

# Shrinking und enabling spaces – So einfach ist es nicht!

## Eine Betrachtung am Beispiel von Myanmar und den Philippinen

In Myanmar und auf den Philippinen hat es umfassende politische Veränderungen gegeben, die Effekte für zivilgesellschaftliche Gruppen haben. Während auf den Philippinen seit Mai 2016 eine Regierung im Amt ist, die die Menschenrechte mit Füßen tritt, wurde in Myanmar nach jahrzehntelanger Militärherrschaft und Isolation in 2011 ein weitgehender Reformprozess eingeleitet. Ohne differenzierte Analyse könnte man zu dem Schluss kommen, dass sich auf den Philippinen die Räume für zivilgesellschaftliche Akteure verkleinern (*shrinking spaces*) und auf Myanmar vergrößern (*enabling spaces*).

In vielen Ländern lässt sich seit Jahren eine zunehmende Verschlechterung von zivilgesellschaftlichen Mitbestimmungs- und Handlungsräumen beobachten. Dieser Trend wird vom weltweiten Netzwerk für Bürgerbeteiligung Civicus in 2016 beschrieben. Es wird festgestellt, dass global gesehen sechs von sieben Personen in Ländern leben, in denen BürgerInnen, AktivistInnen und Organisationen in ihren grundlegenden Menschenrechten (vor allem in ihren Rechten auf Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit) in unterschiedlicher Weise eingeschränkt werden. Dieser Trend steht nicht mehr in Frage. Was aber bedeutet die Aussage, dass sich die Handlungsräume für zivilgesellschaftliche Gruppen vergrößern oder verkleinern für die Gestaltung von Unterstützungsmaßnahmen in der Entwicklungszu-

sammenarbeit? Meine These ist, dass diese Einteilung zunächst einmal nicht viel aussagt. Denn je nachdem, welche Rollen und Aufgaben einzelne Gruppen in Entwicklungsprozessen übernehmen, auf welcher Ebene ihr Wirkungsfeld liegt (national oder lokal) und wo sie geographisch ihre Arbeit in ihrem Land ausüben, kann sich ihre Situation gesellschaftspolitisch mitzubestimmen differenziert darstellen.

Am Beispiel der Philippinen und Myanmar kann gezeigt werden, dass die Gestaltung von Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit für zivilgesellschaftliche Gruppen bedeutet, zivilgesellschaftliche Handlungsfelder spezifisch im Hinblick auf einzelne Gruppen, ihre Leistungsfähigkeit und angestrebten Ziele, zu analysieren.

### Philippinen: wie begegnet man einem autokratischen Präsidenten?

Auf den Philippinen positioniert sich der Präsident offen außerhalb von Rechtsstaatlichkeit, was bereits zu zahlreichen extra-legalen Hinrichtungen von vermeintlichen Kleinkriminellen (oder politisch unliebsamen MenschenrechtsaktivistInnen) geführt hat. Daraus entsteht Unsicherheit und die Zivilgesellschaft steht vor neuen Herausforderungen. Gleichzeitig gibt es nicht »die Zivilgesellschaft«. Das wird gerade auf den Philippinen deutlich, wo unterschiedliche Gruppen verschiedene Ziele verfolgen. Es sind Gruppen

von  
Meike  
Geppert

*Die Autorin ist Mitarbeiterin bei Brot für die Welt und beschäftigt sich mit Zivilgesellschaftsförderung. Der Artikel spiegelt Erfahrungen einer Dienstreise in die Region wieder. Die Autorin bedankt sich bei ihren zwei Kolleginnen, mit denen sie gereist ist, für die Unterstützung.*

*Mitglieder von kommunalen Selbsthilfegruppen in der Region des Ayeyarwaddy-Delta in Myanmar nutzen ihre Kirche als Versammlungsort, um sich miteinander darüber abzustimmen, wie sie ihr Einkommen durch gemeinsame Schweinehaltung erhöhen können.*  
Foto:  
Meike Geppert



zu finden, die Teile des politischen Programms unterstützen. Sie haben Hoffnungen, dass die neue Regierung ihre Wahlversprechen einlöst, das politische System der Philippinen zu föderalisieren, wirtschaftlich schlechter gestellte Menschen stärker an der Entwicklung des Landes teilhaben zu lassen, sowie Friedensverträge mit Rebellengruppen auszuhandeln. Sie haben die Regierung gewählt und fühlen sich durch den Einsatz progressiver Minister (z. B. Bergbau und Landrechte) in ihrer Wahlentscheidung bestätigt. Mit hohen Erwartungen für echte strukturelle Reformen, führen sie ihre Lobby und Advocacyarbeit weiter. Weiterhin ist es ihr Interesse, sich den Zugang zu Regierungsstellen zu sichern und in Bereichen zusammenzuarbeiten, die ihren Zielgruppen Möglichkeiten bieten, staatliche Programme zu ihrem Nutzen mitzugestalten. Für diese Gruppen scheint sich der Handlungsspielraum zu vergrößern. Wie und ob es gelingt, diese »enabling spaces« zu nutzen und die konstruktive Zusammenarbeit zum Erfolg zu führen, bleibt abzuwarten. Andere Teile der philippinischen Zivilgesellschaft sind gelähmt im Angesicht der autorokratischen Züge des neuen Präsidenten. Hier handelt es sich vor allem um Menschenrechtsorganisationen. Ihre öffentliche Kritik an der Politik der Regierung wird immer schwächer. Für sie scheinen sich die »Räume« zu verkleinern. Um ihre Kräfte zu bündeln, drücken zivilgesellschaftliche Gruppen aus verschiedenen politischen Lagern Bereitschaft aus, Bündnisse miteinander einzugehen. Solche Bündnisse bieten auch denjenigen Schutz, die die Menschenrechtsproblematik öffentlich aufgreifen.

## Myanmar:

### Wem dient der Reformprozess eigentlich?

In Myanmar begann im März 2011 ein ambitionierter Reformprozess. Seitdem wurden eine Reihe beeindruckender politisch-administrativer Veränderungen im Hinblick auf mehr Demokratie vorgenommen. Die Pressezensur wurde weitestgehend aufgehoben, die meisten politischen Gefangenen wurden freigelassen und eine Änderung des Wahlgesetzes führte zu einem Sieg der National League for Democracy (NLD). Parallel zum politisch-administrativen Reformprozess und der Machtübergabe einer Militärregierung an eine fast zivile, demokratisch gewählte Regierung, verläuft der Friedensprozess. Dieser soll die seit 60 Jahren andauernden bewaffneten Konflikte in den mehrheitlich von ethnischen Minderheiten bewohnten Gebieten nachhaltig beenden. Ein erster Entwurf eines nationalen Waffenstillstandsabkommens wurde unterzeichnet. Insofern scheinen die geographischen und inhaltlichen Handlungsspielräume für die Zivilgesellschaft gewachsen zu sein. Allerdings sehen das Teile der Zivilgesellschaft anders. In den von ethnischen Minderheiten



*Eine Vertreterin einer ethnischen Minderheit auf Palawan, Philippinen, mobilisiert eine Dorfgemeinschaft, sich gegen die Ausweitung von Palmölplantagen auf ihrem Ackerland einzusetzen und einem überregionalen Advocacy Netzwerk anzuschließen.  
Quelle:  
Meike Geppert*

besiedelten Bürgerkriegsgebieten sind seit Jahren viele christliche Bürgerinitiativen tätig. Diese kümmern sich vor allem um die Gesundheitsversorgung und das Bildungswesen und leisten so einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen. Manche dieser Gruppen haben den gewaltsamen Kampf gegen das Regime befürwortet. Kommt man mit ihnen ins Gespräch, wird deutlich, dass sie ihren Handlungsspielraum als nicht wesentlich verändert wahrnehmen. Denn in vielen Bürgerkriegsgebieten sind staatliche Dienstleistungen nach wie vor nicht vorhanden, die Armut ist groß, der Einfluss der staatlichen Stellen ist oft sehr gering bzw. Parallelstrukturen üben die faktische Macht aus. Insofern ist für zivilgesellschaftliche Akteure in Bürgerkriegsgebieten von neuen demokratischen Räumen wenig zu spüren. Häufig stoßen die christlichen zivilgesellschaftlichen Gruppen auf Ablehnung, weil viele von ihnen durch unzureichend finanzierte Managementstrukturen wenig professionell wirken. So finden zivilgesellschaftliche Vertreter ethnischer christlicher Minderheiten schwer Anschluss an Netzwerke, die sich z. B. national an Dialogprozessen zum Friedensprozess beteiligen. Fragt man sie danach, welche Aufgaben sie in näherer Zukunft für sich sehen, um demokratische Prozesse zu konsolidieren, wird deutlich, dass sie vor allem auf lokaler Ebene Beiträge zur Armutsminderung leisten möchten.

In beiden Ländern steht die Zivilgesellschaft vor neuen und komplexen Herausforderungen im Rah-

men von politischen Veränderungen, die zu mehr oder weniger Handlungsspielraum für sie führen. In wie weit shrinking space oder enabling space Bedingungen gelten, sollte durch die Frage »welche Gruppe strebt welche Veränderungen auf welcher Eben des Landes und in welcher geographischen Region an?« beurteilt werden. Und wie weiter für zivilgesellschaftliche Gruppen auf den Philippinen?

In den Philippinen geht es vielen zivilgesellschaftlichen Gruppen darum, demokratische Institutionen zu erhalten und weiterhin für Rechtsstaatlichkeit zu kämpfen. Bei der Lösung solcher übergeordneten Probleme, sehen sie sich herausgefordert, taktische Bündnisse auch mit Vertretern aus dem anderen politischen Lager einzugehen. Sie sollten sich auf das verständigen, wofür es sich gemeinsam zu kämpfen lohnt. Das könnten z. B. Kompromisse und praktische Lösungen bei den Friedensverhandlungen sein. Viele VertreterInnen der Zivilgesellschaft auf den Philippinen streben Veränderungen auf nationaler Ebene an. Deswegen ist eine nationale Betrachtung der Handlungsspielräume für sie hilfreich. So können diese Gruppen den Rückschluss ziehen, dass sich die Räume verkleinern. Damit haben sie ein klar darstellbares Problem, um auch bei internationalen Organisationen Unterstützung zu finden. Eine solche Unterstützung kann sich z. B. darin ausdrücken, dass eine deutsche NRO einer Gruppe von philippinischen VertreterInnen der Zivilgesellschaft den Zugang zu deutschen politischen Institutionen ermöglicht, damit sie dort ihre Anliegen vortragen.

### Welche Wege ergeben sich in Myanmar?

In Myanmar dagegen repräsentieren viele christliche Gruppen ethnische Minderheiten. Für sie ist

die Erkenntnis, dass sich in Myanmar Handlungsräume für Zivilgesellschaft öffnen, dann relevant, wenn sie Unterstützung erfahren, diese zu nutzen. Anders als auf den Philippinen ist besonders dieser Teil der Zivilgesellschaft in Myanmar jung und relativ unerfahren darin, gesamtgesellschaftlichen politischen Einfluss auf nationaler Ebene zu nehmen. Denn bisher konnten sie ihre Erfahrungen vor allem im Aushandeln von Räumen für ihre soziale Arbeit auf lokaler Ebene machen. Geöffnete Handlungsspielräume auf nationaler Ebene für Lobbyarbeit, die auf strukturelle Veränderungen zielt, sind für sie weniger von Bedeutung. Bevor Gruppen, die ethnische Minderheiten repräsentieren, sich auf nationaler Ebene einbringen, sollten sie auf lokaler Ebene üben, verschiedene Interessen auszugleichen, Vertrauen mit lokalen Regierungsstellen aufzubauen, um Einfluss auf lokale politische Entscheidungsprozesse zu nehmen. Themen, die bearbeitet werden, knüpfen an ihren Erfahrungshintergrund an und liegen erstmal in politisch weniger umstrittenen Bereichen, wie Bildungs- oder Gesundheitspolitik. Für diesen von Misstrauen gekennzeichneten Kontext, in dem christliche zivilgesellschaftliche Gruppen bisher nur arbeiten konnten, wenn sie »unter dem Radar fliegen«, ist es wichtig, christliche zivilgesellschaftliche VertreterInnen ethnischer Minderheiten zu bestärken, aus ihren Nischen herauszukommen. Wenn sie sich stärker miteinander vernetzen, können sie ihre Verhandlungsmacht vergrößern. Das ist eine wichtige Voraussetzung, um ihre Rolle in einer pluralistischen Gesellschaft wahrzunehmen und den weiteren Demokratieprozess auf eine breitere zivilgesellschaftliche Basis zu stellen. So können die verschiedensten Anliegen zum Ausgleich gebracht werden und der weitere Reformprozess wird kein autoritär gemanagtes Elitenvorhaben.



BLICK  
WECHSEL

BLICK  
WECHSEL

**Februar 2017**

Christopher Wimmer, Freihandelsabkommen mit Vietnam

**Januar 2017**

Monika Schlicher / Maria Tschanz, In Solidarität mit Osttimor - 25. Jahrestag des Massakers vom Santa Cruz Friedhof. Eine Fotoreportage mit Interviews

Anett Keller, Indonesien 1965 und die Folgen: „Wir müssen den Gerüchten mit Fakten begegnen!“

Maria Tschanz / Monika Schlicher, Das Schweigen ist gebrochen: Geschlechterspezifische Gewalt gegen Frauen in Timor-Leste

**Dezember 2016**

Christina Grein, Menschenrechtsverletzungen in Myanmar's Rakhine-Staat: Terrorismusbekämpfung als Vorwand für militärische »Säuberungsaktion«?

Timo Duile, Aufmarsch der Islamist\*innen in Indonesien: Religion als politisches Kapital im Wahlkampf

**Aktuelle Analysen und Informationen. Hrsg.: Stiftung Asienhaus.  
Auf dem Laufenden bleiben: kostenlos Asienhaus-Rundbrief abonnieren.**

Blickwechsel-Download: [www.asienhaus.de/stiftung-asienhaus/unsere-arbeit/publikationen/blickwechsel/](http://www.asienhaus.de/stiftung-asienhaus/unsere-arbeit/publikationen/blickwechsel/)