

Symposium der Novartis Stiftung vom 8. Dezember 2006
Development cooperation at a crossroads: Dead end or new horizon?

Referat von Peter Niggli, Geschäftsleiter Alliance Sud

2015: Welche Rolle für die Zivilgesellschaft?

Ich habe nicht vor, mit Ihnen darüber zu spekulieren, welche Rolle die Zivilgesellschaft 2015 spielen wird. Es gibt fast nichts, was sich auf zehn Jahre hinaus voraussagen lässt. Sondern ich werde darüber sprechen, welche Rolle der Zivilgesellschaft zukommen sollte, falls wir die Millenniumsziele bis 2015 erreichen wollen.

Einige westliche Regierungen – der Schweizerische Bundesrat ausgenommen – haben hier in einem Punkt eine klare Vorstellung: Sie wollen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen Unterstützung für die Millenniumsziele mobilisieren und damit ein politisches Meinungsklima schaffen, welches höhere Entwicklungsbudgets durchzusetzen erlaubt. Das ist interessant. Denn gleichzeitig sind die Geberstaaten mit der Paris-Agenda daran, ihre Strategie der Entwicklungszusammenarbeit zu revidieren und die Zivilgesellschaft als eigenständigen Akteur zu schwächen. Falls darin die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit liegen sollte, sind die Millenniumsziele unerreichbar.

Schematisch gesagt, gibt es in der Entwicklungszusammenarbeit vier Akteure. Die staatlichen Entwicklungsagenturen der Geberländer und ihr Pendant, die Regierungen der Empfängerländer. Dann die privaten Entwicklungsorganisationen im Norden und ihre zivilgesellschaftlichen Partner im Süden.

Lange Zeit hat die zivilgesellschaftliche Nord-Süd-Zusammenarbeit in den strategischen Überlegungen der Geberländer keine Rolle gespielt. Das änderte sich in den achtziger Jahren, als die staatliche Entwicklungszusammenarbeit unter Beschuss geriet. Die Hilfe, hiess es damals, fliesse in grössenwahnsinnige Projekte, die am Los der benachteiligten Schichten wenig änderten. Die Kritik verstärkte sich mit dem Ende des Kalten Krieges: Grosse Teile der staatlichen Entwicklungshilfe hätten nur dazu gedient, befreundete Regierungen an der Macht zu halten oder den eigenen Unternehmen lukrative Aufträge zuzuschancen. Plötzlich sahen viele die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure als Alternative zur Hilfe von Regierung zu Regierung.

Die Zivilgesellschaft als Demokratisierungsvehikel und Staatsersatz

Die Geberländer begannen, die Zivilgesellschaft in ihre strategischen Überlegungen mit einzubeziehen und die Rolle des Staates in den Entwicklungsländern zu relativieren. Die Regierungen der Empfängerländer mussten nolens volens mitmachen. Die Entwicklungszusam-

menarbeit nach 1989 ist durch diese neue Gewichtung geprägt worden. Der Zivilgesellschaft kam in der Strategie der Geberländer nun eine doppelte Rolle zu: Sie sollte als teilweiser Staatsersatz und als Vehikel der demokratischen Öffnung der Entwicklungsländer dienen. Zur Förderung beider Rollen flossen vermehrt öffentliche Entwicklungsgelder über nördliche NGOs an zivilgesellschaftliche Organisationen des Südens. Zudem begannen staatliche Agenturen, direkt NGOs des Südens zu unterstützen.

In Sachen Demokratisierung führte dies zur Unterstützung von Menschenrechtsorganisationen, die in vielen Entwicklungsländern mit der Demokratisierungswelle nach 1989 entstanden waren. Oder von Gruppierungen, die sich für die Menschenrechte der Frauen einsetzten oder für die Rechte marginalisierter Bevölkerungsgruppen, wie etwa die Landlosenbewegung in Brasilien oder die Bewegungen der Kastenlosen in Indien. Gefördert wurden in einzelnen Fällen auch unabhängige Medien oder die zivilgesellschaftliche Vorbereitung, Begleitung oder Überwachung von Wahlen.

In Sachen Staatsersatz ging es darum, zivilgesellschaftliche Organisationen für Aufgaben im Bildungs- und Gesundheitsbereich oder als Dienstleister in anderen Sektoren zu fördern. Dieser Schritt passte zu den Strukturanpassungsmassnahmen. Der Staat sollte sich nicht nur aus der Wirtschaft zurückziehen, sondern auch öffentliche Aufgaben an geeignete zivilgesellschaftliche Organisationen abtreten. Kritiker der Strukturanpassungsprogramme monierten, der neue Enthusiasmus der Geber für die Zivilgesellschaft gründe darauf, dass NGOs den Abbau öffentlicher Aufgaben des Staates abfedern helfen und sich mit ungenügenden Mitteln zum Staatsersatz instrumentalisieren liessen. Statt die Interessen der Bevölkerung zu artikulieren, würden zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Depolitisierung vorantreiben. Die Kritik war nicht ganz unberechtigt, aber sehr pauschal – nur ein Teil der NGOs spielte Staatsersatz.

Das neue Interesse der Geber an der Zivilgesellschaft zeitigte Folgen. Die Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen im Süden stieg in den neunziger Jahren stark an. Allein in Indien rechnet man mit mehr als zwei Millionen NGOs. In Bangladesh soll es 21'000 geben. In Sao Paulo 45'000. Im autoritären Ägypten immerhin 20'000, viele davon islamische Wohlfahrts- und Selbsthilfeorganisationen. Berthold Kuhn schätzt, dass 2001/2002 zivilgesellschaftliche Organisationen des Südens jährlich 12–15 Milliarden Dollar Entwicklungsgelder erhalten und in Dienstleistungen für benachteiligte Bevölkerungsschichten umgesetzt hätten. Das wäre, wenn Kuhns Schätzung stimmt, etwa ein Viertel der bi- und multilateralen Hilfe gewesen.¹

Die Zivilgesellschaft als Kontrollinstanz oder Auftragsempfänger?

Ende der neunziger Jahre begannen sich die strategischen Überlegungen der Geber zu verschieben. Ein schwacher Staat galt nun als Entwicklungshindernis, seine weitere Schwächung als kontraproduktiv. Entsprechend sank das Interesse der Geber, zivilgesellschaftliche Organisationen des Südens mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu betreuen.

¹ Berthold Kuhn (2005): Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat. Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Frankfurt, New York. S. 114.

In den strategischen Überlegungen der Geberländer der letzten Jahre kommen der Zivilgesellschaft zwei neue, widersprüchliche Funktionen zu. Auf der einen Seite soll sie mitwirken, damit die Regierungen der Empfängerländer die Hilfe zweckmässig umsetzen, so dass die wirtschaftliche Entwicklung gefördert und die Armut bekämpft wird. Eine solche Rolle als Kontrollinstanz erwarten die Geber von der Zivilgesellschaft im Zusammenhang mit den Armutsreduktionsstrategien. Auf der anderen Seite sollen die zivilgesellschaftlichen Organisationen des Nordens und des Südens als Ausführende in die Realisierung der staatlichen Entwicklungspläne eingebunden werden. Diese Instrumentalisierung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu Auftragnehmern zeichnet sich in der Harmonisierungsagenda ab, auf welche sich Geber- und Empfängerländer in Paris 2004 verständigt haben.

Bekanntlich sind die Armutsreduktionsstrategien Ende der neunziger Jahre mit der multilateralen Entschuldung aufgekommen. Die Regierungen, welche in den Genuss der Entschuldung kommen wollen, müssen Armutsreduktionsstrategien erarbeiten, die aufzeigen, wie die freigewordenen Budgetmittel für die Armutsbekämpfung eingesetzt werden. Die Geber binden vielfach auch ihre bilaterale Hilfe an solche Strategien. Die Armutsreduktionsstrategien müssen nach dem Willen der Geber in einem partizipativen Prozess, unter Einbezug der Zivilgesellschaft, erarbeitet werden. Die Partizipation soll sicherstellen, dass Ziele angestrebt werden, die tatsächlich den Bedürfnissen der Bevölkerung, beziehungsweise der Armen dienen. Gleichzeitig soll die Partizipation die *Ownership* des Empfängerlandes stärken, weil sich ja theoretisch Regierung und Zivilgesellschaft im Dialog auf gemeinsame Strategien der Armutsbekämpfung einigen. Schliesslich soll die Partizipation der Zivilgesellschaft die Ermessensspielräume der Regierung begrenzen – diese sollte ihre Armutsreduktionspläne vor der Zivilgesellschaft begründen, rechtfertigen und sie allenfalls auch den Resultaten der Konsultation der Zivilgesellschaft anpassen. Die Geber weisen damit der Zivilgesellschaft strategisch die Funktion einer Kontrollinstanz und eines Gegengewichts zur Regierung zu.

Das ist die Theorie. Wir wissen alle, dass in der Praxis die Partizipation gravierende Mängel aufweist und von Land zu Land verschieden ausfällt. Wir wissen auch, dass der makroökonomische Teil der Armutsreduktionsstrategien der Partizipation entzogen ist. Denn die Geber wollen ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen nicht zivilgesellschaftlicher Einmischung unterwerfen. Beides wird seit Jahren durch zivilgesellschaftliche Organisationen des Nordens und Südens kritisiert.

In der Harmonisierungsagenda spielt die Zivilgesellschaft strategisch eine völlig andere, untergeordnete Rolle. Mit der Harmonisierung verpflichten sich die Geber darauf, ihre Hilfe untereinander zu koordinieren, die Mittel zu bündeln und sie auf die Entwicklungspläne, u.a. auch die Armutsreduktionsstrategien, der Empfängerregierung auszurichten. Die Harmonisierungsagenda mündet in die allgemeine Budgethilfe: Im Idealfall fliessen alle Mittel von allen Gebern in das Budget der Empfängerregierungen und werden durch diese in entwicklungsfördernde Programme umgesetzt. Die Paris-Agenda passt zu den ehrgeizigen internationalen Verpflichtungen wie etwa den Millennium-Entwicklungszielen oder den diversen Plänen, Afrikas Entwicklung voranzubringen.

In der Paris Agenda schreiben die Geber den zivilgesellschaftlichen Organisationen des Südens und Nordens strategisch keine eigenständige Funktion zu. Sie sind vielmehr aufgefordert, ihre Aktivitäten ebenfalls auf die Pläne der Empfängerregierungen auszurichten. Das hätte, zu Ende gedacht, finanzielle Konsequenzen. Es würde zur Logik der Harmonisierungs-

agenda passen, wenn die Geberländer den Teil ihrer Mittel, den sie bisher über nördliche und südliche NGOs einsetzten, neu direkt den Regierungen der Empfängerländer zukommen liessen. Diese schreiben zur Umsetzung ihrer Entwicklungspläne Teilaufgaben öffentlich aus. Nördliche und südliche NGOs müssten sich darum bewerben, wie auch jede andere geeignete Unternehmung. Den Zuschlag erhielte, wer den Anforderungen genüge und den besten Preis böte. Faktisch würde dies die zivilgesellschaftlichen Organisationen zu Auftragsempfängern und Erfüllungsgehilfen der Regierungen machen.

Solche Befürchtungen werden unter privaten Entwicklungsorganisationen heftig diskutiert. Die staatlichen Entwicklungsagenturen des Nordens tun wenig, sie zu zerstreuen.

Korrekturen an der Paris Agenda sind nötig

Kurz: Eine eigenständige Funktion der Zivilgesellschaft ist in der Paris-Agenda verloren gegangen. Es ist aber nicht zu erwarten, dass zivilgesellschaftliche Organisationen dafür sorgen, dass sich ihre Regierungen für die Armutsbekämpfung und die Erreichung der Millenniumsziele ins Zeug legen, wenn sie gleichzeitig zu Auftragsempfängern der Regierungen reduziert werden. Eben so wenig können zivilgesellschaftliche Organisationen Gegengewicht und Korrektiv zur Regierung spielen, wenn sie von eben dieser Regierung finanziell abhängig werden. Bekanntlich besteht im durchschnittlichen Entwicklungsland ohnehin schon ein grosser Druck zur Rücksichtnahme auf die Regierung – die demokratischen *Checks* und *Balances* sind allerorts schwach ausgebildet. Es kann nicht die Aufgabe der Geberregierungen sein, diesen Konformitätsdruck noch zu verstärken. Im Gegenteil: Sie könnten dazu beitragen, ihn zu schwächen.

Die strategisch undefinierte Stellung der Zivilgesellschaft in der Paris-Agenda verstärkt Probleme der Rechenschaftsablegung. Ein Evaluationsbericht der OECD stellte dieses Frühjahr fest, dass die Empfängerregierungen eher den Gebern Rechenschaft ablegten, als den eigenen Parlamenten, geschweige denn der Zivilgesellschaft. Internationale NGOs kritisieren, der Politikdialog zwischen dem Kartell der harmonisierten Geber und den Empfängerregierungen dränge die Akteure der nationalen Politik an den Rand. In stark hilfeabhängigen Ländern bedeutet dies, dass wesentliche Teile der innenpolitischen Agenda zur Hauptsache zwischen Gebern und Empfängerregierung besprochen werden.

Dabei müsste es natürlich genau umgekehrt sein. Die Millenniumsziele sind realistischerweise nur zu erreichen, wenn sie Gegenstand der innenpolitischen Auseinandersetzung und Mobilisierung in den Entwicklungsländern werden. Ohne dass zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen die entsprechenden Programme einfordern und die Behörden aller Stufen bis hinunter zu den untersten Verwaltungseinheiten bearbeiten, wird es scheitern. Und schliesslich können die Ziele auch nicht ohne praktische Eigeninitiative und Mitwirkung der Zivilgesellschaft und privatwirtschaftlicher Akteure erreicht werden.

Das sagt sich einfach. Wir wissen jedoch, wie schwierig zivilgesellschaftliche Einflussnahme und offene Auseinandersetzung in den meisten Ländern sind. Deshalb muss die Paris Agenda korrigiert oder ergänzt werden. Ihre Ziele können nur erreicht werden,

1. wenn die eigenständige Funktion der Zivilgesellschaft strategisch hineingearbeitet wird;

2. wenn die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten nicht auf die Entwicklungspläne der Regierungen ausgerichtet werden müssen;
3. wenn die finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten nicht über die Regierungen der Empfängerländer läuft;
4. wenn die staatlichen Entwicklungsagenturen des Nordens weiterhin einen Teil ihrer Budgets für zivilgesellschaftliche Aktivitäten reservieren, die unabhängig von den Entwicklungsplänen der Empfängerregierungen und der Harmonisierungsagenda der Geber wahrgenommen werden.

Basel, 8. Dezember 2006

Kontakt: peter.niggli@alliancesud.ch