

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Autokratien: Akteure des Wandels?

Jörg Wischermann, Bettina Bunk, Patrick Köllner und Jasmin Lorch

Zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs) galten lange als Hoffnungsträger für die Demokratisierung. Aber spätestens seit dem „Arabischen Frühling“ ist Ernüchterung eingeleitet. In Autokratien stützen CSOs vielfach die Macht der Regierungen.

Analyse

Zur Sicherung ihrer Macht streben autoritäre Regierungen danach, die Gesellschaft zu kontrollieren und zu steuern und insbesondere öffentliche Diskurse zu herrschaftsrelevanten Themen zu dominieren. Vielfach versuchen sie, CSOs für die Verteilung gesellschaftlicher Wohltaten einzuspannen, sie selektiv in Entscheidungsstrukturen einzubinden und dadurch politisch zu neutralisieren. Überregionale und politikfeldspezifische Vergleiche helfen, die Dynamiken von Beziehungen zwischen Staat und CSOs in Autokratien besser zu verstehen.

- In den postsozialistischen Ländern Algerien, Mosambik und Vietnam beeinflusst der Staat die Art der internen Willensbildung, die Wahl von Aktivitäten und die Auswahl von Führungspersonal in bzw. durch die CSOs.
- In allen drei Ländern kooptiert der Staat im Wirtschaftsbereich aktive CSOs. In Algerien und Mosambik tragen CSOs zum Erhalt der staatlichen Diskursmacht im Bereich Gender und Frauenrechte bei, in Vietnam haben sie Teil sowohl an deren Erhalt als auch deren Schwächung. Während CSOs in Algerien und Vietnam eher die Macht des Staates im Wohlfahrtsbereich stützen – konkret bei der Bekämpfung von HIV/AIDS –, tragen mosambikanische CSOs in diesem Bereich tendenziell dazu bei, die Macht des Staates zu schwächen.
- (Entwicklungs-)politische Akteure sollten auf die Durchsetzung der Rechte von Bürgern, sich zu organisieren, drängen. Bei der Zusammenarbeit mit CSOs in Autokratien ist zu prüfen, ob diese zur Verfestigung autoritärer Strukturen beitragen. Geberländer sollten CSOs dabei unterstützen, innerorganisatorische Willensbildungsprozesse demokratisch zu gestalten.

Schlagwörter: Autokratien, Zivilgesellschaft, Staat, Algerien, Vietnam, Mosambik

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Autokratien

Zivilgesellschaftliche Organisationen umfassen das vielgestaltige Ensemble unterschiedlicher Typen gesellschaftlicher Organisation: Dazu zählen Massenorganisationen, berufsständische Organisationen, Unternehmervereinigungen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und glaubensbasierte Organisationen. CSOs entsprechen dabei nicht immer den in Anlehnung an Alexis de Tocqueville vielfach beschworenen „Schulen der Demokratie“. CSOs bilden auch nicht immer – wie in vielen Industriegesellschaften – ein Gegengewicht zu Markt und Staat, noch helfen sie durchgängig, die politische und kulturelle Vielfalt sicherzustellen.

CSOs sind jedoch auch nicht immer Unterstützer autoritärer Regime, wie dies beispielsweise Kritiker der ägyptischen Zivilgesellschaft während des Umsturzes im Jahr 2011 vorwarfen. Anlass zur Besorgnis gibt in jedem Fall die weltweite Tendenz, dass ehemals gesellschafts- und staatskritische CSOs das Spektrum ihrer Aktivitäten immer mehr einseitig ausrichten. CSOs agieren als Experten und/oder Dienstleister (Stichwort: „NGOisierung“) in ausgewählten Politikfeldern. Dadurch entsteht vielfach eine allzu große Nähe zu und Abhängigkeit von dem jeweiligen Staat und (inter-)nationalen Geldgebern (Bebbington 2008; Glasius 2014; Carroll und Sapinski 2015). Die spezifische Form, die Aufgaben und die Rolle von CSOs im politischen System resultieren aus dem wechselseitigen Einfluss zwischen Staat und Gesellschaft. CSOs können folglich zum einen Kräfte der Demokratisierung, aber ebenso Unterstützer von Autokratien oder sogar beides gleichzeitig sein. Mit anderen Worten: CSOs sind „polyvalent“ (Kößler 1994).

Die vergleichende Analyse der postsozialistischen Länder Algerien, Mosambik und Vietnam zeigt, wie und in welchen Politikfeldern sich Staat und CSOs gegenseitig beeinflussen. Diese drei Länder befinden sich in Regionen, in denen eine hohe Dichte autoritärer Regime zu verzeichnen ist, und weisen selbst unterschiedlich organisierte und verfestigte autoritäre Herrschaftsstrukturen auf. Bei allen politischen, sozialen, religiösen und wirtschaftlichen Unterschieden erfolgte sowohl in Algerien als auch in Mosambik und Vietnam spätestens Ende der 1980er Jahre eine Abkehr von sozialistischen Idealen. Allerdings steht bis heute eine grundlegende demokratische Umgestaltung der

Gesellschaft in diesen Ländern aus. Vor diesem Hintergrund ist die Frage, ob COSs die autoritären Regime unterstützen und damit deren Macht verfestigen, besonders relevant.

Dabei gilt es zunächst, den Einfluss des Staates und weiterer Bedingungsfaktoren (etwa des Wirkens internationaler Geberorganisationen) auf verschiedene Typen von CSOs zu identifizieren. In einem zweiten Schritt muss untersucht werden, welchen Einfluss CSOs auf staatliches Handeln in verschiedenen Politikfeldern – wie den von uns ausgewählten Bereichen Gesundheit (HIV/AIDS-Prävention und -Fürsorge), Wirtschaftsförderung sowie Gender und Frauenrechte – haben.¹ Drei Dimensionen der Ausübung staatlicher Macht können in Anlehnung an Mann (1984), Göbel (2011) und andere ausgemacht werden, die für das Verhältnis von Staat und CSOs in Autokratien wichtig sind:

- Der Staat setzt seine Macht gezielt dafür ein, die Gesellschaft zu kontrollieren. Diese sogenannte „infrastrukturelle Macht“ umfasst beispielsweise Mechanismen, die die Staatspartei bzw. verschiedene Machteliten mit CSOs verbinden. So kann der Staat Einfluss auf CSOs nehmen und sich gleichfalls in der Gesellschaft verankern. Auch die Verteilung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen durch CSOs erhöht die staatliche Kontrolle.
- Der Staat versucht zudem, ökonomisch machtvolle und fachlich versierte gesellschaftliche Gruppen, beispielsweise Unternehmer und Angehörige wissenschaftlich-technischer Berufe, politisch zu neutralisieren. Dazu bindet er ausgewählte CSOs in bestimmte politische Willensbildungsprozesse ein, hält ihre Repräsentanten aber zugleich von zentralen Entscheidungsgremien fern. Die „Kontrolle durch begrenzte Teilhabe“ führt zur Kooptation dieser Gruppen.
- Der Staat lenkt und prägt gesellschaftlich einflussreiche Diskurse, beispielsweise über die Rechte von Frauen und sexuellen Minderheiten. Der Einsatz derartiger „diskursiver Macht“ produziert Geschlechterhierarchien sowie bestimmte Vorstellungen von Männlichkeit.

All diese Formen staatlicher Machtausübung wirken auf die CSOs ein, die ihrerseits entweder zum Erhalt oder zur Schwächung oder aber gleichzeitig zum Erhalt *und* zur Schwächung staatlicher

¹ Die AutorInnen haben 2014/2015 Interviews mit rund 80 zufällig ausgesuchten CSOs in Algier und Oran, Maputo und Beira, Hanoi und Ho Chi Minh-Stadt in Kooperation mit lokalen Forschungsinstituten durchgeführt. Die in den Länderabschnitten dargestellten Einschätzungen beziehen sich auf die Gruppe dieser CSOs.

Machtausübung beitragen. Algerien, Mosambik und Vietnam zeigen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede dieses Wechselspiels auf. Im Mittelpunkt der nachfolgenden Analyse stehen dabei die Fragen:

- Welche Aufgaben übernehmen CSOs im jeweiligen Land?
- Mit welchen Problemen sind sie konfrontiert?
- Wie lässt sich das „Innenleben“ der CSOs charakterisieren?
- Wie wirken sich die Aktivitäten von CSOs jeweils auf die unterschiedlichen Dimensionen staatlicher Macht aus?

Algerien – Kontrolle und Kooptation

Nach der Unabhängigkeit im Jahr 1962 konstituierte sich Algerien als sozialistischer Einparteiensstaat unter Führung der FLN (Nationale Befreiungsfront). Nach turbulenten Umwälzungen in den 1980er und 1990er Jahren verteilt sich die Macht des noch immer autoritären Staates heute auf mehrere Machtzentren, zu denen neben der FLN vor allem das Militär, der Geheimdienst DRS und der Clan um Präsident Bouteflika gehören. Formal verfügt Algerien heute über ein Mehrparteiensystem, in dem die sozialistische Ideologie keine bedeutende Rolle mehr spielt. Algerien ist ein „Rentierstaat“, der sowohl die (Zivil-) Gesellschaft als auch die politische Opposition durch die selektive Verteilung von Erträgen aus seinen Öl- und Gasexporten (Renten) kontrolliert.

Die meisten der landesweit offiziell rund 100.000 algerischen CSOs sind in unpolitischen Bereichen wie Kultur, Sport und Freizeit tätig.² Wohlfahrtsaufgaben wie Armutsbekämpfung übernehmen vor allem islamische CSOs. Viele Organisationen sehen sich als „Brücke zwischen Staat und Gesellschaft“; mit explizit staatskritischen Rollen wie „Watchdog“ oder „Lobby“ können sich die wenigsten identifizieren.

Der algerische Staat kontrolliert CSOs mit Hilfe eines umfassenden bürokratischen Regelwerkes und seines quasi omnipräsenten Sicherheitsapparates. Die Verschärfung des Vereinigungsgesetzes Anfang des Jahres 2012 erschwerte die Unterstützung lokaler CSOs durch internationale Geber massiv. Unabhängigere und kritische CSOs und solche mit Verbindungen zur politischen Opposition haben

weitaus größere Schwierigkeiten mit den Behörden als staatsnahe CSOs wie Massenorganisationen oder Unternehmerverbände, die personelle Beziehungen zum Herrschaftsclan Bouteflikas unterhalten.

Eine Besonderheit der algerischen CSO-Landschaft ist, dass die meisten lokalen Organisationen vom Staat finanziert und dadurch kooptiert werden. Seit 2012 haben algerische CSOs kaum mehr Zugang zu internationalen Geldern. Ihre einseitige finanzielle Abhängigkeit vom Staat eröffnet diesem große Kontrollmöglichkeiten. CSOs in Algerien sind damit Teil der nationalen Rentenökonomie, die den Bestand des autoritären Systems sichert (vgl. Liverani 2008).

Fast alle befragten algerischen CSOs weisen hierarchische Binnenstrukturen auf. Unternehmerverbände, berufsständische CSOs sowie NGOs verfügen zwar oft über formal demokratische Mechanismen der internen Entscheidungsfindung. In der Praxis konzentrieren sich Macht und Entscheidungsbefugnisse aber meist in den Händen von Präsidenten oder Exekutiv-Direktoren. An der Spitze von Unternehmerverbänden, berufsständischen Organisationen und vor allem von Massenorganisationen stehen oft Mitglieder mit Verbindungen zum Staat. Führungskader der Union Nationale des Femmes Algériennes (UNFA) sind beispielsweise zugleich Abgeordnete des Rassemblement National Démocratique (RND), einer Schwesterpartei der FLN. In der Folge stimmen die CSOs ihre Strategien vielfach mit staatlichen Entscheidungsträgern ab. De facto kontrolliert der algerische Staat die CSOs seines Landes also in beträchtlichem Maß.

Algerische CSOs unterstützen den Staat in der HIV/AIDS-Politik. Sie operieren im Rahmen staatlicher Programme und betrachten es als ihre Aufgabe, zur Realisierung staatlich definierter Ziele beizutragen. Die meisten CSOs in Algerien bieten keine eigenen Programme zur Gesundheitsversorgung von HIV/AIDS-Kranken an. Stattdessen führen sie diese durch Sensibilisierungskampagnen an das staatliche Gesundheitssystem heran. Damit unterstreichen sie die Rolle des Staates als wichtigstem Akteur im Gesundheitssektor und stärken gleichzeitig dessen Macht.

Ähnliches gilt für die Wirtschaftsförderung in Algerien. Dort liefern CSOs Expertise und unterstützen staatliche Entscheidungsträger bei der Politikformulierung. Auf Einladung von Ministerien und anderen staatlichen Stellen dürfen ausgewählte CSOs in Algerien Vorschläge zur Ausarbeitung

² Wie viele CSOs davon wirklich aktiv sind, ist unbekannt: Schätzungen hierzu schwanken zwischen 300 und 60.000.

von Reformen unterbreiten, die der Förderung der Privatwirtschaft dienen sollen. Über die betreffenden Gesetze und Politiken dürfen sie jedoch nicht mitentscheiden. Trotzdem verzichten die involvierten CSOs in Algerien darauf, öffentlich Druck auf staatliche Entscheidungsträger auszuüben und setzen stattdessen auf Kooperation mit dem Staat.

Die Umarmungsstrategie des algerischen Staates funktioniert auch in anderen Bereichen. Säkulare CSOs stärken – obwohl teilweise ungewollt – im Bereich Frauenrechte oft den legitimatorischen Diskurs des Staates, der sich als Bollwerk gegen die islamistische Opposition präsentiert. Dazu hat der algerische Staat Reformen verabschiedet, welche die Repräsentation von Frauen im öffentlichen Raum erhöhen soll, etwa durch die Einführung von Quoten im Wahlgesetz. Viele CSOs befürworten diese Maßnahmen. Das wiederum ermöglicht es dem Staat, sich als Unterstützer der Frauenrechtsbewegung darzustellen. Eine ähnliche Entwicklung gibt es bei der Reform des Familiengesetzbuches („Code de la Famille“). Fast alle säkularen Frauenorganisationen bemühen sich um Reformen des Gesetzes, weil es die Rechte von Frauen im privaten Raum beschneidet. Dazu arbeiten sie vielfach mit staatlichen Stellen zusammen. Nur wenige nehmen allerdings eine konfrontative Haltung gegenüber dem Staat ein, kämpfen für die komplette Abschaffung des Gesetzes oder gehen gar gegen diskriminierende Politiken auf die Straße. Mehrere Frauenorganisationen betrachten das autoritäre, aber weitgehend säkulare, politische System im Vergleich zur islamistischen Opposition als „das kleinere Übel“.

Mosambik – CSOs zwischen „Frelimo-Staat“ und internationalen Gebern

Seit dem Friedensvertrag von Rom im Jahr 1992 durchläuft Mosambik nach über zehn Jahren Bürgerkrieg zwischen Frelimo (Mosambikanische Befreiungsfront) und Renamo (Nationaler Widerstand Mosambiks) einen Friedens- und Demokratisierungsprozess. Die Internationale Gemeinschaft spielt dabei über Budgethilfe für den Staatshaushalt sowie die direkte Finanzierung von CSOs eine zentrale Rolle. Mit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Jahr 1994 hat Mosambik formal den Übergang zu einem pluralistischen Mehrparteiensystem vollzogen. Dennoch beeinflusst das Erbe des ehemaligen sozialistischen

Einparteienstaates der Frelimo (1975-1989) nach wie vor politische Entscheidungsprozesse in Staat und Gesellschaft.

Nach der letzten offiziellen Erhebung (2005) existieren in Mosambik etwa 5.000 registrierte CSOs. Laut Gesetz 8/91 dürfen sich zivilgesellschaftliche Gruppierungen als Vereinigungen und Stiftungen organisieren. CSOs arbeiten mit finanzieller Unterstützung der externen Geber in allen Politikfeldern. In ihrem Selbstverständnis sehen sie sich mehrheitlich als „Anwälte“ und „Experten“ und als „Brücke zwischen Staat und Gesellschaft“. Nur wenige verstehen sich als „Dienstleister“, als „Lobby“, also als Vertreter partikularer Interessen, oder als „Watchdog“. Vor allem Massenorganisationen aus Zeiten des Einparteienstaates, aber auch religiöse und berufständische CSOs unterstützen die Regierungspartei Frelimo direkt, zum Beispiel in Wahlkämpfen.

Der mosambikanische Staat selbst schätzt CSOs vor allem als „Unterstützer“ und nicht als politische Kraft im Sinne einer Gegenmacht ein. Geberfinanzierte CSOs verfügen in Mosambik über eine größere Unabhängigkeit vom Staat und betonen durchaus ihre Rolle als Gegenmacht. Häufig werden sie von staatlicher Seite deshalb als „Agenten ausländischer Mächte“ diffamiert. Insgesamt betrachtet eine Mehrzahl der CSOs die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Ausübung ihrer Aktivitäten allerdings als „förderlich“. Zahlreiche CSOs verweisen jedoch gleichzeitig auf Probleme in der Praxis, wenn beispielsweise die Nähe zu Frelimo ihre Registrierung entscheidend beeinflusst. CSOs in Mosambik bewegen sich deshalb in einem Spannungsfeld zwischen Förderung, Kooptation und Repression durch den Staat. CSO-Vertreter äußern unverhohlen Angst vor Jobverlust und Bedrohung aufgrund von kritischen Äußerungen gegenüber dem Staat.

Alle CSOs in Mosambik verweisen auf ihre formal demokratischen internen Entscheidungsstrukturen und -prozesse, obwohl eine Mehrzahl de facto hierarchisch strukturiert ist. Trotz Regelerorientierung finden häufig Vorabsprachen und informelle Entscheidungsprozesse statt. Unabhängig vom CSO-Typ haben persönliche Kontakte und Parteibeziehungen oft Einfluss auf die Auswahl von Führungskadern und Aktivitäten. Viele CSOs fühlen sich deshalb durch die Unterstützung von externen Gebern unabhängiger vom Staat.

In der Gesundheitspolitik, konkret bei der Bekämpfung von HIV/AIDS, übernehmen CSOs oft

staatliche Aufgaben. Die Ressourcen für Aktivitäten und Infrastruktur erhalten sie überwiegend von ausländischen Gebern (Weltbank, UN Global Fund) und zwar im Gegensatz zu früher direkt und nicht mehr über den Staat. Sie verbessern dadurch die Selbstbestimmung und Autonomie von Einzelpersonen, aber auch von Gruppen, zum Beispiel durch die Mobilisierung von Selbsthilfegruppen. Die Spielräume für CSO-Aktivitäten in Mosambik weiteten sich aufgrund der Professionalität einzelner CSOs und angesichts des Stellenwertes der HIV/AIDS-Bekämpfung für den Staat aus. Die Kontrolle des Staates verringerte sich dagegen.

Anders stellt sich die Lage im Bereich der Wirtschaftsförderung dar, wo eine Stärkung staatlicher Kontrolle stattfindet. Häufig überschneiden sich persönliche und wirtschaftliche Interessen einzelner Führungspersonen in Wirtschaftsverbänden und Politik. CSOs sind in formale und informelle Konsultationsprozesse mit staatlichen Institutionen bei der Politikformulierung eingebunden. Die Organisationen ihrerseits verzichten auf öffentlichen Druck – zum Beispiel Streiks. Allerdings gibt es bislang kaum Beispiele, dass CSOs Verbesserungsvorschläge erfolgreich in politische Entscheidungsprozesse einbringen konnten.³ Gegenüber der Bevölkerung und den Gebern werden diese Verfahren dann als Alibi für politische Beteiligung benutzt.

Im Bereich Gender und Frauenrechte reproduzieren die meisten CSOs in Mosambik den staatlichen Genderdiskurs von „Emanzipation und Freiheit“ und erwähnen die historische Rolle von Frauen im mosambikanischen Unabhängigkeitskampf. Der hohe Anteil weiblicher Parlamentsabgeordneter gilt als Errungenschaft der Quotierung der Wahllisten von Frelimo. Dies stärkt die diskursive Macht des Staates, welche allerdings nicht uneingeschränkt ist. Es gibt Beispiele von CSOs, die durch Straßendemonstrationen und andere Maßnahmen erfolgreich öffentlichen Druck erzeugen konnten, um geschlechterbezogene Diskussionen und entsprechende Formulierungen – zum Beispiel im neuen Strafrecht – zu beeinflussen. Insofern ist die Wirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen auf den öffentlichen Diskurs zu Gender und Frauenrechten, welche der Staat zu kontrollieren sucht, ambivalent.

³ So wurden seit 1975 von den 200 Empfehlungen des Unternehmerdachverbandes CTA (Confederation of Business Associations), der Teil des offiziellen Public-Private-Dialogs ist, lediglich 17 aufgegriffen.

Vietnam – Übermacht von Staat und Partei

Vietnam ist ein autoritärer Einparteiensstaat. Seit der Wiedervereinigung des Landes in den Jahren 1975/1976 regiert die Kommunistische Partei Vietnams (KPV) allein. Sie duldet keine organisierte Opposition. Dem Namen und dem Verständnis der KPV nach ist Vietnam eine sozialistische Republik. Die von der KPV 1986 offiziell eingeleitete „Politik der Erneuerung“ ist weitgehend auf die Reform der Wirtschaft beschränkt. Im Vergleich zu Algerien und Mosambik ist der politische Spielraum von CSOs in Vietnam in mancher Hinsicht am geringsten.

Nach Angaben des Innenministeriums gibt es in Vietnam rund 15.000 CSOs, von denen der kleinste Teil (rund 500) auf nationaler Ebene operiert. Rechtlich und politisch sind CSOs in vier Statusgruppen eingeteilt: Mit Verfassungsrang stehen an erster Stelle sechs Massenorganisationen (zum Beispiel die Frauen-Union). Den zweiten Rang nehmen 28 vom Premierminister ausgesuchte „besondere Assoziationen“ ein (zum Beispiel die „Vietnamesische Chamber of Commerce and Industries“, [VCCI]). Diesen folgen die „sozioprofessionellen“ Assoziationen (zum Beispiel die Vereinigung der Ökonomen). Erst danach kommt der große Rest – bestehend aus NGOs und lokal wirkenden, unpolitischen Assoziationen. Auch aufgrund der Politik der „Sozialisierung“ – einer Art Privatisierung öffentlicher Aufgaben – finden sich CSOs in Vietnam in fast allen Politikbereichen. Mit Aufträgen und materiellen Zuwendungen bedenkt der Staat fast nur die ersten drei Gruppen. NGOs sind weitgehend von internationalen Geberzuwendungen abhängig, die aber staatlich kontrolliert und kanalisiert werden. Als wichtigste Rolle nennen die interviewten vietnamesischen CSOs die eines (nicht konfrontativ vorgehenden) „Anwalts“, „Dienstleisters“ und einer „Brücke zwischen Staat und Gesellschaft“. Nur wenige CSOs in Vietnam verstehen sich als „Watchdog“ und „Lobby“.

Der vietnamesische Staat und die Partei kontrollieren CSOs mit Hilfe rechtlicher und politischer Instrumentarien. Für alle Organisationstypen gelten spezielle Gesetze und Dekrete. Massenorganisationen und spezielle Assoziationen stehen zusätzlich unter direkter Leitung der KPV. Auch „sozioprofessionelle“ Assoziationen führt die KPV direkt oder indirekt über Parteimitglieder. In Vietnam kontrollieren staatsnahe oder staatliche Einrichtungen

NGOs; glaubensmäßig fundierte CSOs beaufsichtigt eine Massenorganisation der KPV (die „Vaterländische Front“). Dennoch verfügen vietnamesische CSOs bei ihren Aktivitäten über gewisse Spielräume. Sie stoßen aber auf administrative Hürden, sind materiell vom Staat abhängig, werden von ihm ignoriert oder im Einzelfall sogar diskriminiert. Ihm nahestehende Vereinigungen ermuntert der vietnamesische Staat dagegen zur Übernahme neuer Aufgaben.

Fast alle vietnamesischen CSOs haben hierarchische und autoritäre Binnenstrukturen. Das kann vielfach direkt auf die Verwendung von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten wie dem in Staat (Verfassung, Artikel 8) und KPV verwandten „Demokratischen Zentralismus“ – faktisch dem organisatorischen Aufbau von Staat und Partei von oben nach unten – zurückgeführt werden. Auch mit dem „Demokratischen Zentralismus“ verbundene Mechanismen finden in vietnamesischen CSOs Anwendung.⁴ Viele CSOs wenden solche Mechanismen freiwillig an, darunter auch NGOs. Oberstes Ziel der Willensbildung aller vietnamesischer CSOs ist der Konsens. Die wichtigsten Entscheidungen fallen entweder in der Führungsspitze der jeweiligen CSO und/oder in den entsprechenden Gremien der KPV.

Vietnamesische CSOs stärken mehrheitlich die Macht des Staates bei der Bekämpfung von HIV/AIDS, der Wirtschaftsförderung und teilweise auch im Bereich Gender und Frauenrechte. Im Gesundheitssektor unterstützen NGOs und Organisationen der Geschäftsleute die staatlichen Politiken der HIV/AIDS-Prävention und -Fürsorge. Sie verzichten auf öffentliche Kritik, entfalten keinen öffentlichen Druck auf die Politik und akzeptieren die internationale Zuwendungen kanalisierende und kontrollierende Rolle des Staates. Allerdings stärken die CSOs auch die Selbstbestimmung und Autonomie der Betroffenen und praktizieren Ansätze, welche die Rechte von Individuen stärken, womit sie unbeabsichtigt die Macht des Staates schwächen.

Im Bereich der Wirtschaftsförderung kooptiert der Staat Wirtschaftsvereinigungen wie VCCI. Hier beteiligen sich CSOs an der Erarbeitung wichtiger wirtschaftspolitischer Gesetze, nehmen durch ihre Expertise Einfluss auf die staatliche Wirtschaftspolitik und genießen im Gegenzug ver-

schiedene Privilegien materieller und immaterieller Art. Die Macht der letzten politischen Entscheidung hat aber die KPV. Diese Organisationen unterstützen auch die staatliche Strategie, nur ausgewählte CSOs und bestimmte Bevölkerungsschichten begrenzt politisch einzubinden. Im Bereich Gender und Frauenrechte unterstützen NGOs und die Frauen-Union staatliche Politiken, die auf Geschlechtergleichheit und -gerechtigkeit abzielen, zum Beispiel die Bestrafung häuslicher Gewaltanwendung. Grundsätzliche Differenzen bestehen zwischen einigen NGOs auf der einen, der Frauen-Union und dem Staat auf der anderen Seite hinsichtlich der rechtlichen Gleichstellung der „Homo-Ehe“ und der Diskriminierung sexueller Minderheiten (Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender). Einige NGOs formulieren hier deutliche Kritik und schwächen somit die Macht des Staates, diesbezügliche Diskurse zu lenken und zu prägen.

Begrenzte Spielräume für zivilgesellschaftliche Organisationen

In Algerien, Mosambik und Vietnam sind die CSOs zumeist hierarchisch und autoritär strukturiert. „Schulen der Demokratie“ sind sie nicht. Die Macht des Staates zur Kontrolle der Gesellschaft beeinflusst direkt oder indirekt die interne Willensbildung, steuert die Wahl von Aktivitäten und lenkt auch die Auswahl von Führungspersonal in den CSOs dieser Länder.

In der Gesundheitspolitik – konkret bei der Bekämpfung von HIV/AIDS – tragen CSOs in Algerien und Vietnam eher dazu bei, die Macht des Staates zu erhalten. Dagegen gelingt es mosambikanischen CSOs zumindest in diesem speziellen Bereich, die Möglichkeiten zur Selbstbestimmung und die Autonomie von Betroffenen und deren Gruppen zu verbessern.

In Algerien, Mosambik und Vietnam werden Organisationen der Geschäftsleute und berufsständische Organisationen vom Staat kooptiert. Die Vertretung bestimmter Interessen durch ausgewählte CSOs ermöglicht es dem Staat, im Bereich der Wirtschaftspolitik bestimmte Bevölkerungsschichten durch begrenzte Mitwirkung politisch zu neutralisieren. Wirtschaftspolitische Richtungsentscheidungen werden von der Staatsführung aber stets ohne die CSOs getroffen.

⁴ So müssen zum Beispiel die im Meinungsbildungsprozess Unterlegenen die Mehrheitsmeinung übernehmen.

Im Themenfeld Gender und Frauenrechte tragen CSOs in allen drei Ländern tendenziell eher zum Erhalt der staatlichen Diskurskontrolle bei. In Mosambik und Vietnam schwächen einzelne CSOs jedoch diese Form staatlicher Machtausübung. So äußern etwa einige vietnamesische NGOs Grundsatzkritik an den biologistischen und essentialistischen Vorstellungen von Geschlecht und einer sich daraus speisenden Ablehnung gleicher Rechte für sexuelle Minderheiten, wie sie von der „Vietnam Women’s Union“, vom vietnamesischen Staat und der KPV artikuliert werden. Zu vermuten ist indes, dass es in anderen, politisch sensibleren Politikfeldern CSOs in Algerien, Mosambik und Vietnam schwerer fällt, die diskursive Macht des Staates zu schwächen.

Den Einfluss internationaler Geber illustriert der Fall Mosambik. Hier zeigt sich, dass internationale Geberorganisationen die politische, wirtschaftliche und ideologische Agenda des Empfängerlandes zu beeinflussen suchen und Abhängigkeiten schaffen können. Die Dominanz der Zuwendungen durch Geberorganisationen kann aber auch Spielräume erweitern helfen. Beispielsweise fühlen sich mosambikanische NGOs dadurch unabhängig(er) und als Gegenmacht zum Staat. Im Gegensatz dazu zeigt das Beispiel Algerien, dass möglicher Widerstand aus der organisierten Zivilgesellschaft durch materielle Zuwendungen des Staates nachhaltig geschwächt wird.

Insgesamt stärken CSOs in Algerien, Mosambik und Vietnam eher die verschiedenen Formen der Macht des autoritären Staates, als dass sie diese schwächen. Zudem gibt es nicht einen bestimmten Typus von CSO, dessen Aktivitäten ohne Einschränkung die Macht des autoritären Staates verringern kann. Die spezifische politische Rolle von CSOs in autoritären Regimen ist immer Ergebnis der wechselseitigen Beeinflussung von Staat und CSOs. Externe Unterstützung für zivilgesellschaftliche Organisationen in Autokratien muss dieses Wechselspiel im Blick haben.

Auf der praktischen Ebene können vor diesem Hintergrund folgende Empfehlungen formuliert werden:

- Im Rahmen der (entwicklungs-)politischen Zusammenarbeit mit Algerien, Mosambik und Vietnam sollte darauf gedrängt werden, dass diese Länder Gesetze verabschieden – und in der Folge auch einhalten –, die die Rechte der Bürger, sich zu organisieren, ohne Einschränkung anerkennen und alle CSOs gleich stellt.

- Internationale Geberorganisationen, die über die Förderung zivilgesellschaftlicher Vereinigungen zu einer Demokratisierung des Staates und der Gesellschaft beitragen wollen, müssen vor Beginn ihres Engagements eine sorgfältige Kontext- und Machtanalyse durchführen. Diese sollte nicht nur darauf gerichtet sein, im Vorfeld zu ermitteln, inwieweit potenzielle zivilgesellschaftliche Partner effektiv soziale Dienstleistungen erbringen, sondern auch darauf, ob und inwiefern sie – gewollt oder ungewollt – zur Verfestigung autoritärer politischer und gesellschaftlicher Strukturen beitragen.
- Internationale Geberorganisationen sind gefragt, CSOs umfassende Hilfe anzubieten, wenn diese sich bemühen, ihre innerorganisatorischen Willensbildungsprozesse demokratischer zu gestalten.
- Die Politik sollte Algerien dazu drängen, die Rückkehr von internationalen NGOs und Politischer Stiftungen zuzulassen und sollte zudem deren freie Betätigung im Land sichern helfen.

Literatur

- Bebbington, Antony J., Samuel Hickey und Diana C. Mitlin (2008), Introduction, in: Antony J. Bebbington, Samuel Hickey und Diana C. Mitlin (Hrsg.), *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*, London: Zed Books, 3-37.
- Carroll, William K., und Jean Philippe Sapinski (2015), Transnational Alternative Policy: Groups in Global Civil Society: Enablers of Post-Capitalist Alternatives or Carriers of NGOization?, in: *Critical Sociology*, online: <<http://crs.sagepub.com/content/early/2015/06/01/0896920515589004.full.pdf+html>> (3. Juni 2015).
- Glasius, Marlies, und Armine Ishkanian (2014), Surreptitious Symbiosis: Engagement between Activists and NGOs, in: *Voluntas*, online: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s11266-014-9531-5>> (25. November 2014).
- Göbel, Christian (2011), Authoritarian Consolidation, in: *European Political Science*, 11, 176-190.
- Kößler, Reinhart (1994), *Postkoloniale Staaten. Elemente eines Bezugsrahmens*, Hamburg: Deutsches Übersee Institut.
- Mann, Michael (1984), The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results, in: *Archives européennes de sociologie*, 25, 185-213.
- Liverani, Andrea (2008), *Civil Society in Algeria. The Political Functions of Associational Life*, Abdingdon: Routledge.

■ Die Autor/innen

Bettina Bunk ist assoziierte wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Afrika-Studien und Doktorandin der Politikwissenschaft an der Universität Potsdam.

<bettina.bunk@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/bunk>

Jasmin Lorch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien und hat ihre politikwissenschaftliche Promotionsprüfung an der Universität Freiburg abgelegt.

<jasmin.lorch@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/lorch>

Prof. Dr. Patrick Köllner ist Direktor des GIGA Instituts für Asien-Studien und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg.

<patrick.koellner@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/koellner>

Dr. Jörg Wischermann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien. Er ist wissenschaftlicher Leiter des Projektes zu CSOs (siehe unten) in Autokratien.

<joerg.wischermann@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/wischermann>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ wird im Rahmen des Teams „Persistenz und Wandel nichtdemokratischer Regime“ zu den internen Dynamiken und internationalen Interaktionen von Autokratien geforscht. Das dort angesiedelte Projekt „Civil Society Organizations as Supporters of Authoritarian Rule? A Cross-Regional Comparison (Vietnam, Algeria, Mozambique)“ wird seit November 2013 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Drinhausen, Katja, und Günter Schucher (2015), *Zivilgesellschaft unter Druck: Globaler Widerstand gegen Demokratie wächst*, GIGA Focus Global, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

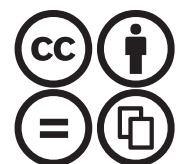
Köllner, Patrick, und Steffen Kailitz (2013), *Unpacking Autocracies: Explaining Similarity and Difference*, *Democratization*, 20, 1 (Special Issue).

Wischermann, Jörg (2013), *Zivilgesellschaften als Stütze autoritärer Regime. Das Fallbeispiel Vietnam*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft, 47, 324-347.

Wischermann, Jörg, Bui The Cuong, Nguyen Quang Vinh, Dang Thi Viet Phuong und Nguyen Thi Minh Chau (2015), *Under the State's Thumb: Results from an Empirical Survey of Civic Organizations in Vietnam*, GIGA Working Papers, 276, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Silvia Bücke;

Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM