

Nachhaltige Entwicklung bedingt soziale Gerechtigkeit und Frieden: Rolle und Potenziale der Zivilgesellschaft im Entwicklungsprozess

Ruth Daellenbach

Wo Kriege, mangelnde Rechtsstaatlichkeit oder Ungerechtigkeit vorherrschen, bleiben die Menschen in Armut und Perspektivlosigkeit gefangen. Frieden, soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung bedingen und verstärken sich gegenseitig.

Die Zivilgesellschaft¹ ist eine zentrale Akteurin im Entwicklungsprozess: Sie steht für die Stärkung demokratischer Prozesse und politischer Partizipation und setzt sich ein für Menschenrechte und Umwelt, für soziale Gerechtigkeit und Gendergerechtigkeit. Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten die Menschen an der Basis und bringen deren Stimme in den politischen Prozess ein.

Die Handlungsräume für die Zivilgesellschaft werden jedoch in vielen Ländern und Regionen zunehmend enger und insbesondere die politische Arbeit wird durch restriktive Gesetzgebungen massiv eingeschränkt.

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) trägt dazu bei, die Rolle der Zivilgesellschaft zu stärken. In den Partnerländern engagieren sich lokale und internationale Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Organisationen der Zivilgesellschaft (CSO) in Projekten und Kampagnen, um vor Ort an sozialen Veränderungen zu arbeiten. Auf globaler Ebene beteiligen sich Netzwerke und Allianzen von NGO / CSO am Politik-Dialog und bringen ihr Gewicht ein um entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen zu gestalten.

Einleitung

Die EZA will dazu beitragen, die Armut zu bekämpfen und soziale Gerechtigkeit zu fördern. Dafür unterstützt sie den Aufbau von demokratischen Strukturen und Rechtsstaatlichkeit. Sie fördert den Zugang zu Bildung und Gesundheitswesen sowie eine ökonomische Entwicklung, welche die Bedürfnisse von armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen integriert.

¹ Zivilgesellschaft: Der Bereich des freiwilligen und kollektiven Handelns einer Gesellschaft, welches nicht von Staat, Wirtschaft oder Familie bestimmt ist. Die Zivilgesellschaft strukturiert sich in nicht-profitorientierte Vereinigungen; vor allem Nichtregierungsorganisationen (NGO) respektive Zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSO).

Die grössten Hindernisse für Entwicklung sind auf der einen Seite fragile Staaten, schlechte Regierungsführung, Konflikte und Korruption. Auf der anderen Seite sind es Wirtschafts- und Finanzsysteme, die Gewinner und Verlierer produzieren, die weltweit wie auch innerhalb der Länder soziale Ungleichheit fördern und für ihre Gewinnmaximierung auch die Ausbeutung von Menschen und Umwelt in Kauf nehmen.

Während lange Zeit die Reduktion der weltweiten Armut als oberstes Entwicklungsziel gesehen wurde, rückt heute der Kampf gegen die zunehmende soziale Ungerechtigkeit und Ungleichheit in den Fokus der Entwicklungspolitik. Soziale Verwerfungen und anscheinend unüberwindbare Gräben zwischen einer reichen Elite und Massen von Menschen in Armut zerstören den sozialen Zusammenhalt und behindern Prozesse, die zu nachhaltiger Entwicklung führen sollen.

Der folgende Beitrag beleuchtet die internationale Zusammenarbeit im Kontext von Frieden und Gerechtigkeit und reflektiert die Rolle der Zivilgesellschaft in diesem Prozess. Kapitel eins gibt einen Überblick über Entwicklungspolitisches Engagement einerseits konkret auf der Handlungsebene in verschiedenen Konfliktphasen, andererseits auf der Ebene der *Policy*-Diskussion. Kapitel zwei fokussiert auf die Frage der Zivilgesellschaft als Akteure für Entwicklung und auf deren Rolle im Komplementarität zu anderen Akteuren und spezifisch in Krisensituationen. Kapitel drei befasst sich mit dem Phänomen des „*shrinking space*“, also der abnehmenden Handlungsspielräume für zivilgesellschaftliches Handeln. Ein letzter Abschnitt fasst die wichtigsten Erkenntnisse abschliessend zusammen.

1. Internationale Zusammenarbeit und Frieden

Frieden und Sicherheit sind zentrale Fragen für Entwicklung. Die Internationale Zusammenarbeit ist immer in einem Kontext engagiert, der von direkter physischer oder struktureller Gewalt geprägt ist und in dem ungenügende Sicherheitsperspektiven jede Entwicklung beeinflussen und behindern.

Dabei orientieren wir uns am Verständnis von Frieden, der mehr ist als die Abwesenheit von Krieg und gewaltsamen Konflikten, nämlich eine Situation, in der Gleichberechtigung und Gerechtigkeit herrschen und so Entwicklung stattfinden kann.

Entsprechend bedingt Sicherheit nicht nur physische Sicherheit und den Verzicht auf Gewaltandrohung, sondern menschliches Wohlbefinden mit der Möglichkeit von politischer Teilhabe, Schutz vor Ausbeutung und Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung oder lebensnotwendigen Ressourcen.

So verstanden sind Frieden und Sicherheit unauflösbar verflochten mit Entwicklung und Gerechtigkeit.

Konkretes Engagement im Kontext von Gewalt und Konflikten

In der operativen Arbeit ist die Internationale Zusammenarbeit (IZA) – Entwicklung und Humanitäre Hilfe – mit Projekten und Interventionen in unterschiedlichen Phasen von Konfliktsituationen engagiert. Sie arbeitet in oder während Konfliktsituationen, in post-Konflikt Phasen sowie an Konflikten selber.

Die Arbeit in der Konfliktsituation konzentriert sich auf humanitäre Hilfe. Sie leistet Nothilfe an Flüchtlinge und Vertriebene oder unterstützt Länder und Gastfamilien, die Flüchtlinge aufnehmen. Nach Möglichkeit engagiert sie sich für den Schutz und die psychosoziale Betreuung der Opfer, insbesondere von Frauen und Kindern.

Diese Arbeit orientiert sich an den geltenden humanitären Prinzipien von Humanität, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit. Allerdings werden diese Prinzipien in Realität sehr oft untergraben, und zwar immer dort, wo die Humanitäre Hilfe ein Instrument von politischen Interessen oder Kriegsführung wird. Dies passiert zum Beispiel in Syrien, wo der Zugang zu Opfern massiv eingeschränkt ist. Oder in Afghanistan, wo vor allem die USA militärische Missionen mit humanitären Aufgaben betrauten, um „Hearts and minds“ (Herzen und Köpfe) der Bevölkerung zu gewinnen. Die humanitäre Hilfe wird für politische Ziele vereinnahmt und entfernt sich von ihrem eigentlichen Zweck.

Post-Konflikt: Die Arbeit nach Kriegerischen Auseinandersetzungen startet oft als humanitäre Hilfe im Rahmen von Wiederaufbau und geht dann in längerfristige Entwicklungsarbeit über. Dabei sollen insbesondere auch Strukturen geschaffen werden, welche die Basis sind für eine künftige Entwicklung im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich.

Eine klassische Aufgabe der IZA ist *die Arbeit an Konflikten*. Im Vordergrund stehen hier zum Beispiel Rechte für Minderheiten, Konflikte um Zugang zu Land und Ressourcen für ärmere Bevölkerungsschichten, die Respektierung von Arbeitsrechten und vieles mehr. Es gehört zu den Kernaufgaben von zivilgesellschaftlichen Organisationen CSO, die Bedürfnisse und die Rechte der Bevölkerung – respektive ihrer *Constituencies*² – in den Policyprozess einzubringen und deren Respektierung einzufordern.

Entwicklungspolicies auf internationaler Ebene

Die aktuelle Entwicklungszusammenarbeit orientiert sich an der Millenniumsagenda (MDG), welche 2000 in der UNO verabschiedet wurde und bis 2015 die Armut abbauen und Lebensbedingungen für die Menschen verbessern will. Aktuell laufen die Vorbereitungen für die Post-2015 Agenda, welche die bisherigen MDG ablösen

² Trägerschaft einer CSO respektive Bevölkerungsgruppe, welche durch die CSO vertreten wird.

und einen künftigen Zielrahmen für nachhaltige Entwicklung formulieren will. Am Aushandlungsprozess beteiligt sind die Mitgliedsländer, internationale Organisationen, die internationale Zivilgesellschaft und der Privatsektor.

Bisheriger Fokus auf Armut: Die vorläufige Bilanz der internationalen Entwicklungsagenda „Millenniumsziele MDG“ stellt 2013³ fest, dass die Armut seit 1990 um rund 700 Millionen Menschen reduziert werden konnte. Dies geht vor allem auf die Entwicklungen in asiatischen Schwellenländern zurück, während auf globaler Ebene weiterhin rund 1,2 Milliarden Menschen extrem arm sind. Besonders betroffen sind afrikanische Länder südlich der Sahara, wo der Anteil der in extremer Armut lebenden Bevölkerung 2012 weiterhin über 45% betrug.⁴

Verstärkter Fokus auf soziale Ungerechtigkeit: Hingegen haben weltweit vor allem seit den 1980er Jahren die sozialen Gräben zugenommen, dies insbesondere auch in Länder mit rasch wachsenden Märkten. Insbesondere die BRICS Staaten Südafrika, Brasilien und China gehören gemäss dem Gini Index⁵ zu der Gruppe der 30 Länder mit den extremsten Einkommensunterschieden. Von den westlichen Industriestaaten zeigen vor allem die USA, Grossbritannien und Japan die grössten Gräben zwischen arm und reich.⁶ Die Krise seit 2008 hat diese Gräben weiter vertieft und das globale Wirtschafts- und Finanzsystem viel von seiner Glaubwürdigkeit verloren. So rückte nebst der reinen Armutsbekämpfung auch die Frage der sozialen Gerechtigkeit vermehrt in den Fokus der Entwicklungspolitik und gewinnt an Bedeutung im Blick auf nachhaltige Entwicklung.

Fragile Länder: Als fragil werden Länder eingestuft, in denen schwache staatliche Institutionen ihre Aufgaben und Grundfunktionen wie Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit oder öffentliche Dienstleistungen nicht gewährleisten können. Die Bevölkerung leidet unter grosser Armut, Gewalt, Korruption, politischer Willkür und Machtkämpfen. Die Zivilgesellschaft ist in solchen Systemen oftmals ebenfalls schwach ausgebildet – und dennoch übernehmen CSO wichtige Aufgaben, zum Beispiel in den Bereichen Bildung oder Gesundheit, die an sich in der Verantwortung des Staates wären. Auf der Liste der 30 fragilsten Länder weltweit gehören zwei Drittel zur Gruppe der ärmsten Länder (*Last developed countries*).⁷ In diesen Ländern, haben die Menschen kaum Chancen auf Entwicklung und Fortschritte werden durch politische Krisen und Naturkatastrophen immer wieder zunichte gemacht.

Dies wird künftig die Entwicklungspolicies stärker prägen: Die Botschaft für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit 2013-2016 setzt einen Schwerpunkt auf

³ *The Millennium Development Goals*, UN Report 2013.

⁴ Menschen mit weniger als 1,25 \$ pro Tag gelten gemäss UN-Definition als extrem arm.

⁵ Der Gini Index zeigt das Mass von Gleichheit oder Ungleichheit der Verteilung von Vermögen und Einkommen.

⁶ Weltbank, Daten, Gini index 2013. Verfügbar über <<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>>.

⁷ OECD, DAC (Hg.), *Fragile States 2013*, Paris 2013. Verfügbar über <www.oecd.org/dac/incaf/FragileStates2013.pdf>.

die Kooperation mit fragilen Ländern. Die Post-2015 Agenda wird ebenfalls einen neuen und verstärkten Akzent auf die Arbeit in fragilen Kontexten setzen.

Neue Herausforderung

Das verstärkte Engagement in fragilen Ländern und der vermehrte Einbezug von Fragen zu sozialer Gerechtigkeit fordern die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit neu heraus. Entwicklung und Friedensförderung gehen Hand in Hand. Dabei ist klar, dass Entwicklung und soziale Veränderungen nur dann eine Chance auf Nachhaltigkeit haben, wenn sie von den lokalen Akteuren vor Ort getragen sind. Die Staaten sind in der Verantwortung für ihre Entwicklung und der Zivilgesellschaft kommt dabei eine tragende Rolle zu.

Entsprechend liegt auch in der Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Partnern aus dem Süden und aus dem Norden⁸, zwischen Entwicklungs-, Schwellen und Industriestaaten grosses Potenzial, wenn es gelingt, echte Partnerschaften auf der Basis von Gleichberechtigung und Solidarität aufzubauen.

2. Die Zivilgesellschaft als Akteurin im Entwicklungsprozess

Traditionelle Akteure der Entwicklungszusammenarbeit sind westliche Staaten⁹, internationale Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen NGO.

Neue Akteure in der Internationalen Zusammenarbeit

Seit einigen Jahren positionieren sich zunehmend sogenannte neue Akteure in der internationalen Zusammenarbeit: BRICS und andere Schwellenländer, die Golfstaaten, die Türkei. Sie arbeiten oft aus einer eigenen Logik und Interessenlage und konzentrieren ihre Kooperation tendenziell auf Regionen ihres direkten Umfeldes oder Einflussbereiches. Ihre Interventionen verbinden sich oft mit aussenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen. Bedingungen wie Menschenrechte oder gute Regierungsführung, wie sie traditionell an Entwicklungshilfe gekoppelt sind, treten in den Hintergrund. Für westliche Akteure sind dies bedenkliche Tendenzen, die Entwicklung behindern. Für die Empfängerländer¹⁰ hingegen können dadurch neue Alternativen entstehen: Sie können sich ein Stück weit aus der Abhängigkeit von traditionellen Gebern lösen respektive mehr wählen, mit wem sie zusammenarbeiten und auf welche Art Bedingungen sie sich einlassen wollen.

⁸ Nord / Süd: Gemäss der Begrifflichkeit „globaler Norden“ für Industrieländer und „globaler Süden“ für Entwicklungs- und Schwellenländer.

⁹ Länder im Entwicklungsausschuss DAC der OECD: 26 Mitglieder, davon 20 europäische Länder, die EU sowie Australien, Japan, Kanada, Korea und die USA.

¹⁰ Empfängerländer: Länder, die Gelder für Entwicklung und humanitäre Hilfe erhalten.

Dabei ist die Instrumentalisierung der Hilfe (wie oben in Kapitel 1 aufgezeigt) nicht ein ausschliessliches Charakteristikum von neuen Gebern, sondern prägt auch westliche Agendas.

Neuen Einfluss in internationaler Kooperation haben zunehmend auch philanthropische Stiftungen und Unternehmen der Privatwirtschaft. Genauso wie neue staatliche Akteure arbeiten auch sie oftmals ausserhalb von Kriterien und Standards, wie sie traditionelle Akteure vereinbart haben, und setzten ihre eigenen Agendas um.

Unter der Perspektive von „neuen globalen Partnerschaften“ sollen insbesondere auch Schwellenländer und der Privatsektor in die Entwicklungsdebatte eingebunden werden.¹¹

Teil der globalen Entwicklungs-Partnerschaften ist auch die Zivilgesellschaft, die als eigenständige Akteurin anerkannt ist. NGO / CSO fördern Entwicklungsprojekte vor Ort und engagieren sich in Sensibilisierung und *Advocacy*-Arbeit, um die Bedürfnissen von armen und marginalisierten Menschen in die politische Agenda einzubringen. Internationale NGO-Netzwerke engagieren sich auf globaler und regionaler Ebene für entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen und Themen.

Die Rolle der Zivilgesellschaft in der Internationalen Zusammenarbeit

„A well-functioning civil society and politically involved citizenry are the backbone of longer term sustainable development.“ (Eine gut funktionierende Zivilgesellschaft und politisch involvierte BürgerInnen sind das Rückgrat von nachhaltiger Entwicklung).¹²

Die Zivilgesellschaft als „Dritte Kraft“ nebst Staat und Wirtschaft soll im Entwicklungsprozess eine gestaltende wie auch eine kritische Rolle übernehmen. In der Internationalen Zusammenarbeit sind darum NGO aus Geberländern¹³ und NGO / CSO in den jeweiligen Zielländern die sogenannten natürlichen Kooperationspartner. Dabei ist Klarheit über die jeweiligen Rollen, Potenziale und Grenzen eine zentrale Voraussetzung für eine wirkungsvolle Kooperation.

NGO und CSO sind Organisationen der Zivilgesellschaft ihrer Herkunftsländer und so grundsätzlich Teil von deren System.

Auf nationaler Ebene sind die NGO / CSO Gesprächspartner ihrer Regierungen und mischen sich in ihren jeweiligen Ländern in den politischen Prozess ein. Sie beteiligen sich am Politik-Dialog und haben als „*Watchdog*“ auch die Rolle der kritischen Beobachter von Regierungs- und Wirtschaftstätigkeit. Sie decken Missstände auf, fordern Transparenz und setzen sich für soziale und ökologische Standards ein. NGO / CSO bieten aber auch sehr konkrete Dienstleistungen an, die ih-

¹¹ Viertes Highlevel-Forum über Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, *Busan Partnership for Effective Development Co-Operation*, Busan 2011.

¹² Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid is not Working and how There is a Better Way for Africa*, New York 2009.

¹³ Geberländer: Länder, die im Rahmen der ODA (Offizielle Entwicklungshilfe) Finanzen für Entwicklung und Humanitäre Hilfe zu Verfügung stellen.

ren jeweiligen Zielgruppen zugute kommen respektive Entwicklungsprojekte umsetzen. In fragilen Kontexten übernehmen CSO gelegentlich Aufgaben, um die sich an sich der Staat kümmern müsste.

Im Rahmen der IZA kommt den NGO aus dem Norden die Rolle einer partnerschaftlichen Unterstützung zu, sowohl in Bezug auf politische Partizipation als auch in konkreten Projekten. Die Arbeit der Nord-NGO¹⁴ konzentriert sich idealerweise im Wesentlichen auf finanzielle Beiträge, auf *capacity development* sowie auf die institutionelle Entwicklung und Stärkung der Partnerorganisation. Die „Ownership“ und Verantwortung für die Projekte und Kampagnen vor Ort bleibt dabei beim lokalen Akteur, bei der lokalen NGO / CSO, die nahe an der Basis arbeitet, die Bedürfnisse der Menschen kennt und deren Anliegen in den Entwicklungsprozess einbringt.

Eine Kernaufgabe von Nord-NGO ist darüber hinaus ihrerseits das Engagement im Politik-Dialog im eigenen Land. Hier geht es nicht nur darum, Unterstützung für entwicklungspolitische Anliegen zu mobilisieren, sondern insbesondere auch darum, politische Kohärenz einzufordern mit dem Ziel, dass sämtliche Politikbereiche – Handel, Wirtschaft, Sicherheit, Aussenpolitik etc. – entwicklungspolitischen Zielen und Menschenrechten Priorität einräumen vor kurzfristigen innenpolitischen oder gewinnorientierten Interessen.

Anders präsentieren sich die Rollen und Handlungspotenziale von NGO / CSO auf internationaler Ebene, wo sie sich in regionalen und internationalen Netzwerken treffen. Und dies ist auch das Momentum der Solidarität zwischen Nord- und Süd-NGO / CSO. Hier stehen sie sich nicht mehr als „Entwicklungshelfer“ und „Empfänger“ gegenüber, sondern sind Partner in Netzwerken, deren inhaltliche Anliegen Nord und Süd betreffen, so zum Beispiel der Abbau von sozialen Gräben, die Respektierung der Arbeitsrechte oder einen nachhaltigen Umgang mit der Umwelt.

Oft gehen die Arbeit vor Ort, in Entwicklungs- und Schwellenländern, mit internationalen Kampagnen Hand in Hand und es entstehen wichtige Synergien. Dazu im Kasten das Beispiel zur Hausarbeit.

Wirkungsvolles Engagement der Zivilgesellschaft: Beispiel Hausarbeit

Die Arbeit in privaten Haushalten figuriert weltweit unter den prekärsten Arbeitsplätzen. Hausangestellte sind zum grossen Teil Wanderarbeiterinnen, vom Land in die Stadt, von armen in reichere Regionen. Dort sind sie ihren Arbeitgebern oft auf Gedeih und Verderb ausgeliefert und von deren Willkür abhängig – ohne geregelte Arbeitszeiten, anständige Unterbringung oder einen angemessenen Lohn.

Auf nationaler und lokaler Ebene arbeiten Gewerkschaften an dieser Problematik. Sie versuchen die – in der Regel sehr isolierten – Hausangestellten zu erreichen, sie zu informieren und zu organisieren. Gegenüber den lokalen Behörden plädieren sie für eine bessere Gesetzgebung zum Schutz der Hausangestellten. Im Rahmen von Entwicklungsprogrammen wurden die Tätigkeiten dieser Gewerkschaften vielerorts von

¹⁴ Nord-NGO: NGO aus Industrieländern respektive aus Geberländern.

Süd-NGO: NGO aus Entwicklungs- und Schwellenländern resp. aus Empfängerländern.

Nord-NGO unterstützt. Auf internationaler Ebene wurde 2011 eine Konvention für Hausangestellte verabschiedet.¹⁵ Über internationale Netzwerke und Gewerkschaftsverbände beteiligten sich Gewerkschaften, NGO und CSO an den intensiven Vorbereitungen und Lobbyarbeit, damit die Konvention zustande kam; seither führen sie Kampagnen für deren Ratifizierung.

Rollen der Zivilgesellschaft in humanitären Krisen

In humanitären Krisensituationen sind die Menschen vor Ort jeweils die Helfer der ersten Stunde – und sie bleiben auch, wenn die internationalen Helfer wieder abgezogen sind. Auch hier gilt: Lokale Akteure sind vor Ort verankert, verfügen über eigenen Kompetenzen und kennen die Situation und ihren Kontext am besten. Sie schaffen die Voraussetzungen dafür, dass humanitäre Projekte nachhaltig und in der Bevölkerung verankert sind. Nach Naturkatastrophen mit grossen Schäden an Mensch und Umwelt mobilisiert sich in der Regel rasch eine weltweite Hilfs-Karawane, die Helfer, Material, medizinische Versorgung und vieles mehr ins Katastrophengebiet bringt. Zweifelsfrei wird hier wichtige Hilfe geleistet.

So eindrücklich diese Solidarität ist, so schädlich kann sie hingegen sein, wenn die Hilfe das Wichtigste ausser Acht lässt: die lokale Verankerung ihrer Arbeit, basierend auf sehr genauen Kenntnissen von lokaler Kultur und Kontext und darum die Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren von Anfang an. Gerade Haiti stand als Negativ-Beispiel dafür, wie nach dem Erdbeben 2010 eine Vielzahl von Kleinstorganisationen und Privatinitiativen das Land überschwemmte – mit viel Geld und beschränkten Kompetenzen – und so dazu beitrugen, die an sich schon schwachen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Strukturen zusätzlich auszuhebeln.

Interventionen in humanitären Krisen und insbesondere im Umfeld von Konfliktsituationen und fragilen Ländern erfordern eine besondere Sensibilität in der Kooperation mit der lokalen Zivilgesellschaft. Gerade in instabilen Situationen und fragilen Kontexten haben die Menschen und auch die ärmsten Bevölkerungsgruppen das Bedürfnis nach Schutz und Sicherheit. Wobei – wie oben erwähnt – gerade hier auch Sicherheit in einem umfassenden Sinn zu sehen ist und nebst physischer Sicherheit aber auch politische Teilhabe, Schutz vor Ausbeutung und Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung oder lebensnotwendigen Ressourcen beinhaltet. Lokale CSO / NGO haben in solchen Kontexten grosse Handlungspotenziale. Ihre Verankerung vor Ort erleichtert richtige Kontextanalysen und sie sind es, welche die Stimme der Bevölkerung in den Prozess einbringen können.

In Konfliktsituationen können sie als nichtstaatliche Akteure zudem Freiräume haben, um ausserhalb der Konfliktdynamik zu agieren und Verbindungen zu schaffen zwischen Religionen, Ethnien oder Gruppen, wo die Gespräche zwischen Regierungen blockiert sind.

¹⁵ Auf ihrer Jahreskonferenz im Juni 2011 verabschiedete die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) eine neue Konvention zum Schutz von Hausangestellten sowie eine Empfehlung zur Umsetzung dieser Normen.

Erleichtert wird diese Verständigungsarbeit insbesondere auch durch die Konzentration auf gemeinsame Themen und Aufgaben. Organisationen mit einer klaren thematischen Profilierung haben die Chance, sehr pragmatisch über das gemeinsame Thema Verbindungen zu schaffen und Kooperation über Grenzen hinweg aufzubauen. Gewerkschaften und Arbeitsrechtorganisationen zum Beispiel treffen sich dann nicht mehr als „Repräsentanten einer Konfliktpartei“, sondern als Kompetenzträger im Dienste des gemeinsamen Anliegens Arbeitsrechte. Das gleiche gilt zum Beispiel für Frauenorganisationen, für Gesundheits-NGO oder für Kinderhilfswerke. Erfahrungsgemäss erleichtert dieser pragmatische Ansatz auch in der Kooperation zwischen Nord- und Süd-NGO die Verständigung und Zusammenarbeit in Bezug auf Entwicklung und soziale Veränderung.

3. Zivilgesellschaft unter Druck

Das Ende des Kalten Krieges und die Neoliberale Agenda führten in den neunziger Jahren zu einem Bedeutungswandel für NGO / CSO. Sie wurden auf globaler und nationaler Ebene als eigenständige Akteure für Entwicklung anerkannt und sollten entsprechend unterstützt werden. In den letzten Jahren und vor allem seit 9/11 setzte wiederum eine Trendwende ein; der globale Krieg gegen den Terror hat Tür und Tor geöffnet für die Einschränkung von zivilgesellschaftlicher Tätigkeit. NGO / CSO gerieten vielerorts unter Generalverdacht von staatsfeindlicher oder terrorismusnaher Tätigkeit. Durch restriktive Gesetzgebungen werden ihr Handlungsspielraum eingeschränkt und oftmals ihre Tätigkeiten kriminalisiert.

Dieser Trend hat bis heute fortgesetzt. Das Internationale *Center for Not-for-Profit Law* (Internationales Zentrum für Gesetzgebung in Non-Profit-Bereich) stellt in seinem Bericht 2012 fest, dass zwischen 2005 und 2012 über 50 Länder restriktive Massnahmen zur Einschränkung der Zivilgesellschaft und NGO geplant oder umgesetzt haben. Die Einschränkungen laufen über verschiedene Instrumente und Kanäle¹⁶: Im Administrativen Bereich sind NGO mit hohem Aufwand für Registrierungen oder Visaanträge konfrontiert oder haben Auflagen in Bezug auf ihre Trägerschaften. Nicht registrierte Organisationen dürfen nicht arbeiten respektive wird ihre Arbeit rasch kriminalisiert und unterbunden.

Auf der operativen Ebene verlangen Länder die Übereinstimmung von NGO-Projekten mit der nationalen Politik oder reduzieren diese auf bestimmte Bereiche. Die Behörden nehmen überbordende Kontrollen vor und die Mitarbeiter der NGO werden ungenügend geschützt.

Sehr gross sind die Einschränkungen insbesondere in Bezug auf politische Arbeit: Die Meinungsfreiheit ist eingeschränkt, es gilt Zensur, Dissens wird kriminalisiert, Demonstrationen und öffentliche Versammlungen sind verboten. Und notabene werden Finanzflüsse kontrolliert und eingeschränkt.

¹⁶ International Centre for Not-for-Profit-Law (Hg.), *„Defending Civil Society“ Report*, 2012. Verfügbar über: <www.icnl.org/research/resources/dcs/DCS_Report_Second_Edition_English.pdf>.

Zur Illustration Beispiele von restriktiven Gesetzen in Bezug auf NGO / CSO seit 2005

Administrative Hürden:

- In *Katar* müssen die Gründer einer Organisation Staatsbürger sein und „Good conduct and reputation“ nachweisen.
- In *Kuba* riskieren Personen wegen Tätigkeit in nicht registrierten Organisationen Gefängnis.
- *Argentinisches* Gesetz erlaubt die Schliessung einer NGO, wenn dies „im öffentlichen Interesse“ ist; klare Kriterien fehlen.

Einschränkungen in Bezug auf die Tätigkeit:

- In *Somaliland* und weiteren Ländern muss jede formal registrierte NGO garantieren, dass ihre Programme in Übereinstimmung sind mit dem nationalen Entwicklungsplan.

Politische Tätigkeit:

- Gesetze in mehreren Ländern, darunter *Ägypten* und *Russland* verbieten die Beteiligung in politischen, extremistischen oder terroristischen Aktivitäten ohne diese Begriffe zu klären und einzugrenzen. Die vage Definition erlaubt dem Staat jederzeit, eine CSO Aktivität zu verbieten und die Organisation oder ihre Mitarbeiter als terroristisch zu qualifizieren.
- *Algerien* verlangt, dass NGO-Publikationen erst nach Prüfung und Bewilligung durch eine staatliche Stelle veröffentlicht werden.
- *Äthiopien* sieht für Aktionen, welche Terrorismus unterstützen (*encourage*) können, bis zu 20 Jahren Gefängnis vor; Terrorismus ist unklar definiert.
- In *Oman* müssen CSO für öffentliche Veranstaltungen die Erlaubnis des Ministeriums für Soziale Angelegenheiten einholen.

Dies sind exemplarisch ausgewählte Beispiele. Eine vollständige Liste für die Zeit seit 2005 findet sich im erwähnten Report.

Betroffen ist der ganze zivilgesellschaftliche Sektor und insbesondere jene NGO / CSO, die sich für demokratische Partizipation, für Menschenrechte und Umwelt oder für soziale Gerechtigkeit engagieren, und damit nicht nur ihre Regierungen herausfordern, sondern auch multinationale Unternehmen in die Pflicht nehmen.

Fazit

Entwicklung, soziale Gerechtigkeit und Frieden bedingen sich gegenseitig. Nur wenn die Zivilgesellschaft als eigenständige Akteurin beteiligt ist, können Strukturen für nachhaltige Entwicklung aufgebaut werden.

NGO / CSO aus den Norden und Süden sind natürliche Kooperationspartner. Vor Ort engagieren sie sich in gemeinsamen Projekten, wobei hier Rollenklarheit besonders wichtig ist: Die *Ownership* und Verantwortung für die Arbeit vor Ort bleibt beim lokalen Partner – die Aufgabe der Nord-NGO ist Unterstützung der Süd-Partner und *Advocacy*-Arbeit im eigenen Land.

In NGO / CSO-Netzwerken trifft sich eine globale Zivilgesellschaft, die für entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen sowie für soziale und ökologische Standards in Politik und Wirtschaft kämpft. Weiter engagieren sich die Netzwerke von NGO / CSO für eine starke Rolle der Zivilgesellschaft als eigenständige Akteurin im Entwicklungsprozess und für den entsprechenden Handlungsspielraum. Diese Netzwerke sind eine eigentliche Plattform der Solidarität: Die Organisationen der Zivilgesellschaft treffen sich als gleichberechtigte Partner auf Augenhöhe, im Dienste des gemeinsamen Anliegens und sie arbeiten auf der Basis von Grundwerten, für die sie universelle Gültigkeit beanspruchen.

Ruth Daellenbach: Sekundarlehrerin und Expertin für internationale Zusammenarbeit (Nachdiplomstudium), Zürich. Schwerpunktthemen: Entwicklung und humanitäre Hilfe mit Fokus auf die Rolle der Zivilgesellschaft, Bildung und „Linking Relief and Rehabilitation to Development“ (LRRD) sowie Gender als Querschnittsthema in der internationalen Zusammenarbeit. Felderfahrung aus Südosteuropa und Westafrika; NGO Erfahrung Schweiz und Europa.

Kontakt: ruth.daellenbach@gmail.com