

Keine Entwicklung ohne Zivilgesellschaften Ihre Bedeutung und Aufgaben in der Entwicklungspolitik

Heike Spielmans

In Deutschland gibt es mehrere tausend Initiativen und Organisationen, die sich für Entwicklungspolitik, Menschenrechte, Nord-Südausgleich etc. einsetzen. Ihre genaue Zahl ist nicht bekannt. Obwohl es eine breite Datenbasis zum bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland gibt, fehlt es an wissenschaftlichen Erhebungen, die das entwicklungspolitische bürgerschaftliche Engagement sowohl quantitativ als auch qualitativ im Blick haben. Es ist daher nicht einfach, einen Überblick über die Vielfalt sehr unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Akteure in der Entwicklungspolitik zu gewinnen.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat im vergangenen Jahr die Auswertung vorhandener Datensätze des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) und des Projektes Zivilgesellschaft in Zahlen (ZIVIZ) in Auftrag gegeben (1). Trotz eingeschränkter Repräsentativität lieferten die Auswertungen einige interessante Hinweise. So wurde darin bestätigt, dass das entwicklungspolitische Engagement vornehmlich in kleinen Vereinen stattfindet, die vor allem ehrenamtlich arbeiten, sich überwiegend aus Spenden finanzieren und oft nicht in Dachverbänden organisiert sind.

Neben den kleinen Initiativen, die sich nur auf ehrenamtliches Engagement stützen, gibt es eine überschaubare Zahl von großen, hochprofessionell arbeitenden Organisationen. Der größte Teil der Ressourcen und der Arbeit im Süden geht auf das Konto dieser kleinen Gruppe. Sie haben den größten Anteil der Spenden und sonstigen Einnahmen für Nord-Süd-Arbeit und der hauptamtlichen Mitarbeiter im nichtstaatlichen Entwicklungsbereich.

Im Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO) (2), der im Dezember 1995 von 53 Organisationen gegründet wurde, arbeiten etwa 120 überregional bedeutsame Nichtregierungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit zusammen. Lokale Initiativen werden in dem Verband durch die Arbeitsgemeinschaft der Landesnetzwerke (agl) vertreten, die ebenfalls VENRO-Mitglied ist und die über die Landesnetzwerke etwa 8000 lokale und regionale NRO erreicht. Damit repräsentiert der Verband nahezu das gesamte vielfältige deutsche entwicklungspolitische NRO-Spektrum sowohl organisatorisch-institutionell als auch in Bezug auf Arbeits- und Tätigkeitsfelder.

Bedeutung und Aufgaben

Es besteht heute kaum mehr ein Zweifel daran, dass Demokratie und Menschenrechte untrennbar mit Entwicklung verknüpft sind, sowohl als Mittel als auch als Ziel. Ohne Demokratie und Menschenrechte gibt es keine Entwicklung und umgekehrt. Nur auf der Grundlage politischer, sozialer und wirtschaftlicher Systeme, die das gesellschaftliche und individuelle Potenzial von Menschen erkennen und fördern, kann Entwicklungsarbeit dauerhaft erfolgreich sein.

Ohne weitreichende Bürgerbeteiligung, ohne eine lebendige Zivilgesellschaft und ein breit gefächertes Spektrum artikulierter gesellschaftlicher Interessen kann Demokratie nicht funktionieren. Entwicklungsprozesse bleiben im Dickicht staatlicher Bevormundung und Kontrolle oder in technokratischer Unzulänglichkeit stecken. Deshalb kann die Bedeutung von Zivilgesellschaft für Entwicklung sowohl in Entwicklungsländern wie in Industrieländern nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Zivilgesellschaftliche Organisationen übernehmen in dem Entwicklungsprozess spezifische Aufgaben. Sie machen auf Defizite staatlichen Handelns aufmerksam, formulieren alternative Politikentwürfe und vertreten partikulare aber auch gesamtgesellschaftliche und zukunftsorientierte Interessen. Insbesondere die Bedürfnisse gesellschaftlich und politisch randständiger Gruppen werden durch NRO ins Spiel gebracht.

In zivilgesellschaftlichen Projekten der Entwicklungszusammenarbeit nimmt die Beteiligung der Zielgruppen und Betroffenen einen hohen Stellenwert ein. Dadurch entsteht eine starke Identifikation mit Projektmaßnahmen (neudeutsch Ownership), mit der deren Erfolg und die Dauerhaftigkeit gesteigert werden. In armen Ländern mit schwachem oder unwilligem Staat sind es NRO, die Sozialleistungen wie Gesundheitsversorgung oder Schulbildung erbringen, zu denen die Menschen sonst keinen Zugang hätten.

Nicht zuletzt bieten zivilgesellschaftliche Organisationen den Raum, Erfahrungen mit partizipativer Demokratie zu sammeln und demokratisches Verhalten einzuüben. Eine starke Zivilgesellschaft ist ein Wert an sich, da pluralistische Gesellschaften, also solche mit differenzierter und vielfältiger Zivilgesellschaft gefeit sind gegen totalitäre und militaristische Tendenzen.

Süd-NRO und Nord-NRO

Deutsche NRO unterstützen Menschen im globalen Süden zumeist über partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Süd-NRO. Diese sind in unterschiedlichen Feldern ländlicher und städtischer Entwicklung tätig. Neben der schon genannten Bereitstellung sozialer Dienste wie Bildung und Gesundheit, spielen die Durchführung von Kreditprogrammen, der Ressourcenschutz und die ländliche Entwicklung sowie die Frauenförderung eine große Rolle. Zu diesen traditionellen Feldern sind mit den Jahren verstärkt Programme der Demokratieförderung, der

Aufklärung über die Menschenrechte, der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sowie konkrete Lobbyarbeit einschließlich der Stärkung regionaler und internationaler Netzwerke hinzugekommen. Es gibt in wachsendem Maße ein Bewusstsein dafür, dass es notwendig ist, die Durchführung der Entwicklungsprogramme mit klaren politischen Forderungen an den Staat zu flankieren.

Die Aufgaben der Nord-NRO liegen neben der finanziellen und politischen Unterstützung ihrer Partner im Süden in der Inlandsarbeit. In den vergangenen Jahren haben viele Organisationen ihre entwicklungspolitische Lobbyarbeit verstärkt. Die größeren von ihnen haben eigene Abteilungen, die versuchen, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene zu verändern. Ihre Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit den Südpartnern bringen sie in diese Arbeit ein.

Entwicklungspolitische NRO begeistern Menschen in Deutschland für entwicklungspolitische Themen und vertiefen das Bewusstsein über die Ursachen von Armut und Ungerechtigkeit. Beispiele für entsprechende Kampagnen sind die Kampagne für saubere Kleidung (3), die Kampagne »Make Chocolate fair« (4) oder auch die von VENRO getragene Kampagne »Deine Stimme gegen Armut« (5).

Das Verhältnis zwischen Nord- und Süd-NRO wird von den Nord-NRO meist als partnerschaftlich und auf Augenhöhe bezeichnet. Dies bleibt jedoch eine kontinuierliche Herausforderung, da die Zusammenarbeit durch asymmetrische Machtverhältnisse und Abhängigkeiten gekennzeichnet ist, auch wenn sich in der jüngeren Vergangenheit ein Wandel abzeichnet. Globale Machtverschiebungen zu Gunsten der Schwellenländer, aber auch die erfolgreiche Arbeit zur Stärkung von Zivilgesellschaften in anderen Ländern, haben die Nichtregierungsorganisationen dort finanziell unabhängiger und politisch stärker gemacht. Da zentrale politische Rahmenbedingungen nicht auf nationalstaatlicher Ebene entschieden werden, arbeiten NRO international stärker zusammen und bilden eine globale Zivilgesellschaft, in der die Unterscheidung von Nord- und Süd-NRO perspektivisch eine geringere Rolle spielen wird.

Verhältnis Zivilgesellschaft – Staat

Durch die Zusammenarbeit mit Südpartnern haben Nord-NRO komparative Vorteile gegenüber der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. So können auch politisch sensible Themen, z. B. im Bereich Menschenrechte oder in Konfliktsituationen bearbeitet werden, die in der staatlichen Zusammenarbeit ausgespart bleiben müssen. Mit komplementär zur Programmarbeit stattfindender Lobby- und Vernetzungsarbeit können NRO die Interessen politisch oder sozial ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen auf die Entwicklungsagenda setzen und ihnen in einer Weise politische Unterstützung und solidarische Hilfe bieten, wie staatliche Träger es nicht können. Auch kleine Basisgruppen können unterstützt werden und Hilfe bei finanzieller und administrativer Abwicklung von Projekten erhalten. NRO operieren auch an Orten, die nicht die Aufmerksamkeit der Medien und

der Politik haben. In vielen Fällen besteht ein langfristiges Engagement vor Ort, wodurch Vertrauen der regionalen Bevölkerung und profunde Kenntnisse über die Besonderheiten der lokalen Situation aufgebaut werden.

Die wichtigen Beiträge der NRO werden durch das BMZ, aber auch auf der EU Ebene und in multilateralen Vereinbarungen anerkannt. In den Entwicklungsländern erfahren sie nicht immer die gleiche Wertschätzung. In autoritären Systemen entfalten NRO potentiell subversive Wirkungen – aus Sicht der Herrschenden. Ihre Tätigkeit ist häufig politisch unerwünscht und wird als gefährlich eingestuft. Verordnungen und Gesetze, um die Tätigkeit von NRO zu kontrollieren, haben in den letzten Jahren zugenommen. Eine politisch wirksame Zivilgesellschaft kann sich jedoch nur entwickeln, wenn Artikulations- und Handlungsspielräume vorhanden sind.

Die deutschen NRO haben daher die Bundesregierung immer wieder aufgefordert, sich in Regierungsverhandlungen für die Gewährleistung ausreichender Freiräume einzusetzen. Diese Forderung ist eingeflossen in die Strategie des BMZ zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (6), die den Einsatz für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für NRO als eine Aufgabe der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit benennt.

Gefahr der Instrumentalisierung?

NRO spielen in der Entwicklungspolitik vieler Geberländer eine wichtige Rolle. In Deutschland gibt es traditionell eine enge Kooperation zwischen Regierung und NRO. Das BMZ hat die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen nach eigener Auskunft deutlich ausgebaut. Der Anteil der Mittel, die das BMZ für die Förderung entwicklungspolitischer Projekte und Programme deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen bereitgestellt hat, ist in den Jahren 2009 bis 2013 um nahezu 20% auf rund 670 Millionen Euro gestiegen und macht somit inzwischen ca. 11 % des BMZ-Haushaltes aus (7). Diese positive Entwicklung ging jedoch einher mit einem verstärkten Bestreben, sich in die zivilgesellschaftliche Arbeit inhaltlich steuernd einzumischen.

NRO müssen aufpassen, dass sie sich nicht zu sehr oder ausschließlich auf die Rolle als sozialer Dienstleister und Umsetzer staatlicher Mittel festlegen lassen. Auch als Zuwendungsempfänger des BMZ führen NRO ihre Programme und Projekte in eigener Verantwortung durch. Die Erhaltung ihrer Unabhängigkeit und Eigenständigkeit ist wichtig, um die oben beschriebenen Funktionen erfüllen zu können.

Wirkung/ Qualitätssicherung

Auch wenn NRO weiterhin ein großes Vertrauen der Bevölkerung genießen (an dritter Stelle hinter Polizei und Justiz) (8), mehrten sich in den letzten Jahren die kritischen Anfragen an die Auslandsarbeit der NRO. Dass automatisch alles gut ist, was NRO tun, wird zu Recht in Frage gestellt. Auch NRO müssen Prinzipien gewährleisten, die für jede staatliche Verwaltung gelten: Effektivität, Effizienz, Professionalität und Transparenz.

Projektevaluierungen belegen die Wirksamkeit der Maßnahmen. Allerdings sind Interventionen und Maßnahmen, die auf gesellschaftliche und politische Änderungen abzielen, besonders schwierig zu evaluieren. Nur die großen Hilfsorganisationen haben eigene Evaluierungsabteilungen. VENRO ist bemüht, insbesondere seinen mittleren und kleineren Mitgliedsorganisationen mit praxisorientierten Handreichungen und Studientagen Hilfestellungen für das Bemühen zu geben, mehr Erkenntnisse über die Wirkungen ihrer Arbeit zu gewinnen.

Die Mitgliedsorganisationen von VENRO setzen sich gemeinsam für Qualität in der Arbeit von NRO ein. Sie streben an, die kritische und kollegiale Reflektion der eigenen Arbeit im Rahmen des Verbandes weiter auszubauen. Bei der Weiterentwicklung der Qualität der Arbeit werden die Bedürfnisse der kleinen ehrenamtlich arbeitenden Organisationen genauso berücksichtigt wie die der großen NRO. Durch die Zusammenarbeit im Verband verbessern die Mitglieder ihren Austausch und ihre Koordination untereinander. Die Prinzipien und Standards ihrer Arbeit sind in VENRO-Kodizes (g) verbindlich verankert.

Fazit und Ausblick

Eine unabhängige starke Zivilgesellschaft ist konstitutives Element einer funktionierenden Demokratie – im globalen Süden wie auch bei uns. NRO sind Ausdruck eines freiwilligen, bürgerschaftlichen Engagements. Ihre Vielfalt spiegelt die gesellschaftliche Pluralität und unterschiedliche Weltanschauungen und Meinungen wider. Dadurch können unterschiedlichste gesellschaftliche Gruppen für die Entwicklungspolitik mobilisiert werden. Die Vielzahl gerade auch der kleinen, lokalen NRO in Deutschland trägt dazu bei und ist gleichzeitig Ergebnis der Aktivierung der Menschen an der Basis. Sie leisten damit einen wichtigen Beitrag zu lebendiger demokratischer Praxis.

Es gibt in der deutschen entwicklungspolitischen Zivilgesellschaft mittlerweile einen breiten Konsens darüber, dass die globalen Herausforderungen, wie der Klimawandel, die Verknappung der natürlichen Ressourcen, die Wirtschafts-, Finanz- und Ernährungskrisen und die wachsende Instabilität durch Konflikte und Krisen mit der »klassischen Entwicklungspolitik« allein nicht zu bewältigen sind. Angesichts der planetarischen Grenzen wird das Grundkonzept einer »nachholenden Entwicklung« generell in Frage gestellt, denn die Produktions- und Konsumtionsweise der alten Industrieländer lässt sich nicht auf alle Menschen verallgemeinern, ohne katastrophale ökologische Folgen zu provozieren. Das Bild einer Teilung der Welt in den »entwickelten Norden« und den »noch zu entwickelnden Süden« ist nicht mehr zur Beschreibung der aktuellen Situation geeignet. Armut und Reichtum sind keine geographischen Dimensionen mehr. Vielmehr wächst die Kluft zwischen »oben« und »unten«, zwischen »arm« und »reich« im Norden wie im Süden, sowohl zwischen, als auch innerhalb von Staaten.

Diese Einsichten zivilgesellschaftlicher Akteure der Entwicklungszusammenarbeit führen auch zu einer Auseinandersetzung mit der eigenen zukünftigen Rolle. Dabei kommt es zu Widersprüchlichkeiten, denn die Verabschiedung von der traditionellen Nord-Süd-Politik kollidiert teilweise mit dem über viele Jahre gewachsenen Selbstverständnis von entwicklungspolitischen NRO. Innerhalb der entwicklungspolitischen Zivilgesellschaft, insbesondere im Rahmen von VENRO findet aktuell eine Auseinandersetzung mit der Frage statt, wie sich ein verändertes Verständnis von Entwicklung und die Aufhebung des Nord-Süd-Paradigmas auf die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen auswirken werden. Auch wenn die Ergebnisse hierzu noch nicht vorliegen, eines ist jetzt schon klar: Zivilgesellschaftliche Akteure sind nötiger denn je. Sie sind die gesellschaftlichen Sensoren und Stimmen, die den staatlichen Akteuren und Entscheidungsträgern Orientierung geben und sie kontrollieren – auch und besonders bei der Bewältigung der aktuellen globalen Herausforderungen.

Anmerkungen

- (1) <http://www.venro.org/>
- (2) Die Ergebnisse finden Sie hier: <http://www.bmz.de/de/mitmachen/internetadressen/studien.html>
- (3) <http://www.saubere-kleidung.de/>
- (4) <http://de.makechocolatefair.org/>
- (5) <http://www.deine-stimme-gegen-armut.de/>
- (6) <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/index.html>
- (7) Mitmachen, Mitwirken und Mitgestalten – Strategie zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ-Strategiepapier 8/2013
- (8) GfK Global Trust Report 2013
- (9) <http://venro.org/venro/venro-kodizes/>

Autorin

Heike Spielmans ist seit 2008 Geschäftsführerin des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO e.V.). Sie ist Diplom-Sozialpädagogin und war zuvor u.a. als Bereichsleiterin und Mitglied der Geschäftsleitung bei »terre des hommes« tätig.

Kontakt

Heike Spielmans
VENRO-Geschäftsführerin
VENRO e.V. – Geschäftsstelle Bonn
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstrasse 201
53113 Bonn
Telefon: 0228 / 94677-0
Fax: 0228 / 95677-99
E-Mail: h.spielmans@venro.org
www.venro.org

Redaktion

Stiftung MITARBEIT
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstr. 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de