

**Staatliche Regulierung des Engagements
deutscher zivilgesellschaftlicher Organi-
sationen und ihrer Partner in Entwick-
lungs- und Transformationsländern:
Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten
der deutschen EZ**

Ulrich Goedeking

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

**Staatliche Regulierung des Engagements
deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und
ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern:**

Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten
der deutschen EZ

Ulrich Goedeking

Berichte und Gutachten 9/2004

©
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon +49(0)228 94927-0 · Telefax +49(0)228 94927-130
die@die-gdi.de
www.die-gdi.de
ISBN 3-88985-269-6

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung

I

1	Einleitung	1
1.1	Auftrag und Fragestellung	1
1.2	Vorgehensweise	4
1.3	Aufbau	5
2	Restriktionen und Problemkonstellationen	5
2.1	Zentrale Problemkonstellationen	6
2.1.1	Das Problem der „politischen Betätigung“	6
2.1.2	Krisenregionen und politisch sensible Gebiete	6
2.1.3	Das Wissen um „sensible Themen“	7
2.1.4	Staaten mit nicht demokratisch verfassten politischen Systemen	8
2.1.5	Einflussnahme durch lokale Machthaber und Behörden	9
2.1.6	Rechtspluralismus	9
2.2	Typen staatlicher Restriktionen	10
2.2.1	Juristisches und polizeiliches Vorgehen von staatlicher Seite gegen deutsche ZGOs	10
2.2.2	Aufenthaltsrechtliche Restriktionen	11
2.2.3	Steuerliche Fragen und Kontrolle über Finanztransfers	12
2.2.3.1	Steuerliche Behandlung von Einkommen	12
2.2.3.2	Steuern auf Importe und Mehrwertsteuer	13
2.2.3.3	Finanztransfers: Kontrollen und Restriktionen	13
2.2.4	Restriktionen gegenüber Kooperationspartnern	15
2.2.5	Punktuelle Versuche der Einflussnahme durch staatliche Instanzen	17
2.2.6	Rechtsunsicherheit und potenzielle Restriktionen	17
3	Rechtliche Statusformen deutscher ZGOs in den Kooperationsländern und ihre Relevanz	17
3.1	Problemfreie Tätigkeit ohne klaren rechtlichen Status	19
3.2	Fehlender rechtlicher Status aufgrund schwacher staatlicher Strukturen	19
3.3	Probleme aufgrund statusrechtlicher Unklarheit	19
3.4	Diplomatischer Status und ähnliche Statusformen	20
3.5	Verträge und Kooperationsvereinbarungen mit nationalen Regierungen und Ministerien	21
3.6	Status einer internationalen NRO und NRO-Gesetze	21
3.7	Status einer nationalen NRO	23
3.8	Status einer ausländischen Niederlassung der deutschen Zentrale	23
3.9	Spezifische Statusregelungen für die deutschen politischen Stiftungen	23
3.10	Tätigkeit über Kooperationspartner ohne Unterhaltung eines Auslandsbüros	24

4	Ausgewählte Länderbeispiele mit spezifischen Problemkonstellationen und Konfliktlagen	24
4.1	Zur Tätigkeit deutscher politischer Stiftungen in Ägypten	24
4.2	Zur Tätigkeit deutscher politischer Stiftungen in Russland	26
4.3	Zur Tätigkeit deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen in Kolumbien	28
4.4	Zur Tätigkeit deutscher politischer Stiftungen in Pakistan	30
5	Regionale Entwicklungstendenzen	31
5.1	Transformationsländer Mittel- und Südosteuropas	31
5.2	Russland und die zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion	32
5.3	Lateinamerika	32
5.4	Subsahara-Afrika	33
5.5	Arabischer Raum und Naher Osten, einschließlich Türkei	34
5.6	Asien (ohne Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie Naher Osten)	35
6	Handlungsbedarf und Handlungsoptionen des BMZ bzw. deutscher staatlicher Instanzen	35
6.1	Fälle ohne Handlungsbedarf	36
6.2	Handlungsbedarf aus der Perspektive der beteiligten Organisationen	36
6.2.1	Handlungsbedarf zur Lösung von praktischen Problemen	37
6.2.2	Handlungsbedarf bezüglich der allgemeinen Verbesserung der Rahmenbedingungen	37
6.2.3	Handlungsbedarf und -optionen in Bezug auf spezifische Konfliktszenarien	37
7	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung sowie an die ZGOs	38
	Verzeichnis der zitierten Quellen aus dem Internet	43
	Anhang	45

Abkürzungsverzeichnis

APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
ATA	Afghan Transitional Administration
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FCRA	Foreign Contribution Regulation Act
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FNS	Friedrich-Naumann-Stiftung
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NGOs	Non-Governmental Organizations
NROs	Nichtregierungsorganisationen
RLS	Rosa-Luxemburg-Stiftung
USAID	United States Agency for International Development
ZGOs	Zivilgesellschaftliche Organisationen

Zusammenfassung

1 Auftrag und Fragestellung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat das DIE damit beauftragt, einen Überblick über Restriktionen und Handlungsspielräume der Tätigkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Kooperationsländern zu erstellen, die sich aus gesetzlichen Auflagen und ihrer Auslegung durch deren Regierungen und Behörden ergeben. Es sollen entsprechende Entwicklungstrends identifiziert und Überlegungen zum daraus möglicherweise entstehenden Handlungsbedarf sowohl seitens der Bundesregierung und der Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) als auch seitens der ZGOs angestellt werden.

Die Abstimmung der Entwicklungspolitik mit nicht-staatlichen Akteuren ist schon lange gängige Praxis. So steht das BMZ im ständigen Dialog mit dem Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), den Kirchen, den politischen Stiftungen und den wichtigen Wirtschaftsverbänden, die wiederum auch in den Kooperationsländern mit eigenen Programmen und Maßnahmen präsent sind. In den letzten Jahren ist die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren durch die Bundesregierung deutlich ausgeweitet worden.

Zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGOs) wie die politischen Stiftungen, die Hilfswerke der Kirchen und andere Nichtregierungsorganisationen (NROs) gehören so neben den staatlichen Durchführungsorganisationen GTZ und KfW zu den wichtigen Akteuren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Bestreben, weltweit Armut zu mindern, den Frieden zu sichern und die Globalisierung gerecht zu gestalten. Dazu gehört neben der nachhaltigen Verbesserung wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und politischer Verhältnisse auch die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Die Bundesregierung versteht Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik und als „weltweite und gesamtgesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe“, ein Ansatz, der sich nur „in gemeinsamer Anstrengung aller relevanten Akteure in den Industrie-,

Entwicklungs- und Transformationsländern bewältigen“ lässt, nämlich Regierungen, Zivilgesellschaft und privater Wirtschaft. Zivilgesellschaftliche Akteure wie Kirchen, politische Stiftungen oder NROs bilden so eine der Säulen, auf denen die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland basiert.¹

Politische Stiftungen, kirchliche Hilfswerke und NROs sind Zuwendungsempfänger des BMZ und gestalten mit diesen finanziellen Mitteln vielfältige Programm- und Projektaktivitäten in Entwicklungs- und Transformationsländern weltweit. Sie gestalten dabei in eigener Verantwortung ihre Programme und Projekte im Rahmen der von der Bundesregierung formulierten entwicklungspolitischen Zielsetzungen und der zuwendungsrechtlichen Rahmenbedingungen. In den Kooperationsländern agieren die ZGOs im Gegensatz zu den Durchführungsorganisationen der deutschen EZ nicht als staatliche Akteure und damit Teil der staatlichen Außen- und Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, sondern sie treten als unabhängige Organisationen in Erscheinung, deren Aktivitäten von der Bundesrepublik Deutschland als im öffentlichen Interesse liegend betrachtet und unterstützt werden. Diese Unabhängigkeit ist politisch gewollt, gleichwohl bleibt Ziel, im Interesse an einer im Ganzen kohärenten EZ eine sachgerechte Verzahnung der Arbeit nichtstaatlicher Organisationen mit der staatlichen EZ auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen zu erreichen.

Die deutschen ZGOs führen ihre Tätigkeit in Entwicklungs- und Transformationsländern in Kooperation mit einer Vielzahl von nationalen Partnerorganisationen durch. Im Fall der politischen Stiftungen reicht das Spektrum der Partner von staatlichen Institutionen und Behörden über wissenschaftliche Einrichtungen und politische Parteien bis zu einer Vielzahl von NROs. Die kirchlichen Hilfswerke arbeiten in den Kooperationsländern insbesondere mit NROs und mit kirchlichen Partnern zusammen.

1 Vgl. <http://www.bmz.de/themen/motive/Ansaeetze/index.html> (29.5.04).

In Bezug auf die großen deutschen NROs ist nach Selbstverständnis und Tätigkeitsprofil ebenso zu differenzieren wie nach den jeweiligen Rahmenbedingungen im Kooperationsland. Die Zusammenarbeit mit Partner-NROs steht im Vordergrund, gleichwohl werden auch staatliche Institutionen zu Partnern, wo es in der Sache nahe liegt (beispielsweise im Bereich der Not- und Katastrophenhilfe), sowie in Staaten, in denen die politischen Rahmenbedingungen eine Zusammenarbeit mit NROs nicht zulassen. Auch in der Auswahl ihrer Partner und in der Gestaltung des Verhältnisses zu diesen sind die deutschen ZGOs frei.

Eine ebenso zentrale Rolle wie die hier im Mittelpunkt stehenden großen ZGOs spielen in der deutschen EZ kleinere ZGOs, die sich in ihrer Tätigkeit oft auf bestimmte Länder und Regionen oder auch Themen konzentrieren. Sie verfügen in den Kooperationsländern in vielen Fällen über spezifische Zugangsmöglichkeiten zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen und leisten so einen wesentlichen Beitrag dazu, die Reichweite der durch das BMZ geförderten Maßnahmen auszudehnen. Es kann davon ausgegangen werden, dass zentrale, hier dargestellte Problemkonstellationen auch für kleine ZGOs Relevanz besitzen.

Ausgehend von der zentralen Rolle, die den ZGOs durch die Bundesregierung im Bemühen um die Umsetzung ihrer entwicklungspolitischen Ziele zugemessen wird, stellt sich die Frage danach, welchen rechtlichen Regelungen diese in den Entwicklungs- und Transformationsländern unterworfen sind und wie diese Regelungen administrativ und politisch ausgelegt werden. Für die ZGOs geht es darum, ob sie für ihre Tätigkeit über Spielräume und Rahmenbedingungen verfügen, die auch unter widrigen Umständen tragen. Unter welchen Bedingungen eine ZGO bereit ist zu arbeiten oder auch nicht, bleibt dabei notwendigerweise eine von jeder Organisation im Einzelfall zu treffende Entscheidung.

Auf rechtlichem Gebiet stellen sich Fragen nach unterschiedlichen Statusformen, unter denen die beteiligten deutschen ZGOs tätig sind, nach deren Konsequenzen für die jeweiligen Handlungsspielräume und nach möglichen Restriktionen. Gleich-

ermaßen sind politische Faktoren von Interesse, die die Rahmenbedingungen der Tätigkeit von ZGOs prägen und ihren Teil dazu beitragen, wie sich die Rechtswirklichkeit im Verhältnis zu formalrechtlich vorgesehenen Rahmenbedingungen darstellt.

Daran anschließend stellt sich die Frage, welche Entwicklungstrends sich diesbezüglich feststellen lassen und welche Schlussfolgerungen gezogen werden können in Richtung auf Handlungsoptionen für die Bundesregierung im politischen Dialog mit den Regierungen der Kooperationsländer, um die jeweiligen Rahmenbedingungen der Tätigkeit von ZGOs zu verbessern. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, ob und ggf. in welcher Weise ein derartiges Vorgehen von den beteiligten deutschen ZGOs als sinnvoll und wünschenswert erachtet wird.

2 Vorgehensweise

Die Untersuchung konzentriert sich auf die rechtlichen und politischen Bedingungen der Tätigkeit großer, im zuvor beschriebenen Sinne international tätiger deutscher ZGOs. In enger Abstimmung mit den beteiligten deutschen, international tätigen ZGOs wurde ein Fragebogen erarbeitet, der von diesen für die selbst ausgewählten Länder entweder in den Auslandsbüros oder auch in der Zentrale in Deutschland ausgefüllt wurde. Kriterium für die Auswahl der Länder waren aussagekräftige Entwicklungen, sei es im Sinne spezifischer Problemlagen oder auch im Sinne bemerkenswert problemarmer Fälle.

Bei der Auswertung der gegebenen Informationen war zu berücksichtigen, dass ein Teil der deutschen ZGOs, so beispielsweise die politischen Stiftungen, in zahlreichen Ländern Auslandsbüros unterhalten, während andere, wie die kirchlichen Hilfswerke, die Unterstützung von Projekten der nationalen Partnerorganisationen grundsätzlich von der Zentrale aus durchführen. Dementsprechend richtet sich der Fokus in den letztgenannten Fällen auf die Rah-

menbedingungen der Tätigkeit von Partnerorganisationen.

Die vorgelegten Fragen wurden offen formuliert, um die Gelegenheit zu geben, auch komplexe Problemkonstellationen zu schildern, die sich einer Standardisierung durch vorgegebene Antwortoptionen entziehen. Dementsprechend wird in den vorliegenden Ausführungen darauf verzichtet, die gegebenen Antworten nachträglich statistisch zu kategorisieren. Der Schwerpunkt liegt auf der Identifizierung zentraler Probleme und Tendenzen und auf deren Verdeutlichung durch Beispiele aus den in den Fragebögen gegebenen Auskünften, die die Grundlage der hier vorgenommenen Ausführungen darstellen. Sie werden ergänzt durch zusätzliche Informationen von Seiten der beteiligten ZGOs und durch entsprechende zusätzliche Recherchen. Zur Einordnung der zu bestimmten Ländern und Ländergruppen dargestellten Einschätzungen und Informationen wird dabei auch auf die Ratingverfahren des „*Bertelsmann Transformation Index*“, der US-amerikanischen Entwicklungsagentur USAID mit ihrem „*NGO Sustainability Index*“ sowie auf den von der US-Nichtregierungsorganisation „*Freedom House*“ im Rahmen des Projektes „*Freedom in the World*“ jährlich erstellten Index Bezug genommen.²

2 Der „*NGO Sustainability Index*“ misst anhand von mehreren Variablen die Stärke eines unabhängigen NRO-Sektors im jeweiligen nationalen Kontext. Der Index von „*Freedom House*“ bezieht sich in vergleichbarer Weise auf den Stand von demokratischen Freiheiten in den untersuchten Ländern und bildet aus seinen Variablen Werte für „*Political Rights*“ und „*Civil Liberties*“. Beide arbeiten mit Skalen von 1 bis 7, wobei eine „1“ die beste Bewertung darstellt für einen außerordentlich stabilen NRO-Sektor bzw. eine Demokratie mit vorbildlicher Gewährleistung politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten. Der *Freedom House Index* nimmt dabei eine Einordnung jedes Landes in drei Kategorien vor: „*free*“, „*partly free*“ und „*not free*“. Der „*Bertelsmann Transformation Index*“ der Bertelsmann Stiftung misst zum einen mit einem „Status-Index“ den Stand der Transformation von 116 Staaten hin zur „marktwirtschaftlichen Demokratie“, zum zweiten misst ein „Management Index“ die Managementleistung der politischen Entscheidungsträger.

Insgesamt war ein Rücklauf von 98 Fragebögen zu verzeichnen. Diese Fragebögen enthalten Informationen zur jeweiligen Situation in 70 Ländern.

3 Ergebnisse

3.1 Problemkonstellationen und Restriktionen

Als zentrale Ursache für Probleme und Restriktionen in Bezug auf die Handlungsspielräume von deutschen ZGOs sind die jeweiligen politischen Rahmenbedingungen zu benennen. Nicht zufällig sind es Staaten mit politisch vergleichsweise stabilen demokratischen Systemen, aus denen ein weitgehend problemfreies Arbeiten berichtet wird. Demgegenüber sind es vor allem autoritär regierte Staaten mit unzureichender Gewaltenteilung, nicht oder nur bedingt unabhängiger Justiz sowie Staaten mit ausgesprochen schwachen staatlichen Strukturen und mit begrenzter Reichweite der Autorität von nationalen Regierungen und Behörden, aus denen Probleme benannt werden. Die von den Befragten genannten rechtlichen und politischen Probleme können daher nur bedingt auf die Form des rechtlichen Status zurückgeführt werden. Praktische Probleme durch Bürokratie, Behinderungen durch Kontrollmechanismen, Versuche der Einflussnahme und informelle Beschränkungen von Handlungsspielräumen bestehen weitgehend unabhängig von den Details des rechtlichen Status und sind vor allem auf die in den Ländern herrschenden politischen Rahmenbedingungen zurückzuführen.

Direktes juristisches Vorgehen gegen deutsche ZGOs ist kaum zu verzeichnen. Die Kooperationsländer ziehen ggf. andere, risikoärmere Mittel vor, um steuernd und kontrollierend Einfluss zu nehmen. Einen Ausnahmefall bildet dabei der Prozess gegen mehrere politische Stiftungen in der Türkei in den Jahren 2002/2003.

Informelle Problemlösungen sind von großer Bedeutung, in Form von intensiver Nutzung von Kommunikationskanälen zu politisch Verantwortlichen bzw. politisch tatsächlich relevanten Instanzen

und Schlüsselpersonen. Dabei verfügen die deutschen ZGOs über spezifische Möglichkeiten und Spielräume. Das Spannungsfeld zwischen Selbstbeschränkung mit dem Ziel des Erhalts von Handlungsspielräumen einerseits und dem Anliegen, in der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie und ebenso der unmittelbaren Nothilfe andererseits Handlungsspielräume zu eröffnen, ist der Arbeit deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen eigen. Während die Durchführungsorganisationen der deutschen EZ auf der Grundlage bilateraler Verträge gegenüber den Regierungen und Behörden der Einsatzländer in einen vergleichsweise stabilen politischen und rechtlichen Rahmen eingebunden sind, markiert die Staatsferne der zivilgesellschaftlichen Organisationen gleichermaßen sowohl ihre Stärke durch weitere Handlungsspielräume als auch ihre potenzielle Verwundbarkeit.

Zu den zentralen Problemkonstellationen gehören:

Die Frage der „politischen Betätigung“: Es ist selbstverständlich, dass sich deutsche ZGOs in den Kooperationsländern nicht direkt politisch betätigen. In einigen Ländern besteht überdies ein explizites Verbot politischer Betätigung für ausländische Organisationen. Gleichwohl besteht das Risiko, dass von staatlicher Seite aus dem Interesse an Behinderung der ZGO-Arbeit eine entwicklungspolitische Tätigkeit als „politische Betätigung“ definiert wird und dieses zum Anlass für Restriktionen wird.

Krisenregionen und politisch sensible Gebiete: In von internen Konflikten, beispielsweise Autonomie- oder gar Sezessionsbestrebungen von Minderheiten, geprägten Gebieten ist eine Tätigkeit von ZGOs in der Regel nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich.

Das Wissen um „sensible Themen“: Ganze Themenbereiche können in Kooperationsländern als „sensibel“ gelten und damit von ZGOs nur mit Vorsicht zu bearbeiten sein. Dafür können einerseits kulturelle Gründe verantwortlich sein, wie etwa im Fall von Tätigkeit im Bereich Frauenrechte oder auch zum Verhältnis zwischen Religion und Staat in islamisch geprägten Staaten. Andererseits sind politisch sensible Themen zu benennen, so zum Beispiel der Bereich Menschenrechte.

Staaten mit nicht demokratisch verfassten politischen Systemen: In Ländern wie Nordkorea, Laos, Vietnam sowie auch in Kuba ist eine Tätigkeit von deutschen ZGOs nur unter Inkaufnahme umfassender Kontrollen möglich.

Einflussnahme durch lokale Machthaber und Behörden: Bei Versuchen der Einflussnahme durch lokale Machthaber und Behörden steht oft ein Interesse an der Instrumentalisierung von ZGOs und ihrer Tätigkeit für eigene Absichten im Vordergrund. Auch wirtschaftliche Interessen können, abhängig vom Profil der Tätigkeit vor Ort, eine Rolle spielen. In der Regel werden derartige Versuche als landesüblich betrachtet und in ihrer Bedeutung nicht hoch bewertet.

Rechtspluralismus: Insbesondere in multiethnischen Gesellschaften können sich ZGOs vor der Notwendigkeit sehen, neben staatlicherseits kodifizierten rechtlichen Bestimmungen auch traditionell und kulturell begründeten, davon abweichenden Rechtsvorstellungen gerecht werden zu müssen.

Folgende charakteristische Restriktionen sind zu verzeichnen:

Aufenthaltsrechtliche Restriktionen: In wenigen Fällen nutzen Einsatzländer dieses Mittel, um auf die Arbeit der deutschen Organisationen Einfluss zu nehmen. In den meisten Fällen dagegen wird zwar über hohen bürokratischen Aufwand geklagt, dieser aber nicht als gezielte Behinderung interpretiert.

Steuern: Im Regelfall werden auf die Einkommen der aus Deutschland entsandten Mitarbeiter im Einsatzland keine Steuern erhoben, während lokale Mitarbeiter den nationalen Einkommensteuerregelungen unterliegen. In einigen Ausnahmefällen müssen auch entsandte Mitarbeiter im Einsatzland steuerrechtlich in Erscheinung treten. Es werden auch Probleme bezüglich der Einfuhr von Projektgütern und der Umsatzsteuerfreiheit bzw. -pflicht genannt.

Transfer von Projektmitteln in die Einsatzländer: Dieser verläuft in den meisten Fällen unproblematisch. In einigen Fällen allerdings bestehen Restriktionen durch umfangreiche Berichtspflichten.

Probleme bestehen in mehreren Fällen mit inländischen Finanztransfers in den Kooperationsländern.

Fehlen einer unabhängigen Justiz: In vielen Ländern ist nach Auskunft der Befragten im Falle von Problemen kein Verlass auf die Justiz. Auch in Ländern, aus denen keine tatsächlichen Restriktionen und Behinderungen der Tätigkeit deutscher ZGOs berichtet werden, stellt ein solcher Kontext insofern eine Restriktion dar, als geplante Tätigkeiten problematisierend daraufhin geprüft werden müssen, ob sie im Verhältnis zu Regierungen und Behörden der Einsatzländer zu Verstimmungen führen könnten.

Restriktionen gegenüber Kooperationspartnern: In den meisten Fällen werden keine relevanten Restriktionen verzeichnet. Wenn Restriktionen gegenüber Kooperationspartnern berichtet werden, sind diese vor allem administrativer Natur. Beispiele sind hohe bürokratische Hürden für Registrierung, für die Berechtigung zum Empfang ausländischer Gelder und umfangreiche Kontrollen über Finanzströme. Im Bereich Menschenrechte tätige Partnerorganisationen sind in zahlreichen Kooperationsländern in besonderem Ausmaß staatlichem Misstrauen ausgesetzt.

3.2 Rechtliche Statusformen deutscher ZGOs in den Kooperationsländern und ihre Relevanz

Deutsche ZGOs sind in den Kooperationsländern unter einer Vielzahl von rechtlichen Statusformen tätig. Das Spektrum reicht vom völligen Fehlen eines Status über Vereinbarungen mit Fachministerien, Tätigkeit als internationale NROs, spezifischen Vereinbarungen etwa für die politischen Stiftungen, Formen eines diplomatischen Status bis zur Tätigkeit als unselbstständige Zweigstelle der deutschen Mutterorganisation.

Innerhalb eines Landes sind auch strukturell ähnliche deutsche ZGOs nicht unbedingt unter dem gleichen rechtlichen Status tätig. Nur in einer Minderheit der Fälle gibt es eine klare gesetzliche Regelung, die unterschiedslos auf alle deutschen ZGOs angewendet wird. In dieser Vielfalt spiegeln sich

zum einen historische Faktoren wider. Von Bedeutung ist dabei, wer die ersten Ansprechpartner auf staatlicher Seite waren. Auch aus dem jeweiligen Tätigkeitsprofil einer ZGO können unterschiedliche Statusformen resultieren. Darüber hinaus ist die Form der Präsenz einer ZGO im Kooperationsland zu nennen, ob mit eigenem Auslandsbüro oder nicht.

Die beschriebene Vielfalt muss nicht notwendigerweise ein Problem darstellen. Aus Sicht der deutschen ZGOs ist es das zentrale Anliegen, einen Status zu finden, der eine möglichst problemarme Tätigkeit ermöglicht. Wenn Vorteile ohne klaren rechtlichen Status gegeben sind, besteht kein Veränderungsbedarf, im Gegenteil, ein Drängen auf rechtliche Klärung bzw. Vereinheitlichung der Behandlung verschiedener deutscher ZGOs könnte im Ergebnis zu einer im Vergleich weniger günstigen Situation führen.

Änderungs- und Klärungsbedarf entsteht dann, wenn zum einen die gegenwärtig bestehenden Rahmenbedingungen der eigenen Tätigkeit als unbefriedigend und problematisch wahrgenommen werden und wenn außerdem die Erwartung besteht, dass eine statusrechtliche Veränderung substantielle Verbesserungen mit sich bringen würde. Letzteres ist selbst dann nicht selbstverständlich, wenn von einer unbefriedigenden Situation ausgegangen wird. Angesichts der überragenden Bedeutung politischer Faktoren für das Verhältnis zwischen deutschen ZGOs einerseits und den Regierungen und Behörden der Kooperationsländer andererseits kann es erfolversprechender sein, im Dialog mit den politisch relevanten Stellen eine Veränderung herbeizuführen, als den Hebel der statusrechtlichen Veränderung zu wählen.

Es gibt keine Form des rechtlichen Status für deutsche ZGOs in den Kooperationsländern, die als grundsätzlich erstrebenswert bezeichnet werden könnte. Entscheidend ist vielmehr, welche tatsächlichen Handlungsspielräume, welche praktischen Erleichterungen, welche Sicherheiten und Risiken für die Tätigkeit einer ZGO bestehen. Die Frage des statusrechtlichen Titels erscheint demgegenüber als zweitrangig und hängt von einer Vielzahl von im

jeweiligen Kooperationsland gegebenen Faktoren ab.

Von besonderem Interesse sind hier Entwicklungstendenzen in Bezug auf nationale NRO-Gesetzgebungen, denen deutsche ZGOs unterworfen sein können. Aus zahlreichen Ländern wird aus den letzten Jahren von neuen NRO-Gesetzgebungen berichtet (z. B. Ruanda, Tansania, Ägypten) bzw. von Bestrebungen auf Seiten der jeweiligen Regierungen oder Parlamente, den NRO-Sektor gesetzlich zu regulieren (z. B. zahlreiche lateinamerikanische Länder, Ghana). Es ist ein Trend erkennbar in Richtung auf eine verstärkte Kontrolle und Regulierung des NRO-Sektors in mehreren Kooperationsländern. Zwar liegen nur aus einer Minderheit der Kooperationsländer Berichte über derartige Gesetze oder Bestrebungen vor, aber es fällt auf, dass in keinem dieser Fälle eine durchweg positive Einschätzung abgegeben wird, sondern durchweg Sorgen bestehen, dass mit einer gesetzlichen Regulierung verstärkte bürokratische Anforderungen, Kontrollen und Berichtspflichten verbunden sein könnten. Wo wie beispielsweise in Ägypten NRO-Gesetzgebungen derartige Restriktionen beinhalten, bemühen sich deutsche ZGOs darum, über direkte Vereinbarungen mit den Regierungen einen anderen Status für die eigene Tätigkeit zu erreichen.

4 Empfehlungen an die Bundesregierung sowie an die ZGOs

Eine politisch aktivere Rolle der Bundesregierung wurde von den befragten Organisationen in vielen Fällen abgelehnt bzw. nur in begrenztem Umfang und in spezifischen Fällen befürwortet. In der Regel wird bevorzugt, erst eigene Problemlösungskapazitäten einzusetzen, bevor auf die Unterstützung durch deutsche staatliche Instanzen zurückgegriffen wird. Gleichwohl lassen sich einige Handlungsfelder benennen, innerhalb derer eine politisch aktive Rolle des BMZ bzw. der Bundesregierung sinnvoll erscheint und auch mehrheitlich als wünschenswert erachtet wird.

Zu den Handlungsempfehlungen im Einzelnen:

1. Politischer Dialog zur Bedeutung eines unabhängigen NRO-Sektors: BMZ und Auswärtiges Amt können den politischen Dialog nutzen, um im Interesse insbesondere auch der nationalen Partnerorganisationen die Rolle eines unabhängigen NRO-Sektors nach Kräften zu verdeutlichen und sich dafür einzusetzen, die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement in den Kooperationsländern zu verbessern, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu stärken und Deeskalation und Konfliktbewältigung in Krisengebieten zu fördern. Die deutschen ZGOs erachten ein Engagement der Bundesregierung bzw. der Institutionen der EZ in diesem Sinne für ihre Tätigkeit und die ihrer Partner in den Kooperationsländern als sinnvoll.

2. Information der Kooperationsländer: BMZ bzw. Auswärtiges Amt sollten jede Gelegenheit nutzen, um grundsätzlich gegenüber den politischen Gesprächspartnern in den Kooperationsländern den Charakter und die Bedeutung großer, international tätiger deutscher ZGOs zu verdeutlichen. Restriktionen lassen sich zum Teil auch auf Unkenntnis und Fehlinterpretationen zurückführen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Art und Weise, wie große, nichtstaatliche Akteure in Deutschland zwar in ihrer Tätigkeit mit staatlichen Mitteln gefördert werden, gleichzeitig aber eigenverantwortlich auf der Basis vereinbarter allgemeiner Grundsätze ihre Programme gestalten, Kooperationspartner auswählen und operative Entscheidungen treffen, in den Kooperationsländern allgemein und umfassend bekannt ist. Möglicherweise lassen sich auch statusrechtliche Fragen auf der Grundlage eines besseren Verständnisses vom Charakter der betreffenden Organisationen im Dialog mit den politisch Verantwortlichen in den Kooperationsländern klären.

3. Beratung bei der Formulierung gesetzlicher Regelungen für die Tätigkeit von ZGOs: Das Anliegen vieler Regierungen von Kooperationsländern, die Aktivitäten ausländischer ZGOs nicht völlig unreguliert und ohne jede Kontrolle stattfinden zu lassen, ist im Grundsatz legitim. Die Bundesregierung sollte daher, ausgehend von ihrer Auffassung bezüglich der entwicklungspolitischen Bedeutung und der Rolle unabhängiger ZGOs, im Rahmen

ihrer Möglichkeiten die Kooperationsländer bei der Gestaltung entsprechender gesetzlicher Bestimmungen beraten. Insbesondere gilt dies für die Ausarbeitung von NRO-Gesetzen angesichts des beschriebenen Trends auf diesem Gebiet in Richtung auf verschärfte bürokratische Auflagen und Kontrollen. Die Erfahrungen der jeweils im Land tätigen ZGOs sollten dabei einbezogen werden.

4. Abstimmung zwischen Bundesregierung und ZGOs: Der Bundesregierung wird empfohlen, jeder politischen Initiative gegenüber den Regierungen der Kooperationsländer, von der die Tätigkeit der ZGOs berührt wird, eine enge Abstimmung mit Letzteren vorausgehen zu lassen. Gleichermaßen wird den ZGOs empfohlen, ihrerseits im intensiven Dialog mit den deutschen staatlichen Instanzen, insbesondere mit BMZ und Auswärtigem Amt, diese über relevante Problemkonstellationen und die eigenen Vorstellungen bezüglich der Problemlösung zu informieren und so die Voraussetzungen für entsprechende Entscheidungen zu schaffen. Nur so können die Interessen und Problemlösungskapazitäten der deutschen ZGOs sachgerecht mit einem möglichen Beitrag der Bundesregierung verknüpft werden.

5. Klärung der Positionen der ZGOs zu Problemkonstellationen: Den ZGOs wird empfohlen, intern und auch im Dialog untereinander die Positionen zu bestimmten Problemkonstellationen im Vorfeld zu klären und auszuloten, ob und inwieweit die Formulierung gemeinsamer Anliegen an das BMZ bzw. das Auswärtige Amt möglich ist.

6. Unterstützung bei konkreter Problemlösung: BMZ und Auswärtiges Amt sollten weiterhin, wie es in aller Regel schon gängige Praxis ist, auf Initiative der ZGOs hin im konkreten Fall prüfen, ob und in welcher Weise sie sich in der Lage sehen, zur pragmatischen Problemlösung unterstützend einzugreifen. Derartige Probleme können beispielsweise im aufenthaltsrechtlichen Bereich oder in steuerlichen und finanziellen Fragen liegen und beruhen teilweise auf rechtlichen Regelungen, teilweise aber auch auf der bürokratischen Handhabung solcher Regelungen in den Kooperationsländern.

1 Einleitung

1.1 Auftrag und Fragestellung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat das DIE damit beauftragt, einen Überblick über Restriktionen und Handlungsspielräume der Tätigkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Kooperationsländern zu erstellen, die sich aus gesetzlichen Auflagen und ihrer Auslegung durch deren Regierungen und Behörden ergeben. Es sollen entsprechende Entwicklungstrends identifiziert und Überlegungen zum daraus möglicherweise entstehenden Handlungsbedarf sowohl seitens der Bundesregierung und der Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) als auch seitens der ZGOs angestellt werden (vgl. Terms of Reference im Anhang).

Die Abstimmung der Entwicklungspolitik mit nicht-staatlichen Akteuren ist schon lange gängige Praxis. So steht das BMZ im ständigen Dialog mit dem Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), den Kirchen, den politischen Stiftungen und den wichtigen Wirtschaftsverbänden, die wiederum auch in den Kooperationsländern mit eigenen Programmen und Maßnahmen präsent sind. In den letzten Jahren ist die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren durch die Bundesregierung deutlich ausgeweitet worden.

Zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGOs) wie die politischen Stiftungen, die Hilfswerke der Kirchen und andere Nichtregierungsorganisationen (NROs) gehören so neben den staatlichen Durchführungsorganisationen GTZ und KfW zu den wichtigen Akteuren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die Bundesregierung versteht Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik und als „weltweite und gesamtgesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe“, ein Ansatz, der sich nur „in gemeinsamer Anstrengung aller relevanten Akteure in den Industrie-, Entwicklungs- und Transformationsländern bewältigen“ lässt, nämlich Regierungen, Zivilgesellschaft und privater Wirtschaft. Zivilgesellschaftliche Akteure wie Kirchen, politische Stiftungen oder Nichtregierungsorganisationen bilden

so eine der Säulen, auf denen die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland basiert.³ Entwicklungspolitik soll dazu beitragen, „die weltweite Armut zu mindern, den Frieden zu sichern und die Globalisierung gerecht zu gestalten.“ Dazu gehören neben der „nachhaltige(n) Verbesserung wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und politischer Verhältnisse“ auch die „Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, (die) Bekämpfung von Armut, (die) Prävention von Krisen und gewalttätigen Konflikten“.⁴ Zu den besonderen Aufgaben der ZGOs gehört dabei u. a.:

- die Durchführung von Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit zugunsten armer und benachteiligter Gruppen, zur Armutsminderung und zur gewaltfreien Konfliktbearbeitung, bzw. – beispielsweise im Fall der kirchlichen Hilfswerke – die Unterstützung von nationalen Partnern in der Wahrnehmung der beschriebenen Aufgaben,
- die entwicklungspolitische Bildungs- und Informationsarbeit in Deutschland,
- die entwicklungspolitische Interessenvertretung international und in Deutschland und somit die Darstellung und Förderung der entwicklungspolitischen Anliegen in Politik und Gesellschaft.

Im Mittelpunkt der Tätigkeit der politischen Stiftungen steht insbesondere die Förderung von Institutionen sowie von gesellschaftlichen und sozialen Gruppierungen in Entwicklungs- und Transformationsländern. Ziel ist, „einen Beitrag zur Festigung demokratischer Strukturen und der Beteiligung der Bevölkerung am politischen Entscheidungsprozess zu leisten.“ Im Aufgabenkatalog der politischen Stiftungen wird explizit die „politische Entwicklungszusammenarbeit mit Partnerorganisationen, z. B.: Auf- und Ausbau demokratischer Strukturen, Menschenrechtsarbeit, Aufbau von Gewerkschaften

3 Vgl. <http://www.bmz.de/themen/motive/Ansaeetze/index.html> (29.5.04).

4 Vgl. <http://www.bmz.de/themen/motive/entwicklungspol/Ziele/index.html> (9.4.04).

und Verbänden, friedliche Konfliktberatung, Wahlbeobachtung“ genannt.⁵

Die Fortentwicklung und Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie der Wahrung von Menschenrechten und Grundfreiheiten gehört dabei zu den erklärten Zielen nicht nur der Bundesregierung, sondern auch der Europäischen Union.⁶

Die politischen Stiftungen können mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln oft flexibler in Partnerwahl und Programmgestaltung auf politische Umbrüche reagieren als die staatliche EZ und können so auch sich kurzfristig ergebende politische Handlungsspielräume nutzen.

Zwischen Staat und Kirchen besteht seit 1962 eine Kooperation im Bereich der EZ. Die Zentralstellen der beiden großen Kirchen sind Hauptansprechpartner des BMZ. Die Vergabe der Mittel erfolgt ohne politische Auflagen, der Einsatz dieser Mittel wird auf der Grundlage gemeinsamer entwicklungspolitischer Grundsätze vorgenommen. Gleichzeitig ist die Verwendung der staatlichen Förderung für Projekte im Bereich der kirchlichen Verkündigung ausgeschlossen. Partner der kirchlichen EZ sind zwar in vielen Fällen kirchliche oder den Kirchen nahe stehende Gruppen und Organisationen, jedoch wird auch gezielt der Kontakt zu anderen Religionen und der interreligiöse Dialog gesucht. Gerade auch durch den Rückhalt der weltweiten Verbindungen von großen Kirchen verfügen diese in den Kooperationsländern oft über Handlungsspielräume, die den Durchführungsorganisationen der staatlichen EZ verschlossen bleiben müssen.

Die NROs nehmen in der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland eine immer wichtigere Rolle ein, „besonders die NROs in der Entwicklungszusammenarbeit werden von vielen Fachleuten

als das Herz der Zivilgesellschaft verstanden.“⁷ NROs können mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln einen spezifischen entwicklungspolitischen Beitrag leisten: „In der Entwicklungszusammenarbeit haben NROs gerade auf lokaler Ebene und bei basisbezogenen Projekten den Vorteil enger, engagierter und oft intensiver persönlicher Kontakte zu örtlichen Partnerorganisationen. Sie ergänzen damit oftmals die Entwicklungsprogramme großer Organisationen...“⁸

In der Praxis gehört die Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten ebenso zu den jeweiligen Tätigkeiten der ZGOs wie politische Bildungsarbeit, entwicklungspolitische Maßnahmen und Nothilfe in Krisensituationen. In Kontexten auch gewalttätiger Konflikte in Entwicklungs- und Transformationsländern versuchen deutsche ZGOs, mit der für externe Akteure gebotenen Zurückhaltung zur Deeskalation und zur Eröffnung von Wegen ziviler Konfliktbewältigung beizutragen.

Politische Stiftungen, kirchliche Hilfswerke und NROs sind Zuwendungsempfänger des BMZ und gestalten mit diesen finanziellen Mitteln vielfältige Programm- und Projektaktivitäten in Entwicklungs- und Transformationsländern weltweit. Sie gestalten dabei in eigener Verantwortung ihre Programme und Projekte im Rahmen der von der Bundesregierung formulierten entwicklungspolitischen Zielsetzungen und der zuwendungsrechtlichen Rahmenbedingungen. In den Kooperationsländern agieren die ZGOs im Gegensatz zu den Durchführungsorganisationen der deutschen EZ nicht als staatliche Akteure und damit Teil der staatlichen Außen- und Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, sondern sie treten als unabhängige Organisationen in Erscheinung, deren Aktivitäten zwar von der Bundesrepublik Deutschland erklärtermaßen als im öffentlichen Interesse liegend betrachtet und dementsprechend mit finanziellen Zuwendungen unterstützt und gefördert werden, die aber keinen Weisungen

5 Vgl. http://www.bmz.de/themen/akteure/3_stiftungen.html (29.5.04).

6 Vgl. <http://www.bmz.de/themen/Handlungsfelder/eu/grundlagen/vertraege/index.html> (29.5.04).

7 Vgl. http://www.bmz.de/themen/akteure/2_nro.html (29.5.04).

8 Vgl. <http://www.bmz.de/themen/Handlungsfelder/eu/arbeitskooperation/index.html> (29.5.04).

deutscher staatlicher Instanzen unterworfen sind. Diese Unabhängigkeit ist politisch gewollt, gleichwohl bleibt Ziel, im Interesse an einer im Ganzen kohärenten EZ eine sachgerechte Verzahnung der Arbeit nichtstaatlicher Organisationen mit der staatlichen EZ auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen zu erreichen.

Die deutschen ZGOs führen ihre Tätigkeit in Entwicklungs- und Transformationsländern in Kooperation mit einer Vielzahl von nationalen Partnerorganisationen durch. Im Fall der politischen Stiftungen reicht das Spektrum der Partner von staatlichen Institutionen und Behörden über wissenschaftliche Einrichtungen bis zu einer Vielzahl von NROs. Die kirchlichen Hilfswerke arbeiten in den Kooperationsländern insbesondere mit NROs und mit lokalen kirchlichen Partnern zusammen. In Bezug auf die großen deutschen NROs ist nach Selbstverständnis und Tätigkeitsprofil ebenso zu differenzieren wie nach den jeweiligen Rahmenbedingungen im Kooperationsland. Die Zusammenarbeit mit Partner-NROs steht im Vordergrund, gleichwohl werden auch staatliche Institutionen zu Partnern, wo es in der Sache nahe liegt (beispielsweise im Bereich der Not- und Katastrophenhilfe), sowie in Staaten, in denen die politischen Rahmenbedingungen eine Zusammenarbeit mit NROs nicht zulassen. Auch in der Auswahl ihrer Partner und in der Gestaltung des Verhältnisses zu diesen sind die deutschen ZGOs frei.

Es besteht ein wesentlicher struktureller Unterschied in der Arbeitsweise verschiedener hier einbezogener deutscher ZGOs. Die politischen Stiftungen unterhalten in zahlreichen Ländern Außenstrukturen mit eigenen Büros und entsandtem Personal. Wo kein Auslandsbüro besteht, wird die Arbeit in vielen Fällen vom regional zuständigen Auslandsbüro in einem benachbarten Land koordiniert. Nur in einzelnen Fällen sind es die Zentralen in Deutschland, die direkt für die Koordination der Aktivitäten in bestimmten Ländern verantwortlich sind. Im Gegensatz dazu gilt für die kirchlichen Hilfswerke, dass keine Auslandsbüros unterhalten werden, sondern die Unterstützung von Projekten der Partnerorganisationen grundsätzlich von der Zentrale aus betrieben wird. Die hier einbezogenen deutschen NROs bieten diesbezüglich kein einheitliches Bild.

Teilweise werden Auslandsbüros unterhalten, teilweise liegt die Tätigkeit in den Kooperationsländern in den Händen der Partner, während die deutsche NRO entweder durch finanzielle Förderung oder auch durch die Entsendung von Entwicklungshelfern präsent ist.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Ausführungen stehen große deutsche ZGOs, die in zahlreichen Kooperationsländern weltweit vertreten sind. Eine ebenso zentrale Rolle in der deutschen EZ spielen kleinere ZGOs, die, ebenfalls gefördert durch das BMZ, sich in ihrer Tätigkeit oft auf bestimmte Länder und Regionen oder auf inhaltlich bestimmte Schwerpunkte konzentrieren. Gerade die kleinen ZGOs verfügen in den Kooperationsländern in vielen Fällen über spezifische Zugangsmöglichkeiten zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen und leisten so einen wesentlichen Beitrag dazu, die Reichweite der durch das BMZ geförderten Maßnahmen auszudehnen. Eine systematische Darstellung der für kleine ZGOs spezifischen Probleme in deren Verhältnis zu Regierungen und Behörden der Kooperationsländer hätte den Rahmen der vorliegenden Studie gesprengt. Nichtsdestotrotz kann davon ausgegangen werden, dass zentrale, hier dargestellte Problemkonstellationen auch für kleine ZGOs Relevanz besitzen.

Ausgehend von der zentralen Rolle, die den ZGOs durch die Bundesregierung im Bemühen um die Umsetzung ihrer entwicklungspolitischen Ziele zugemessen wird, stellt sich die Frage danach, welchen rechtlichen Regelungen diese in den Entwicklungs- und Transformationsländern unterworfen sind und wie diese Regelungen administrativ und politisch ausgelegt werden. Für die ZGOs geht es darum, ob sie für ihre Tätigkeit über Spielräume und Rahmenbedingungen verfügen, die auch unter widrigen Umständen tragen. Unter welchen Bedingungen eine ZGO bereit ist zu arbeiten oder auch nicht, bleibt dabei notwendigerweise eine von jeder Organisation im Einzelfall zu treffende Entscheidung.

Auf rechtlichem Gebiet stellen sich darüber hinaus Fragen nach unterschiedlichen Statusformen, unter denen die beteiligten deutschen ZGOs tätig sind, nach deren Konsequenzen für die jeweiligen Hand-

lungsspielräume und nach möglichen Restriktionen. Gleichmaßen sind politische Faktoren von Interesse, die die Rahmenbedingungen der Tätigkeit von ZGOs prägen und ihren Teil dazu beitragen, wie sich die Rechtswirklichkeit im Verhältnis zu formalrechtlich vorgesehenen Rahmenbedingungen darstellt.

Daran anschließend stellt sich die Frage, welche Entwicklungstrends sich diesbezüglich feststellen lassen und welche Schlussfolgerungen gezogen werden können in Richtung auf Handlungsoptionen für die Bundesregierung im politischen Dialog mit den Regierungen der Kooperationsländer, um die jeweiligen Rahmenbedingungen der Tätigkeit von ZGOs zu verbessern. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, ob und ggf. in welcher Weise ein derartiges Vorgehen von den beteiligten deutschen ZGOs als sinnvoll und wünschenswert erachtet wird.

1.2 Vorgehensweise

In enger Abstimmung mit den beteiligten deutschen, international tätigen ZGOs wurde ein Fragebogen erarbeitet (s. Anhang 1), der diesen mit der Bitte übergeben wurde, ihn für die selbst ausgewählten Länder entweder von den zuständigen Mitarbeitern in den Auslandsbüros oder auch in der Zentrale in Deutschland ausfüllen zu lassen. Um einen breiten Überblick zu erhalten, wurden die ZGOs gebeten, aufgrund ihrer eigenen Erfahrung und Kenntnis diejenigen Länder in die Studie einzubeziehen, aus denen gemäß dem hiesigen Erkenntnisinteresse Aussagekräftiges zu berichten ist, sei es im Sinne spezifischer Problemlagen oder auch im Sinne bemerkenswert problemarmer Fälle.

Im Fall derjenigen Organisationen, die keine Außenstrukturen unterhalten und in den Kooperationsländern nur mittelbar über ihre Partnerorganisationen in Erscheinung treten, werden hier auch zentrale Probleme der Partnerorganisationen in ihren Auswirkungen auf die Tätigkeit der jeweiligen deutschen Organisation benannt. Bei der Bewertung dieser Informationen muss berücksichtigt werden, dass bei der Bearbeitung der Fragebögen die Partnerorganisationen nicht im Einzelnen konsultiert

werden konnten, die Angaben also den Blickwinkel der Zuständigen in den jeweiligen Zentralen der deutschen Organisationen widerspiegeln.

Die vorgelegten Fragen wurden offen formuliert, um den Zuständigen der beteiligten Organisationen die Gelegenheit zu geben, tatsächliche, auch komplexe Problemkonstellationen zu schildern, die sich einer Standardisierung durch vorgegebene Antwortoptionen entziehen. Dementsprechend wird in den vorliegenden Ausführungen auch nicht versucht, mit vermeintlicher statistischer Objektivität die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der Tätigkeit der deutschen ZGOs standardisierten Kategorien zuzuordnen. Insbesondere durch den gewünschten Bezug auf die Rechtswirklichkeit wurde deutlich, dass es hier um ein sehr breites Spektrum von Problemkonstellationen geht, in denen Aspekte des rechtlichen Status vielfältige Kombinationen eingehen mit politischen Faktoren, mit Fragen der Wahrnehmung der Tätigkeit deutscher Organisationen durch Regierungen und Behörden der Kooperationsländer sowie in einigen Fällen auch mit politischen und sozialen Krisenszenarien, auf die im Einzelfall einzugehen sein wird. Der Fokus liegt auf der Identifizierung zentraler Probleme und Tendenzen und auf deren Verdeutlichung durch Beispiele aus den in den Fragebögen gegebenen Auskünften.

Diese in den Fragebögen gegebenen Informationen bilden die Grundlage der hier vorgenommenen Ausführungen. Sie werden ergänzt durch zusätzliche Informationen von Seiten der beteiligten Organisationen und durch entsprechende zusätzliche Recherchen.

Zur Einordnung der zu bestimmten Ländern und Ländergruppen dargestellten Einschätzungen und Informationen wird dabei auch auf die Ratingverfahren des „*Bertelsmann Transformation Index*“, der US-amerikanischen Entwicklungsagentur USAID mit ihrem „*NGO Sustainability Index*“ sowie auf den von der US-Nichtregierungsorganisation „*Freedom House*“ im Rahmen des Projektes „*Freedom in the World*“ jährlich erstellten Index Bezug genommen.

Insgesamt war ein Rücklauf von 98 Fragebögen zu verzeichnen. Diese Fragebögen enthalten Informati-

onen zur jeweiligen Situation in 70 Ländern. Teilweise wurde in einem Fragebogen zur Situation in mehreren Ländern Stellung genommen, beispielsweise bei Zuständigkeit eines Auslandsbüros für mehrere Staaten. Gleichzeitig liegen zu zahlreichen Ländern mehrere Fragebögen verschiedener ZGOs vor.⁹

1.3 Aufbau

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick geboten über charakteristische Problemkonstellationen und staatliche Restriktionen, die die Tätigkeit deutscher ZGOs in den Kooperationsländern prägen. Daran anschließend wird zu verschiedenen Statusformen, unter denen deutsche ZGOs tätig sind, sowie auf deren Relevanz für die Tätigkeit der ZGOs Stellung genommen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei der Blick auf die jeweilige Rechtswirklichkeit in ihrem Verhältnis zu existierenden rechtlichen Normen und damit insbesondere der Fokus auf politische Kriterien, die für die Handlungsspielräume in den Entwicklungs- und Transformationsländern von Bedeutung sind. Das Erkenntnisinteresse bezieht sich dabei in erster Linie auf die rechtlichen und politischen Spielräume und Restriktionen für die deutschen Organisationen, aber auch die entsprechenden Probleme der Partnerorganisationen in den Einsatzländern werden berücksichtigt.

Vier Länderbeispiele, in denen Problemkonstellationen und Konfliktlagen mit besonderen Charakteristika zu verzeichnen sind, werden separat dargestellt mit Ausführungen zu Russland, Ägypten, Kolumbien und Pakistan.

Im darauf folgenden Teil werden nach der zunächst problemorientierten Darstellung einige regionale Tendenzen aufgegriffen, die sich für ganze Ländergruppen, teils mit ähnlichen gesellschaftlichen und

historischen Rahmenbedingungen, identifizieren lassen.

Schließlich wird auf Handlungsbedarf und Handlungsoptionen der Bundesregierung bzw. des BMZ eingegangen. Im Vordergrund steht hier der von Seiten der beteiligten ZGOs geäußerte und beschriebene Handlungsbedarf und deren Einschätzung bezüglich der Möglichkeiten der Bundesregierung, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln unterstützend tätig zu werden.

In einem letzten Abschnitt werden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung wie auch an die ZGOs formuliert.

2 Restriktionen und Problemkonstellationen

Zur Einordnung der im Folgenden dargestellten Restriktionen und Problemkonstellationen im Verhältnis zwischen deutschen ZGOs und den Regierungen und Behörden der Kooperationsländer ist zunächst zu betonen, dass es im Grundsatz als legitimes Interesse der nationalen Regierungen betrachtet werden muss, eine sachgerechte gesetzliche Regulierung der Tätigkeit inländischer wie ausländischer ZGOs vorzunehmen. Dies deckt sich mit dem entwicklungspolitischen Interesse gleichermaßen der Bundesregierung wie der deutschen ZGOs, zum Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen in den Kooperationsländern beizutragen und dabei Relevanz und Effizienz staatlichen Handelns zu stärken. So kann es nicht Anliegen der deutschen ZGOs sein, jede staatliche Regulierung als negativ zu bewerten, sondern zu differenzieren zwischen sinnvoller Regulierung einerseits und darüber hinausgehenden Restriktionen andererseits.

In einer Vielzahl von Fällen werden keine relevanten Probleme und Restriktionen berichtet. Zwar werden immer wieder Registrierungsprozeduren und andere formalrechtliche Anforderungen an deutsche ZGOs als bürokratisch und aufwändig beschrieben, in aller Regel allerdings wird dies nicht als gezielte Behinderung von deren Tätigkeit inter-

9 Zu den Details des Rücklaufs von Fragebögen s. Anhang 3.

pretiert, sondern als landesübliche und unvermeidliche Unannehmlichkeiten. So sehr Vereinfachungen auf diesem Gebiet grundsätzlich wünschenswert erscheinen, muss doch davon ausgegangen werden, dass derartiger Aufwand zumindest zum Teil der Eigendynamik bürokratischer Abläufe in Entwicklungs- und Transformationsländern – und wohl nicht nur dort – zuzuschreiben ist.

Solche bürokratische Unannehmlichkeiten ändern nichts an der Feststellung, dass offensichtlich in einer großen Zahl von Kooperationsländern grundsätzlich von Seiten der Regierungen und Behörden die Tätigkeit deutscher ZGOs mindestens akzeptiert, wenn nicht sogar ausdrücklich gewünscht und gefördert wird und dies sich in der weitgehenden Freistellung von politischen und rechtlichen Restriktionen niederschlägt.

In Bezug auf die politischen Rahmenbedingungen und mögliche Restriktionen ist zu differenzieren zwischen langfristig angelegter Projektarbeit von deutschen ZGOs einerseits und Maßnahmen der Not- und Katastrophenhilfe andererseits. Im letztgenannten Fall kann in aller Regel davon ausgegangen werden, dass von Seiten der Kooperationsländer eine grundsätzlich positive Einstellung gegenüber der Tätigkeit ausländischer ZGOs besteht. Im Vordergrund steht das unmittelbare Bedürfnis nach kurzfristiger und effizienter Hilfe. Probleme, die bei einer langfristig angelegten Tätigkeit auftreten können, sind weniger relevant. Als Beispiel sei die Tätigkeit von christlichen ZGOs in mehrheitlich nicht-christlich geprägten Staaten genannt. In Not- und Katastrophensituationen wird auch deren Engagement als willkommen und in der Durchführung weitgehend problemlos beschrieben.

2.1 Zentrale Problemkonstellationen

2.1.1 Das Problem der „politischen Betätigung“

Neben zahlreichen Ländern, in denen ausländischen ZGOs informell deutlich gemacht wird, dass eine Betätigung bzw. Einmischung in bestimmten Themenbereichen nicht erwünscht ist, werden aus einigen Ländern auch explizite Verbote politischer Be-

tätigung oder Einmischung benannt. Dies gilt beispielsweise für Russland (vgl. Kapitel 4.2). In Thailand enthält eine *Permission to Operate* die Klausel, politische Tätigkeit und Einmischung in die inneren Angelegenheiten sei nicht erwünscht. Für El Salvador ebenso wie für Mexiko werden gesetzliche Bestimmungen erwähnt, nach denen Ausländer, die sich in die Politik einmischen, des Landes verwiesen werden können.

Grundsätzlich ist es selbstverständlich, dass deutsche ZGOs sich in den Kooperationsländern nicht selbst politisch betätigen, sondern die Arbeit ihrer Partner unterstützen. Die Definition von „politischer Betätigung“ stellt daher notwendigerweise eine Grauzone dar. Was als „politische Betätigung“ auszulegen ist, entzieht sich einer präzisen rechtlichen Definition. Von Seiten der Regierungen und Behörden der Kooperationsländer kann weiter oder enger ausgelegt werden, welche Aktivität – ihrer Auffassung nach – eventuell die Grenze zur unzulässigen politischen Betätigung überschreitet. Die Entscheidungen darüber sind politischer Natur. Jede deutsche ZGO verbindet mit ihrer Tätigkeit entwicklungspolitische Anliegen, die nicht zuletzt auch auf entsprechend erklärten entwicklungspolitischen Zielen der Bundesregierung beruhen, und ist damit im weiteren Sinne „politisch tätig“.

Die Anklage gegen die deutschen politischen Stiftungen in der Türkei in den Jahren 2002/03 (vgl. Kapitel 2.2.1) stellt das herausragende Beispiel dar für die mögliche Behinderung von deren Arbeit bis hin zur Kriminalisierung unter dem Vorwurf der – sogar staatsgefährdenden – politischen Einmischung. In anderen Fällen kam es nicht zu konkreten Vorwürfen auf dieser Grundlage, sondern das Verbot der politischen Betätigung erfüllte den Zweck einer latenten Drohung, möglicherweise mit dem Ziel, ausländische Organisationen zu einer gewissen präventiven Selbstbeschränkung in der Wahl ihrer Themen und Einsatzgebiete zu bewegen.

2.1.2 Krisenregionen und politisch sensible Gebiete

In mehreren Kooperationsländern sind interne Konflikte in Regionen mit nach Autonomie oder sogar

Sezession strebenden Bewegungen zu verzeichnen. Für deutsche ZGOs bedeutet dies, dass Tätigkeiten in diesen Gebieten teilweise unmöglich sind, teilweise unter besonderer Beobachtung nationaler Behörden stattfinden.

Für Georgien wird die Arbeit in den Sezessionsgebieten als schwierig, aber nicht unmöglich beschrieben. Ferner wird ausgeführt, Reisen nach Abchasien seien nur unter Rückgriff auf die Infrastruktur der Vereinten Nationen möglich. Im Fall Indonesien sind die Provinzen Aceh und Westpapua zu nennen. Beschränkungen bestehen in Äthiopien in Bezug auf friedenspolitische Aktivitäten in Konfliktregionen. Für Mexiko wird im Kontext einer insgesamt problemarmen Tätigkeit deutscher ZGOs berichtet, dass Aktivitäten in der seit zehn Jahren von Konflikten geprägten Region Chiapas von den Behörden aufmerksam verfolgt werden. Zu relevanten Restriktionen sei es allerdings nicht gekommen. Für Vietnam wird die Verpflichtung durch Regierungsbehörden erwähnt, die Tätigkeit der hier Auskunft gebenden deutschen ZGOs müsse sich auf den Norden des Landes konzentrieren. Jahrzehnte nach Ende des Vietnamkrieges wird von vietnamesischer Seite der Süden des Landes insgesamt offenbar noch als „sensible Region“ betrachtet. In Bezug auf die VR China wird berichtet, eine Tätigkeit in Taiwan gelte informell als nicht erwünscht, was vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Position der VR China, Taiwan sei eine abtrünnige Provinz und kein souveräner Staat, nachvollziehbar wird. Für den Fall Kolumbien wird auf die separaten Ausführungen verwiesen (vgl. Kapitel 4.3).

2.1.3 Das Wissen um „sensible Themen“

Das Wissen um im jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Kontext nur mit Schwierigkeiten zu behandelnde Themen stellt eine informelle, aber gleichwohl relevante Restriktion der Handlungsspielräume deutscher ZGOs dar. So wird beispielsweise für die Staaten Zentralasiens berichtet, zahlreiche Themen wie das Verhältnis von Islam und Staat sowie Fragen nach Korruption und Pressefreiheit seien nur schwer zu bearbeiten. Insbesondere in islamisch geprägten Staaten fällt der Bereich Frauenrechte und Frauenförderung in das Spektrum der

sensiblen Themen. Maßnahmen im Themenbereich religiöser Minderheiten erfordern ein vorsichtiges Herangehen, so wird beispielsweise aus Georgien von Übergriffen durch radikale orthodoxe Gruppen berichtet, die sich gegen die Respektierung der Rechte religiöser Minderheiten wenden.

Die vorstehend in Kapitel 2.1.2 dargestellten Probleme in politischen Krisenregionen bringen weitere sensible Themen mit sich. Autonomie- oder gar Sezessionsbestrebungen berühren die territoriale und staatliche Integrität der Kooperationsländer. Besonders relevant ist diese Problemdimension in Bezug auf die Thematik nationaler Minderheiten und ihr Verhältnis zum Nationalstaat.

Auch die Menschenrechte gehören in vielen Staaten zu den „sensiblen Themen“. Dies überrascht nicht, impliziert der Einsatz einer ausländischen ZGO im Bereich Menschenrechte gemeinsam mit entsprechenden nationalen Partnern doch in aller Regel den Vorwurf, auf staatlicher Seite bestünden diesbezüglich Defizite. Angesichts der Bedeutung des Menschenrechtsdiskurses in der Gestaltung internationaler Beziehungen werden „negative“, kritische Aktivitäten schnell als Bedrohung des internationalen Ansehens des Landes und seiner Regierung wahrgenommen.

Von Seiten der deutschen ZGOs werden in zahlreichen Fällen derartige problematische Themenfelder für die Tätigkeit in bestimmten Ländern benannt. Dies bedeutet nicht, dass auf entsprechende Aktivitäten im Sinne der entwicklungspolitischen Ziele der ZGOs verzichtet würde. Verwiesen wird auf die Notwendigkeit, mit Vorsicht und Sensibilität die Gestaltung der Tätigkeit zusammen mit den lokalen Partnern und auch im Dialog mit Regierungen und Behörden vorzunehmen. Die Grenzen des Möglichen abschließend auszuloten, kann dabei nicht immer zentrales Anliegen sein, besteht doch das Risiko, die Tätigkeit der Organisation insgesamt zu gefährden.

Gleichwohl kommt es zu Situationen, in denen deutsche ZGOs nicht bereit sind, ihre Tätigkeit und die Zusammenarbeit mit bestimmten Partnern auf entsprechende politische Signale von Regierungs- oder Behördenseite hin einzuschränken. In derarti-

gen Konfliktfällen kann die Unterstützung durch die Bundesregierung bzw. durch Institutionen der EZ von Bedeutung sein.

2.1.4 Staaten mit nicht demokratisch verfassten politischen Systemen

Deutsche ZGOs sind auch in historisch von sozialistischen und kommunistischen Revolutionen geprägten Ländern tätig, in denen weiterhin Einparteienregime herrschen, die keine politische Opposition zulassen. ZGOs verfügen dabei über spezifische Handlungsspielräume, auch wenn sie umfangreichen Kontrollen unterworfen sind. So haben ZGOs die Möglichkeit, auch bei schwierigen politischen Rahmenbedingungen im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Kooperationsland jenseits der staatlichen bilateralen Zusammenarbeit im Land präsent zu sein und beispielsweise Nothilfeprogramme zu implementieren oder auch ein im Entstehen begriffenes NRO-Spektrum gezielt zu fördern. In Bezug auf Kuba ist im Zusammenhang mit der „politischen Eiszeit“ des Jahres 2003 von Seiten einer ZGO sogar von einer „Mittlerfunktion zwischen den Regierungen“ die Rede.

In Laos nimmt die Regierung massiv Einfluss auf die Arbeit der betreffenden deutschen ZGO. Regierungsbehörden beanspruchen ein Mitspracherecht in allen Fragen der Planung, Implementierung und des Monitoring von Projekten. Die Aktivitäten internationaler NROs werden von der Regierung koordiniert, kontrolliert und in die nationalen Entwicklungspläne eingepasst. Da keine nationalen NROs als Partner zugelassen werden, ist eine direkte Anbindung der Arbeit an staatliche Stellen unvermeidlich. Von einer unabhängigen, funktionierenden Justiz kann keine Rede sein.

Nordkorea stellt das Extrembeispiel dar für eine umfassende Kontrolle und Steuerung der Aktivitäten ausländischer Organisationen durch Staat und Regierung, beruhend auf ideologischen und politischen Rahmenbedingungen, in denen nationale Souveränität, Zentralismus, Führerprinzip und das Streben nach Autarkie im Mittelpunkt stehen. Partner sind ausschließlich staatlich, eine zivilgesell-

chaftliche Struktur von Organisationen besteht nicht. Ausländische Organisationen werden, so die Angaben, abhängig vom mitgebrachten Finanzvolumen nur sehr begrenzt zugelassen. Projektgebiete werden von nordkoreanischer Seite festgelegt und können nur in Begleitung von Vertretern des nationalen – staatlichen – Partners und mit Voranmeldung besucht werden. Direkter Kontakt zur Zielgruppe ist ebenso schwierig wie das Projektmonitoring. Die deutsche Botschaft konnte in Einzelfällen helfen, hat aber nur sehr begrenzte Möglichkeiten der direkten Unterstützung. Beide Organisationen, die zu Nordkorea Stellung nehmen, sind sich einig darin, dass eine politisch aktive Rolle der Bundesregierung als wünschenswert erachtet wird im Sinne eines intensiven politischen Dialoges mit der nordkoreanischen Regierung.

Vietnam bietet ein weiteres Beispiel für ein staatlicherseits intensives Kontrollbedürfnis gegenüber der betroffenen deutschen ZGO. Direkter und indirekter Einfluss auf die Tätigkeit werde ständig genommen, so die Ausführungen, so müsse zum Beispiel die Zusammenarbeit mit nationalen Partnern in jedem Einzelfall beantragt und genehmigt werden. Eine unabhängige Justiz sei in Vietnam nicht vorhanden. Das Prozedere der Registrierung und vor allem die verbindliche Festlegung aller Aktivitäten der Organisation im *Memorandum of Understanding* für einen Zeitraum von drei Jahren wird als erhebliche Behinderung der Tätigkeit der Organisation bezeichnet. Außerdem erfolge eine permanente Überwachung der Mitarbeiter des Büros in Vietnam. Eine aktive Rolle der Bundesregierung zur Erleichterung der Arbeitsbedingungen der ZGOs wird als wünschenswert erachtet.

Auch aus Kuba wird berichtet, eine unabhängige Arbeit sei nicht möglich. Das Ausmaß der Kontrolle ist zwar nicht gleichzusetzen mit einem Extremfall wie Nordkorea, jedoch wird von umfangreichen Kontrollen, insbesondere auch bei kubanischen NROs ebenso berichtet wie von Schikanen in Form sehr kurzfristiger Entscheidungen über die Möglichkeit oder Unmöglichkeit der Durchführung bestimmter Programme. Die Bedeutung von Vertrauensbildung zwischen deutschen Organisationen und kubanischen Behörden wird betont, unter Einschluss eines sensiblen Umgangs mit den zahlreichen prob-

lematischen gesellschaftlichen und politischen Themen, die potenziell auf der Tagesordnung stehen könnten. Damit würden Voraussetzungen dafür geschaffen, Handlungsspielräume zu nutzen und ggf. zu erweitern.

2.1.5 Einflussnahme durch lokale Machthaber und Behörden

Ein eigenes Problemfeld stellen Versuche der Einflussnahme durch lokale Machthaber und Behörden dar. Dabei steht oft ein Interesse an der Instrumentalisierung von ZGOs und ihrer Tätigkeit für eigene Absichten im Vordergrund. Auch wirtschaftliche Interessen können, abhängig vom Profil der Tätigkeit vor Ort, eine Rolle spielen. Insgesamt überwiegt allerdings die Einschätzung, dass derartige Versuche auf lokaler Ebene in der Regel als landesüblich zu betrachten sind und somit in ihrer Bedeutung nicht überbewertet werden sollten.

Versuche politischer Einflussnahme auf lokaler Ebene durch Politiker, Parteien und wirtschaftliche Interessengruppen werden für mehrere Länder als normal bewertet, so zum Beispiel für die Dominikanische Republik und für Indien. Im Fall Indien ist in Bezug auf Situationen, in denen wirtschaftliche Interessen betroffen sind, allerdings auch von polizeilichen und juristischen Maßnahmen die Rede. Insgesamt wird in diesem Fall die Bewertung vorgenommen, demokratische Prinzipien und Mechanismen kämen durchaus zum Tragen, eine systematische Beeinträchtigung sei nicht feststellbar.

Darüber hinaus sind Versuche von Behörden zu verzeichnen, finanzielle Mittel aus laufenden Projekten für eigene Zwecke zu verwenden. Derartiges wird im Fall Kenia aus der Zeit der inzwischen abgewählten Regierung Moi berichtet. Die Ablehnung solcher Anliegen durch die Projektverantwortlichen führte zum Teil zu Auseinandersetzungen auf lokaler Ebene oder zu mangelhafter Unterstützung der Projektarbeit durch die lokalen Behörden. Unter der neuen Regierung wird ein deutlich verstärktes Bemühen konstatiert, gegen Korruption vorzugehen, in diesem Bereich wird eine generell positive Tendenz vermerkt.

2.1.6 Rechtspluralismus

Insbesondere in multiethnischen Gesellschaften können sich spezifische Probleme aus der parallelen Existenz verschiedener Rechtssysteme ergeben, einem formal kodifizierten Rechtssystem einerseits und traditionell legitimierten, in einem spezifischen kulturellen Kontext angesiedelten Rechtssystemen andererseits. Die jeweilige Relevanz, also die „Zuständigkeit“ dieser Rechtssysteme, lässt sich nicht immer genau abgrenzen. Dies bedeutet für das Konfliktmanagement vor Ort, dass ausländische ZGOs einerseits selbstverständlich staatliches Recht und die für dessen Durchsetzung formal zuständigen Instanzen respektieren, gleichzeitig aber möglicherweise auch kulturell begründeten Rechtsvorstellungen und –normen gerecht werden müssen. Rechtspluralismus muss dabei nicht unbedingt zu Rechtsunsicherheit führen. Auch eine vergleichsweise reibungslose Abgrenzung gesellschaftlicher Sphären ist denkbar, in denen auf einer Seite traditionell legitimatedes Recht dominiert, während auf der anderen Seite das staatlicherseits kodifizierte Recht Relevanz besitzt.

Für Somalia/Somaliland wird es beispielsweise als „völlig unsachgemäß bzw. unmöglich“ eingeschätzt, auftretende Konflikte auf dem formalen Wege zu lösen. Als entscheidend wird die direkte und informelle Konfliktlösung zwischen Projektmanagement und Betroffenen benannt. Größere Bedeutung als staatlichen Instanzen wird dabei den ältesten Vertretern von Klans bzw. den in einer Kammer (*House of Elders*) vertretenen Ältesten als Regierungsmitgliedern beigemessen. Im letztgenannten Fall liegt der Schluss nahe, dass die traditionelle Legitimierung und Autorität durch den Status der Ältesten für deren Relevanz in Prozessen der Konfliktlösung entscheidend ist und nicht die formelle Funktion als Regierungsmitglieder. Erwünscht ist eine bessere Sicherheitslage für das Projektpersonal, jedoch erscheint die Frage nach mehr Sicherheit durch entsprechende rechtliche Regelungen als verfehlt, würde Präsenz von Militär/ Polizei oder Wachpersonal doch die Vertrauensbasis zu vielen Zielgruppen gefährden.

Auch für den Fall Pakistan liegen Ausführungen zum Problem des Rechtspluralismus vor (vgl. Kapitel 4.4).

2.2 Typen staatlicher Restriktionen

2.2.1 Juristisches und polizeiliches Vorgehen von staatlicher Seite gegen deutsche ZGOs

Zunächst ist festzustellen, dass die hier beteiligten deutschen ZGOs kaum einmal Ziel direkter staatlicher Angriffe auf juristischem Weg waren. Offensichtlich bevorzugen es Regierungen und Behörden der Einsatzländer, so sie überhaupt ein Interesse daran haben, der Arbeit deutscher ZGOs Restriktionen aufzuerlegen, aus dem Spektrum der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel andere Hebel zu wählen, um steuernd und kontrollierend Einfluss zu nehmen. Die Vermutung liegt nahe, dass es in solchen Fällen wesentlich risikoärmer erscheint, entweder die Arbeit der deutschen ZGOs durch bürokratische Hindernisse einzuschränken oder juristisch eher gegen die nationalen Kooperationspartner vorzugehen als gegen die deutschen Organisationen selber.

Die Frage nach einem juristischen Vorgehen durch Behörden gegenüber deutschen ZGOs relativiert sich insofern, als in Kontexten, die durch fehlende Unabhängigkeit der nationalen Justiz geprägt sind, die entsprechenden Entscheidungen vor allem auf politische Willensakte zurückzuführen sind. Eine scharfe Trennung zwischen juristisch und politisch begründeten Restriktionen lässt sich so bei fehlender oder unvollständiger Gewaltenteilung kaum vornehmen.

Ein spektakulärer Fall eines juristischen Angriffes auf deutsche politische Stiftungen ist in den Jahren 2002 und 2003 von den deutschen Medien in großem Umfang rezipiert und kommentiert worden: der Prozess vor dem türkischen Staatssicherheitsgerichtshof gegen die FES, die KAS, die HBS, die FNS und dazu gegen das Deutsche Orient-Institut wegen angeblicher Spionage und „Geheimbündelei“. Den Stiftungen wurde u. a. vorgeworfen, an der Aufhetzung von Minderheiten gegen den türkischen

Staat beteiligt zu sein, sie hätten „gegen die Sicherheit des türkischen Staates gearbeitet“ und „geheime Absprachen getroffen“. Der Hauptvorwurf bezog sich auf die angebliche Unterstützung einer Bürgerinitiative gegen die Giftbelastung durch Goldabbau. Den Stiftungen drohte die Schließung, den Leitern ihrer Büros in der Türkei eine Freiheitsstrafe von bis zu 15 Jahren.¹⁰ Das Verfahren endete am 4. März 2003 mit einem Freispruch wegen erwiesener Unschuld.

In der zitierten Stellungnahme der Bundesregierung zum Freispruch wird darauf verwiesen, dass schon Monate zuvor in der Türkei eine Kampagne gegen die Arbeit der deutschen politischen Stiftungen im Gange war. Den damit verbundenen öffentlichen Spekulationen ist durch die höchstrichterliche Entscheidung entgegengetreten worden. Nach dieser vorübergehenden Belastung des deutsch-türkischen Verhältnisses gehen die Stiftungen davon aus, dass sie ihre Arbeit störungsfrei fortsetzen und „zur Vertiefung der Beziehungen zwischen der Türkei und Deutschland sowie der Unterstützung der Türkei auf ihrem Weg nach Europa beitragen“ können.¹¹ Außerdem betonen die Stiftungen ihr Vertrauen in die Unabhängigkeit der türkischen Justiz.

Zum Kontext führt eine der betroffenen Stiftungen aus: „Die Türkei befindet sich im Umbruch von einer militärtolerierten Demokratie zu einem pluralistischen, zivilen politischen System. Das Eintreten für und die Unterstützung dieser Entwicklung führen zu Konflikten mit den Gegnern dieser politischen Entwicklung.“ Festzuhalten ist somit, dass sich dieser Vorfall nicht als Angriff „der türkischen Regierung“ oder „des türkischen Staates“ auf die politischen Stiftungen interpretieren lässt, sondern dass Einstellungen, die in bestimmten Sektoren der türkischen Gesellschaft und der türkischen Justiz

10 Vgl. <http://www.bundesregierung.de/index-,413.470319/Freispruch-fuer-deutsche-Stift.htm> (14.04.04).

11 Vgl. http://www.boell.de/downloads/presse/pm_070303_Tuerkeiprozess.pdf. (14.04.04). Gemeinsame Erklärung der vier betroffenen politischen Stiftungen zum Freispruch.

vertreten werden, zur Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft geführt haben. Überdies verweisen die Stiftungen in ihrer Erklärung auf die Unterstützung führender Vertreter aus der türkischen Politik wie auch aus der Zivilgesellschaft.

Ferner wird von einigen Einzelfällen juristischer bzw. polizeilicher Restriktionen berichtet. So wurden in Israel mit Verweis auf die Sicherheitslage Büros ausländischer Organisationen durchsucht, wenn auch nicht dasjenige der Bericht erstattenden Organisation.

2.2.2 Aufenthaltsrechtliche Restriktionen

In einigen Fällen wird von aufenthaltsrechtlichen Restriktionen der Tätigkeit deutscher ZGOs berichtet. Diese lassen sich nach zwei wesentlichen Typen unterscheiden. Zum einen liegen Fälle generell restriktiver Handhabung der Visavergabe vor, getragen vom grundsätzlichen Anliegen, die Präsenz ausländischen Personals zu limitieren, zum zweiten handelt es sich um Restriktionen in Bezug auf einzelne Mitarbeiter deutscher ZGOs, möglicherweise aus dem Grund, dass eine Person bzw. deren Tätigkeit aus politischen Gründen nicht gerne gesehen wird. Insgesamt fällt auf, dass nur in wenigen Fällen überhaupt von Restriktionen bezüglich des Aufenthaltes von entsandtem Personal die Rede ist.

Indien stellt einen Fall dar, für den eine generell zunehmend restriktive Praxis in der Visavergabe berichtet wird. Noch in den 90er Jahren seien Jahres- oder Fünfjahresvisa ausgestellt worden, inzwischen sei die Einreise mit Touristenvisum für sechs Monate die Regel. Die Unterstützung von Seiten des Auswärtigen Amtes in diesem Zusammenhang wird als hilfreich bezeichnet.

Mit Laos, Vietnam und Nordkorea sind in drei durch Einparteienregime geprägten Staaten relevante Restriktionen zu verzeichnen. Auch wenn in den drei Fällen die politischen Rahmenbedingungen keineswegs gleichzusetzen sind, so besteht eine Gemeinsamkeit doch im ausgeprägten Kontrollbedürfnis der Behörden gegenüber der Tätigkeit aus-

ländischer ZGOs, das sich in Laos in einer Erteilung von Arbeitserlaubnis und Visum nur für sechs Monate niederschlägt. Aus Vietnam wird von Behinderungen der Arbeit durch umständliche Verfahren der Visaerteilung selbst für Kurzzeitexperten berichtet. Nordkorea stellt insofern einen Sonderfall dar, als dort staatlicherseits das Anliegen besteht, Zahl und Aufenthaltsdauer von Ausländern im Land nach Möglichkeit zu begrenzen.

Ein Fall von Restriktionen gegenüber einzelnen Mitarbeitern deutscher ZGOs wird beispielsweise aus Indonesien berichtet. Einer Fachkraft wurde ohne Angabe von Gründen und trotz gültigen Visums die Einreise verweigert und ihr Langzeitvisum mit einer sechsmonatigen Sperre belegt. Die deutsche Botschaft wurde in dieser Sache aktiv, trotzdem war es nicht möglich, von indonesischer Seite eine Begründung für diese Maßnahme zu erhalten. Nach sechs Monaten durfte die betroffene Fachkraft wieder einreisen.

Auch aus Simbabwe liegt ein Fall vor, in dem einer Fachkraft „informell“ bedeutet wurde, die Tätigkeit – in einem aus Regierungssicht politisch sensiblen Bereich – sei nicht erwünscht. Dabei handelt es sich zwar nicht um eine aufenthaltsrechtliche Restriktion im eigentlichen Sinne, da keine formale aufenthaltsbeendende Maßnahme stattfand, im Ergebnis stand allerdings die Behinderung der Tätigkeit der deutschen ZGO. Darüber hinaus wird aus Simbabwe berichtet, nach der Prüfung eines Antrags auf Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis durch die Einreisebehörde sei es letztlich ein politisches Gremium, in dem der Geheimdienst eine zentrale Rolle innehatte, das über Erteilung und Dauer der Erlaubnis entscheide.

Weitere Einzelfälle vervollständigen das Bild: In El Salvador wurde zwar der Leitung einer ZGO ein dauerhafter aufenthaltsrechtlicher Status verweigert, gleichzeitig aber waren pragmatische Lösungen möglich wie der langfristige Aufenthalt mit Touristenvisa. Aus Ghana werden Schwierigkeiten bei der Erteilung einer Arbeitserlaubnis für mitausreisende Ehepartner berichtet.

2.2.3 Steuerliche Fragen und Kontrolle über Finanztransfers

Deutsche ZGOs sind in zahlreichen Einsatzländern einer Vielzahl von Kontrollen und Restriktionen im finanziellen Bereich unterworfen. Während die Durchführungsorganisationen der deutschen EZ auf bilateral vereinbarte Regelungen zurückgreifen können, gilt für ZGOs, dass die Gestaltung der steuerrechtlichen Behandlung ebenso wie von Finanztransfers in die Kooperationsländer oder innerhalb dieser grundsätzlich den Charakter eines einerseits von nationalen gesetzlichen Bestimmungen und andererseits auch von Verhandlungen abhängigen, ergebnisoffenen Prozesses hat. Insbesondere in Bezug auf Finanztransfers an nationale Kooperationspartner bewegen sich die ZGOs dabei auf dem Terrain nationaler formalisierter oder auch informell bestehender Regeln und werden in den Spielräumen ihrer Tätigkeit stark von den jeweiligen Konstellationen zwischen Regierungen und Behörden einerseits sowie NROs andererseits beeinflusst.

Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach dem jeweils vorhandenen Kontrollbedürfnis seitens nationaler Regierungen und Behörden in Bezug auf die Tätigkeit von ZGOs und die dafür gewählten Kontrollmechanismen, sei es auf formalisiertem Wege über eventuell vorhandene gesetzliche Regelungen bezüglich der Tätigkeit internationaler NROs oder auch auf dem Umweg über bürokratische Restriktionen gegenüber den nationalen Partnerorganisationen. Der Umgang mit diesen Fragen verweist auf die Problematik, inwieweit nationale Regierungen und Behörden bereit sind, einen unabhängigen NRO-Sektor, der sich notwendigerweise in seiner Vielgestaltigkeit der direkten Lenkung und Kontrolle entzieht, als positiven Beitrag zur demokratischen Entwicklung und der Bildung zivilgesellschaftlicher Strukturen zu bewerten.

2.2.3.1 Steuerliche Behandlung von Einkommen

In der Mehrzahl der Fälle gilt für die steuerliche Behandlung der Einkommen von Mitarbeitern deutscher ZGOs das folgende Muster: Auf die Einkommen der aus Deutschland entsandten Mitarbeiter

werden in der Regel im Einsatzland keine Steuern erhoben, während lokale Mitarbeiter selbstverständlich den nationalen Einkommensteuerregelungen unterliegen. Zwischen verschiedenen Ländern und der Bundesrepublik Deutschland bestehen Doppelbesteuerungsabkommen, die die Frage der Besteuerung von deutschen Mitarbeitern in ihren Einsatzländern regeln.

Abweichungen von diesem Muster sind zum Teil nur in Details festzustellen. So wird ausgeführt, dass in Angola nur die leitende Person eines Büros im Land steuerfrei bleibt, weitere ausländische Mitarbeiter dagegen den nationalen steuerrechtlichen Regelungen unterworfen sind.

Für Pakistan wird in einem Fall die Staatsbürgerschaft des Betreffenden als Kriterium dafür angegeben, ob das Einkommen im Land zu versteuern ist oder nicht. Dieses Kriterium kann in denjenigen Fällen von Bedeutung sein, in denen entsandte Mitarbeiter der deutschen ZGOs Staatsbürger des Kooperationslandes sind, die dann, falls eine solche Bestimmung tatsächlich buchstabengetreu umgesetzt würde, im Land steuerpflichtig wären. Allerdings wird an anderer Stelle darauf hingewiesen, dass mit Pakistan ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht. Für einige weitere Länder werden unklare oder widersprüchliche Handhabungen der Steuerfrage im Zusammenhang mit Gehältern beschrieben.

Mit Thailand besteht ein Doppelbesteuerungsabkommen. Allerdings wird in einem Fall ausgeführt, die Regierung mache ihren Wunsch, dass die Steuern in Thailand gezahlt werden, durchaus deutlich und der entsprechende Nachweis sei bei der Visa-verlängerung vorzulegen. Dies gilt nicht notwendigerweise für alle in Thailand vertretenen Organisationen, es liegen auch anders lautende Angaben vor wie beispielsweise eine steuerrechtliche Behandlung entsprechend der von Entwicklungshelfern auf der Grundlage eines Abkommens mit dem Außenministerium.

Auch in Bezug auf Ägypten und Russland wird ausgeführt, die Steuerfrage werde unterschiedlich gehandhabt: Die Steuerbehörden gingen dabei in Ägypten überwiegend nicht auf diejenigen Passagen

der Verträge mit den Ministerien ein, in denen steuerliche Aspekte geregelt werden, so die Angaben in einem Fall (vgl. Kapitel 4.1). Für Russland wird einerseits berichtet, Steuerpflicht bestehe, sobald die betreffende Person sich länger als 183 Tage, also ein halbes Jahr, im Land aufhalte. In einem anderen Fall sind die Einkommen des entsandten Personals in Russland steuerfrei, die Steuern werden in Deutschland gezahlt (vgl. Kapitel 4.2).

Für die Mongolei ebenso wie für Serbien-Montenegro wird angegeben, für alle Mitarbeiter der betreffenden Auslandsvertretung seien nationale steuerrechtliche Bestimmungen maßgeblich. In Ruanda sieht das neue NRO-Gesetz die Besteuerung der Gehälter ausländischer Mitarbeiter vor, wobei bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abzusehen ist, ob und in welcher Form das Gesetz auf deutsche ZGOs angewandt werden wird. In Uganda, so die Angaben, ist die Besteuerung entsandter Mitarbeiter ausländischer Organisationen in der Diskussion. Aus El Salvador wird berichtet, dass ausländische Fach- und Honorarkräfte nicht etwa steuerfrei gestellt sind, sondern den doppelten Steuersatz zu entrichten haben (20 statt 10 Prozent).

2.2.3.2 Steuern auf Importe und Mehrwertsteuer

Nur von einer Minderheit der Befragten werden Ausführungen dazu gemacht, wie die Behörden der Kooperationsländer steuerlich mit Importen von für die Projektarbeit benötigten Gütern umgehen. Dabei stehen problematische Fälle im Vordergrund. So wird etwa im Fall Tansania beklagt, die Steuerbefreiung für Projektgelder und Beschaffungen sei mit großem bürokratischem Aufwand verbunden. In Bezug auf Mali ist von einer teilweisen Steuerbefreiung auf Importe die Rede, in Madagaskar gilt die Steuerfreiheit nur unter bestimmten Bedingungen. In Haiti steht mit einem neuen NRO-Gesetz der Wegfall der Zollbefreiung für importierte Fahrzeuge bevor.

Besonders problematisch stellt sich die Lage in Serbien-Montenegro dar. Auf Importe auch beispielsweise von Haushaltsgütern wird ein Steuersatz von 30 Prozent erhoben. Diese Angaben stehen im Kon-

text eines rechtlich ungeklärten Status ausländischer ZGOs.

In einigen Fällen wird auf die Frage der Umsatz- bzw. Mehrwertsteuerzahlungen bei der Einfuhr von Gütern bzw. auf Ausgaben des laufenden Betriebes im Einsatzland eingegangen. Neben für die ZGOs positiven Beispielen wie Ghana (Mehrwertsteuerfreiheit) stehen einzelne Probleme wie etwa in Kolumbien (Umsatzsteuerfreiheit bei der Einfuhr steht in Frage). In Mali müssen nicht-staatliche ausländische Organisationen auf Strom, Wasser, Telefon etc. Mehrwertsteuer zahlen, während beispielsweise die GTZ davon befreit ist.

2.2.3.3 Finanztransfers: Kontrollen und Restriktionen

Zunächst ist festzuhalten, dass nur eine begrenzte Zahl der Befragten von Problemen in Bezug auf Finanztransfers aus Deutschland in die Kooperationsländer bzw. innerhalb von diesen berichtet. Dies lässt den Schluss zu, dass Gelder in aller Regel ohne relevante Probleme transferiert und eingesetzt werden können. Im Folgenden ist deshalb wiederum nur von einigen problematischen Fällen staatlicher Kontrolle über Finanztransfers deutscher ZGOs in die betreffenden Länder die Rede.

In einigen Ländern geht es dabei vor allem um umfangreiche Berichtspflichten bezüglich der Finanztransfers. So gilt für Angola, dass sämtliche Finanzierungen von Projekten offen zu legen sind. Die Berichtspflicht werde allerdings informell gehandhabt und könne tatsächlich in größeren Abständen wahrgenommen werden als in dem vorgesehenen Rhythmus von drei Monaten. Auch im Fall Haiti wird für die Zukunft in Verbindung mit einem neuen NRO-Gesetz eine stark ausgeweitete Berichtspflicht im Detail über Finanztransfers und Verwendung erwartet. Angesichts des politischen Umbruchs in Haiti in jüngster Vergangenheit – erst nach Bearbeitung des hier vorliegenden Fragebogens – wird allerdings abzuwarten sein, ob dieses Vorhaben unter den neuen politischen Rahmenbedingungen in gleichem Maße fortgeführt wird.

In Thailand dürfen in das Land transferierte Mittel nur in Thailand ausgegeben werden, eine problematische und unnötigen Aufwand verursachende Regelung in Fällen, in denen von Thailand aus auch Aktivitäten in anderen Ländern koordiniert werden sollen. In Bezug auf Simbabwe werden schwere Probleme benannt: So würden vermutlich Devisentransaktionen durch den Geheimdienst beobachtet. Innerhalb des Landes seien Transaktionen erschwert. In der Türkei existiert eine staatliche Aufsicht über Finanztransfers, Inspektionen erfolgen durch staatliche Aufsichtsorgane des Innenministeriums.

Einen Sonderfall stellt Afghanistan dar. Angesichts der Nichtexistenz eines Bankensystems wurden Transfers in einem Fall zunächst über Pakistan geleitet, um dann mit Hilfe des traditionellen Finanzwesens (Hawala) dort eingezahlt und anschließend in Afghanistan verfügbar gemacht zu werden. Dieser Weg wird als risikoreich beschrieben. Inzwischen befindet sich ein formalisiertes Bankwesen in Afghanistan im Aufbau. In einem weiteren Fall ist davon die Rede, die afghanische Regierung strebe eine Kontrolle über Finanztransfers in das Land an.

In mehreren Fällen wird das Thema der Umtauschkurse und der einzusetzenden Währungen erwähnt. In Simbabwe wird von politischer Einflussnahme auf die Umtauschkurse und damit verbundenen finanziellen Nachteilen für die deutsche ZGO berichtet. In Nigeria kommen verschiedene Wechselkurse zur Anwendung. Ein Abkommen mit der Regierung eröffnet der deutschen Organisation die Möglichkeit, ein Devisenkonto zu eröffnen und damit von einem vorteilhafteren Umtauschkurs zu profitieren. In Serbien werden Auszahlungen an Partner nur in Landeswährung vorgenommen, was zu Problemen beispielsweise bei internationalen Veranstaltungen führt.

In Ägypten sind vor allem die Partnerorganisationen von restriktiven Regelungen betroffen. Für Mitteltransfers an Partner wird in einem Fall die Notwendigkeit einer Genehmigung des Sozialministeriums genannt. Die Partnerorganisationen müssen die Herkunft ausländischer Mittel erläutern. Die Problematik des Mitteltransfers an Partner, so die Angaben, könne allerdings ggf. dadurch umgangen wer-

den, dass die deutsche Geberorganisation bestimmte Zahlungen direkt tätigt, ohne die Gelder zuvor formell an die Partnerorganisation übergeben zu haben. Es besteht die Befürchtung, ein neues NRO-Gesetz könne bei Anwendung auf Stiftungen zu verstärkter Kontrolle von Finanztransfers führen (vgl. Kapitel 4.1).

Indien kontrolliert Finanztransfers aus dem Ausland auf gesetzlicher Grundlage, dem FCRA (*Foreign Contribution Regulation Act*) von 1976, einem Gesetz, das aus der Zeit der Notstandsgesetzgebung unter Indira Gandhi stammt und von keiner späteren Regierung reformiert worden ist. Indische NROs können finanzielle Mittel aus dem Ausland nur über so genannte FCRA-Konten erhalten, für deren Einrichtung eine NRO eine Vielzahl von Bedingungen erfüllen muss. Gerade für jüngere NROs kann es deshalb sehr lange dauern, bis die Möglichkeit zum Mittelempfang gegeben ist. Deviseneingänge werden so staatlich registriert. Auch in Bangladesch müssen alle NROs registriert sein, um Mittel empfangen zu können. Jedes einzelne Projekt muss vom *NGO Affairs Bureau* genehmigt sein.

Eine besondere Häufung von Restriktionen ist in Südostasien zu beobachten. Für Kambodscha wird angeführt, dass transferierte Gelder ohne Rechtsgrundlage mit beträchtlicher Zeitverzögerung von der Nationalbank ausgezahlt werden, ein Vorgehen zum Vorteil der Banken, das allerdings auch in anderen Ländern und auch gegenüber Privatleuten beim Eingang von Auslandsüberweisungen nicht selten ist. In Laos werden Transfers von über 2000 US-Dollar registriert. In Vietnam ist das Finanzvolumen von Projekten ebenso im *Memorandum of Understanding* festgelegt wie auch die Verteilung und die Transfers innerhalb des Landes. Die Kontrolle erfolgt über Berichterstattung.

In Russland werden Finanztransfers aus dem Ausland ab einer bestimmten Höhe an die Steuerbehörde übermittelt. In einem Fall wird berichtet, dass auch der Stand der Barkasse kontrolliert werde und insgesamt ein sehr großer Aufwand in Bezug auf Transfers und Verfügbarkeit finanzieller Mittel betrieben werden müsse. Wie intensiv Kontrollen betrieben werden, ist offenbar von Organisation zu Organisation unterschiedlich. Ein besonderes Prob-

lem stellen Transfers innerhalb Russlands an Partnerorganisationen dar. Es wird ausgeführt, dass nach einem zum 1.1.2002 in Kraft getretenen Gesetz Gewinnsteuerzahlungen auf Projektzuwendungen vorgesehen sind, wobei Ausnahmen nur im Fall einer – im Verfahren intransparenten – spezifischen Registrierung als Geberorganisation beim Finanzministerium bestehen. Versuche, diese Registrierung zu erreichen, waren in diesem Fall bis dato nicht erfolgreich, so dass im Verhältnis zu russischen Partnerorganisationen bezüglich der Finanztransfers eine rechtlich ungeklärte Situation besteht, die nur mit Hilfskonstruktionen überbrückt werden kann. Von der betroffenen deutschen Institution wird dieser Schwebezustand als „latente Bedrohung der Arbeit“ interpretiert (vgl. Kapitel 4.2).

Auch in Georgien werden inländische Überweisungen an Partner strikt kontrolliert, während Überweisungen aus dem Ausland unproblematisch sind. Die Partner müssen zum Abheben von Mitteln – ausschließlich in nationaler Währung – Nachweise über ihre Gemeinnützigkeit und über die Verwendung der Summe vorweisen, um nicht mit Einkommensteuer belegt zu werden.

In Lateinamerika wird in Bezug auf mehrere Staaten von politischen Initiativen dortiger Regierungen bzw. Parlamente berichtet, Finanztransfers stärker zu kontrollieren. In Peru verabschiedete das Parlament einen entsprechenden Gesetzentwurf, der vom amtierenden Präsidenten Toledo allerdings nicht unterzeichnet wurde. Auch in Bezug auf Ecuador und Kolumbien ist von politischen Initiativen in diese Richtung die Rede, ohne dass entsprechende gesetzliche Grundlagen bislang geschaffen worden wären. In Nicaragua müssen jährlich Arbeitspläne und Angaben zum Finanzvolumen von Projekten eingereicht werden. In Brasilien werden Auslandsüberweisungen zwar registriert, geprüft und genehmigt, dieses Verfahren wird aber im Ergebnis als unproblematisch beschrieben.

Aus Kolumbien wird berichtet, dass einige Privatbanken im Jahr 2003 unter Bezugnahme auf eine Bestimmung zur Devisenkontrolle Überweisungen an Partnerorganisationen zurückhielten. Rechtsgrundlage ist dabei eine zur Bekämpfung von Geldwäsche erlassene Bestimmung der Bankenauf-

sicht von 1996 (*Circular Externa 025 de 2003, Junio 10 der Superintendencia Bancaria*), das nun auch auf die Überweisungen von Geberorganisationen angewendet wurde. So forderte eine Bank von Projektpartnern, Einsicht in die Projektverträge und Ausarbeitungen zu erhalten. Beträge wurden wochenlang zurückgehalten und/oder zurücküberwiesen, ohne dass Geber und Partner hinreichend informiert wurden. Interventionen auf höchster Ebene waren notwendig, um blockierte Gelder freizusetzen. Die deutsche Botschaft in Bogotá wurde um Unterstützung gebeten, bisher jedoch ohne spürbares Ergebnis.

Aus El Salvador wird in einem Fall berichtet, dass das Auslandsbüro in einer als unangemessen empfundenen Weise einer aufwändigen Wirtschaftsprüfung ausgesetzt ist, deren rechtliche Begründung als fragwürdig angesehen wird.

2.2.4 Restriktionen gegenüber Kooperationspartnern

Auch wenn im Folgenden verschiedene behördliche Restriktionen gegenüber Partnern von deutschen ZGOs dargestellt werden, ist doch zunächst noch einmal zu betonen, dass in einem großen Teil der Kooperationsländer, zu denen Informationen vorliegen, keine derartigen Eingriffe in die Arbeit und die Kooperation mit lokalen Partnern festgestellt wurden.

Wo Restriktionen gegenüber Kooperationspartnern vorliegen, sind zwei zentrale Begründungsmuster zu verzeichnen. Zunächst liegen Fälle vor, in denen ein generelles Misstrauen staatlicher Instanzen der Kooperationsländer gegenüber einheimischen NROs zu beobachten ist, das sich in einem ausgeprägten Kontrollbedürfnis niederschlägt. Das zweite relevante Begründungsmuster staatlicher Restriktionen bezieht sich auf bestimmte politische und gesellschaftliche Problemlagen, die von staatlicher Seite als sensibel bewertet werden. NROs, die in solchen Bereichen tätig sind, kann Misstrauen entgegengebracht werden, das wiederum zu Behinderungen in vielfältiger Art und Weise führen kann. Vor allem ein Bereich erscheint in diesem Zusammenhang immer wieder: Die Aktivitäten von Menschen-

rechts-NROs werden von den betroffenen Regierungen und Behörden besonders argwöhnisch betrachtet.

Die restriktiv eingesetzten Mittel sind vor allem administrativer Natur. Daneben liegen aber auch Berichte über direkte polizeiliche und juristische Eingriffe in die Tätigkeit von Partnerorganisationen deutscher ZGOs vor. Von zentraler Bedeutung sind Aufsicht über und Kontrolle von Finanzströmen zwischen ausländischen Geldgebern und einheimischen NROs (vgl. Kapitel 2.2.3.3). Darüber hinaus wird mehrfach von Behinderungen durch aufwändige Registrierungs- und Genehmigungsverfahren berichtet. Einen Hebel bietet das Steuerrecht, insbesondere in Fällen, in denen die nationale Steuergesetzgebung so intransparent oder sogar in sich widersprüchlich ist, dass die Behörden, so der politische Wille dazu besteht, mit großer Wahrscheinlichkeit vermeintliche Gesetzesverstöße feststellen können.

Aus Serbien-Montenegro, damals noch Bundesrepublik Jugoslawien, wird berichtet, dass es 1999 zu einem Konflikt zwischen Behörden und einer Partnerorganisation wegen in Montenegro erfolgter Zahlungen in DM kam, seinerzeit Zahlungsmittel in Montenegro, nicht aber in Serbien. Aufgrund dieses Vorwurfs wurden Mitarbeiterinnen mit Gefängnisstrafen bedroht sowie Unterlagen beschlagnahmt.

In Bangladesch wurde in einem Fall eine Partnerorganisationen, die, so die Angaben, auf einer informellen „schwarzen Liste“ gestanden habe, mit Wirtschaftsprüfungen schikaniert. Die Partner seien während der über ein Jahr lang verschleppten behördlichen Untersuchung „quasi vorverurteilt“ gewesen und hätten keine ausländischen Mittel erhalten dürfen. Die Partnerorganisationen wehren sich juristisch gegen diese Übergriffe. Die Deutsche Botschaft und das BMZ waren zur Unterstützung der Partnerorganisationen involviert, ihr Engagement wird als ausgesprochen positiv eingeschätzt.

Aus Indien wird von Schwierigkeiten von Partnerorganisationen berichtet, die sich insbesondere in der Menschenrechtsarbeit engagieren und gelegentlich von Mitarbeitern der Polizeibehörde *Central Bureau of Investigation* besucht werden. In einem

Fall sei es sogar zu handgreiflichen Auseinandersetzungen und zur Verwüstung des Büros einer Partnerorganisation gekommen. Ähnliche Berichte von Beobachtung durch Sicherheitsbehörden liegen aus Bangladesch vor. Zum Kontext ist anzumerken, dass die ausgesprochen problematischen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Partnerorganisationen nicht nur in ihrem Verhältnis zu staatlichen Stellen begründet liegen. Häufige gewalttätige Auseinandersetzungen behindern die Arbeit erheblich, dies zwischen verschiedenen ethnischen, religiösen und parteipolitischen Gruppen, aber auch aufgrund wirtschaftlicher Konflikte (Konzerne, Landlose, Zugang zu Ressourcen). Polizei und Justiz werden diesem Gewaltszenario gegenüber als vergleichsweise inaktiv beschrieben.

In einigen Fällen kam es zur Schließung von Partnerorganisationen. In einem Fall in Simbabwe handelte es sich um eine Menschenrechtsorganisation, die als Partner „im weiteren Sinne“ der deutschen ZGO bezeichnet wird. Für Simbabwe wird ausgeführt, geheimdienstliche Kontrolle und Überwachung seien ebenso allgegenwärtig wie die Unterwanderung und Unterdrückung regimekritischer Organisationen. In Tansania wurde einer Partnerorganisation die nach dem NRO-Gesetz notwendige Registrierung entzogen. Dieses Vorgehen wird eingeordnet in einen Kontext verbreiteter Behinderung regierungskritischer Öffentlichkeit, sowohl in Bezug auf Oppositionsparteien als auch von Medien. Der Partner verzichtete auf eine Klage gegen den Entzug der Registrierung. Angesichts des Umstandes, dass informelle Wege der Problemlösung mehr Erfolg versprechen als das Einlegen von Rechtsmitteln, entschieden sich die Verantwortlichen des Partners dafür, eine neue Organisation zu gründen.

Weitere bürokratische Restriktionen umfassen beispielsweise die Anforderung, jedes Einzelprojekt einer staatlichen Kommission und einer entsprechenden Organisation auf regionaler Ebene vorzulegen (Äthiopien). Dazu kommen in diesem Fall umfangreiche Berichtspflichten, so wie auch in Peru. Zur Verlängerung der Registrierung bei der staatlichen Behörde *Agencia Peruana de Cooperación Internacional* (APCI) müssen NROs detailliert zu ihrer Tätigkeit Auskunft geben. Darüber hinaus verlangt die APCI von den ausländischen Geldge-

bern zusätzliche evaluierende Stellungnahmen über den Mittelverbrauch und die Ergebnisse der durchgeführten Programme.

In Israel gibt es Fälle, in denen Partnerorganisationen durch langwierige bürokratische Prozeduren behindert wurden, so im Fall einer palästinensisch-israelischen Frauenorganisation. Angesichts der durch hohe Gewaltbereitschaft einzelner Gruppierungen auf palästinensischer Seite sowie durch die von israelischer Seite definierten Sicherheitsinteressen und deren Durchsetzung mit Hilfe der Armee bestimmten Rahmenbedingungen kann von normalen Arbeitsbedingungen für ZGOs kaum die Rede sein. So wird auch von der Demolierung des Büros einer Partnerorganisation durch die israelische Armee berichtet.

2.2.5 Punktuelle Versuche der Einflussnahme durch staatliche Instanzen

Abschließend sollen hier einige Beispiele dafür benannt werden, wie staatliche Instanzen der Kooperationsländer in Einzelfällen versuchen, auf bestimmte Aspekte der Tätigkeit deutscher ZGOs Einfluss zu nehmen, ohne dass dies als Element einer systematischen Behinderung interpretiert werden könnte.

Zum einen geht es um Versuche von Seiten der Regierungen von Kooperationsländern, Projekt- bzw. Hilfsaktivitäten in von der Regierung bevorzugte Regionen zu lenken. Dies wird aus Äthiopien und Simbabwe berichtet. In beiden Ländern ist dazu auf die jeweils konfliktive ethnische Machtverteilung mit einer dominierenden Ethnie gegenüber ethnischen Minderheiten zu verweisen. Auch zu Haiti liegt ein entsprechender Bericht vor.

Zum zweiten wird versucht, auf die Einstellung des lokalen Personals Einfluss auszuüben. Dies gilt wiederum für Haiti und beispielsweise für Ruanda noch Ende der 90er Jahre. Die im letztgenannten Fall eingesetzten Druckmittel, so die Angaben, reichten von der Behinderung der Arbeit bis hin zu Todesdrohungen. Hier wird deutlich, dass auch punktuelle Versuche der Einflussnahme in einem

durch Gewalt und Gewalterfahrungen geprägten Kontext durchaus Besorgnis erregende Dimensionen annehmen können.

2.2.6 Rechtsunsicherheit und potenzielle Restriktionen

Für zahlreiche Länder wird angegeben, auf eine unabhängige Justiz sei im Falle von Problemen kein Verlass. Auch in Ländern, aus denen keine tatsächlichen Restriktionen und Behinderungen der Tätigkeit deutscher ZGOs berichtet werden, stellt ein solcher Kontext insofern eine Restriktion dar, als geplante Tätigkeiten problemantizipierend daraufhin geprüft werden müssen, ob sie im Verhältnis zu Regierungen und Behörden der Einsatzländer zu Verstimmungen führen könnten. Beispielsweise für Benin und Togo wird angegeben, es habe zwar keine Versuche der direkten Einflussnahme gegeben, allerdings könne man sich nicht auf eine unabhängige Justiz verlassen. Auch für Ghana gilt Ähnliches, ebenso für die Maghrebstaaten insgesamt, besonders in Fällen von politischer Brisanz.

3 Rechtliche Statusformen deutscher ZGOs in den Kooperationsländern und ihre Relevanz

Deutsche ZGOs sind in den Kooperationsländern unter einer Vielzahl von rechtlichen Statusformen tätig. Das Spektrum reicht vom völligen Fehlen eines Status über Vereinbarungen mit Fachministerien, Tätigkeiten als internationale NROs, spezifischen Vereinbarungen etwa für die politischen Stiftungen, Formen eines diplomatischen Status bis zur Tätigkeit als unselbstständige Zweigstelle der deutschen Mutterorganisation.

Innerhalb eines Landes sind auch strukturell ähnliche deutsche ZGOs nicht unbedingt unter dem gleichen rechtlichen Status tätig. Nur in einer Minderheit der Fälle gibt es eine klare gesetzliche Regelung, die unterschiedslos auf alle deutschen ZGOs angewendet wird. In dieser Vielfalt spiegeln sich zum einen historische Faktoren wider. So ist der

rechtliche Status einer deutschen ZGO im betreffenden Kooperationsland zum einen in der Regel Ergebnis von Vereinbarungen, die im Moment der Tätigkeitsaufnahme getroffen wurden. Dabei kann eine Rolle spielen, wer die ersten Ansprechpartner auf staatlicher Seite für die jeweilige ZGO waren. Darüber hinaus wird deutlich, dass auch das Tätigkeitsprofil einer ZGO Bedeutung für die Gestalt des rechtlichen Status hat. Eine ZGO beispielsweise, die vor allem mit staatlichen Partnern und wissenschaftlichen Institutionen im Bildungsbereich aktiv ist, wird möglicherweise statusrechtlich anders behandelt als eine deutsche NRO, die gemeinsam mit nationalen NROs in anderen Bereichen tätig ist.

Eine weitere Variable stellt die Form der Präsenz einer deutschen ZGO im Kooperationsland dar. Die Unterhaltung eines Auslandsbüros bringt in der Regel andere statusrechtliche Konsequenzen mit sich als die Kooperation mit nationalen Partnern, ohne dass die deutsche ZGO selber mit einem Büro im Land vertreten wäre. Einen Sonderfall stellen ZGOs dar, die als deutsche Sektion Teil eines internationalen Dachverbandes sind und in den Kooperationsländern über entsprechende nationale Partner verfügen. Eigene Auslandsbüros werden nur in Ausnahmefällen unterhalten, wenn der lokale Partner nicht über die notwendigen Ressourcen zur Projektdurchführung verfügt.

Die beschriebene Vielfalt muss nicht notwendigerweise ein Problem darstellen. Aus Sicht der deutschen ZGOs ist es das zentrale Anliegen, einen Status zu finden, der eine möglichst problemarme Tätigkeit ermöglicht. So sind Erleichterungen willkommen beispielsweise in Bezug auf aufenthaltsrechtliche Regelungen für entsandtes Personal, in Fragen dessen steuerlicher Behandlung, bezüglich des Imports von für die Projektdurchführung notwendigen Gütern sowie übergreifend in Bezug auf die Akzeptanz des Tätigkeitsspektrums der ZGOs im Kooperationsland. Wenn alle diese Vorteile beispielsweise ohne klaren rechtlichen Status gegeben sind, besteht aus pragmatischen Erwägungen heraus kein Veränderungsbedarf, im Gegenteil, ein Drängen auf rechtliche Klärung bzw. Vereinheitlichung der Behandlung verschiedener deutscher ZGOs könnte im Ergebnis zu einer im Vergleich weniger günstigen Situation führen. Es sei allerdings noch

einmal betont, dass auch in diesen Fällen von Seiten der ZGOs grundsätzlich begrüßt würde, sollte eine statusrechtliche Formalisierung der eigenen Tätigkeit durch die Regierungen der Kooperationsländer im Rahmen einer sachgerechten und nicht mit unangemessenen Restriktionen verbundenen gesetzlichen Regulierung vorgenommen werden.

Änderungs- und Klärungsbedarf entsteht dann, wenn zum einen die gegenwärtig bestehenden Rahmenbedingungen der eigenen Tätigkeit als unbefriedigend und problematisch wahrgenommen werden und wenn außerdem die Erwartung besteht, dass eine statusrechtliche Veränderung substantielle Verbesserungen mit sich bringen würde. Letzteres ist selbst dann nicht selbstverständlich, wenn von einer unbefriedigenden Situation ausgegangen wird. Es wurde bereits ausgeführt, welche überragende Bedeutung politische Faktoren für das Verhältnis zwischen deutschen ZGOs einerseits und den Regierungen und Behörden der Kooperationsländer andererseits haben. Zur Problemlösung kann es daher von größerer Bedeutung sein, im Dialog mit den politisch relevanten Stellen eine Veränderung herbeizuführen, als den Hebel der statusrechtlichen Veränderung zu wählen.

Es gibt keine Form des rechtlichen Status für deutsche ZGOs in den Kooperationsländern, die als grundsätzlich erstrebenswert bezeichnet werden könnte. Eine nur in Einzelfällen beschriebene Ausnahme stellt lediglich im Fall der deutschen politischen Stiftungen die Existenz spezifischer Vereinbarungen zwischen Regierung und Stiftungen dar, die die Möglichkeit bieten, Aufgaben und Tätigkeitsprofil der Stiftungen präzise zu definieren und angemessene Erleichterungen der Tätigkeit zu vereinbaren – ein für die Stiftungen ausgesprochen positiver Rechtsstatus (vgl. Kapitel 3.9). Grundsätzlich ist aber entscheidend, welche tatsächlichen Handlungsspielräume, welche praktischen Erleichterungen, welche Sicherheiten und Risiken für die Tätigkeit einer ZGO bestehen. Die Frage des statusrechtlichen Titels erscheint demgegenüber als zweitrangig und hängt von einer Vielzahl von im jeweiligen Kooperationsland gegebenen Faktoren ab.

3.1 Problemfreie Tätigkeit ohne klaren rechtlichen Status

Mit Südafrika und Mexiko sollen hier zwei Beispiele für Staaten genannt werden, aus denen auch ohne einen eindeutigen Rechtsstatus von einer weitgehend problemfreien Tätigkeit deutscher ZGOs berichtet wird. Von staatlicher Seite wird keine Notwendigkeit gesehen, die Tätigkeit der deutschen ZGOs durch Verträge oder Gesetze zu regulieren. In Mexiko besteht in einem Fall lediglich eine steuerrechtliche Registrierung als nationaler Arbeitgeber. In einem weiteren Fall wird ein ähnlicher Status für die Tätigkeit in Mexiko angestrebt. Die Angaben für Südafrika sind nicht einheitlich, neben einer Tätigkeit ohne Rechtsstatus steht in anderen Fällen der Status vergleichbar dem eines gemeinnützigen Vereins. Alle Befragten stimmen darin überein, dass keinerlei Restriktionen für die Tätigkeit deutscher ZGOs bestehen, die Behörden handelten auch auf dem Gebiet der unvermeidlichen Formalitäten unkompliziert und kooperativ.

Die einzige hier vertretene ZGO, die in Indien ein Auslandsbüro unterhält, beschreibt ihre rechtliche Situation als „geduldete ausländische NRO mit unbestimmtem Rechtsstatus“, die allerdings faktisch als juristische Person in Erscheinung tritt, Verträge schließt, Steuern zahlt etc. Aus der rechtlichen Unklarheit, so die Angaben, erwachsen der ZGO keine Probleme.

3.2 Fehlender rechtlicher Status aufgrund schwacher staatlicher Strukturen

Somalia/ Somaliland bietet ein Beispiel für ausgesprochen schwache staatliche Strukturen mit dem Ergebnis, dass kein eindeutiger rechtlicher Status für die Tätigkeit deutscher ZGOs besteht. Im konkreten Fall besteht für die Tätigkeit in den Bereichen Nothilfe und Ressourcenschutz im international nicht anerkannten Somaliland zwar eine Anbindung an das Landwirtschaftsministerium, prägend für die Arbeit aber ist die sehr begrenzte Relevanz staatlicher Autorität gegenüber lokalen, traditionell begründeten Machtstrukturen. Dies legt den Schluss nahe, dass ein Drängen auf statusrechtliche Klärung

kaum ein prioritäres Mittel sein kann, um die Durchführung der Tätigkeit zu stabilisieren.

3.3 Probleme aufgrund statusrechtlicher Unklarheit

In mehreren Fällen wird von Problemen berichtet, die mit statusrechtlicher Unklarheit zusammenhängen und gegenüber denen eine Klärung für sinnvoll erachtet wird. Dies gilt beispielsweise für einen Fall in El Salvador, in dem – im Gegensatz zu anderen deutschen ZGOs – ein legaler Status verweigert wird. Folge sind Probleme bei der Visaerteilung. Die Frage steht auf Seiten der Betroffenen im Raum, ob politische Gründe auf salvadorianischer Seite für diese ungleiche Behandlung deutscher ZGOs verantwortlich sein könnten.

Für Serbien-Montenegro wird eine statusrechtliche Absicherung als unerlässlich bezeichnet, da – wie zuvor beschrieben – zahlreiche Restriktionen bestehen. Für die Tätigkeit einer deutschen ZGO besteht eine Anmeldung als Korrespondentenbüro einer ZGO-eigenen Zeitschrift (vgl. dazu die ähnliche rechtliche Konstruktion in der Vergangenheit in Russland, Kapitel 4.2.). In einem anderen Fall wird die Tätigkeit vom Auslandsbüro der deutschen ZGO in Bosnien-Herzegowina aus koordiniert.

Für Kuba wird beschrieben, dass sich europäische NROs bislang erfolglos dafür eingesetzt haben, eine rechtliche Klarstellung der Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit zu erreichen. In einem Fall wird der Status Quo als „Tolerierung einer ausländischen NRO“ beschrieben. Dabei führt das Fehlen einer Rechtsform u. a. dazu, dass weder die Eröffnung eines Bankkontos möglich ist noch die Einrichtung eines ständigen Projektes im Land. Die Einreise mit Touristenvisa wird toleriert, jedoch besteht die Befürchtung, dass ein derartiges Prozedere jederzeit auch gegen die Arbeit der deutschen ZGOs instrumentalisiert werden kann. In einem anderen Fall besteht zwar eine Registrierung beim zuständigen Ministerium als im Land tätige internationale NRO und über jedes Einzelprojekt wird mit diesem eine Vereinbarung abgeschlossen, gleichwohl wird ausgeführt, dass es keine gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit der deutschen ZGOs gibt, keine vertragli-

chen Bindungen mit der kubanischen Regierung bestehen und keine Eröffnung eines Auslandsbüros möglich ist.

Diese scheinbar in sich widersprüchliche Konstruktion einer Registrierung mit Vereinbarungen über und Kontrollen von Einzelmaßnahmen, ohne dass damit in anderen Ländern selbstverständliche Handlungsspielräume für die deutschen ZGOs verbunden wären, wird vor dem Hintergrund der politischen Situation erklärbar. Ein unabhängiger NRO-Sektor spielt, wie auch die betreffende ZGO ausführt, in den sozialistisch geprägten Entwicklungsvorstellungen der kubanischen Regierung keine zentrale Rolle. Trotzdem kann die kubanische Regierung ein pragmatisches Interesse daran haben, dass ausländische NROs im Land tätig sind und so externe finanzielle Mittel für die Entwicklung des Landes eingesetzt werden können. Registrierung und Einzelvereinbarungen über Maßnahmen spiegeln das latente Misstrauen gegenüber nicht-staatlichen und noch dazu ausländischen Akteuren wider. Internationalen ZGOs einen klar definierten rechtlichen Status einzuräumen, würde aus einer pragmatischen und ideologisch flexiblen Regelung ein politisches wie ideologisches Zugeständnis mit – aus kubanischer Regierungssicht – unabsehbaren Folgen machen, ein Schritt, zu dem die Kommunistische Partei Kubas offensichtlich nicht bereit ist.

Aus Angola wird der Fall einer konfusen Situation berichtet. Unterschiedliche Registrierungen bestehen beim Justizministerium und beim Sozialministerium. Seit Dezember 2002 regelt ein Dekret die Aktivitäten von NROs. Nach den hier vorliegenden Angaben widerspricht dieses Dekret allerdings teilweise den Bestimmungen des Vereinsgesetzes. Zusätzlich besteht ein spezifischer Kooperationsvertrag, dessen Relevanz bzw. die Relevanz seiner Verlängerung wiederum unklar ist, da auch eine Bescheinigung des Justizministeriums dahin gehend vorliegt, die ZGO dürfe ihre Tätigkeit in Angola ausüben. Rechtsunsicherheit entsteht hier durch unklare Zuständigkeit und parallele Aktivitäten verschiedener staatlicher Instanzen des Einsatzlandes. Auf eine statusrechtliche Klärung wird hingearbeitet, ohne dass eine aktive Rolle der Bundesregierung für sinnvoll und nötig erachtet würde.

3.4 Diplomatischer Status und ähnliche Statusformen

In Bezug auf einige Kooperationsländer wird – durchweg von politischen Stiftungen – von einem diplomatischen Status des entsandten Personals berichtet. So gilt beispielsweise in Bulgarien für die entsandten Mitarbeiter und ihre Familienangehörigen auf der Grundlage einer Akkreditierung der Stiftung im bulgarischen Außenministerium ein solcher Status, der als dem eines Attachés der Botschaft vergleichbar beschrieben wird. Zu den praktischen Konsequenzen gehören bevorzugte Abfertigung bei der Ein- und Ausreise, die Nutzung diplomatischer Kennzeichen und die zollfreie Einfuhr von Gütern. Die deutschen Stiftungsmitarbeiter unterliegen nicht dem bulgarischen Steuerrecht.

Eine gesetzliche Regelung, so die Erläuterung, gibt es für die Tätigkeit der deutschen politischen Stiftungen in Bulgarien nicht. So sei die Bereitschaft der bulgarischen Seite, eine diplomatische Akkreditierung vorzunehmen, aus praktischen Gründen gerne aufgenommen worden, habe dieser Weg es doch erlaubt, die geschilderten Erleichterungen für die Durchführung der Tätigkeit abzusichern. Anliegen von Stiftungsseite sei es nicht gewesen, um des Status willen eine derartige Akkreditierung anzustreben, sondern die sich anbietende Möglichkeit einer bestmöglichen Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Stiftungsarbeit zu nutzen. Die deutsche Botschaft habe dies immer befürwortet.

Ein ähnlicher Fall wird aus Benin berichtet, wo zwar die betreffende Stiftung nicht mehr, wie in der Vergangenheit, den Status einer diplomatischen Vertretung genießt, sondern den einer internationalen Organisation, die entsandten Vertreter, so die vorliegenden Angaben, verfügen aber weiterhin über diplomatischen Status. Es wird kein Handlungsbedarf der Bundesregierung gesehen. Weiterhin sind – zumindest in Bezug auf die jüngere Vergangenheit – Kirgisistan und Usbekistan zu nennen. Es wird angegeben, der diplomatische Status biete in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion einen gewissen Schutz vor bürokratischer und politischer Willkür, gleichzeitig wird allerdings darauf hingewiesen, dass rechtliche Statusfragen nur von geringer Bedeutung sind gegenüber der Frage des politi-

schen Willens auf Seiten der Regierungen der Kooperationsländer. In Kirgisistan gilt der diplomatische Status seit Ende 2003 nicht mehr, während sich die Frage der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Tätigkeit deutscher ZGOs in Usbekistan ohnehin neu stellt, angesichts der Initiative von usbekischer Seite, diese einer restriktiven Gesetzgebung zu unterwerfen (vgl. Kapitel 3.6).

3.5 Verträge und Kooperationsvereinbarungen mit nationalen Regierungen und Ministerien

In zahlreichen Fällen arbeiten deutsche ZGOs auf der Grundlage von Verträgen, die mit nationalen Regierungen bzw. Fachministerien abgeschlossen wurden. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Tätigkeit auf der Grundlage von Verträgen und Kooperationsvereinbarungen sich nicht eindeutig von anderen Statusformen abgrenzen lässt. So kann eine Tätigkeit unter einem nationalen NRO-Gesetz gegeben sein, unter dem wiederum ein Vertragsverhältnis mit einem Ministerium besteht, das die Bedingungen der Tätigkeit genauer regelt.

Die Erfahrungen mit derartigen Regelungen sind unterschiedlich. Auf der einen Seite stehen Fälle, in denen auf Grundlage derartiger Verträge eine weitgehend problemfreie Tätigkeit möglich ist. Ein Beispiel ist Nigeria. Die vertraglichen Regelungen werden von der betreffenden ZGO als ausreichend und positiv bezeichnet, ein Veränderungsbedarf bezüglich des rechtlichen Status bestehe nicht. Probleme seien auf den Gebieten der Rechtswirklichkeit und der politischen Rahmenbedingungen gegeben, eine Problemlösung sei dabei allerdings nicht über rechtliche Veränderungen zu erreichen.

In anderen Fällen besteht die Einschätzung, dass Regierungen der Kooperationsländer es vorziehen, deutschen ZGOs keinen Rechtsstatus als ausländische NROs zuzugestehen und an die Stelle eines solchen Status lediglich einzelne Kooperationsvereinbarungen zu setzen. Die Tätigkeit auf einer solchen Grundlage bringt erhöhte Unsicherheit mit sich, auch wenn nicht unbedingt konkrete Probleme benannt werden können. So wird beispielsweise aus Tunesien berichtet, man habe sich um die Anerken-

nung als NRO bemüht, diese sei allerdings verweigert worden. Auch in Algerien ist eine Anerkennung als ausländische NRO wegen fehlender rechtlicher Grundlagen nicht möglich.

Für vertragliche Regelungen zwischen deutschen ZGOs und nationalen Regierungen bzw. Behörden gilt, dass der Status als solcher wenig über die tatsächlichen Rahmenbedingungen der Tätigkeit einer deutschen ZGOs aussagt. Von entscheidender Bedeutung ist, ob ein Vertrag der betreffenden ZGO praktische Erleichterungen einräumt (Importe, steuerrechtliche und aufenthaltsrechtliche Regelungen etc.) und ob bzw. in welcher Weise vertraglich die Handlungsspielräume der ZGOs möglicherweise eingengt sind. Ein Extrembeispiel bietet dabei Nordkorea. Die Tätigkeit der deutschen ZGO findet statt auf der Grundlage eines *Memorandum of Understanding* mit dem staatlichen Partner – andere Partner sind nicht möglich – sowie zusätzlichen *Letters of Understanding* in Bezug auf einzelne Maßnahmen. Ergebnis ist eine aus politischen Gründen in höchstem Maße regulierte und kontrollierte Tätigkeit der deutschen ZGO.

3.6 Status einer internationalen NRO und NRO-Gesetze

Grundsätzlich gilt in Fällen, in denen ein Status als internationale NRO besteht, Ähnliches wie zuvor für vertragliche Vereinbarungen mit Regierungen und Ministerien beschrieben: Vor- und Nachteile dieser Statusform lassen sich nicht pauschal bewerten. Entscheidend ist, welche tatsächlichen Folgen für die Tätigkeit dieser Status hat, das Spektrum ist wiederum breit. Als legitim, dies sei noch einmal betont, muss in Bezug auf NRO-Gesetzgebungen das Anliegen der Regierungen der Kooperationsländer betrachtet werden, gesetzliche Grundlagen für die zum Teil nahezu unüberschaubare Zahl von NROs zu schaffen. Nicht zuletzt sind unter dem Titel „NRO“ auch unseriöse Organisationen tätig, die nicht notwendigerweise gemeinnützige Ziele verfolgen. Gleichzeitig stellt sich aber immer die Frage, ob und in welcher Weise über nachvollziehbar sinnvolle gesetzliche Regelungen hinaus ein Interesse an Kontrolle und Einflussnahme auf Seiten der Regierungen greift.

Von besonderem Interesse sind hier Entwicklungstendenzen in Bezug auf nationale NRO-Gesetzgebungen, denen deutsche ZGOs unterworfen wären. Aus zahlreichen Ländern wird aus den letzten Jahren von neuen NRO-Gesetzgebungen berichtet (z. B. Ruanda, Tansania, Ägypten) bzw. von Bestrebungen auf Seiten der jeweiligen Regierungen oder Parlamente, den NRO-Sektor gesetzlich zu regulieren (z. B. zahlreiche lateinamerikanische Länder, Ghana). Es ist ein Trend erkennbar in Richtung auf eine verstärkte Kontrolle und Regulierung des NRO-Sektors in zahlreichen Kooperationsländern. Zwar liegen nur aus einer Minderheit der Kooperationsländer Berichte über derartige Gesetze oder Bestrebungen vor, aber es fällt auf, dass in keinem dieser Fälle eine durchweg positive Einschätzung abgegeben wird, sondern Sorgen bestehen, dass mit einer gesetzlichen Regulierung verstärkte bürokratische Anforderungen, Kontrollen und Berichtspflichten verbunden sein könnten. Wo wie beispielsweise in Ägypten NRO-Gesetzgebungen derartige Restriktionen beinhalten (vgl. Kapitel 4.1), bemühen sich deutsche ZGOs darum, über direkte Vereinbarungen mit den Regierungen einen anderen Status für die eigene Tätigkeit zu erreichen.

Ein prägnantes Beispiel für den Versuch staatlicherseits, das ZGO-Spektrum verstärkt zu kontrollieren, bietet der Fall Usbekistan. Schon bevor das im Folgenden dargestellte aktuelle Problem Anfang 2004 auftrat, wurden, so wird berichtet, immer wieder Versuche unternommen, die Tätigkeit der deutschen Organisationen zu kontrollieren, indem Detailinformationen über die Partnerorganisationen angefordert wurden. Bisher, so die vorliegenden Angaben, ließ sich dies ignorieren. Nationale NROs werden noch nicht als stark genug eingeschätzt, um aus eigener Kraft erfolgreich Auseinandersetzungen mit den staatlichen Stellen zu bestreiten.

Im aktuellen Fall geht es in Usbekistan um die Anwendung eines schon zuvor bestehenden Gesetzes auf die deutschen ZGOs. Gefordert wird eine neue Registrierung beim Justiz- statt beim Außenministerium, verbunden mit umfangreichen Berichtspflichten und Offenlegung der Finanzierungsquellen. Insbesondere sind auch usbekische Partnerorganisationen betroffen, die Finanzmittel nur noch in Ver-

bindung mit strikten Kontrollen und steuerrechtlicher Erfassung empfangen dürften. Verbunden sind diese Forderungen mit Drohungen etwa in Bezug auf mögliche Kontensperrung. Offen ist die Frage, ob die politische Absicht hinter einer solchen Neuregelung auf eine umfassende Kontrolle ausländischer nicht-staatlicher Organisationen zielt, oder ob die deutschen Organisationen im Ergebnis in vergleichsweise geringem Umfang von diesen Regelungen tatsächlich betroffen sein würden. Einige politische Stiftungen sind bereits unter den neuen Bedingungen registriert. Von besonderem Interesse ist hier der Beitrag deutscher staatlicher Instanzen im Prozess der Problemlösung. Die deutsche Botschaft hat gegenüber usbekischen Stellen die mit der Neuregelung verbundenen Sorgen deutlich gemacht. Eine Übereinkunft für alle mit BMZ-Mitteln ausgestatteten Organisationen durch Regierungsverhandlungen zu erzielen, widerspräche allerdings dem Selbstverständnis vieler deutscher ZGOs bezüglich ihrer Unabhängigkeit. Die Botschaft kann unterhalb der Ebene von Regierungsverhandlungen im Dialog mit usbekischen Stellen unter Verweis auf die grundsätzliche Unterstützung der Tätigkeit von ZGOs darauf hinwirken, angepasste Problemlösungen im Einzelfall zu erleichtern und die politischen Rahmenbedingungen, die als wesentlich für die zukünftige Rechtswirklichkeit in der Anwendung der genannten Regelungen zu betrachten sind, positiv zu gestalten.

Darüber hinaus soll der Fall der Türkei hier beispielhaft Erwähnung finden. Auf türkischer Seite, so die vorliegenden Angaben, besteht aktuell das Interesse, die Aktivität von nationalen wie internationalen ZGOs gesetzlich zu regulieren und eine einheitliche rechtliche Grundlage zu schaffen. Inzwischen liegen Durchführungsbestimmungen vor, über deren Gestaltung zwischen der betreffenden deutschen ZGO und der türkischen Seite schon zuvor ein Dialog stattgefunden hat. Insgesamt wird die Regelung nicht als die Tätigkeit der ZGO einschränkend bewertet, eine gezielte Behinderung der deutschen ZGO lasse sich aus dem Text nicht ableiten.

Es wird betont, dass letztlich die Frage der Handhabung der neuen Bestimmungen von entscheidender Bedeutung sein wird, im konkreten Fall komme es in hohem Maße auf die Personen auf staatlicher

Seite an, mit denen man im Zusammenhang mit einem Problem zu tun habe. Ein Problem bestehe im Umgang mit Behörden darüber hinaus darin, dass auf staatlicher Seite oft Informationsdefizite festzustellen seien in Bezug den Charakter und das Tätigkeitsspektrum deutscher ZGOs.

Der Fall Türkei steht beispielhaft für andere Fälle von entsprechenden Gesetzgebungen. Auf Seiten der deutschen ZGO besteht in aller Regel Unsicherheit, welche Folgen die Gesetze für die eigene Arbeit haben werden. In jedem Fall wird bürokratischer Aufwand befürchtet, mögliche Tendenzen in Richtung auf verstärkte Kontrollen werden sorgfältig beobachtet. Ob und in welcher Weise deshalb ein anderer Status angestrebt wird, ist eine Frage der Alternativen. Das Beispiel Usbekistan zeigt, dass in besonders schweren Fällen der Bundesregierung bzw. den deutschen Botschaften eine wichtige Rolle bei der Problemlösung zukommen kann.

3.7 Status einer nationalen NRO

Nur in Einzelfällen sind deutsche ZGOs im Kooperationsland mit dem Status einer nationalen NRO tätig, so beispielsweise in Brasilien. Es besteht das Anliegen, eine Statusveränderung herbeizuführen, allerdings, so die Angaben, ist eine Legalisierung als ausländische Stiftung erst nach mehrjähriger Tätigkeit im Land möglich. Insgesamt werden die Rahmenbedingungen der Tätigkeit als sehr positiv beschrieben, allerdings bringe der Status mit sich, dass zur Problemlösung gelegentlich „Hilfskonstruktionen“ notwendig seien.

3.8 Status einer ausländischen Niederlassung der deutschen Zentrale

In einigen Ländern sind deutsche ZGOs als Filialen der deutschen Zentralen registriert. Dies gilt beispielsweise für mittelosteuropäische Staaten wie die Tschechische Republik, Polen und Rumänien. Von spezifischen Problemen im Zusammenhang mit diesem Status wird nicht berichtet. Zur Registrierung der deutschen politischen Stiftungen als Niederlassungen ihrer Zentralen in Russland sei hier auf

die separaten Ausführungen in Kapitel 4.2 verwiesen.

3.9 Spezifische Statusregelungen für die deutschen politischen Stiftungen

In einigen Fällen existieren für die deutschen politischen Stiftungen spezifische Regelungen, die in den vorliegenden Fällen als ausgesprochen positiv beschrieben werden. Für die deutschen Stiftungen liegt in solchen, konkret auf sie bezogenen Regelungen der Vorteil, dass sie mit ihren besonderen Charakteristika nicht einer Gesetzgebung unterworfen werden, die für ZGOs anderen Typs entworfen wurde und so für vielfältige Missverständnisse und hohen Klärungsbedarf und -aufwand verantwortlich sein kann.

Dies gilt beispielsweise für Argentinien. Ein Dekret des Staatspräsidenten von 1992 schafft die Rechtsgrundlage für die Arbeit der Stiftungen, ergänzt durch ein weiteres Dekret aus dem Jahr 2003, mit dem die Zuständigkeit auf das Außenministerium übertragen wurde. Einnahmen, d. h. Projektmittel aus Deutschland, und Ausgaben müssen den Steuerbehörden in Form einer Jahresbilanz vorgelegt werden. Ansonsten wird von keinerlei Beschränkungen berichtet.

In Kenia besteht seit September 2003 eine Vereinbarung zwischen der kenianischen Regierung und vier im Land tätigen deutschen politischen Stiftungen. Die Vereinbarung verweist auf das bilaterale Abkommen über Technische Zusammenarbeit, sie sei aber lediglich als Ergänzung zu diesem Abkommen zu verstehen. Damit besteht eine klare Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der politischen Stiftungen in Kenia, verbunden mit praktischen Erleichterungen der Tätigkeit. Diese Regelung löst, so die Angaben, eine Situation unterschiedlicher Statusformen ab, in einem Fall bestand zuvor eine bilaterale Vereinbarung zwischen Regierung und einer Stiftung.

3.10 Tätigkeit über Kooperationspartner ohne Unterhaltung eines Auslandsbüros

Im größten Teil der Fälle von Tätigkeiten deutscher ZGOs ohne eigenes Büro im Kooperationsland, d. h. ausschließlich über nationale Kooperationspartner, ist für die deutsche Seite mangels direkter Präsenz im Land kein rechtlicher Status notwendig und vorgesehen. In vielen Fällen wird von den einheimischen Partnerorganisationen eine Registrierung verlangt, oft verbunden mit bürokratischen Auflagen, um finanzielle Mittel aus dem Ausland entgegennehmen zu dürfen (vgl. Kapitel 2.2.4). Aber auch positive Beispiele werden genannt. Für die Dominikanische Republik werden die Rahmenbedingungen als besonders positiv beschrieben: Nationale NROs arbeiteten in einem in der Regel rechtssicheren Raum, es gebe auch für Internationale NROs eindeutige Rechtsgrundlagen, die einklagbar seien.

In einigen Fällen allerdings wählten deutsche ZGOs eine spezifische Form der Schaffung eines Rechtsstatus:

- Im Fall Indiens ging von Seiten einer deutschen Organisation schon 1961 die Initiative zur Gründung eines Vereins im Einsatzland aus, der in Indien als Treuhänder fungierte. Die Zusammenarbeit besteht bis heute, allerdings wird seit 1990 zusätzlich auch mit anderen Partnern zusammengearbeitet.
- Auch aus Haiti wird von einer ähnlichen Konstruktion berichtet: In den 80er Jahren wurde die Tätigkeit über eine auf Initiative der deutschen Organisation gegründete haitianische NRO gewährleistet. Strukturelle und personelle Defizite dieser NRO waren schließlich der Grund, sich um Registrierung als internationale NRO zu bemühen. Einen weiteren Grund stellten geänderte Konditionen von kofinanzierenden Instanzen dar, so der Europäischen Union, die eine anerkannte Präsenz der deutschen NRO im Einsatzland erforderlich machen. Seit 1996 besteht eine Registrierung in Haiti als NRO.

4 Ausgewählte Länderbeispiele mit spezifischen Problemkonstellationen und Konfliktlagen

4.1 Zur Tätigkeit deutscher politischer Stiftungen in Ägypten

Im Fall Ägypten sind mehrere Problemkonstellationen dafür verantwortlich, dass die zukünftigen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der Stiftungstätigkeit sich gegenwärtig in einem noch offenen Verhandlungsprozess befinden.

Zum gesellschaftlichen und politischen Kontext in Ägypten ist zunächst darauf zu verweisen, dass das Land im *Freedom House Index* zu den am niedrigsten bewerteten gehört, was die Qualität der Gewährleistung politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten angeht. Seit zehn Jahren liegt der Wert nahezu stabil bei 6,5 oder 6,6 mit der eindeutigen Bewertung Ägyptens als *not free*. Ägypten, so die Bewertung von *Freedom House*, ist geprägt durch die Abwesenheit freier und fairer Wahlen, durch repressive Maßnahmen gegenüber Oppositionellen, das Fehlen rechtsstaatlicher Standards, stark eingeschränkte Versammlungs- und Organisationsfreiheit sowie Begrenzungen der Pressefreiheit.¹²

Der Status Index von Bertelsmann stellt für das Land „ungünstige Voraussetzungen für marktwirtschaftliche Demokratie“ fest, die vierte von fünf Kategorien, von „Marktwirtschaftliche Demokratien im Konsolidierungsprozess“ als höchster Bewertung bis zur Feststellung „gravierender Hindernisse“ für eine marktwirtschaftliche Demokratie am unteren Ende der Skala. „Eine Agenda für eine weitere politische Liberalisierung ist in Ägypten derzeit nicht vorhanden“, so der Länderreport: „sodass die demokratische Ordnung weiterhin nur nominell besteht.“¹³

12 Vgl. <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/egypt.htm> (14.04.04).

13 <http://bertelsmann-transformation-index.de/139.0.html> (10.07.04)

Die politischen Stiftungen arbeiten unter unterschiedlichen Statusformen. Dies hat historische Gründe. Die Rahmenbedingungen bei der Aufnahme der Tätigkeit waren jeweils verschieden, was das Tätigkeitsspektrum, die politischen Ansprechpartner und den Zeitpunkt der Aufnahme angeht. Die rechtlichen Statusformen reichen von Verträgen mit zwei Ministerien, verbunden mit einer formalen Bestätigung des Regionalbüros durch den Premierminister, bis zu einer Tätigkeit ohne formale Registrierung, wobei der entsandte Mitarbeiter als temporärer Mitarbeiter der Partnerorganisation behandelt wird. In einem weiteren Fall fand die Arbeit der Stiftung in den 80er und 90er Jahren auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen mit Ministerien statt, im Jahr 2002 allerdings wurde die Stiftung, so ihre Angaben, in die Liste derjenigen Organisationen aufgenommen, deren Status im deutsch-ägyptischen Kulturabkommen von 1959 und dem Zusatzabkommen von 1984 geregelt ist. Im vierten Fall wiederum ist eine Stiftung auf Grundlage eines Präsidialdekretes von 1977 tätig und verfügt über Abkommen mit Partnern aus verschiedenen Bereichen, darunter auch einem Ministerium.

Die Stiftungen formulieren je nach Zufriedenheit mit ihrem gegenwärtigen Status unterschiedliche Wünsche in Bezug auf mögliche statusrechtliche Veränderungen. In den beiden letztgenannten Fällen wird kein Veränderungsbedarf gesehen, bis hin zur Einschätzung, ein Drängen auf statusrechtliche Veränderungen von deutscher Seite könne kontraproduktiv wirken. In den ersten beiden Fällen dagegen wird eine unterstützende Rolle der Bundesregierung zur Klärung der Statusfrage als sinnvoll bewertet. In diesen Fällen besteht Unsicherheit bezüglich der Auswirkungen eines neuen NRO-Gesetzes von 2002, das umfangreiche Rechenschaftspflichten gegenüber ägyptischen Behörden beinhaltet. Dazu zählen die Verpflichtungen, regelmäßig das Jahresprogramm dem Außenministerium und dem Ministerium für Soziale Angelegenheiten vorzulegen und das Außenministerium vorab über alle Tätigkeiten zu informieren, die einer politischen Zustimmung bedürfen, so internationale Konferenzen und Seminare. Daten über das Personal müssen bei beiden Ministerien vorgelegt werden, die sich zusätzlich vorbehalten, jegliche zusätzliche Informationen zu verlangen, die sie als notwendig erachten.

Demgegenüber gibt es Bemühungen von Stiftungsseite um eigene Vereinbarungen mit der ägyptischen Regierung, die beispielsweise auf der Grundlage von Regelungen im Kulturabkommen bzw. dem über Technische Hilfe stehen könnten.

Hier stellt sich die grundsätzliche Frage danach, ob, unter welchen Bedingungen und in welcher Form die Einbeziehung politischer Stiftungen in ein bilaterales Abkommen für sinnvoll gehalten wird. Eine solche Einbeziehung mit entsprechendem Notenwechsel zwischen den beteiligten Regierungen berührt notwendigerweise die Frage nach der Unabhängigkeit der politischen Stiftungen als Organisationen, die ausdrücklich nicht im Auftrag der Bundesregierung handeln, sondern mit ihrer Zustimmung und finanziellen Unterstützung eigenverantwortlich tätig sind. Ein in der Diskussion relevanter Aspekt ist die Frage, ob der Fall der bereits über die Aufnahme in die o.g. Liste im Zusammenhang mit dem deutsch-ägyptischen Kulturabkommen abgesicherten Stiftung als Präzedenzfall betrachtet werden kann, oder ob Unterschiede im Tätigkeitsprofil der deutschen Stiftungen in Ägypten auch von deutscher Seite eine unterschiedliche Sichtweise auf die Möglichkeit und Rechtfertigung eines solchen Status implizieren. Eine Erweiterung des Kreises derjenigen Stiftungen, die in dieser Form statusrechtlich abgesichert sind, war auf Stiftungsseite durchaus in der Diskussion als eine möglicherweise sinnvolle pragmatische Form der Absicherung, wird aber vom Auswärtigen Amt nicht befürwortet.

Abgesehen von umfangreichen bürokratischen Erfordernissen sind auf Seiten der Stiftungen keine direkten Eingriffe durch staatliche Instanzen in die Tätigkeit zu verzeichnen. Für Partnerorganisationen wird ausgeführt, dass durchaus in mehr oder weniger großem Umfang Behinderungen und Schikanen existieren. Gleichzeitig werden zahlreiche informelle Regeln für die Arbeit als relevant benannt. Die Auswahl gesellschaftspolitischer Themen, die in der Stiftungsarbeit aufgegriffen werden, müsse in Abstimmung mit den Partnerorganisationen sorgfältig vorgenommen werden, es bestehe auch auf Seiten der Partner eine Tendenz dazu, potenziell konfliktiven und das Verhältnis zu den Behörden belastenden Themen auszuweichen.

Zusammenfassend lässt sich das in Ägypten gegebene Szenario als ein Spannungsfeld beschreiben, in dem das Interesse an rechtlicher und politischer Absicherung, das Interesse an Nicht-Gefährdung existierender Handlungsspielräume, unterschiedliche Tätigkeitsprofile und Traditionen der Stiftungen, grundsätzliche Fragen nach dem Verhältnis von politischen Stiftungen und bilateralen Abkommen sowie nicht immer klare Interessen gegenüber ausländischen politischen Stiftungen von ägyptischer Seite (NRO-Gesetz) in Einklang gebracht werden müssen. In Bezug auf eine mögliche aktive Rolle des BMZ und der deutschen Botschaft ist dabei das Problem zu benennen, dass die Einschätzungen der deutschen politischen Stiftungen in diesem Punkt keineswegs deckungsgleich sind.

4.2 Zur Tätigkeit deutscher politischer Stiftungen in Russland

Die Tätigkeit deutscher politischer Stiftungen in Russland findet unter in vieler Hinsicht komplizierten Rahmenbedingungen statt. Aus historischen Gründen besteht auf russischer Seite eine ambivalente Haltung gegenüber Deutschland und den Deutschen, ausgesprochen positive Wahrnehmungen stehen neben negativen Einstellungen aufgrund der Erfahrungen aus den Kriegen des 20. Jahrhunderts.

Seit der politischen und gesellschaftlichen Öffnung unter dem sowjetischen Präsidenten Gorbatschow und dem folgenden Zerfall der Sowjetunion befindet sich Russland noch auf dem Weg zu einem parlamentarisch-demokratisch regierten Rechtsstaat.

Im USAID *NGO Sustainability Index* 2002 wird für Russland mit 4,0 ein relativ schlechter Wert angegeben. Insgesamt bestehe jedoch eine Dynamik hin zu einer Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Allerdings konstatiert USAID weiterhin Risiken für die Entwicklung eines unabhängigen NRO-Sektors, so seien viele NROs tatsächlich „*government-organized NGOs*“ in direkter Abhängigkeit von

staatlichen Instanzen.¹⁴ Auch das *Legal Environment* wird lediglich mit 4,0 bewertet. Die entsprechende Gesetzgebung sei „*primitive and unclear*“, allerdings sei nicht von einer systematischen Behinderung der Tätigkeit von NROs auszugehen. Als ein zentrales Problem werden steuerrechtliche Fragen benannt.

Der *Freedom House Index* indessen verzeichnet für Russland eine deutliche Abwärtstendenz bezüglich politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten. Während für die 90er Jahre stabile Indexwerte von 3,4 genannt werden, liegt der Wert in den Jahren 2001 bis 2003 bei 5,5. Damit erhält Russland noch den Status „*partly free*“, der Wert bewegt sich allerdings bereits in der Nähe der Herabstufung in die Kategorie „*not free*“. „*Russia is backsliding in key areas of democratic governance and rule of law*“, so *Freedom House*. Präsident Putin unterminiere die ökonomische Basis der Opposition, die zunehmende Zentralisierung der Macht beschränke die Handlungsspielräume für zivilgesellschaftliches Engagement und unabhängige Medien.¹⁵

Im Bertelsmann Status Index bezüglich des politischen Transformationsprozesses liegt Russland im Mittelfeld auf Platz 41 unter 116 untersuchten Staaten. Für die politische Transformation und für die Transformation zur Marktwirtschaft werden gleiche Werte vergeben. Der entsprechende Länderreport zu Russland spricht von einem „ambivalenten Ergebnis“ und konstatiert neue Einschränkungen demokratischer Prinzipien sowie erhebliche Reformfortschritte im wirtschaftlichen Bereich.¹⁶

Bis 2000/2001 waren die politischen Stiftungen beim Außenministerium als so genannte „Korres-

14 Vgl. USAID *NGO Sustainability Index* 2002. http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngo_index/2002/russia.pdf (14.4.04), S. 142f.

15 Freedom House: *Nations in Transit* 2004. A report on the Russian Federation, Executive Summary. http://www.freedomhouse.org/pdf_docs/research/nitransit/2004/nitrusexsum2004.pdf (14.4.04).

16 <http://bertelsmann-transformation-index.de/159.0.html> (10.07.04).

pondentenpunkte“, d. h. als Büros stiftungseigener Publikationen registriert. Diese Konstruktion, so die vorliegenden Angaben, stammt aus den frühen 90er Jahren, als es in Russland bzw. der GUS im Kontext des politischen Umbruchs noch keinerlei rechtliche Grundlagen für die Tätigkeit von ausländischen Organisationen wie den politischen Stiftungen gab.

In einem Fall bestand parallel zu der Registrierung als Korrespondentenbüro über viele Jahre ein Memorandum über gegenseitige Zusammenarbeit mit dem russischen Außenministerium, das allerdings keine Rechtsverbindlichkeit besaß, sondern „eher die Form einer Absichtserklärung“ hatte und sich automatisch jeweils um ein weiteres Jahr verlängerte. Es zeigt sich, in welchem hohem Maße Sicherheit und Handlungsspielräume der Stiftungsarbeit von politischen Entscheidungen der russischen Seite geprägt waren.

Die Initiative zu einer statusrechtlichen Veränderung hin zur Registrierung beim Justizministerium als unselbstständige Niederlassungen ausländischer Organisationen ging Ende der 90er Jahre von der russischen Seite aus. Es wird ausgeführt, dass die deutschen Stiftungen auch unter Beteiligung der deutschen Botschaft versuchten, einen besonderen Status für die politischen Stiftungen zu erreichen. Ein solcher besonderer Status könnte u. a. dazu beitragen, die Tätigkeit der Stiftungen abzugrenzen von „politischer Betätigung“, die ausländischen Organisationen grundsätzlich untersagt ist. Die Anwendung der Kategorie „politische Betätigung“ stellt eine Grauzone dar, innerhalb derer auf eine unabhängige Justiz kein Verlass ist, sondern die Bewertung nach politischen Kriterien von russischer Seite den entscheidenden Faktor darstellt.

Die russische Seite war allerdings nicht bereit, den gewünschten spezifischen Status für die politischen Stiftungen einzurichten. Seit 2001 sind die politischen Stiftungen deshalb beim Justizministerium wie beschrieben akkreditiert.

Bisher, so die übereinstimmenden Angaben, hat es noch keine konkreten Probleme aufgrund der unklaren Definition „politischer Betätigung“ gegeben. Kontrollen, etwa über Finanztransfers aus Deutschland, werden angeführt, aber als insgesamt nicht

hinderlich für die Stiftungsarbeit bewertet. Das bürokratische Prozedere wird als umständlich und zeitraubend beschrieben, habe allerdings bislang nicht den Charakter einer gezielten Behinderung von Stiftungsarbeit angenommen. In einem Fall wird die Bewertung vorgenommen, der neue Status ermögliche eine flexiblere Tätigkeit als zuvor.

Betont wird in mehreren Fällen die Bedeutung informeller Wege der Problemlösung, d. h. sorgfältig aufgebauter und gepflegter Kontakte zu Behörden und politisch relevanten Stellen, um im Falle von Problemen nicht eine juristische, aber eine politische Entscheidung im Sinne der Stiftungsarbeit zu befördern. In einem Fall wird allerdings auch davor gewarnt, die Bedeutung derartiger informeller Kontakte überzubewerten.

Es bestehen keine formell festgelegten Restriktionen der Stiftungsarbeit, jedoch wird auf informelle Beschränkungen verwiesen, etwa in Bezug auf Themen im Kontext des Tschetschenien-Konfliktes.

Es sind Fälle bekannt, in denen nationale Partner aus Gründen, die nicht in direktem Zusammenhang mit ihrer Kooperation mit deutschen Organisationen stehen, staatlichem Druck etwa in Form von außergewöhnlich umfangreichen Steuerprüfungen ausgesetzt waren. Als problematisch wird in einem Fall die Weiterleitung von Projektmitteln an Kooperationspartner beschrieben. Unklar ist die steuerliche Behandlung von Finanztransfers, das Verfahren, so die Angaben in einem Fall, sei intransparent. Die unklare Situation wird als „latente Bedrohung“ der Stiftungsarbeit aufgefasst (vgl. Kapitel 2.2.3.3).

Der Bereich der Umweltpolitik wird als sensibel benannt. In einem Fall wird ausgeführt, dass Partner-NROs, die in diesem Bereich tätig sind, Einschüchterungen und Schikanen ausgesetzt waren, bis hin zur Durchsuchung des Büros einer Partner-NRO durch den Inlandsgeheimdienst. Hintergrund ist die in Russland teilweise verbreitete Wahrnehmung, der Einsatz für die Lösung ökologischer Probleme stelle eine Bedrohung nationaler wirtschaftlicher Interessen dar. Darüber hinaus wird die enge Verflechtung zwischen politischen und wirtschaftlichen Akteuren genannt. Ergänzend ist anzumerken, dass in diesem Zusammenhang in der

Problemwahrnehmung auf russischer Seite auch die Dimension militärischer Interessen eine große Rolle spielen kann. Demgegenüber wird aber darauf hingewiesen, dass mit Hilfe zivilgesellschaftlichen, organisierten Drucks Kommunikation mit den Behörden über diesen konkreten Fall möglich wurde. Das Ermittlungsverfahren wurde ohne weitere Maßnahmen eingestellt.

Eine politisch aktive Rolle der Bundesregierung wird in einem Fall nur in einem Punkt für geboten erachtet: Die Aufnahme der politischen Stiftungen in die Kategorie der Organisationen, denen laut Reiseabkommen vom Dezember 2003 Erleichterungen bei der Erteilung von Visa gewährt werden, wird als erstrebenswert genannt. In einem weiteren Fall wird es als aussichtslos betrachtet, in Russland durch eine solche aktive politische Rolle Veränderungen herbeiführen zu wollen. Von anderer Seite wird der Wunsch formuliert, die Bundesregierung möge sich im politischen Dialog mit der russischen Regierung allgemein dafür einsetzen, die Rahmenbedingungen der Stiftungstätigkeit in Russland zu verbessern.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Stiftungen in Russland im Kontext eines erst entstehenden Rechtsstaates tätig sind. Zivilgesellschaftliche Strukturen sind im Entstehen befindlich, müssen sich aber mit einer Vielzahl von staatlichen Restriktionen auseinandersetzen. Die Handlungsspielräume der politischen Stiftungen sind in hohem Maße abhängig vom politischen Willen der russischen Seite. Gleichzeitig bestehen zahlreiche Grauzonen, die russischen Behörden potenziell Raum bieten für Einschränkungen der Stiftungsarbeit, auch wenn solche Einschränkungen, wie oben dargestellt, bislang nicht in relevantem Umfang eingetreten sind. Die juristische Ebene hat im Vergleich zur politischen Ebene eine ausgesprochen geringe Bedeutung.

4.3 Zur Tätigkeit deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen in Kolumbien

Die spezifischen Probleme der Tätigkeit deutscher ZGOs und insbesondere auch ihrer Partner in Kolumbien sollen hier gesondert behandelt werden als

ein herausragendes Beispiel für einen politischen und gesellschaftlichen Kontext, der von einer Vielzahl von Gewaltakteuren und von schweren Menschenrechtsverletzungen geprägt ist. Das Spektrum umfasst Polizei und Armee, paramilitärische Einheiten, verschiedene Guerillaorganisationen und nicht politisch tätige, sondern gewinnorientierte, kriminelle Akteure vor allem aus dem Bereich des Drogengeschäftes. Die Grenzen zwischen diesen Akteuren sind nicht immer klar zu ziehen. Welche dieser Akteure die Rahmenbedingungen auch der Tätigkeit von ZGOs wesentlich prägen, ist von Region zu Region sehr unterschiedlich.

Über die vergangenen zehn Jahre ist eine tendenzielle Verschärfung der Verhältnisse in Bezug auf politische Rechte und bürgerliche Freiheiten in Kolumbien festzustellen. Für 1993 nennt *Freedom House* noch einen Indexwert von 2,3, entsprechend dem Status als „free“. In den Folgejahren ist ein rapides Absinken des Wertes zu beobachten, seit 1996 steht der Wert mit nur einer kurzen Ausnahme bis 2003 konstant bei 4,4, verbunden mit der Bewertung „partly free“. ¹⁷ Der Bertelsmann Status Index verortet Kolumbien auf Platz 46 von 116 untersuchten Staaten. Der Wert für die politische Transformation liegt dabei allerdings unter dem für die marktwirtschaftliche Transformation – bezüglich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit würde Kolumbien deutlich weiter hinten in der Rangfolge liegen. ¹⁸

Die zentralen Probleme für ZGOs sind dabei weniger statusrechtlicher Natur. Es wird von Bestrebungen in Kolumbien berichtet, ein nationales Entwicklungsgesetz durchzusetzen, mit dem Kontrollmechanismen auch über die Tätigkeit privater Träger etabliert würden. Bisher kam es nicht zur Verabschiedung einer solchen gesetzlichen Regelung, es wird allerdings erwartet, dass auch in Zukunft Initiativen in Richtung auf verstärkte Kontrolle von Seiten der kolumbianischen Behörden gegeben sein werden.

17 <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/columbia.htm> (02.06.04).

18 <http://bertelsmann-transformation-index.de/37.0.html> (10.07.04).

In einem Fall besteht kein Vertragsverhältnis zwischen der betreffenden deutschen ZGO und kolumbianischen Behörden. Kooperationsverträge werden direkt mit kolumbianischen, nichtstaatlichen Partnerorganisationen geschlossen.

In einem weiteren Fall hat sich die deutsche Organisation nach jahrelanger Tätigkeit mit dem Status einer NRO nach kolumbianischen Recht mit Erfolg darum bemüht, sich unter einer im Jahr 2003 getroffenen, spezifischen bilateralen Vereinbarung zwischen den beiden Regierungen nunmehr als Zweigstelle der deutschen Zentrale registrieren zu können und als Teil der internationalen Kooperation der Bundesrepublik Deutschland betrachtet zu werden. Es wird betont, dass dieser Status ausdrücklich den staatlichen Schutz der Aktivitäten der Organisation garantiert.

Zu Problemen bezüglich des Handelns von Behörden und staatlichen Instanzen wird zum einen auf fehlende oder mangelhafte Verfolgung von Straftaten verwiesen. Zum anderen wird angemerkt, dass der kolumbianische Staat mit seinen Institutionen in zahlreichen Regionen nur begrenzt vertreten und handlungsfähig ist.

Auf die Tätigkeit deutscher ZGOs bezogen liegen unterschiedliche Erfahrungen mit Versuchen staatlicher Einflussnahme vor. In einem Fall wird von Problemen mit der äußerst bürokratischen Erteilung von Visa für ausländische Mitarbeiter berichtet. In Bezug auf Finanztransfers aus Deutschland wird von der Blockade von Geldern durch private Banken unter Berufung auf ein Gesetz gegen Geldwäsche berichtet (vgl. Kapitel 2.2.3.3).

Mit der Tätigkeit im Kontext des seit vielen Jahren andauernden Gewaltszenarios liegen unterschiedliche Erfahrungen vor. In einem Fall wird berichtet, die Kooperationspartner pflegten in der Regel ein neutrales bis kooperatives Verhältnis zu den Behörden. Drohungen seien allerdings vor allem von Seiten nichtstaatlicher Akteure zu verzeichnen mit drastischen Folgen bis hin zur Notwendigkeit, einen lokalen Projektmitarbeiter angesichts von Morddrohungen nach Deutschland und damit in Sicherheit zu bringen.

In einigen Fällen sind vor allem schwere Beeinträchtigungen der Arbeit kolumbianischer Kooperationspartner zu verzeichnen. So wird in Bezug auf Menschenrechtsorganisationen berichtet, dass deren Aktivitäten auch von staatlicher Seite mit Misstrauen verfolgt werden. In einem Fall wird angeführt, der Begriff „Menschenrechte“ sei inzwischen politisch so belastet, dass Partner diesen aus Programmtiteln entfernten, um ihre Projekte zu schützen.

Projektmitarbeiter sind nach Angaben einer ZGO schweren Repressalien in erster Linie durch Paramilitärs in Zusammenarbeit mit Militärs, aber auch durch Guerillaorganisationen ausgesetzt. Die Tätigkeit von Partnerorganisationen findet so zu einem Teil unter direkter Gefahr für Leib und Leben von Mitarbeitern statt. Es gibt Fälle von Morden und Verschwindenlassen von Projektmitarbeitern. In einem anderen Fall wird ausgeführt, Bedrohungen gingen tatsächlich mehr von nichtstaatlichen Gewaltakteuren aus als von staatlichen Instanzen.

Mitarbeiter von Kooperationspartnern sehen mit besonderer Sorge in bestimmten Regionen die umfassende Einbeziehung der Zivilbevölkerung in den bewaffneten Konflikt durch staatliche Stellen. Dies geschieht durch umfassende Verteilung von Waffen sowie durch den Aufbau von „Informantennetzen“, wobei Informationen über „subversive Betätigung“ bezahlt werden und in diesem Rahmen getroffene Aussagen ohne weitere Prüfung gerichtsverwertbar sind – ein Umstand, der ein deutliches Licht auf die fehlende Relevanz rechtsstaatlicher Prinzipien wirft.

Angesichts der unklaren Machtverteilung zwischen verschiedenen Akteuren in vielen Regionen Kolumbiens wird beschrieben, dass Kooperationspartner sich im konkreten Fall zur Konfliktlösung informell um den Dialog mit relevanten Entscheidungsträgern bemühen, ob auf der Seite staatlicher oder auch nichtstaatlicher Akteure.

Alle beteiligten deutschen ZGOs sind sich einig in der Auffassung, dass eine aktive Rolle der Bundesregierung jenseits der unmittelbar mit der Tätigkeit deutscher Organisationen verbundenen Frage nach Statusproblemen und Erleichterungen der Arbeit im Detail vor allem im Sinne eines Drängens auf allgemeine Verbesserung der politischen Rahmenbe-

dingungen wünschenswert ist: Respektierung der Menschenrechte, Wiederaufnahme von Friedensverhandlungen, Fortführung des Dialogs zur weiteren Demokratisierung und Konfliktlösung. Dazu ist im Fall einer betroffenen Organisation zu ergänzen, dass konkrete Unterstützung in Fragen der Visaerteilung und der Abwicklung von Finanztransfers hilfreich wäre.

In Kolumbien stehen rechtliche Probleme zweifellos im Hintergrund gegenüber den mit der umfassenden Präsenz von Gewalt gegebenen politischen Problemen. Für die beteiligten deutschen ZGOs stellt sich zwangsläufig die Frage, unter welchen Rahmenbedingungen eine sinnvolle Arbeit angesichts der vielerorts gegebenen Gewalteskalationen möglich ist. Die Möglichkeiten der Bundesregierung, in einem solchen Kontext kurzfristig unterstützend initiativ zu werden, müssen, abgesehen von den geschilderten Detailproblemen, als gering eingeschätzt werden. Von überragender Bedeutung ist demgegenüber die Unterstützung eines politischen Prozesses in Richtung auf Konfliktlösung, Abbau von Gewalt und Rechtsunsicherheit.

4.4 Zur Tätigkeit deutscher politischer Stiftungen in Pakistan

Pakistan gehört zu den Brennpunkten der Weltpolitik und ist in hohem Maße geprägt sowohl durch interne gesellschaftliche Konflikte als auch durch Auseinandersetzungen mit bzw. die Einbeziehung in Konfliktszenarien in Nachbarstaaten. Letzteres gilt für die Rolle Pakistans in Bezug auf die politischen Entwicklungen in Afghanistan. Gleichzeitig besteht seit vielen Jahren der Konflikt mit dem östlichen Nachbarn Indien um die Region Kaschmir. Wie in anderen islamisch geprägten Staaten ist auch in Pakistan ein konfliktives Verhältnis zu verzeichnen zwischen Kräften, die eine stark islamisch geprägte Gesellschaftsordnung anstreben und anderen, die eine solche Islamisierung ablehnen.

Im Bertelsmann Status Index liegt Pakistan auf Platz 69 von 116 untersuchten Staaten und innerhalb der Kategorie „Ungünstige Voraussetzungen für marktwirtschaftliche Demokratie“. Dabei ist es, wie auch im zuvor dargestellten Fall Kolumbiens, der Wert

für die Transformation zur Marktwirtschaft, der ein noch deutlich schlechteres Abschneiden verhindert.¹⁹ Im *Freedom House Index* erhält Pakistan extrem niedrige Bewertungen. Während noch in den 90er Jahren mittlere Werte zwischen 3,5 und 4,5 für die Gewährleistung politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten mit einer Gesamtbewertung als „*partly free*“ zu verzeichnen sind, notiert *Freedom House* ab 2000, seit der Machtübernahme durch die Armee, die Beurteilung „*not free*“ mit Werten zwischen 7,5 und 5,5. *Freedom House* vermerkt eine leichte Aufwärtstendenz auf Grundlage der zwar nicht in vollem Umfang fairen, aber doch freien Wahlen im Oktober 2002.²⁰

Umso bemerkenswerter ist dabei, dass die deutschen politischen Stiftungen in Pakistan unter ausgesprochen positiven statusrechtlichen Rahmenbedingungen tätig sind. Es besteht seit 1993 ein spezifisches Vertragsverhältnis mit der „*Economic Affairs Division*“ des pakistanischen Wirtschafts- und Finanzministeriums. Auslandsmitarbeiter werden analog zu den für deutsche Experten der Technischen Zusammenarbeit geltenden Regelungen behandelt. Die Zusammenarbeit mit den pakistanischen Behörden wird als unproblematisch beschrieben, Eingriffe in die Stiftungstätigkeit im Sinne einer Instrumentalisierung gesetzlicher Regelungen gegen die Stiftungen oder auch politisch motivierter Natur werden nicht berichtet. In einem Fall wird der Status der Stiftung als „der beste in ganz Südasien“ bezeichnet.

Die zentralen Probleme der Tätigkeit der deutschen politischen Stiftungen sind den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geschuldet. So wird beispielsweise die Tätigkeit im Bereich „Frauenrechte“ als problematisch beschrieben. Es wird berichtet, dass pakistanische Partnerorganisationen, die auf diesem Gebiet tätig sind, öffentlichen Anfeindungen ausgesetzt waren bis hin zur persönlichen Gefährdung von Mitarbeiterinnen.

19 <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/37.0.html> (10.7.04)

20 <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/pakistan.htm> (30.5.04).

Des Weiteren wird ausgeführt, dass die Rahmenbedingungen der Stiftungstätigkeit durch das Nebeneinander staatlicherseits kodifizierten Rechts und traditioneller Rechtssysteme gekennzeichnet sein können. Solche verschiedenen Gesetzstraditionen werden als potenziell widersprüchlich beschrieben, vielfältige normative Konflikte können entstehen zwischen traditionellem Stammesrecht, der islamischen Scharia, der kolonialen Gesetzgebung und dem modernen Zivil- und Strafrecht. Die Folge in derartigen Situationen sei allgemeine Rechtsunsicherheit.

Offensichtlich besteht auf Seiten der pakistanischen Regierung das Interesse an einem positiven Verhältnis zur westlichen Welt, darunter auch Deutschland, das sich u. a. auch in einer für die Region nicht überall üblichen, ebenso positiven Haltung gegenüber den zwar nicht staatlichen, aber doch erklärtermaßen von der Bundesregierung in ihrer Tätigkeit unterstützten politischen Stiftungen niederschlägt. Dies eröffnet den Stiftungen Handlungsspielräume in einem Staat, in dem parlamentarische Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nur bedingt zum Tragen kommen und in dem auf gesellschaftlicher Seite Einstellungen gegenüber Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einem teils konfliktiven und offenen Verhandlungsprozess befinden. Umso bedeutender erscheint in diesem Kontext die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten verpflichtet sehen.

5 Regionale Entwicklungstendenzen

Die im Folgenden für bestimmte Regionen bzw. Kontinente beschriebenen Entwicklungstendenzen bezüglich der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie der staatlichen Regulierung der Tätigkeit von deutschen ZGOs können nur als sehr allgemeine Einordnung verstanden werden. Die Komplexität der Situationen in den einzelnen Ländern verbietet eine Verallgemeinerung, weil sie zu einer Vereinfachung und damit verzerrten Darstellung der Verhältnisse zwingen würde. Trotzdem ist es in einigen Fällen möglich, länderübergreifende Entwicklungstendenzen zu identifizieren und diese

zu historischen und aktuellen politischen Gemeinsamkeiten in Bezug zu setzen.

5.1 Transformationsländer Mittel- und Südosteuropas

In den meisten Transformationsländern Mittel- und Südosteuropas sind – in unterschiedlichem Ausmaß und nicht immer mit der gleichen Geschwindigkeit – rund 15 Jahre nach dem politischen Umbruch bereits große Erfolge beim Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen erzielt worden. Teilweise sind die betreffenden Staaten am 1. Mai 2004 zu Mitgliedern der Europäischen Union geworden, andere, so Rumänien und Bulgarien, streben mittelfristig einen EU-Beitritt mit Aussicht auf Erfolg an.

Diese Entwicklung hin zu demokratischer und gesellschaftlicher Stabilität korreliert mit den Berichten der befragten Organisationen, die für Polen, die Tschechische Republik, Rumänien und Bulgarien von einer weitgehend problemfreien Tätigkeit berichten. Es bestehen keine relevanten Einschränkungen der Handlungsspielräume der deutschen Organisationen. Die staatliche Regulierung ihrer Tätigkeit beschränkt sich auf formale Anforderungen wie Registrierung und Visapflicht, ohne dass damit eine Behinderung der Arbeit verbunden wäre. Dies lässt den Schluss zu, dass die Tätigkeit der deutschen Organisationen als Beitrag zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unterhalb der Schwelle von zwischen den betreffenden Regierungen bilateral vereinbarten Kooperationsmechanismen anerkannt wird.

Besonders bemerkenswert ist dies angesichts der historischen Belastungen im Verhältnis zwischen Deutschland und mehreren Transformationsländern, Belastungen, die auch in jüngerer Vergangenheit im jeweiligen bilateralen Verhältnis politische Relevanz besessen haben. Beispielhaft dafür sei nur die sowohl in Deutschland als auch in der Tschechischen Republik geführte Debatte um die historische Bewertung der Benes-Dekrete genannt. Es wird dabei deutlich, dass auch bei Bestehen unterschiedlicher Einschätzungen keine Seite ein politisches Interesse daran hat, den Prozess der europäischen

Integration durch derartige, historisch belastete Fragen zu gefährden. Deutsche ZGOs können, gemeinsam mit ihren nationalen Partnern, einen Beitrag zur Überwindung solcher historisch bedingten gegenseitigen Vorbehalte leisten.

Anders stellt sich die Situation in den bezüglich der Entwicklung stabiler Demokratien noch sehr fragilen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien dar. Zwar sind in Bosnien-Herzegowina von staatlicher Seite keine relevanten Restriktionen zu verzeichnen, die Tätigkeit deutscher ZGOs findet aber notwendigerweise im Kontext vielschichtiger und ineinander verschränkter Konfliktlagen statt. Jede Betrachtung rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen muss die faktische Teilung des Landes in eine bosniakisch-kroatische Föderation und die Republika Srpska ebenso berücksichtigen wie das, wie es in einem Bericht benannt wird, „schwer zu durchschauende Beziehungsgeflecht zwischen internationaler Gemeinschaft und lokaler Politik“.

In Serbien-Montenegro indessen zeigen sich die charakteristischen Probleme eines erst vergleichsweise kurzen Transformationsprozesses, in dem Relikte aus der autoritären Milosevic-Ära noch präsent sind und bisher weder ein stabiles Spektrum konkurrierender demokratischer Kräfte noch eine funktionierende Rechtsstaatlichkeit zu verzeichnen ist. Die Tätigkeit deutscher ZGOs ist geprägt durch fehlende Rechtsgrundlagen und die Tätigkeit belastende, bürokratische Hindernisse.

5.2 Russland und die zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion

Zur Entwicklung in Russland wurde bereits detailliert Stellung genommen. Die politischen Rahmenbedingungen der Tätigkeit deutscher ZGOs sind einerseits durch die überragende weltpolitische Bedeutung Russlands mit den entsprechenden Konsequenzen für das bilaterale Verhältnis zwischen den Regierungen geprägt, andererseits auf politischem wie rechtlichen Gebiet durch einen zum Teil langwierigen und mühsamen Konstitutionsprozess demokratischer, zivilgesellschaftlicher Strukturen mit oft politisch begrenzten Handlungsspielräumen. Das über lange Zeit gewachsene Erbe der sowjetischen

Herrschaft, verbunden mit Misstrauen seitens staatlicher Instanzen gegenüber zivilgesellschaftlichem Engagement, ist bislang nicht vollständig überwunden und manifestiert sich auch in Form von Behinderungen der Tätigkeit insbesondere zivilgesellschaftlicher Partnerorganisationen.

Letzteres gilt auch für die durchweg von autoritären Regimen regierten zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Beobachtung und Kontrolle zivilgesellschaftlichen Engagements durch die Behörden prägen das Bild, das Misstrauen gegenüber potenziell regierungskritischen Aktivitäten ist allgegenwärtig. Die NRO-Sektoren sind schwach ausgeprägt. Es besteht die Befürchtung, dass rechtliche Regelungen der Tätigkeit ausländischer ZGOs als Hebel der Kontrolle und Einflussnahme eingesetzt werden, wie das Beispiel Usbekistan zeigt (vgl. Kapitel 3.6). Von zentraler Bedeutung ist die Frage, ob und in welchem Ausmaß bestimmte Aktivitäten von der jeweiligen nationalen Regierung politisch akzeptiert werden. Eine zusätzliche Problemdimension stellen regional begrenzte gewalttätige Konflikte sowie islamistische Tendenzen, v.a. in Usbekistan, dar, die Handlungsspielräume für ZGOs einengen und zahlreiche Fragestellungen von zentraler gesellschaftlicher Bedeutung politisch sensibel werden lassen.

5.3 Lateinamerika

In vielen Ländern Lateinamerikas können deutsche ZGOs auf ein vergleichsweise problemarmes rechtliches und politisches Ambiente vertrauen. Dies gilt beispielsweise für Argentinien, Chile, Uruguay und Brasilien. In den Handlungsspielräumen der ZGOs macht sich deutlich bemerkbar, dass die jeweiligen Übergangsprozesse von den Militärdiktaturen der 70er und 80er Jahre des 20. Jahrhunderts hin zu parlamentarischen Demokratien inzwischen zu einer bemerkenswerten demokratischen Stabilität geführt haben. Es ist darauf hinzuweisen, dass überall in Lateinamerika mit Ausnahme von Kuba eine dichte Struktur von NROs besteht, die in den unterschiedlichsten Bereichen tätig sind und vielfach auf langjährige Erfahrungen zurückblicken können.

Anders als in den zuvor genannten Staaten stellt sich die Situation in der Andenregion dar, die im Verlauf der vergangenen Jahre mehr und mehr zur Krisenregion in Lateinamerika geworden ist. Prägend auch für die Rahmenbedingungen des Handelns deutscher ZGOs waren und sind vielfach Gewaltszenarien.

Während in Peru die Dynamik der internen Gewalt aus den 90er Jahren überwunden scheint, stellt Kolumbien den gegenwärtig schwierigsten Fall einer Situation dar, in der angesichts der Multipolarität von Gewaltakteuren, der Abwesenheit rechtsstaatlicher Garantien und der begrenzten Reichweite staatlicher Autorität zivilgesellschaftliches Engagement teilweise unter Gefahr für Leib und Leben stattfindet.

Eine zusätzliche Problemdimension, auf die in den hier zugrunde liegenden Angaben nicht näher eingegangen wird, ist insbesondere in Bezug auf Ecuador und Bolivien, aber auch etwa auf Guatemala und Mexiko zu nennen. Kriterien ethnischer Differenz haben zunehmend Bedeutung für politische Identitäten und entwickeln eine enorme politische Mobilisierungskraft. In Ecuador und Bolivien verwandeln sich soziale Bewegungen in politische Oppositionskräfte und bedrohen die Regierungen. Das Entstehen von neuen politischen Akteuren und neuen Konfliktszenarien ist die Folge. Regierungen sehen sich einem vielfältigen und auch oft unübersichtlichen Spektrum von nationalen ZGOs gegenüber. In diesem Kontext überrascht es nicht, dass aus den Andenländern von Initiativen seitens Regierungen und Behörden berichtet wird, das schwer überschaubare Spektrum von NROs einer stärkeren Kontrolle zu unterwerfen.

Einen Sonderfall stellt lediglich Kuba dar mit dem umfassenden Kontrollanspruch von Regierung und Behörden in Bezug auf nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche. Wie sich die Möglichkeiten ausländischer ZGOs bei der Öffnung und Nutzung von Handlungsspielräumen im zivilgesellschaftlichen Bereich während eines Transformationsprozesses nach dem Ende der Ära Fidel Castro entwickeln werden, ist gegenwärtig nicht absehbar.

5.4 Subsahara-Afrika

Für Afrika lassen sich angesichts der Vielgestaltigkeit der nationalen Problemkonstellationen nur schwer übergreifende Entwicklungstendenzen formulieren.

In Westafrika stehen politisch vergleichsweise stabile Staaten wie Benin oder auch Burkina Faso, von einer beteiligten Organisation als „junge, aufstrebende Demokratien“ bezeichnet, neben langjährigen, bis in die jüngste Vergangenheit relevanten Kriegsschauplätzen wie Sierra Leone und Liberia. Die Elfenbeinküste bietet den Fall eines von auch gewalttätigen Auseinandersetzungen geprägten Staates, bei unklarer weiterer Entwicklung, Togo steht für autoritäre Herrschaft mit deutlichen demokratischen Defiziten.

Am Horn von Afrika bietet Somaliland das deutlichste Beispiel für labile staatliche Strukturen, innerhalb derer deutsche ZGOs nur die Möglichkeit haben, pragmatisch sich bietende, punktuelle Handlungsspielräume zu nutzen. Auch Äthiopien wird als von verschiedenen Konfliktszenarien geprägt beschrieben, sowohl im Verhältnis zu Nachbarn (Eritrea, Somalia) als auch in Bezug auf die Machtverteilung innerhalb des Landes nach ethnischen Kriterien. Gleichzeitig werden aus Äthiopien sehr umfangreiche Restriktionen der Tätigkeit sowohl ausländischer als auch nationaler ZGOs berichtet, insbesondere auf dem Gebiet von Registrierungsverfahren, von Genehmigungsverfahren für einzelne Maßnahmen und von Berichtspflichten.

Im südlichen Afrika stellt die Republik Südafrika trotz aller sozialen und ethnischen Konflikte einen politischen Stabilitätsfaktor als parlamentarische Demokratie dar. Nicht zufällig bietet sich hier auch in Bezug auf die Tätigkeit deutscher ZGOs ein völlig anderes Bild als in anderen afrikanischen Staaten: Ohne notwendigerweise über einen spezifischen Rechtsstatus zu verfügen und ohne erwähnenswerte, staatlicherseits auferlegte Kontrollmechanismen können die deutschen ZGOs ihrer Tätigkeit ungehindert nachgehen. Auf dem afrikanischen Kontinent stellt Südafrika so einen Einzelfall dar, der umso bemerkenswerter ist, als andere Staaten der Region bislang nicht im gleichen Maße in der Lage

waren, nach dem Ende der Rassentrennung als Grundlage der Organisation von Staat und Gesellschaft parlamentarische Demokratien entstehen zu lassen. In Namibia scheint die weitere Entwicklung unsicher, Simbabwe ist in der Region gegenwärtig am weitesten entfernt von einer Demokratie mit rechtsstaatlichen Grundsätzen. Die Tätigkeit deutscher ZGOs ist zwar möglich, ist aber geprägt von – auch geheimdienstlicher – Kontrolle und Überwachung. In einem Fall werden Restriktionen durch Willkür unterschiedlicher staatlicher Instanzen, und weniger durch gezieltes, strategisches Handeln beschrieben.

Formal werden nahezu alle afrikanischen Staaten parlamentarisch-demokratisch regiert, verbunden mit dem grundsätzlichen Anspruch, Raum für die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Akteure zu bieten. Gleichzeitig sind viele Länder geprägt durch personalisierte Herrschaft der jeweiligen Präsidenten, durch Korruption und Amtsmissbrauch, durch das Fehlen einer unabhängigen Justiz, durch Behinderungen gegenüber demokratischer Opposition und unabhängigen ZGOs.

Für die Tätigkeit ausländischer ZGOs bedeutet dies, dass vielfach ein insgesamt unsicheres Ambiente besteht. Schon ein Regierungswechsel kann das Pendel von einer auf Stabilisierung demokratisch-rechtsstaatlicher Verhältnisse weisenden Tendenz wiederum in Richtung auf autoritäre Machtausübung ausschlagen lassen mit den entsprechenden Folgen für die Handlungsspielräume der ausländischen ZGOs und insbesondere auch für ihre nationalen Partner. Für mehrere Staaten wird berichtet, nationale NRO-Gesetzgebungen seien entweder bereits verabschiedet oder im Diskussionsprozess – durchweg mit einer Tendenz zu stärkerer Regulierung und Kontrolle.

Gleichermaßen kann dieser Prozess in der anderen Richtung verlaufen. So bietet Kenia ein Beispiel dafür, wie noch unter der Regierung Moi ausgesprochen problematische Rahmenbedingungen vorherrschten, während nach dem Regierungswechsel von ernsthaften Versuchen berichtet wird, etwa Korruption und Vetternwirtschaft zumindest einzudämmen. Es fällt auf, dass es gerade in diesem Kontext unter der neuen kenianischen Regierung im Jahr

2003 zu einer vertraglichen Regelung der Rechtsgrundlage für die Arbeit der deutschen politischen Stiftungen kam, die den beteiligten deutschen Organisationen eine in Afrika kaum anzutreffende Rechtssicherheit bietet. Allerdings bleibt abzuwarten, ob die Rechtswirklichkeit dem in dem Abkommen formulierten Anspruch wird standhalten können.

5.5 Arabischer Raum und Naher Osten, einschließlich Türkei

Für die arabische Welt sind zwei übergreifende Entwicklungstendenzen zu verzeichnen. Zum einen kann von rechtsstaatlichen Verhältnissen und der Gültigkeit demokratischer Prinzipien keine Rede sein. Deutsche ZGOs sind in der Regel auf der Grundlage von Verträgen mit nationalen staatlichen Instanzen tätig, die gewisse Handlungsspielräume eröffnen, aber gleichzeitig in ihrer praktischen Ausgestaltung in hohem Maße vom politischen Willen der jeweiligen Regierungen abhängig sind. Nicht zufällig ist es mit Ägypten ein arabischer Staat, in dem sich die Frage stellte, ob eine statusrechtliche Absicherung deutscher ZGOs über entsprechende Ausführungen in einem Anhang zu einem bilateralen Regierungsabkommen vorgenommen werden kann (vgl. Kapitel 4.1).

Eine zweite Tendenz bezieht sich auf die Tätigkeit in mehrheitlich islamischen Gesellschaften. Damit verbunden ist für die Tätigkeit deutscher ZGOs die Notwendigkeit, ein vergleichsweise breites Spektrum von politisch und gesellschaftlich sensiblen Themen mit großer Vorsicht zu behandeln. Davon ist auch die Kooperation mit nationalen NROs betroffen, die ihrerseits vielfach unter erschwerten Bedingungen arbeiten.

Gesondert zu betrachten ist demgegenüber zum einen der Fall Türkei. Die deutschen politischen Stiftungen haben in Form des Prozesses wegen staatsfeindlicher Aktivitäten im Jahr 2002/03 erst in jüngster Vergangenheit Erfahrungen mit dem Fortexistieren eines tiefen Misstrauens gegenüber ausländischem zivilgesellschaftlichen Engagement gemacht, das sich – wie in diesem Fall – auch im Handeln staatlicher Instanzen äußert. Gleichzeitig

stehen die Entwicklungen in der Türkei immer im Kontext der Bemühungen des Landes, den Weg in die Europäische Union einzuschlagen. In diesem Zusammenhang kann eine Stärkung menschenrechtlicher Garantien und rechtsstaatlicher Verfahren verzeichnet werden, die die Türkei deutlich von den anderen Staaten des arabischen Raums abhebt.

Im Sonderfall Israel sind es in der Regel von israelischer Seite formulierte Sicherheitsinteressen, die für Restriktionen und Behinderungen der Tätigkeit von ZGOs verantwortlich sein können. Insbesondere gilt dies für jede Form grenzüberschreitender Aktivitäten unter Einschluss der palästinensischen Autonomiegebiete, die angesichts immer wieder eskalierender Konfliktszenarien und hoher Präsenz israelischer Sicherheitskräfte nur mit größten Problemen überhaupt durchführbar sind.

5.6 Asien (ohne Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie Naher Osten)

Mit der VR China, Vietnam und Laos sowie Nordkorea wurden hier vier Länder einbezogen, in denen nach wie vor Einparteienregime die Macht ausüben, verbunden mit – wenn überhaupt – nur sehr schwachen nationalen zivilgesellschaftlichen Strukturen sowie einem ausgeprägtem Kontrollbedürfnis seitens staatlicher Instanzen. Die Nichtexistenz oder Schwäche nationaler NRO-Strukturen ebenso wie jeweils staatlicherseits formulierte Interessen haben entsprechende Folgen für die Tätigkeit deutscher ZGOs und die Auswahl ihrer Partner. Den Extremfall stellt dabei zweifellos Nordkorea dar mit der vollständigen Kontrolle und Überwachung der Tätigkeit ausländischer Organisationen, die ohnehin nur in sehr begrenztem Umfang überhaupt zugelassen wird. Allerdings muss allein schon die Präsenz einer deutschen Organisation, wenn auch mit einer Tätigkeit unter außerordentlichen Restriktionen, als positiv im Sinn der Eröffnung eines kaum zugänglichen Handlungsfeldes betrachtet werden.

Es fällt auf, dass die Berichte von sehr umfangreichen staatlichen Kontrollen und bürokratischen Anforderungen sich keineswegs auf die genannten Staaten mit ihren Defiziten im Bereich demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen beschränken. In-

dien und Bangladesch bieten Fälle von parlamentarisch-demokratisch regierten Staaten, in denen nationale NRO in ihrer Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern sehr weitgehenden Restriktionen und Kontrollen unterworfen sind. Gleichzeitig bestehen im Fall Indien auch gegenüber den ausländischen Organisationen umfangreiche bürokratische Restriktionen, wie zum Beispiel auf dem Gebiet der Visaerteilung für ausländische Fachkräfte.

Für Afghanistan gilt, dass die Autorität der nationalen Verwaltung nach dem Zusammenbruch der Taliban-Herrschaft labil geblieben und jenseits des Raumes Kabul nur in sehr begrenztem Umfang relevant ist. Für ausländische ZGOs bedeutet dies, dass ihre Tätigkeit in vielen Fällen jenseits von gesetzlichen Regelungen mit lokalen Machthabern abgestimmt werden muss.

Mit Pakistan soll hier abschließend noch einmal auf einen ausgesprochen positiv bewerteten Fall hingewiesen werden. Trotz vielfacher Krisenszenarien (Grenzbereich zu Afghanistan, Kaschmir-Konflikt, islamistische Tendenzen) finden die deutschen politischen Stiftungen hier jedenfalls von Seiten der nationalen Regierung gute Rahmenbedingungen für eine weitgehend restriktionsfreie Tätigkeit vor (vgl. Kapitel 4.4).

6 Handlungsbedarf und Handlungsoptionen des BMZ bzw. deutscher staatlicher Instanzen

Von besonderem Interesse im hiesigen Zusammenhang ist die Frage, ob und in welcher Weise die beteiligten deutschen ZGOs Handlungsbedarf auf Seiten der Bundesregierung sehen, um im Dialog mit den nationalen Regierungen und Behörden der Kooperationsländer die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit zu verbessern.

Zunächst ist noch einmal auf die unterschiedlichen Perspektiven hinzuweisen, die bei ZGOs mit Auslandsbüros einerseits und ZGOs, die von Deutschland aus mit lokalen Partnern zusammenarbeiten, ohne dabei selber mit einer Außenstruktur im Land

vertreten zu sein, andererseits bestehen. Für die Letztgenannten stehen die Interessen ihrer Partnerorganisationen im Vordergrund, deren Freiräume sowie die Begrenzungen und Risiken, denen sie unterliegen. Die Einbeziehung der Interessen von Kooperationspartnern ist zwar selbstverständlich auch für ZGOs mit Auslandsbüros relevant, jedoch steht hier die Frage nach den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der deutschen ZGOs im Kooperationsland im Vordergrund, ohne dabei die Partner aus den Augen zu verlieren.

6.1 Fälle ohne Handlungsbedarf

Es ist festzuhalten, dass zu einem großen Teil kein Handlungsbedarf für die Bundesregierung und die Institutionen der EZ gesehen wird. Dies gilt durchweg für diejenigen Länder, aus denen von einer völlig oder nahezu problemfreien Tätigkeit berichtet wird. Darüber hinaus wird auch für viele Länder, in denen einzelne Restriktionen der Tätigkeit deutscher ZGOs bestehen, die Notwendigkeit einer aktiven Rolle deutscher staatlicher Instanzen verneint.

Dafür sind zwei Begründungsmuster zu benennen. Zum einen handelt es sich aus der Perspektive der deutschen ZGOs in vielen Fällen offenbar um Probleme, deren Lösung sinnvollerweise zunächst im direkten Dialog mit Regierungen, Behörden und Partnern in den Kooperationsländern versucht werden kann, ohne dabei die deutschen Botschaften einzuschalten. Zum zweiten liegen Einschätzungen wie beispielsweise in einem Fall in Bezug auf Russland dahin gehend vor, eine solche aktive Rolle der Bundesregierung werde ohnehin keine Verbesserungen herbeiführen können.

Nicht zuletzt wird in wenigen Fällen auch die Befürchtung geäußert, derartige politische Initiativen könnten sich im Ergebnis kontraproduktiv für die Handlungsspielräume der deutschen ZGOs auswirken. Zweifellos würde, sollte die Bundesregierung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die Thematik der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit deutscher nichtstaatlicher Akteure aufwerfen, ein Thema auf die jeweilige bilaterale Tagesordnung gesetzt, zu dem die betreffende Partnerregierung unterschiedliche Initiativen ergreifen kann

und mehr noch, vielleicht erst auf den Gedanken kommt, auf diesem Gebiet regelnd und damit möglicherweise auch einschränkend und kontrollierend tätig zu werden. Eine solche Befürchtung wird zum Beispiel in Bezug auf Mali geäußert. In diesem Einzelfall kann den Befragten zufolge in der Praxis der eigenen Tätigkeit eine Beibehaltung des gegenwärtigen Status Quo mit allen Problemen, aber auch Vorteilen, die in einem durch einen vergleichsweise schwachen Staat gekennzeichneten Kontext bestehen, die bessere Lösung sein. Davon unberührt bleibt es aber grundlegendes Anliegen der ZGOs, staatliche Strukturen in den Kooperationsländern nicht etwa zu schwächen, sondern im Gegenteil im Sinne von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nach Möglichkeit zu stärken.

6.2 Handlungsbedarf aus der Perspektive der beteiligten Organisationen

Der von Seiten der deutschen ZGOs formulierte Handlungsbedarf lässt sich in drei Kategorien einteilen:

- Zum ersten wird Unterstützung zur Lösung zahlreicher Detailprobleme der praktischen Arbeit vor Ort als erwünscht betrachtet.
- Zum zweiten wird politischer Handlungsbedarf auf der allgemeinen Ebene der Verbesserung von politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der deutschen Organisationen im Sinne der Förderung von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen in den Kooperationsländern gesehen.
- Zum dritten geht es um spezifische Konfliktszenarien im Verhältnis zwischen nationalen Regierungen und Behörden einerseits und den deutschen ZGOs andererseits, in denen sich Letztere nicht mehr in der Lage sehen, mit eigenen Mitteln und im direkten Dialog befriedigende Ergebnisse zu erreichen.

6.2.1 Handlungsbedarf zur Lösung von praktischen Problemen

Zur Lösung zahlreicher praktischer Probleme schätzen die beteiligten deutschen ZGOs die in der Praxis vielfach gewährte Unterstützung durch das BMZ bzw. die deutschen Botschaften. Dabei steht in Bezug auf den Handlungsbedarf nicht im Vordergrund, die Frage des rechtlichen Status der ZGOs insgesamt zum Gegenstand von Gesprächen mit nationalen Regierungen zu machen, sondern praxisorientierte und pragmatische Problemlösungen zu finden, über die zwangsläufig nur im konkreten Fall auf Initiative der jeweiligen ZGOs hin gesprochen werden kann.

6.2.2 Handlungsbedarf bezüglich der allgemeinen Verbesserung der Rahmenbedingungen

In vielen Fällen gilt, dass eine politisch aktive Rolle der Bundesregierung insofern als positiv betrachtet würde, als in Bezug auf grundlegende Faktoren wie Respektierung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit, Verlässlichkeit von Verwaltungshandeln und *good governance* insgesamt Verbesserungen erwünscht wären. In diesen Fällen wären die Auswirkungen solcher politischer Aktivitäten gegenüber den Regierungen der betreffenden Kooperationsländer auf die Arbeit deutscher ZGOs indirekter Natur, nicht deren unmittelbare rechtliche Situation stünde im Mittelpunkt des Interesses, sondern eine Verbesserung der gesamten politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen im oben benannten Sinne.

In Bezug auf die Rahmenbedingungen der Tätigkeit von nationalen Partnerorganisationen wird Handlungsbedarf dahin gehend formuliert, Lobbyarbeit für NROs und ihre Handlungsspielräume in den betreffenden Ländern zu leisten und die Bedeutung eines unabhängigen NRO-Sektors zu verdeutlichen. Ausdrücklich erwünscht ist eine aktive Rolle deutscher staatlicher Instanzen zur Förderung des Schutzes von Menschenrechten und damit einer essenziellen Rahmenbedingung der Tätigkeit zahlreicher Partnerorganisationen. Dies gilt insbesondere in

krisehaften Kontexten wie beispielsweise in Kolumbien.

Ein konkretes Anliegen wird von Seiten der politischen Stiftungen mehrfach formuliert: Die Bundesregierung möge gegenüber Regierungen und Behörden der Kooperationsländer erläutern, welchen Charakter die deutschen politischen Stiftungen haben. Hintergrund des Problems ist der Umstand, dass in vielen Ländern Informationsdefizite bestehen bezüglich der weltweit einzigartigen Konstruktion der deutschen politischen Stiftungen als unabhängige, parteinahe Organisationen, die mit öffentlichen Mitteln und mit Unterstützung der Bundesregierung in eigener Verantwortung einen Beitrag leisten zur Umsetzung grundlegender entwicklungspolitischer Anliegen der Bundesrepublik Deutschland. Viele für die deutschen politischen Stiftungen nicht problemfreien Statusformen sind nicht unbedingt auf politische Intentionen der jeweiligen Regierungen in den Kooperationsländern zurückzuführen, sondern auf fehlende Information und eine gewisse Ratlosigkeit der Behörden bezüglich der rechtlichen Einordnung der Stiftungsarbeit. Eine bestmögliche Information der politisch Verantwortlichen könnte dazu beitragen, in einigen Fällen dem tatsächlichen Tätigkeitsprofil politischer Stiftungen angemessenere Statusformen zu finden.

6.2.3 Handlungsbedarf und -optionen in Bezug auf spezifische Konfliktszenarien

Eine aktive Rolle der deutschen staatlichen Instanzen wird in mehreren Fällen ausdrücklich in Situationen als hilfreich und notwendig erachtet, in denen grundsätzliche Fragen bezüglich der Rahmenbedingungen für die Tätigkeit deutscher ZGOs neu verhandelt werden oder wenn von Seiten der Regierungen der Kooperationsländer neue gesetzliche Bestimmungen eingeführt werden, in Verbindung mit denen eine Zunahme von Restriktionen, Kontrollen und Behinderungen zu befürchten ist.

Ein prägnantes Beispiel dafür ist der Fall Usbekistan (vgl. Kapitel 3.6), in dem, wie bereits dargestellt, eine schon bestehende gesetzliche Regelung nun auf die Tätigkeit der deutschen ZGOs angewendet wer-

den sollte. Auf Seiten der deutschen ZGOs sind damit Befürchtungen verbunden, umfangreichen Restriktionen ausgesetzt zu werden. Eine aktive Rolle der deutschen Botschaft dahin gehend, der usbekischen Seite die Problematik dieser Maßnahme in ihren Auswirkungen auf die Arbeit der deutschen ZGOs zu verdeutlichen und auf eine für diese handhabbare Form der Anwendung dieser gesetzlichen Regelungen hinzuwirken, wurde als hilfreich bewertet. Es ging dabei jedoch nicht darum, den Status der deutschen ZGOs zum Gegenstand von Regierungsverhandlungen mit dem Ziel einer entsprechenden bilateralen Vereinbarung zu machen.

Gleiches gilt auch in Fällen, in denen wie beispielsweise in Serbien-Montenegro im Kontext gesellschaftlicher und politischer Umbrüche für die Tätigkeit deutscher ZGOs ausgesprochen ungünstige, von Restriktionen geprägte Rahmenbedingungen herrschen. Unterstützung durch die Bundesregierung im Versuch, gegenüber den nationalen Regierungen und Behörden auf grundsätzliche Veränderungen hinzuwirken, wird von Seiten der ZGOs gewünscht.

7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung sowie an die ZGOs

Das Profil der rechtlichen und politischen Probleme, die im Arbeitsalltag der deutschen ZGOs in den Kooperationsländern auftreten, kann nur in sehr begrenztem Umfang auf die Form des rechtlichen Status zurückgeführt werden. Praktische Probleme wie aufwändige bürokratische Verfahren, die Arbeit behindernde Kontrollmechanismen seitens der Behörden, Versuche der Einflussnahme seitens staatlicher Instanzen auf die Arbeit der deutschen Organisationen bzw. ihrer Kooperationspartner sowie informelle Beschränkungen von Handlungsspielräumen in politisch und gesellschaftlich sensiblen Themenbereichen bestehen weitgehend unabhängig von den Details des rechtlichen Status und sind vor allem auf die in den Ländern herrschenden politischen Rahmenbedingungen zurückzuführen.

Nicht zufällig sind es Staaten mit politisch vergleichsweise stabilen demokratischen Systemen, aus denen ein weitgehend problemfreies Arbeiten berichtet wird, so wie beispielsweise aus einigen südamerikanischen Staaten, aus mehreren Transformationsländern Mittel- und Südosteuropas sowie auch aus Südafrika. Demgegenüber sind es vor allem autoritär regierte Staaten mit unzureichender Gewaltenteilung, nicht oder nur bedingt unabhängiger Justiz sowie Staaten mit ausgesprochen schwachen staatlichen Strukturen und mit begrenzter Reichweite der Autorität von nationalen Regierungen und Behörden, aus denen Probleme benannt werden.

Von entscheidender Bedeutung ist hier der politische Wille von Regierungen und Behörden der Kooperationsländer, die Tätigkeit der deutschen wie auch einheimischen ZGOs zuzulassen und von Behinderungen freizustellen oder – im gegenteiligen Fall – auf Grundlage eines gegebenen Misstrauens gegenüber dem Wirken von ZGOs mit umfassenden Kontrollmechanismen und Einschränkungen von deren Tätigkeit zu reagieren.

Die Frage nach dem politischen Willen seitens nationaler Regierungen und Behörden ist dabei nicht nur im Sinne eines „Ja oder Nein“ zu beantworten, sondern kann sehr differenzierte Antworten verlangen. Der „Unwille“ kann sich auf spezifische Tätigkeiten oder Themenbereiche beschränken, er kann sich auch auf bestimmte Organisationen beziehen.

Informelle Wege der Problemlösung sind unter diesen Bedingungen von großer Bedeutung, in Form von intensiver Nutzung von Kommunikationskanälen zu politisch Verantwortlichen bzw. politisch tatsächlich relevanten Instanzen und Schlüsselpersonen.

Wichtig ist dabei die Antizipation möglicher Probleme, die allerdings auch zu einer antizipierenden Selbstbeschränkung im Profil der eigenen Tätigkeit führen kann. Es besteht ein Spannungsfeld zwischen Selbstbeschränkung mit dem Ziel der Vermeidung von Konfrontation und damit dem Erhalt von Handlungsspielräumen einerseits und dem Anliegen, in der Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen, von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, der Respek-

tierung von Menschenrechten und ebenso der unmittelbaren Nothilfe in Krisensituationen andererseits Handlungsspielräume zu eröffnen. Dieses Spannungsfeld ist der Tätigkeit deutscher ZGOs eigen.

Gerade durch ihren Charakter als nichtstaatliche Organisationen verfügen die ZGOs hier über besondere Möglichkeiten und Spielräume. Während die staatlichen Durchführungsorganisationen der deutschen EZ auf der Grundlage bilateraler politischer Vereinbarungen zwischen Regierungen tätig und damit gegenüber den Regierungen und Behörden der Einsatzländer in einen vergleichsweise stabilen politischen und rechtlichen Rahmen eingebunden sind, markiert die Staatsferne der ZGOs gleichermaßen sowohl ihre Stärke durch weitere Handlungsspielräume als auch ihre potenzielle Verwundbarkeit.

Rechtliche Grauzonen können dabei für die Tätigkeit der deutschen ZGOs von großer Bedeutung sein. Für Grauzonen sind Unsicherheit und Unkalkulierbarkeit prägend, Risiken und Vorteile im Sinne erweiterter Handlungsspielräume gehen Hand in Hand. Insgesamt überwiegen aus der Sicht der befragten deutschen Organisationen jedoch die Nachteile von rechtlichen Grauzonen.

Eine eindeutige statusrechtliche Absicherung stellt angesichts der Bedeutung der politischen Rahmenbedingungen eine Ressource unter anderen dar, auf die zur Problemlösung zurückgegriffen werden kann. Die Relevanz der Ressource Rechtsstatus fällt dabei von Land zu Land sowie abhängig von der Natur des jeweiligen Problems und vom politischen Gesamtkontext sehr unterschiedlich aus.

Die Frage nach dem rechtlichen Status und nach möglichem Veränderungsbedarf leitet sich aus Sicht der ZGOs aus den tatsächlichen Vor- und Nachteilen ab, die im konkreten Fall mit diesem verbunden sind bzw. sein können. Vor jeder Initiative in Richtung auf eine statusrechtliche Veränderung gilt es zu prüfen, ob der folgende politische Prozess kontraproduktive Auswirkungen haben könnte.

Bestehende rechtliche Statusformen haben vielfach historische Gründe, abhängig vom Zeitpunkt der Tätigkeitsaufnahme, vom Tätigkeitsprofil, von den

Kooperationspartnern ebenso wie von den politischen Ansprechpartnern im Moment der Aushandlung einer bestimmten Statusform. Innerhalb eines Landes können auch gleichartige deutsche ZGOs somit unter verschiedenen Statusformen tätig sein. Die deutschen ZGOs haben dabei nicht unbedingt ein Interesse an Vereinheitlichung, vielfach profitieren einzelne ZGOs von individuellen, nicht verallgemeinerbaren Regelungen und Absprachen. Handlungsleitend ist für die ZGOs das Anliegen, pragmatisch das Verhältnis zu den Regierungen der Kooperationsländer rechtlich wie politisch so zu gestalten, dass die eigene Tätigkeit ohne Behinderungen und mit einem Maximum von praktischen Erleichterungen gewährleistet ist.

Keine Statusform bietet sich grundsätzlich als diejenige an, die bestmögliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit von ZGOs bieten würde. Eine Tätigkeit ohne klaren Status kann bei entsprechenden politischen Rahmenbedingungen problemfrei sein, in anderen Fällen erscheint eine statusrechtliche Klärung dringend geboten. Als besonders vorteilhaft kann hier lediglich im Fall der politischen Stiftungen das Bestehen von spezifischen, auf Charakter und Tätigkeitsprofile der Stiftungen zugeschnittenen Statusregelungen benannt werden. In besonderem Maße stehen die deutschen politischen Stiftungen vor dem Problem, dass in den Kooperationsländern kein für sie geeigneter Status vorgesehen ist. Spezifische Vereinbarungen mit den Regierungen der Kooperationsländer können hier Abhilfe schaffen. Auch hier gilt aber vor entsprechenden politischen Initiativen, dass auf Seiten der betreffenden ZGOs zunächst die Entscheidung im Vordergrund steht, ob überhaupt eine statusrechtliche Veränderung als geboten betrachtet wird.

Aus einigen Kooperationsländern wird von neuen NRO-Gesetzen berichtet, die die Tätigkeit von ZGOs mit Kontrollen und Auflagen versehen, in zahlreichen weiteren Fällen von entsprechenden Diskussionen und Initiativen. Restriktionen und Auflagen gegenüber nationalen wie auch internationalen ZGOs sind dabei nicht notwendigerweise nur in den Kategorien versuchter Einflussnahme und unverhältnismäßiger Kontrolle von deren Aktivitäten zu interpretieren. In zahlreichen Ländern agiert eine nahezu unüberschaubare Zahl von internationa-

len und nationalen ZGOs mit den unterschiedlichsten Zielsetzungen. Dazu gehören auch solche ZGOs, die tatsächlich nicht gemeinnützige, sondern eigen-nützige Ziele verfolgen. Bereits vorliegende Gesetze beinhalten allerdings in aller Regel umfangreiche bürokratische Restriktionen und Berichtspflichten, die von den ZGOs – soweit sie die Anwendung solcher Gesetze auf ihre Tätigkeit befürchten müssen – als unzulässige Kontrolle und Behinderung beurteilt werden. Auch wenn sich dieses Problem nur in einer Minderheit der Kooperationsländer stellt, kann doch ein Trend in Richtung auf restriktive NRO-Gesetzgebungen konstatiert werden. Die Grenzen zwischen legitimer Regulierung der ZGO-Tätigkeit einerseits und Behinderungen sowie darüber hinausgehenden Kontrollen andererseits sind dabei fließend.

Die Einbeziehung deutscher ZGOs in bilaterale Vereinbarungen zwischen den jeweiligen Regierungen bzw. die Benennung in entsprechenden Anhängen bleibt ein Ausnahmefall. Aus Sicht von ZGOs kann in Einzelfällen ein entsprechender Wunsch bestehen, wenn ein solcher Status unter schwierigen politischen Rahmenbedingungen eine unkomplizierte und effektive Problemlösung verspricht. Es kann davon ausgegangen werden, dass im Regelfall die deutschen ZGOs, aufbauend auf ihrem Selbstverständnis und im Bewusstsein der Vorteile ihrer Unabhängigkeit, keinen Wert darauf legen, in bilaterale Abkommen einbezogen zu werden. Diese Möglichkeit sollte nur nach genauer Prüfung der jeweiligen politischen Rahmenbedingungen als Ausnahmefall für besonders problematische Konstellationen in Betracht gezogen werden. Es kann weder Anliegen der deutschen ZGOs noch der Bundesregierung sein, zivilgesellschaftliches Engagement als Regelfall in dieser Form zum Gegenstand des bilateralen Verhältnisses zwischen Staaten zu machen. Handlungsspielräume der ZGOs, die erst durch ihre Unabhängigkeit bestehen, könnten dadurch in ihrem Kern gefährdet werden.

Eine politisch aktivere Rolle der Bundesregierung wird nicht nur in den völlig unproblematischen Fällen, sondern auch in Fällen mit einem gewissen Potenzial an Behinderungen durch und Problemen mit staatlichen Instanzen in den Kooperationsländern von den befragten Organisationen abgelehnt.

Auf die aktive Unterstützung deutscher staatlicher Instanzen will man in aller Regel nur in begrenztem Umfang und in spezifischer Form zurückgreifen. Daraus kann geschlossen werden, dass es die deutschen Organisationen in aller Regel bevorzugen, Probleme zunächst im Rahmen der ihnen selbst zur Verfügung stehenden Konfliktlösungsmechanismen zu behandeln. Mehrfach wurde das Anliegen geäußert, die Bundesregierung möge sich nur in enger Abstimmung mit den betroffenen Organisationen mit eigenen politischen Initiativen auf dem Feld der Rahmenbedingungen für das Agieren der ZGOs einschalten.

Folgende Handlungsempfehlungen lassen sich benennen:

1. Politischer Dialog zur Bedeutung eines unabhängigen NRO-Sektors: BMZ und Auswärtiges Amt können den politischen Dialog nutzen, um im Interesse insbesondere auch der nationalen Partnerorganisationen die Rolle eines unabhängigen NRO-Sektors nach Kräften zu verdeutlichen und sich dafür einzusetzen, die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement in den Kooperationsländern zu verbessern, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu stärken und Deeskalation und Konfliktbewältigung in Krisengebieten zu fördern. Die deutschen ZGOs erachten ein Engagement des BMZ und der Bundesregierung in diesem Sinne für ihre Tätigkeit und die ihrer Kooperationspartner in den Kooperationsländern als sinnvoll.

2. Information der Kooperationsländer: BMZ bzw. Auswärtiges Amt sollten jede Gelegenheit nutzen, um grundsätzlich gegenüber den politischen Gesprächspartnern in den Kooperationsländern den Charakter und die Bedeutung großer, international tätiger deutscher ZGOs zu verdeutlichen. Restriktionen lassen sich zum Teil auch auf Unkenntnis und Fehlinterpretationen zurückführen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Art und Weise, wie große, nicht-staatliche Akteure in Deutschland zwar in ihrer Tätigkeit mit staatlichen Mitteln gefördert werden, gleichzeitig aber eigenverantwortlich auf der Basis vereinbarter allgemeiner Grundsätze ihre Programme gestalten, Kooperationspartner auswählen und operative Entscheidungen tref-

fen, in den Kooperationsländern allgemein und umfassend bekannt ist. Möglicherweise lassen sich auch statusrechtliche Fragen auf der Grundlage eines besseren Verständnisses vom Charakter der betreffenden Organisationen im Dialog mit den politisch Verantwortlichen in den Kooperationsländern klären.

3. Beratung bei der Formulierung gesetzlicher Regelungen für die Tätigkeit von ZGOs: Das Anliegen vieler Regierungen von Kooperationsländern, die Aktivitäten ausländischer ZGOs nicht völlig unregelt und ohne jede Kontrolle stattfinden zu lassen, ist im Grundsatz legitim. Die Bundesregierung sollte daher, ausgehend von ihrer Auffassung bezüglich der entwicklungspolitischen Bedeutung und der Rolle unabhängiger ZGOs, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Kooperationsländer bei der Gestaltung entsprechender gesetzlicher Bestimmungen beraten. Insbesondere gilt dies für die Ausarbeitung von NRO-Gesetzen angesichts des beschriebenen Trends auf diesem Gebiet in Richtung auf verschärfte bürokratische Auflagen und Kontrollen. Die vielfältigen Erfahrungen der ZGOs, sowohl in Bezug auf übergreifende Probleme derartiger gesetzlicher Regelungen als auch bezüglich länderspezifischer Problemlagen, sollten dabei einbezogen werden.

4. Abstimmung zwischen Bundesregierung und ZGOs: Der Bundesregierung wird empfohlen, jeder politischen Initiative gegenüber den Regierungen der Kooperationsländer, von der die Tätigkeit der ZGOs berührt wird, eine enge Abstimmung mit Letzteren vorausgehen zu lassen. Gleichermaßen wird den ZGOs empfohlen, ihrerseits im intensiven Dialog mit den deutschen staatlichen Instanzen, insbesondere mit BMZ und Auswärtigem Amt, diese über relevante Problemkonstellationen und die eigenen Vorstellungen bezüglich der Problemlösung zu informieren und so die Voraussetzungen für entsprechende Entscheidungen zu schaffen. Nur so können die Interessen und Problemlösungskapazitäten der deutschen ZGOs sachgerecht mit einem möglichen Beitrag der Bundesregierung verknüpft werden.

5. Klärung der Positionen der ZGOs zu Problemkonstellationen: Den ZGOs wird empfohlen,

intern und auch im Dialog untereinander die Positionen zu bestimmten Problemkonstellationen im Vorfeld zu klären und auszuloten, ob und inwieweit die Formulierung gemeinsamer Anliegen an das BMZ bzw. das Auswärtige Amt möglich ist.

6. Unterstützung bei konkreter Problemlösung: BMZ und Auswärtiges Amt sollten weiterhin, wie es in aller Regel schon gängige Praxis ist, auf Initiative der ZGOs hin im konkreten Fall prüfen, ob und in welcher Weise sie sich in der Lage sehen, zur pragmatischen Problemlösung unterstützend einzugreifen. Derartige Probleme können beispielsweise im aufenthaltsrechtlichen Bereich oder in steuerlichen und finanziellen Fragen liegen und beruhen teilweise auf rechtlichen Regelungen, teilweise aber auch auf der bürokratischen Handhabung solcher Regelungen in den Kooperationsländern.

Verzeichnis der zitierten Quellen aus dem Internet

Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Transformation Index BTI 2003
<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/37.0.html> (10.07.04)

Bertelsmann Transformation Index BTI 2003: Ägypten
<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/139.0.html> (10.07.04)

Bertelsmann Transformation Index BTI 2003: Russland
<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/159.0.html> (10.07.04)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Entwicklungspolitische Ziele
<http://www.bmz.de/themen/motive/entwicklungspolitischeZiele/index.html> (9.4.2004)

Akteure und Partner: Entwicklungszusammenarbeit hat viele Partner
<http://www.bmz.de/themen/akteure/index.html> (9.4.2004)

Ansatzpunkte, Handlungsebenen und Akteure
<http://www.bmz.de/themen/motive/Ansaeetze/index.html> (29.5.04)

Politische Stiftungen

http://www.bmz.de/themen/akteure/3_stiftungen.html (29.5.04)

Europäische Entwicklungspolitik: Ziele und Verträge
<http://www.bmz.de/themen/Handlungsfelder/eu/grundlagen/vertraege/index.html> (29.5.04)

Nichtregierungs-Organisationen

http://www.bmz.de/themen/akteure/2_nro.html (29.5.04)

Entwicklungspolitik in der EU, Wichtige Partner: Nichtregierungsorganisationen
<http://www.bmz.de/themen/Handlungsfelder/euarbeit/kooperation/index.html> (29.5.04)

Heinrich-Böll-Stiftung

Gemeinsame Presseerklärung: Freispruch der politischen Stiftungen in der Türkei aus erwiesener Unschuld
http://www.boell.de/downloads/presse/pm_070303Tuerkeiprozess.pdf. (14.4.04)

Bundesregierung

Freispruch für deutsche Stiftungen in der Türkei begrüßt
<http://www.bundesregierung.de/index-,413.470319/Freispruch-fuer-deutsche-Stift.htm> (14.4.04).

Kolumbien

Freedom House
<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/colombia.htm> (14.4.04)

Ägypten

<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/egypt.htm> (14.4.04)

Nations in Transit 2004. A report on the Russian Federation, Executive Summary. http://www.freedomhouse.org/pdf_docs/research/nitransit/2004/nitrusexsum2004.pdf (14.4.04)

Pakistan

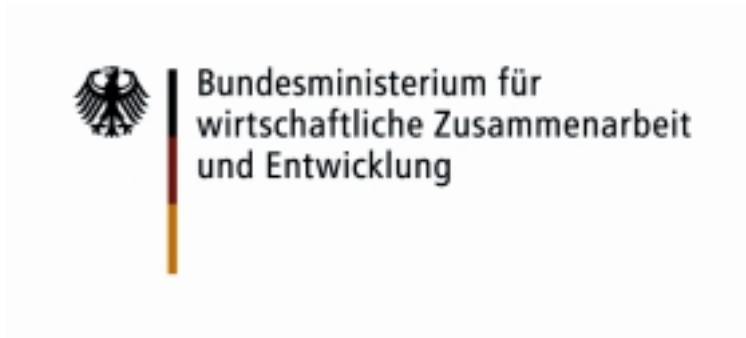
<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/pakistan.htm>, (30.5.04)

USAID

NGO Sustainability Index 2002. Russia
http://www.usaid.gov/locations/europe_urasia/dem_gov/ngoindex/2002/russia.pdf (14.4.04)

Anhang

Anhang 1: Fragebogen an die beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen



Fragebogen zum Forschungsvorhaben

„Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ“

Durchführung:

Dr. Ulrich Goedeking

Freier Gutachter

Heckmannufer 6

Tel./Fax: 030-61 28 86 64

mobil: 0177-401 01 01

ulrich.goedeking@t-online.de

für das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

Teil I – Angaben zur Institution

I.1. Basisdaten

- Land:
- Institution:
- Adresse des zuständigen Auslandsbüros, falls existent:
- Einrichtung des Auslandsbüros im Jahr:
- Ansprechpartner für das vorliegende Vorhaben:

I.2. Bitte benennen Sie in Stichworten die Schwerpunkte Ihrer Arbeit in den letzten zehn Jahren.

I.3. Wer sind bzw. waren in den letzten zehn Jahren Ihre wichtigsten Kooperationspartner? (hier ist der Typus Ihrer Kooperationspartner von Interesse, nicht deren konkrete Bezeichnung mit Namen und Adressen)

- Staatliche Institutionen und Behörden?
- Politische Parteien?
- Nationale parteinahe Stiftungen oder Organisationen?
- Nichtregierungsorganisationen?
- Kirchliche Partner?
- Andere?

I.4. Mussten Sie Ihr Engagement im Land zwischenzeitlich einstellen, um es später wieder aufzunehmen? Wenn ja, wann, wie lange und aus welchem Grund? Bitte gehen Sie hier ggf. auch auf länger als zehn Jahre zurückliegende Ereignisse ein.

I.5. Bestehen im Land besondere gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen, die auf die Handlungsspielräume Ihrer Arbeit und auf das Verhältnis zu Ihren Kooperationspartnern Auswirkungen haben?

- Kriegssituation/ gewalttätige Konflikte?
- Ein historisch begründet besonderes Verhältnis zu Deutschland und den Deutschen?
- Kulturelle/religiöse Distanz zu Institutionen aus Deutschland als einem in seiner Kultur überwiegend christlich geprägten Land?
- Undemokratische oder nur bedingt als demokratisch zu bezeichnende politische Herrschaft?
- Drastische politische Umbrüche?
- Andere?

Teil II – Zur rechtlichen Grundlage Ihrer Arbeit und zur Rechtswirklichkeit

- II.1. Unter welcher Rechtsform sind Sie im Einsatzland tätig? Existiert eine eindeutige nationale gesetzliche Regelung bezüglich des rechtlichen Rahmens Ihrer Tätigkeit? Arbeiten Sie auf der Grundlage eines spezifischen, mit der Regierung eingegangenen Vertragsverhältnisses? Bitte erläutern Sie ggf. Veränderungen in den letzten zehn Jahren bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen Ihrer Tätigkeit.
- II.2. War für die Aufnahme Ihrer Tätigkeit eine formale Registrierung Ihrer Institution im Einsatzland notwendig? Bitte beschreiben Sie ggf. den Prozess der Registrierung und geben Sie eine Bewertung ab, inwieweit sich das Prozedere im Bereich des „Üblichen“ bewegt, oder ob derartige Bestimmungen im Sinne einer Behinderung instrumentalisiert werden.
- II.3. Gilt Entsprechendes für Ihre Partnerorganisationen als Voraussetzung dafür, mit Ihnen zusammenarbeiten zu können?
- II.4. Bestehen im Einsatzland Bestimmungen bezüglich der Entsendung und Tätigkeit von Fachkräften bzw. Ihrer Mitarbeiter, zum Beispiel Visa- und Einreisebestimmungen, aufenthaltsrechtliche Regelungen, arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen etc., die im Sinne einer Behinderung Ihrer Arbeit instrumentalisiert werden?
- II.5. Wie wird Ihre Institution bzw. werden Ihre Mitarbeiter/ von Ihnen entsandte Fachkräfte im Einsatzland steuerrechtlich behandelt?
- II.6. Bestehen im Einsatzland staatlicherseits formell festgelegte, politisch bedingte Beschränkungen für Ihre Tätigkeit bzw. die Ihrer Partner? Beruhen diese auf einer gesetzlichen oder vertraglichen Grundlage? Um welche Art von Beschränkungen handelt es sich?
- geographische Beschränkungen auf bestimmte Regionen?
 - Beschränkungen auf/ Ausschluss von bestimmten Politikfeldern
 - Ethnisch oder religiös definierte Beschränkungen (bspw. der Arbeit christlicher Institutionen in mehrheitlich nichtchristlichen Gesellschaften)?
 - Geschlechtsspezifische Beschränkungen (bspw. im Bereich Frauenförderung)?
 - Andere?
- Welche tatsächliche Relevanz haben derartige Beschränkungen für Ihre Arbeit? Werden diese Regelungen staatlicherseits durchgesetzt? Bestehen Sanktionsdrohungen?
- II.7. Bestehen entsprechende informelle Beschränkungen, z. B. durch das Wissen, dass eine Tätigkeit in bestimmten Regionen politisch nicht erwünscht ist?
- II.8. Definiert die nationale Gesetzgebung des Einsatzlandes oder eine vertragliche Regelung ausdrücklich Freiräume und/oder Privilegien für Ihre Tätigkeit und die Zusammenarbeit mit Ihren Partnern? Wenn ja, welche Relevanz haben diese Privilegien für Ihre Arbeit?
- II.9. Besteht im Einsatzland eine staatliche Kontrolle über bzw. Einflussnahme auf Ihre Finanztransfers aus Deutschland oder innerhalb des Landes? Beruht dies auf einer gesetzlichen/vertraglichen Grundlage? In welcher Form wird sie vorgenommen? Welche Folgen hat dies ggf. für Ihre Arbeit/ die Arbeit Ihrer Partner?

- II.10. Waren oder sind Sie/Ihre Partner in Ihrer Arbeit im Verlauf der letzten zehn Jahre direkten Versuchen politischer Einflussnahme und Kontrolle durch Regierungen/ Behörden des Einsatzlandes ausgesetzt im Sinne von Willkür/ Schikanen? Lassen sich dafür prägnante Beispiele nennen? Bitte ordnen Sie diese ggf. in längerfristige politische Entwicklungen ein.
- II.11. Gab es in den letzten zehn Jahren Fälle, in denen im Einsatzland staatlicherseits auf dem formalrechtlichen Weg gegen Ihre Arbeit bzw. die von Ihnen geförderte Arbeit Ihrer Partner vorgegangen wurde oder versucht wurde, darauf Einfluss zu nehmen? Wenn ja, konnten Sie in solchen Fällen auf die Existenz einer unabhängigen Justiz bauen? Bitte erläutern Sie ggf. Fälle von besonderer Bedeutung.
- II.12. War die Bundesregierung im Zusammenhang mit derartigen Problemen (vgl. Fragen II.10 und II.11.) in der Vergangenheit schon einmal politisch aktiv? Welche Erfahrungen liegen auf diesem Gebiet vor?
- II.13. Welche Bedeutung haben demgegenüber für Ihre Arbeit/ für die Arbeit Ihrer Partner informelle Wege der Problemlösung gegenüber staatlichen Instanzen über entsprechende Kontakte/ Netzwerke etc.? Bitte erläutern Sie ggf. prägnante Beispiele.
- II.14. Gibt es weitere Probleme oder relevante Gesichtspunkte über die vorstehenden Fragen hinaus, die zum Verständnis der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen Ihrer Arbeit von Bedeutung sind?

Teil III – Zu den politischen Handlungsoptionen

- III.1. Bitte geben sie eine zusammenfassende Bewertung ab: Werden Sie durch nationale gesetzliche Regelungen bzw. durch Verträge im Einsatzland in besonderer Weise behindert und eingeschränkt? Oder stellt eher das Fehlen von gesetzlichen Regelungen oder deren fehlende Durchsetzung ein Problem dar? Profitieren Sie eventuell von der Existenz solcher „rechtlicher Grauzonen“ im Sinne größerer Handlungsspielräume?
- III.2. Gilt Entsprechendes für Ihre Partnerorganisationen im Rahmen der Zusammenarbeit mit Ihrer Institution?
- III.3. Wünschen Sie sich Verbesserungen bezüglich des rechtlichen Rahmens Ihrer Arbeit im Land gegenüber dem gegenwärtigen Status Quo?
- III.4. Halten Sie – ggf. zu spezifischen Aspekten – eine politisch aktive Rolle der Bundesregierung im Dialog mit den nationalen Regierungen für wünschenswert, um die Rahmenbedingungen Ihrer Tätigkeit im Land zu verbessern?

Anhang 2: Liste der einbezogenen ZGOs

- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
- Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS)
- Hanns-Seidel-Stiftung (HSS)
- Heinrich-Böll-Stiftung (HBS)
- Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)
- Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS)
- Bischöfliches Hilfswerk Misereor (Misereor)
- Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)
- Deutsche Welthungerhilfe e.V. (DWHH)
- Caritas International
- Weltfriedensdienst e.V.
- Eirene – Internationaler Christlicher Friedensdienst
- Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschulverbandes e.V.
- Internationales Kolpingwerk

Anhang 3: Rücklauf der Fragebögen

Zu folgenden Ländern liegen durch die ausgefüllten Fragebögen Informationen vor:

Transformationsstaaten

Mittelost- und Südosteuropas

- Bosnien-Herzegowina
- Bulgarien
- Kroatien
- Polen
- Rumänien
- Serbien-Montenegro
- Tschechische Republik

Nachfolgestaaten der Sowjetunion

- Armenien
- Aserbaidshan
- Georgien
- Kasachstan
- Kirgisistan
- Russland
- Tadschikistan
- Usbekistan

**Arabischer Raum/
Naher Osten einschl. Türkei**

- Ägypten
- Algerien
- Israel
- Jemen
- Marokko
- Mauretanien
- Palästina
- Sudan
- Tunesien
- Türkei

**Asien (ohne Nachfolgestaaten der Sowjetunion
sowie Naher Osten)**

- Afghanistan
- Bangladesch
- Indien
- Indonesien
- Kambodscha
- Laos
- Mongolei
- Nordkorea
- Pakistan
- Singapur
- Sri Lanka
- Südkorea
- Thailand
- Vietnam
- China

Lateinamerika

- Argentinien
- Brasilien
- Chile
- Costa Rica
- Dominikanische Republik
- Ecuador
- El Salvador
- Haiti
- Kolumbien
- Kuba
- Mexiko
- Nicaragua
- Peru
- Uruguay

Subsahara-Afrika

- Äthiopien
- Angola
- Benin
- Burundi
- Ghana
- Kenia
- Madagaskar
- Mali
- Nigeria
- Ruanda
- Simbabwe
- Somalia
- Südafrika
- Tansania
- Togo
- Uganda

