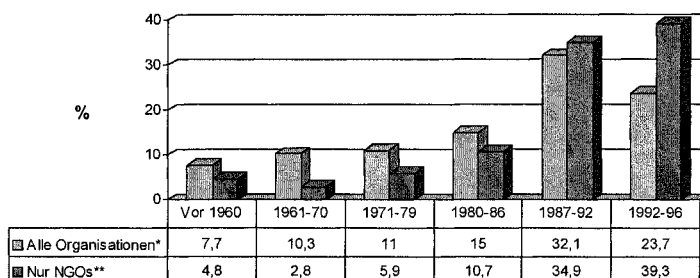
Wenig erstaunlich ist daher, dass die Arbeitsbeziehungen in Südkorea wesentlich konfliktreicher als in Taiwan verlaufen, zumal die Proteste der Arbeiter nicht nur gegen einzelne Unternehmen, sondern auch gegen den Staat und die Regierung als Partner der Großindustrie gerichtet sind. Der Grad der gewerkschaftlichen Militanz lag in Taiwan seit den 1970er Jahren kontinuierlich unter dem Südkoreas, was nicht alleine auf eine repressivere Gewerkschaftspolitik, sondern auch auf die wohlfahrtspolitische Kooptation der Gewerkschaften zurückzuführen war (Huang 1997: 37). Mit der nachlassenden politischen Kontrolle über die Gewerkschaften stieg zwar der Konfliktgrad der industriellen Beziehungen in Taiwan. Weiterhin liegt er aber in Taiwan, wie auch in Thailand, erheblich unter dem südkoreanischen Niveau. Zudem sind politisch motivierte Streikwellen oder Generalstreiks, etwa um Arbeiterrechte, in Taiwan bislang kaum zu beobachten gewesen, anders als in Südkorea und auf den Philippinen, wo sie Mitte der 1980er Jahre und dann erneut in der zweiten Hälfte der letzten Dekade eine erhebliche Rolle spielten.

Ähnlich wie in Thailand spielten und spielen Unternehmerverbände in Taiwan und Südkorea bislang keine zivilgesellschaftlich relevante Rolle. In Taiwan bestanden bis zur Demokratisierung enge informale und formale Verbindungen zwischen Staat, Regierung und KMT auf der einen Seite und den Kapitalverbänden auf der anderen: informal v. a. über persönliche Verflechtungen, formal über die staatliche Sanktionierung der Kapitalverbände. Spitzenorganisationen, wie

die *Chinese National Federation of Industries*, die *General Chamber of Commerce* und die *Chinese National Association of Industry and Commerce*, agierten als verlängerter Arm der staatlichen Wirtschaftsverwaltung und der Partei. Die KMT nutzte sie, um auch den Unternehmenssektor der Gesellschaft zu penetrieren, zu organisieren und sein oppositionelles Potenzial zu demobilisieren (Leng 1996: 83-4). Auch in Südkorea konnten selbst die einflussreichsten und am besten organisierten Kapitalverbände, wie die *Federation of Korean Industries* und die *Korea Employers' Federation*, kein Profil als autonome gesellschaftliche Organisationen entwickeln. Zwar nahmen Verbandsvertreter durch persönliche Kontakte zu den Spitzen von Verwaltung, Politik und Militär sowie mit Spenden an das Militär, verschiedene staatliche Organisationen und Einzelpolitiker Einfluss auf politische Entscheidungen. Dies war jedoch eine Frage der individuellen Verhandlungsmacht einzelner Unternehmer, während die Beziehungen zwischen den Verbänden und dem Staat der zwischen Klient und Patron ähnelten. Allerdings wandelte sich die Funktionsweise der Unternehmerverbände in den 1980er Jahren. Reorganisationen innerhalb der großen Dachverbände, der mehr oder weniger freiwillige Rückzug der KMT aus den Führungspositionen dieser Organisationen sowie die allgemeine Erosion der politischen Hegemonie der Partei schwächte den Griff der Partei um die Unternehmerverbände. Ähnlich wirkte die Demokratisierung in Südkorea. Allerdings gilt weiterhin, dass in beiden Ländern die Interessenintegration und -artikulation zwischen Staat und Unternehmerschaft weiterhin eher personell und informell erfolgt, als dass sie verbandsintern koordiniert wird (Leng 1996: 99; Croissant 1997).

Im Gegensatz zu den Verbänden der funktionalen Interessenrepräsentation ist es neuen sozialen Bewegungen, Bürgergruppen und NGOs gelungen, sich als Institutionen sozialer Interessenaggregation und -artikulation zu etablieren. Insbesondere in Südkorea ist in den 1990er Jahren ein tiefgreifender zivilgesellschaftlicher Strukturwandel zu verzeichnen gewesen. Nach 1987 kam es zu einer starken Zunahme des öffentlichen Interesses an Interessengruppen und NGOs, die von den Bürgern als Alternativen demokratischer Partizipation und sozialer Dienstleistungen entdeckt wurden. Wie aus den nachfolgenden Daten zu ersehen ist, hat die Zahl der NGOs nach der Demokratisierung rapide zugenommen: 55,8 % aller 1996 registrierten Organisationen wurden nach 1987 gegründet; bei den NGOs betrug der Anteil sogar 74,2 %.

Abbildung 2: Gründungszeit gesellschaftlicher Organisationen in Korea



* N = 3899. ** N = 730.

Quelle: Kim Hyuk-Rae 1997: 107 (Stand: Dezember 1996)

Betrachtet man die gesellschaftlichen Organisationen aufgerastet nach unterschiedlichen Gruppen und Gründungsdekaden, so ist zu erkennen, dass besonders Bürgergruppen – „voluntary public interest group[s] which participate in the political process in both direct and indirect ways, ultimately for the protection and benefit of the people as a whole“ (Lee 1997: 166) – vom assoziativen Boom der 1990er Jahre profitierten (Shin 2004). So entstanden zusätzlich zu den seit den 1970er Jahren existierenden, vorwiegend von Arbeitern, Studenten und Dissidenten getragenen gesellschaftlichen Organisationen (Minjung-Bewegung) eine Reihe neuer sozialer Bewegungen und Bürgergruppen, die sich vorrangig aus der städtischen Mittelschicht, den Büroangestellten und Intellektuellen rekrutierten und aus der einige der heute einflussreichsten NGOs des Landes hervorgegangen sind. Die nach 1987 entstandenen Bürgergruppen stehen sowohl in

„Konkurrenz als auch in Kontinuität mit den herkömmlichen sozialen Bewegungen. Beide bewegen sich innerhalb der Tradition der von den Intellektuellen geleiteten Bewegungen. Viele Aktivisten der alten Bewegungen sind in den neuen Bewegungen an verantwortlicher Stelle tätig“ (Kim B. K. 2002: 56).

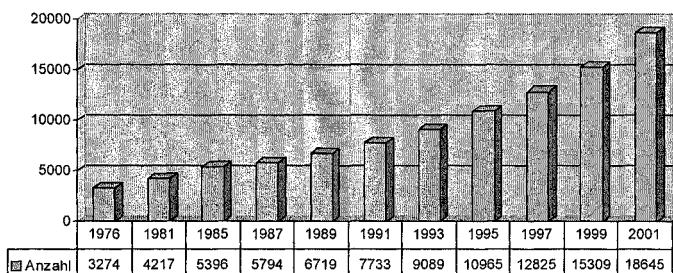
Wie die Gruppen der Minjung-Bewegung verstehen sich diese neuen Gruppen explizit als politische Organisationen. Ihre besondere Funktion für die Zivilgesellschaft und Demokratie ist darin zu sehen darin, dass sie anders als die Minjung-Bewegung der 1970er und 1980er Jahre und im Unterschied zu Verbänden nicht eine einzelne soziale Klasse oder funktionale Partikularinteressen zu repräsentieren vorgeben, sondern vornehmlich allgemeine gesellschaftliche Fragen thematisieren und somit eine wichtige Rolle bei der Entwicklung einer pluralistischen Gesellschaft übernehmen (Kim 1997: 94; Lee 1997: 166). Insbesondere die koordinierten Aktionen zahlreicher Gruppen aus dem Umfeld der Bürger-

gruppenbewegung bei den Parlamentswahlen von 2000 und den Präsidentschaftswahlen vom Dezember 2002 haben hier einen Beitrag zur Vertiefung der koreanischen Demokratie geleistet.

Dies gilt umso mehr, als die Konfliktaustragung und Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft und Staat in Südkorea in der Vergangenheit auch auf Seiten der gesellschaftlichen Akteure in erheblichem Maße durch einen Mangel an demokratischer Streitkultur sowie die Logik von Nullsummenspielen geprägt war. Die auch in den 1990er Jahren immer wieder zu beobachtenden gewalttätigen Demonstrationen und Protestaktionen der Studenten und Arbeiter sind Ausdruck der schon als gewohnheitsmäßig zu charakterisierenden Akzeptanz von politischer Gewalt als legitimem Instrument der Interessenartikulation und -durchsetzung, welche die Konsolidierung demokratischer Systeme eher behindert. Gleichwohl zeigen quantitative Untersuchungen für die 1990er Jahre einen kontinuierlichen Rückgang gewaltsamer Proteste zugunsten friedlicher, legaler Protestformen. Obwohl hierzu bislang noch keine Forschungsergebnisse vorliegen, kann zumindest die These aufgestellt werden, dass dies u. a. auf den mäßigen Einfluss der Bürgergruppen zurückzuführen ist.

In Taiwan beinhaltet die ideologische Konfrontation zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und dem Regime ein viel geringeres Konfliktpotenzial. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass bereits zu einem frühen Zeitpunkt der zivilgesellschaftlichen Formierung die Erfahrungen mit der gewaltsamen Unterdrückung zivilgesellschaftlicher Proteste den Befürwortern gewaltfreier Strategien in der taiwanesischen Zivilgesellschaft Auftrieb gaben (Chun 1993). Wie in den anderen drei Ländern ist auch Taiwans Zivilgesellschaft geprägt durch die Formierung zahlreicher neuer Non-Profit-Organisationen, die häufig ihren Ursprung in den neuen sozialen Bewegungen der 1980er Jahre haben. Insbesondere nach Einführung des Civil Organization Law 1987 nahm die Zahl dieser Formen der gesellschaftlichen Selbstorganisationen zu.

Abbildung 3: Entwicklung sozialer Vereinigungen in Taiwan (1976-2001)



Quelle: DGBAS <http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs2/91chy/table/s029.xls>, download 10/06/2003

Laut Civic Code sind alle Non-Profit-Organisationen in Taiwan als Stiftungen oder als soziale Vereinigungen registriert. Nach Tätigkeitsgebiet differenziert verteilen sich diese 1999 folgendermaßen: 31,1 % soziale Dienste und Wohlfahrt, 13,7% Literatur und Kultur, 12,6 % internationale Vereinigungen, 10,2 % Wirtschaftliche Vereinigungen, 3,4 % religiöse Vereinigungen, 3,0 % Medizin und Gesundheit, 26 % Andere (Asia Pacific Philanthropy Consortium 2001: 2 f.). Da zu den aufgelisteten sozialen Vereinigungen auch Sportvereine, Clubs oder rein private religiöse Organisationen gehören, können diese Angaben nicht ohne weiteres als Indikator für die Stärke der Zivilgesellschaft interpretiert werden. Gleichwohl geben sie aber einen Eindruck von der assoziativen Dynamik, die sich nach 1987 in der taiwanesischen Gesellschaft entwickelt hat.

Mit Hsiao (1990, 1994) lassen sich generalisierend für die große Mehrzahl der zivilgesellschaftlichen Akteure eine Reihe gemeinsamer, phasenübergreifender Merkmale feststellen. Wichtigstes Thema der meisten Akteure ist die direkt an das Regime gerichtete Forderung nach umfassenden sozialen und politischen Reformen sowie nach größerer Autonomie für die Zivilgesellschaft. Dabei bedienten sich die Akteure ganz überwiegend unpolitischer Strategien und sind auf Distanz zu sich formierenden Oppositionsparteien bedacht. Die rasche Institutionalisierung der Akteure meist noch in der Transitionsphase wird in der Konsolidierungsphase vermehrt begleitet von Koalitions- und Allianzbildungen zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren, die auf der Herausbildung gemeinsamer Ziele und Forderungen gegenüber der Regierung basieren. Bereits seit Ende der 1980er Jahre hatte die taiwanesische Zivilgesellschaft ihre negative Schutz- und Abwehrfunktion um eine konstruktive und bewahrende Komponente ergänzt. Insofern kann Taiwan als gelungenes Beispiel dafür gelten, wie eine aktive Zivilgesellschaft in einer ethnisch segmentierten Gesellschaft durch Konfliktlinien übergreifende Interessenartikulation und Mitgliedschaften stabilisierend auf die Demokratie einwirkt. Dies gilt umso mehr, als die politischen Parteien in Taiwan stärker als in anderen asiatischen Demokratien es verstanden haben, sich für zivilgesellschaftliche Gruppen zu öffnen, beispielsweise in Fragen der Sozialpolitik oder auf dem Gebiet des Umweltschutzes (vgl. u. a. Hsiao 2001; Aspalter 2002).

4 Schluss

Die Bewertung der Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in den ostasiatischen Demokratien muss differenziert ausfallen. So entstand in Thailand, Südkorea und auf den Philippinen eine strategisch handelnde Zivilgesellschaft, die für kurze Zeit über die Fähigkeit verfügte, in ideologischer, programmatischer und sozialstruktureller Hinsicht stark heterogene Gruppierungen und Akteure unter einem

organisatorischen Dach zu vereinen, während es der taiwanesischen Zivilgesellschaft an dieser Fähigkeit zum strategischen Handeln mangelte. Die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen, durch Erzeugung und Aufrechterhaltung sozialen Drucks die politischen Eliten zu konkreten Entscheidungen zu zwingen, nimmt – so zeigen die ostasiatischen Systemwechsel – mit der Verlagerung der Auseinandersetzung in die politischen Institutionen und auf die Frage der Aushandlungen konkreter demokratischer Verfahren rapide ab. Dieses pessimistische Fazit relativiert sich jedoch, vergleicht man die Niveaus des zivilgesellschaftlichen Engagements bzw. der Einflussnahme in der Demokratie mit der autoritären Phase. In diesem Sinne können die 1990er Jahre durchaus als Phase zivilgesellschaftlicher Expansion interpretiert werden. Die assoziative Dynamik der Zivilgesellschaft ist in allen vier Ländern ungebrochen. Weiterhin verfügen zivilgesellschaftliche Gruppen über erhebliche reaktivierbare Mobilisierungsréserven, wenngleich diese offensichtlich mit dem Grad der Institutionalisierung, programmatischen Kapazität und sozialen Verankerung der politischen Parteien variieren.

Somit sind die zivilgesellschaftlichen Organisationen einerseits als Alternativen oder Konkurrenten zu den politischen Parteien zu betrachten. Sie thematisieren deren Konsolidierungsdefizite und versuchen, die von den politischen Parteien nicht ausgefüllten Repräsentations- und Partizipationsdefizite zu kompensieren. Andererseits zeigen die Transitionserfahrungen aller vier Länder und das Interaktionsmuster von politischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Gruppen in der taiwanesischen Demokratie, dass die Konkurrenz zwischen den intermediären Akteuren der zivilen Gesellschaft und der politischen Gesellschaft um eine kooperative Komponente ergänzt werden muss, soll sie nicht die Stabilisierung und Vertiefung der repräsentativen Demokratie gefährden. Aus dieser Perspektive ist die sprichwörtliche Abkehr von Teilen der thailändischen (Zivil-)Gesellschaft von den zentralen Akteuren der repräsentativen Demokratie ebenso wie die von Akteuren und Organisationen der (Zivil-)Gesellschaft auf den Philippinen getragene Massenbewegung für die in einer konstitutionell fragwürdigen Weise durchgeführte Amtsenthebung von Präsident Estrada im Frühjahr 2001 in ihrer Wirkung auf die Konsolidierung der Demokratie ambivalent zu bewerten. Welche Bedeutung diese ambivalente Rolle der Zivilgesellschaften für die weitere Entwicklung der Demokratie haben wird, bleibt abzuwarten. Dennoch kann kein Zweifel daran bestehen, dass der positive Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Entwicklung der Demokratie in allen vier Ländern bislang gegenüber den „Schattenseiten“ (Merkel/Lauth 1998) überwiegt. Ein lebendiger Pluralismus zivilgesellschaftlicher Organisationen mag zwar keine notwendige Bedingung für das Entstehen einer Demokratie sein – für die Qualität einer demokratischen Ordnung ist eine autonome, artikulations- und durchsetzungsfähige Zivilgesellschaft jedoch (auch in Ostasien) von fundamentaler Bedeutung.

Literatur

- Amara, Pongsapich und Kataleeradabhan Nitaya (1997): Thailand Nonprofit Sector and Social Development. Bangkok
- Asia Pacific Philanthropy Consortium (2001): Strengthening Philanthropy in the Asia Pacific: An Agenda For Action. Background Paper: Taiwan
<<http://www.asianphilanthropy.org/appc/papers/Taiwan.pdf>> (Zugriff:16.06.2002)
- Aspalter, Christian (2002): Democratization and Welfare State Development in Taiwan. London
- Brown, Andrew, Thonachaisetavut Bundit und Kevin Hewison (2002): Labour Relations and Regulation in Thailand: Theory and Practice. City University of Hong Kong Working Papers Series No. 27, Hong Kong
- Buchanan, Paul G. und Kate Nichollas (2003): Labour Politics and Democratic Transition in South Korea and Taiwan. In: *Government and Opposition*, (38) 2: 203-238
- Chu, J. J. (1993): Political Liberalization and the Rise of Taiwanese Labour Radicalism. In: *Journal of Contemporary Asia*, (22) 2: 173-188
- CISJD (Christian Institute for Social Justice and Development) (1985): Democratization Movement and the Christian Church in Korea during the 1970s. Seoul
- Clarke, Gerald (1998): The Politics of NGOs in Southeast Asia. Participation and Protest in the Philippines. London
- Croissant, Aurel (1997): Demokratisierung in Südkorea: Die Rolle der Gewerkschaften und Unternehmerverbände. In: *Asien*, (64): 5-21
- Croissant, Aurel (2004a): Asien und Ozeanien. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bertelsmann Transformation Index 2003. Gütersloh: 273-313
- Croissant, Aurel (2004b): From Transition to Defective Democracy? Mapping Asian Democratization. In: Wolfgang Merkel und Aurel Croissant (Hrsg.): Consolidated or defective democracies? Problems of Regime Change, Special Issue of Democratization, Vol. 11, Nr. 5 (im Druck)
- Croissant, Aurel, Hans-Joachim Lauth und Wolfgang Merkel (2000): Zivilgesellschaft und Demokratie: ein internationaler Vergleich. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.): Systemwechsel 5. Die Rolle der Zivilgesellschaft. Opladen: 9-51
- Hsiao, Michael Hsin Huang (1990): Emerging Social Movements and the Rise of a Demanding Civil Society in Taiwan. In: *Australian Journal of Chinese Affairs*, (24) Juli: 163-180
- Hsiao, Michael Hsin Huang (1992): The Labor Movement in Taiwan: A Retrospective and Prospective Look. In: Dennis F. Simon und Michael Y. M. Kau (Hrsg.): Taiwan: Beyond the Economic Miracle. New York/London: 151-167
- Hsiao, Michael Hsin Huang (1994): Political Liberalization and the Farmer's Movement in Taiwan. In: Edward Friedman (Hrsg.): The Politics of Democratization: Generalizing East Asian Experience. Boulder u. a.: 202-218
- Hsiao, Michael Hsin Huang (2001): Taiwan's Social Welfare Movement Since the 1980s. In: Christian Aspalter (Hrsg.): Understanding Modern Taiwan: Essays in Economics, Politics and Social Policy. Aldershot u. a.: 169-204
- Huang, Chang Ling (1997): State Corporatism in Question: Labor Control in South Korea and Taiwan. In: *Chinese Political Science Review*, (27) June: 25-49

- Huang, Chang Ling (2002): The Politics of Regulation: Globalization, Democratization, and the Taiwanese Labor Movement. In: *The Developing Economies*, (XL) 3: 305-327
- ILO (International Labour Organization) (1998): *World Labour Report 1997-98. Industrial Relations, Democracy and Social Stability*. Geneva
- Kim, Bong Ki (2002): Die Rolle der Zivilgesellschaft für die Konsolidierung der Demokratie in Südkorea. In: Patrick Köllner (Hrsg.): *Sozialwissenschaftliche Koreaforschung in Deutschland. Aktuelle Forschungsthemen, Personen und Publikationen*. Hamburg: 47-77
- Kim, Hyuk Rae (1997): Korean NGOs: Global Trends and Prospects. In: *Global Economic Review*, (26) 2: 93-115
- Landé, Carl H. (2001): The Return of „People Power“ in the Philippines. In: *Journal of Democracy*, (12) 2: 88-103
- Lee, Chung Hee (1997): Citizen Groups in the Korean Electoral Process: The Case of the 15th General Election. In: *Korea Observer*, (29) 2: 165-181
- Leng, Tse Kang (1996): *The Taiwan-China Connection. Democracy and Development Across the Taiwan Straits*. Boulder/Oxford
- Merkel, Wolfgang und Hans-Joachim Lauth (1998): Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6-7: 3-12
- Naruemon, Thapchumbon (2002): NGOs and Grassroots Participation in the Political Reform Process. In: Duncan McCargo (Hrsg.): *Reforming Thai Politics*. Copenhagen: 183-203
- Pasuk, Phongpaichit (1999): *Civilising the State: State, Civil Society and Politics in Thailand*. The Wertheim Lecture, Amsterdam: Center of Asian Studies (Ms.)
- Pineda Ofreneo, Rosalinda (1987): The Catholic Church in Philippine Politics. In: *Journal of Contemporary Asia*, (17) 3: 320-338
- Schubert, Gunter (2003): Das politische System Taiwans. In: Claudia Derichs und Thomas Heberer (Hrsg.): *Einführung in die Politischen Systeme Ostasiens*. Opladen: 327-362
- Siliman, G. Sidney und Lela G. Noble (1998a): Citizen Movements and Philippine Democracy. In: dies. (Hrsg.): *Organizing for Democracy. NGOs, Civil Society, and the Philippine State*. Honolulu: 280-311
- Siliman, G. Sidney und Lela G. Noble (1998b): Introduction. In: dies. (Hrsg.): *Organizing for Democracy. NGOs, Civil Society, and the Philippine State*. Honolulu: 3-26
- Sungsidh, Piriyarangsan und P. Konchade (1996): The Industrial Relations in Thailand. In: Piriyarangsan Sungsidh und Itoga Shigeru (Hrsg.): *Industrial Relations System in Thailand*. Tokyo: 1-40
- Yearbook of Labor Statistics, verschiedene Jg.: Bureau of Labor and Employment Statistics, Department of Labor and Employment. Manila
- Yearbook of Labour Statistics, verschiedene Jg.: Labour Studies and Planning Division. Bangkok

China und die Zivilgesellschaft

Thomas Heberer und Nora Sausmikat

Einleitung

Der Begriff der Zivilgesellschaft wurde vor allem durch osteuropäische Intellektuelle in den frühen 1980er Jahren aufgegriffen und seither weitläufig rezipiert. Heute stellt er den Sammelbegriff für heterogene Konzepte und Definitionen dar, die je nach Disziplin unterschiedliche Schwerpunkte setzen (Hann/Dunn 1996; O'Donnell/Schmitter/Whitehead 1986; Cohen/Arato 1992; Gellner 1994; Merkel/Lauth 1997; Brook/Frolic 1997; White 1993; Sausmikat 2003; Schade 2002). Anders als z. B. in der Begriffserfassung durch den schottischen Intellektuellen der Aufklärung Ferguson, der den Schwerpunkt seiner Auseinandersetzung mit individuellen und kollektiven Akteuren auf die moralische Gemeinschaft legte, hat sich die auf Hegel zurückgehende Vorstellung einer Dichotomie zwischen Staat und Gesellschaft durchgesetzt (Hann 1996: 5). Der Begriff der Zivilgesellschaft bezieht sich demzufolge auf vom Staat unabhängige Teile der Gesellschaft, d. h. auf eine Vielfalt „autonomer, öffentlicher Schauplätze“ (Eisenstadt 1992: IX). Letztlich bedarf es Institutionen, die die Unabhängigkeit vom Staat (bzw. einer herrschenden Partei) und damit das Wirken der Zivilgesellschaft garantieren (Gewaltenteilung, Mehrparteiensystem, Pressefreiheit, Organisations- und Versammlungsfreiheit etc.). Doch es sind nicht nur vom Staat unabhängige wirtschaftliche, politische, religiöse und intellektuelle Einheiten, die Teil der Zivilgesellschaft sind. Unter Bedingungen eines autoritären sozialistischen Systems könnte bereits die Absicherung der Rechte der Bürger und ihres Eigentums als Teil einer solchen Zivilgesellschaft begriffen werden. Bezogen auf solche Länder meint der Begriff zunächst einfach die Herausbildung einer vom Staat unabhängigen Marktwirtschaft sowie die Möglichkeit politischer Partizipation der Bevölkerung.

Was den Bezug des im westlichen Kontext entstandenen Konzepts der Zivilgesellschaft auf die VR China anbelangt, so erscheint es fraglich, ob es überhaupt übertragbar ist. Die europäische Civitas wurde einerseits durch Römisches Recht, Aufklärung, Französische Revolution u. a. geprägt. Andererseits setzt Zivilgesellschaft einen Wandel von Clan- und Familieninteressen hin zu Gesellschaftsinteressen sowie einen Lernprozess voraus, der die Verantwortung und

Mitverantwortung freier Bürger stimuliert. Hiervon ist China noch weit entfernt, auch wenn eine soziale Ausdifferenzierung und Neuformierung von Interessen und Interessenvertretungen stattfindet. Von daher geht es u. E. eher um Momente der Herausbildung ziviler Strukturen und Denkmodelle.

Die Debatte um eine chinesische Form der Zivilgesellschaft wird seit einigen Jahren auch in China geführt. Der seit 1997 wiederbelebte Diskurs um die Schaffung einer Zivilgesellschaft impliziert den Schutz von Interessen- und Minderheitengruppen, ein unabhängiges Rechtssystem, Zugang zu unabhängiger Information, das Recht zur Gründung von Vereinigungen und Organisationen, und vor allem Presse- und Meinungsfreiheit (He 1996: 175-187; 1997: 200-204).

Zivilgesellschaftliche Protagonisten argumentieren, dass mit der entstehenden Mittelschicht die demokratischen Kräfte in der Gesellschaft gestärkt würden (Przeworski/Limongi 1997: 155-183; He 1997: 50). Dieses Argument wurde von ehemals in der 1989er Bewegung aktiven Intellektuellen mit dem Gegenargument zurückgewiesen, dass die Entstehung einer Mittelschicht Folge einer Demokratisierung sein müsse, da in einer totalitären Gesellschaft keine prodemokratische Mittelschicht entstehen könne (Ding Ding 2000: 113, 191). Wenn chinesische Wissenschaftler Messinstrumente für die Entstehung einer Zivilgesellschaft benennen wollen, dann arbeiten sie eher mit dem englischen Begriff „civil society organizations“. Solche Organisationen werden gefasst als soziale Wohlfahrtsorganisationen, die in Kooperation mit dem Staat die Aufgaben einer sich modernisierenden Gesellschaft gemeinsam bewältigen. Diese Konzeption hat sich weit entfernt von dem Konzept der „bürgerlichen Gesellschaft“ im Sinne Habermas', die als Grundlage Öffentlichkeit („public sphere“) idealtypisch als 'sozialen Raum' definiert, in dem sich öffentliche Meinung frei von autoritären Eingriffen artikulieren kann (Habermas 1984: 52). Aber die Verkürzung des komplexen Begriffs wurde ja schon in den angloamerikanischen Ansätzen zur *Zivilgesellschaft* mit der Intention verfolgt, die gesellschaftliche Transformation kommunistischer oder postkommunistischer Staaten mit einer bürgerlichen Ideologie zu unterlegen. Die sich etablierende 'Öffentlichkeit' in diesen Staaten ist also nicht mehr zwangsläufig an die enge Habermassche Definition einer „bürgerlichen Gesellschaft“ gebunden. Auf diese Weise können dann z. B. Ahnentempel oder Clanorganisationen als zivilgesellschaftliche Organisationen definiert werden (Yu 2003), denn sie scheinen für eine organisierte Öffentlichkeit zu stehen, die auf einer anerkannten dörflichen Elite, welche sich für das Gemeinwohl einsetzt, beruht und die sich ein gewisses Maß an Autonomie erobern konnte (Rowe 1990: 19). Autonomie heißt hier aber nicht gleichzeitig kritische oder den Staat kontrollierende Öffentlichkeit. Amerikanische Chinawissenschaftler und chinesischstämmige Amerikaner verbinden mit dem Begriff Zivilgesellschaft einen Wandel von einem totalitär geprägten Beziehungsgefüge Staat – Gesellschaft hin zu einer

sich pluralisierenden und diversifizierenden Gesellschaft, die nicht zwangsläufig gegen den Staat opponiert, aber autonome Räume erkämpft (Zhao 2000: 9; Ding Yijiang 2000: 132). China nimmt teil an einem globalen Veränderungsprozess, in dem Regierungen den Wohlfahrtsstaat zurückfahren. Manche chinesische Wissenschaftler lehnen daher die Konzeption einer Zivilgesellschaft als Instanz der Konfrontation zwischen Staat und Gesellschaft ab und plädieren für ein kooperatives Modell der Partnerschaft. Letztendlich beziehen sich die chinesischen Arbeiten zu Zivilgesellschaft auf eine 'Öffentlichkeit', die mit den staatlichen Instanzen gemeinsam Konzepte zur Organisation der entstehenden Interessengruppen erarbeitet. Konsequenterweise legt z. B. Yu Keping einen Begriff zugrunde, der Sozialmanagement, öffentliche Verwaltung und wirtschaftliche Interessenorganisationen als Basis der Zivilgesellschaft in China formuliert (Yu 2003).

Auch der polnische Soziologe Pjotr Sztompka stellt in seiner Auseinandersetzung mit dem Begriff der Zivilgesellschaft weniger die Frage einer Trennung von Staat und Gesellschaft in den Vordergrund als vielmehr die Frage, welche Voraussetzungen für eine Zivilgesellschaft in postsozialistischen Gesellschaften überhaupt erforderlich sind. Er stellte vier Kategorien auf, derer es bedarf, um zivilgesellschaftliche Kompetenz und damit die Voraussetzungen für eine moderne Zivilgesellschaft zu erlangen:

- einer *Unternehmenskultur* als Voraussetzung für Teilnahme an der Marktwirtschaft;
- einer *Bürgerkultur* als Vorbedingung für Partizipation an einer demokratischen Ordnung;
- einer *Diskurskultur* als Voraussetzung für eine Teilnahme an freier geistiger Auseinandersetzung und
- einer *Alltagskultur* als Vorbedingung für die tagtägliche Interaktion in einer modernen Gesellschaft (Sztompka 1993: 88 f.).

Existieren solche Voraussetzungen nicht bzw. bilden sie sich nicht heraus, dann kann von einer Zivilgesellschaft nicht gesprochen werden.

Unser Beitrag greift diese Beobachtung auf und analysiert ausgewählte Politikfelder, an Hand derer gezeigt werden soll, ob sich eine solche politische Kultur in der VR China herauszubilden beginnt.

1 Stärkere Trennung Staat–Gesellschaft durch Reformprozesse

Die erste Voraussetzung zivilgesellschaftlicher Prozesse besteht in der Herausbildung von Aktionsräumen außerhalb der staatlichen Organisation und dem

Anwachsen gesellschaftlicher Kräfte. Der Reformprozess hat hier entscheidende Impulse in Gang gesetzt. Die Rückkehr zu familiärer Bewirtschaftung im ländlichen Raum ab 1979 und der damit verbundene Rückzug staatlicher Organisationseinheiten aus den Dörfern war der erste Schritt zur Stärkung gesellschaftlicher Kräfte. Der Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit im Zuge der Kulturrevolution (1966-76) führte in den 1970er Jahren zu einer Wirtschaftskrise, gekennzeichnet durch eine deutliche Verschlechterung der Versorgungslage mit Agrargütern und Gütern des täglichen Bedarfs. Zunächst in Armutgebieten, dann aber in weiten Teilen des Landes kehrte die Landbevölkerung in den 1970er Jahren spontan zur Bewirtschaftung des Bodens auf Familienbasis zurück. Als die politische Führung erkannte, dass die familiäre Bewirtschaftung nicht nur als Stimulus zur Ertragssteigerung wirkte, sondern diese Steigerungen auch relativ rasch zu einer Verbesserung der Versorgungslage in den Städten führten, etablierte sie dieses Programm landesweit als Landwirtschaftsreform.

1.1 Differenzierung der Gesellschaft

Die Rückkehr zur Familienbewirtschaftung hatte aber noch weitere Effekte. Nun, wo die kollektive Arbeitsorganisation aufgehoben war, zeigte sich, dass die familiäre Bewirtschaftung nicht mehr so viele Arbeitskräfte benötigte. Im Agrarsektor wurde eine große Zahl von Arbeitskräften freigesetzt, die keinen Zugang zum alternativen Sektor der Staatsbetriebe hatten. Eine Tätigkeit als selbständiger Händler oder Handwerker bildete den einzigen Ausweg. Die große Zahl von schätzungsweise 150-200 Mio. überschüssigen Arbeitskräften, die auf dem Land keine Arbeit finden konnten, drängten in die berufliche Selbständigkeit und zugleich in den urbanen Raum hinein. Ländliche Handwerker, Händler und Wanderarbeiter füllten das Vakuum an Dienstleistungen und billigen Arbeitskräften in den Städten. Sie bildeten zugleich den Kern für die Entstehung und rasche Entwicklung eines privaten Wirtschaftssektors, der in den 1980er Jahren schließlich von der politischen Führung akzeptiert wurde und die Basis für marktwirtschaftliche Strukturen darstellte. Mit über 90 % aller Unternehmen und ca. 50 % aller Beschäftigten ist dieser Sektor heute der dynamischste Wirtschaftssektor und trägt maßgeblich zu den hohen Wachstumsraten Chinas bei. Diese Entwicklung führte zum Entstehen einer Klein- und Großunternehmerschaft, die nicht nur wirtschaftlich, sondern zunehmend auch politisch aktiv wurde. Der 16. Parteitag Ende 2002 gewährte Privatunternehmern schließlich Zugang zur Kommunistischen Partei (Dickson 2003 und Heberer 2003a).

Doch nicht nur die Landbevölkerung und die Selbständigen differenzierten sich. Die rasche Wirtschaftsentwicklung und die Einbindung in den Weltmarkt

förderten die Entstehung von „professionals“ und damit einer wichtigen Gruppe der städtischen Mittelschichten. Die Rolle von technisch und akademisch Gebildeten in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik nahm signifikant zu.

1.2 Anwachsen sozialer und regionaler Disparitäten

Die Differenzierung der Gesellschaft brachte jedoch auch neue Gruppen von Verlierern der Reform hervor. Es entstanden Wohlstandsgefälle, regionale Disparitäten und die auch in anderen Transformationsländern zu beobachtende Revitalisierung der Schattenmärkte. Zu diesen Schattenmärkten gehören auch der Prostitutionsmarkt sowie der sich im ländlichen Raum ausbreitende Mädchenhandel. Der Gini-Koeffizient, das Maß für Einkommensungleichheit, hat mittlerweile die als kritische Grenze festgesetzte Marge von 0,4 überschritten (Li Peilin 2004: 74).¹ Städtische sowie ländliche Armut nehmen zu. Vor allem in den nördlichen Schwerindustriezentren mehrten sich die Arbeiterproteste. Aber auch in den traditionellen Agrarzentren in Zentral- und Westchina protestierte die Landbevölkerung gegen steigende Abgaben und forderte politisches Mitspracherecht (Bernstein/Lü 2000: 757-759). Gleichzeitig wirkte sich das Bekenntnis des Parlaments, des Nationalen Volkskongresses (NVK), im März 1999 zum sozialistischen Rechtsstaat positiv auf die Thematisierung und Einforderung von Schutzrechten und damit auf die Herausbildung eines Rechtsbewusstseins aus. Die komplexen Beziehungen Staat–Gesellschaft konnten nicht mehr mit Hilfe einfacher politischer Richtlinien gesteuert werden, sondern verlangten Kontinuität und Rechtssicherheit. Von daher bemühte sich die politische Führung um die Absicherung von Rechten und die Verrechtlichung der gesellschaftlichen Beziehungen. Die Bereitschaft der Regierung, sich u. a. von der deutschen Regierung in der Herausbildung rechtsstaatlicher Strukturen beraten zu lassen (sog. Rechtsstaatsdialog), darf zwar nicht darüber hinwegtäuschen, dass bisherige Rechtsreformen weniger die Stärkung der Rechte der Bevölkerung als vielmehr die der Autorität des Staates verfolgen. Dennoch hat sich, wie wir später zeigen werden, auf der Grundlage der öffentlich diskutierten Rechtsreformen ein neues Rechtsbewusstsein herausgebildet, was dazu führt, Konflikte vermehrt über den Rechtsweg zu lösen. Zwar sind unabhängige Gewerkschaften weiterhin illegal, dennoch kommt es verstärkt zur Gründung von Verbänden von Rechtsanwälten, Bürgerinteressengruppen und Konsumentenschutzorganisationen.

¹ Das Blaubuch für die chinesische Gesellschaft konstatiert für 2002 einen GINI-Koeffizienten von 0,45, obgleich dieser Wert sehr wahrscheinlich nach oben korrigiert werden muss.

1.3 Die KPCh: von der Klassen- zur Volkspartei

Zunehmend war die Kommunistische Partei nicht mehr in der Lage, die Ausdifferenzierung der Wirtschafts- und Gesellschaftsprozesse zu steuern. Die zunehmende Komplexität dieser Prozesse führte zur Aufgabe der Planwirtschaft zugunsten der Marktwirtschaft. Der Parteistaat konzentrierte sich mehr und mehr auf die Kontrolle und Steuerung der ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen und Makrofelder: tendenzieller Minimal- statt alles kontrollierender Maximalstaat. Das Entstehen neuer gesellschaftlicher Gruppen und Interessen verlangte zugleich Organisationen und Verbände, denn der Staat galt ja als Interessen ausgleichende Institution und die Partei vermochte die Interessen der unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräfte nicht mehr monopolartig zu vertreten. Zwar wandelte sich die Partei mit ihrer These von den 'Drei Vertretungen' (Vertretung des gesamten chinesischen Volkes, der fortgeschrittenen Produktivkräfte und der fortgeschrittenen Kultur Chinas) von einer Arbeiter- und Bauern-, d. h. von einer Klassenpartei zu einer Volkspartei. Aber die konkrete Interessenvertretung überließ sie einer Fülle von beruflichen, fachlichen und sozialen Vereinen und Verbänden. Unabhängigkeit dieser Organisationen war nicht intendiert, die Partei sollte nach wie vor die alleinige Führung innehaben, aber der Rahmen von Verhandlungs- und Aushandlungsprozessen zwischen Staat und Gesellschaft wurde dadurch beträchtlich ausgeweitet.

2 Neue Interessengruppen und -organisationen

Gesellschaftliche Interessenorganisationen, d. h. Vereinigungen zu organisierter Artikulierung, aber auch zur Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen von Teilgruppen der Gesellschaft, gelten als wichtige Faktoren zivilgesellschaftlicher Prozesse. Im Interesse ihrer Mitglieder bemühen sie sich um Einflussnahme gegenüber der Gesellschaft und der politischen Administration. Dies muss als politischer Prozess begriffen werden, auch wenn er zunächst – wie in China – etwa über Berufsvereinigungen erfolgt. Demokratisierungstheoretiker wie Larry Diamond haben darauf hingewiesen, dass die Organisation eines breiten Spektrums von Interessen eine wichtige Grundlage für demokratischen Wettbewerb bildet (Diamond 1997; Schmitter 1997).

Vereine, von autoritären Regimen häufig als Bedrohung empfunden, haben keineswegs nur destabilisierende Wirkung, sondern tragen bei zur Ordnung der Gesellschaft und zur Regulierung von Konflikten zwischen Staat und den verschiedenen sozialen Gruppen. Im westlichen Kontext wird den Interessengruppen eine offene, formelle mit- und einwirkende Rolle auf Politik und Öffentlichkeit

zugewiesen. Eine solche Begriffsbestimmung ist, auf China bezogen, problematisch, weil sie weder den Abläufen im politischen System noch der politischen Kultur gerecht wird. Die beiden japanischen Entwicklungstheoretiker Shigetomi und Otsuka (2002) verwiesen auf die Verwurzelung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Patron-Klient-Netzwerken wie den Clan- und Verwandtschaftsbeziehungen. Vereine und Verbände übernahmen in solch einer Kultur die Aufgabe der Ressourcenverteilung, wenn staatliche Institutionen dem wachsendem Bedarf nicht mehr gerecht werden könnten. Würden sich die Interessenverbände in China als „pressure groups“ gegenüber dem Staat betätigen, die unabhängigen Interessen zur Durchsetzung verhelfen wollen, so würden sie entweder nicht zugelassen oder verboten werden. Nicht Druck auf den Staat, sondern Konsens und Konsultation, wobei Zugeständnisse beider Seiten möglich sind, bilden den Rahmen, innerhalb dessen Interessengruppen in China sich derzeit bewegen können. Die für Interessengruppen im westlichen theoretischen Kontext so wichtige Autonomie und Willensbildung existieren in China bislang nicht. Daher kommen westliche Wissenschaftler immer wieder zu der Schlussfolgerung, fehlende Unabhängigkeit vom Staat bedeute, dass von Interessengruppen nicht gesprochen werden könne.

Einwirkung bezieht sich hier u. a. auf Diskussions- und Konsultationsprozesse, Public-Relations-Maßnahmen, Nutzung oder Bildung von sozialen Beziehungen, bis hin zu gewaltlosem Widerstand, Korruption und Bestechung. In einer sich differenzierenden Gesellschaft kann eine Partei allein nicht alle wirtschaftlichen, technischen und gesellschaftspolitischen Fragen aufwerfen und lösen. Sie muss sich in ihren Entscheidungen zunehmend auf Gruppen einstellen und verlassen, die partikulare Ziele und Interessen vertreten. Dies bedeutet jedoch noch nicht, dass die Partei unter direkten Druck von „pressure groups“ gerät.

Wie oben dargelegt, hat die Herausbildung neuer gesellschaftlicher Schichten und Akteure in China zur Entstehung neuer sozialer Gruppen geführt. Neue Gruppeninteressen drängten zur Bildung von funktionsfähigen Berufsverbänden bzw. Interessenvertretungsorganisationen. Ein Spezifikum dieser Entwicklung ist, dass die Mehrheit solcher Vereinigungen zunächst auf dem Lande entstand. Ein wesentlicher Grund dafür war, dass es für die Landbevölkerung jahrzehntelang keine organisatorischen Kanäle für die Artikulation von Interessen und damit zur Kanalisierung von Konflikten gegeben hat. Durch Zerschlagung traditioneller Dorfgemeinschaften (wie der Clans) und die Einbindung in kollektive Strukturen (Produktionsgruppen, -brigaden und Volkskommunen) versuchte die Partei ab den 1950er Jahren die Interessen der Bauernschaft auf ihr Entwicklungskonzept sowie auf die Interessen eines weitgehend abstrakten 'Kollektivs' zu reduzieren. Wo die Organisierung von gesellschaftlichen Interessen verboten ist, dort können sich Bedürfnisse und Forderungen von Gruppen nicht artikulieren. Die Folge ist,

dass sich Widersprüche und Konflikte in anderer Form ausdrücken: in spontaner Entladung von Unzufriedenheit, Kriminalität, Vandalismus usw.

2.1 Vereinigungen und Verbände

Dass die Organisationsinitiative vom ländlichen Raum ausgeht, zeigt sich nicht nur an der Vielzahl unternehmerischer Vereinigungen auf dem Land, sondern auch in der Wiederbelebung traditioneller Organisationen. So bildeten sich auf lokaler Ebene unabhängige oder semiunabhängige Organisationen wie Landsmannschaften, Clans, religiöse Vereinigungen (Untergrundkirche), Geheimgesellschaften, Berufsverbände, autonome Künstlervereinigungen usw. In den Städten begannen sich Bauern auf der Grundlage gleicher Interessen ebenfalls zu solchen traditionellen (und inoffiziellen) Organisationen und Interessenvereinigungen zusammenzuschließen, vornehmlich zu Landsmannschaften und Bettlerbanden bis hin zu kriminellen Vereinigungen mit mafiaähnlichen Strukturen, die Unternehmen betreiben, Schutzgelder und Straßengebühren einfordern und teilweise relativ große Gebiete kontrollieren (Hu 1994: 2). Wie weit das geht, zeigt eine Untersuchung über zugewanderte Straßenhändler in Peking, die landsmannschaftlich organisiert sind: Auf dem Tianwaitan-Markt in Peking z. B. stammten Anfang der 1990er Jahre 70 % der Händler aus Yiwu in der Provinz Zhejiang. Sie kontrollierten nicht nur einen Großteil des Großhandels mit kleinem Alltagsbedarf, sondern waren auch als Interessenverband organisiert. Solche Landsmannschaften beziehen meist gleiche Wohnquartiere und bilden auf diese Weise relativ geschlossene Migrantengemeinschaften (Shi 1992: 37).

Die informelle Organisation reicht bis in den geschäftlichen Bereich hinein. So bilden sich z. B. Vereinigungen von Privathändlern, die zum Mittel kollektiver Abwanderung von einem Markt in einen anderen greifen, um sich gegen Schikane und Schröpfung durch Verwaltungsbeamte zu wehren. Vorreiter sind hierbei bäuerliche Händler. Selbst (illegale) Gewerkschaften der Wanderarbeiter sind entstanden, die Streiks und Demonstrationen organisieren (Hu 1994: 1). Wie in anderen Entwicklungsländern auch, führte die Zersplitterung der Bauern in den Städten zur spontanen Bildung von Vereinigungen auf der Grundlage lokaler, ethnischer oder berufsmäßiger Herkunft.

Autonome Organisationen dieser Art weisen darauf hin, dass es ein wachsendes Bedürfnis der Landbevölkerung nach autonomen Interessenvereinigungen gibt. Weil sie illegal sind, vermögen sie indessen nicht direkt Einfluss auf den Staat auszuüben. Dieser gerät aber zunehmend unter Druck, derartige Interessenvereinigungen zuzulassen, um Kontrolle darüber ausüben und deren Tätigkeit gegenüber kriminellen Handlungen abgrenzen zu können. Die Gründung wissen-

schaftlicher, beruflicher, fachlicher, künstlerischer oder von Hobbyvereinen bzw. Vereinigungen ist seit den 1980er Jahren gesetzlich erlaubt, sie sollen jedoch staatlicher Kontrolle unterworfen sein (*Renmin Ribao* 09.11.1989). Voraussetzung ist, dass eine offizielle Stelle den formalen Antrag auf Anerkennung eines Vereins stellt und zugleich die formelle Schirmherrschaft übernimmt. Da diese Institutionen mit der Schirmherrschaftsübernahme auch die Funktion eines Aufsichtsorgans ausüben, ihre Leitungen für Fehlverhalten der Vereinigung zur Verantwortung gezogen werden können, sind die Ersteren nur dann dazu bereit, wenn sie Vorteile daraus ziehen können oder aber aufgrund persönlicher Beziehungen.

Zielsetzung bzw. Form der Gründung sowie die Anbindung an eine staatliche Organisation zeigen, dass es vielfältige Verwebungen zwischen diesen Vereinigungen und dem Staat (der Partei) gibt. In der Regel bemühen sich Vereinigungen, namhafte Funktionäre für eine Ehrenmitgliedschaft oder als Berater zu gewinnen, im Interesse politischer Protektion und sozialer Anerkennung.

Zwar kann dadurch die Interessenunabhängigkeit beeinträchtigt werden. Doch nicht die „pressure group“ ist intendiert, sondern die *guanxi*-Gruppe, die Probleme und Konflikte nach dem Patronageprinzip löst. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass Verbände und Vereinigungen primär die Interessen von Partei und Staat vertreten. Es war der durch Ausweitung des Marktes, durch politische Liberalisierung und durch wachsende Autonomie der Gesellschaft entstandene gesellschaftliche Druck, der die Zulassung von Vereinigungen, auch spontan von unten gebildeten, erzwang. Und in einer Gesellschaft, in der die unabhängige Existenz von politischen oder organisatorischen Parallelstrukturen nicht erlaubt ist, sind Interessenvertretung und Teilnahme an Verhandlungsprozessen zwischen Staat und Interessengruppen ohne solche Verwebungen nicht möglich. Die chinesische „bargaining society“ bedarf, im gegenwärtigen Zustand, einer solchen Verflechtung, weil zum einen nur so ein gewisses Maß an Partizipation gesellschaftlicher Gruppen ermöglicht wird (Lampton 1992). Zum anderen können Vereine über die ihr vorgeordnete staatliche Trägerorganisation Einfluss auf die Politik nehmen.

Ende 2001 soll es bereits 230.000 offiziell registrierte nichtstaatliche Vereinigungen gegeben haben (Ding Yuanzhu 2003: 235). Das für die Registrierung zuständige Ministerium für Zivilverwaltung nennt für 2003 allerdings die Zahl von 133.340 registrierten Vereinen, davon zählen 37.638 zu Berufs- und Fachverbände, 39.149 zu Branchenverbände, 37.968 sind Wissenschaftliche Vereinigungen, 17.284 fachübergreifende Organisationen, 1.268 Stiftungen und 33 Vereine mit Mitgliedern aus Hongkong, Macao oder dem Ausland. Diese Statistik umfasst indessen weder lokale Vereinigungen noch die viele Millionen zählenden bäuerlichen Fachvereinigungen (*Renmin Ribao*, 19.04.2004). Vereine und Orga-

nisationen unterhalb der Kreisebene werden in der Regel überhaupt nicht erfasst, weil eine Anmeldung nicht unbedingt erforderlich ist.

Von der Funktion her lassen sich Vereinigungen zum Erfahrungsaustausch und Hobbyvereine, solche zur Verfolgung gemeinsamer wirtschaftlicher oder sozialer Interessen (Unternehmens- oder Branchenvereinigungen, Vereine mit sozialen Zielsetzungen oder NGOs), zur Einbindung gesellschaftlicher Gruppen, wie die Unternehmer- oder Selbständigenverbände, offizielle religiöse Vereinigungen u. a., zur Verfolgung staatlicher Interessen gegenüber auswärtigen Institutionen oder Personen (wie die von staatlicher Seite gegründeten Vereinigung der Auslandschinesen, Gesellschaften für Verwandte von Taiwanesen oder die Freundschaftsgesellschaften) sowie solche zur Akquirierung zusätzlicher Finanzmittel oder zur Durchführung unabhängigerer Tätigkeiten, wie die von staatlichen Institutionen gegründeten Gesellschaften für Wissenschaft und Technik, unterscheiden.

Bei den verschiedenen Organisationen muss zwischen den *guanban*-Organisationen, deren Leitungen von Partei- und Staatsstellen ernannt und deren Finanzmittel vom Staat zugewiesen werden; den *banguan*-Organisationen, deren Leitungen aus Institutionen stammen, denen die *banguan*-Einheit zugeordnet ist und deren Finanzen vom Staat zugeteilt wurden oder eigenbeschafft sind und drittens den *minban*-Organisationen, die – mit behördlicher Genehmigung – auf Vorschlag von unten gegründet wurden und finanziell selbstverantwortlich agieren, differenziert werden (Wang/She/Sun 1993: 72 ff.).

Richtig ist, dass alle diese Organisationsformen unter der Aufsicht von Partei und Staat arbeiten und nicht als unabhängige Institutionen begriffen werden können. Ihre Zielsetzung und ihr Wirken unterliegen behördlicher Kontrolle. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die genannten Organisationen Vermittlerfunktion zwischen Partei/Staat und ihren Mitgliedern einnehmen und über einen gewissen Spielraum verfügen.

Die zunehmende Trennung von öffentlicher und privater Sphäre, der Rückzug des Staates aus einer Vielzahl gesellschaftlicher Teilbereiche, wenn bislang auch noch weitgehend aus der Ökonomie, gibt solchen Vereinigungen größeren Handlungsspielraum, erweitert das Ausmaß an Autonomie und schafft ein artikuliertes gesellschaftliches Gegengewicht gegenüber staatlichem Handeln. Es ist der These Dings zuzustimmen, dass über Vereinigungen und Interessengruppen die Gesellschaft Staat und Partei infiltriert und damit Wandlungsprozesse in Gang gesetzt werden, ein Faktor, der im Prozess osteuropäischer Veränderung eine wichtige Rolle gespielt hat. Der Doppelcharakter der Vereinigungen zeigt sich darin, dass sie einerseits über zahllose Fäden mit den Partei- und Staatsstrukturen verwoben sind, bis hin zu einer Art von 'institutionellem Parasitismus', d. h. der Interessen- und Finanzanbindung an Staat/Partei; andererseits können

partei- und staatsnahe Institutionen durch diese Organisationen unterwandert und verändert werden. Auf diese Weise, so Ding, begannen gesellschaftliche Kräfte Staat und Partei zu infiltrieren. Ding kritisiert zu Recht, dass das Konzept der Zivilgesellschaft diesem Doppelcharakter nicht gerecht wird, weil es von einem Antagonismus Staat–Gesellschaft ausgeht und Verwebungen zwischen beiden nicht aufzudecken vermag (Ding 1994: 298 ff.).

Da parallele politische Strukturen (noch) nicht toleriert werden, kann die Alternative zunächst nur darin bestehen, unabhängige gesellschaftliche Aktivitäten zu verfolgen, die den Staat politisch nicht herausfordern (McCormick/Su/Xiao 1992: 192). Die zunehmende Autonomie der Wirtschaft gegenüber dem Staat und der damit einhergehende soziale Wandel werden den Raum autonomer Gruppen weiter anwachsen lassen.

2.2 *Issue-Groups, NGOs und GONGOs*

Als klassisches Element der Zivilgesellschaft gilt der Bereich der nichtstaatlichen Organisationen mit Ausrichtung auf politischer Partizipation. Die Popularisierung des westlichen Begriffs der NGOs als ein zentrales Element der Zivilgesellschaft wurde vor allem durch die IV. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 vorangetrieben. Zwar wurden die Veranstaltungen der internationalen NGOs nach Huairou, einem Vorort von Peking, ausgelagert. Die Regierung realisierte aber die überaus starke internationale Präsenz von NGOs und reagierte mit der Aufwertung von zivilgesellschaftlichen Akteuren. Seither werden selbst parteinahe Massenorganisationen wie der staatliche Frauenverband in die Kategorie der nichtsstaatlichen Organisationen eingeordnet. Verständlicherweise wird daher der Begriff NGO in China heftig diskutiert.

Allerdings gab es auch schon vor der „NGOisierung der Weltpolitik“ (Altwater/Brunnengräber 2002: 8) und der Popularisierung des Konzeptes der Zivilgesellschaft ‘nichtstaatliche’ Initiativen, die zum Teil der westlichen Fokussierung des Konzeptes auf eine stark politisch ausgerichtete Schaffung einer kritischen Öffentlichkeit entsprachen. Die koreanische wie auch die chinesische Entwicklung verbindet eine Wellenbewegung von politischen Widerstandsbewegungen in den 1980er Jahren hin zu legalen, inkorporierten und politisch eher neutralen Wohlfahrtsinitiativen. Ähnlich wie in Südkorea entstanden in China während der 1980er Jahre vor allem in den urbanen Zentren zahlreiche Initiativen, die sich für politische Mitbestimmung und eine freie Presse engagierten. Darüber hinaus kam es ab 1985 zu einem regelrechten Boom von nichtstaatlichen Aktivitäten als Reaktion auf die negativen sozialen Auswirkungen der wirtschaftlichen Reformpolitik. So organisierte z. B. die Frauenforscherin Li Xiaojiang 1985 das erste

nichtstaatliche Symposium in Zhengzhou, welches sich kritisch mit bestehenden Dogmen zur geschlechtlichen Gleichberechtigung und der gesellschaftlichen Wirklichkeit auseinandersetze (Sausmikat 1995: 23). In diese Zeit fallen auch die ersten Gründungen von telefonischen Beratungszentren, die später in den 1990er Jahren als namhafte NGOs aufsteigen sollten.

Wie wir jedoch wissen, beendete das radikale Vorgehen der chinesischen Regierung 1989 gegen die demonstrierenden Studenten die Entwicklung einer politisch kritischen Gegenöffentlichkeit außerhalb des Staates. Seither sind die Bestrebungen der Regierung, politisch kritische Stimmen in den Politikprozess zu integrieren, kontinuierlich gewachsen. Seit 1995 ist auch der Begriff der Nichtregierungsorganisation im alltäglichen Sprachgebrauch seiner politisch destabilisierenden Konnotation enthoben. Dies lag u. a. daran, dass der Trend weg von Staatsfürsorge und hin zu Privatinitiativen oder Wohlfahrtseinrichtungen als Lösung der zukünftigen sozialen Probleme angesehen wird. Im Herbst 2000 fand eine internationale Konferenz zur Entwicklung von NGOs an der Qinghua-Universität in Peking statt. Hier wurde das Ziel chinesischer NGOs aus der Regierungsperspektive offen dargelegt: NGOs sollen als Wohlfahrtsinitiativen an die Stelle traditioneller Wohlfahrtseinrichtungen treten. Sie sollen, so war es in den ersten Regulierungen für NPOs vorgesehen, „Non-Profit-Dienstleistungen anbieten können, die von Unternehmen, sozialen Organisationen, sozialen Kräften oder Privatpersonen finanziell unterstützt werden“.² Sie dienen vornehmlich der Mobilisierung der sogenannten ‘sozialen Kräfte’ zum Zwecke der Substituierung der Regierung im Bereich der sozialen Wohlfahrt und darüber hinaus der Verschlankung der Bürokratie. Negativ formuliert heißt dies, dass viele NGOs zu Versorgungsinstitutionen von pensionierten oder entlassenen Regierungskadern und als institutionelle Vehikel zur Beantragung von internationalen Fördergeldern missbraucht werden können.³ Ein 2002 international bekannt gewordener Skandal war z. B. die Veruntreuung von zwölf Mio. US\$ Spendengeldern durch das Project Hope, gegründet und verwaltet durch die Kommunistische Jugendliga. Dieses Projekt sollte mittellosen oder ärmeren Familien die Ausbildung ihrer Kinder durch die Erstattung der Schulgebühren ermöglichen. Solche Skandale bringen natürlich viele der staatlich organisierten GONGOs in Misskredit. Richtig ist, dass es in China wie in anderen asiatischen Staaten das Kuriosum von ‘staatlichen NGOs’ gibt. Diese Organisationen werden von staatlichen Behörden als NGOs gegründet, um (offiziell) als Transmissionsriemen in die Gesellschaft hineinzuwirken.

² Artikel 2 der „Bestimmung über Anmeldung und Verwaltung gesellschaftlicher Vereinigungen“, abgedruckt in China Development Brief, A million flowers bloom; on is weeded out, Vol. II, Nr. 4, März 2000: 12.

³ Interview mit dem Direktor von China Development Brief im Sommer 2000.

Die Hoffnung auf private Initiative wird jedoch durch die komplizierten Antragsbedingungen zur Gründung von NGOs konterkariert. Private Initiativen sollen in rechtsfähige Körperschaften überführt werden. Für die chinesischen NGOs gilt, was auch für Vereinigungen Vorschrift ist: Keine soziale Organisation oder Vereinigung kann sich ohne die Genehmigung durch das örtliche Büro des Ministeriums für Zivile Angelegenheiten (und durch die Anbindung an eine Trägereinheit) akkreditieren (Saich 2000: 129). Die Bedingung, eine Trägereinheit zu finden, die am Ende Kosten und Verantwortung tragen soll, die aber auch alleine befugt ist, Spendengelder einzutreiben, blockiert kleinere Gruppen und Interessenverbände. Darüber hinaus sind die NGOs verpflichtet, sich durch die Kontrollinstanz des zentralen 'Büros für die Verwaltung von Vereinen' verwalten zu lassen und keine regionalen Büros zu eröffnen, wodurch eine horizontale Ausbreitung von Grassroot-Organisationen so gut wie unmöglich ist. Die horizontale Vernetzung der NGO-Institutionen sollte durch die 1998 überarbeitete Bestimmung über Anmeldung und Verwaltung gesellschaftlicher Vereinigungen verhindert werden. Daher werden oft nationale Wohlfahrtseinrichtungen wie z. B. der nationale Frauenverband zur dominanten Trägereinheit, unter der sich neu gegründete Institutionen sammeln (Saich 2000: 132)

Die Abhängigkeit von den Trägerorganisationen bringt es auch mit sich, dass die Organisationen von der politischen Stabilität des Partners abhängig sind. Fällt dieser z. B. in Ungnade, so ist die Organisation von der Schließung bedroht. So geschehen im Fall des Diskussionsclubs von Wang Yanhai zum Thema Homosexualität. Wang Yanhai arbeitete im Institut für Gesundheitserziehung. Als der Koordinator im Gesundheitsministerium entlassen wurde, geriet Wang unter Druck. Er gründete seine eigene NGO Aizhi-Aktionsgruppe (Liebeswissen Aktionsgruppe), der allerdings 2002 die Registrierung entzogen wurde, da Wang vorgeworfen wurde, er habe durch eine Internetmeldung 'internes Material' öffentlich gemacht. Wang hatte Dokumente des Henaner Gesundheitsbüros veröffentlicht, aus denen hervorging, dass der Regierung schon seit Mitte der 1990er Jahre die Dringlichkeit der AIDS-Problematik bekannt war, dass sie jedoch keine entsprechenden Maßnahmen zur Eindämmung und Aufklärung einleitete.

2.3 *Der Charakter von NGOs*

Wie unsere Darlegungen verdeutlichen, gibt es unterschiedliche Wege, NGOs zu gründen. Wir können grundsätzlich zwischen folgenden drei Gründungstypen unterscheiden: Diejenigen durch Partei- oder Regierungsinstanz initiierten, Gründungen von Akademikern oder Spezialisten für ein thematisches Feld (professionelle und akademische Vereinigungen) sowie spontan aus Einzelaktionen

und Bürgerinitiativen entstandene Gruppen, aus denen sich später Gründungen von Vereinigungen mit Anbindung an einen staatlichen Träger entwickelten.

Des Weiteren zählen auch Handelsvereinigungen und Stiftungen zu den sozialen Organisationen. Ebenso variieren auch die Ziele und Funktionen der Vereinigungen und NGOs stark voneinander. So kann man folgende Funktionen unterscheiden: *Awareness raising* und Anwaltschaft (AIDS-Gruppen, Umweltgruppen, Migrantengruppen, Homosexuellengruppen), Erziehungs- und Aufklärungsfunktion (chinesisches Rotes Kreuz, Aufklärungsgruppen für Prostituierte), Lobbyarbeit (unabhängige Zeitungen, Verbraucherschützer, Frauen/Migrantengruppen), Dienstleister (Rechtsberatungszentren, Wohlfahrtseinrichtungen, Politikberatung), Imageförderer (Menschenrechtsvereinigungen der Partei) sowie Beratung und Vernetzung (Hotlines, Rechtsberatungszentren).

Der generelle Eindruck, chinesische NGOs seien regierungs- und weisungsabhängige Marionettenorganisationen, kann bei der Vielzahl an Initiativen nicht mehr aufrechterhalten werden. Es ist z. B. möglich, über die Legitimierung als 'Wohlfahrtsorganisation' einen relativ autonomen Raum zwischen Staat und Opposition aufzubauen. Dadurch können sich regionale Zweige nationaler Vereinigungen mitunter der Kontrolle durch den Staat entziehen und eigene regionale Projekte, internationale Kontakte, eine eigene Identität und ein eigenes Problembewusstsein entwickeln. Es gibt eine Vielzahl von Initiativen, die sich spontan bilden und die zunächst ohne jegliche finanzielle Unterstützung von Seiten des Staates oder internationaler Geldgeber entstanden sind. Es existieren Vereinigungen zum Konsumenten- und zum Energieressourcenschutz, zur Drogenberatung, und auch zur politischen Aufklärung (z. B. zu Dorfwahlen). Seit 1998 konnte sich eine nationale Vernetzung von über 600 chinesischen lokalen NPOs unter der Leitung der China Association of Science Foundation (CASF) herausbilden. Besonders bemerkenswert sind die professionellen Vereinigungen, die sich für politische Reform und Demokratisierung einsetzen. Sie sind gering an der Zahl, doch sie erweitern das Spektrum der Umwelt- und Sozialvereinigungen um die direkte politische Dimension. Das World and China Institut von Li Fan ist so ein Beispiel: Er führt zusammen mit einem Team Evaluationen der Dorfwahlen durch, verfasst Handbücher zur Durchführung der Wahlen und setzt sich für die Anhebung der Wahlen auf höhere Ebenen ein.

Die Bindung an die staatliche Trägereinheit muss darüber hinaus – wie oben bereits verdeutlicht – nicht immer von Nachteil sein, sondern kann auch zu positiven Rückkopplungseffekten auf die staatliche Politik führen. So ist es z. B. dem MAPLE Women's Psychological Counseling Center zusammen mit dem Frauenrechtsberatungszentrum der Peking Universität, der Trägereinheit, gelungen, ihre Erkenntnisse über häusliche Gewalt und die rechtliche Unsicherheit von Migrantinnen in das neue Heiratsgesetz der VR China mit einfließen zu lassen. Ein ande-

res Rechtsberatungszentrum, das Zentrum für legale Hilfestellung für Umweltressourcenschutz, setzt sich z. B. für die Rechte der Bewohner der vom Abriss bedrohten Altstadtwohnquartiere in Peking ein. Wie bei diesem Beispiel lassen die Organisationsnamen oft keinerlei Rückschlüsse auf die tatsächlichen Tätigkeiten zu. In Kooperation des an die Universität angebotenen Beratungszentrums mit externen Rechtsanwaltskanzleien und durch einen eigenen Rundbrief konnte dieses Zentrum erfolgreich zur Verbreitung eines erweiterten Umweltbegriffes beitragen. Daneben entstehen aber auch zahlreiche unregistrierte NGOs – 1996 schätzte man die Anzahl dieser NGOs auf 20.000 (Saich 2000: 136). Viele Beratungseinrichtungen starteten als Hotlines (so auch die beiden oben genannten Beispiele) – insgesamt soll es gegenwärtig in China über 2000 eingerichtete Hotlines geben.

Trotz der Anbindung an eine Trägereinheit ist es offenbar für die Ratsuchenden besonders wichtig zu wissen, dass es keine direkte Verbindung zu den staatlichen Massenorganisationen gibt. Die Atmosphäre des Vertrauens in einem anonymen Bereich, der sich der direkten staatlichen Kontrolle entzieht, eröffnet einen individuellen, privaten Raum ohne gesellschaftliche und moralische Zwänge. In dieser Ungebundenheit der Einrichtungen liegt das entscheidende Potenzial für den Erfolg. So berichtet z. B. Long Sihai, der Direktor des Legal Counselling Centre for Women and Children in Xishuangbanna, dass die Beratungen beim Frauenverband nicht mit den Beratungen im Zentrum vergleichbar seien. So würde eine Frau, die sich scheiden lassen wolle, vom Frauenverband oft für die gescheiterte Ehe kritisiert, während die Frauen im Zentrum moralische Unterstützung fänden, praktische Ratschläge und Hilfe erhalten könnten. Dieses Zentrum ging auf eine Initiative des lokalen Frauenverbandes und des Justizbüros zurück. Die Unabhängigkeit konnte bislang – wie auch in anderen Fällen – nur durch die Unterstützung durch ausländische Stiftungen, hier des britischen Funds Save the Children, gewahrt werden.

2.4 Fallbeispiele

Abgesehen von Beratungszentren gibt es immer mehr Initiativen, die in sich sowohl Lobbyarbeit, Aufklärung als auch Servicefunktion verbinden. Zwei wichtige Zweige dieser Initiativen sind die Bereiche MigrantInnenproblematik und Umwelt. Xie Lihua, ehemalige Korrespondentin für die Zeitung *Chinas Frauen* und vormals bei der Propagandaabteilung der Volksbefreiungsarmee tätig, wurde 1990 in ein kleines Dorf nach Hebei gesandt, um eine Frauenheldin zu porträtieren, die mit überdurchschnittlicher Hingabe für ihren gelähmten Mann sorgte und ihm über Jahre hinweg die Treue hielt. Xie realisierte, dass sie diesen Propagan-

darauftrag angesichts der harten Realität dieser Frau nicht ausführen konnte. Sie schrieb stattdessen eine scharfe Anklage gegen überkommene traditionelle Moralstandards, die sich an den klassischen Standardbiographien orientieren würden und betitelte ihren Aufsatz mit „Ist dies geistige Zivilisation oder feudale Ignoranz?“ Hierfür erntete sie harsche Kritik. Ihr wurde vorgeworfen, die Tugenden von herausragenden Frauen zu beschmutzen und die Realität zu verzerren.

1993 gründete sie zusammen mit ehemaligen Kolleginnen die Zeitschrift *Forum für ländliche Frauen*, die vom staatlichen Frauenverband verwaltet wird. Sie ist ein wichtiges Gegenbeispiel für den Erfolg von Privatinitiativen, die mit Hilfe von nationalen Körperschaften wie dem Frauenverband einen Raum begrenzter Autonomie schufen. Xie bemängelte, dass sich keine der 44 Frauenzeitschriften in China mit den Problemen von Frauen auf dem Lande auseinandersetze. Besonders schockierend war für Xie die auf dem Land überaus hohe Suizidrate. China sei das einzige Land auf der Welt, in dem die weibliche die männliche Suizidrate übersteige. Xie hat sich zur Aufgabe gemacht, Erziehungsarbeit auf dem Land zu leisten und gleichzeitig den Frauen die Gelegenheit zu bieten, sich über diese Zeitschrift auszutauschen. Seit April 1999 liegt nun auch der erste Untersuchungsbericht zu ländlichen Selbstmorden von Frauen vor, dessen Herausgeberin Xie Lihua ist. Hierfür wurde die Reihe *Berichte über die Probleme ländlicher Frauen*, deren Herausgeberin Xie Lihua ist, gegründet. In einer zweiten Reihe des Forums für ländliche Frauen erschienen im März 1999 anlässlich des fünfjährigen Bestehens des Forums vier Bücher zur Land-Stadt-Migration, zu Rechtsstreitigkeiten, Frauengesundheit und zur Karriereplanung. 2002 erschien die letzte Anthologie, die gezielter als die bisherigen Publikationen die Probleme der Frauen auf dem Land aufgreift und zu einer nationalen Debatte führte (Xie/Han 2002).

Im Umweltbereich scheint es am schwierigsten zu sein, Aufklärungs- und Lobbyarbeit zu leisten, obwohl es in diesem Bereich die ersten von internationalen Geldgebern finanzierten und von der chinesischen Regierung genehmigten NGOs gab (Friends of Nature 1994, Global Village Peking 1996 u. a.). Entgegen den Einschätzungen der US-Botschaft, die der chinesischen Regierung eine überaus positive Einstellung gegenüber Umweltorganisationen bescheinigt, sind diese Organisation auf reine Dienstleistungs- und Erziehungsaufgaben beschränkt. Journalisten konnten bisher kaum einen Umweltskandal über die Medien aufklären, dazu kommt, dass es für Rechtsanwälte nicht lukrativ ist, Umweltsünder zur Rechenschaft zu ziehen. Jim Harkness vom WWF China weist in einem Interview darauf hin, dass es zwar eine Vielzahl von Einzelinitiativen gibt und das Interesse vor allem unter der jüngeren, städtischen und relativ wohlhabenden Bevölkerung sehr groß sei. Es habe sich aber noch keine ‘Bewegung’ wie in Japan oder auch in Europa herausgebildet. Darüber hinaus gibt es im Vergleich

zu anderen Bereichen relativ wenige Umweltorganisationen. Dies liegt einerseits daran, dass die Konkurrenz um Ressourcen in diesem Bereich besonders groß ist und die Anbindung an das Umweltministerium nicht immer für sinnvoll erachtet wird. Andererseits erscheint Organisation in diesem Bereich als gefährdet, da Umweltschutz (ähnlich wie Menschenrechte) immer noch ein politisch relativ sensibles Thema darstellt. Die Probleme sind vorrangig politischer Natur, da z. B. zu wenig positive Anreize geschaffen werden, um Umweltschutzinitiativen zu belohnen. Auch gibt es wie in anderen Entwicklungsländern das Problem, dass Regierungsinitiativen zum Umweltschutz zumeist den Regierungsmaßnahmen zur Armutsreduzierung zuwiderlaufen. Dennoch muss man anerkennen, dass China als erstes Land eine eigene Agenda 21 formuliert hat. Die meisten Umweltinitiativen in China unterstehen der China State Environmental Protection Agency (SEPA), die den Rang eines Umweltministeriums einnimmt.

Bemerkenswert ist, dass es die chinesischen Wissenschaftler und NGO-Angehörigen selbst sind, die die allzu optimistischen Hoffnungen der amerikanischen und europäischen Chinawissenschaftler dämpfen. Jüngste Aufsätze chinesischer Wissenschaftler greifen jedoch die wenigen kritischen Forschungen einiger Amerikaner auf, um vor allem auf die finanzielle Abhängigkeit chinesischer NGOs von ausländischen Stiftungen und Unternehmen hinzuweisen (80-90 % der chinesischen NGOs werden von internationalen Geldgebern finanziert). Eine „vollständige Unabhängigkeit“, so Wang, würde in keinem Land der Erde existieren, und der „mystische Schleier“, der der Zivilgesellschaft vor einiger Zeit verliehen worden sei, sei als solcher enttarnt worden. Die Masse an registrierten Organisationen, so Wang, beweise noch lange nicht die Existenz einer Zivilgesellschaft, viele NGOs würden vom marktwirtschaftlichen Konkurrenzkampf erfasst und entwickelten sich zu undemokratischen, auf Eigennutz abzielende Organisationen. Unabhängigkeit sei nur garantiert, wenn die Finanzquellen privater Natur seien und die Aktionen im Geiste des Altruismus stattfänden (Wang Shaoguang 2002).

Ähnlich wie in anderen asiatischen Ländern ist auch in China die Gesetzes- und Finanzlage der Organisationen äußerst problematisch. Teilweise werden die Organisationen noch als Hort für zivilen Ungehorsam betrachtet und unterliegen strengeren Regulierungen als die Privatwirtschaft. Die Auflösung durch die politischen Autoritäten ist sowohl in China, als auch in Korea, Thailand, Vietnam und Indonesien jederzeit ohne Begründung möglich. Auch die Besteuerung dieser Organisationen ist selbst innerhalb der Länder nicht einheitlich geregelt. Da in China z. B. die meisten Organisationen als Non-Profit-Organisationen eingetragen sind, dürften zumindest formell die Einnahmen nur aus Spendengeldern bestehen. Dennoch müssen auch die NGO ganz normal Steuern zahlen. Darüber hinaus können Spendengelder nicht wie in anderen Ländern üblich abgesetzt

werden. Nach dem öffentlichen Wohlfahrtsgesetz und den Stiftungsvorschriften sind Spenden zwar theoretisch nur gering zu besteuern, in der Praxis muss dies aber von Fall zu Fall ausgehandelt werden. Die unklare Besteuerungspraxis führt dazu, dass Rücklagen gebildet werden, schlechte Transparenz innerhalb der Organisationen vorherrscht und es zu Unterschlagung, Korruption und Spannungen innerhalb der Organisationen kommt. Darüber hinaus besteht in vielen Organisationen ein Mangel an interner Demokratie, die Führungsstrukturen sind oft sehr hierarchisch geprägt.

Bestehende Probleme und Mängel bei der Implementierung chinesischer NGOs werden in einem Aufsatz von Yu Keping offen benannt. Darin wird deutlich, dass die Entstehung einer 'kritischen Öffentlichkeit', die sich unabhängig von finanzieller Zuwendung des Staates in einem geschützten legalen Rahmen und frei von restriktiven Eingriffen seitens der Partei oder des Staates entwickeln kann, als ideales Ziel definiert wird. Die Demokratisierung der chinesischen Gesellschaft wird, wie Yu definiert, abhängen von effektiven Maßnahmen, die die Unabhängigkeit, Selbstverwaltung und Eigenständigkeit von politischen und sozialen Vereinigungen und Organisationen stärken (Yu 2003: 28-34).

Die größte Herausforderung für chinesische NGOs besteht nun vor allem darin, sich von der Abhängigkeit von ausländischen Spendengeldern zu emanzipieren und ihre Wirkungsmacht im Hinblick auf eine aufgeklärte und kritische Öffentlichkeit, die Veränderung von Strukturen oder die Implementierung von Gesetzen zu entfalten.

3 Politische Dienstleister, Berater und Aufklärer⁴

Im Laufe der 1980er und 1990er Jahre entstanden Arbeitsgruppen zu verschiedenen, vorrangig wirtschaftlichen Sachfragen, die sich im Verlauf der Reform ausdifferenzierten und die Form von „Think Tanks“ annahmen. Diese Zusammenschlüsse von Akademikern und Politikberatern greifen zunehmend auf die Expertise von unabhängigen Beratern und Fachleuten zurück. Darüber hinaus entstanden in den 1990er Jahren Subgruppen innerhalb etablierter Think Tanks, die sich vorrangig mit sozialen Themen wie z. B. der Frage nach sozialer Gerechtigkeit auseinander setzten. In der politikwissenschaftlichen Forschung spricht man daher vor allem in Hinsicht auf Transformationsländer von „Ideenagenturen“ (Stone 1998: 7, 15), die als Indikator für komplexere Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme betrachtet werden könnten. Gellner unterscheidet zwei Kategorien von Think Tanks, wobei die einen „kundenorientiert“ Politikforschung betreiben,

⁴ Vgl. dazu Derichs/Heberer/Sausmikat 2004.

die anderen als Non-Profit-Unternehmen sich vorrangig der Forschung und nicht der Politikberatung widmen (Gellner 1995: 33).

Meist vereinigen die chinesischen 'unabhängigen' Beratungsinstitute aber beide Funktionen in sich. Ein Beispiel ist das Unirule Institute of Economics. Mitglieder dieses Beratungsinstituts umfassen sowohl Angehörige aus der Regierung, den Universitäten als auch Unternehmensberater. Finanziert wird dieses Institut durch internationale Geldgeber und Einnahmen aus dem Beratungsgeschäft. Einer der fünf Gründer dieses Instituts, Mao Yushi (1929), arbeitete vormals in dem staatlichen Think Tank der Akademie der Sozialwissenschaften, und betätigte sich als Berater für Energiequellen in Afrika. Mao sowie die meisten Gründer dieses Instituts bauen auf alten Netzwerken innerhalb der politischen Elite auf, die nicht nur Schutz, sondern auch die Diffusion ihrer Expertisen in den politischen Entscheidungsprozess implizieren. Neben der ökonomischen Forschung veranstaltet das Institut regelmäßig Symposien u. a. zu den Themen Umweltschutz, Dorfautonomie und soziale Wohlfahrt. Diese Symposien dienen wiederum der Politikberatung.

Durch die Hilfeleistung ausländischer Stiftungen, allen voran der Ford-Stiftung und dem National Endowment for Democracy (NED), war es möglich, einen 'nichtstaatlichen' Raum zu schaffen, in dem sich die vereinzelt agierenden Intellektuellen institutionell selbstständig machen konnten, ohne auf die notwendigen Trägerorganisationen angewiesen zu sein. Solche Denkfabriken agieren im Rahmen der tolerierten Nische für politische Beratungsinstitute. Die hier engagierten Intellektuellen sind sehr pragmatisch und ergebnisfokussiert, sie lehnen es ab, weiter über Ideologien und Theorien zu streiten, sondern sehen sich als 'intellektuelle Unternehmer'. Ein Beispiel dafür ist der bereits erwähnte Li Fan, der sich vorrangig mit politischer Partizipation beschäftigt. Er betonte in einem Interview mit der Autorin:

Wir können der Regierung Dienste anbieten, so wie amerikanische politische Organisationen, die Stiftungsgelder der Regierung erhalten. Wichtig ist aber, dass die Regierung nicht das Gehalt zahlt. Insofern sind wir eine NGO, wir führen Regierungsprojekte durch, arbeiten zusammen mit Lokalregierungen und fördern politische Reformen.⁵

Die Effekte sind zweigeteilt. Einerseits wird die Abhängigkeit vom Staat dadurch verringert und ein relativ unkontrolliertes Arbeiten ermöglicht. Andererseits wird der dringend notwendige Zusammenhalt unter den Akteuren der intellektuellen Elite weiter geschwächt. Auch die Konkurrenz um ausländische Gelder zwischen 'intellektuellen NGOs' oder besser Think Tanks und umwelt- und ent-

⁵ Interview mit Li Fan in Peking am 09.07.2001

wicklungspolitischen NGOs wächst. All dies könnte im schlimmsten Fall zur Verfestigung antiwestlicher Ressentiments führen.

Auch die Zentrale Parteihochschule profiliert sich als Ort nonkonformen Denkens und intellektuellen Austausches. Sie muss im Zuge der Kommerzialisierung ähnlich wie andere Denkfabriken auf dem Markt der Bildungsinstitutionen konkurrieren und versucht, ihre Attraktivität für junge Forscher zu erhöhen. Dieser Trend zu Internationalisierung und Professionalisierung zeichnet auch einige kleinere staatliche Think Tanks aus. So wurde 2002 vom China Center of Comparative Politics and Economics, einem Think Tank innerhalb des Zentralen Übersetzungsbüros des Staatsrats, in Zusammenarbeit mit der Zentralen Parteihochschule ein Profilierungsprogramm für Lokalregierungen gestartet. Ein Ziel war es, neue Kriterien für „Good Governance“ zu entwickeln und zu unterstützen. Ein Auswahlkriterium für die Jury ist, dass die Innovationsprogramme freiwillig und ohne Intervention der übergeordneten Autoritäten durchgeführt werden und einen signifikanten Fortschritt für demokratische Politik darstellen.

Als einzige Ausländerin war Sarah Cook, die Beauftragte der Ford Foundation in das Auswahlkomitee berufen wurden. Ausgezeichnet wurden z. B. Organisatoren von kompetitiven Wahlen in Stadtgemeinden, neue Verwaltungsinstitutionen im ökonomischen Bereich und Überprüfungs- und Aufsichtsbehörden über ökonomische Aktivitäten führender Kader (Yu 2002). Solche großen und aufwendigen Projekte können natürlich nur in Kooperation mit den Parteinstitutionen durchgeführt werden. Abgesehen davon, dass diese Projekte nach außen hin als Demokratisierungsbeweise gegenüber dem Ausland dienen, hängt es aber von der Kreativität der Projektleiter ab, inwieweit solche Programme auch tatsächlich zu mehr Transparenz, Partizipation und institutioneller Umgestaltung führen.

Andere Forschungseinrichtungen arbeiten über ‘persönliche Brückenköpfe’ mit semipolitischen Institutionen wie z. B. dem Shanghai Institute of International Studies zusammen, welches wiederum eng an das Außenministerium angebunden ist. Persönliche Allianzen charakterisieren diese akademischen Vereinigungen. Diese ‘Brückenköpfe’ fungieren oft als Vermittler und Organisatoren von Studienzirkeln, die in unregelmäßigen Abständen zusammenfinden. Abgesehen von ihrer gegenwärtigen Position und Funktion kennen sich z. B. die der Sozialdemokratie zugewandten Kader und Forscher in Shanghai und führen Gleichgesinnte aus unterschiedlichen Städten und Institutionen zusammen. Auf diese Weise können sehr effektive Kanäle der Ideendiffusion und auch Implementierung geschaffen werden.

In einer Befragung der Autorin 2001 hoben viele Akademiker und Politikberater hervor, dass es im Vergleich zu den 1980er Jahren nicht mehr um grundsätzliche Fragen der Solidarität oder Gerechtigkeit gehe, vielmehr der Trend zur

Professionalisierung eine Fokussierung der Diskussionen auf ganz spezifische und praktische Politikfelder erzeugt habe. Themen wie der Ausbau des Rechtssystems bzw. der Aufbau der Rechtsstaatlichkeit (Debatte um Korruption), der Umsetzung der Verfassung bzw. einer Verfassungsreform, die Rolle der gesellschaftlichen Akteure (insbesondere der Intellektuellen, aber auch der Grassroot-Organisationen) oder die Schaffung neuer Institutionen treten gegenwärtig in den Vordergrund. Seit der Jahrtausendwende und der Vorbereitung bzw. den Folgen des Parteitages 2002 vertiefen sich Überlegungen zur Neubewertung der Rolle der Partei, der Regierung, der Intellektuellen, der Unternehmer und der Bürokratie. Dieser Diskurs hat sich tatsächlich zu einem Diskurs über politische Transformation – und nicht mehr nur über politische Reformen ausgeweitet. Die Vorbereitung dieser Theorie wurde von einem parteinahen Think Tank vorgenommen, ein Beispiel für die dienstleistende Funktion von systeminternen Think Tanks.

Seither kam es zu einem Bedeutungszuwachs für Akademiker, die sich der sozialen und vor allem der ländlichen Problematik annehmen. Aufgrund der rigiden Kontrolle der Öffentlichkeit und der dadurch nicht gewährleisteten Zuverlässigkeit und Vollständigkeit von Informationen greifen Intellektuelle wie Politiker auf informelle Kanäle der Informationsverbreitung und des Austausches zurück. Hierfür gibt es unterschiedliche Möglichkeiten. Eine schon seit der Gründung der VR China existierende Praxis ist die Veröffentlichung in öffentlich nicht zugänglichen und nur in internen Parteikreisen und Intellektuellennetzwerken zirkulierenden politischen Gazetten. Diese internen Publikationsorgane sind hierarchisch gegliedert nach unterschiedlichen Führungsebenen.

Eine andere Möglichkeit sind informelle Think Tanks, die eine lose Verbindung zu politischen Entscheidungsträgern aus der dritten oder vierten Führungsebene pflegen. Hierzu zählen z. B. die modernisierungskritischen Diskussionszirkel in den Städten Peking und Shanghai. Ihre Diskurse sind insofern populistisch, als dass sie Alltagsprobleme, soziale Missstände und Skandale aufgreifen, analysieren und Anklage erheben, ohne konkrete Lösungsvorschläge zu entwickeln. Zum Beispiel wird die Situation der streikenden Arbeiter und der durch Steuerabgaben und Landverlust verarmten Bauern aufgegriffen. Andere Themen sind Menschenrechte, Umweltschutz, der Verfall der Moral, Individualisierung und Hedonismus, Nächstenliebe und Verantwortung. Die Debatte ist äußerst vielschichtig und widersprüchlich.

Auch der Soziologe Cao Jingqing pflegt Kontakte zur politischen Elite. Sein Bestseller *China am Rande des gelben Flusses* geht zurück auf eine 1996 vorgenommene fünfmonatige Feldforschung in der Provinz Henan im Auftrag und auf Anregung seines Mentors Wang Daohan. Caos Buch beschreibt den Wandel der Bauerndörfer seit 1978. Vorausschauend wird der Einfluss des WTO-Eintritts auf

die Dörfer im Tagebuchstil beschrieben. Dieses Buch löste eine breite Diskussion unter Intellektuellen und Politikern aus. Cao setzt sich explizit für die Idee der Repräsentation von Interessengruppen ein. Diese müssten, so Cao, bei der Schaffung von Möglichkeit der Interessenvertretung über unabhängige Medien beginnen, wofür Pressefreiheit die grundlegende Voraussetzung sei. Unter den Intellektuellen Shanghais diskutiere man Möglichkeiten, wie man den Status der Bauern und bäuerlichen Arbeiter auf den von respektierten Bürgern Chinas anheben könne. Langfristig gehe es daher um die Umformung des Parteienstaates in einen Bürgerstaat. Diese Diskussionen werden von Direktoren politiknaher Think Tanks organisiert und die Vernetzung der Intellektuellen unterstützt.⁶

Diese informellen Think Tanks rufen direkte Reaktionen in den offiziellen Think Tanks hervor. So greift z. B. Yu Jianrong vom Rural Development Research Centre, Autoren wie Cao in seinen weit verbreiteten Veröffentlichungen an und beschuldigt die intellektuelle Elite, erstens die Bauern zu Protesten anzu-spornen und zweitens nicht wirklich die Bauern für sich selbst sprechen lassen zu wollen (Mutz/Ouan 2004: 6). Die Proteste der Bauern hätten zu einer Situation geführt, die spontan gegründete Bauernorganisationen Komitee für den Abbau der (Steuer-)Belastungen, Gruppe zum Abbau der Belastungen usw. hervorbrachten und damit eine informelle Führungsstruktur etabliert hätten, die eine politische Krise ungeahnten Ausmaßes hervorrufen könnten. Yu wendet sich zwar gegen die Fürsprecher der Bauern, plädiert aber im zweiten Schritt für die Etablierung von Interessenvertretungen und genuinen Bauernorganisationen. Intellektuelle werden explizit aufgefordert, die Bauern bei der Gründung von Organisationen zu unterstützen und Druck auf die Regierung auszuüben, um ein Gesetz zum Vereinigungsrecht der Bauern durchzusetzen.

Diese Beispiele verdeutlichen, wie verzahnt informelle und formelle Akteure innerhalb Chinas agieren und inwieweit sich Anwartschaften für unterschiedliche Interessengruppen durchsetzen (Derichs/Heberer/Sausmikat 2004). Dabei kann man die hier aufgeführten Initiativen als Stellvertreterorganisationen für die direkte Repräsentation von Interessengruppen begreifen. Darüber hinaus dienen die Politikberatungen der Schaffung von notwendigen zivilgesellschaftlichen Strukturen. Das intellektuelle Engagement für Partizipationsstrukturen und die geleistete politische Aufklärungsarbeit dient letztlich der Bewältigung sozialer und ökonomischer Integration innerhalb des Transformationsprozesses.

⁶ Interview mit Cao Jingqing in Shanghai am 01.11.2002

4 Selbstverwaltung – Wahlen auf der Basisebene und die Herausbildung von Bürgerrechten

Wahlen der Dorf- und teilweise auch der Gemeindeleitungen durch die Bewohner gelten seit Mitte der 1990er Jahre als Grundlage politischer Reformen. Beginn der Reformprozess zunächst im ländlichen Raum, um nach erfolgreicher Versuchsphase auf die Städte übertragen zu werden, so wurde der Prozess allgemeiner Wahlen zunächst auf der Dorfebene präferiert, um nunmehr auf die Ebene der urbanen 'Einwohnerkomitees' ausgeweitet zu werden.

Im urbanen Raum wurden diese Anfang der 1950er Jahre in den städtischen Wohnvierteln ins Leben gerufenen Komitees neu strukturiert. Die Erodierung der *danwei*-Strukturen,⁷ die Zunahme migrierender Bevölkerung, das Anwachsen von Arbeitslosigkeit und städtischer Armut sowie fehlende Organisationsstrukturen für Privatwirtschaftende waren die wichtigsten Gründe. Dazu kamen der Zerfall der Familien und Werte und die Erodierung sozialer und öffentlicher Sicherheit.

Anders als früher sollen Wahlen den Partizipationsgrad der Bevölkerung, die Legitimität der Dorfverwaltungs- und Einwohnerkomitees und die Identität der Bewohner mit ihrem Dorf bzw. Wohnviertel erhöhen. Wahlen, so argumentiert das für die Wahlen zuständige Ministerium für Zivilverwaltung, seien ein probates Mittel dazu. Während in den Dörfern alle Bewohner ab 18 Jahren aktives und passives Wahlrecht besitzen, gibt es in den städtischen Wohnvierteln (*shequ*) gegenwärtig zwei Hauptformen von Wahlen: Die derzeit vorherrschende Form besteht in der Wahl des Verwaltungskomitees durch Wahlvertreter, in einer Minderheit von *shequs* finden aber bereits Direktwahlen durch alle Bewohner statt. Solche Direktwahlen sollen inzwischen als Modell der Zukunft landesweit implementiert werden (*Renmin Ribao* 31.03.2003).

Zwar sind solche Wahlen als *semikompetitiv* zu klassifizieren, weil sie von der KP kontrolliert und dominiert werden. Diese Bezeichnung beinhaltet zugleich, dass kein Wettbewerb zwischen Parteien stattfindet, sondern ein Wettbewerb entweder zwischen Kandidaten einer Partei („intra-party competition“, in unserem Fall der KP) oder aber zwischen Kandidaten, die Parteimitglieder bzw. Parteiloze sind (Barkan/Okumu 1978: 91).

Doch auch wenn es sich bei den Dorf- und *shequ*-Wahlen um eine Form mobilisierter (und nicht autonomer) Wahl handeln mag, weil die Partei über die Aufstellung von Kandidaten und, im Falle indirekter Wahlen, die Zusammenset-

⁷ *Danwei* bezeichnet den staatlichen Betrieb, dem eine Person angehört. Sie war für das gesamte ökonomische, politische und soziale Leben der in ihr Beschäftigten verantwortlich und garantierte damit ein hohes Maß an sozialer Sicherheit. Mit dem Umbau zu einer Marktwirtschaft und dem Rückgang der Zahl der Staatsbetriebe verloren die *danweis* ihre dominante Stellung.

zung des Wahlgremiums wacht, so wäre es falsch, den partizipativen Charakter solcher Wahlen leugnen zu wollen. Verhalten, das aus mobilisierten Formen politischer Partizipation resultiert, etwa das Recht zu wählen, das Recht auf ordnungsgemäße Wahlprozeduren und die mögliche Abwahl von Funktionsträgern, die die Hoffnungen der Wähler nicht erfüllen, kann internalisiert werden und schließlich zu autonomen Formen von Partizipation führen. Und eigene Untersuchungen haben ergeben, dass befragte Bewohner in Dörfern und Stadtvierteln Wahlen zunehmend als gesetzlich verbrieftes 'Recht' begreifen. Überdies schaffen mobilisierende Wahlformen Gelegenheiten für die Wähler (wie das Stellen von Anforderungen an die Kandidaten, Einforderung der Rechenschaftspflicht) und legen den Gewählten bestimmte Beschränkungen auf mittels der Rechenschaftspflicht gegenüber den Wählern bzw. die Einhaltung von Wahlversprechen im Interesse der Wiederwahl (Huntington/Nelson 1976: 7-10).

Die Ausweitung politischer Partizipation und politisch aktive Bürger sind wichtige Merkmale von Zivilgesellschaft und politischer Modernisierung. Auf Grund fehlender materieller Vorbedingungen mag es dafür in China noch zu früh sein. Es bedarf wohl zuerst ökonomischer Sicherheit, bevor Wahlen und Partizipation zu zentralen Elementen werden können. Solange die Menschen primär mit der Lösung ihrer unmittelbaren sozialen Probleme befasst sind und wo es gar um das tägliche Überleben geht, spielen politische Diskussionen und politische Partizipation als Teil der Lebensgestaltung in der Regel noch eine eher geringe Rolle. Allerdings lässt sich Partizipation auch erlernen, und es sind vor allem solche Lerneffekte auf die Menschen, die zu den wichtigen Effekten von Wahlen zählen.

O'Brien wirft zu Recht die Frage auf, ob die Menschen in China sich über Wahlen zu Bürgern mit Bürgerrechten und damit zu vollständigen Mitgliedern einer Gemeinschaft entwickelten (O'Brien 2001; Goldman/Perry 2002; Solinger 1999: 3 ff.) Er knüpft damit an eine Diskussion an, die zu Beginn des 20. Jahrhunderts in China einsetzte und von Intellektuellen immer wieder aufgegriffen und zur Diskussion gestellt wurde (Fogel/Zarrow 1997; Harris 2002).

T. H. Marshall zufolge ist der bürgerliche Status mit drei Faktoren verbunden: (a) mit persönlichen Freiheitsrechten („civil citizenship“), (b) mit dem Recht auf einen angemessenen und gesicherten Lebensstandard („social citizenship“) und (c) mit dem Recht auf Partizipation an der Machtausübung („political citizenship“) (O'Brien 2001: 410-411; Marshall 1976: 71 ff.) Im Unterschied zu Klassen basiert Bürgerschaft auf dem Moment der Gleichheit und Gleichberechtigung. Allerdings ist der Begriff nicht nur, wie Marshall signalisiert, an Rechte gebunden, sondern muss auch Bürgerpflichten umfassen.

Die Dörfer und *shequs* sind zumindest mit (b) und (c) befasst, in Form sozialer Grundsicherung und politischer Partizipation an den Angelegenheiten des Dorfes bzw. Wohnviertels, inklusive der Wahlen. Von daher lässt sich durchaus

feststellen, dass solche Wahlen zwar noch nicht Demokratisierung bedeuten, aber dazu beitragen können, aus den 'Massen' Bürger zu machen, die zunehmend die Möglichkeiten zu politischer Partizipation erhalten und diese auch zu nutzen beginnen, zumindest partiell. Einerseits behindern der beschränkte Charakter dieser Wahlen und das institutionelle Defizit die Herausbildung einer Bürgerschaft. Andererseits ist der Begriff auch an das Aktivwerden und die freiwillige Partizipation bzw. die Selbsthilfe mündiger Bürger gebunden. Der ökonomische und soziale Differenzierungs- und Pluralisierungsprozess hat traditionelle Formen der Klassen- und Gemeinschaftszugehörigkeit aufgeweicht. Der 'chinesische Bürger' ist heute zunehmend gefragt, der sich mit der Nation identifiziert und sich aktiv für ihre Belange einsetzt. Eine stärkere Identifizierung der Bürger mit dem Staat erfordert, dass die Bürger mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestattet werden und (zumindest lokal) an öffentlichen Angelegenheiten partizipieren können. Zwar ist man in China noch nicht beim Bürgerstatus angelangt, aber die zunehmende Implementierung von Bürgerrechten zeigt, dass die politische Führung diesen Weg eingeschlagen hat.

5 Internet und Zivilgesellschaft

In jüngster Zeit haben Sozialwissenschaftler darauf hingewiesen, dass das Internet die Herausbildung einer Zivilgesellschaft in China fördere. Begründet wird dies mit der Annahme, das Internet wirke in drei sozialen Sphären: im öffentlichen Raum, in (virtuellen) sozialen Organisationen und in weit verbreitetem Protest. Es habe öffentliche Debatten und Problemartikulation gefördert und quasi die Rolle eines Überwachungsorgans übernommen (Yang 2003a; Kalathil 2003).

Ende 2003 gab es in China ca. 60 Mio. Internetnutzer, wobei sich diese Zahl in den letzten Jahren im Zeitraum von nur ca. jeweils 18 Monaten verdoppelt hatte. Einer Untersuchung des China Internet Network Information Center (CNNIC) von 2003 zufolge nutzten 46,2 % das Netz aus Gründen der Informationsgewinnung, 32,2 % aus Unterhaltungsgründen (Guo/Bu 2003). Nicht wenige Wissenschaftler in und außerhalb Chinas sahen in dem wachsenden Internetzugang nicht nur eine Quelle staatlich nicht kontrollierbarer Informationen über Entwicklungen im In- und Ausland, sondern auch ein Instrument politischen Wandels (Kluver 1999; Chase/Mulvenon 2002).

Neuere Untersuchungen belegen allerdings, dass das Internet nicht per se zu einem Instrument politischer Veränderung wird. Der Soziologe Yang Guobin hat z. B. gezeigt, dass das Internet in China einerseits einige neue Momente aufweist: Politik ist nicht mehr nur einfach ein abstrakter Herrschaftsfaktor, sondern in

Verbindung mit dem unterhaltenden Surfen im Netz auch eine neue Form des (freiwilligen) politischen Alltagsdiskurses und der Freizeitbeschäftigung (Yang 2003b: 7). Das unterscheidet diese posttotalitäre Form von Politik von den totalitären politisch-ideologischen Sitzungen der Mao-Ära, an der Teilnahme Gebot war.

Die Zahl der Internetportale mit Nachrichten, aktuellen Informationen oder der virtuellen Gemeinschaften ist gewaltig. Bürger beteiligen sich im öffentlichen Raum Internet an politischen Diskussionen und definieren damit das Verhältnis Staat-Gesellschaft auf ganz neue Weise. „Durch die Anonymität des Internets“, schreibt Martin Woesler zu Recht, „ist eine kritische Öffentlichkeit entstanden“ (Woesler 2000: 311). Aktive Internetnutzer greifen Informationen über soziale Ungerechtigkeiten, vertuschte lokale Katastrophen, Straftaten oder Korruptionsfälle auf, informieren darüber und stellen sie zur Diskussion. Ein Beispiel dafür war etwa der Fall eines Arbeiters, der nach einem krassen Fehlurteil im Sommer 2002 in der Provinz Shaanxi hingerichtet wurde. Es kam im Internet zu einer öffentlichen Debatte über die Todesstrafe und Rechtspraktiken in China, an der sich nicht nur Juristen und Parteizeitungen beteiligten, sondern über Internetportale Tausende von Bürgern, die ihrer Empörung und Wut deutlichen Ausdruck verliehen. Zwar wurde diese Diskussion von der Parteiführung rasch wieder gestoppt. Doch in der Folge dieses Ereignisses soll die politische Führung den Justizapparat angewiesen haben, die Zahl der Todesurteile zu senken. Künftig sollen von lokalen Gerichten verhängte Todesurteile durch den Obersten Volksgerichtshof überprüft werden (*China aktuell*, 3/2004: 267). Hier zeigt sich, dass das Internet zunehmend für Informationen und Proteste genutzt wird und somit landesweit spezifische Stimmungen und Strömungen transparent werden.

Ein weiterer prominenter Fall war der von Sun Zhigang, ein Hochschulabsolvent, der sich im Frühjahr 2003 ohne Ausweispapiere in der Stadt Guangzhou aufhielt, von der Polizei in Gewahrsam genommen und dort zu Tode geprügelt wurde. Die Debatte darüber im Internet schlug rasch in eine Diskussion über das allgemeine Verhalten der Polizei, sodann über Pressefreiheit und eine Reform des Rechtssystems um. Rechtswissenschaftler forderten eine Revision der gesetzlichen Bestimmungen über die Behandlung von Landbewohnern, die sich in den Städten aufhalten und schrieben an das Nationale Parlament (Nationaler Volkskongress), das diese Bestimmungen außer Kraft setzte, den Vorfall untersuchen und die verantwortlichen Sicherheitskräfte bestrafen ließ.

Wir haben es hier mit einer neuen Form dessen zu tun, was die Soziologie ‘kollektives Verhalten’ nennt: ein mehr oder weniger spontanes Zusammenwirken von Individuen in Gruppen, wobei auf diese Weise unorganisiert Interessen durchgesetzt bzw. Politik beeinflusst wird. Wu spricht sogar von „e-social movements“, weil inzwischen auch organisierte Formen der Interessendurchsetzung

entstanden seien wie z. B. Online-Petitionen (etwa gegen „Software-Regulierung“ [2001/2002], gegen die ‘Regulierung’, d. h. Zensur von Internet-Veröffentlichungen [2002], für die Unterstützung der Tian’anmen-Mütter [eine Initiative von Müttern, deren Kinder bei der Niederschlagung der städtischen Protestbewegung im Juni 1989 ums Leben gekommen waren], zur Unterstützung des ‘Lebenden Buddha A An Zhaxi’, der 2002 wegen angeblich terroristischer Aktivitäten inhaftiert worden war u. a.). Darüber entstanden seit Mitte der 1990er Jahre autonome virtuelle NGOs („e-civic organizations“) im Internet, die Online-Kongresse und Online-Partys organisieren (Wu 2004). Auch im Bereich Umweltschutz sind zahlreiche Websites und virtuelle NGOs entstanden, die konkrete Problemfälle aufdecken und zur Diskussion stellen (Yang 2003b).

Gleichwohl bemüht sich der Staat um Kontrolle des Internets. Vor allem systemkritische ausländische Websites (Voice of America, amnesty international) werden blockiert. Neben der Zensur werden zu Abschreckungszwecken von Zeit zu Zeit auch Cyber-Dissidenten verhaftet und zu hohen Haftstrafen verurteilt (Tsui 2003).

Es wäre allerdings einseitig, zu glauben, dass die *wangmin* gleichsam systemkritisch seien. Zu unterscheiden ist zwischen systemkritischen Beiträgen einerseits und gesellschaftskritischen andererseits. Der Staat ist durchaus an gesellschaftskritischem und partizipatorischem Verhalten, vor allem der Jugend, interessiert, weil dies nicht nur dazu beiträgt, Korruption, Skandale und soziale Ungerechtigkeiten aufzudecken, sondern zugleich auch die Legitimität der Herrschenden stärkt. Internetdiskussionen an sich stellen nicht unbedingt schon eine Herausforderung des Systems dar. Zu Recht weist Damm darauf hin, dass es sich bei den Internetnutzern primär um jüngere Personen mit hohem Bildungsstandard handelt, um Repräsentanten der neuen Mittelklassen, die an einer Effizienzsteigerung des Systems im Sinne von Good Governance interessiert sind, nicht aber an einer systemischen Veränderung, die destabilisierend wirken könnte (Damm 2003). Entsprechend bieten inzwischen auch parteinahe Organisationen (wie die Parteizeitung *Renmin Ribao*) relativ liberale Internetportale und „chatgroups“ an, in deren Rahmen kritisch diskutiert werden kann. Von daher lässt sich in Bezug auf die politische Funktion des Internets keineswegs auf einen ‘technologischen Determinismus’ im Sinne einer systemverändernden Funktion schließen. Das Internet schafft neue Möglichkeiten für die Bürger im Sinne von Transparenz, Partizipation und Gesellschaftskritik. Aber es ist nicht per se Instrument des Systemwandels.

6 Fazit: Entstehung einer chinesischen Zivilgesellschaft ?

Die hier aufgeführten gesellschaftlichen Sphären und unterschiedlichen Formen für Bürgerpartizipation ergeben ein hochkomplexes Bild einer sowohl urbanen als auch ländlich organisierten Gesellschaft. Doch allein die Möglichkeit, sich zu organisieren, Interessenverbände zu gründen oder informelle politische Diskussionsclubs ins Leben zu rufen, zeichnen noch keine Zivilgesellschaft aus. Die Qualität oder inhaltliche Bewertung der Aktivitäten hängt tatsächlich davon ab, inwieweit wir uns von dem westeuropäisch und amerikanisch geprägten normativen Begriff der Zivilgesellschaft entfernen. Die Koppelung des Begriffes an den Demokratie- oder Menschenrechtsbegriff würde autoritär ausgerichtete Organisationen definitiv ausschließen – und hier gelangen wir exakt auch an die Grenzen unseres Demokratiebegriffes. Autoritäre Regierungen nehmen selbst die Kategorisierung in ‘gute’ und ‘schlechte’ Organisationen der Zivilgesellschaft vor – militante und regierungskritische Initiativen können sich in diesen Staaten nicht etablieren. Doch richten wir unser Augenmerk auf die Breitenwirkung von politisch oder ökonomisch motivierten Interessenverbänden, können wir da von einer Wirkung auf das öffentliche Bewusstsein sprechen, eine Wirkung auf die Qualität der Öffentlichkeit?

Zweifellos gibt es Fortschritte im Bereich zivilgesellschaftlicher Prozesse wie die stärkere Absicherung individueller Rechte, die Herausbildung einer privaten Unternehmerschaft mit Partizipationsinteressen, die Entstehung von Vereinen und Verbänden und größere Partizipationsmöglichkeiten. Doch Lebensstandard und soziale Sicherungssysteme sind noch in Entwicklung begriffen, wobei der Staat für die Absicherung der Grundbedürfnisse zuständig ist. Staatsbildung und Rechtsstaatsbildung stehen gegenwärtig im Mittelpunkt staatlichen Bemühens, soziale Sicherung ist für die Mehrheit der Bevölkerung primär, Partizipation noch sekundär. Andererseits hat der Staat eine Entwicklung eingeleitet, die ‘Massen’ zu Bürgern machen soll.

Allerdings ist bereits die Übertragung des Begriffs der Zivil- oder Bürgergesellschaft auf das gegenwärtige China in Frage zu stellen. Den ‘Bürger’ in unserem Sinne gibt es noch nicht, er beginnt gerade erst, sich herauszubilden. Hierfür fehlt es noch an grundlegenden Rechtssicherheiten und einer Verfassungswirklichkeit, die erst die Voraussetzungen für eine ‘freie Öffentlichkeit’ schaffen würden. Soziale Probleme überlagern noch das Aktionsvermögen der sozial Schwachen; die sozial Stärkeren, die Mittelschicht, genießen erst einmal ihr stärkeres Maß an individueller Autonomie. Auch die oben von Sztompka genannten Voraussetzungen für Zivilgesellschaft in postsozialistischen Staaten existieren erst in Ansätzen. Zwar gibt es ein beträchtliches Unternehmertum, aber es gebietet noch an einer Unternehmenskultur und die Entstehung einer Bürgerkultur

verlangt zunächst den Bürger. Auch die Diskurskultur befindet sich noch in Entwicklung, ebenso wie eine partizipative Alltagskultur. Zwar lassen sich Ansätze für ein spezifisch von Intellektuellengruppen gesteuertes erzeugtes Agenda-setting für Belange der Bevölkerung erkennen, doch agieren diese meist unter Ausschluss der Öffentlichkeit und in Abhängigkeit ihrer Patronage-Beziehungen. Von einer Kontrollfunktion der Zivilgesellschaft gegenüber dem Staat, wie sie von Habermas und Dahrendorf idealiter angenommen wird, kann gegenwärtig noch nicht ausgegangen werden. Zivilgesellschaft, so Schmitter, setzt eine doppelte Autonomie voraus: Autonomie vom Staat und Autonomie von traditionellen Strukturen (Schmitter 1997: 256). Wenn das ein Kennzeichen für Zivilgesellschaft ist, dann hat China noch einen weiten Weg zurückzulegen.

Literatur

- Altwater, Elmar und Achim Brunnengräber, (2002): NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest. In: *Das Parlament/Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6-7: 6-15
- Barkan, Joel D. und John J. Okumu (1978): 'Semi-Competitive' Elections, Clientelism, and Political Recruitment in a No-Party State: The Kenyan Experience. In: Hermet, Guy, Richard Rose und Alain Rouquié (Hrsg.), *Elections without Choice*, London, Basingstoke: 88-107
- Bernstein, Thomas und Xioabo Lü (2000): Taxation without Representation: Peasants, the Central and Local States in Reform China. In: *The China Quarterly*, 163: 751-763
- Brook, Timothy und Michael Frolic (Hrsg.) (1997): *Zivilgesellschaft in China*, Armonk, London
- Chase, Michael und James C. Mulvenon, (2002): *You've Got Dissent! Chinese Dissident Use of the Internet and Peking's Counter-Strategies*, Santa Monica
- Cohen, Jean und Andrew Arato (1992): *Zivilgesellschaft and Political Theory*, Cambridge
- Damm, Jens (2003): Internet and the Fragmented Political Community. In: *IIAS Newsletter* 33: 10
- Derichs, Claudia, Thomas Heberer und Nora Sausmikat (2004): *Why Ideas Matter. Die Rolle von Ideen und intellektuellen Diskursen in der Politik – China, Japan, Malaysia*, Hamburg
- Diamond, Larry, Marc F Plattner, Yun-han Chu und Hung-mao Tien (Hrsg.) (1997): *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges*, Baltimore et al.: 213-227
- Diamond, Larry (1997): Introduction: In Search Of Consolidation. In: Diamond et al. (1997): xiii-xxvii
- Dickson, Bruce J. (2003): *Red Capitalists in China. The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, Cambridge
- Ding, Ding (2000): *Politische Opposition in China seit 1989*, Frankfurt/M.

- Ding Yuanzhu (2003): Zhongguo fei yingli bumen de fazhan he gaige. In: Ru Xin, Xueyi Lu, Peilin Li (Hrsg.) (2003) Nian shehui lanpishu: Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce (Das Blaubuch für die Gesellschaft 2003: Analyse und Prognose der gesellschaftlichen Lage Chinas): Peking 2003: 235-242
- Ding, Yijiang (2000): The Conceptual Evolution of Democracy in Intellectual Circle Rethinking of State and Society. In: Zhao Suisheng (2000): 111-140
- Eisenstadt, Shmuel N. (Hrsg.) (1992): Democracy and Modernity, Leiden
- Fogel, Joshua und Peter Zarrow (Hrsg.) (1997): Imagining the People: Chinese Intellectuals and the Concept of Citizenship. Armonk: London
- Gellner, Ernest (1994): Conditions of Liberty: Zivilgesellschaft and its Rivals, London
- Gellner, Winand (1995): Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit, Wiesbaden 1995
- Goldman, Merle und Elisabeth J. Perry (Hrsg.) (2002): Changing Meanings of Citizenship in Modern China, Cambridge/Mas, London
- Guo Liang/Bu Wei (2003): Internet Use in China – A Comparative Analysis. In: Zhang (2003): 121-144
- Habermas, Jürgen (1984): Strukturwandel der Öffentlichkeit, (15. Aufl.): (Neuwied 1962): Darmstadt
- Hann, Chris und Elizabeth Dunn (Hrsg.) (1996): Zivilgesellschaft – Challenging Western Models, New York, London
- Harris, Peter (2002): The Origins of Modern Citizenship in China. In: Asia Pacific Viewpoint, 43 (2): 181-203
- He Baogang (1997): The democratic implications of Zivilgesellschaft in China, New York
- Heberer, Thomas und Wolfgang Taubmann, (1998): Chinas ländliche Gesellschaft im Umbruch. Urbanisierung und sozio-ökonomischer Wandel auf dem Lande, Opladen
- Hu, Hai (1994): Dangqian Guangdong nongcun Zhi'an wenti chengyin ji duice (Ursachen und Maßnahmen bezüglich der gegenwärtigen Probleme im Bereich der öffentlichen Sicherheit in den ländlichen Gebieten der Provinz Guangdong): in: Zhengfa Xuekan (Zeitschrift für Politik und Recht), 2: 1-2
- Huntington, Samuel und Joan M. Nelson, (1976): No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries, Cambridge/Mas, London
- Kalathil, Shanthy (2003): The Internet and Zivilgesellschaft in China and Southeast Asia. In: Zhang, a. a. O.: 31-46
- Klüber, Randolph (2003): The Internet in China. In: IIAS Newsletter 33: 6
- Klüber, Randolph (1999) (Hrsg.): Civic Discourse, Zivilgesellschaft and Chinese Communities, Stanford
- Lampton, David M. (1992): A Plum for a Peach: Bargaining, Interest, and Bureaucratic Politics in China. In: Liebertal, Kenneth und D. M. Lampton (Hrsg.) (1992): Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China, Berkeley et al.: 33-58
- Marshall, Thomas Humphrey (1976): Class, Citizenship, and Social Development, Westport
- McCormick, Barret I. , Shaozhi Su und Xiaoming Xiao (1992): The 1989 Democracy Movement: A Review of the Prospects of Zivilgesellschaft in China. In: Pacific Affairs, 2: 182-202

- Merkel, Wolfgang und Hans-Joachim Lauth (Hrsg.) (1997): *Zivilgesellschaft und Transformation*, Mainz.
- Mutz, Gerd und Nina Ouan, (2004): *Dokumentation des Fachgesprächs Zivilgesellschaften in Südostasien. Perspektiven des sozialen Wandel 5. und 6.2.2004*, Bonn (durchgeführt vom Münchener Institut für Sozialforschung und der Heinrich Böll Stiftung): 6
- O'Brien, Kevin (2001): *Villagers, Elections, and Citizenship in Contemporary China*. In: *Modern China*, 4: 407-435
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter und Laurence Whitehead (Hrsg.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, London
- Przeworski, Adam und Fernando Limongi (1997): *Modernization: Theories and Facts*. In: *World Politics*, 49 (2): 155-183
- Rose, Richard und Harve Mossawir, (1967): *Voting and Elections: A Functional Analysis*. In: *Political Studies* 15: 173-201
- Rowe, William T. (1990): *The public sphere in modern China*. In: *Modern China*, 16 (3): 309-329
- Ru Xin, Xueyi Lu, Peilin Li (Hrsg.) (2003) *Nian shehui lanpishu: Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce (Das Blaubuch für die Gesellschaft 2003: Analyse und Prognose der gesellschaftlichen Lage Chinas)*. Peking
- Saich, Tony (2000): *Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China*. In: *The China Quarterly*, 161: 124-141
- Sausmikat, Nora (2003): *Die Bedeutung von Zivilgesellschaft und NGOs in der V.R. China*, *Focus Asien*, 11: 5-10
- Sausmikat, Nora (1995): *Nichtstaatliche Frauenforschung in der V.R. China*. Li Xiaojiang und ihr Konzept einer feministischen Wissenschaft, Münster
- Schade, Jeannette (2002): 'Zivilgesellschaft' – eine vielschichtige Debatte, INEF-Report Nr. 59, Duisburg.
- Schmitter, Philippe C. (1997): *Zivilgesellschaft East and West*. In: *Diamond, Larry et al. (1997): 239-26*
- Shi, Xianmin (1992): *Peking shi getihu de fazhan licheng ji leibie fenhua (Entwicklungsprozess und Differenzierung der Individualhaushalte in der Stadt Peking)*: in: *Zhongguo Shehui Kexue*, 5: 19-38
- Solinger, Dorothy J. (1999): *Contesting Citizenship in Urban China*, Berkeley, Los Angeles, London
- Stone, Diana, Andrew Denham und Mark Garnett (Hrsg.) (1998): *Think tanks across the nations, A comparative approach*, Manchester
- Sztompka, Piotr (1993): *Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies*. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 2: 85-95
- Tsui, Lokman (2003): *The Panopticum as the Antithesis of a Space of Freedom: Control and Regulation of the Internet in China*. In: *China Information*, 2: 65-82
- Wang, Shaoguang (2002): *Jinqian yu zizhu. Shimin shehui mianlin de liang nan jingdi (Finanzen und Autonomie. Die Zivilgesellschaft im Angesicht zweier schwieriger Umstände)*: in: *Shehuixue Yuekan (Monatsheft Soziologie)*, 11: 37-48

- White, Gordon (1993): Prospects for Zivilgesellschaft in China: A Case Study of Xiaoshan City. In: *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 29: 63-88
- Woesler, Martin (2000): Das Internet und die Menschenrechte in China. In: Brunkhorst, Hauke und Matthias Kettner (Hrsg.) (2000): *Globalisierung und Demokratie*, Frankfurt/M.: 310-329
- Wu, Qiang (2004): From virtual community to real society: An online interrogation of eforum-based civic associations in China (unveröffentlichtes Manuskript)
- Xie, Lihua und Han Cun (2002): Cry of the silent-letters from rural women, Guiyang: Rural women knowing all
- Yang, Guobin (2003a): The Internet and Zivilgesellschaft in China: a Preliminary Assessment. In: *Journal of Contemporary China*, 12: 453-475
- Yang, Guobin (2003b): Mingling Politics with Play. The Virtual Chinese Public Sphere. In: *IIAS Newsletter*, 33: 7
- Yu, Keping (2003): The Emerging of China's Zivilgesellschaft and its Significance for Governance, Essen (Asia Foundation)
- Yu, Keping (Hrsg.) (2002): *Innovations and excellence in local Chinese Governance (Zhongguo defang zhengfu chuanxin)*: Peking
- Zhang, Junhua und Martin Woesler (2003): (Hrsg.): *China's Digital Dream. The Impact of the Internet on Chinese Society*, 2. Aufl., Bochum et al.
- Zhao, Suisheng (Hrsg.) (2000): *China and Democracy, Reconsidering the Prospects for a democratic China*, New York/London

Zivilgesellschaft in Indien: ein Überblick mit Beispielen¹

Jagdeep S. Chokkar

Zivilgesellschaft ist ein vages Konzept. Das wird u. a. daran deutlich, dass jede Organisation oder Institution, welche ein Interesse an dem Konzept zeigt, eine eigene Definition des Begriffs zu leisten versucht. Als Beispiele dienen akademische Institutionen, wie die London School of Economics, die University of California in Los Angeles und die Johns Hopkins University sowie die multilateralen Institutionen der Vereinten Nationen (UN) und die Weltbank. Im Folgenden wird die Definition aufgeführt, unter der Zivilgesellschaft in diesem Aufsatz verstanden werden soll.

Ihre einfachste Definition ist vermutlich, dass sie aus nichtstaatlichen Organisationen und Gruppen besteht. Die UN bezeichnen dieselben als 'nichtstaatliche Akteure' (Cardoso 2004). Aufgrund der Signifikanz des Wirtschaftssektors, besonders in den Industrieländern, wird dieser oft als Gegenstück zum Regierungssektor gesehen. Deshalb wird Zivilgesellschaft oft auch als der dritte Sektor bezeichnet, um den Begriff klar von Regierung und Wirtschaft abzugrenzen. Daraus resultiert auch der Non-Profit-Charakter der Zivilgesellschaft. Die vermutlich gründlichste Definition leistet das Centre for Civil Society of the School of Public Policy and Social Research der UCLA:

„Civil Society refers to the set of institutions, organizations and behaviour situated between the state, the business world, and the family. Specifically, this includes voluntary and non-profit organizations of many different kinds, philanthropic institutions, social and political movements, other forms of social participation and engagement and the values and cultural patterns associated with them.“²

Zivilgesellschaft schließt also auch vermittelnde Institutionen ein, wie z. B. Berufsverbände, religiöse Gruppen, Gewerkschaften und Bürgerrechtsorganisationen. Die Weltbank benutzt den Begriff Zivilgesellschaft in Bezug auf ein weites Arrangement von Nichtregierungs- und Non-Profit-Organisationen, die im öffent-

¹ Übersetzung: Joachim Betz.

² The Center for Civil Society, UCLA School of Public Policy and Social Research, <http://www.sppsr.ucla.edu>, Zugriff am 12.06.2004.

lichen Leben präsent sind und die Interessen und Werte ihrer Mitglieder vertreten auf der Basis von ethischen, kulturellen, politischen, wissenschaftlichen, religiösen oder philanthropischen Überlegungen. Civil Society Organizations (CSOs) umfassen demnach eine weite Bandbreite von Organisationen: Ortsverbände, NGOs, Gewerkschaften, indigene Gruppen, karitative Einrichtungen, Glaubensverbände, Berufsverbände und Stiftungen. Dabei wird manchmal zwischen NGOs und freiwilligen Organisationen unterschieden, da letztere Mitarbeiter auch ohne Entlohnung beschäftigen (Chokkar 1998). Die vielleicht präziseste Beschreibung von Zivilgesellschaft ist die als eine „private Initiative zur Förderung des Allgemeinwohls“ (Cardoso 2004).

Der aktuelle zivilgesellschaftliche Diskurs scheint sowohl dem Politischen als auch dem Soziologischen zu entspringen. Die politische Auffassung von Zivilgesellschaft findet seine Wurzeln in der „angloamerikanischen Tradition liberal-demokratischer Theorie, welche zivile Institutionen und politische Aktivität als wichtige Komponenten der Bildung einer bestimmten Art von politischer Gesellschaft, welche auf den Prinzipien von Staatsbürgerschaft, Menschenrechten, demokratischer Repräsentation und der Herrschaft des Gesetzes aufbaut, ansieht“ (Manor/Robinson/White 1999). Die soziologische Sichtweise hingegen beschreibt Zivilgesellschaft als einen vermittelnden assoziativen Bereich, welcher zwischen dem Staat einerseits und Individuen, Familien und Firmen andererseits angesiedelt ist. In diesem Bereich befinden sich soziale Organisationen, deren Mitglieder hauptsächlich freiwillig und unabhängig arbeiten. Außerdem wird die politische Gesellschaft oft auch als „top-down“ angesehen, während die Zivilgesellschaft als „bottom-up“ betrachtet wird.

1 Die historische Sicht auf die Zivilgesellschaft in Indien

Obwohl die meisten Beschreibungen der Anfänge von Zivilgesellschaft in Indien mit der Erlangung der Unabhängigkeit von der britischen Kolonialherrschaft 1947 beginnen, hat die private Initiative für das Allgemeinwohl in Indien eine lange, bis ins Altertum zurückreichende Tradition (PRIA 1991). Die Bedeutung von spirituellen und religiösen Aktivitäten im alten Indien mündete in die Bildung von karitativen oder philanthropischen Organisationen, Hinweise darauf findet man in Beschreibungen der mittelalterlichen sozialen Geschichte Indiens. Wohlhabende Gemeinschaften, wie die herrschende Schicht und die kaufmännische Elite der Jaina in Gujarat und Rajasthan, gründeten regelmäßig Institutionen und Organisationen zur Förderung des Allgemeinwohls. Diese Gruppen finanzierten häufig den Bau von Tempeln und organisierten die Unterbringung der Pilger. Im 19. Jahrhundert manifestierten sich außerdem viele soziale und religiö-

se Reformbewegungen. Beispiele hierfür sind die Reformbewegungen *Arya Samaj*, gegründet von Swami Dayanand Saraswati, *Brahmo Samaj*, gegründet von Raja Ram Mohan Roy, *Prarthana Samaj*, gegründet von Mahadev Govind Ranade und die *Ramakrishna Mission*. Auf alle diese Vereinigungen passt das eingangs definierte Konzept der Zivilgesellschaft.

Teil der Reforminitiativen im 19. Jahrhundert waren auch Ishwar Chandra Vidyasagas unermüdliche Bestrebungen zur Verbesserung der gesellschaftlichen Position der Frau in Indien durch Ausbildungsprogramme und Wiedervermählung von Witwen. Während dieser Zeit war die Zivilgesellschaft geprägt durch die Synthese von religiösen, sozialen und bildungsbezogenen Reformen.

Zivilgesellschaftliche Bestrebungen manifestierten sich in den politischen und sozialen Massenbewegungen, angeführt von Mahatma Gandhi. Diese Bewegungen mobilisierten nicht nur landesweit eine große Anzahl junger und gebildeter Männer und Frauen, sondern führten auch Teile der professionellen Eliten des Landes zusammen, wie z. B. Anwälte (Motilal Nehru, J. N. Saprú etc.) und unternehmerische Eliten wie die Birlas, die diese Bewegung direkt unterstützten. Aktivitäten der Zivilgesellschaft bei der Gründung von Organisationen zur Bekämpfung von Analphabetismus, Arbeitslosigkeit und Armut sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten entsprangen dem Streben nach politischer Freiheit, sozialem Fortschritt und ökonomischer Autarkie der indischen Nation. Die Freiheitsbewegung kann insgesamt als eine zivilgesellschaftliche Initiative bezeichnet werden. Nach der Unabhängigkeit nahmen die zivilgesellschaftlichen Bestrebungen verschiedene Formen an. Mahatma Gandhi schlug vor, dass der indische Nationalkongress aufgelöst würde, damit die Führungsmitglieder und Arbeiter eine neue Organisation bilden könnten, welche für die Ärmsten des Landes arbeite. Während die Mehrheit der hohen Kongressabgeordneten bereit war, sich in aktiver Wahlpolitik und Regierungsarbeit zu engagieren, gründeten einige von Gandhis Mitstreitern und Anhängern landesweit eine große Anzahl sozialer Wohlfahrtsverbände und karitativer Institutionen. Viele dieser Organisationen trugen zu entscheidenden Veränderungen auf der Ausbildungsebene und im sozioökonomischen Bereich bei und tun dies zum Teil bis heute. So sieht sich etwa die Bürgerbewegung *Lok Sevak Sangh*, welche noch heute von einem 86-jährigen Gefolgsmann Gandhis geführt wird, der an der *Quit-India-Bewegung* 1942 beteiligt war, selbst als überparteiliche Organisation konstruktiver Arbeiter im Dienste der Nation. Das ökonomische und soziale Entwicklungsmodell, das nach der Unabhängigkeit eingeführt wurde, übertrug in erster Linie dem Staat die Verantwortung zur Bereitstellung sozialer Dienste. Der Begriff 'Wohlfahrtsstaat' bezeichnet eben diese Entwicklung. Die Regierung behauptete, der größtmöglichen Wohlfahrt der größten Zahl von Bürgern verpflichtet zu sein und initiierte größere Entwicklungsprogramme in fast allen sozialen und wirtschaftlichen Be-

reichen, so z. B. Landwirtschaft, Gesundheit, Bildung und Infrastruktur. Die Industrial Policy Resolution von 1956 verfügte, dass der Staat die Kontrolle über die Wirtschaft ausüben sollte, während der privatwirtschaftliche Sektor zwar parallel existieren durfte, sein Wachstum jedoch behördlichen Kontrollen unterstellt wurde. Ein in der Verfassung niedergelegtes Programm von Förderungsmaßnahmen zu Gunsten benachteiligter Minderheiten sollte garantieren, dass alle Bereiche der Gesellschaft eine angemessene Möglichkeit zur Verbesserung der Lebensbedingungen erhielten.

Der größte Teil des Landes engagierte sich euphorisch in diesem Projekt des nationalen Aufbaus und für etwa anderthalb Dekaden nach der Erlangung der Unabhängigkeit stagnierte die Entwicklung innerhalb der zivilgesellschaftlichen Arena. Erst 1960 begann die indische Regierung zu realisieren, dass sie nicht zu leisten vermochte, was sie zugesichert hatte. Ländliche Armut und die Disparität zwischen reichen und armen Bevölkerungsgruppen hatten nicht ab-, sondern zugenommen. Zwar waren zumeist in städtischen Gebieten Inseln der Prosperität entstanden, aber große Teile des ländlichen Indien blieben arm und unterversorgt. Die Grundversorgung mit Bildung und Gesundheit blieb für die Mehrheit der Armen weiterhin außer Reichweite. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich die Zivilgesellschaft im unabhängigen Indien. Ihre Initiativen wurden von zwei Arten von Bürgern angeführt: Die erste wurde von Anhängern Mahatma Gandhis geleitet, die am Unabhängigkeitskampf teilgenommen hatten. Die zweite rekrutierte sich aus jungen Männern und Frauen, die vielfach in Eliteinstitutionen ausgebildet worden waren und privilegierten städtischen Verhältnissen entstammten. Sie suchten nach einer Möglichkeit um ihrer Frustration über die Unfähigkeit der Regierung, sich der Bedürfnisse der Bevölkerungsmehrheit anzunehmen, Ausdruck zu verleihen. Sie suchten nach Alternativen zum staatlichen Entwicklungsansatz. Beide Gruppen konzentrierten sich auf die arme, meist ländliche Bevölkerung. Sie versuchten lokale Probleme zu identifizieren und diese mit lokal entwickelten Strategien und lokal verfügbaren Mitteln zu lösen. Sie insistierten darauf, dass der Staat das liefern müsse, was von ihm erwartet werden konnte. Ein Teil dieser Initiativen, vor allem jene in der Nachfolge Gandhis, pflegten ein kooperatives Verhältnis zu staatlichen Stellen. Die Regierung unterstützte die Vereinigungen mit Land, infrastruktureller Hilfe und finanziellen Mitteln.

Zwei nichtstaatliche Initiativen stachen in dieser Zeit besonders hervor: die Bewegung der *Naxaliten* und die *Bürgerbewegung von Jaya Prakash Narayan*. Obwohl sich diskutieren lässt, ob sie vor dem Hintergrund ihrer späteren Hinwendung zur Gewalt als zivilgesellschaftliche Bewegung gekennzeichnet werden kann, konzentrierte sich die Naxalitenbewegung, deren Name auf ihren Gründungsort Naxalbari in Westbengalen zurückgeht, auf die armen Bauern und

Landarbeiter. Angeführt von jungen Menschen, die von den Idealen einer klassenlosen Gesellschaft inspiriert waren, stützte sie sich auf die stillschweigende Unterstützung der Kommunistischen Partei Indiens (CPI-M). Sie beschäftigten sich mit den zusammenhängenden Probleme des Landbesitzes und der ländlichen Armut, zunächst in Westbengalen und später in Andhra Pradesh, Bihar und Kerala. Mit der Zeit bediente sich die Bewegung auch gewaltsamer Mittel und wurde deshalb von staatlichen Stellen verfolgt.

Das *Total Democracy Movement* angeführt durch Jaya Prakash Narayan begann mit der *Chhatra Yuva Sangarsh Vahini*, einer Jugendbrigade, die von Narayan mit dem Ziel der sozialen, ökonomischen, politischen und kulturellen Revolution lanciert wurde. Diese Bewegung war eine Reaktion auf die schlecht funktionierende Politik und Ineffizienz des Staates. Zentrale Themen waren ländliche Armut, Arbeitslosigkeit, Inflation und die fehlende Grundversorgung durch den Staat. Dies führte zur Implementierung der Volksregierung, die Landreformen, soziale Reformen und gute Regierungsführung zu ihrer Agenda machte.

Jaya Prakash Narayan, selbst ein Freiheitskämpfer, war inspiriert von der sozialistischen Philosophie Ram Manohar Lohias und der Philosophie der *swaraj* (Selbstregierung) Mahatma Gandhis. Er träumte von der Rückkehr zur Demokratie in Dorfgemeinschaften und einer Gesellschaft, die sich auf Werte wie Selbstbeherrschung und Beschränkung der materiellen Bedürfnisse stützte. Diese kraftvolle Wiederbelebung der Zivilgesellschaft bedrohte das Fundament der damaligen Regierung und gipfelte in der Verhängung des Notstandes und der Suspendierung der bürgerlichen Rechte, der Pressefreiheit und der Unabhängigkeit der Justiz.

In den Parlamentswahlen von 1977 wurde der Kongress von einer Koalition aus Oppositionsparteien besiegt. Dies markierte einen entscheidenden Moment in der Entwicklung der Zivilgesellschaft. Die Notstandsperiode, während der alle individuellen und bürgerlichen Freiheiten aufgehoben waren, hatte das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung tief erschüttert und führte zu der Erkenntnis, dass Demokratie keine Selbstverständlichkeit darstellt. Die Verhängung des Notstands und die Rückkehr zur Demokratie nach den Wahlen von 1977 definierten das Konzept der Zivilgesellschaft in Indien völlig neu. Dies ließ die Bürger außerdem erkennen, dass es zu ihren Aufgaben gehört, die Demokratie und den Rechtsstaat im Lande zu schützen. Es schien klar, dass staatliche Institutionen allein nicht in der Lage waren, die Rechte der Bürger zu schützen, solange eine autoritäre Regierung am Ruder war. Aus dieser Perspektive, war die Notstandsperiode ein Segen für die Entwicklung der Zivilgesellschaft, insoweit Themen wie Demokratie, Bürgerrechte und der verfassungsmäßige Schutz dieser Rechte einen wichtigen Platz im öffentlichen Diskurs einzunehmen begannen. Im Jahr 1976 – noch unter dem Notstandsrecht – wurde die People's Union for Civil

Liberties and Democratic Rights (PUCL&DR) gegründet. Sie spaltete sich 1980 in zwei Organisationen, die People's Union of Civil Liberties (PUCL) und die People's Union for Democratic Rights (PUDR). Beide sind bis heute die führenden Organisationen im Bereich ziviler Freiheiten.

Die zivilgesellschaftliche Bewegung dehnte sich während der späten 1970er Jahre auf den Schutz bürgerlicher Freiheiten, die Rechte der Unterkastigen (*dalits*), Umwelt- und Menschenrechtsschutz aus. Dies führte zu einem kritischen Diskurs über die fundamentalen Werte von Politik und Kultur. Umwelt und Frauenrechte rückten zunehmend in den Vordergrund. Die zivilgesellschaftliche Bewegung verfolgte die Erreichung höherer Lebensqualität, Wahrung von Menschenrechten und Teilnahme an politischen Entscheidungen. Diese Initiativen blieben jedoch außerhalb der parteipolitischen Arena und spiegelten die Enttäuschung der Bürger über den politischen Prozess wider.

2 Die indische Zivilgesellschaft 2004

Der heutigen Zivilgesellschaft in Indien geht es gut. Ein Beweis dafür ist folgende Aussage:

„Today India is the world's largest democracy and although modern images of India often show poverty and lack of development, that is only one side of a much larger picture. For instance, the other side of the poverty and underdevelopment are the vibrant movements of dissent and resistance against current developmental paradigms (...) movements that are diverse in terms of ideology, trajectory and demands (...).

India is a demographic marvel, with multiplicities in languages, religions, social organisations and other identities and idioms of cultural expression. There are obvious tensions within such a complex unity: tensions that could be creative or divisive depending on the dynamics of this unity. It is this complex process of unity that the movements in India want to take forward. (...)

The World Social Forum, thus, promises to provide a major impetus to this emerging unity in India. At the same time, the diversity of its political and civil society cultures of resistance can add new dimensions to the current agenda of the World Social Forum.“³

Das Zitat impliziert, dass die gesamte zivilgesellschaftliche Bewegung in Indien integriert ist. Sie ist jedoch so vielfältig wie das Land selbst und lässt sich daher nicht auf ein einzelnes Prinzip herunterbrechen. Die Zivilgesellschaft besteht aus einer Vielzahl von Individuen, Gruppen und Organisationen. Manche Leute fun-

³ The World Social Forum 2004 India, General Information, <http://www.wsfindia.org/generalinfo.php>, Zugriff am 12.06.2004.

gieren als Einzelaktivisten, es gibt kleine Gruppen, die sich allgemeiner Interessen annehmen und es existieren Organisationen unterschiedlichster Größe. Am einen Ende des Kontinuums befinden sich internationale NGOs, wie das Rote Kreuz, amnesty international, Transparency International, Action Aid oder Oxfam, die alle auch ihre indische Niederlassung unterhalten. Einheimische Organisationen sind zu zahlreich, um alle hier aufgeführt zu werden: Wichtige Rollen spielten die *National Campaign for People's Right to Information* (NCPRI), welche dem *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan*⁴ (MKSS) in Rajasthan entsprang, die *Silent Valley Initiative*, in welcher der *Kerala Sastra Sahitya Parishad*⁵ (KSSP). Von großer Bedeutung war die *Chipko Andolan*,⁶ in welcher Frauen aus der Hügelregion von Uttar Pradesh eine wichtige Funktion hatten und die von Chandi Prasad Bhatt und Sunderlal Bahuguna angeführt wurde. Anna Hazares Bemühungen, Wohlstand in das kleine Dorf Ralegan Siddhi im Staat Maharashtra zu bringen, ist ein Beispiel für eine individuelle Initiative. Neben den genannten Organisationen, deren Zielsetzungen auf das Allgemeinwohl gerichtet ist, existieren auch solche, die kein wirklich gemeinnütziges Interesse hegen, sondern der Mitteleinwerbung für jene dienen, die sie gegründet haben. Dies ist besonders häufig der Fall bei Gruppierungen, die vom Staat subventioniert werden. Daher rührt die Skepsis vieler Menschen in Bezug auf zivilgesellschaftliche Aktivitäten.

2.1 Finanzierung

Die Finanzierung zivilgesellschaftlicher Initiativen speist sich aus verschiedenen Quellen, u. a. durch internationale Stiftungen sowie individuelle Geldgeber. Dazu gehören etwa die Ford Foundation (USA) sowie einige deutsche Organisationen, wie die Friedrich-Naumann-Stiftung und die Konrad-Adenauer-Stiftung, private Stiftungen und Entwicklungsagenturen verschiedener europäischer Staaten, wie z. B. das britische Department For International Development (DFID), sowie Organisationen aus Kanada, Australien und Japan. Viele Gelder kommen auch von multilateralen Akteuren wie der Weltbank, der Asian Development Bank und den UN (UNDP und UNEP). Darüber hinaus existiert eine Tradition großer Unternehmen, Stiftungen zu gründen. Beispiele dafür sind die Tata Group, die Birla Group sowie die Infosys Foundation und die Azim Premji Foundation (durch die Wipro Corporation). Auch die Regierung spielt bei der Finanzierung eine bedeu-

⁴ Wörtlich: Vereinigung zur Ermächtigung von Bauern und Arbeitern.

⁵ Wörtlich: Gesellschaft für Wissenschaft und Literatur Kerala.

⁶ Literarisch: „Umarme den Baum“-Bewegung. Übersetzung: Bianca Stachoske.

tende Rolle. Daraus resultiert die Frage, ob finanzielle Abhängigkeit vom Staat die Freiheit und Autonomie der Initiativen beeinträchtigt. Spenden privater Einzelpersonen werden durch spezielle Steuerbegünstigungen für den Spender zusätzlich vom Staat gefördert.

2.2 Beispiele zivilgesellschaftlicher Initiativen in Indien

Verbesserung des Wahlvorgangs zur Steigerung der Effektivität der Demokratie

Indien wird als eine der größten Demokratien der Welt angesehen und die Leistungsfähigkeit der Regierung wird besonders im Vergleich mit anderen ehemaligen Kolonialstaaten bewundert. Ein Indikator für die Funktionsfähigkeit der Demokratie sind die friedlichen und reibungslosen Regierungswchsel der Vergangenheit und besonders derjenige im Mai 2004. Dennoch bedarf es einiger Verbesserungen des Wahlsystems. Eine zivilgesellschaftliche Gruppe konzentrierte sich deshalb auf die transparentere Gestaltung des Wahlvorgangs. Aufgrund der Komplikationen des in Indien praktizierten Mehrheitswahlrechts in Einerwahlkreisen („first-past-the-post system“) haben politische Parteien mit den Jahren immer mehr Wert auf die Wahrung ihrer Siegchancen gelegt, wenn es um die Aufstellung von Kandidaten ging. Um mehr Stimmen als ihre Mitbewerber zu bekommen, haben Kandidaten zunehmend die Hilfe zweifelhafter Persönlichkeiten in Anspruch genommen. Im weiteren Verlauf haben sich einige dieser Charaktere mit dubiosen Hintergrund und sogar mit kriminellem Lebenslauf entschieden, selbst zu kandidieren. Dem Gesetz nach darf kein Bürger kandidieren, der zu einer Strafe von zwei oder mehr Jahren Haft verurteilt worden ist. Das Problem dieser Gesetzgebung ist, dass es sich dabei um eine letztinstanzliche Verurteilung handeln muss. Solange ein solches Urteil aussteht, kann der Kandidat sich zur Wahl stellen. Bisher erzwang die Nominierung eines Kandidaten nicht automatisch die Nennung eventuell anhängiger Strafverfahren. Dies ermöglichte selbst denjenigen Personen eine Kandidatur, gegen die eine große Zahl von Verfahren anhängig waren. Vor diesem Hintergrund strengte die Association for Democratic Reforms (ADR) ein Verfahren vor dem Hohen Gericht in Delhi an und forderten 1999 das Gericht auf, die Wahlkommission anzuweisen:

- das Nominierungsformular so zu ändern, dass der Kandidat jegliche gegen ihn zur Zeit der Nominierung laufenden Strafverfahren mit Angabe entsprechender Details offen legen müsse sowie
- die oben genannten Informationen über den Kandidaten der Öffentlichkeit und den Medien zugänglich zu machen.

Der Antrag beruhte auf folgenden Argumenten:

- Der Wähler sollte die Möglichkeit haben, Informationen über laufende Strafverfahren bei Kandidaten in ihrem/seinem Wahlbezirk ohne Schwierigkeit zu erlangen, wenn er dieses wünschte.
- Es wurde stets angenommen, dass der Wähler das Recht hätte, den Wunschkandidaten zu wählen. Dieses Wahlrecht müsse auch dann noch gegeben sein, wenn der Wähler auch nach erhaltener Information über laufende Strafverfahren noch beschließt, den Kandidaten zu wählen.

Das Hohe Gericht in Delhi entsprach diesem Antrag mit seinem Urteil vom 02.11.2000 und forderte die Wahlkommission auf, noch mehr Informationen als die ADR verlangt hatte, den Wählern zugänglich zu machen.

Die indische Regierung legte gegen dieses Urteil beim Obersten Gerichtshof Berufung ein, obwohl das Hohe Gericht in Delhi lediglich die Wahlkommission und nicht die indische Regierung angewiesen hatte. Mehrere politische Parteien traten als Nebenkläger in diesem Konflikt auf und wandten sich gegen das Urteil des Hohen Gerichts. ADR argumentierte gegen die Berufung von Seiten der Regierung und für das Urteil des Hohen Gerichts. Am 02.05.2002 urteilte der Oberste Gerichtshof, dass die Wahlkommission die folgenden Informationen von allen Kandidaten einfordern müsse (laut Art. 324 der indischen Verfassung):

- „1 Whether the candidate is convicted/acquitted/discharged of any criminal offence in the past-if any, whether he is punished with imprisonment or fine.
- 2 Prior to six months of filing of nomination, whether the candidate is accused in any pending case, of any offence punishable with imprisonment for two years or more, and in which charge is framed or cognizance is taken by the court of law. If so, the details thereof.
- 3 The assets (immovable, movable, bank balances, etc.) of a candidate and of his/her spouse and that of dependants.
- 4 Liabilities, if any, particularly whether there are any over dues of any public financial institution or government dues.
- 5 The educational qualifications of the candidate.“

Die Wahlkommission hatte zwei Monate Zeit, diese Auflagen umzusetzen. Am effektivsten hätte dies durch eine Korrektur der Nominierungsformulare geschehen können. Die Regierung weigerte sich nach diesbezüglicher Anfrage der Wahlkommission jedoch mit dem Argument, dass eine Korrektur nur im Konsens aller politischen Parteien realisiert werden könne. Aus diesem Grunde wurde am 08.07.2002 ein Treffen aller Parteien einberufen. Die Regierung forderte außerdem, dass die Wahlkommission mit dem Obersten Gerichtshof einen Aufschub

von zwei Monaten für die Implementierung des Urteils aushandele. Daraufhin antwortete die Wahlkommission, dass die Regierung den Gerichtshof direkt kontaktieren sollte. Doch dieser verlängerte die Frist nicht und so wurde das Urteil auf Verfügung der Wahlkommission am 28.06.2002 vollstreckt. Dies löste Unruhe innerhalb des gesamten politischen Establishments aus. Bei der Zusammenkunft der Parteien am 15.07.2002 waren sich alle in seltener Übereinstimmung einig, dass das Urteil des Obersten Gerichtshofes keinesfalls implementiert werden könne. Das Treffen endete mit der einstimmigen Verabschiedung einer Resolution, in der nächsten Parlamentssitzung einen Gesetzesvorschlag einzubringen, um den Representation of People Act in adäquater Weise zu verbessern und damit die Umsetzung des Gerichtsbeschlusses zu verhindern. Mit eindrucksvoller und nie gesehener Eile verfasste das Justizministerium einen vorläufigen Gesetzesantrag zur Verbesserung des Representation of People Act und legte diesen den Parteien für Kritik und Anregungen bereits am 15.07.2002 vor. Der Vorschlag konnte aber nicht parlamentarisch eingebracht werden, da die Funktionsfähigkeit der Regierung durch andere politische Entwicklungen zeitweise unterbrochen war. Dies schreckte die Politiker jedoch nicht ab. Das Kabinett bemühte sich um eine Anordnung durch den Präsidenten zur Verhinderung der Implementierung des Gerichtsurteils.

Eine Gruppe von 26 Mitgliedern aus verschiedenen Teilen des Landes als Stellvertreter 20 zivilgesellschaftlicher Organisationen traf den Präsidenten am 16.08.2002 und drängte ihn, die Anordnung zurückzuweisen und nicht zu zeichnen, weil einige Punkte verfassungswidrig seien. Daraufhin forderte der Präsident vom Kabinett einige Erklärungen zu den Inhalten der Anordnung. Diese blieben jedoch aus und der Präsident unterzeichnete verfassungsgemäß das Dokument am 24.08.2002. Die Anordnung wurde später als Änderung des Representation of People Act von 1951 gesetzlich verabschiedet. Sie enthielt jedoch einige Klauseln, die daran zweifeln ließen, ob sie wirklich eine Reform des Wahlrechts bringen oder diese eher verhindern sollte. Sie bestimmte, dass „eine Person, gegen welche Anklage in zwei getrennten Strafrechtsverfahren wegen schwerer Straftaten erhoben worden war (mindestens sechs Monate vor der Nominierung)“, von der Wahl ausgeschlossen werde. Laut Anordnung gelten folgenden Taten als relevant: Mord, Vergewaltigung, Entführung zwecks Lösegelderpressung, Raubüberfall und Raubüberfall mit Todesfolge sowie Krieg gegen die indische Regierung. Diese Bestimmung war inakzeptabel, da ihr zufolge ein Kandidat, dem nur eine Straftat vorgeworfen wurde, nicht von der Wahl ausgeschlossen werden konnte. Ein weiteres Problem, welches durch die Anordnung nicht beachtet wurde, war die Veruntreuung von öffentlichen Geldern und andere Finanzdelikte. Problematisch war besonders die Formulierung, dass „kein Kandidat Informationen offen legen müsste, die von der Anordnung nicht gefordert wurden, mit Aus-

nahme solcher Sachverhalte, die als Folge gerichtlicher Beschlüsse oder Beschlüssen der Wahlkommission verlangt wurden.“

Die Anordnung wurde im Obersten Gerichtshof durch drei öffentliche Anklagen verschiedener Gruppen angefochten. Unter den Klägern befand sich auch die Association for Democratic Reforms. Der Oberste Gerichtshof befand die Anordnung in seinem Urteil vom 13.03.2003 für „illegal und nichtig.“ Somit trat der erste Beschluss dieses Gerichtshofes erneut in Kraft und wurde durch eine neue Anordnung der Wahlkommission umgesetzt. Eine Konsequenz dieser Ereignisse war, dass die kriminelle Karriere, die Vermögensverhältnisse und die Bildungsqualifikationen aller Kandidaten, die zu den Unterhauswahlen im April/Mai 2004 antraten, in den Medien diskutiert und somit allen Wähler zugänglich gemacht wurden. Es wurden in 19 Staaten und fünf Unionsgebieten Wahlbeobachter eingesetzt, die Kopien dieser Unterlagen verteilten (zusammen mit den Nominierungspapieren) und die gegebenen Informationen prüften und analysierten. Die Wahlbeobachter deckten 83,5 % der Wahlkreise (451 von 543) ab und untersuchten 58,55 % aller Kandidaten (3.182 von 5.435). In manchen Wahlkreisen war der Deckungsgrad vollständig. Dies ist ein Beispiel für eine zivilgesellschaftliche Initiative, die Wahlgesetze ändern und Politik transparenter machen kann. Somit diente diese zivilgesellschaftliche Initiative auch der Verbesserung der Demokratie in Indien.

MKSS und das Recht auf Information

Eines erfolgreiches Beispiel von zivilgesellschaftlicher Initiative in Indien ist die Arbeit der MKSS in Rajasthan, welche zur Verabschiedung des Freedom of Information Act führte. Die MKSS wurde 1990 mit dem Ziel gegründet, „durch Kampf und konstruktive Aktion zur Veränderung des Lebens der ländlichen Armen beizutragen“. Vor der Formulierung dieser Zielbestimmung hatten sich die Mitglieder dieser Bewegung um Landverteilung und Mindestlöhne gekümmert. Der Kampf um die Bezahlung der Mindestlöhne führte zu der Entdeckung, dass zwischen den Angaben zu den Löhnen und dem ausbezahlten Betrag eine beträchtliche Kluft bestand.

Daraus resultierte die Forderung nach mehr Transparenz der staatlichen Daten. Mitglieder der MKSS mussten lange kämpfen, um mittels organisierter Hungerstreiks und Sitzblockaden dem Recht auf Information zum Durchbruch zu verhelfen. In diesem Prozess bildete sie auch ein neues Forum für öffentliche Verantwortung, das sog. *jan sunwais* (öffentliche Anhörung). Von kleinen, basisorientierten Anfängen in den 1990ern, über die Bildung der National Campaign for the People's Right to Information (NCPRI) 1996 führte der Weg bis zur Ver-

abschiedung des Freedom of Information Act 2003. Auf internationaler Ebene erlangte die MKSS Anerkennung, als einer ihrer Gründer, Aruna Roy, den Ramon Magsaysay Award für Gemeindeführung und internationale Verständigung erhielt (2000). Dieser Preis gilt im asiatischen Raum als Äquivalent zum westlichen Nobelpreis. Die MKSS und ihre Schwesterorganisationen arbeiten weiterhin an einer Vielzahl von Problemen, wie z. B. der Verbesserung des ländlichen Lebens oder dem Recht auf Ernährung und Arbeit.

2.3 KSSP und das Silent Valley

Die KSSP wurde 1962 von einer Gruppe von Naturwissenschaftlern gegründet, um Wissenschaft in Kerala in der Muttersprache zugänglich zu machen. Diese zivilgesellschaftliche Initiative wuchs über die nächsten Jahre beträchtlich auf eine Mitgliederzahl von 40.000 aus allen gesellschaftlichen Schichten Keralas.

„(...) it has also expanded its fields of interests and activities to almost all forms of human endeavour... The KSSP is involved, broadly, in three types of activities: agitative, educative and constructive, in areas like environment, health, education, energy, development, literacy, microplanning – in almost every sphere of human activities.“⁷

Die KSSP zog internationale Aufmerksamkeit auf sich, als sie sich dem öffentlichen Protest zum Schutze des Silent Valley Forest im Bundesstaat Kerala anschloss. Das Silent Valley ist ein Areal von 9.000 Hektar gut erhaltenen tropischen Regenwaldes, umgeben von höheren Bergketten. Es ist bis heute eine der letzten unbesiedelten Flächen Indiens. In den frühen 1970ern plante das Kerala State Electricity Board (KSEB) den Bau eines 130 Meter hohen Damms über den Fluss Kuntipuzha und die Anlegung eines Reservoirs im Silent Valley, um mit dem angestauten Wasser Strom zu erzeugen.

Die KSSP beteiligte sich an dem Protest zunächst im Glauben daran, dass der Damm prinzipiell die Entwicklung des Staates fördern würde. Aufgrund ihres technischen Wissens realisierten die Mitglieder aber bald, dass der erzeugte Strom nur einem kleinen Teil der Bevölkerung nützen würde. Die Zerstörung des Regenwaldes würde jedoch vielfältige natürliche Energiequellen zerstören, wie z. B. die Holzversorgung für das häusliche Kochen. Die KSSP bekam Unterstützung von anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen, wie z. B. der Bombay Natural History Society (BNHS). Durch Informationsschreiben, Magazine, Unterschrif-

⁷ Homepage der Organisation: <http://www.kssp.org/about.htm>.

tensammlungen, Straßenveranstaltungen, Ausstellungen und öffentliche Diskussionen sicherte sich die KSSP das öffentliche Interesse. Dazu gehörte auch ein großer Protestmarsch, der 300 bis 400 Dörfer durchquerte. Die staatliche Stromgesellschaft reagierte mit einer Gegenkampagne, um der Bevölkerung und den Politikern zu beweisen, dass der Dammbau dem Lande nutzen würde. Als Ergebnis des Kampfes wurde das Silent Valley 1985 zum Nationalpark erklärt und der Regenwald vor der Zerstörung gerettet. KSSP wurde 1996 der Right Livelihood Award (oft auch der 'alternative Nobelpreis' genannt) von der Right Livelihood Award Foundation in Stockholm verliehen. Die Begründung betonte unter anderem die Pionierarbeit der KSSP in den Bereichen Gesundheit, Frieden und Entwicklung.

SEWA und das Ermächtigung der Frauen

Die Self Employed Women's Association (SEWA) wurde 1972 als Gewerkschaft unter dem Indian Trade Union Act 1926 registriert. Jede selbständige Frau in Indien kann für fünf Rupien Jahresgebühr Mitglied werden. Die Mitglieder sind Arbeitskräfte ohne einen festen Arbeitsvertrag. Die Mehrheit ist arm, kann weder lesen noch schreiben und besitzt so gut wie keine Kapitalanlagen. Drei Typen von weiblichen Arbeitskräften gehören der SEWA an:

1. Straßenhändlerinnen, die Gemüse, Früchte, Fisch, Eier usw. verkaufen und Verkäuferinnen anderer Nahrungsmittel sowie von Haushaltswaren und Kleidung;
2. Heimarbeiterinnen, die als Weberinnen, Töpfererinnen arbeiten, Zigaretten (*bidi*) oder Räucherstäbchen (*agarbatti*) herstellen sowie Kleidung;
3. Handarbeiterinnen, Dienstleisterinnen, Landarbeiterinnen, Bauarbeiterinnen, Wäscherinnen, Hausangestellte usw.

SEWA entstand aus Indiens größter und ältester Textilgewerkschaft, der Textile Labour Association (TLA), die 1920 von Anasuya Sarabhai gegründet wurde. Diese Bewegung war von Mahatma Gandhi inspiriert, der 1917 einen erfolgreichen Textilarbeiterstreik angeführt hatte. Die TLA gründete 1954 einen Frauenflügel, um die Frauen der Textilmühlenarbeiter zu unterstützen. Dieser führt Näh-, Strick-, Stick-, und Webkurse sowie Kurse für Stenographie für die Ehefrauen und Töchter der Arbeiter durch. In den frühen 1970ern richtete sich das Angebot auch an Schneiderinnen und Wagenzieherinnen. Die erste Hürde, die es für SEWA zu überwinden galt, war die Registrierung als Gewerkschaft. Das Labour Department weigerte sich SEWA zu registrieren, da diese keinen eindeutigen

Arbeitgeber nennen konnte, gegen den sie sich hätten behaupten müssen. SEWA argumentierte, dass der Sinn einer Gewerkschaft nicht nur und nicht unbedingt in den Verhandlungen mit Arbeitgebern läge, sondern auch in der Vereinigung der Arbeiter. 1972 wurde SEWA schließlich doch als Gewerkschaft registriert. Die Anzahl der Mitglieder wuchs langsam und im Jahr 2002 verzeichnete man landesweit beinahe 700.000 Mitglieder. Das Hauptziel der Organisation ist nach wie vor die Versorgung, Sicherheit und Nahrungsgewährleistung für weibliche Arbeitskräfte. Andere Aktivitäten sind die Sicherung von Gesundheit, Kinderpflege und Wohnraum für die Mitglieder. Die folgenden zehn Fragen dienen dabei als Leitfragen in der Verfolgung der Ziele:

1. Haben mehr Mitglieder mehr Arbeit erlangt?
2. Wächst das Einkommen?
3. Gibt es genug Nahrungsmittel?
4. Wie ist die Gesundheitsversorgung?
5. Wie sieht die Kinderbetreuung aus?
6. Gibt es Verbesserungen der Wohnsituationen?
7. Gibt es ein Wachstum des Vermögens der Mitglieder (z. B. Ersparnisse, Land, Arbeitsgeräte, Lizenzen, Vieh etc.)?
8. Ist die Organisationsstärke der Arbeiterinnen gestiegen?
9. Ist das Führungspotential gewachsen?
10. Sind die Mitglieder selbstständiger geworden (sowohl kollektiv als auch individuell)?

Andere Aktivitäten der SEWA sind etwa die SEWA Bank (gegründet 1974), welche mehr als 26.500 Kunden und schon 1990 ein Kapital von 35 Mio. Rupien vorweisen konnte. Das Rural Development Programme konzentriert sich auf Arbeitsplatzbeschaffung, Landentwicklung, Wasserbereitstellung und Futtermittel. Es hat einzelne Abteilungen für die Bereiche Gesundheit, Training, Kommunikation, Forschung, Kinderversorgung und Wohnraum. SEWA ist weithin bekannt und anerkannt. Ihr Ansatz hat sich nicht nur in Indien verbreitet, sondern wurde auch in Südafrika, der Türkei und dem Jemen kopiert.

3 Zusammenfassung

Die Zusammensetzung der Zivilgesellschaft reflektiert die Komplexität der indischen Gesellschaft in ihrer Gesamtheit. Zivilgesellschaftliche Organisationen existieren in jeglicher Größe und Form und variieren auch in ihrer Durchschlagskraft und Effizienz bei der Zielerreichung. Diese große Vielfalt und Komplexität

machen es unmöglich, einheitliche und definitive Schlussfolgerungen zu ziehen. Man kann dennoch sagen, dass die indische Zivilgesellschaft lebendig ist, ständig an Umfang und Stärke zunimmt und einen großen Einfluss auf die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft und des Landes hat. Ein Beweis dafür ist die Nominierung zivilgesellschaftlicher Aktivisten als Mitglieder des National Advisory Councils, welche von der Regierung zur Analyse und Beobachtung der Regierungsleistung einberufen wurde. Dies ist deswegen ungewöhnlich, weil üblicherweise die zivilgesellschaftlichen Organisationen in Opposition zum Staat stehen. Eine der führenden Wirtschaftszeitungen bemerkte unlängst, dass „NGOs von nun an Neo-Government Organisations“ seien. Die Vielfältigkeit der Zivilgesellschaft macht es jedoch für die vielen Gruppen zunehmend schwer, in eine bestimmte oder eindeutige Richtung zu steuern. Die Positionen der zivilgesellschaftlichen Gruppen sind unterschiedlich und widersprechen einander teilweise, was oftmals die gegenseitige Neutralisieren von Bemühungen zwischen einzelnen Gruppen zu Folge hat.

Dieser Zustand wird außerdem durch die mitunter erfolgreiche Einflussnahme politischer Gruppierungen auf die Aktivitäten einzelner zivilgesellschaftlicher Aktivitäten verschlimmert. Dadurch werden die Grenzlinien zwischen Staat und Zivilgesellschaft verwischt. Ähnliches ist in Bezug auf die Wirtschaft zu beobachten. Das macht es schwer, zwischen Zivilgesellschaft, Wirtschaft und der Regierung zu unterscheiden. Wenn diese Kräfte in Übereinstimmung arbeiten würden, wäre ein idealer Zustand erreicht. Leider gelingt dies nur theoretisch. Der Kampf zwischen den drei Kräften geht in Indien daher weiter, das System der „checks and balances“ findet sein eigenes dynamisches Gleichgewicht.

Literatur

- Cardoso, Fernando Henrique (2004): Civil Society and Global Governance. A Contextual paper prepared by the Chairman, High Level Panel on UN – Civil Society
- Chhokar, Kiran B. (1998) (Hrsg.): Citizen Action (Enviroscope: Manuals for college teachers), World Resource Institute, USA, and Centre for Environment Education, India
- Manor, James, Mark Robinson und Gordon White (1999): Civil Society and Governance: A concept paper. Institute of Development Studies, Sussex
- PRIA (1991): Voluntary Development Organisations in India 1991: A Study of History, Roles, and Future Challenges. New Delhi

Zivilgesellschaftliche Organisationen, Strafjustiz und politische Bildung in Chile¹

Patricio Valdivieso

Einleitung

Zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) sind in Lateinamerika zu einem wichtigen Träger der Entwicklung geworden. Sie vertreten Interessen und Überzeugungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Sektoren, die in den staatlichen Strukturen und institutionalisierten Kanälen anders nicht repräsentiert werden. Durch diese Aktivitäten vermögen sie auch die Weltpolitik zu beeinflussen.

Die vorliegende Arbeit hat das Ziel, die wichtige Rolle der ZGO in Lateinamerika zu veranschaulichen, vorrangig im Bereich der politischen Bildung für die Demokratie sowie der Modernisierungsreformen des Staates. Die Arbeit wird sich hauptsächlich auf die Zusammenhänge von ZGO mit dem Modernisierungsprozess des Strafjustizsystems in Chile beziehen, wobei sie auf Ergebnisse einer umfangreichen Untersuchung am Centro de Estudios de Justicia de las Americas und an der Universidad Católica de Chile zurückgreifen kann.

Angesichts der aktuellen Diskussion über Aufgaben und Bedeutung von ZGO – auf nationaler und internationaler Ebene – werden im vorliegenden Artikel die Positionen dieser Organisationen als wichtige Darsteller auf der Bühne der internationalen Politik und ihre Rolle bei der Verstärkung demokratischer Institutionen innerhalb der Staaten verdeutlicht. Folgende Hypothese liegt der Untersuchung zugrunde: Je höher der Entwicklungsgrad der ZGO und ihr Interventionsvermögen ist, desto besser gestalten sich die Bedingungen für soziale Entwicklung sowie das Funktionieren des demokratischen Staates und seiner Institutionen. Die so formulierte Hypothese wird anhand des Gewichts der Organisationen auf der internationalen Ebene und ihres Anteils an Modernisierungsprozessen in Lateinamerika, insbesondere im Bereich der Strafjustiz, bestätigt.

¹ Dieser Artikel fasst Ergebnisse des Forschungsprojektes Formación Política Ciudadana en Justicia (FONDECYT Nr. 1030584) zusammen (vgl. <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/>), aktuelles Projekt des Chilenischen Nationalfonds für Wissenschaftliche und Technologische Forschung, 2003-2005.

1 Bedeutung der ZGO für internationale Beziehungen und Entwicklung

Als Analysekategorie des Öffentlichen spielt das Konzept der Zivilgesellschaft gegenwärtig in den Sozialwissenschaften eine herausragende Rolle (Oxhorn 1995; Valle 2001). Die ZGO werden als Ressourcen gesellschaftlicher Kompetenzen verstanden, welche für die Entwicklung von Individuen, Gruppen und kollektiven Gütern unterschiedlicher Art disponibel sind (Valdivieso 1998, 2003). Freilich bleiben die Grenzen des Konzepts weitgehend verschwommen und die Diskussion über seine Attribute und Reichweite sowie seine konkrete Anwendung dauert fort (López 1997; Breit/Massing 2000; Zimmer 2000). Unstrittig ist jedoch, dass es sich bei der Zivilgesellschaft um einen gesellschaftlichen Akteur mit wachsender Bedeutung handelt. Innerhalb einzelner Staaten sowie auch des internationalen Systems finden zahlreiche Prozesse statt, welche die Entwicklung der ZGO begünstigen und ihr Gewicht in der Weltpolitik vergrößern.

Wie die meisten umfangreichen Analysen belegen (Payne 2003; Valdivieso 2003), führten in den letzten Jahrzehnten die Fortschritte der Demokratie und der Marktwirtschaft in den meisten Ländern der Welt – unterstützt durch länderübergreifende Tendenzen wie Globalisierung und Pluralismus (Sutor 1998; Valdivieso 2002) – zu offeneren, pluralistischeren und stärker diversifizierten Gesellschaften. In diesem Kontext ist ein zahlenmäßig beinahe explosiver Zuwachs der ZGO in unterschiedlichen Bereichen festzustellen.

In den internationalen Beziehungen wiederum hat eine Reihe von Prozessen die Entwicklung von internationalen Organisationen im Allgemeinen und von ZGO im Besonderen unterstützt. Dazu zählen u. a. die rapide Zunahme der Handelstransaktionen, die Transportentwicklung, der enorme Fortschritt der modernen Kommunikationsmittel, der verbesserte Zugang zu Information sowie die zunehmende Komplexität und internationale Verflechtung von Konflikten.

Die ZGO technischen, ökonomischen und sozialen Charakters, die in diesem Rahmen entstanden sind (Abbot 1998), repräsentieren nicht die Staaten und ihre Regierungen, sondern die Gesellschaften dieser Staaten in einem breiteren Sinne. Sie stellen eine potenzielle Kraft im Dienste der autonomen gesellschaftlichen Kräfte dar und repräsentieren in diesem Sinne die grenzüberschreitende Zivilgesellschaft, was sie zu einem bedeutenden Faktor innerhalb des internationalen Geschehens werden lässt. Das hat eine rege Diskussion über ihre Position und ihr Gewicht in der internationalen Politik zur Folge (Klein 2002; Altvaeter/Brunnengräber 2002).

Der explosionsartige Zuwachs der internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGO)² als Folge der verstärkten Interaktion auf internationaler Ebene zählt zu den auffälligsten Entwicklungen in den internationalen Beziehungen seit dem Zweiten Weltkrieg. Das Spektrum der von ihnen vertretenen Interessen reicht von politischen, ökonomischen und sozialen bis hin zu edukativen, kulturellen und wissenschaftlichen Fragen. Eine nicht unbedeutende Zahl der Organisationen steht in symbiotischen Beziehungen zu den entsprechenden Agenden der Vereinten Nationen (UN). So stellen gewerkschaftliche Organisationen eine der drei konstituierenden Gruppen der Weltarbeitsorganisation (ILO); zahlreiche wissenschaftliche Organisationen haben eine feste Position bei der FAO und bei der UNESCO. Die UN wusste rechtzeitig die wachsende Bedeutung der ZGO zu erkennen und hat ihnen innerhalb unterschiedlicher Programme im Rahmen ihres Systems einen Platz eingeräumt.

2 Bedeutung der ZGO in Lateinamerika

In Lateinamerika nehmen die ZGO eine besondere Stellung als Träger von Transformations- und Modernisierungsprozessen ein. Dabei ist der Beitrag der ZGO zur Demokratisierung und zur Stärkung der Menschenrechte seit den 1970er Jahren nicht zuletzt durch die weltweiten Tendenzen politischer Entwicklung zu erklären (Huntington 1991; O'Donnell 1998; Kirby 2003). Hierzu zählt insbesondere die starke Interdependenz in den internationalen Beziehungen bzw. die Reichweite der Macht internationaler Organisationen bis ins Innere der einzelnen Staaten.

Der Prozess der Entstehung von Menschenrechts-NGOs und der allmählichen Anpassung und Anwendung internationaler Instrumente zu ihrer Durchsetzung gliedert sich in drei Perioden: die Bewegung für die Sozial- und Rechtsentwicklung in den 1960er Jahren, die ersten von den NGOs erarbeiteten Programme zur Verteidigung der Menschenrechte seit den 1970er Jahren sowie die innerhalb der Demokratie entstandenen Sammelklagenprogramme in den 1990er Jahren (Gonzalez 1999, 2002; Fundación Ford 2000, 2001).

In den USA war in den 1960er Jahren eine starke Bewegung zur Förderung der Bürgerrechte entstanden und gewachsen. Bald folgten zahlreiche Organisationen in anderen Teilen der Welt, viele von ihnen verbunden mit Organisationen der internationalen Zusammenarbeit und mit entwicklungsbezogenen Stiftungen. Neu war der Ansatz, die Entwicklungsländer in Form der Modernisierung ihrer

² Der Begriff NGO wird hier im Sinne von internationaler Nichtregierungsorganisation verwendet, während unter ZGO eine zivilgesellschaftliche Organisation im nationalen Bereich verstanden wird.

Regierungsapparate, Institutionen und Rechtssysteme einen eigenen Beitrag zur Überwindung der Unterentwicklung leisten zu lassen. Der erste Schritt in diese Richtung sollte eine neue juristische Ausbildung sein: Die Modernisierung der Lehrprogramme beruhte vor allem auf dem didaktischen Paradigma der Fallmethode, insbesondere unterstützt durch US-amerikanische Programme. Dies bildete einen Ausgangspunkt für die Fortbildungsprogramme für Professoren und Forscher, unterstützt durch die Mittel internationaler Kooperation (Fundación Ford 2000, 2001).

In den 1960er und 1970er Jahren wurde in einigen Ländern das demokratische System durch autoritäre Militärregierungen verdrängt, welche den keimenden politischen Pluralismus abschafften und die Garantien bezüglich der Grundrechte revidierten (näheres zu Militärregierungen siehe O'Donnell 1998 und Rouquie 1984). Die massiven Verletzungen der Menschenrechte in vielen Ländern, hauptsächlich im Süden des Kontinents und in Mittelamerika, bewirkten eine verstärkte Aktivität der NGOs zur Verteidigung der bedrohten Rechte, wobei meist der Anwendung von internationalen Instrumenten der Vorzug gegeben wurde. Die durch internationale Zusammenarbeit erreichte Unterstützung bei der Förderung der Menschenrechte ist daher nicht zu unterschätzen. So entwickelte die Ford Foundation mehrere Programme für die NGOs, die als Verteidiger der Menschenrechte in Lateinamerika auftraten (Fundación Ford 2000, 2001). Eine bedeutende Rolle fiel gleichfalls der Internationalen Kommission der Juristen (CIJ) mit Sitz in Genf zu, deren zentrale Arbeit in der Durchführung von Forschungsprojekten und Fortbildungsprogrammen sowie der Verteidigung der Menschenrechte bestand. Im Zusammenhang mit der Arbeit der Kommission und den Bedürfnissen im Bereich der Menschenrechte in Lateinamerika entstand die Comision Andina de Juristas mit Sitz in Lima (Peru), die sich vor allem der Schaffung von Verbindungen zwischen lokalen Gruppen widmete. Genau wie in anderen Ländern der Region erfolgte in Chile eine systematische Arbeit von NGOs und ZGO zur Verteidigung und Förderung der Menschenrechte; unter den Aktivsten sind die Vicaría de la Solidaridad, die Comisión Chilena de Derechos Humanos, die Academia de Humanismo Cristiano und die Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo zu nennen. Die genannten Organisationen vertraten die Opfer der Regime und wurden vor Ort durch prominente Persönlichkeiten der Opposition, Institutionen der katholischen Kirche usw. unterstützt (Näheres Valdivieso/Vargas 2003).

In Chile beschränkte sich das Engagement der NGOs im Bereich der Menschenrechte nicht nur auf die politische Dimension, sondern umfasste auch deren ökonomische und soziale Aspekte. Anfang der 1980er Jahre befand sich die chilenische Wirtschaft, ähnlich wie praktisch alle lateinamerikanischen Ökonomien, in einer tiefen Krise. Ein hoher Anteil der chilenischen Bevölkerung blieb ar-

beitslos und ohne Möglichkeit einer formellen Beschäftigung. Die logische und direkte Folge war die Entstehung eines wachsenden informellen Sektors, zu dem Einrichtungen wie öffentliche Garküchen, Produktions- und Konsumgenossenschaften u. ä. zählten. Damit entstand ein Netz von ZGO, unterstützt durch die katholische Kirche und eine Vielzahl internationaler Organisationen und Akteure (Razeto 2002).

In der Periode der Militärregime entstanden neue Strategien zur Durchsetzung der Menschenrechte, die eine enge Verbindung der lokalen und internationalen Organisationen betonten.³ Die Organisationen setzten verstärkt auf Informationskampagnen in den weltweiten Medien und erreichten damit einen wachsenden internationalen Druck auf die autoritären Regierungen Lateinamerikas. So wurden z. B. in den von der Comisión Interamericana de Derechos Humanos angefertigten Berichten über Chile Informationen der Vicaría de la Solidaridad zitiert. Ähnliches erschien in den Berichten von Menschenrechtsorganisationen wie American Watch (später Human Rights Watch), welche sich auf Informationen beriefen, die von der Vicaría und von der Comisión Chilena de Derechos Humanos geliefert worden waren. Andere Organisationen leiteten juristische Aktionen zugunsten der Opfer ein oder dokumentierten Einzelfälle vor der Comisión Interamericana de Derechos Humanos, deren Aufgabe es ist, Staaten, in denen Menschenrechtsverletzungen festgestellt werden, durch die Publikation von Berichten zur Verantwortung zu ziehen.

Im Prozess der demokratischen Transition setzten die ZGO in Lateinamerika, deren bisherige Hauptaktivität die Verteidigung der Menschenrechte war, ihre Arbeit fort. Sie wurden – teilweise mit Hilfe externer Finanzierung – zu bedeutenden Akteuren der Weiterentwicklung ihrer Länder in verschiedenen Bereichen. Gegenwärtig werden die Menschenrechte in einem breiteren Zusammenhang behandelt, was ein umfangreiches Spektrum von Personen und Institutionen, einige Forschungszentren an den Universitäten sowie Diskussionen im Kongress und in den Medien umfasst. Einige NGOs nutzten die Justiz als wirksames Instrument zur Förderung der Menschenrechte. Im juristischen Bereich werden mehrere Strategien angewandt: Auswahl von Fällen, welche eine Situation von allgemeinem Interesse ausdrücken und daher das Potential besitzen, als Modelle zu dienen; Bildung von Netzwerken innerhalb der juristischen Gemeinschaft;⁴

³ Es fanden regionale Konferenzen, Fortbildungen und Workshops in Südamerika (Argentinien, Chile und Peru) statt. So versammelten die Konferenzen der Academia de Humanismo Cristiano 1986 bis 1987 Menschenrechtsaktivisten aus mehreren Ländern (Argentinien, Peru, Brasilien, Kolumbien, USA u. a.).

⁴ Im Sinne eines multinationalen Netzes von Akademikern, Institutionen und Juristen; Vereinheitlichung von Kriterien zur instrumentalen Auswahl der Fälle; Kontakte mit Juristen und Beamten der Staatsverwaltung.

zielgerichtete Ausbildung der Jurastudenten;⁵ Entwicklung der Medienkompetenz und Optimierung der medialen Präsenz der Menschenrechte. All das geschieht mit der festen Überzeugung, die Stärkung der ZGO sei absolut notwendig und die Existenz einer aktiven Gesellschaft, die sich ihrer Rechte und der Instrumente zu deren Erreichen bewusst ist, eine Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung eines jeden Rechtsprojektes von öffentlichem Interesse.

3 Reformen der zweiten Generation, der Fall der Strafjustiz und die Rolle der ZGO

Der folgende Abschnitt zeigt konkret den Einfluss der ZGO auf fragile Demokratien und die institutionellen Reformen der letzten Jahrzehnte in Lateinamerika. Nach einer allgemeinen Darstellung der staatlichen Reformen werden die Reformen der Strafjustiz sowie die Teilnahme der Zivilgesellschaft am politischen Geschehen behandelt.

3.1 Reformen der zweiten Generation in Lateinamerika

Die Konzepte von Reformen und Staatsmodernisierung werden gemeinhin im Zusammenhang mit Zielen und Anstrengungen seitens des Staates wahrgenommen. In der Fachliteratur über Reformen in Lateinamerika in den letzten drei Dekaden wird unterschieden zwischen zwei so genannten Generationen von Reformen. Die Reformen der ersten Generation werden hauptsächlich als ökonomische Reformen aufgefasst (Bresser 1991; Drake/Jaksic 1999). Die der zweiten Generation werden als deren Fortsetzung verstanden, ihr Hauptakzent liegt jedoch auf institutionellen Themen, d. h. Fragen der politischen Legitimation und der Verteilungsgerechtigkeit zur Förderung sozioökonomischer und demokratischer Stabilität (North 1990; Burki/Perry 1998; Diamond 1995).

In den letzten drei Jahrzehnten – in einigen Einzelfällen seit der Epoche der autoritären Regime und in den meisten Ländern seit der Übergangsphase zur Demokratie in den 1980er und 1990er Jahren – sind zahlreiche Staatsreformen eingeführt worden (Kirby 2003). Im Allgemeinen kann man dabei zwei große Richtungen oder Phasen beobachten, auch wenn sie oft nur auf der analytischen Ebene klar voneinander zu trennen sind.

Grob betrachtet hatte die erste Phase von Reformen grundsätzlich ökonomische, aber auch soziale Ziele. Man wollte zuerst eine bessere Wettbewerbsfähig-

⁵ Diese umfasst die Bildung von Juristen im Geist einer neuen Kultur der Rechtsentwicklung.

keit der lateinamerikanischen Wirtschaft im Rahmen der Weltwirtschaft erreichen. Die Ziele der Reformen in dieser Phase wurden klar festgelegt: Kontrolle der Inflation, Liberalisierung, Ausgleich der internen und externen Defizite, Anpassung an makroökonomische Regeln, Reduzierung der öffentlichen Verwaltung, Preisfreigabe, Privatisierung der meisten Wirtschaftszweige. Freilich waren dies im Rahmen der Strukturanpassungsprozesse vornehmlich erzwungene Entscheidungen.

Aus der Perspektive der Weltbank schien die Durchführung der Reformen auf der Basis der genannten Ziele keine allzu komplizierte Aufgabe zu sein und man glaubte, sie Technokratenteams überlassen zu können. Mit Hilfe und unter Druck des Internationalen Währungsfonds und der Regierungen der Industrieländer führten die Regierungen lateinamerikanischer Länder die Reformen zur Liberalisierung und Privatisierung der Wirtschaft durch. Die Reformen bedeuteten eine radikale Veränderung der ursprünglich verfolgten, staatszentrierten Entwicklungsstrategien und implizierten ein neues Wirtschaftsmodell. Sie hatten nicht nur ökonomische Umwälzungen zur Folge, sondern veränderten auch die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Der Staat überließ privaten Trägern zahlreiche Aufgaben im sozialen Bereich, die bis jetzt eine traditionelle Aufgabe des Staates darstellten (z. B. im Gesundheits- und Schulwesen).

Zuerst – in den 1980er und noch zu Beginn der 1990er Jahre – konnte man von einem Erfolg der eingeführten Reformen sprechen, da eine Anpassung der nationalen Wirtschaftssysteme an die Makrostruktur der Weltwirtschaft teilweise erreicht wurde. Die Reformen ermöglichten es den lateinamerikanischen Ländern, Anschluss an das ökonomische Weltgeschehen zu finden, aber sie konnten keine bedeutsame Verbesserung im sozialen Bereich bewirken. Mehr noch, die traditionelle soziale Kluft hatte sich oft drastisch vergrößert. Lateinamerika war noch ein von Armut, ungerechten Arbeitsverhältnissen, Ausbeutung, Gewalt und Ungleichheit gekennzeichneter Kontinent (Valdivieso 2003).

Das wachsende Bewusstsein dieser Situation führte zu einer neuen Reformphase. Seitdem wird die vorrangige Herausforderung darin gesehen, nicht nur die Ökonomie, sondern auch die staatlichen Institutionen zu modernisieren, d. h. einen politischen und sozialen Rahmen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Die aktuellen Reformbemühungen konzentrieren sich darauf, ein besseres Funktionieren der staatlichen Institutionen zu gewährleisten, sie in den Dienst der Gesellschaft bzw. der bis jetzt benachteiligten Schichten zu stellen sowie eine breite Unterstützung seitens der Gesellschaft – ausgedrückt durch ihre Partizipation am Gestaltungsprozess der Reformen – zu erreichen. Im Grunde genommen sucht man eine Verbindung zwischen ökonomischem Fortschritt und Demokratisierung.

In Lateinamerika spricht man von Reformen zur qualitativen Verbesserung der Demokratie. Das Hauptthema für die Stabilität des politischen Systems sowie für das Funktionieren der Demokratie ist eine korrekte Arbeit staatlicher Institutionen, die an den Bedürfnissen der Gesellschaft ausgerichtet ist. Aus diesem Grunde sind heutzutage in vielen Ländern Lateinamerikas ernst zu nehmende Bemühungen zu beobachten, solche Institutionen zu reformieren, die von zentraler Bedeutung für die Lebensqualität der Bevölkerung sind, wie z. B. das Gesundheitswesen, das Bildungssystem oder die Justiz.

3.2 Strafjustizreform unter besonderer Berücksichtigung Chiles

Lateinamerikanische Justizsysteme erfahren seit den 1980er Jahren tiefgreifende Veränderungen, insbesondere im Bereich der gesetzlichen Gleichberechtigung und der Verteilungsgerechtigkeit. So machen sich die wichtigsten Reformen und Erneuerungen zum Ziel, Menschenrechte zu garantieren, die notwendigen Voraussetzungen für gerechte Gerichtsprozesse zu schaffen, den schwächsten und verwundbarsten Gesellschaftsgruppen den Zugang zu erleichtern, die Autonomie der Justiz zu sichern sowie Instrumente zur Kontrolle des Regierungshandelns zu entwickeln und damit eine Demokratisierung rechtsstaatlicher Institutionen zu bewirken. Im Bereich der Strafjustiz haben die lateinamerikanischen Regierungen in Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Organisationen ein Paket normativer, institutioneller und prozessualer Veränderungen entwickelt, was einer tiefen institutionellen Umwälzung gleichkommt, die ihrerseits zu einem Impuls für andere Veränderungen innerhalb des Modernisierungs- und Demokratisierungsprozesses des Staates geworden ist (Valdivieso/Vargas 2003).

Der Begriff Justiz bzw. Strafjustiz war in Lateinamerika lange Zeit aufgrund der jüngeren politischen Ereignisse negativ besetzt. Die Justiz hatte allzu oft als eine Macht agiert, die die antidemokratischen Regierungen unterstützte und die von ihnen begangenen Verbrechen zu decken half (Maier 2000). Der Übergang zur Demokratie brachte die Notwendigkeit mit sich, dieses negative Image zu verändern. Zu diesem Zweck hat man in den 1990er Jahren die Strafjustizreform beschleunigt. Das alte System, bekannt als 'Inquisitionssystem', dessen Ursprung in der Kolonialzeit zu finden ist, hatte als seine Hauptstütze die Richter. Der Rechtsweg führte in keiner Phase an ihnen vorbei: Sie initiierten das Verfahren, kontrollierten alle seine Etappen, fällten die Urteile und setzten das Strafmaß fest. Im Rahmen des alten Verfahrens hatten weder das Opfer noch der Angeklagte ein Aussagerecht. Da eine gewissenhafte Erfüllung aller Aufgaben die Kapazität der Richter sehr oft überstieg, landete der Vollzug der Aufgaben häufig in den Händen von untergeordnetem Personal, wie Sekretären, Praktikanten usw.

Jeder Vorgang musste detailliert beschrieben werden, aber der Zugang zu den Archiven blieb jeder Person von außen versperrt. Es kam zu drastischen Verzögerungen und man musste jahrelang auf ein Gerichtsurteil warten; überall fehlte es an finanziellen Mitteln, was nicht ohne Einfluss auf die moralische Haltung der Verantwortlichen war. Obschon die Mittellosen formell ein Recht auf kostenlose juristische Beratung und Beistand hatten, erwies sich dies in der Praxis als unwirksam: In den so genannten Zentren für juristischen Beistand waren meistens lediglich Studenten bzw. Praktikanten tätig, die die von ihnen geführten Fälle oft mitten im Verfahren ungelöst abgeben mussten (Riego 1998; Maier 2000). So festigte sich in der Bevölkerung die Wahrnehmung dieser Institutionen als Orte, wo nicht Recht, sondern Willkür und staatliche Repression praktiziert wurden (Correa 1999).

Die Reformbewegung entstand aus der wachsenden Überzeugung, dass ein solcher Zustand unhaltbar war. Viele Stimmen forderten eine Reform: Vertreter der Menschenrechtsorganisationen, die Strafen für Verbrechen verlangten, die während der Zeit der autoritären Regierungen begangen worden waren, Vertreter von Gruppen, deren Rechte im bisherigen System kaum oder nur sehr geringfügig berücksichtigt wurden, wie z. B. Minderjährige und Frauen, sexuelle Minderheiten oder ethnische Gruppen, Vertreter derjenigen, denen das Bestehen des Systems keine Sicherheit garantierte, Vertreter von Interessengruppen, die in dem herrschenden Chaos ihre ökonomischen Interessen nicht wahrnehmen konnten, wie Unternehmer, ausländische Investoren etc. (Valdivieso/Vargas 2003). Das Thema der Justizreform errang einen Platz in der politischen Agenda der Regierungen – freilich nicht ohne gewissen Druck seitens der genannten Gruppen. Dies kann am Beispiel Chiles veranschaulicht werden.

Chile begann seinen Übergang zur Demokratie zu Beginn der 1990er Jahre. Die Regierung des Präsidenten Patricio Aylwin (1990-1994) entwarf ein Reformpaket, in dem die Justizreformen einen wichtigen Platz einnahmen. Die Regierungsvorschläge wurden von einer intensiven Debatte begleitet, an der sowohl ihre Anhänger als auch ihre Gegner teilnahmen. Die Befürworter der Reformen kamen hauptsächlich aus den Reihen jener, die sich auch in anderen Fragen an der Spitze des anvisierten Reformprozesses positionierten. Nicht unbedeutend war außerdem der Einfluss aus dem Ausland. Zu den aktivsten Teilnehmern gehörten einige akademische Zentren und politische Stiftungen, welche mit Unterstützung internationaler Fonds rechnen konnten (Ford Foundation, USAID, GTZ, Konrad-Adenauer-Stiftung u. a.) und Anschluss an die wichtigsten Reformbewegungen in anderen lateinamerikanischen Ländern – vor allem Argentinien – und in den USA hatten (Valdivieso/Vargas 2003).

Die folgenden Schlüsse können aus den Forschungen zum chilenischen Reformprozess und zur Modernisierung der Justiz in den letzten zwölf Jahren gezogen werden:

1. Die Modernisierung der Justiz muss ein gradueller Prozess sein. Im Kontext eines politischen Übergangs mit hohem Polarisierungspotential, wie in Chile Anfang der 1990er Jahre, bedarf das Fortschreiten der Justizmodernisierung einer strategischen Anstrengung bei Themen, die ein hohes Konfliktpotential bergen.
2. Eine notwendige Bedingung für den Erfolg der Justizreform ist ein Konsens zwischen den wichtigsten gesellschaftlichen Akteuren, besonders der staatlichen Verwaltung, den Trägern des Justizsystems und den privaten Führern (im Fall von Chile Unternehmer, Personen allgemeinen öffentlichen Interesses u. a.). Zum Gradmesser der erreichten inhaltlichen Übereinstimmung werden dann verbindliche kollektive Entscheidungen, wie z. B. Rechtsreformen und Allokation der finanziellen Ressourcen.
3. Die Existenz von Instanzen, die Wissen produzieren und verbreiten, wird zu einer unentbehrlichen Achse in den Modernisierungsprozessen. Je mehr unterschiedliche intellektuelle Reformträger auftreten, desto besser sind die Aussichten auf eine dauerhafte Erneuerung des Systems. Der Fall Chile zeigt dabei, dass Wissen allein keine ausreichende Voraussetzung darstellt, da es bestimmter Interaktionswege und Transfermodi der generierten Informationen bedarf (z. B. Verbindungen zu politischen Parteien oder Beziehungen innerhalb der Sozialnetze).

Welche neuen Elemente brachte die Justizreform mit sich? Man führte neue Institutionen, Instanzen, Prozeduren und eine neue Logik für das Funktionieren des Systems ein. Als Erstes wurden die nötigen Verfassungsreformen beschlossen. Das öffentliche Budget verfügt nun über wesentlich mehr Mittel für die Justiz. Um den Reformprozess zu initiieren, hat man ein Sonderministerium ins Leben gerufen, ausgestattet mit den entsprechenden Mitteln und der Kontrolle über die Polizei. An einem Strafprozess sind jetzt folgende Akteure beteiligt:

- Das Ministerio Público, dessen Aufgabe die Verfolgung und Aufdeckung von Straftaten ist. Hier werden Sonderabteilungen zum Schutz und zur Betreuung von Opfern und Zeugen eingerichtet.
- Das staatliche Verteidigungsamt, das sich derjenigen annimmt, die über keine Mittel zur Deckung der Prozesskosten verfügen.
- Zur Lösung von Konflikten wurden so genannte Mediationszentren gegründet.

- Damit der korrekte Verlauf eines Strafprozesses sichergestellt werden kann, hat man die Institution der so genannten Garantierichter geschaffen. Die Garantierichter sollen in allen Phasen die Form und den Inhalt des Verfahrens überwachen und eventuelle Unkorrektheiten auffangen. Führt das Strafverfahren zu einem öffentlichen Prozess, treten die so genannten Oraltribunale in Aktion. Es handelt sich um jeweils drei Richter, die sich die Aussagen des Opfers, der Zeugen sowie der Verteidigung und des Angeklagten anhören.
- Das Gerichtsverfahren ist nun mündlich und öffentlich und richtet sich nach dem Prinzip der *contradiction*.
- Die Anwaltschaft kann die Prozedur in berechtigten Fällen wesentlich vereinfachen und verkürzen. Dafür sind jedoch präzise Regeln festgesetzt und die Garantierichter müssen einer Verkürzung zustimmen. Es wurden auch Wege vorgesehen, auf denen die Beteiligten zu einer außergerichtlichen Einigung kommen und damit einen Strafprozess vermeiden können. Durch beide Maßnahmen soll die Effizienz der Strafjustiz gesteigert und den Bedürfnissen der Gesellschaft angepasst werden.
- Sowohl die Anklage als auch die Verteidigung müssen ihre Thesen mündlich und öffentlich darstellen und begründen.
- Der Richter entscheidet direkt auf der Grundlage der mündlichen Verhandlung und nicht nach schriftlichen Vorgaben. Beide Seiten müssen ihre Argumente klar strukturiert vortragen.
- Um die neuen Aufgaben zu bewältigen, hat man eine Richterakademie gegründet, um kompetentes Personal auszubilden.

Der Reformprozess verlief in den einzelnen lateinamerikanischen Ländern unterschiedlich. In manchen wurden die Reformen mit sofortiger Wirkung im ganzen Land eingeführt. Andere Länder verfolgten ein graduelles Modell: In Chile etwa hat man mit den Neuerungen zuerst in einer Region begonnen und diese dann allmählich auf ein größeres Gebiet ausgedehnt, um aus den bisherigen Erfahrungen lernen zu können.

Bei der Einführung von Staatsreformen in Lateinamerika handelt es sich um Prozesse, die auch heute noch nicht abgeschlossen sind und die zahlreicher Verbesserungen und Modifizierungen bedürfen. Zweifellos war und bleibt die Strafrechtsreform ein wichtiger Schritt zur Demokratisierung des Staates und seiner Institutionen.

Zur Vervollständigung des Bildes soll auf konkrete Gefahren hingewiesen werden, die aus der fehlerhaften Anwendung der Reform resultieren, aber auch auf die Möglichkeiten, den Herausforderungen der Reform zu begegnen. Eine wesentliche Gefahr besteht in einer 'Reform per Gesetz', d. h. einer bloßen Veränderung der Regeln von oben ohne deutlichen Einfluss auf die Praxis. Das ist in

der lateinamerikanischen Geschichte mehrmals in verschiedenen Kontexten und Bereichen geschehen (Unabhängigkeitsbewegung, liberale Reformen, Sozialreformen des 20. Jahrhunderts, Modernisierungsbestrebungen der 1960er und 1970er Jahre usw.). Eine andere Gefahr stellt die Tatsache dar, dass sich die Kluft zwischen Institutionen und Gesellschaft durch die Reform nicht automatisch verringert. Alle Meinungsumfragen in Lateinamerika weisen auf einen drohenden Legitimitätsverlust staatlicher Institutionen in den Augen der Bürger hin. Dies betrifft besonders die Strafjustiz; sowohl die Polizei als auch die Richter erreichen in den Umfragen eine niedrige gesellschaftliche Vertrauensquote. Immer mehr Bürger drücken die Überzeugung aus, das neue System sei ihrer Sicherheit abträglich, weil es den Straftätern mehr Rechte und Garantien verleihe.

Vorausgesetzt, dass die Grundbedingungen erfüllt bleiben – wie die Existenz eines demokratischen Regimes, die Beachtung und Verbesserung der demokratischen Regeln und ein kontinuierliches Bemühen um die Verbesserung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen – eröffnen sich verschiedene Wege zur Steigerung der Akzeptanz der Reformen seitens der Gesellschaft:

1. Anwendung von Evaluierungsinstrumenten, die die Funktionsfähigkeit und die Kapazität der Institutionen bewerten. Dazu zählen auch Mechanismen, welche die Transparenz der institutionellen Arbeit garantieren und bewahren.
2. Ein besonderer Akzent ist auf die Arbeit der Institutionen zu setzen, welche in der gesellschaftlichen Wahrnehmung in direktem Zusammenhang mit der Bekämpfung der Kriminalität stehen, also Polizei und Staatsanwaltschaft. Die von ihnen erreichten Resultate bei der Verfolgung von Straftaten und bei der Steigerung des Sicherheitsempfindens der Bürger werden nämlich zum Gradmesser für die Erfolge der Arbeit des gesamten Strafjustizsystems. Von Polizei und Staatsanwaltschaft könnte man folgende Maßnahmen erwarten: ein entwickeltes institutionalisiertes Fortbildungssystem, interne und externe Kontrollsysteme, Programme für die Kontakte mit der Gemeinschaft usw.
3. Die Bürger müssen über ihre Rechte und die Möglichkeiten, mit den Institutionen zu kooperieren, informiert werden und von ihnen Gebrauch machen.
4. Internationale Kooperation und Integration im Bereich der Sicherheit.

3.3 ZGO in Prozessen der Justizmodernisierung: Fallbeispiel Chile

Die staatsbürgerliche Partizipation in den Institutionen und in der Politik ist ein Ziel an sich, anerkannt und gefördert durch die wichtigsten Instanzen auf lokaler

und internationaler Ebene. Die Förderung der aktiven Teilnahme der Zivilgesellschaft gehört zur offiziellen Politik von Institutionen, wie den UN und der Weltbank. Sie ist auch ein Bestandteil der Entwicklungspolitik der Industrieländer. Darüber hinaus muss man auch auf die historische Erfahrung hinweisen. Erstens ist für ein korrektes Funktionieren der Institutionen die Akzeptanz und die Unterstützung der Gesellschaft unerlässlich. Zweitens ist aus historisch-politischer Perspektive zu konstatieren, dass die Impulse zur Modernisierung bzw. Umgestaltung der Institutionen von der Gesellschaft, d. h. von den betroffenen Subjekten auszugehen haben, wenn der Modernisierungsprozess Erfolg haben soll (Valdivieso/Vargas 2003).

Die Ergebnisse des eingangs genannten Forschungsprojektes bestätigen die Annahme, dass erfolgreiche Reformen der Strafjustiz in Lateinamerika mit einer aktiven Teilnahme der Vertreter gesellschaftlicher Kräfte verbunden sind.

Die ZGO haben eine nicht zu übersehende Rolle sowohl in der Entstehung als auch in der Umsetzung der Reformen der Justiz in Chile. Ihr Einfluss begann in den letzten Jahren der Militärregierung bereits bei der Konzeption und setzte sich später beim Vollzug des Reformprozesses fort. Die Corporación de Promoción Universitaria (CPU) hatte damals Projekte entworfen, die der Fortbildung engagierter und qualifizierter Fachkräfte und der Verbreitung der neuen Ansätze dienen sollten. Die Akademiker, die am Centro de Investigaciones Jurídicas der Universidad Diego Portales tätig waren und als bedeutendste chilenische Forscher im Bereich der Organisation der Strafjustiz galten, lieferten neue Impulse. Später in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, lieferte auch die Fundación Paz Ciudadana (FPC) wichtige Beiträge im Bereich ihrer Arbeitsschwerpunkte Prävention und öffentliche Sicherheit.

Die Interaktion der genannten Kräfte wurde zur zentralen Quelle der Strafjustizreform in Chile; sie lieferten eine integrale Vision der Reform, Strategien für ihre Umsetzung, Forschungs- und Verbreitungsmethoden sowie Instrumente für die Konsensfindung. Die Initiative gewann schnell weitere, nicht selten mächtige Anhänger, wie z. B. das Justizministerium, die Asociación de Magistrados (Richtervereinigung), das Colegio de Abogados de Santiago (Vereinigung der Rechtsanwälte), Akademiker, Unternehmer usw. Man kann dabei beobachten, dass in manchen mit der Reform verbundenen Bereichen ein neuer Interventionsraum für die ZGO entstanden ist, so etwa im Fall der Konfliktlösung, der Umstrukturierung der Ordnungskräfte und der Strafformen. Die Intervention geschieht durch Forschung und Aktion: Im Bereich der Konfliktlösung beispielsweise leistete die CPU Pionierarbeit, im Bereich der Umstrukturierung der Polizei tat dies die FPC. Auf dem Feld der Autonomie und Organisation der Justiz haben dieselben Organisationen einen wesentlichen Beitrag geleistet. Die CPU und die juristische Fakultät der Universidad Diego Portales haben die Struktur

der Academia Judicial (Richterakademie) entworfen und dabei einen festen Zusammenhang zwischen Reformstreben und beruflichem Aufstieg der Richter vorgeschlagen.

Im Fall Chiles gibt es viele Belege für eine erfolgreiche Rolle der ZGO im Modernisierungsprozess der Justiz zahlreich. Wie lässt sich der Erfolg der Strafjustizreform erklären, wenn man bedenkt, dass diese einen radikalen Wandel bedeutete? Was machte das Mitwirken der zivilgesellschaftlichen Akteure erfolgreich?

Zum einen darf man die Wirkung einiger internationaler Impulse nicht unterschätzen. Die Entwicklungszusammenarbeit hat immer eine relevante Rolle gespielt, als Beispiel dafür dient der Beitrag von USAID zur Modernisierung des Justizsystems. Die von dieser Institution überwiesenen Mittel, verwaltet durch die CPU (ohne Aufsicht und Entscheidungsrecht des Staates!), dienten zur Finanzierung von Forschungs-, Fortbildungs- und Verbreitungsaktivitäten. Das gilt auch für die Unterstützung seitens der Ford Foundation, deren systematische Hilfe die bahnbrechende Arbeit einer Gruppe von Akademikern der juristischen Fakultät der Universidad Diego Portales ermöglichte. Im Gegensatz dazu blieb im Fall der FPC, die sich dafür aber auf entscheidende Hilfe chilenischer Unternehmer und wichtiger Medien stützen konnte, die internationale Unterstützung aus.

Ein weiterer wichtiger Anstoß waren Beispiele ähnlicher Prozesse und Initiativen in anderen Ländern. Durch eine rege Teilnahme der CPU-Vertreter und UDP-Akademiker an internationalen Kongressen und Seminaren entstand eine systematische Interaktion, was nicht ohne Einfluss auf das Wirken der chilenischen ZGO blieb. So gesehen darf die Tatsache als Schlüssel zum Erfolg gelten, dass Anfang der 1990er Jahre nicht nur Diagnosen bezüglich der Systemmängel, sondern auch greifbare Lösungen vorhanden waren, die bereits vor längerer Zeit in anderen Regionen erprobt worden waren.

Dazu schuf die Tatsache, dass Chile zwischen 1973 und 1990 von einer zwar autoritären, nicht aber totalitären Militärregierung regiert wurde, bestimmte Räume, von denen aus oppositionelle Kritik geübt werden konnte: So konnten sich die Stimmen der katholischen Kirche sowie zahlreicher mit ihr verbundener ZGO durchsetzen und wahrgenommen werden. Im Allgemeinen erlaubte die Existenz dieser Räume eine kritische intellektuelle Diskussion und einen Meinungsaustausch, der auch die Standpunkte der CPU und der juristischen Fakultät der Universidad Diego Portales mitzugestalten vermochte.

In der Übergangsphase zur Demokratie entstanden neue Interventionsmöglichkeiten. Einer öffentlichen Einflussnahme durch ZGO, die einen bestimmten Grad an Führungspotential aufweisen und autonome Projekte initiieren konnten, stand nun nichts mehr im Wege. Die Organisationen, die an der Entstehung der Reform beteiligt waren, besitzen Mittel, qualifiziertes Personal sowie ein hohes

Niveau an Kompetenz und Kenntnissen. In den drei erwähnten ZGO (CPU, UDP und FPC) lässt sich eine verstärkte interdisziplinäre Arbeit in der Form beobachten, dass die Rechtswissenschaften Unterstützung von anderen Zweigen der Sozialwissenschaften erhalten. Dieser Faktor erweist sich als entscheidend bei der Durchführung von Untersuchungen, bei der Begründung und Darstellung von Initiativen sowie bei der Konsensfindung.

Als bedeutend erweist sich die generationsbedingte Gemeinschaft der Personen, die in der bahnbrechenden Phase der Reform besonders aktiv waren. Das Bewusstsein, ein und derselben Generation anzugehören, darf als kommunikationsfördernd angesehen werden: Es handelt sich um junge Menschen zwischen 25 und 35 Jahren, mehrheitlich Absolventen der zwei wichtigsten Universitäten des Landes (Universidad de Chile und Pontificia Universidad Católica de Chile) und Absolventen von Fakultäten, die traditionell führende Positionen besetzen (Valdivieso 2001). Bemerkenswert ist, dass die genannten akademischen Institutionen lange Zeit kein Interesse am Zuwachs junger, autonomer, akademischer Kräfte mit kritischer Einstellung gehabt zu haben scheinen. In der Zeit der Militärdiktatur blieben ihre Türen für die jungen Bewerber praktisch geschlossen.

Voraussetzung für den Vollzug einer Reform ist eine weitgehende Loslösung von politischen Vorurteilen. Anfang der 1990er Jahre – in einem Moment, in dem sich politische Allianzen in der Auseinandersetzung um die Strafrechtsreform bildeten – blieben die politisch bereits fest verwurzelten Organisationen im Abseits. Diejenigen, die sich der Arbeit im Bereich der Justiz widmeten, unterstrichen ihre politische Zugehörigkeit meist nicht allzu deutlich, um ihre Kräfte nicht in politischen Spielen zu verlieren.

Um neue Anhänger für die neuen Ideen zu gewinnen und diesen Ideen breiten Rückhalt in der Gesellschaft zu verschaffen, ist der Zugang zu Kommunikationsmitteln von großer Bedeutung. In der gesamten Periode hat die Presse durch positive oder negative Kommentare als Transmissionsmechanismus zwischen Zivilgesellschaft und Politik gedient. Anders als gewöhnlich angenommen stützt sich die Beziehung zur Presse nicht nur auf persönliche Kontakte zu ihren Entscheidungsträgern – was zweifellos auch seine Bedeutung hat –, sondern auf die Fähigkeit, Berichte so zu bearbeiten, dass diese über ausreichende Überzeugungskraft verfügen.

Es ist sicherlich nicht auszuschließen, dass die Konstellation der angeführten Elemente historisch wie sachlich einzigartig und unwiederholbar ist. Das soll vor Schlussfolgerungen warnen, es gebe ein allgemeines, fertiges Rezept, das man auf andere Sektoren der Zivilgesellschaft und auf andere gesellschaftliche Auseinandersetzungen übertragen könne.

3.4 *Interventionsräume der ZGO*

Im Fall Chiles zeigt die Modernisierung der Strafjustiz, wie manche ZGO Verantwortung für diese Modernisierung übernommen und die notwendige Interaktion mit dem Staatsapparat gestaltet haben. Hier lässt sich eine strategische Allianz zwischen den staatlichen Instanzen und den ZGO zur Durchführung der notwendigen Modernisierung beobachten. Die staatlichen Institutionen sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, eine solche Änderung zu entwerfen. Ihre kooperative Grundeinstellung kann die Reformprozesse begünstigen, genauso wie eine negative sie hemmen kann. Der Fall der Modernisierung der Strafjustiz in Chile belegt dies und zeigt, dass die erreichte Verständigung entscheidend für das Gelingen der Strafjustizreform war.⁶

Es lassen sich verschiedene Faktoren aufzählen, die den Handlungsrahmen der ZGO strukturieren oder begrenzen, z. B. die Übernahme mancher ihrer Funktionen durch den Staat oder das Versiegen der Finanzquellen. Gegenwärtig ist die Tendenz zu beobachten, dass traditionelle Finanzierungswege abgebaut werden, was die Organisationen zur Suche nach anderen Finanzquellen zwingt, etwa über Fortbildungskurse und Beratung für staatliche Institutionen. Das birgt die Gefahr von Klientelismus in sich. Dasselbe ist auch im Fall der Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Unternehmen zu befürchten. Zu den Faktoren, die einen positiven Einfluss auf den Handlungsspielraum der ZGO haben, gehören eine wachsende Internationalisierung der juristischen Themen, neue Kommunikationsräume in internationalen Foren, ihr Beraterstatus bei internationalen Organisationen sowie die zunehmende Bedeutung internationaler Instanzen zur Verteidigung und Förderung der Menschenrechte.

Mit der Strafjustizreform eröffnen sich zahlreiche Räume für das Funktionieren der ZGO im Dienst der Gesellschaft. Im Folgenden soll die Aufmerksamkeit auf die Veränderungen im staatlichen Bereich gerichtet werden, denn diese haben eine entscheidende Bedeutung für die Initiativen der ZGO und die vorhandenen Interventionsräume. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Prozesse, die einen Abbau der ausgeprägten Hierarchie des Justizsystems bedeuten (Studentenbesuche und Praktika bei den Gerichten, Kommunikationsbüros, verstärkte Aktivität und Präsenz der Richter in den Regionen, Entstehung eines neuen Richterethos usw.). Die Interventionsmöglichkeiten der ZGO erweitern sich sowohl bei der Staatsanwaltschaft als auch bei der Verteidigung durch ihre Vermittlerrolle-

⁶ Die juristische Hierarchie weist eine eher reaktionäre Kultur auf, zu der exzessive Rituale gehören. Fehlende Mittel und übertriebene Vorsicht sind andere Elemente, welche ihre Arbeit negativ beeinflussen. Ihre Zustimmung war jedoch fundamental für das Fortschreiten der Reformen (Valdivieso/Vargas 2003).

le in solch relevanten Themen wie der Behandlung der Opfer und der Angeklagten oder der Koordinierung der Strafverhandlung.

Außerdem verlangt die Reform die Herstellung von Evaluationssystemen, eine Modernisierung der Lehre an den juristischen Fakultäten, Forschungsarbeiten, Fortbildungsaktivitäten, die Modernisierung anderer Dienste innerhalb des institutionellen Apparates der Justiz, Innovationen in Mediation und Konfliktlösung, die Suche nach alternativen Strafformen und Reformen der kommunalen Entwicklung. Neuer Handlungsspielraum kann auch durch regionale Aktivitäten entstehen: durch Bürgerinitiativen oder die juristischen Beratungsstellen. Nicht zu vergessen sind dabei die so genannten *clínicas de interés público* und andere juristische Dienste in den Gemeinden, wo künftige Juristen mit Zivilgesellschaftsorganisationen zusammenarbeiten und Probleme der Bürger in situ kennen lernen können. Eine wichtige Aufgabe besteht folglich darin, Formen horizontaler Intervention zu entwickeln. Es fehlen weiterhin Programme, die eine einfachere, unbürokratischere und weniger aufwendige Annäherung zwischen fachspezifischen Organisationen begünstigen würden.

4 Politische Bildung in der Justiz

Die Chancen mit einer Reform, auch mit der Justizreform, effektive Veränderungen auszulösen, hängen nicht nur von normativen Neuerungen und dem Auftauchen neuer Akteure innerhalb des Systems ab, sondern vielmehr von einer besseren Integration des betreffenden Verwaltungssystems in die Gesellschaft. Davon leitet sich die Notwendigkeit effizienter politischer Bildung ab, damit die Justiz, die Rolle der entsprechenden Institutionen sowie die Rolle und das Gewicht der Zivilgesellschaft samt ihrer Organisationen auf breiter Basis verstanden werden können.

Die bislang angeführten Beispiele, wie die Fälle von Sammelklagen, die sich in Tribunalen und in den Medien abspielen, bedürfen einer Evaluierung ihrer Ergebnisse, damit sie tatsächlich einen längerfristigen Beitrag zu einer besseren Abstimmung zwischen der Gesellschaft und den Institutionen der Justiz leisten können.

Eine entsprechend vorbereitete, ausgebildete und bewusste Bürgerschaft wird starke Impulse geben, damit das Justizsystem seine Funktion als demokratisches Instrument und Garant der Rechtsstaatlichkeit erfüllen kann. Die grundlegende mittelfristige Herausforderung besteht darin, das gesellschaftliche Verständnis für die Ziele, die Inhalte, die neuen Prozeduren und Akteure des Reformprozesses und ganz besonders für die sehr wichtige Rolle der Zivilgesellschaft zu fördern. Die Justizreform bietet ein großes Potential an politischer und

demokratischer Bildung und lehrt auf praktische Weise die wesentlichen Güter des demokratischen Verfassungsstaates zu schätzen.

Bis jetzt haben die wichtigsten Akteure des Justizsystems den chilenischen Bürgern keine klare Vision der Strafjustizreform vermittelt, eine Aufgabe, deren Dringlichkeit im Laufe der Zeit immer deutlicher wird. Abgesehen von den formellen Verbreitungskanälen von Staat und Justiz (z. B. ein kürzlich in Chile gegründetes Kommunikationsbüro), fällt dabei denjenigen ZGO eine ganz besondere Rolle zu, die über die notwendigen didaktischen Instrumente und die Informationen verfügen. Von unschätzbbarer Hilfe sind dabei politikwissenschaftliche Erkenntnisse über die Strafjustizreform, die Gesellschaft sowie die politische Ethik, Didaktik, Methoden und Evaluierungssysteme.

Im Allgemeinen führen die Ergebnisse der normativen und empirischen Forschung zu der Erkenntnis, dass es mindestens drei essentielle Kompetenzen für bürgerliche Interventionen im Bereich der institutionellen Ordnung gibt (dies wird hier für die Justiz dargestellt, gilt aber auch für andere Gebiete):

- kognitive Kompetenzen bezüglich des Inhalts der Probleme und der zu treffenden Entscheidungen,
- prozedurale Kompetenzen bezüglich der Mittel und Prozeduren der Entscheidungsfindung,
- affektive Kompetenzen in Bezug auf Vertrauen und Verantwortungsgefühl bei der Vertretung individueller und gemeinschaftlicher Interessen.

Die kognitive Kompetenz besteht aus technischen Informationen über die zu verhandelnden Fragen; in bestimmtem Sinne lässt sie sich mit dem Konsumentenbewusstsein im wirtschaftlichen Leben vergleichen. Diese Kompetenz umfasst ebenfalls die Fähigkeit, zu Informationen über die diskutierten Themen zu gelangen und sich über diese zu äußern. Die prozedurale Kompetenz impliziert Kenntnisse und Fertigkeiten, die es erlauben, eigene Ziele im Rahmen der allgemeinen regelhaften Vorgehensweise zu erreichen. Auf das Gebiet der Justiz übertragen bedeutet dies Kenntnisse über die Akteure des Systems, die Prozeduren, die Entscheidungen und Interaktionsräume. Die Ergebnisse der Forschung legen den Schluss nahe, dass Ausbildung und Praxis dieser Kompetenz zu einer weiteren Kompetenz führt: strategisches Denken zu entwickeln und – als Folge davon – die Interaktion mit anderen zu optimieren. Zusammengefasst kann man behaupten, dass diese beiden Kompetenzen für jeden Bürger von grundsätzlicher Bedeutung sind, damit er Einfluss auf die gesellschaftliche Wirklichkeit ausüben kann und sich der gemeinsamen Ordnung verbunden fühlt. Die affektiven Kompetenzen bestehen in den Fähigkeiten und der Bereitschaft, das in die Tat umzusetzen, was man für korrekt hält und als realisierbar einschätzt. Strategien zur Förderung

der genannten Kompetenzen sind in zahlreichen Arbeiten dargestellt worden (Detjen 1999, 2000; Breit/Gotthard/Schiele 1998; Breit/Schiele 2000a, 2000b).

5 Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag hat vor allem am Beispiel Chiles dargelegt, dass die ZGO einen wichtigen Beitrag zum Entwicklungsprozess des demokratischen Staates und seiner Institutionen geleistet haben. Manche von ihnen haben die Fähigkeit bewiesen, zentrale Rollen im Kommunikationsprozess zwischen Staat und Gesellschaft zu bekleiden. Demzufolge sind sie zu bedeutenden Funktionsträgern geworden, deren Aufgabe in der Förderung einer aktiven Bürgerschaft und deren Einsatz im Verwaltungssystem der Justiz besteht. Wie in anderen Ländern Lateinamerikas, wo gerade Modernisierungsprozesse durchgeführt werden, existieren auch in Chile ZGO, die sich auf den Bereich der Justiz spezialisiert haben. Das hat zur Folge, dass seit mehr als einem Jahrzehnt eine Gruppe von ihnen die juristischen Themen in den Mittelpunkt ihrer Forschungsaktivitäten und ihrer Interventionen gestellt und damit ein hervorragendes Kompetenzniveau erreicht hat.

Literatur

- Abbot, Kenneth und Duncal Snidal (1998): Why States Act Through Formal Organization. In: *Journal of Conflict Resolution*, 42 (1): 3-32
- Altvater, Elmar und Achim Brunnengraber (2002): NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 6-7, 08.02.2002: 6-14
- Breit, Gotthard und Siegfried Schiele (Hrsg.) (1998): Handlungsorientierung im Politikunterricht. Bonn: BZPB
- Breit, Gotthard und Siegfried Schiele (Hrsg.) (2000a): Internationale Beziehungen in der politischen Bildung. In: *Wochenschau*, Bonn: o.S.
- Breit, Gotthard und Siegfried Schiele (Hrsg.) (2000b): Werte in der politischen Bildung. In: *Wochenschau*, Bonn: o. S.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1991): La Crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal? In: *Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 19
- Burki, Shahid und Guillermo Perry (1998): La Larga Marcha. Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe. Washington, D. C.: Weltbank
- Correa, Jorge (1999): Centenaria se queda en la fiesta. El Poder Judicial chileno en la década de los 90. In: Drake/Jaksic (Hrsg.), a.a.O.: 281-316
- Detjen, Joachim (2000): Bürgerleitbilder in der Politischen Bildung. In: *Politische Bildung*, 33 (4): o. S.

- Detjen, Joachim (1999): „Der demokratiekompetente Bürger“ – Politikwissenschaftliche Anmerkungen zu einer normativen Leitvorstellung. In: *Politische Bildung*: o. S.
- Diamond, Larry und Marc Plattner (Hrsg.) (1995): *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press
- Drake, Paul und Ivan Jaksic (Hrsg.) (1999): *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago: Ed. LOM
- Fundación Ford (2001): *Caminando hacia la Justicia*. Santiago: Fundación Ford
- Fundación Ford (2000): *Rompiendo la Indiferencia*. Santiago: Fundación Ford
- Huntington, Samuel (1991): *La Tercera Ola. La Redemocratización a Finales del Siglo XX*. Buenos Aires: Ed. Paidós
- Kirby, Peadar (2003): *Introduction to Latin America. Twenty-First Century Challenges*. London: Sage Publications
- Klein, Ansgar (2002): *Überschätze Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 6-7, 08.02.2002: 3-6
- López, Sinesio (1997): *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas
- North, Douglass (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Washington University in St. Louis. The Center in Political Economy
- Oxhorn, Philip (1995): *Organizing Civil Society*. University Park: The Pennsylvania University Press
- Payne, J. Mark (2003): *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
- Razeto, Luis (2002): *Los caminos de la economía solidaria*. Buenos Aires: Lumen
- Riego, Cristian (1998): *La Reforma Procesal Penal Chilena*. In: *Cuadernos de Análisis Jurídico*, 38 : o. S.
- Rouquie, Alain (1984): *El Estado Militar en América Latina*. Buenos Aires: EMCE
- Sutor, Bernhard (1998): *Kleine politische Ethik*. Bonn: BZPB
- Valdivieso, Patricio (2003): *Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena*. In: *Revista de Sociología e Política*, Nr. 21: o.S.
- Valdivieso, Patricio (2003): *Literatura, enfoques metodológicos y ejemplos didácticos para la ética política y educación ciudadana*. In: *Estudios Sociales, CPU*, Nr. 111 : o. S.
- Valdivieso, Patricio und Juan Enrique Vargas (2003): *Organizaciones de la Sociedad Civil y modernización de sistemas judiciales en América Latina, caso de Chile*. Buenos Aires: INECIP
- Valdivieso, Patricio (2002): *Estado e Integración*. In: *Revista de Ciencia Política*, 24 (2): o. S.
- Valdivieso, Patricio (2001): *Liderazgo, democracia y Formación Política Ciudadana*. In: *Estudios Sociales, CPU*, Nr. 107, o. S.
- Valdivieso, Patricio (1998): *Ética política y éxito moral*. In: *Revista de Ciencia Política*, 19 (2): 3-44
- Zimmer, Annette (2000): *Bürgerengagement, Zivilgesellschaft und Dritter Sektor vor Ort – Standortbestimmung und Entwicklungsperspektiven*. In: *Politische Bildung*, 4: o. S.

Brasiliens zivilgesellschaftliche Organisationen und die Regierung Lula

Mitregieren oder Sprung ins politische Abseits?

Gilberto Calcagnotto

Schon theoretisch sind die Beziehungen zwischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) und politischen Parteien kompliziert genug, ja widersprüchlich – zielen Erstere doch auf die Vertretung sozialer, kultureller, umwelt- und geschlechterbezogener Forderungen ab, während Letztere auf die Schaffung von Wähler- und Parlamentsmehrheiten aus sind, was zwangsläufig auch Kompromisse mit anderen Interessenträgern statt nur mit der eigenen sozialen Basis einschließt. In der Praxis können sich diese Beziehungen bis zur Zerreißprobe anspannen. Sie können aber auch zur Anbahnung neuer Zusammenarbeit führen, die bis hin zur Aufstellung etwa eines neuen Entwicklungsmodells reichen können. Die Wahl von Luiz Inácio Lula da Silva zum Staats- und Regierungschef erweiterte die potenziellen Widersprüche eines neuen Zusammengehens von NRO und Regierung, aber auch dessen Chancen ganz erheblich (für diese und folgende Ausführungen: vgl. Hochstetler 2004: 7 ff.). Denn zum einen verkörpert der neue Präsident in seiner Person die Doppelmitgliedschaft in einer Metallarbeitergewerkschaft, als deren Führer er seine öffentliche und politische Karriere als Chef der Zentralregierung begann. Zum anderen ist die führende Koalitionspartei selbst – die Arbeiterpartei Partido dos Trabalhadores (PT) – schon von ihrer Gründung her tief in der sozialen und gewerkschaftlichen Bewegung verwurzelt.

Von den *Ergebnissen* her haben die brasilianischen NRO auch nach 21 Monaten der Regierung Lula wenig Grund zum Feiern, denn ihre wesentlichen Erwartungen in sozialer wie umweltpolitischer Hinsicht sind nicht einmal ansatzweise in Erfüllung gegangen, während – so die Kritik der NRO – die neoliberale Politik der Vorgängerregierung noch rigoroser durchgesetzt wurde als bisher. Manche Kritiker übersehen jedoch, dass vom *Prozess* her die Veränderungen erheblich sind: und zwar zum Besseren, denn die Partizipation der NRO an den Entscheidungen hat sich verstärkt und die Schnittstellen zwischen der Zivilgesellschaft und der brasilianischen Zentralregierung haben unter der Regierung Lula – im Vergleich zum nur fachlich und sachlich geführten politischen Dialog unter dem Amtsvorgänger – eine programmatische Aufwertung erfahren. Diese äußert sich zum einem in der ausdrücklichen Beauftragung des Präsidialsekretariats mit

den Beziehungen der Regierung zur Zivilgesellschaft, zum zweiten in der Gründung eines neunzigköpfigen gemischten beratenden Gremiums zur sozioökonomischen Entwicklung unter Vorsitz des Staatspräsidenten selbst und schließlich drittens in der Bestimmung der Beziehungen zur Zivilgesellschaft als einer Querschnittsaufgabe aller Ministerien. Daneben laufen die Tätigkeiten der insgesamt 29.000 Gemischten Räte (auf allen drei Regierungsebenen und in Sektoren wie Gesundheit, soziale Fürsorge, Erziehung usw.) auf Hochtouren.

Dies lässt zwar auch bessere Ergebnisse erwarten, doch ob der dafür benötigte Zeithorizont kurzfristig genug ist, um die Loyalität der NRO zu Lulas Regierung aufrechtzuerhalten, ist unklar. Denn nach Meinung einer zunehmenden Anzahl von NRO liegt dieses Missverhältnis nicht einfach an der kurzen Zeit seit der Regierungsübernahme durch Lulas Parteienkoalition, sondern an der tatsächlichen Unterordnung wesentlicher Aspekte des Regierungsprogramms unter die Vorherrschaft des Marktes. Es wird von beiden Seiten intensive Anstrengungen kosten, um das Verhältnis konstruktiv zu halten. Ob diese auch fruchten können, hängt nicht nur von der gegenwärtigen konjunkturellen Entwicklung ab. Der historische Werdegang, charakteristische Ansprüche und Aktivitäten der Regierung Lula wie der brasilianischen NRO könnten hierfür klärende Hinweise liefern.

1 Parteien und Zivilgesellschaft: ein theoretischer Rahmen

Der wissenschaftliche Disput der 1980er Jahre über die politische Rolle gesellschaftlicher Vermittlungsinstanzen, wie etwa zivilgesellschaftliche Organisationen und politische Parteien es sind, endete mit einem vorläufigen Konsens darüber, dass den zivilgesellschaftlichen Organisationen angesichts der offensichtlichen Unzulänglichkeiten politischer Parteien kompetitive Funktionen zukommen müssten (vgl. Lawson/Merkl 1988). Der Niedergang der Parteien – Staatsverdrossenheit hin oder her – führte in der folgenden Dekade zu einem neuen Konsens, dass nämlich Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen bei der politischen Interessenvermittlung teilweise komplementäre, teilweise kompetitive Funktionen erfüllen (vgl. Bartolini/Mair 2001): Parteien seien Vermittlungsinstanzen umfassender programmatischer Ziele für große Bevölkerungsgruppen, zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen hingegen solche für die Artikulation und Verschmelzung spezifischerer Interessen. Reibungsflächen kann eine solche Aufgabenteilung allerdings nicht ausschließen, denn gesellschaftliche Organisationen beschränken sich in der Regel auf Funktionen des politischen „input“, während politische Parteien einen direkten Zugang zu verbindlichen, am „output“ orientierten Entscheidungsprozessen besitzen (Bartoli-

ni/Mair 2001: 331-2). Daraus erwachsen den politischen Parteien zwangsläufig Konflikte: einerseits die spezifischen Forderungen der Zivilgesellschaft im Vorfeld des politischen Entscheidungsprozesses, andererseits die Erfordernisse einer Balance zwischen spezifischen und allgemeinen Interessen im eigentlichen Entscheidungsprozess. Diese Spannung mag relativ schwach ausgeprägt sein, solange eine bestimmte zivilgesellschaftlich orientierte Partei noch in der Opposition steht, da sie sich hier auf ihre Funktion als Transmissionsriemen zivilgesellschaftlicher Forderungen beschränken kann. Wird diese Partei durch einen erfolgreichen Wahlkampf zur Regierungspartei, so wird die Beziehung zu ihrer gesellschaftlichen Basis fast immer durch erheblich verschärfte Spannungen belastet (Thomas 2001: 285). Denn in der Regierung muss eine Partei in der Lage sein, Forderungen auszubalancieren und Mehrheitsentscheidungen herbeizuführen. Dieses Dilemma ist laut Linz (1994: 24) besonders im Präsidentialismus ausgeprägt, einem Regierungssystem, bei dem der Staatspräsident als Staatsoberhaupt eine überparteiliche Repräsentationsfunktion ausübt und zugleich als Regierungschef eine spezifische Verantwortung seiner Parteienkoalition gegenüber übernehmen muss.

Nun ist Lulas Partei der Arbeitnehmer (PT) 1980 als Ergebnis einer Allianz von Gewerkschaften, sozialen Bewegungen, Intellektuellen, fortschrittlichen Teilen der katholischen Kirche und anderen Opponenten der Militärregierung entstanden und bis 2002 auf Bundesebene in der Opposition geblieben. Lulas politische Relevanz rührt ursprünglich aus seinem zivilgesellschaftlichen Engagement als gewerkschaftlicher Aktivist gegen die autoritäre Militärregierung. Sowohl der PT als auch Lula persönlich schöpften bisher ihre politische Bedeutung aus ihren Beziehungen zur Zivilgesellschaft. Wird diese nun, da beide zu Bestandteilen des Regierungsapparats geworden sind, zerbrechen – zumal der Wahlsieg erst auf Grund eines äußerst heterogenen Bündnisses des PT mit Zentrums- und Rechtsparteien möglich geworden ist? Zwar darf die relativ lange Anlernphase der Arbeiterpartei als Regierungspartei auf der subnationalen Ebene (Gouverneure und Bürgermeister) die Erwartung einer dadurch erworbenen Kompetenz im Umgang mit solchen Spannungen aufkommen lassen.

Doch darf andererseits nicht übersehen werden, dass der PT im Hinblick auf seine politische Vermittlungsfunktion lange Zeit eine Ausnahmeerscheinung innerhalb des brasilianischen Parteienspektrums war. Costa drückt eine in Brasilien starke Strömung innerhalb der Politikwissenschaft aus, nach der „die politischen Parteien Brasiliens im allgemeinen aufgehört haben, ihre Funktion als Mittler zwischen der Zivilgesellschaft und dem Staat auszuüben, da sie die jeweilige Autonomie dieser beiden Sphären verkennen“ (Costa 1994: 51). Die Folge war, dass zivilgesellschaftliche Organisationen besonders im Prozess der Redemokratisierung ab 1985 zusätzlich direkt politische Vermittlungsfunktionen ü-

bernahmen. Andererseits sind sie derart differenziert, dass sich für staatliche Instanzen durchaus die Frage nach ihrer Legitimität und Repräsentativität als Gesprächspartner stellt auch und gerade dann, wenn sich etliche zivilgesellschaftliche Organisationen in einem Dachverband zusammenschließen und mit einer Stimme sprechen.

Insofern eignet sich die Erfahrung der Regierung Lula im Umgang mit zivilgesellschaftlichen Organisationen vorzüglich dazu, die oben skizzierte These einer besonderen Spannung zwischen regierenden Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu revidieren. Bevor auf den aktuellen Stand eingegangen wird, soll der Werdegang von Lulas Partei vor dem begrifflichen und historischen Hintergrund der Zivilgesellschaft in Brasilien beleuchtet werden.

2 Brasiliens Parteien und NRO: eine nicht immer friedliche Koexistenz

2.1 Zivilgesellschaftliche Organisationen: Begriff und Entwicklung in Brasilien

Der Begriff 'Zivilgesellschaft' ist Gegenstand eingehender Erörterung in der sozialwissenschaftlichen Theorie. Normalerweise dient er als Schirmbezeichnung für nahe liegende Begriffe wie soziale Bewegung, Organisationen der Bevölkerung, 'Dritter Sektor' und NRO. Von ihrer normativen Ausrichtung auf Ideale wie Demokratie und soziale Gerechtigkeit einmal abgesehen, ist ihnen allen das Merkmal ihrer Zugehörigkeit zu einer Vereinigung von Freiwilligen gemeinsam, die sich auf einer mittleren Ebene zwischen Individuum und Familie einerseits und dem Staat andererseits ansiedelt und nicht gewinnorientiert ist. Ein genaueres Verständnis von Zivilgesellschaft erschließt sich jedoch, wenn man ihre historische Entwicklung in Brasilien kurz skizziert.

Zivilgesellschaftliche Organisationen christlicher und marxistischer Provenienz verrichteten seit den 1970er Jahren – häufig unter dem schützenden Schirm der christlichen Kirchen – eine politische und soziale Arbeit an der Basis als Dimension ihres gewaltlosen Widerstandes gegen die damals herrschende Militärdiktatur (vgl. Horochovski/Cardoso 2004: 7 ff.; Landim 1993a: 33; Scherer-Warren 1996). Es handelte sich dabei um mehr oder weniger informelle, flexible Organisationen, die sich zur Lösung von Alltagsproblemen und gegen den Autoritarismus, die Steigerung der Lebenshaltungskosten und die Frauendiskriminierung eher im kleineren als im großen Rahmen von Massenkundgebungen einsetzten (Scherer-Warren 1996, 1999). In der ersten Hälfte der 1980er Jahre weiteten die Organisationen der Zivilgesellschaft ihren Aktionsradius auf neue Formen des Widerstandes gegen die Militärregierung aus und vernetzten sich zunehmend. Nach der Redemokratisierung ab Mitte der 1980er Jahre konsolidierte sich inner-

halb der zivilgesellschaftlichen Organisationen die Bewegung der NRO, die in den 1990er Jahren als Reaktion auf die Krise des Wohlfahrtsstaates, auf die zunehmenden Umweltprobleme und den Zerfall des real existierenden Sozialismus eine enorme Verstärkung erfuhr. Bereits 1991 wurde durch den Zusammenschluss von NRO ABONG (*Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais*), gegründet. Nicht zuletzt durch die spektakuläre Beteiligung an der UN-Umweltkonferenz von Rio de Janeiro 1992 etablierte sich die Bezeichnung ONG (*organização não-governamental*) im brasilianischen Alltagsvokabular. Zu der Zeit hatte die neoliberale Maxime der Dezentralisierung und Delegation staatlicher Aufgaben Hochkonjunktur und die NRO gingen dazu über, öffentliche und private Mittel für bisher staatliche Dienstleistungen einzufordern (Landim 1993b; Salamon 1998). Bis zum Anfang des 21. Jahrhunderts konnten sich damit die NRO in der brasilianischen Öffentlichkeit fest etablieren.

Diese Entwicklung fand jedoch in dem 1999 verabschiedeten Gesetz zur Regelung zivilgesellschaftlicher Organisationen keine Berücksichtigung; dieses kennt nur Organisationen der Zivilgesellschaft (*Organizações da Sociedade Civil OSC*), die nicht gewinnorientierte Vereinigungen und Stiftungen sowohl mit öffentlicher als auch privater Zielrichtung umfasst, und die Unterart davon, die „Organisationen der Zivilgesellschaft mit öffentlicher Zielsetzung“ (*Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público OSCIP*) (vgl. Franco 2002: 61). Eine weitergehende begriffliche und rechtliche Eingrenzung der NRO steht noch aus und ist seit 2002 im Rahmen einer entsprechenden Gesetzesvorlage Gegenstand parlamentarischer Beratungen (s. u.). Die Zahl der beim Justizministerium eingetragenen OSCIP beläuft sich auf insgesamt 563 (Stand: Juli 2002), und die Anträge auf Anerkennung weisen seit Verabschiedung des Gesetzes ein exponentielles Wachstum auf.

Im Wesentlichen verfolgen sie Ziele in der sozialen Fürsorge (33 %), im Umweltbereich (20 %), in der Erziehung (13 %), im Kreditsektor (12 %), in der Kultur (8 %), in der Forschung (7 %), im Gesundheitssektor und in der Rechtsberatung (1 %) (Franco 2002: 65).

Die Statistiken dokumentieren die rasche Entwicklung der nicht gewinnorientierten Vereinigungen, Stiftungen und Vereine in den letzten Jahren: Nach Angaben des Arbeitsministeriums gab es im Jahr 1995 127.466 solcher zivilgesellschaftlichen Organisationen. 2001 waren es bereits 183.260, was einem Zuwachs um 43,7 % entspricht. Aus diesem Universum vielfältiger zivilgesellschaftlicher Organisationen ragt als besonders organisiert der Sektor heraus, der sich als Zusammenschluss von NRO besonders die Beobachtung, Aufstellung und Implementierung öffentlicher Politiken vorgenommen hat.

Bereits drei Jahre nach Gründung zählte die ABONG 225 Mitglieder und konnte an ihrem zehnten Gründungstag auf einen weiter angewachsenen Mitgliederstamm von 241 NRO blicken (vgl. Landim 1996: IX und Landim 2002: 9). Zu

ihrem spezifischen politischen Profil zählte der damalige Leiter, Sérgio Haddad, folgende Arbeitsmerkmale:

- Tradition des Widerstandes gegen den Autoritarismus,
- Beitrag zur Entstehung neuer politischer Akteure und sozialer Bewegungen,
- Suche nach alternativen Modellen sozial gerechter und umweltpolitisch nachhaltiger Entwicklung,
- Verpflichtung zum Kampf gegen soziale Exklusion, Elend und soziale Ungleichheit,
- Förderung der sozialen, ökonomischen, kulturellen und sonstigen Menschenrechte, Konstruktion der 'Staatsbürgerlichkeit' und Verteidigung der Ethik in der Politik zur Konsolidierung der Demokratie.

Deshalb betreibt auch die ABONG ihre offizielle Anerkennung als OSCIP. Somit wollen die NRO eigene Sichtbarkeit erlangen und damit aufhören, nur indirekt – nämlich über die Unterstützung der sozialen Bewegung (Gewerkschaften, Stadtteilmovements, kirchliche Basisgemeinden) – wahrgenommen zu werden (Haddad 2002: 7-8).

Eine idealtypische Kartierung der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Brasilien bietet Nogueira (2003) an, indem er deren Einstellung zu Markt, Zivilgesellschaft und Staat einordnet (Tabelle 1). Bemerkenswert dabei ist seine Kritik an beiden gegenwärtig dominierenden Modellen von Zivilgesellschaft in Brasilien, denen er als gemeinsames Fundament die Ablehnung des Nationalstaats als regulierende Kraft vorwirft, wobei die einen den Markt, die anderen die Gesellschaft tendenziell verabsolutieren. Als Lösung sieht er die Relativierung beider gesellschaftlicher Subsysteme durch eine Aufwertung des Staates als Ordnungsfaktor.

Tabelle 1: Zivilgesellschaft, Markt und Staat in Brasilien

Zivilgesellschaft ⇒ Einstellung zu ↓	Libertäre Zivilgesellschaft	Soziale Zivilgesellschaft	Politisch-staatliche Zivilgesellschaft
Markt	Markt steuert	Zivilgesellschaft diszipliniert den Markt	Kapitalbewegungen durch Staat kontrolliert und unter demokratische <i>accountability</i> sowie soziale Logik gestellt
Zivilgesellschaft	Der nicht staatliche Sektor, Organisationen verfolgen allgemeine Interessen, ‚Dritter Sektor‘	Autonomie gegenüber Staat und Markt, weltweite Vernetzung, kosmopolitische Demokratie, Ethik, Menschenrechte	Politisch-staatliche Zivilgesellschaft überlegene Synthese, politisch und legal einklagbare Rechte

Zivilgesellschaft ⇒ Einstellung zu ↓	Libertäre Zivilgesellschaft	Soziale Zivilgesellschaft	Politisch-staatliche Zivilgesellschaft
Staat	Minimalstaat, Delegation von Aufgaben an den 'Dritten Sektor', Zusammenarbeit statt Konfrontation mit den Regierungen	Durchführungsinstanz sozialer Reformen, von der Gesellschaft diszipliniert; geringe Rolle des Staates als Instanz erweiterter Demokratie	Übergeordnete ethische Instanz, Nationalstaat als Abwehr gegen soziale Fragmentierung.
Wichtigste Autoren*)	Fernandes (1994), Fischer/Falconer (1998), Franco (1998), Salamon (1998)	Avritzer (1996), Costa (1997), Vieira (2001), Scherer-Warren (1996)	Gramsci (2000)**), Wood (2001)
Wichtigste Organisationen*)	Programm "Comunidade Solidária" der Regierung Cardoso	Neue soziale Bewegungen**), ABONG*)	

* Nach Horochovski/Cardoso (2004)

** Nach Nogueira (2003)

Quelle: Nogueira (2003); Horochovski/Cardoso (2004)

Die Welt der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Brasilien ist keine monolithische, sondern spiegelt eine fast unübersehbare Vielfalt an Themen und Richtungen wider, die in obiger Skizzierung lediglich idealtypisch zusammengefasst wurden. Zwar weiß eine PT-Regierung sehr wohl zwischen ihnen zu unterscheiden, doch welche davon letztlich die politische Richtung maßgeblich bestimmen, hängt letztlich nicht von Lulas politischem Willen ab, sondern von deren Kraft, das koalitionsinterne Kräfteverhältnis zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Es ist zwar festzustellen, nach welcher Seite sich Lulas Arbeiterpartei neigt, doch seine Regierungskoalition umfasst eben auch Parteien, die viel näher bei der 'libertären Zivilgesellschaft' liegen.

2.2 Lulas Partei und Regierungsführung

Bereits zwei Jahre nach ihrer Gründung im Jahr 1980 konnte die Arbeiterpartei des PT nach den Gouverneurs- und Bürgermeisterwahlen von 1982 noch während der autoritären Phase erste Regierungserfahrung sammeln. Bei den Bürgermeisterwahlen im Jahr 2000 eroberte sie bereits 187 Regierungssitze, und 2004 gelang ihr mehr als die Verdopplung der Anzahl von PT-Bürgermeistern auf 416 (darunter neun in Landeshauptstädten). Die ersten beiden PT-Gouverneure wur-

den 1994 gewählt, 1998 und 2002 waren es drei. Dabei stellten sich vier Problemfelder als die wichtigsten Herausforderungen heraus:

- die haushaltspolitischen Herausforderungen,
- die konkurrierenden Forderungen an öffentliche Mittel,
- die innerparteilichen Konflikte zwischen verschiedenen Fraktionen,
- die Notwendigkeit, Koalitionen zu bilden, in denen der PT Minderheitspartei blieb.

Besonders heikel für die PT-Kommunalregierungen war dabei das notwendige Ausbalancieren von Forderungen, insbesondere der Gemeindeverwaltungen – eines nicht unwesentlichen Bestandteils ihrer sozialen Basis (Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes) –, mit den Erfordernissen anderer Prioritäten. Die PT-Regierungen konnten – im Nachhinein gesehen – mit durchaus unterschiedlichem, jedoch wachsendem (Wahl-)Erfolg mit diesen widersprüchlichen Herausforderungen umgehen. Teilweise sieht sich auch die heutige Regierung Lula mit diesen Herausforderungen konfrontiert.

Als PT-spezifische Art des Regierens destillierten sich im Laufe der Jahre laut Baiocchi (2003a; Nylan 2003) zwei Grundlinien heraus: (a) eine inhaltliche Verpflichtung auf Umverteilungspolitiken zu Gunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten und (b) die Institutionalisierung der Beteiligung der Bevölkerung an kommunalen und bundesstaatlichen Entscheidungsprozessen.

Die *Umverteilungspolitik* blieb über alle Prioritätenverschiebungen hinweg der harte Kern der ideologischen und praktischen Anziehungskraft des PT und bestimmte seine politische Identität. In diesem Sinne ist sie wohl das wichtigste Unterscheidungsmerkmal des PT gegenüber den sonstigen Parteien. Die *Partizipationspolitik* ist ebenfalls wesentlicher Bestandteil der Regierungsarbeit des PT, aber sie ist zugleich eine ungewöhnlich starke, voll entwickelte Vision der zivilgesellschaftlichen Organisationen Brasiliens, so dass der PT nicht die einzige Partei blieb, die sie in die Tat umzusetzen versuchte. Das Markenzeichen der PT-Kommunalregierung von Porto Alegre, nämlich der so genannte 'partizipative Haushalt', wurde beispielsweise auch von Zentrumsparteien wie der Partei der Brasilianischen Demokratischen Bewegung PMDB und der Demokratischen Labour Partei PDT umgesetzt. Für den PT war diese Partizipationsstrategie jedoch besonders für die Legitimierung ihres ersten Grundpfeilers – der Umverteilungspolitik – nützlich, denn diese ging zuweilen auch zu Lasten bestimmter Segmente der sozialen Basis des PT, darunter insbesondere der Mittelschicht und der öffentlichen Verwaltung.

Dieses Modell wurde nicht von allen PT-Regierungen auf der subnationalen Ebene mit gleichem Erfolg angewandt; manche wurden sogar zu einem Beispiel

dafür, „wie man nicht regieren sollte“ (Macaulay/Burton 2003: 131, in: Hochstetler 2004: 9), und immer gab es den Hinweis auf die nicht kooperierende Zentralregierung als Grund für das eigene schlechte Abschneiden.

Mit der Wahl Lulas zum Staats- und Regierungschef wandelte sich dieser Hintergrund zum Positiven, da Lulas Wahlkampf auf den beiden oben genannten Grundpfeilern beruhte. Allerdings muss man eine wesentliche Einschränkung hinzufügen, die zumeist von ideologischen Kritikern der Regierung Lula übersehen wird und dem Wahlkampf seit Mitte Juni 2002 eine Wende brachte: Lulas „Brief an das brasilianische Volk“, in dem er als absolute Priorität seiner Regierung die kurzfristige Einhaltung der Stabilitätskriterien des Internationalen Währungsfonds festlegte. Damit verlor insbesondere die Kandidatur des Mitte-Links stehenden PPS-Kandidaten Ciro Gomes, dem bis dahin neben Lula die besten Wahlchancen in der Meinungsgunst bescheinigt wurden, an Gewicht.

Diese Maßgabe wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen – darunter die bereits erwähnte ABONG – deutlich wahrgenommen. Doch diese hielten sie höchstens als eine sehr kurz bemessene Übergangsfrist für akzeptabel. Bereits in den ersten Monaten der Regierung Lula erfolgte eine deutliche Festlegung der Austeritätspolitik durch Lulas Finanzminister Palocci auf einen Zeitraum von möglichst zehn Jahren. Bedeutet dies, dass sich PT-Mitglied Palocci über den einen Grundpfeiler der Regierungsarbeit seiner Partei – nämlich den der politischen Partizipation – hinweg setzt und Lula davon überzeugt, auch noch den zweiten Pfeiler – den der Umverteilungspolitik – über Bord zu werfen? Oder wähnt er sich im Einklang – wenn nicht mit allen, so doch – mit entscheidenden zivilgesellschaftlichen Organisationen?

2.3 Staat und Zivilgesellschaft in Brasilien: Cardosos Modell eines neuen Umgangs

Die demokratische Verfassung von 1988 markiert einen Wendepunkt in der Beziehung Staat–Zivilgesellschaft in Brasilien, ist sie doch selbst teilweise ein Ergebnis von millionenfach vorgetragenen Forderungen der Zivilgesellschaft. Insbesondere die Schaffung von paritätisch besetzten Räten für Gesundheit, Erziehung, Soziales und Sport auf der Ebene der Kommunen, Bundesstaaten und des Bundes bedeutete eine wesentliche Machterweiterung der Zivilgesellschaft (Taggiba 2002; Dagnino 2004). Von Seiten der Zivilgesellschaft wird anerkennend festgestellt, dass diese neuen ‘Management-Räte’ – gegenwärtig 27.000 – tatsächlich eine neue öffentliche Arena zur Austragung von Konflikten im Rahmen der Demokratisierung des öffentlichen Managementmodells darstellen.

Einen wesentlichen Anstoß zu der Implementierung dieser Verfassungsbestimmung gab die Regierung Itamar Franco ab Mitte 1993 mit der Übernahme des Superministeriums für Finanzen durch Fernando Henrique Cardoso, der 1994 im Sog des erfolgreichen Wirtschaftsstabilisierungsplans Real zum Staatspräsidenten und Regierungschef gewählt und 1998 wiedergewählt wurde (vgl. Abrucio 2002: 215, 218-9). Cardoso gelang es, eine neue Kräftekoalition um den Präsidenten zu sammeln, die auf eine Modernisierung, Liberalisierung und Dezentralisierung des Staates abzielte. Im Wesentlichen suchte seine Strategie der Dezentralisierung den direkten Weg vom Bund zur Kommune durch direkte Übertragung von Finanzmitteln und die Einrichtung von paritätisch besetzten Kommunalräten, durch die Förderung von Körperschaften des ‚Dritten Sektors‘ sowie durch Bildung von Partnerschaften. Damit wird die Zivilgesellschaft besonders in die Implementierung der Sozialpolitiken auf lokaler Ebene eingebunden. Wie Abrucio treffend bemerkt, wird diese jedoch oft durch Interessengruppen vereinnahmt, ohne dass dies für die Öffentlichkeit sichtbar wird (Abrucio 2002: 219). Damit wird eine Stärkung der Zivilgesellschaft ganz im Sinne des ‘libertären’ Modells (s. Tabelle 1) betrieben.

Eine Einbindung der Zivilgesellschaft in die Liberalisierungsprogramme der Regierung Cardoso erfolgte aber auch und insbesondere auf Bundesebene. Federführend in diesem Sinne war die Initiative des „Rats der Solidarische Gemeinschaft“ unter Vorsitz der Präsidentengattin, Ruth Cardoso, mit der Lancierung eines Programms *Interlocução Política* (Politikdialog), an dem „Hunderte von Akteuren aus Gesellschaft und Regierung“ teilnahmen, um zu einer Verständigung über Schlüsselthemen einer „Sozialen Agenda“ für das Land zu gelangen (vgl. Conselho 2002: 3). Ohne Konflikte zu vertuschen oder zu vermeiden, sollten damit Konsense herausgearbeitet werden, an deren Ende – mehr als nur eine akademische Debatte – die Erarbeitung neuer Gesetze, Aufstellung neuer Programme oder auch nur die Aufnahme neuer Themen in die Agenda der Regierung – stehen sollten. Der liberale Charakter dieses Programms wird an deren Ergebnissen, an deren ‘Technologie’ und an ihrer personellen Zusammensetzung deutlich.

Gesetze, die auf Vorarbeiten der *Interlocução Política* zurückgehen, beziehen sich auf soziale Brennpunkte wie

- Agrarreform (Gesetz Nr. 9393/96 zur vereinfachten Eintreibung der Grundbesitzsteuer),
- Geburts- und Sterbeurkunde (Gesetz Nr. 9534/97 zur Einführung einer kostenlosen Ausstellung dieser Urkunden für alle Brasilianer),
- Mikrokredite (Gesetz Nr. 10194/01 zur Gründung von Kreditgesellschaften für Kleinunternehmer, Vorläufige Präsidialrechtsverordnung Nr. 2172-

32/01 zum Schutz von auf Mikrokredite spezialisierten OSCIPs vor Wucherzinsen),

- Regulation des ‚Dritten Sektors‘ (Gesetz 9790/99 zur Anerkennung eines öffentlichen Status für nicht gewinnorientierte zivilgesellschaftliche Organisationen mit öffentlicher Zielsetzung sowie zahlreiche andere Rechtsinstrumente zu deren Förderung, darunter Steuerbefreiungen).

Sie zeichnen sich jedoch insbesondere durch ihre kompensatorischen, punktuellen Verbesserungen aus, die am insgesamt liberalisierenden Kurs der Regierungspolitik keine Veränderungen herbeizuführen imstande waren, ihn vielmehr davor bewahren sollten. Diskussionen zu übergreifenden Themen letzterer Art fanden allerdings auch statt – etwa in Form von *Büchern* und umfassenden *Programmen* (Programm Aktive Gemeinschaft) und *Netzwerken* wie DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) –, deren faktische Auswirkungen blieben jedoch kaum spürbar oder regional begrenzt. Es ist jedoch durchaus möglich, dass die gesetzliche Regelung des ‘Dritten Sektors’ Wirkungen erzielt, die durch eine vereinfachte Förderungsprozedur (über Partnerschaftsurkunde statt über einen Förderungsvertrag) weit reichen können (Horochovski/Cardoso 2004). Doch insgesamt bleibt das Rahmenwerk nach einer Stellungnahme der ABONG innerhalb der Grenzen eines Modells der staatlichen Honorierung zivilgesellschaftlicher Dienstleistungen (ABONG 2004).

Die Methodologie ist auf die Zielerreichung abgestimmt: Von den Kriterien der Personen- und Themenauswahl über die Anfertigung entsprechender Studien und deren Vergabe bis hin zur Erarbeitung von Konsens, Schlussdokument und Einleitung konkreter Schritte sowie Evaluierung bleibt alles unter Kontrolle des Initiators – dem Rat der Solidarische Gemeinschaft. Dieser umfasst 31 von der Regierung einberufene Ratsmitglieder, davon zehn Staatsminister und 21 Vertreter der Zivilgesellschaft. Der Rat wählt seine Gesprächspartner nach Kriterien wie Repräsentativität und hervorragender Leistung im jeweiligen Sektor selbst aus, ohne dabei an Vorschlagslisten gebunden zu sein, die auf einen formelleren Repräsentationsvorgang schließen ließen. Es verwundert nicht, dass bereits anderthalb Jahre nach Ratsgründung zwei bedeutende Vertreter der Zivilgesellschaft das Gremium wieder verließen. In der *personellen Zusammensetzung* wird Vertretern der akademischen Gemeinschaft (sieben Mitglieder) das selbe Gewicht zugeschrieben wie denen der NRO (sieben Mitglieder) und der Unternehmerschaft (sieben Mitglieder), während für die Arbeitnehmerschaft ein einziger Vertreter ausgesucht wurde (Conselho 2002: 44-45) – ein Zustand, der angesichts der zuvor gemachten Ausführungen für sich spricht.

Selbst wenn das Urteil über dieses Partizipationsmodell auf den ersten Blick hart ausfällt, so muss man doch einschränkend anerkennen, dass es vor dem Hin-

tergrund gewachsener bürokratischer Staatskultur im Kontrast zur neu entstehenden Forderungs- und Konfrontationskultur der Sozialbewegung einen immensen Schritt nach vorne bedeutet, erkennt doch das Modell der Solidarischen Gemeinschaft die Notwendigkeit an,

- die Zivilgesellschaft zu stärken, indem das freiwillige Engagement gefördert, das gesetzliche Rahmenwerk zu Gunsten der Zivilgesellschaft geändert, die Artikulation und Selbsterkenntnis des 'Dritten Sektors' vorangetrieben wird;
- die soziale Entwicklung durch neue Programme der Partnerschaft zwischen Staat und Gesellschaft besonders für junge Leute auf den Gebieten des kulturellen Austauschs, Berufsausbildung und Alphabetisierung zu fördern;
- einen systematischen, auf hoher Ebene angesiedelten Politikdialog auf sozialem Gebiet zwischen den wichtigsten Protagonisten der Regierung und NRO über Prioritäten und Maßnahmen auf der Grundlage von Konsensen über die wichtigsten Themen einer Strategie der Sozialentwicklung für das Land zu führen (Conselho 2002: 10).

3 Lulas Regierung und die zivilgesellschaftlichen Organisationen: konfliktfreundige Partnerschaft

3.1 Lulas Modell

Die radikale Aufwertung der Zivilgesellschaft durch die Regierung Lula äußert sich auf viererlei Weise: erstens in Lulas persönlichem Engagement, zweitens in der Übernahme von Schlüsselpositionen der Regierung durch Vertreter der Zivilgesellschaft, drittens in der Beteiligung an Konsultationsmechanismen wie dem anfangs erwähnten Wirtschafts- und Sozialentwicklungsrat CDES (vgl. Hochstetler 2004: 10-14) sowie viertens in der expliziten Beauftragung des Präsidialsekretariats mit der Interaktion zwischen Regierung und Zivilgesellschaft.

Lulas charismatische Figur und dessen unermüdlicher Einsatz im Umgang mit der Zivilgesellschaft ist sicherlich im Vergleich zu den subnationalen Regierungen des PT die wichtigste Innovation im Partizipationsrepertoire der Partei, die ansonsten auf der nationalen Ebene insgesamt nicht die positive Bilanz auf der subnationalen Ebene (Stichwort: partizipativer Haushalt) hat wiederholen können. Die Begegnungen mit Vertretern von Arbeitnehmern, Geschäftsleuten, Indigenen, Armutsbekämpfungsinitiativen, religiösen Gemeinschaften und Frauenorganisationen nehmen einen großen Platz in Lulas Agenda ein. Damit war für die Gruppen ein Prestigegewinn verbunden, für die Regierung aber auch die

Gelegenheit, an gemeinsame Ziele zu erinnern, wie beispielsweise das Null-Hunger-Programm, sowie – angesichts der ‘ererbten’ Wirtschaftslage – auf Geld zu pochen.

Die Begegnung mit der gegenwärtig wohl lebhaftesten Sozialbewegung Brasiliens, der Landlosenbewegung MST, geschah zwar später als von dieser erwünscht (Wunschtermin März 2003), doch früh genug (Juli/August 2003), um eine gemeinsame Arbeit für einen neuen, ehrgeizigen Agrarreformplan für die Zeit von 2005-2007.

Das, was Kritiker als Aufteilung öffentlicher Stellen unter Gleichgesinnten verpönen, wird von Hochstetler als “the most systematic inclusion for civil society organisations” bezeichnet, nämlich *die Besetzung öffentlicher Ämter mit Vertretern der Zivilgesellschaft*. Führende Funktionäre des von Lula mitgegründeten, staatsunabhängigen Arbeitnehmerdachverbandes CUT wechselten zur Regierungsseite über, um ihre neuen Aufgaben in neuen Bundesministerien, 53 Sekretariaten und Tausenden von Dienststellen auf der zweiten und dritten Führungsebene zu übernehmen. Andere Beispiele betreffen das Institut für Agrarreform INCRA, dessen erster Leiter enge Beziehungen zum MST unterhielt, und das Umweltministerium mit der Umweltaktivistin Marina Silva an der Spitze. Damit wird den Aktivisten einerseits die Gelegenheit gegeben, nunmehr von innen her das zu beeinflussen, worauf sie bisher von außen einzuwirken versuchten. Andererseits fühlen sich draußen gebliebene Kollegen der Zivilgesellschaft in ihrem Selbstwert herabgesetzt, und dies wirkt noch schmerzlicher angesichts der Tatsache, dass die Kollegen intern selten mehr Erfolge verbuchen können als dies mit Druck von außen möglich gewesen war (Hochstetler 2004: 11).

Drittens versucht die PT-Regierung eine intensivere Beteiligung der Zivilgesellschaft an *Konsultationsmechanismen der Regierung bei großen Reformvorhaben* aus zwei Gründen zu erreichen: Zum einen geht es um deren eigenverantwortliche Übernahme durch die Zivilgesellschaft, um die Möglichkeiten für Kompromisse und Umsetzbarkeit zu vergrößern. Zum anderen handelt es sich um die Schaffung eines möglichst breiten sozialen Konsens um strittige Reformen, die sonst – angesichts der für die Regierungskoalition noch fehlenden Mehrheit – kaum Chancen auf parlamentarische Absegnung hätten. Bereits im Wahlkampf hatte Lula die Bildung eines Wirtschafts- und Sozialentwicklungsrates angekündigt, mit der er einen möglichst breiten sozialen Konsens über Schlüsselthemen der sozioökonomischen Entwicklung erzielen wollte. In seinem Grundschemata entspricht dieser Rat jedoch nicht einem repräsentativen Querschnitt der Gesamtgesellschaft, sondern berücksichtigt eher die klassische dreiteilige korporatistische Besetzung von Verhandlungsgremien aus Staat, Unternehmen und Gewerkschaften. Zusammen mit einigen Selbstständigen machen sie die eine Hälfte der Mitglieder aus, während die andere Hälfte aus Vertretern von Gewerkschaften,

zivilgesellschaftlichen Organisationen und Regierung besteht. Ihre Bestellung erfolgte – anders als beim Rat der Solidarischen Gemeinschaft – auf Grund von über 400 Vorschlägen aus verschiedenen sozialen Organisationen. Jeder Vorschlag wurde nach Kriterien wie persönliche Integrität, Führungsfähigkeit und nationale Repräsentativität eingehend einzeln geprüft und an Präsident Lula zur Ernennung weiter geleitet.

Der Rat tagte im Februar 2003 zum ersten Mal und behandelte seither in neun Plenarsitzungen Themen wie die Renten-, Steuer- und Arbeitsreform. Der Status dieses Gremiums wird dadurch unterstrichen, dass Lula selbst seinen Vorsitz übernommen hat und dass der Ratssekretär Ministerrang besitzt, was ihm den direkten Zugang sowohl zum Präsidenten als auch zu seinen Kollegen im Ministerium sichert.

Zwar betonte Tarso Genro, Ratssekretär bis Anfang 2004, dass die Aufgabe des CDES keine geringere sei, als durch die Bildung einer breiten Mehrheit zu einem grundlegend anderen Wirtschaftsmodell zu gelangen, das nicht zu einem gesellschaftlichen Bruch führt (Genro 2003: 37). Dies scheint gerade nicht der Fall zu sein, wenn man den geringen Anteil vom CDES an den schließlich verabschiedeten Renten-, Steuer- und Arbeitsreformen ansieht. Im August 2003 gründeten mehrere Sozialbewegungen, darunter der Arbeitnehmerdachverband CUT und die MST, ohne Beteiligung des PT eine eigene Koordinierung der Sozialbewegungen, um über ähnliche Themen zu beraten wie der CDES. Manche Vertreter der Zivilgesellschaft fragen sich inzwischen, ob ein Konsens mit Vertretern der Marktwirtschaft überhaupt erstrebenswert sei.

Eine weitere Maßnahme der Regierung Lula zur erheblichen Aufwertung der Zivilgesellschaft war die explizite Beauftragung des *Präsidialsekretariats* mit der Koordinierung der politischen Beziehungen der Regierung zu den verschiedenen Gruppen der Zivilgesellschaft. Neben dem Präsidialamt, das die politische Koordinierung der Beziehungen zu Ministerien und zum Parlament besorgt, wird somit zum ersten Mal in der brasilianischen Geschichte ein Regierungsorgan die Pflege der Beziehungen zur Zivilgesellschaft zur Hauptaufgabe haben (Dulci 2003: 42).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass konzeptionell die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Formulierung und Umsetzung von Sozialreformen mit Schlüsselbedeutung für die Regierung Lula eine erhebliche Aufwertung im Vergleich zur Regierung Cardoso erfahren hat. Doch entscheidend bleibt die Frage: Was haben die vielfältigen Partizipationskanäle in Bezug auf den zweiten Grundpfeiler der PT-Politik erbracht bzw. wie beurteilen die Akteure ihren Erfolg?

3.2 Die Einschätzungen der Zivilgesellschaft

Bei seiner Antrittsrede lancierte Lula das Null-Hunger-Programm als sein wichtigstes Vorhaben zur Linderung des Armutproblems. Schnell aber wurde das Vorhaben durch eine Haushaltspolitik überschattet, die gemäß der Ankündigung im Wahlkampf (s. o.) in erster Linie die Rückgewinnung des Vertrauens ausländischer Gläubiger durch Erzeugung hoher Haushaltsüberschüsse zum Ziel hatte. Damit fielen die Sozialausgaben im ersten Jahr der Regierung Lula sogar hinter diejenigen der Regierung Cardoso zurück. Gleichzeitig verschärfte die strenge Haushaltsdisziplin die rezessiven Tendenzen der brasilianischen Volkswirtschaft, während die offene und versteckte Arbeitslosigkeit in São Paulo auf weit über 20 % kletterte.

Diese Tatsache erzeugte inner- und außerhalb des PT Kritik vor allem im Hinblick auf die fehlenden Wachstumsimpulse der Wirtschaftspolitik. Gleichzeitig waren zivilgesellschaftliche Organisationen direkt betroffen, da dringend notwendige Gelder für die Finanzierung wichtiger Aktivitäten ausblieben. Diese Unterlassungssünde versuchte die Regierung Lula – teilweise erfolgreich – mit Initiativen in weniger kostenintensiven Bereichen zu kompensieren, wie etwa in der Außenpolitik und in der symbolischen Politik. So fand sein internationales Auftreten in den UN zu Gunsten eines weltweiten Hungerprogramms im September 2004 die explizite Unterstützung der ABONG zusammen mit zwei weiteren Zusammenschlüssen von zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Die Unzufriedenheit der Zivilgesellschaft mit den Wachstumsraten ließ im Laufe des Jahres 2004 erheblich nach, als sukzessive Ankündigungen wachsender Industrieproduktion, Exporterfolge und moderater Reallohnzuwächse laut wurden. Mitte April 2004 fällt die ABONG anlässlich eines Seminars zur Evaluierung der Regierung Lula noch ein vernichtendes Urteil:

„Unter Berufung auf politische Grundsätze, die sich dem Primat des Marktes über der Gesellschaft widersetzen, stellt die ABONG den Kurs der Regierung in Frage (...). Die ganze Stoßrichtung der Regierung ist falsch, denn sie verstößt gegen die Minimalgrundsätze der NROs: Kampf gegen Exklusion und soziale Ungleichheit, Förderung der Menschenrechte, Suche nach einem neuen, sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Entwicklungsmodell mit Schwerpunkt auf Schaffung von Einkommen und Arbeitsplätzen“ (ABONG 2004).

Im Rundumschlag bemängelt sie in der geplanten Investitionspolitik die fehlende Anwendung von sozioökologischen Kriterien. Sie begrüßt zwar die Ausweitung der Partizipationskanäle unter der Regierung Lula, stellt jedoch lapidar fest, dass diese oft lediglich den Charakter einer Anhörung gehabt hat und fordert die Ver-

tiefung des Dialogprozesses im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung PPA. Schließlich kritisiert sie ebenfalls die Zusammensetzung des CDES, die ihrer Meinung nicht die Vielfalt der Gesellschaft, sondern die durch eine Privilegierung von Unternehmerschaft und Arbeiterschaft eingeschränkte Wahrnehmung der Gesellschaft durch die Regierung widerspiegeln (ABONG 2004).

Auch die ohne den PT im August 2003 gegründete Koordination der Sozialbewegungen stimmte in den Chor der kritischen Stimmen ein und stellte im Februar 2004 fest:

„Die laufende Politik behält einen deutlich neoliberalen Kurs bei und bleibt nach wie vor dem Finanzkapital und den Abkommen mit Internationalen Währungsfonds verpflichtet“ (Coordenação dos Movimentos Sociais 2004).

Entsprechend verabschiedete die Organisation einen Nationalen Plan für Mobilisierung und Kundgebungen (CMS 2004).

Das Auseinanderdriften zwischen der Regierung Lula und der Zivilgesellschaft brachte das Netzwerk Inter-Redes auf den Punkt: Der vom CDES initiierte Dialog mit der Zentralregierung über Ziele und Prioritäten der mittelfristigen Finanzplanung PPA soll gestoppt und erst dann wieder aufgenommen werden, wenn neue Grundlagen geschaffen sind.

4 Ausblick

Man könnte drei Szenarien für die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen der Regierung Lula und der Zivilgesellschaft skizzieren, und zwar in Abhängigkeit von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung.

In *Szenario I* geht die Rechnung Lulas auf, die makroökonomische Stabilisierung fruchtet im sozialen Sinne, die Arbeitslosigkeit sinkt, die Reallöhne steigen, die Spielräume für Sozialausgaben werden größer und auch stärker genutzt. Die Vereinheitlichung der Sozialpolitik führt zunehmend zu effizienteren direkten Einkommenstransfers zu den Armen. Vor diesem Hintergrund tendieren die NRO dazu, ihre Kritik zu differenzieren und werden versuchen, die soziale Öffnung der Regierung Lula zu unterstützen. Hält diese Entwicklung bis 2006 an, so ist seine Wiederwahl zu erwarten. Für dieses Szenario ist eine Wahrscheinlichkeit von mindestens 60 % nicht übertrieben.

In *Szenario II* geht die Rechnung Lulas nicht auf, weil das externe Szenario in Folge der schleichenden außenwirtschaftlichen Krise der USA und des Rückgangs chinesischer Nachfrage eine erhebliche Schrumpfung des brasilianischen Handelsüberschusses nach sich zieht, was die Spielräume für sinkende Leitzinsen

zusätzlich einengt. Das Wirtschaftswachstum verlangsamt sich erheblich, die Staatseinnahmen gehen zurück, die Austeritätspolitik verschärft sich erneut. In diesem Szenario radikalisieren die NRO ihre Kritik an der Wirtschaftspolitik und fordern lautstark eine neue Regierung. Diesem Szenario ist eine Wahrscheinlichkeit von höchstens 10 % beizumessen.

In *Szenario III* läuft alles eher mittelmäßig, die Handelsüberschüsse fallen etwas zurück, ohne jedoch die Leistungsbilanz erheblich zu belasten, die wirtschaftliche Tätigkeit schafft es in Folge der andauernden Hochzinspolitik und der hohen Haushaltsüberschüsse nicht, eine Wachstumsrate von 4 % beizubehalten, die Spielräume für soziale Ausgaben bleiben relativ eng. Die Kritik der NRO wird wieder laut, es brechen jedoch mit der Regierung Lula nicht alle und nicht grundsätzlich. In diesem Fall sind die Wiederwahlchancen der Regierung Lula geringer als bei Szenario I, erheblich größer jedoch als bei Szenario II.

Literatur

- ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (2004): Propostas da ABONG para o marco legal das ONGs. Disponível em <http://www.abong.org.br>.
- ABONG (2002): ONGs no Brasil 2002. Perfil e Catálogo das Associadas à ABONG. São Paulo
- Abrucio, Fernando Luiz (2002): A experiência de descentralização: Uma avaliação. In: Ministério do Planejamento, ebd.: 207-222
- Avritzer, Leonardo (1996): A moralidade da democracia. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996
- Baiocchi, Gianpaolo (2003a): Radicals in Power. In: Baiocchi, Gianpaolo (Hrsg.): Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil. London/New York: Zed Books
- Bartolini, Stefano and Peter Mair (2001): Challenges to Contemporary Political Parties. In: Diamond, Larry J. and Richard Gunther (Hrsg.): Political Parties and Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Conselho da Comunidade Solidária (2002): Seis Anos de Interlocução Política. Metodologia, Resultados e Avaliação 1996-2002. Brasília
- Costa, Sérgio (1994): Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – uma abordagem tentativa. Novos Estudos, São Paulo, Nr. 38
- Dagnino, Evelina (2004): Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Mato, Daniel (Hrsg.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela : 95-110
- Dulci, Luiz (2003): Governabilidade ampliada e participação social no governo Lula. In: Gomide, In: Gomide, Denise, a. a. O.: 41-52

- Fernandes, Rubem Cesar. (1994): Privado porém público: o terceiro setor na América Latina. 2. ed, Rio de Janeiro, Rêlume Dumará
- Fischer, Rosa Maria und Andrei P. Falconer (1998): Desafio da parceria governo e terceiro setor. *Revista de administração*, São Paulo, V. 33, Nr.1: 12-19
- Franco, Augusto (1998): A reforma do Estado e o terceiro setor. In: Pereira, L.C.B.; Wilhelm,
- Franco, Augusto (2002): OSCIP: O Primeiro Passo de uma Reforma Social do Marco Legal do Terceiro Setor. In: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Hrsg.): *Balço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*. Brasília: MP, SEGES: 61-66
- Genro, Tarso (2003): Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: Por um novo contrato social no Brasil. In: Gomide, Denise, a. a. O.: 31-38
- Gomide, Denise (Hrsg.) (2003): *Governo e Sociedade Civil – um debate sobre espaços públicos democratizados*. São Paulo: Peirópolis/ABONG
- Gramsci, Antonio (2000): *Cadernos do cárcere*. Vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques: Rio de Janeiro, Civilização Brasileira
- Haddad, Sérgio (2002): ONGs, um recorte específico. In: ABONG: ONGs no Brasil 2002. Perfil e Catálogo das Associadas à ABONG. São Paulo: 7-8
- Hochstetler, Kathryn (2004): *Civil Society in Lula's Brazil*. Working Paper Number CBS-57-04, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford
- Horochofski, Rodrigo Rossi und Cardoso, Nerio Aparecido (2004): ONGs, democracia e prestação de contas: uma avaliação da situação brasileira. Paper für das 28. Jahrestreffen des Postgraduiernten-Verbands Brasiliens in Caxambu, 26.-30.10.2004 (CD)
- Lawson, Kay and Peter H. Merkl (Hrsg.) (1988): *When Parties fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton: Princeton University Press
- Linz, Juan (2004): Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In: Juan Linz and A. Valenzuela (Hrsg.): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press
- Macaulay, Fiona and Guy Burton (2003): *Landscapes of Political Interest Intermediation: Social Movements, Interest Groups and Parties in the Early Twenty-first Century*. In: Ibarra, P. (Hrsg.): *Social Movements and Democracy*. New York and Basingstroke, UK: Palgrave MacMillan
- Nogueira, Marco Aurélio (2003): A. Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, V.18, Nr.52, São Paulo: ANPOCS: 185-202
- Nylen, William 2003: *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York and Houndmills, UK: Palgrave
- Salamon, Lester M. (1998): A emergência do terceiro setor — uma revolução associativa global, *Revista de administração*, São Paulo, 33: 5-11
- Salamoi, L. M., Sokolewski, S. W. Und List, R. (2003): *Global Civil Society: An Overview*. The John Hopkins University: Baltimore
- Scherer-Warren, Ilse (1996): *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola

- Thomas, Clive S. (2001): Toward a Systematic Understanding of Party-Group Relations in Liberal Democracies. In: Clive S. Thomas (Hrsg.): Political Parties and Interest Groups: Boulder
- Vieira, Liszt (2001): Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização. São Paulo/Rio de Janeiro: Record
- Wood, Ellen Meiksins. (2001): Trabalho, classe e Estado no capitalismo global. In J. Seoane e E. Taddei (Hrsg.): Resistências mundiais: de Seattle a Porto Alegre. Petrópolis, Vozes/CLACSO

Autor(inn)enverzeichnis

Holger Albrecht, M. A., Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft, Eberhard-Karls Universität Tübingen

Sonja Bartsch, Dipl. Pol., wiss. Mitarbeiterin beim Forschungsprojekt „Global Health Governance“ am Deutschen Übersee-Institut, Hamburg

Martin Beck, PD Dr. rer. soc., Referent für den Nahen Osten am Deutschen Orient-Institut, Hamburg

Joachim Betz, Prof. Dr. rer. soc., leitender wiss. Mitarbeiter am Deutschen Übersee-Institut, Hamburg

Ulrich Brand, Dr., wiss. Assistent im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel mit dem Schwerpunkt „Globalisierung und Politik“

Gilberto Calcagnotto, M. A., wiss. Mitarbeiter am Institut für Iberoamerika-Kunde/Deutsches Übersee-Institut, Hamburg

Jagdeep S. Chhokar, Prof. PHD, Indian Institute of Management, Ahmedabad

Aurel Croissant, Dr. phil., wiss. Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Christoph Görg, PD Dr., wiss. Mitarbeiter am Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle, Fachbereich Sozialwissenschaftliche Umweltforschung

Thomas Heberer, Dr. rer. pol., Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Ostasien am Institut für Politikwissenschaft und am Institut für Ostasienwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen

Wolfgang Hein, Prof. Dr., wiss. Mitarbeiter am Deutschen Übersee-Institut, Hamburg

Lars Kohlmorgen, Dr. phil., wiss. Mitarbeiter beim Forschungsprojekt „Global Health Governance“ am Deutschen Übersee-Institut, Hamburg

Nora Sausmikat, Dr. phil, wiss. Mitarbeiterin der Kulturstiftung des Bundes und am Institut für Ostasienwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen

Siegmar Schmidt, Dr., Professor an der Universität Koblenz-Landau, z. Zt. Willy-Brandt-Lehrstuhl des DAAD an der University of the Western Cape (UWC), Kapstadt/Südafrika

Christina Seyd, Dr., wiss. Mitarbeiterin bei der Akademie für Politik, Wirtschaft und Kultur, Schwerin

Patricio Valdivieso, ordentlicher Professor im Institut für Politikwissenschaft an der Pontificia Universidad Católica de Chile