

VENRO

VERBAND ENTWICKLUNGSPOLITIK
DEUTSCHER NICHTREGIERUNGS-
ORGANISATIONEN e.V.



Zivilgesellschaft & Entwicklung 2005



Zivilgesellschaft & Entwicklung 2005

HERAUSGEBER

Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201, 53113 Bonn

Tel.: 0228/ 9 46 77-0

Fax: 0228/ 9 46 77-99

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

REDAKTION

Dirk Bange (V.i.S.d.P.), Dr. Ulla Mikota, Peter Mucke
Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht
unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

FOTOS

Global Call to Action against Poverty (Titel, S. 10–12),
Deutsche Welthungerhilfe (S. 6–7, 18–20, 21–22, 23–
24, 28–29, 30–31), VENRO/Werner Popp (S. 8–9),
Koordinierungskreis Mosambik/Peter Steudtner (S. 13–
14, 37–39), terre des hommes/Michaela Ludwig (S. 15–
17), Dirk Bange (S. 25, 40–41), European Community,
2005 (S. 26–27), Andreas Hagemeyer (S. 32–33),
Indienhilfe Herrsching/Victoria von Strachwitz (S. 42–43)

LAYOUT

KAVA-Design, Irmgard Hofmann, www.kava-design.de

DRUCK

Druckerei Engelhardt, Neunkirchen

Gedruckt auf 100% Altpapier (RecyMago matt) mit dem
Umweltzeichen Blauer Engel

Bonn, November 2005

EDITORIAL	5
FOKUS MILLENNIUMS-ENTWICKLUNGSZIELE	
FÜNF JAHRE MILLENNIUMSZIELE	6
Eine Erfolgsgeschichte? <i>von Hans-Joachim Preuß, Iris Schöninger</i>	
GLOBAL CALL TO ACTION AGAINST POVERTY	8
Eine weltweite Kampagne <i>von Claudia Warning</i>	
STEHT DIE ARMUT WIRKLICH AUF DER TAGESORDNUNG?	10
Die G8 unter Druck (1999-2005) <i>von Thomas Fues</i>	
MILLENNIUMS-ENTWICKLUNGSZIELE KONKRET	13
Armutsbekämpfung und Partizipation der Zivilgesellschaft in Mosambik <i>von Richard Brand, Eufrigina dos Reis Manoela</i>	
FOKUS FOLGEN DER TSUNAMI-KATASTROPHE	
VON DER NOTHILFE ZUR ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	15
Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe <i>von Peter Mucke</i>	
LEHREN AUS KATASTROPHEN	18
Die Reaktion der Zivilgesellschaft stärken <i>von Gagan Sethi, Sandeep Virmani</i>	
STOPPT DIE SPENDENFLUT?	21
Grenzenlose Hilfsbereitschaft und die Grenzen der Hilfsorganisationen <i>von Jürgen Lieser</i>	
BLAUPAUSE FÜR KÜNFTIGE SPENDENKAMPAGNEN?	23
Öffentlichkeitsarbeit und Fundraising nach der Tsunami-Katastrophe <i>von Burkhard Wilke</i>	
PARTNERSCHAFTSINITIATIVE FLUTHILFE	25
Chancen und Risiken <i>von Elvira Greiner</i>	
FOKUS EU-ENTWICKLUNGSPOLITIK	
WETTLAUF UM DEN »EUROPÄISCHEN KONSENS«	26
Zur aktuellen Reform der EU-Entwicklungspolitik <i>von Anke Kurat</i>	
AM SCHEIDEWEG	27
Welche Rolle für die NRO im Kontext der EU? <i>von Michael Steeb</i>	
COTONOU – EINE ZWISCHENBILANZ	30
Ein Blick auf die zivilgesellschaftliche Realität <i>von Mathias Mogge, Birgit Dederichs-Bain</i>	
DIE DEN SEGEN HABEN, UND DIE IM REGEN STEHEN	32
Die neue EU-Zuckermarktordnung aus zivilgesellschaftlicher Sicht <i>von Rudolf Buntzel</i>	
BLICK VON INNEN	
ZEHN JAHRE VENRO	34
Schlaglichter und Perspektiven aus einem Jahrzehnt Verbandsarbeit <i>von Reinhard Hermle</i>	
BLICK VON AUBEN	
NRO ZWISCHEN PROFESSIONALISIERUNG UND BASISNÄHE	37
Ein Streifzug durch die aktuelle Literatur zur Rolle entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen <i>von Ulla Mikota</i>	
Übersicht: VENRO-Mitglieder	40



Liebe Leserin, lieber Leser,

große Herausforderungen und hohe Erwartungen: 2005 sollte *das* Jahr der Entwicklungspolitik sein. Internationale Konferenzen der Vereinten Nationen, der G8 und der Welthandelsorganisation boten Chancen zu entscheidenden Weichenstellungen. Auch von der Reform der EU-Entwicklungspolitik sollten entscheidende Impulse ausgehen. Völlig unerwartet rückte zudem der Tsunami in Südostasien gleich zu Beginn des Jahres Nothilfe- und Wiederaufbaumaßnahmen ins Zentrum der Weltöffentlichkeit. Diese Ereignisse und die politische Agenda stellten die Nichtregierungsorganisationen (NRO) vor außergewöhnliche Aufgaben. Die Autorinnen und Autoren der vorliegenden Ausgabe von „Zivilgesellschaft & Entwicklung“ berichten von ihren Erfahrungen und bewerten die Ereignisse und Resultate des „Jahres der Entwicklungspolitik“.

Fünf Jahre nach Verabschiedung der Millenniumserklärung galt ein großes Interesse der Zwischenbilanz bei der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), mit denen sich ein Fokus der diesjährigen Ausgabe befasst. Dabei wird deutlich, dass die Umsetzung der MDGs in den meisten Entwicklungsländern hinter den Zielvorgaben zurückbleibt. Um die extreme Armut bis 2015 dennoch zu halbieren, kommen Nichtregierungsorganisationen wichtige Aufgaben zu: Darüber zu wachen, dass sich die Regierungen der Industrie- und Entwicklungsländer nicht aus ihrer Verantwortung stellen, und ihr zivilgesellschaftliches Know-how beim *Empowerment* der Armen einzubringen. Über die Situation in einem der ärmsten Länder der Welt berichtet unser Beitrag zu Mosambik.

Was haben zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke dazu beigetragen, dass 2005 Chancen genutzt und Weichen in die richtige Richtung gestellt wurden? Zwei Artikel ziehen Bilanz der weltweiten Kampagne gegen Armut und der deutschen Aktion „Deine Stimme gegen Armut“ und beleuchten, inwieweit die G8 durch die neuen Formen globalen zivilgesellschaftlichen Protests unter Handlungsdruck geraten sind.

Im Juli 2005 hat EU-Kommissar Louis Michel seinen mit Spannung erwarteten Entwurf für eine neue Grundsatzerklärung zur EU-Entwicklungspolitik vorgelegt, der zu kontroversen Diskussionen zwischen Kommission, Rat und Parlament über die künftigen Ziele der europäischen Entwicklungszu-

sammenarbeit geführt hat. Das Papier und die unzureichende Konsultation der entwicklungspolitischen NRO bei seiner Erstellung spiegeln das noch kritischere und wenig partnerschaftliche Verhältnis der EU-Kommission zu zivilgesellschaftlichen Organisationen wider. Der Fokus „EU-Entwicklungspolitik“ befasst sich auch mit der Frage, welche Handlungsmöglichkeiten sich den NRO bieten. Beteiligungsdefizite bestehen auch bei der Umsetzung der EU-Entwicklungszusammenarbeit: Die Beispiele Haiti und Mali zeigen, dass Anspruch und Realität der im Cotonou-Abkommen festgelegten zivilgesellschaftlichen Beteiligung in der Praxis noch weit auseinander liegen.

Nach der Flutkatastrophe vom Dezember 2004 in Südasien stand die Arbeit vieler entwicklungspolitischer NRO im Zeichen der Not- und Wiederaufbauhilfe. Die Beiträge im Fokus „Folgen der Tsunami-Katastrophe“ gehen unter anderem der Frage nach, wie die Nachhaltigkeit Humanitärer Hilfe durch Regierungen und die Zivilgesellschaft sichergestellt werden kann. Dabei wird deutlich, dass die Verbindung von Nothilfe und langfristigen Entwicklungsmaßnahmen nicht nur bei der Arbeit in den Katastrophengebieten eine Rolle spielen sollte, sondern bereits bei der Einwerbung von Spendengeldern.

Schließlich ist 2005 für VENRO auch in eigener Sache ein besonderes Jahr: Im Dezember feiert der Verband sein zehnjähriges Bestehen. Der „Blick von innen“ schweift anlässlich des Jubiläums zurück und richtet sich auf künftige Herausforderungen.

Die vorliegende Ausgabe von Zivilgesellschaft & Entwicklung zeigt Ausschnitte aus der Vielfalt zivilgesellschaftlichen Engagements und bestehenden Herausforderungen für Nichtregierungsorganisationen. Damit ist sie zugleich ein Beitrag zur Reflexion und Vorausschau – wichtige Elemente zur Weiterentwicklung der Arbeit der NRO wie auch des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre!

Für die Redaktion

DIRK BANGE

ULLA MIKOTA

PETER MUCKE

Fünf Jahre Millenniumsziele

Eine Erfolgsgeschichte? VON HANS-JOACHIM PREUß UND IRIS SCHÖNINGER

Seit Jahrzehnten ist die Bekämpfung von Armut ein zentrales Thema auf der Agenda der internationalen Staatengemeinschaft, bisher mit wenig durchschlagendem Erfolg. Sichtbar wird dies in zahlreichen Aktionsplänen und Abschlussdokumenten von UN-Konferenzen der letzten Jahrzehnte. Lösungen suchte man in immer wieder neuen Ansätzen: Angefangen beim automatisch vermuteten *trickle down*-Effekt zugunsten der Armen durch Wirtschaftswachstum über die Grundbedürfnisstrategie bis hin zu Strukturanpassungen, die die Weltbank und weitere Bretton Woods Institutionen in den 1980er und 1990er Jahren praktizierten. Seit fünf Jahren haben allerdings die Millenniums-Entwicklungsziele weltweit die größte Aufmerksamkeit erhalten.

Im Jahr 2000 unterzeichneten 189 Regierungschefs in New York die Millenniumserklärung. Die aus ihr abgeleiteten acht Millenniums-Entwicklungsziele mit der zentralen Forderung, den Anteil von Hungernden und Armen bis spätestens 2015 zu halbieren, haben inzwischen Eingang in die Entwicklungspolitik vieler Länder gefunden. Es sind alte Forderungen in neuer Verpackung – und manchmal sind sie sogar weniger ambitiös als ihre Vorläufer. Doch angesichts ihrer „Handlichkeit“, d.h. ihrer international möglichen Vergleichbarkeit durch messbare Indikatoren, bieten sie die Chance zur Verständigung zwischen verschiedenen Akteuren der internationalen Zusammenarbeit.

Stand der Umsetzung

„Die Millenniums-Entwicklungsziele sind ein Schuldschein an die ärmsten Länder dieser Welt. Dieser Schuldschein wird in zehn Jahren fällig“, erklärte Kevin Watkins, leitender Autor des Human Development Reports 2005 Anfang September. Faktisch sieht die Situation in vielen Ländern der Erde nicht rosig aus. 50 Länder mit einer Gesamtbevölkerung von 900 Millionen Menschen hinken mindestens bei der Erreichung eines Millenniumsziels hinterher. 24 dieser Länder liegen in Afrika südlich der Sahara. 18 Länder wiederum haben seit 1990 Rückschritte gemacht, was Einkommen, Lebens-

erwartung und Bildung angeht, auch von ihnen liegen zwölf in Afrika; die übrigen sind ehemalige Republiken der Sowjetunion. Besonders erschreckend ist das Gefälle zwischen Armen und Reichen: Auf die ärmsten 40 Prozent der Weltbevölkerung entfallen nur fünf Prozent des gesamten globalen Einkommens. Nach UN-Schätzungen benötigen die armen Länder jährlich 45 US-Dollar pro Kopf der Bevölkerung, um überhaupt eine Chance zu haben, effektiv die Armut zu bekämpfen. Ein Lichtblick: Die Lebenserwartung der in Entwicklungsländern lebenden Menschen ist in den vergangenen 15 Jahren um zwei Jahre gestiegen, es sterben zwei Millionen Kinder weniger pro Jahr. Außerdem gehen heute 30 Millionen Kinder mehr zur Schule und 100 Millionen Menschen konnten sich aus der extremen Armut befreien.

Anforderungen

Soll die Vision verwirklicht werden, bis 2015 tatsächlich alle Millenniums-Entwicklungsziele umzusetzen, müssen Industrie- und Entwicklungsländer einen entscheidenden Beitrag leisten. Die reichen Staaten stehen in der Pflicht, ihre Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit verbindlich auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen, neue Finanzierungsquellen hierfür zu erschließen und sich bei der bevorstehenden WTO-Konferenz in Hongkong im Dezember diesen Jahres für eine „Entwicklungsrunde“ zugunsten eines gerechteren Welthandelssystems stark zu machen: Das beinhaltet unter anderem die Abschaffung von Agrarsubventionen und ein Ende der Dumpingpolitik gegenüber Entwicklungsländern, die Öffnung der eigenen Märkte und spezielle Regelungen zur Ernährungssicherung für die ärmsten Länder, wie dies auch 2005 die Kampagne „Global Call to Action against Poverty“ in vielen Ländern von den Regierungen gefordert hat. Gerade die deutsche Regierung muss ihre Hausaufgaben erledigen: Wie der Bericht der Alliance2015 im Mai 2005 zeigte, ist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit eine Art „Gemischtwarenladen“. Es fehlt eine klare Prioritätensetzung zugunsten der Umsetzung der Millenniumsziele: Für

die Finanzierung sozialer Grunddienste sind international 20 Prozent der Entwicklungshilfegelder veranschlagt, Deutschland kommt gerade auf 10,4 Prozent.

Die Entwicklungsländer wiederum werden erst dann erfolgreiche Armutsbekämpfung leisten, wenn sie hierfür gezielte Strategien entwickeln und ihre Führungseliten sich dazu bekennen. Wesentlich ist eine Förderung des ländlichen Raums, wo zu einem großen Teil Kleinbäuerinnen und Kleinbauern leben. Weltweit hungert die Hälfte von ihnen, in Afrika südlich der Sahara sind es sogar 75 Prozent. Sie brauchen eine funktionsfähige Infrastruktur, müssen ihre Produktivität in der Landwirtschaft steigern und brauchen alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, wenn das Ackerland knapp wird. Darüber hinaus müssen die Voraussetzungen für eine elementare medizinische Versorgung und Schulbildung für alle Kinder stark verbessert werden. Hierfür sind vor allem funktionsfähige Planungsinstitutionen in den jeweiligen Ländern Voraussetzung.

Stärken und Schwächen

Die große Stärke der Millenniums-Entwicklungsziele liegt in der pragmatischen Herangehensweise. Es gibt nicht nur mess- und vergleichbare Indikatoren, sondern auch klare zeitliche Ziele. Das macht sie attraktiv und leicht verständlich. Andererseits gibt es Schwachpunkte, die unbedingt korrigiert werden müssen. Schnelle Investitionen zugunsten armer Menschen mögen zwar kurzfristig Erfolge bringen, doch Nachhaltigkeit ist damit nicht gewährleistet. Dies funktioniert nur durch eine Beteiligung der armen Menschen – darunter sehr viele Frauen – an diesen Maßnahmen und der Förderung ihrer Selbsthilfefähigkeiten und Eigeninitiative.

Ursache von Armut sind meist ungerechte soziale Strukturen. So geht es bei einem *Empowerment* der Armen sowohl um den gesicherten Zugang zu Ressourcen wie Bildung oder Gesundheitsversorgung als auch um die Möglichkeit, die eigenen Rechte zu kennen und einzufordern. Gerade hier sind Nichtregierungsorganisationen mit ihrem Know-how und ihrer Rolle als *Watchdog* gefragt: So

wird beispielsweise die Deutsche Welthungerhilfe in den nächsten Jahren ihren Beitrag hierzu leisten: In 15 so genannten Millenniumsdörfern weltweit werden wir die Bevölkerung dabei unterstützen, dass die Halbierung von Hunger und Armut schon 2010 Realität wird.

Umso wichtiger wird diese Rolle, wenn sich Regierungen aus der Verantwortung für das Erreichen der Millenniumsziele verabschieden wollen. Mit großer Mühe wurde auf dem UN-Millennium+5-Gipfel im September 2005 in New York der Versuch der Vereinigten Staaten von Amerika verhindert, auf die Nennung dieser Ziele im Schlussdokument zu verzichten. Auch wenn dieser Rückschritt verhindert werden konnte: das Signal an Entwicklungsländerregierungen bleibt fatal.

ÜBER DEN AUTOR UND DIE AUTORIN: Dr. Hans-Joachim Preuß ist Generalsekretär der Deutschen Welthungerhilfe und Mitglied des VENRO-Vorstands, Dr. Iris Schöninger ist Koordinatorin für Entwicklungspolitik und Bildung bei der Deutschen Welthungerhilfe.

LITERATUR

- UNDP, Human Development Report 2005, New York, September 2005
- UN, In larger freedom: Towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General, New York, März 2005
- Dirk Messner, Die Millenniums-Entwicklungsziele – über den Sachs-Bericht hinausdenken, DIE Bonn, Mai 2005
- UN Millennium Project Task Force on Hunger, dir. by Jeffrey Sachs, Halving Hunger: it can be done, New York, Juni 2005
- Alliance2015, 2015 Watch, The Millennium Development Goals: A comparative performance of six EU Member States and the EC aid Programme, Den Haag Mai 2005
- Deutsche Welthungerhilfe, Millenniumsdörfer, Bonn, Juli 2005

■ ■ ■ FAZIT

Bisher sind die Millenniums-Entwicklungsziele noch keine Erfolgsgeschichte. Ihre „Handlichkeit“ und große Bekanntheit in der internationalen Gemeinschaft, verbunden mit klaren Zeitvorgaben, bieten jedoch die Chance, das Thema Armutsbekämpfung auf der Agenda zu halten und langfristig klare Fortschritte zu erreichen. Allerdings müssen Industrie- und Entwicklungsländer hierfür einen entscheidenden Beitrag leisten. Gerade wenn es um die Beteiligung der Ärmsten an Entwicklungsmaßnahmen und um die Verantwortung von Regierungen für diesen Teil der Bevölkerung geht, ist das Engagement und Know-how von Nichtregierungsorganisationen unerlässlich: als *Watchdog* und Anwalt für die Umsetzung grundlegender Menschenrechte.

■ ■ ■

Global Call to Action against Poverty

Eine weltweite Kampagne VON CLAUDIA WARNING

Welche Herausforderung: Bis 2015 die Anzahl der Menschen zu halbieren, die in Armut leben. Die Staats- und Regierungschefs haben 2000 die Millenniumserklärung verabschiedet, aus der die Millennium Development Goals (MDGs) als ambitionierte, aber notwendige Ziele formuliert wurden. Allerdings ließen die folgenden Jahre bei den Regierungen im Norden kaum mehr als „business as usual“ erkennen: keine signifikante Erhöhung der Official Development Aid (ODA), kein Durchbruch in Handelsfragen, keine anderen wegweisenden Zeichen. Aber auch im Süden ließen keine herausragenden Armutsbekämpfungsprogramme aufhören. Und in den Medien spielten die Themen Armutsbekämpfung und MDGs ebenfalls keine Rolle. Und das, obwohl die Millennium Development Goals im Hausaufgabenbuch der Regierungen und multilateralen Geber stehen. Selbstkritisch müssen sich die zivilgesellschaftlichen Organisationen und auch VENRO fragen, wie sie in den Jahren nach 2000 mit den MDGs umgegangen sind. Erst nach dem UN-Gipfel in Johannesburg 2002 begann sich die Zivilgesellschaft sichtbar zu regen und zum Global Call to Action against Poverty (GCAP), einer weltweiten Kampagne zur Durchsetzung der MDGs, zu formieren.

Das gemeinsame Dach

Es wäre eine eigene Studie wert, wie sich Organisationen aus 74 Ländern finden, absprechen und zu gemeinsamen Zielsetzungen, Botschaften und Kommunikationsmitteln kommen und sich mit einer Kampagne identifizieren. Auch in Deutschland hat der Vorbereitungsprozess bereits Ende 2003 begonnen. Wie grenzen sich Verbands- und Mitgliederaktivitäten voneinander ab und wie greifen sie ineinander über? Wie erfolgt die Abstimmung mit bestehenden Kampagnen und Aktionen? Wichtige Fragen, die VENRO gelöst hat, indem der Verband die Dachmarke „Deine Stimme gegen Armut“, unterstützt durch eine eigene Geschäftsstelle, gründete, unter der Mitglieder selbst verantwortete dezentrale Aktivitäten durchführten. Zentrale gemeinsame Aktionen, die „White Band Days“, führten die

Ergebnisse der dezentralen Aktionen zusammen und fanden weltweit an den gleichen Tagen im Juli und September 2005 jeweils im Vorfeld des G8-Gipfel in Schottland und der UN-Sondergeneralversammlung statt. Zusätzlich lancierte und koordinierte VENRO Pressekonferenzen, Zeitungsanzeigen und offene Briefe, die sich an die Bundesregierung beziehungsweise den Bundeskanzler richteten. Kern der Aktivitäten von VENRO und seiner Mitglieder jedoch war eine bundesweite Unterschriftenaktion für einen Brief an Bundeskanzler Gerhard Schröder, welcher die Hauptforderungen der Kampagne enthielt.

Ähnlich wie in Deutschland verlief die weltweite Koordination. Deren Gravitationszentrum war und ist London, wo sich einige große und finanzstarke Nichtregierungsorganisationen (NRO) mit Künstlern und Prominenten zusammaten und das weltweite Kampagnensymbol, das Weiße Band, erdachten und bekannt machten. Umstritten ist, ob und wie sich die Londoner Regierung die Kampagne zunutze machte, um eigene politische Ziele zu verfolgen und auch von Schwierigkeiten andernorts abzulenken. Dass es jedoch gelungen ist, in 74 Ländern Nichtregierungsorganisationen, Schulen, Vereine, Zeitungen und Prominente hinter einer übergeordneten Zielstellung und in einer Kampagne zu vereinen, muss hoch eingeschätzt werden.

Ziele

Drei Ziele stellt die Kampagne in den Vordergrund:

- Mehr und bessere Entwicklungszusammenarbeit,
- Entschuldung und
- bessere Handelsbedingungen für den Süden.

Diese Forderungen sind griffig und vergleichsweise einfach zu vermitteln. Sie sind „kampagnenfähig“ und laden zur weiteren Beschäftigung ein. Zudem sind sie politisch und nicht karitativ. Aber zugleich verkürzen sie die Diskussion und drängen andere wichtige Ziele in den Hintergrund. Und sie richten sich an die Regierungen des Nordens, an unsere Regierung. Was aber wird aus anderen Forderungen und wie wird die Verantwortung der Regierungen des Südens angesprochen? Berechtigte Fragen an

eine weltweite Kampagne. Die im VENRO zusammengeschlossenen NRO haben daher in einer speziell eingerichteten Arbeitsgruppe einen Forderungskatalog erarbeitet, der weit über die engeren Kampagnenziele hinausreicht. Er spricht die gesamte Bandbreite der notwendigen Maßnahmen an und ist Bestandteil der Kampagnen- und Lobbyarbeit in Deutschland.

Breite Allianz

An der Entstehung der Kampagne beteiligt beziehungsweise deren treibende Kraft waren einige sozial oder politisch engagierte Künstler und Prominente. Dadurch hat die Kampagne weltweit eine hohe Resonanz und Unterstützung durch prominente Schauspieler, Sänger, Sportler erhalten. Alleine 13 Prominente sind auf einem Video vereint, welches in Kinos, Fußballstadien, Konzertsälen usw. auf das Problem der weltweiten Armut aufmerksam macht und zum Handeln auffordert. In Deutschland haben VENRO und Herbert Grönemeyer gemeinsam die Aktion nach vorne gebracht. Prominente wie Alfred Biolek, Nina Hoss, Günther Jauch, Heike Makatsch, Xavier Naidoo, Franka Potente, Claudia Schiffer, Wim Wenders und Roger Willemssen haben sich einzelnen Aktionen und Zeitungsanzeigen angeschlossen. Dadurch wurde eine Dynamik ausgelöst, die kaum einer der Beteiligten erwartet hatte: Musiker wie Rolf Stahlofen, Ex-Sänger der Söhne Mannheims, luden die Aktion ein, bei Konzerten um Stimmen gegen Armut zu werben. Bekannte Bundesliga-Fußballer liefen mit dem Weißen Band am Arm gelenk auf, Kicker des FC St. Pauli organisierten einen Aktionstag im Stadion. In Emden, Jena, Mannheim, Frankfurt und Leipzig unterstützten Studierende „Deine Stimme gegen Armut“, zahlreiche Schüler machten die Aktion im Unterricht zum Thema. In Bremen gründeten verschiedene Organisationen ein Bündnis „Weltweit gegen Armut“ und in Marburg veranstalteten Gastronomen einen ganzen Aktionsmonat mit Infoständen und Konzerten.

Bilanz

VENRO und seine Mitglieder sowie Herbert Grönemeyer und die anderen beteiligten Prominenten dürfen für sich in Anspruch nehmen, mit der Aktion bis heute nicht nur die 300.000 Personen, die sich per Unterschrift an der Briefaktion beteiligt haben, sondern auch anderweitig eine große Öffentlichkeit erreicht zu haben. Durch die dezentralen Aktivitäten der Mitglieder wurden auch regional vertiefte und langfristige Beschäftigungen mit der Problematik bei einer breiten Bevölkerung angestoßen. Ein Beispiel hierfür sind die Aktivitäten von Netz e.V. in Wetzlar, die zu einer intensiven Diskussion der MDGs mit dort ansässigen Schulen und Vereinen führten. Es ist Netz gelungen, als Zeichen für die Unterstützung der Kampagnenforderungen ein 1,8 Kilometer langes weißes Band durch die Wetzlarer Innenstadt zu ziehen. In Bensheim haben die Christoffel Blinden Mission und die Karl Kübel Stiftung sowie die Stadt, zusammen mit Schulen, Kindergärten und Vereinen eine „Internationale Woche“ vorbereitet, in der auf 60 Veranstaltungen die weltweite Armut thematisiert wurde. Anderen, wie der Kinderhilfe und Oxfam, gelangen ebenfalls basisnahe Aktionen mit großer Reichweite. Am 9. September 2005 konnten dem Bundeskanzler persönlich die 300.000 Unterschriften überreicht werden.

Vor diesem Hintergrund ist eine vorläufig positive Bilanz der Öffentlichkeitswirkung zu ziehen. Doch was wurde aus den politischen Forderungen? Die Bundesregierung hat sich bewegt: Sie hat einem Zeitplan für die Erreichung des 0,7 Prozent-Zieles zugestimmt. Auch bei dem G8-Gipfel in Gleneagles gab es unerwartete Unterstützung vom Bundeskanzler. Er sagte zu, im Rahmen des EU-Zeitplans bis 2010 mit Hilfe innovativer Finanzierungsmechanismen 0,51 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit bereit zu stellen und so seinen Teil zu der in Gleneagles angekündigten Erhöhung der Entwicklungshilfegelder um 50 Mrd. US-Dollar bis 2010 beizutragen. Auch die Zusagen zur Entschuldung kommen voran und 18 HIPC Länder dürfen auf eine Teilschuldung hoffen. Aber: All das sind zunächst poli-

tische Versprechungen, welche unter Finanzierungsvorbehalt stehen. Was dies angesichts der Staatsfinanzen heißt, scheint klar. Und: Selbst diese Versprechen sind zu gering, zu vage und zu spät. Selbst wenn die versprochenen Mittel tatsächlich kommen, wird der Zeitraum bis 2015 bereits zu zwei Dritteln abgelaufen sein. Auch der Millennium+5 Gipfel in New York im September 2005 hat nicht die erhofften Fortschritte gebracht. Nach den

ersten Erfolgen bleibt also noch viel zu tun. Der VENRO-Vorstandsvorsitzende brachte es bei der Übergabe der 300.000 Stimmen an den Bundeskanzler auf den Punkt: „Wort halten!“

ÜBER DIE AUTORIN: Dr. Claudia Warning ist Mitglied des Vorstands des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) und Stellvertretende Vorsitzende von VENRO.

■ ■ ■ FAZIT

Durch die große Öffentlichkeitswirkung der weltweiten Kampagne sind deutsche und internationale Politiker unter Druck geraten und haben erste notwendige Schritte getan: Die Themen der Armutsbekämpfung sind auf der politischen Agenda und eine Dynamik ist entstanden. Aber diese muss aufrechterhalten werden und es müssen Taten folgen. Die Frage, ob die erzielten Ergebnisse wie Schuldenabbau und Zusagen zur ODA auch ohne die Kampagne zustande gekommen wären, lässt sich nicht beantworten. Dennoch: „Deine Stimme gegen Armut“ ist deutlich vernehmbar geworden. Die deutsche und die weltweite Kampagne haben Hunderttausende bzw. viele Millionen von Menschen erreicht, die sich politisch zu Wort gemeldet haben und hörbar geworden sind. ■ ■ ■

Steht die Armut wirklich auf der Tagesordnung?

Die G8 unter Druck (1999-2005) VON THOMAS FUES

Die jährlichen Gipfeltreffen der führenden westlichen Industrieländer (Gruppe der 7 = G7), die nach dem Zerfall der Sowjetunion 1991 um Russland erweitert wurde (G8), werden seit langem kritisch von zivilgesellschaftlichen Organisationen begleitet. Bis heute bilden dabei die Themen globale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung den Schwerpunkt der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten. Neben einer umfassenden Entschuldung zählen die Unterstützung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) der Vereinten Nationen und die Erhöhung der Gelder für Entwicklungszusammenarbeit zu den inhaltlichen Forderungen der Solidaritätsbewegung. Im Jahr 2005, beim Gipfel im schottischen Gleneagles, gelang es einem breiten Nord-Süd-Bündnis von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die öffentliche Berichterstattung mit ihren Anliegen zu dominieren. Ein wichtiger Erfolgsfaktor war das weltumspannende Engagement von prominenten

KünstlerInnen, die am gleichen Tag Konzerte in unterschiedlichen Kontinenten durchführten. Das beispiellose Engagement der sich herausbildenden globalen Zivilgesellschaft veranlasste die G8-Regierungen zu einer weit reichenden multilateralen Schuldenstreichung und zu einer Verpflichtung auf deutliche Erhöhung der Entwicklungshilfeleistungen bis 2010.

Wandel des gesellschaftlichen Protests

Der zivilgesellschaftliche Druck auf die G8 hat seit Ende der 1990er Jahre eine neue Qualität angenommen und eine spürbare Aufwertung der entwicklungspolitischen Themen bewirkt. In den Jahren zuvor war der Protest eher ein politisches Randphänomen, das die Regierungen nicht ernsthaft unter Legitimationsdruck setzte. Beispielsweise richteten sich in Deutschland kleinere Demonstrationen und Gegendemonstrationen, auf denen Kritik am kapita-

listischen Weltsystem und am umweltzerstörerischen Industrialisierungsmodell laut wurde, gegen die Gipfel 1985 in Bonn und 1992 in München. 1999 in Köln hatte sich der Protest erheblich verbreitert und inhaltlich zugespitzt. Dieser Durchbruch gelang mit einer Fokussierung auf die Schuldensituation der ärmsten Länder. Sie ermöglichte die Aktivierung breiter Bevölkerungskreise aus der Mitte der Gesellschaft, die eher von ethisch-humanitären Motiven als von fundamentaler Systemkritik bewegt werden. Inspiriert durch die öffentlichkeitswirksame Kampagne von Jubilee 2000 bei der voran gegangenen Jahreskonferenz im britischen Birmingham mobilisierte das deutsche Schuldenbündnis Zehntausende zur Umzingelung des Tagungsorts. Der massive öffentliche Druck führte zu einem neuen Entschuldungsprogramm für die ärmsten Länder, das die rot-grüne Bundesregierung während der gesamten Amtszeit als Glanzstück ihrer Nord-Süd-Politik präsentierte.

Eine Sonderstellung in der Gipfelgeschichte nimmt das Treffen 2001 in Genua ein, wo der einheimische Protest gegen die Berlusconi-Regierung durch hartes Auftreten der Sicherheitskräfte zu gewalttätigen Auseinandersetzungen eskalierte, die auch ausländische DemonstrantInnen erfassten. Das Jahr 2005 zeigt nicht nur in der Breite und Internationalität der Kritik eine Weiterentwicklung an. Die zivilgesellschaftliche Intervention überwand die Schranke eines punktuellen, auf ein Einzelereignis gerichteten Vorgehens und begab sich auf die Ebene der multilateralen Strukturen. Die Auseinandersetzung mit den systemischen Defiziten der Global Governance-Architektur wurde durch die Verknüpfung von drei globalen Aktionstagen zum Ausdruck gebracht: Neben dem G8-Gipfel wurde ein Termin kurz vor dem Millennium+5-Gipfel der Vereinten Nationen (September) sowie vor der Welthandelskonferenz in Hongkong (Dezember) ausgewählt. Das verbindende Element dieser Ereignisse ist eine integrierte inhaltliche Plattform, symbolisiert durch ein weißes Armband. Damit ist es der globalen Zivilgesellschaft gelungen, die von westlichen Industrieländern dominierten Institutionen in ihrer Gesamtheit mit einer integrierten Agenda für weltpolitische Weichenstellungen zu konfrontieren.

Die erfolgreiche Zusammenführung der vielfältigen Basisgruppen, NGOs, traditionellen Verbände wie Gewerkschaften und religiösen Hilfswerken aus

Nord und Süd hat die zivilgesellschaftliche Präsenz in den Massenmedien auf ein bisher nicht gekanntes Niveau gehoben und ihren Einfluss in der globalen Politik deutlich gestärkt. In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit genießen die Entwicklungsthemen der Gipfeltreffen, insbesondere die Armutsbekämpfung in den ärmsten Ländern, die höchste Aufmerksamkeit. Daneben treten die Anliegen der Umwelt-, Friedens-, Menschenrechts- und Frauengruppen eher zurück. Unbestreitbar hat der öffentliche Protest die Armut im Süden auf die Tagesordnung der G8 gehoben und zu sichtbaren Politikkorrekturen geführt. Die Regierungen waren zu Schritten bereit, die sie ohne diesen Außendruck nicht getan hätten. Klar ist aber auch, dass die Zugeständnisse nur minimale Fortschritte darstellen, die nicht grundlegend an den strukturellen Ursachen für soziale Ungerechtigkeit und ökologische Zerstörung rühren.

Kritische Aspekte

Der beeindruckende Erfolg der G8-Proteste steht außer Zweifel. Beim weiteren Weg der zivilgesellschaftlichen Organisationen sind aber folgende kritische Fragen zu bedenken:

- Bis zu welchem Punkt soll die Fokussierung auf die G8-Gipfeltreffen vorangetrieben werden? Die durch NGOs verstärkte öffentliche Aufmerksamkeit für die G8 als zentraler Machtfaktor im globalen System stärkt die Legitimität dieses exklusiven, selbst berufenen Clubs, der kein demokratisches Mandat der Vereinten Nationen besitzt. Indiz für eine vielleicht zu einseitig auf die westlichen Großmächte ausgerichtete Strategie ist die unterschiedliche Intensität der Aktivitäten während der beiden Aktionstage zur G8 und zum UN-Gipfel. Der direkte Appell an die einflussreichen Regierungschefs mobilisiert mehr Energie und Menschen als eine Veranstaltung der UN, die für viele – auch in der Zivilgesellschaft – als ineffiziente und irrelevante Organisation gilt. Dabei könnte die Weltorganisation die systemischen Anliegen der Protestkräfte sehr viel besser unterstützen, wenn sie durch Druck und Unterstützung von außen endlich handlungsfähig würde.

- An vielen Punkten bewegen sich die Positionen der Gipfelkritik innerhalb der Logik der offiziellen Institutionen, beispielsweise durch Anerkennung der Schulden als Basis für Erleichterungen, kombiniert mit strengen Auflagen. Gefordert werden gra-

duelle Verbesserungen, die die grundlegende Ausrichtung der Institutionen nicht berühren. Mehr als pragmatische Fortschritte können auch von den verantwortlichen Regierungen nicht erwartet werden. Es stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die Kritik der herrschenden Ordnung zur Entwicklung eigenständiger Alternativen steht, eine Aufgabe, die im Rahmen des Weltsozialforums unter dem Motto „Eine andere Welt ist möglich“ vorangetrieben wird.

- Der Zuspruch der NGOs für einzelne Regierungen, die in ihrem Sinne eine vorwärtstreibende Rolle im Gipfelprozess spielen, birgt die Gefahr der Vereinnahmung. So wird beispielsweise die Hilfsorganisation Oxfam in Großbritannien kritisiert, weil sie sich zu stark an die Blair-Regierung binde und von dieser instrumentalisiert werde.
- Die deutschen NGOs müssen sich fragen, welche Rolle sie zu Hause und auf internationalem Par-

kett spielen wollen. Die Kampagne „Deine Stimme gegen Armut“ 2005 in Deutschland lebte stark vom Engagement prominenter KünstlerInnen, das über die Medien beziehungsweise das Internet vermittelt wurde. Eine breite Mobilisierung der Bevölkerung fand nicht statt. Auch eine kontinuierliche Begleitung der Regierungspolitik mit zielgenauen Interventionen gegenüber Ministerien und Bundestag zur Beeinflussung der deutschen Haltung in internationalen Prozessen ist nicht festzustellen. Hinsichtlich der internationalen Vernetzung haben die deutschen NGOs offenkundig noch nicht das sinnvolle Maß gefunden und glänzen bei internationalen Aktivitäten meist durch Abwesenheit.

ÜBER DEN AUTOR: Dr. Thomas Fues ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE).

■ ■ ■ FAZIT

Die zivilgesellschaftlichen Proteste gegen die G8-Gipfeltreffen haben Einfluss auf die Themensetzung und Entscheidungen der führenden Industriestaaten genommen, hatten aber den zwiespältigen Nebeneffekt der Legitimierung dieses selbstmandatierten Clubs. Wünschenswert ist deshalb neben der Kritik der Ausbau des öffentlichen Engagements für inklusive, demokratische Global Governance-Strukturen und für die Stärkung der Vereinten Nationen. Gerade deutsche NGOs könnten noch mehr leisten im Hinblick auf die Mobilisierung der eigenen Bevölkerung und die internationale Vernetzung. ■ ■ ■

LITERATUR

- Falk, Rainer 2005: G7/G8: Eine kleine Gipfel-Geschichte, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/cms/index.html.

www.whiteband.org

Millenniums-Entwicklungsziele konkret

Armutsbekämpfung und Partizipation der Zivilgesellschaft in Mosambik

VON RICHARD BRAND UND EUFRIGINA DOS REIS MANOELA

Der Friedensvertrag von 1992 beendete in Mosambik einen 16-jährigen Bürgerkrieg, in dem Hunderttausende ihr Leben verloren, Millionen zu Flüchtlingen und Vertriebenen wurden und der das Land wirtschaftlich zerstörte. Seitdem erlebt Mosambik eine erstaunliche Phase politischer Stabilität und gesellschaftlicher Aussöhnung. Das Wirtschaftswachstum beträgt jährlich ca. 8 Prozent. Hohe ausländische Entwicklungshilfeleistungen und Direktinvestitionen stärken den positiven Trend. Mosambik ist ein Schwerpunktland der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit und gehört zu den vier Fokusländern des Aktionsprogramms 2015.

Doch trotz der positiven Entwicklung der letzten zehn Jahre gehört Mosambik zu den zehn ärmsten Ländern der Welt (Human Development Report 2004). Das Pro-Kopf-Einkommen gemessen in Kaufkraftparitäten wurde 2003 auf 1.117 US Dollar geschätzt. Armutsuntersuchungen zufolge lebten 2004 ca. 54 Prozent der Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutslinie, die sogar noch niedriger angesetzt ist als die in den Millenniumszielen festgelegte Grenze von einem US-Dollar pro Tag. Die Mehrheit der 18 Millionen Einwohner lebt trotz zunehmender Urbanisierung in ländlichen Regionen, wo der Anteil der Armen deutlich höher ist als in den städtischen Gebieten. Von extremer Armut betroffen sind vor allem alte Menschen, Frauen (häufig Witwen und allein erziehende Mütter), Behinderte und chronisch Kranke, Kinder und Jugendliche (vor allem Straßenkinder und Aids-Waisen).

Armutsbekämpfung gehörte schon vor der Verabschiedung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) zu den Prioritäten der Regierung. Bereits 1995 verabschiedete sie die Mosambikanische Armutsbekämpfungsstrategie, die 1999 durch die Aktionslinien zur Beseitigung der absoluten Armut ergänzt wurden. Diese Dokumente waren wichtige Vorläufer für die Entwicklung des Planes zur Armutsbekämpfung in Mosambik, des „Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA)“. PARPA ist der zentrale Orientierungs- und Planungsrahmen für die Armutsbekämpfung, in den wichtige Sektorpläne der Minis-

terien für Landwirtschaft, Bildung und Gesundheit integriert sind. Als Hauptaktionsfelder der Armutsbekämpfung definiert der Plan Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, Landwirtschaft/Ländliche Entwicklung, gute Regierungsführung sowie Wirtschafts- und Sozialpolitik. In seine Umsetzung fließen seit 1999 ca. 62 bis 68 Prozent der Staatsausgaben. Zurzeit wird ein Nachfolgeplan für den 2005 auslaufenden PARPA ausgearbeitet.

Die Rolle der Zivilgesellschaft

Der Einfluss der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung des ersten PARPA war gering. Dies liegt daran, dass schon in der Kolonialzeit, und vor allem in der sozialistischen Phase nach der Unabhängigkeit, die Exekutive der überragende politische Akteur war. Parlament und zivilgesellschaftliche Gruppen beginnen erst langsam, auf die Gestaltung von Politik einzuwirken. Zivilgesellschaftliche Strukturen konnten sich erst seit Beginn der 90er Jahre in Mosambik entwickeln, da die Gründung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) vor 1990 verboten war. Die organisatorischen Strukturen sind schwach und die Verbreitung von NRO ist geringer als in anderen afrikanischen Ländern. Die finanzielle Abhängigkeit ist hoch, da viele NRO als Projektimplementierer ausländischer Akteure fungieren und weniger als politisch Handelnde Lobby- und Kampagnenarbeit betreiben.

Dennoch nimmt die politische Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen zu. So hat die seit Mitte der 90er Jahre bestehende Arbeitsgruppe „Grupo Moçambicano da Dívida / GMD“ (www.divida.org) bei der Lobby- und Bildungsarbeit zu den Themen Verschuldung, Handel, Strukturanpassung und Armutsbekämpfung eine wichtige Funktion. Als Zusammenschluss von mittlerweile mehr als 100 mosambikanischen NRO bereitet sie wirtschaftliche Themen für ihre Mitglieder auf, erarbeitet Stellungnahmen, organisiert Seminare und Konferenzen und betreibt Lobbyarbeit gegenüber nationalen und internationalen Entscheidungsträgern. Sie beteiligte sich unter anderem an der internationalen Jubilee 2000-Kampagne.

Nachdem die GMD und andere zivilgesellschaftliche Akteure die unzureichenden Partizipationsmöglichkeiten an der Ausarbeitung des PARPA kritisiert hatten, führte die Regierung 2003 ein neues Konsultationsforum ein. Dem so genannten Beirat zur Armutsbekämpfung (Observatório da Pobreza) gehören 60 Personen und Organisationen an. Er hat beratende Funktionen und besteht aus je 20 Vertretern der Regierung, der internationalen Gemeinschaft sowie von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die einmal jährlich zusammenkommen. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich selbst als G20 bezeichnen, repräsentieren vier religiöse Organisationen, zwei Gewerkschaftsdachverbände, vier privatwirtschaftliche Vereinigungen, sechs NRO-Netzwerke, drei themenorientierte NRO und ein wissenschaftliches Institut.

Anlässlich des zweiten Treffens des Beirats im Jahr 2004 hat die G20 einen eigenen Armutsbericht vorgelegt. Er basiert auf einer Reihe von Seminaren in den Provinzen und auf der Auswertung einer umfangreichen Umfrage, bei der ca. 8.000 Menschen in allen Landesteilen befragt wurden. Ermittelt wurden Wahrnehmung und Ausprägungen von Armut, Erwartungen an Politik und Gesellschaft zur ihrer Überwindung und die individuelle Partizipation an der Armutsbekämpfung.

Forderungen der Zivilgesellschaft

Auf der Grundlage des Armutsberichts hat die G20 eine Reihe von Vorschlägen zur Umsetzung des PARPA und zur künftigen Entwicklung des Landes formuliert und Forderungen an die Regierung

gerichtet. Hierzu zählen unter anderem:

- Einrichtung von Beratungsgremien auf Provinz- und Distriktebene zur Stärkung der partizipativen Demokratie.
- Aktive Teilnahme dieser Gremien an der Implementierung und am Monitoring von PARPA und an der Ausgestaltung und Prioritätensetzung des Staatshaushaltes auf lokaler Ebene.
- Entwicklung eines Unterstützungsprogramms für kleine und mittlere Unternehmen, inklusive der Kooperativen und des Familiensektors zur unmittelbaren Stärkung armutsmindernder Maßnahmen.
- Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Reform des Staates in Richtung einer Entbürokratisierung und bei der Korruptionsbekämpfung.
- Stärkere Berücksichtigung von Maßnahmen mit unmittelbarem Nutzen für die Armen, wie z.B. Produktivitätssteigerungen der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, Unterstützung beim Brunnenbau, Alphabetisierung und Ausbau der schulischen Grundbildung.
- Gründung einer Finanz- und Entwicklungsinstitution, die vor allem in den ländlichen Regionen die Möglichkeiten des Sparens und den Zugang zu Krediten verbessert.

In ihrem Bericht definiert die G20 Armut als eine Situation in der es Familien, Vereinigungen und Unternehmen unmöglich ist, Bedingungen herzustellen, die es ihnen in einem möglichst kurzen Zeitraum erlauben, ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen und weitergehende Entwicklungsperspektiven zu gestalten. Damit geht sie über den eher technokratischen Ansatz der Regierung hinaus, der Armut als die mangelnde Fähigkeit von Individuen versteht, ein Subsistenzniveau zu erreichen.

ÜBER DEN AUTOR UND DIE AUTORIN: Richard Brand arbeitet beim Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) als Referent für die Millenniums-Entwicklungsziele auf einer vom EED und Brot für die Welt gemeinsam getragenen Projektstelle in Bonn. Eufrigina dos Reis Manoela hat in Deutschland Ökonomie studiert und ist seit 2000 die Koordinatorin der „Grupo Moçambicano da Dívida“ in Maputo.

■ ■ ■ FAZIT

Der traditionell geringe Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen in Mosambik auf die politische Ausgestaltung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie hat durch die Ausbildung neuer Organisationsformen und verstärkter Lobbyarbeit gegenüber nationalen und internationalen Entscheidungsträgern zugenommen. Dadurch hatte sich die Zivilgesellschaft bereits vor der Erklärung der Millenniums-Entwicklungsziele in die politische Debatte eingeschaltet. Die MDGs haben bestehende Ansätze gestärkt und werden von der mosambikanischen Zivilgesellschaft unterstützt, da sie die Themen Armutsbekämpfung, Ressourcentransfer und weltweite Partnerschaft auf die Agenda gebracht haben. Aktivitäten und Stellungnahmen zeigen, dass die Zivilgesellschaft in Mosambik bei der Armutsbekämpfung weitergehende Zielsetzungen hat als die Halbierung der Armut bis 2015.

Von der Nothilfe zur Entwicklungszusammenarbeit

Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe VON PETER MUCKE

Der Weltkatastrophenbericht 2005 zeigt eine erschreckende Realität: Mehr als 900.000 Menschen fielen seit 1995 Erdbeben, Stürmen, Fluten und anderen Naturkatastrophen zum Opfer. Über 95 Prozent aller Toten sind in Entwicklungsländern zu beklagen. Von Naturkatastrophen sind die Entwicklungsländer am meisten betroffen, nach Angaben des Roten Kreuzes zehnmal so stark wie andere Länder.

Und: Wer in Armut lebt, ist von Katastrophen weitaus härter betroffen. Der Hurrikan Katrina hat gezeigt, dass dies auch in einem reichen Land wie den Vereinigten Staaten von Amerika der Fall ist. Fehlende Möglichkeiten der Vorsorge, unsicherere Siedlungsgebiete, weniger stabile Behausungen und geringere Chancen, Katastrophen zu entfliehen, sind die Gründe. Katastrophenprävention erfordert daher auch immer, den Blick auf die Armutsbekämpfung zu richten und mit dem entsprechenden politischen Willen Vorsorge zu treffen. Das notwendige Wissen ist seit langem vorhanden, was fehlt, ist die Bereitschaft der Regierungen, Armutsbekämpfung höchste Priorität zu geben.

Zwei zentrale Forderungen richten sich daher an Regierungen ebenso wie an die Zivilgesellschaft:

- Die Armutsbekämpfung muss erheblich verstärkt werden, wenn die Auswirkungen von Naturkatastrophen auf Menschen gemildert werden sollen.
- Nothilfe muss in eine langfristige Entwicklungsarbeit übergehen, wenn den betroffenen Bevölkerungsgruppen nachhaltig geholfen werden soll.

Nahrungsmittelhilfe, Notunterkünfte, Trinkwasserbereitstellung und Wasseraufbereitung, medizinische Versorgung, Sanitärmaßnahmen, Bekleidung, psycho-soziale Betreuung und Flüchtlingshilfe sind wesentliche Elemente der Nothilfe. Haus- und Schulbau, Wiederherstellung des Schul- und Ausbildungsbetriebes, Saatgut und landwirtschaftliche Geräte, Wiederaufforstung, Wiederaufbau von Handwerk und Kleinbetrieben sowie Einkommen schaffende Maßnahmen gehören zur zweiten Phase der Nothilfe und stellen gleichzeitig den Übergang zur langfristigen Entwicklungszusammenarbeit dar. Nothilfe, konsequent zu Ende gedacht und konsequent aus-

geführt, muss in den meisten Katastrophensituationen den Übergang zur langfristigen Entwicklungszusammenarbeit von Anfang an im Blick behalten und vorbereiten.

Die Vereinten Nationen haben hierfür den Begriff *relief-development-continuum* geprägt, der den Zusammenhang und Übergang von Nothilfe, Wiederaufbau, Entwicklungshilfe und Katastrophenschutz kennzeichnet. Mit Einzug des Begriffes *Nachhaltigkeit* in die internationale Politikdebatte, insbesondere anlässlich des Erdgipfels in Rio de Janeiro 1992, war auch die Not- und Katastrophenhilfe (meist synonym als Humanitäre Hilfe bezeichnet) gefordert, sich diesem (neuen) Kriterium politischen Handelns zu stellen. VENRO hat hierzu mit dem Arbeitspapier „Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe“ (1999) einen wichtigen Beitrag geleistet. Als Wege zur Nachhaltigkeit in der Humanitären Hilfe werden in dem VENRO-Arbeitspapier fünf Ansätze genannt:

- Eine prinzipielle Entwicklungsorientierung als Grundstein für einen längerfristigen Entwicklungsprozess,
- die Förderung beziehungsweise Bewahrung der Selbstorganisation der betroffenen Bevölkerung,
- die Stabilisierung lokaler Ökonomien und lokaler Strukturen,
- die Förderung von Partizipation der Bevölkerung an politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen,
- die langfristige Reduzierung der Anfälligkeit potenziell betroffener Bevölkerung (*vulnerability*) für Krisen und Katastrophen.

Die Erfahrungen von terre des hommes zeigen, dass Anpassbarkeit und Nachhaltigkeit von Hilfsmaßnahmen insbesondere durch die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen, die im lokalen Kontext verankert sind und mit denen bereits eine längere Partnerschaft besteht, erreicht werden kann. Entscheidende Bedeutung kommt der Einbeziehung der Zielgruppen durch die Partnerorganisation bei der Festlegung der Hilfsmaßnahmen und der Unterstützung von Organisationsprozessen der betroffenen Gemeinden zu. Die an langfristiger Entwick-

lungszusammenarbeit orientierten Partnerorganisationen kennen den Kontext und den Bedarf der Betroffenen besser als externe, kurzfristig eingeflogene Experten. Für eine effiziente Kooperation und Koordination vor Ort haben sie in der Regel eine fundierte Ausgangsbasis.

Die Diskussion zu Entwicklungsorientierung und Nachhaltigkeit von Nothilfe muss weiter geführt werden. In dem VENRO-Arbeitspapier „Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand – Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung und Überprüfung der Qualität der Humanitären Hilfe“ (2005), das in breiter Trägerschaft erarbeitet wurde, sind elf Prinzipien als gemeinsame Basis in diesem Arbeitsfeld genannt: Der humanitäre Imperativ, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit, Kompetenz, Koordination, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Relevanz/Angepasstheit, Partizipation und Vermeidung negativer Wirkungen. Dabei wurde Nachhaltigkeit nicht als eigenes Qualitätsprinzip aufgenommen, da – so das Arbeitspapier – diese Forderung im Bereich der Humanitären Hilfe und insbesondere im Bereich der Soforthilfe nur in beschränktem Maße erhoben wird (1).

Erforderlich ist, nach der ersten Überlebenshilfe die Weiterfinanzierung zu sichern und auch finanziell die Verknüpfung der Nothilfe mit Maßnahmen der längerfristigen Entwicklungsarbeit zu gewährleisten. Handlungsbedarf besteht hierbei in Deutschland vor allem durch die institutionelle Trennung von Nothilfe des Auswärtigen Amtes (AA) und entwicklungsorientierter Soforthilfe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Diese institutionelle Trennung steht der geforderten Verknüpfung im Wege und kann nur im Rahmen einer engen Abstimmung überwunden werden. Dies gilt auch auf europäischer Ebene. Sollte diese Trennung auf Bundesebene auch zukünftig erhalten bleiben, muss als Mindestanforderung bereits bei der Planung der AA-finanzierten Nothilfemaßnahmen eine entwicklungsbezogene, auf Nachhaltigkeit angelegte Wiederaufbaustrategie mit dem BMZ und den beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen abgestimmt werden. Es ist eine der derzeitigen Aufgaben von VENRO, das Thema einer

phasenübergreifenden Finanzierung und der dafür benötigten Instrumente aufzubereiten. Bisher fehlt oftmals die ausreichende Finanzierung für notwendige Anschlussmaßnahmen für Wiederaufbau und langfristige Entwicklungszusammenarbeit. In der Fachdebatte werden diese Überlegungen in den letzten Jahren sowohl auf die Inhalte wie auch auf die Finanzierung bezogen unter dem Titel *Linking Relief, Rehabilitation and Development* diskutiert.

Die Werbung und Öffentlichkeitsarbeit der Hilfswerke muss dieser Notwendigkeit ebenfalls gerecht werden und von vornherein betonen, dass die eingehenden Spenden sowohl für die direkte Nothilfe als auch für Maßnahmen des Wiederaufbaus und der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden.

Generell besteht in Fragen der Finanzierung Handlungsbedarf: Bei den hohen Ausgaben, die Katastrophenbewältigung mit sich bringt, ob finanziert über die Europäische Union, die Bundesregierung oder über Spendengelder, ist nicht nachvollziehbar, wie wenig seitens der Regierungen in Katastrophenvorbeugung investiert wird. Ob Frühwarnsysteme, Infrastruktur oder *good governance* (damit die Maßnahmen auch wirklich den Menschen zugute kommen) – hier zeigt sich, dass Entwicklungshilfe lange vor der Katastrophe wirkungsvoll ansetzen kann.

Internationale Not- und Katastrophenhilfe ist 2005 insbesondere durch Naturkatastrophen ins Blickfeld der Öffentlichkeit gelangt. Kriegerische Konflikte und komplexe beziehungsweise dauerhafte Krisen drohen dagegen erneut in Vergessenheit zu geraten. Umfassende Strategien für komplexe Krisen (zum Beispiel in Zimbabwe) und bei weitgehender Auflösung staatlicher Strukturen (*failed states*) müssen Teil der Debatte zu Nachhaltigkeit und Entwicklungsorientierung von Not- und Katastrophenhilfe sein und unter anderem Maßnahmen der Friedenssicherung, die auf einer Stärkung der Zivilgesellschaft basieren, aufgreifen. Humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und entwicklungsorientierte Zusammenarbeit müssen in diesen Fällen zeitgleich und miteinander verbunden stattfinden, wie unter ande-

rem das Beispiel Afghanistan gezeigt hat (*Kontinuum-Ansatz*).

Bei komplexen Krisen und bewaffnet ausgetragenen Konflikten ist die Zusammenarbeit mit einheimischen Partnern oftmals schwieriger, weil die Entfaltungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft stark eingeschränkt sind. Mit einem von außen diktierten Vorgehen kann diesen Situationen aber nicht angemessen begegnet werden. Auch in komplexen Krisen und bewaffneten Konflikten sind es nach Erfahrung von *terre des hommes* die lokalen Akteure mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln, die den größten Teil der Hilfe leisten. Ihre Unterstützung ist daher vorrangig, wenn größtmöglicher Nutzen für die Betroffenen erzielt werden soll.

Die Diskussion von Prinzipien, Konzepten, konkreten Arbeitsansätzen, Qualitätskriterien und Indikatoren in einem gemeinsamen Prozess möglichst vieler NRO ist unerlässlich und hat bereits zu wichtigen Ergebnissen geführt. Sie muss zukünftig ergänzt werden durch eine offensive Auseinander-

setzung mit der öffentlichen Darstellung von Nothilfe, insbesondere bei Spendenaufrufen und Berichterstattung im Rahmen von Kurznachrichten. Die negativen Folgen einer *hit-and-run-Strategie*, wie sie leider immer noch von einzelnen Hilfsorganisationen praktiziert und von manchen Medien als Beispiel für zupackendes Handeln bevorzugt werden, dürfen dabei kein Tabu-Thema sein.

ÜBER DEN AUTOR: Peter Mucke ist Geschäftsführender Vorstand von *terre des hommes* Deutschland e.V. und Stellvertretender Vorsitzender von VENRO.

ANMERKUNGEN

(1) Allerdings liefern die Prinzipien Kohärenz, Effektivität und Partizipation wichtige Anhaltspunkte für den Übergang von Nothilfe zu Entwicklungszusammenarbeit. Bei diesen Prinzipien sind auch die Qualitätskriterien „Partnerorientierung der Maßnahmen“ und „Förderung von Selbsthilfekapazitäten“ genannt.

■ ■ ■ FAZIT

Für Millionen Menschen werden Katastrophen wie starke Stürme, schwere Überschwemmungen oder lang anhaltende Dürreperioden zu einer „Normalität“. Am stärksten betroffen sind die Armen. Armutsbekämpfung ist deshalb ein Gebot sowohl für die Katastrophenvorbeugung als auch für die Hilfe nach einer Katastrophe. Dies gilt auch bei bewaffneten Konflikten und komplexen Krisen, in denen Not- und Wiederaufbauhilfe nicht greifen können und langfristige Strategien erforderlich sind, die an den Ursachen ansetzen. Eine nur punktuelle Reaktion auf Katastrophen, Konflikte und Krisen wird den verschiedenen Problemlagen in der Regel nicht gerecht. Armutsbekämpfung, Partnerorientierung und die Förderung partizipativer Prozesse sind Basis eines angemessenen Handelns. Dies muss bei Hilfsorganisationen, Zuwendungsgebern und bei der Spendenwerbung Berücksichtigung finden. Entwicklungsorientierung und Nachhaltigkeit der Hilfe sind keine Schlagworte, sie müssen Bestandteil aller Konzepte von Not- und Katastrophenhilfe sein. ■ ■ ■

Lehren aus Katastrophen Die Reaktion der

Zivilgesellschaft stärken VON GAGAN SETHI UND SANDEEP VIRMANI

Durch Naturgewalten ausgelöste Katastrophen erzeugen Furcht, während menschengemachte Katastrophen Furcht und Hass erzeugen. Für den modernen Menschen sind Naturkatastrophen nicht weniger Furcht erregend als für die Menschen im Mittelalter. Letztere beteten zu den Naturgottheiten. Die Menschen heute versuchen Katastrophenhilfe zu leisten, Wiederaufbau durchzuführen und zur Normalität zurückzukehren.

In modernen Gesellschaften, in denen die Medien Bilder von Katastrophen weltweit direkt in die Wohnzimmer übertragen, erwecken Naturkatastrophen das „Bedürfnis, zu geben“, welches das „Bedürfnis, etwas zu erhalten“ bei weitem überwiegt. Die Reaktion, zu geben, erfolgt aus Furcht, Religiosität oder Mitgefühl heraus. Dieses Bedürfnis, zu geben, macht man sich für die organisierten Formen der Katastrophenhilfe zunutze, zu der sich Regierungen, die Zivilgesellschaft, und die Wirtschaft zusammenschließen.

Indien – und insbesondere Gujarat – wurden in jüngster Vergangenheit von zahlreichen Katastrophen heimgesucht: Das Erdbeben 2001, die Unruhen zwischen den Religionsgemeinschaften 2002, die Flutkatastrophe 2004, erneute Überschwemmungen in Gujarat 2005. Wir resümieren als Betroffene, Zeugen und aktive Helfer bei diesen Ereignissen, was wir gelernt haben und welches die Herausforderungen für die Zivilgesellschaft sind, die wir repräsentieren.

Der Balanceakt zwischen schnellstmöglicher Hilfe, Sensibilität und Selbstwertgefühl

„Katastrophenhilfe“ wird am besten durch einige wenige staatliche und zivilgesellschaftliche Koordinierungsstellen durchgeführt. Hinzu kommen andere Akteure, die ihre Maßnahmen mit ihnen abstimmen. Idealerweise können lokale nichtstaatliche Organisationen unterstützt werden, damit sie die Federführung übernehmen können und – weil sie die erforderliche kulturelle Sensibilität mitbringen – den Bedürfnissen vor Ort gerecht werden. Der Balanceakt zwischen den drei Punkten ist immer schwierig. Helfer „von außen“ und „Einheimische“

müssen eine vertrauensvolle Partnerschaft aufbauen, um wirksam Hilfe leisten zu können. In Indien gibt es eine starke Zivilgesellschaft, und Organisationen, die ihre Glaubwürdigkeit unter Beweis gestellt haben, erhalten bei Naturkatastrophen viel Unterstützung vonseiten der lokalen Bevölkerung. Das Gleiche gilt jedoch nicht bei von Menschen hervorgerufenen Katastrophen wie gewaltsamen Konflikten zwischen Angehörigen unterschiedlicher Religionsgemeinschaften oder Kasten. In diesen Fällen ist die Gesellschaft polarisiert und die Schwachen sind die Opfer. Dann ist die internationale Solidarität von entscheidender Bedeutung, während die internationale Gemeinschaft bei Naturkatastrophen am besten beraten ist, sich mit ihrer Beteiligung an der „Hilfe“ zurückzuhalten.

Die Geier kreisen

Wenn Humanitäre Hilfe zu einem Geschäft wird und Absatzchancen eröffnet, kann man miterleben, wie die „Geier“ zu kreisen beginnen. Tod und menschliches Leid rufen die guten Samariter und die „Geier“ auf den Plan. Die „Geier“ haben verschiedene Erscheinungsformen: Berater, Verkäufer von Plastik-Häusern oder Maschinen, die bereits nach zehn Tagen den Geist aufgeben. „Geier“ kommen, um Verträge mit nach Hause zu nehmen und um 20 bis 30 Prozent der Hilfe abzuzweigen. Die „Geier“ wollen reiche Beute machen. Sie mischen sich unter die guten Samariter, sodass es schwierig wird, sie zu erkennen und sie von Letzteren zu unterscheiden und sie auszuschließen.

Zucker im Tee

Wenn wir bestimmte Formen der Katastrophenhilfe beobachten, drängen sich uns unwillkürlich die Metaphern „Eroberung“ oder „Zucker im Tee“ auf. Man konnte miterleben, wie als Erstes die Flaggen von Organisationen oder Ländern hervorgeholt und sehr viel Zeit und Mühe aufgewendet wurden, sie gut sichtbar zu platzieren. Dies ist die Kultur der „Eroberung“, die Vorherrschaft demonstriert. Man konnte aber auch beobachten, wie Mitarbeiter von Hilfsorganisationen, Fachleute und normale Bürger

stillschweigend Hilfe leisteten, unsichtbar Aufgaben übernahmen und danach wieder von der Bildfläche verschwanden. „Zucker im Tee“ ist eine Metapher, die die Unterstützung von außen umschreibt. Wenn man zu viel oder zu wenig Zucker hinzu gibt, wird die Schuld für den misslungenen Tee auf den Zucker geschoben; wenn man richtig dosiert, steht der Tee im Vordergrund und der Geschmack wird als gut empfunden.

Verantwortung und „ethische Fitness“

Das Durcheinander, die Flut an Geld und Hilfsgütern sowie die Dringlichkeit lassen eine Kette der Verantwortungslosigkeit entstehen. Wenn in der Hilfs- oder der Wiederaufbauphase zu viel bereitgestellt und einem kleinen Gebiet aufgezwungen wird, geht jedes Verantwortungsgefühl verloren. Auf der kommunalen Ebene kann das zu Raffgier und Diebstahl führen. Auf der Ebene der Hilfsorganisationen erlebt man Verschwendung, Korruption, Aneignung von fremdem Eigentum. Auf der internationalen Ebene herrscht Gerangel um die Vergabe von Hilfsgeldern bis hin zum „Kaufen“ von Projekten. Die Unterstützung mancher Geber übersteigt die lokalen Möglichkeiten, Hilfsleistungen entgegenzunehmen. Wir haben aber auch sorgfältiges Rechnungswesen erlebt und selbst praktiziert, bei der die Konten laufend offen gelegt und Sonderprüfer ernannt wurden und die Buchführung an von Fachleuten überwachte Fremdfirmen vergeben wurde. Wie die körperliche Fitness wird bei Naturkatastrophen auch die „ethische Fitness“ von Menschen und Organisationen auf die Probe gestellt.

Verschärfte Diskriminierung

Das Unsicherheitsgefühl in den betroffenen Regionen verschärft bestehende diskriminierende Praktiken aufgrund von Kastenzugehörigkeit, Religion oder des Geschlechts. Die Einstellung „Jeder für sich selbst“ tritt in Konkurrenz zur gegenseitigen Abhängigkeit der Bevölkerungsgruppen – die beiden extremen Verhaltensformen treten deutlicher zu Tage. Bei der „Katastrophenhilfe“ gibt es keine Parteinahme. Beim Wiederaufbau, bei dem der Staat der Hauptakteur ist, muss die Zivilgesellschaft die Partei der Anfälligsten ergreifen und alle Anfälligen berücksichtigen. Das heißt: Unabhängig davon, ob es sich um Kinder, Witwen, Mittellose, Behinderte oder um Gemeinschaften handelt, die politisch oder gesellschaftlich kein Mitspracherecht haben, muss

sich die Zivilgesellschaft auf ihre Belange konzentrieren und dafür sorgen, dass ihnen im Wiederaufbauprozess Rechnung getragen wird. Unter Berufung auf den Wiederaufbau hat es für Unternehmen Steuererleichterungen oder Genehmigungen für ökologisch riskante Vorhaben gegeben. Unternehmen werden ohne öffentliche Überprüfung mit offenen Armen empfangen, während die Zivilgesellschaft beim Wiederaufbau mit „anderen Dingen“ beschäftigt ist.

Chance zur „Veränderung“ oder Bemühungen um die Rückkehr zur „Normalität“?

Soll der Wiederaufbau zurück zur Normalität, das heißt zum Status quo, führen oder bietet er eine Chance zur Veränderung der Beziehung zwischen der Bevölkerung, den Institutionen und dem Staat, um angestrebte Entwicklungsziele schneller zu erreichen? Verwenden wir die bereit gestellten Ressourcen, um supermoderne Krankenhäuser zu bauen oder um die Gesundheitsinfrastruktur für die lokale Bevölkerung herzustellen? Fließen die gesamten Investitionen wie früher in die Städte oder verändern wir das Investitionsverhältnis, um die Qualität der Grundschulbildung im ländlichen Raum zu verbessern? In diesen Zeiten sind sowohl die Ressourcen als auch der politische Wille vorhanden, wenn es gut abgestimmte Projekte gibt. In diesen Zeiten müssen aber auch nicht verhandelbare politische Instrumente der öffentlichen Hand festgelegt werden, beispielsweise im Bereich der Normen für das Bauwesen, der Nutzung des öffentlichen Raums und der Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung.

Beachtung von überliefertem Wissen oder Vertrieb unerprobter Technologie?

Beim Wiederaufbau werden auf kurze Sicht attraktive Alternativen wie Häuser aus Fertigbauteilen ins Spiel gebracht. Die Helfer von außerhalb wollen ihre Arbeit „erledigen“ und nach Hause zurückkehren, und der Druck der Geber, das Sonderbudget „aufzubreuchen“ ist groß. Die Notwendigkeit, schnell und flächendeckend zu agieren, steht der Weisheit der Langlebigkeit entgegen. Für die modernen technischen Spielereien werden immer Experimentierfelder gesucht, während das überlieferte Wissen versucht, Gehör zu finden. Dieser klassische Konflikt muss bei der Katastrophenhilfe ins Gleichgewicht gebracht werden, sei es beim Bau von

Unterkünften, der Stadtplanung, der Wasser- oder der Gesundheitsversorgung. In Gujarat gibt es mehrere von öffentlich beauftragten Bauunternehmen errichtete Massenwohnsiedlungen, die an die Bevölkerung „übergeben“ wurden und jetzt leer stehen. Sie erinnern daran, dass Menschen keine Roboter sind, und Individuen und Bevölkerungsgruppen nicht einfach Behausungen wollen, sondern Häuser, in denen sie sich heimisch fühlen. Heime, die Ausdruck ihrer Identität, ihrer Kultur, ihres wirtschaftlichen und sozialen Lebens sind – alles Elemente, die in der Bedeutung des Wortes „Lebensstil“ miteinander verflochten sind. Demgegenüber können einfühlsame Verhandlung und Abstimmungen architektonische Kreativität in Form und Inhalt hervorbringen. Davon zeugen einige Beispiele von mit Unterstützung von Maschinen und verbesserten Verfahren hergestellter Lehmarchitektur, die in der gleichen Zeit und mit niedrigeren Kosten errichtet wurden.

Kontrolle

In einer globalisierten Wirtschaft wird ständig versucht, den Menschen und ihren unmittelbaren Institutionen die Kontrolle immer weiter zu entziehen. Die Zivilgesellschaft und die Hilfsorganisationen haben

die wichtige Aufgabe, Katastrophen als Chancen zu betrachten. Sie bieten ihnen Möglichkeiten den Prozess der Hilfe und des Wiederaufbaus auf verschiedene Arten mitzugestalten, abhängig davon, an welchen Interessen sie sich orientieren. Bei diesem Prozess kommt es zu Konflikten, die Charakter, Partizipationswerte, Integration und *Ownership* auf die Probe stellen. Dabei muss auf kulturelle Vielfalt und vor allem auf kooperatives Verhalten geachtet werden, was die nötige Demut ermöglicht. Und Demut ist in unseren Augen die wichtigste Lehre, die uns jede Katastrophe erteilt.

ÜBER DIE AUTOREN: Gagan Sethi ist Verwaltungsdirektor von JANVIKAS im indischen Bundesstaat Gujarat und langjähriger Partner von Misereor. Sandeep Virmani ist Geschäftsführer von Hunnarshala, Kutch, Gujarat und war am Wiederaufbau nach dem Erdbeben in Gujarat und der Flutkatastrophe in Indonesien beteiligt.

Fazit: Dr. Martin Dütting, Leiter der Asienabteilung von Misereor.

ÜBERSETZUNG: Klaus Birker, Dirk Bange. Der englische Originaltext steht im Internet unter www.venro.org/publikationen/archiv/sethi.pdf zur Verfügung.

■ ■ ■ FAZIT

Katastrophenhilfe und Wiederaufbau bieten der Zivilgesellschaft Chancen und bergen zugleich eine Reihe von Risiken. Staatliche und nichtstaatliche Helfer stehen oft unter dem Druck schnell, flächendeckend und öffentlich sichtbar zu agieren. Einzelne schwarze Schafe nutzen die unübersichtliche Lage und die rasch zur Verfügung gestellten Mittel zur eigenen Vorteilnahme. Nothilfe und Wiederaufbauprojekte bieten zivilgesellschaftlichen Organisationen aber auch die Möglichkeit für die Belange der verwundbarsten Bevölkerungsgruppen einzutreten und künftige Entwicklungen im Sinne ihrer Zielgruppen mitzugestalten und angestrebte Ziele schneller zu erreichen. Glaubwürdigkeit und kulturelle Sensibilität spielen eine wichtige Rolle bei der Zusammenarbeit von einheimischen und externen Organisationen, deren Akteure ihre Maßnahmen wohl dosiert aufeinander abstimmen müssen. Nur so können NRO ihrer Verantwortung gerecht werden und die nötige Transparenz herstellen, auf der ihr Vertrauen bei der lokalen Bevölkerung beruht. ■ ■ ■

Stoppt die Spendenflut? Grenzenlose Hilfsbereitschaft

und die Grenzen der Hilfsorganisationen VON JÜRGEN LIESER

Rekordergebnisse bei den privaten Spenden und öffentlichen Geldern für die Tsunami-Hilfen haben eine Kontroverse ausgelöst, ob hier nicht des Guten zu viel geschehe und ob dadurch nicht Mittel für andere Krisen und Katastrophen oder die langfristige Armutsbekämpfung entzogen würden. Von den Hilfsorganisationen war dazu Widersprüchliches zu vernehmen: Während die einen schon früh vermeldeten, man habe genug Spenden für die Tsunami-Hilfen erhalten, wurde von anderen weiterhin die Spenden-euphorie angeheizt und, angesichts der Größenordnung der Katastrophe, nahezu unbegrenzter Bedarf signalisiert. Seit der Tsunami-Katastrophe sind rund zehn Monate vergangen. Lässt sich heute eine nüchterne Bilanz ziehen, ob zu wenig oder zu viel Geld für die Tsunami-Hilfe gespendet wurde?

Die Tsunami-Katastrophe vom Zweiten Weihnachtsfeiertag 2004 sprengte alle bis dahin gekannten Ausmaße einer Naturkatastrophe – angefangen von der Zahl der Todesopfer über die riesigen materiellen Schäden bis hin zur geographischen Ausdehnung. Sie brachte aber auch eine neue Dimension der weltweiten Anteilnahme, Solidarität und Spendenbereitschaft. Neben einem Wettlauf von Hilfszusagen öffentlicher Geber – die Bundesregierung hatte zu einem sehr frühen Zeitpunkt bereits 500 Mio. Euro zugesagt – brachten die Bundesbürger rund 670 Mio. Euro an privaten Spenden auf. Praktisch alle größeren Hilfsorganisationen erzielten historische Rekordergebnisse bei den Spendeneinnahmen für die Tsunami-Katastrophe.

Zivilgesellschaftliches Engagement lässt sich aber nicht allein an Spendenstatistiken ablesen. In den Tagen und Wochen nach der Tsunami-Katastrophe entstanden unzählige private Initiativen und Aktionen, viele davon auch angeregt durch den Aufruf des Bundeskanzlers zu Partnerschaften zwischen Schulen, Kommunen, Vereinen und anderen gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen. Benefizkonzerte, Fernsehgalas und Spendenaktionen von Zeitungen brachten eine große Vielfalt an Hilfsbereitschaft und Anteilnahme mit den Opfern der Katastrophe zu Tage. Dass dabei auch manche unerfreulichen Auswüchse zu beobachten waren und viele private und unabhängige Hilfsaktionen ungläubiges Kopfschütteln bei

den professionellen Helfern hervorriefen, gehört wohl zu den unausrottbaren Begleiterscheinungen medien-trächtiger Großkatastrophen.

Für die deutschen Hilfsorganisationen waren die Tsunami-Katastrophe und die anschließende Welle der Hilfsbereitschaft eine immense Herausforderung. Nicht nur die bekannten und in der Katastrophenhilfe erfahrenen Organisationen mussten über den Jahreswechsel (wo üblicherweise viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Urlaub sind) ihre gesamte Hilfsmaschinerie mobilisieren und kurzfristig Fachleute in großer Zahl ins Katastrophengebiet – immerhin elf betroffene Länder – entsenden. Auch viele kleinere Organisationen oder solche, die üblicherweise in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, fühlten sich plötzlich bemüßigt – sicher auch durch die öffentliche Berichterstattung gedrängt und durch die hohe Spendenbereitschaft animiert – Katastrophenhilfe zu leisten. Mit dem hohen Spendenaufkommen wuchs gleichzeitig der Druck auf die Hilfsorganisationen, die Hilfen auch schnell umzusetzen und vorzeigbare Erfolge zu produzieren.

Die Öffentlichkeit erhielt von den Hilfsorganisationen widersprüchliche Botschaften. Während die einen schon früh vor einer Überfinanzierung der Tsunami-Hilfen warnten, kurbelten andere Organisationen die Werbemaschinerie mit Unterstützung der Medien weiter an. Die Hilfsorganisation „Ärzte ohne Grenzen“ verkündete zu einem sehr frühen Zeitpunkt – und zum unverhohlenen Ärger anderer NRO –, dass genug Geld für die Tsunami-Hilfen eingegangen sei. Die Spender wurden aufgefordert, für die Nöte in anderen Krisen- und Katastrophengebieten zu spenden. Die meisten Organisationen warben dagegen weiterhin kräftig und mit teilweise dramatischen und überzogenen Katastrophenszenarien für ihre Hilfen in den Tsunami-Gebieten. Einzelne Hilfsorganisationen erhielten teilweise mehr Geld, als sie im Rahmen ihres Mandates oder ihrer Strukturen und Kapazitäten umzusetzen in der Lage waren. Solche Kapazitätsgrenzen öffentlich einzugestehen gilt aber immer noch als Tabu.

Der Verteilungskampf wurde aber nicht nur um Spenden, sondern auch um öffentliche Gelder

geführt. So forderte VENRO im Namen der Hilfsorganisationen von der Bundesregierung, einen angemessenen Anteil der 500 Mio. Euro für zivilgesellschaftliche Organisationen bereitzustellen, und nicht nur 25 Mio. Euro. Die Bundesregierung ihrerseits verwies auf das hohe private Spendenaufkommen der deutschen NRO.

Mit dem hohen Spendenaufkommen ging ein Profilierungswettbewerb der Hilfsorganisationen einher, der zwar schon bei früheren Großkatastrophen (Kosovo, Elbeflut) beobachtet wurde, der aber nach dem Tsunami eine neue Dimension erreichte. Schon sehr früh gab es aber auch Berichte über stockenden Mittelabfluss und über Auswüchse bei der Organisation der Hilfen in den Katastrophengebieten.

■ ■ ■ FAZIT

Welche Bilanz lässt sich zehn Monate nach der Tsunami-Katastrophe ziehen? Wurde zu wenig, gerade ausreichend oder zu viel Geld für die Tsunami-Hilfe gespendet? Wer erwartet, dass die privaten und öffentlichen Gelder für die Tsunami-Hilfe ausschließlich für die Soforthilfe oder nur für den Wiederaufbau innerhalb der ersten sechs oder zwölf Monate ausgegeben werden, muss wissen, dass dies nur möglich ist, wenn alle Grundsätze einer professionellen und nachhaltigen Hilfe über Bord geworfen werden, mit dem Ergebnis zu viel Geld in zu kurzer Zeit auszugeben, ohne dass langfristig geholfen wird. Für die Hilfsorganisationen besteht die Herausforderung darin, die eigenen Ansprüche an die Qualität der Humanitären Hilfe nicht zu vergessen. Die schnelle, spektakuläre Hilfe mag zwar für Spender oder Medien attraktiv sein - die beste Hilfe ist sie aber keineswegs. Die Hilfsorganisationen müssen deutlich machen, dass die Gelder, die in einem oft sehr kurzen Zeitraum der Medienaufmerksamkeit gesammelt werden, sehr wohl auch für längerfristige Wiederaufbaumaßnahmen und langfristig wirksame Armutsbekämpfung verwendet werden dürfen. Diese Aussage sollte zu einem Standard bei zukünftigen Spendenaufrufen für Katastrophenhilfe werden. Das setzt auch ein Umdenken bei den Finanzbehörden voraus, die für die Mittelverwendung bei katastrophenbezogenen Spenden sehr enge zeitliche Grenzen setzen. Hilfsorganisationen, egal ob ihr Schwerpunkt die Katastrophenhilfe oder die Entwicklungszusammenarbeit ist (oder beides), sollten gemeinsam darauf hinwirken, dass die Verknüpfung von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit zu einer Selbstverständlichkeit auch in der Spendenwerbung wird. ■ ■ ■

Der Wettlauf um die Spenden war auch ein Wettlauf um Vorzeigeprojekte und um Medienaufmerksamkeit. Die Hysterie, gepaart mit einem oft gut gemeinten, aber dennoch blinden und kontraproduktiven Aktionismus, wurde von einer nachrichtensüchtigen Presse geschürt, die über schnelle und sichtbare Ergebnisse des Wiederaufbaus berichten wollte. Manche Orte in der Katastrophenregion wurden geradezu überflutet von ortsunkundigen Helfern und überflüssigen Hilfsgütern.

Diese Auswüchse nährten die sicher berechnete, wenn auch nicht immer im richtigen Kontext und an die richtige Adresse gerichtete Kritik an der angeblich nur kurzfristig orientierten, spektakulären Katastrophenhilfe, die langfristige Entwicklungsanstrengungen zunichte macht, etablierte Partnerstrukturen überrollt und nicht nachhaltig ist. Den Katastrophenhilfe-Organisationen wurde und wird von den Entwicklungsorganisationen vorgeworfen, mit ihrem kurzfristigen, nur an der Soforthilfe und am schnellen Umsatz der Hilfen orientierten Agieren gegen entwicklungspolitische Grundprinzipien wie Beteiligung der Betroffenen, langfristige Armutsbekämpfung, Stärkung lokaler Eigenverantwortung, usw. zu verstoßen. Außerdem wurde die Sorge geäußert, das hohe Spendenaufkommen für die Tsunami-Katastrophe werde sich zwangsläufig nachteilig für die Krisen und Katastrophen in anderen Weltregionen und für die langfristige und strukturelle Armutsbekämpfung auswirken. Dies wird sich erst beurteilen lassen, wenn die Spendeneinnahmen für das gesamte Jahr 2005 bekannt sind und sich Trends ablesen lassen.

ÜBER DEN AUTOR: Jürgen Lieser ist Beauftragter für Caritas international im Berliner Büro des Deutschen Caritasverbands und Mitglied des VENRO-Vorstands.

Blaupause für künftige Spendenkampagnen?

Öffentlichkeitsarbeit und Fundraising nach der Tsunami-Katastrophe VON BURKHARD WILKE

Die Spendenaktion zu Gunsten der Opfer der Tsunami-Katastrophe, die sich am 26. Dezember 2004 in Südostasien ereignete, hat die in Deutschland bisher bekannten Dimensionen von Spendenkampagnen gesprengt. Ausgehend von einer Analyse der Gründe, des Verlaufs und der Besonderheiten dieser Aktion will dieser Beitrag relevante Erkenntnisse für die zukünftige Öffentlichkeitsarbeit und das Fundraising herleiten.

Spendenkampagne anlässlich der Tsunami-Katastrophe schafft neue Dimensionen

In Deutschland wurden für die Opfer der Tsunami-Katastrophe bis Ende September 2005 rund 670 Mio. Euro gespendet. Dies ist das Ergebnis einer Erhebung des Deutschen Zentralinstituts für soziale Frage (DZI) unter den Hilfswerken, deren Spendenaufrufe bei einer umfassenden Medienanalyse identifiziert werden konnten. Das Tsunami-Spendenaufkommen ist das mit Abstand größte Ergebnis einer einzelnen Spendenkampagne in Deutschland (mindestens) nach dem Zweiten Weltkrieg. Frühere Höchstmarken waren: Die Elbflut 2002 (350 Mio. Euro), die Hilfe für den Kosovo 1999 (110 Mio. Euro), die Oderflut 1997 (70 Mio. Euro), die Aktion „Helft Russland“ 1990 (60 Mio. Euro). Im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit den Tsunami-Spenden absolut gesehen zwar in der Spitzengruppe (hinter den USA und Großbritannien), bei einer Pro-Kopf-Betrachtung jedoch im unteren Mittelfeld (hinter der Schweiz, den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und Großbritannien, vgl. Pressemitteilung ICFO vom 02.03.2005, www.icfo.de).

In den letzten 15 Jahren ist somit eine Tendenz stark zunehmender Spendenvolumina bei singulären, großen Kampagnen erkennbar. Dennoch lässt die Größenordnung der Tsunami-Spenden nicht ohne weiteres Prognosen zum Erfolg zukünftiger Kampagnen zu, wie im Herbst 2005 die deutlich geringere Spendenbereitschaft für die Opfer des Erdbebens in Pakistan und Indien gezeigt hat. Das hohe Tsunami-Volumen wurde nach übereinstimmendem Urteil von Spendenorganisationen, Fundraising- und Medienexperten sowie dem DZI insbe-

sondere durch folgende Faktoren begünstigt:

- Die objektiv sehr hohe Zahl an Opfern und Hilfsbedürftigen;
- die Flutwelle im „Urlaubsparadies“ war eine neuartige Katastrophe (im Vergleich zu den viel häufigeren Erdbeben) mit entsprechend ungewohnten, spektakulären Bildern;
- viele Spender fühlten sich der betroffenen Region durch eigene Urlaubserlebnisse oder durch die hohe Zahl deutscher Opfer verbunden;
- das Seebeben ereignete sich an Weihnachten, das als „Fest der Nächstenliebe und des Schenkens“ traditionell eine besonders große Spendenbereitschaft auslöst;
- die Katastrophe traf in Deutschland in eine nachrichtenarme Zeit, so dass die Medienberichterstattung ca. zwei Wochen lang von der Tsunami-Katastrophe dominiert war.

Schon diese beispielhafte Aufzählung lässt erkennen, dass viele der Einflussfaktoren nicht steuerbar sind und insofern keine zusätzlichen Gestaltungsmöglichkeiten für die zukünftige Öffentlichkeitsarbeit von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und deren Fundraising bieten. Besondere Beachtung verdient aber die Rolle der Medien.

Die Rolle der Medien

Es besteht weithin Einigkeit darüber, dass das besonders lang anhaltende, große Medieninteresse ganz entscheidend zum hohen Spendenaufkommen beigetragen hat, und zwar auf dreifache Weise: Zum einen haben die Bilder und Berichte die Spender informiert und emotionalisiert. Zum anderen haben die Medien die Nummern der Spendenkonten in die Öffentlichkeit getragen, und zum dritten haben einige TV-Sender Benefizsendungen ausgestrahlt, bei denen etwa 70 Mio. Euro gespendet wurden. Medien dominierte Mega-Spendenkampagnen erweisen sich für die Spendenorganisationen zunehmend als nicht steuerbar. Damit dürfen sie sich aber nicht abfinden, denn den Chancen solcher Kampagnen (große Spendensummen bei geringem Kosteneinsatz) stehen beträchtliche Risiken gegenüber, für die im negativen Fall allein die NRO ein-

zustehen haben. Zu diesen Risiken zählen:

- Ein möglicher Spendenüberschuss zum fixierten Zweck (mit der Gefahr des Glaubwürdigkeitsverlusts);
- der übergroße Druck zur zeitnahen Mittelverwendung (mit der Gefahr des *Mission Drift* und von qualitativ unausgereiften Projekten);
- die langfristige Ermüdung oder Abstumpfung der Spender;
- die Vernachlässigung wichtiger Projektbereiche, die im Schatten des Medieninteresses stehen.

Die Spendenkampagne anlässlich der Tsunami-Katastrophe lehrt, wie schon zuvor die Spendenaktionen zur Oderflut (1997), zum 11. September 2001 und zur Elbeflut (2002), dass die NRO gefordert sind, *gemeinsam* Wege der Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die Medien zu finden, um diese für die besonderen Bedingungen der gemeinnützigen Aktivitäten zu sensibilisieren. Ein solches Vorgehen kann nur NRO-übergreifend gelingen. In dem Maße wie die NRO gegenüber den Medien eher als gegenseitige Wettbewerber denn als gemeinsame Verfechter gemeinnütziger Anliegen auftreten, wird sich die schon jetzt erkennbare Tendenz bei den Medien verstärken, Spendensammlungen künftig ganz in die eigene Hand zu nehmen.

Spendenwettbewerb

Umfragen des DZI im März und im September 2005 haben ergeben, dass zwei Drittel der deutschen NRO – unabhängig davon, ob sie an der Tsunami-Aktion beteiligt waren oder nicht – bisher keine Tsunami bedingten Spendeneinbrüche zugunsten anderer Zwecke sehen. Wegen der noch bevorstehenden weihnachtlichen Spendenzeit 2005 steht dieses Ergebnis zwar noch unter Vorbehalt, es deutet sich aber die überraschende Erkenntnis an, dass selbst

Spenden von solch enormer Größenordnung von der deutschen Bevölkerung offenbar zum größten Teil „draufgesattelt“ werden und nicht zwangsläufig zu einem dramatischen Verdrängungseffekt bei den übrigen Zwecken führen.

Wettbewerbsverhalten wurde während der Spendenkampagne anlässlich der Tsunami-Katastrophe stattdessen vor allem im Hinblick auf die Bündnisfrage öffentlich erkennbar (Aktion Deutschland hilft, Gemeinsam für Menschen in Not – Entwicklung hilft, Aktionsbündnis Katastrophenhilfe). In den vergangenen Jahren war auch in Deutschland – von Spendern, Medien und NRO – immer wieder der Wunsch nach einer zentralen Kontonummer im Fall besonderer Spendenaktionen geäußert worden. Die jetzt entstandene Situation wirft aber die Frage auf, ob und unter welchen Bedingungen die Mehrzahl solcher Bündnisse für die Öffentlichkeit verständlich, das heißt transparent gemacht werden kann. Gelingt dies nicht, so wird die Öffentlichkeit das *Nebeneinander* von Bündnissen als *Gegeneinander* wahrnehmen, und der Ruf der deutschen Spendenorganisationen als Gesamtheit wird leiden.

Spenden per Internet

Weiter zugenommen, aber nicht dramatisch gestiegen, hat nach Erkenntnissen des DZI der Anteil der Spenden per Internet. Gingen bisherige Studien bei Katastrophenspenden von einem etwa fünfprozentigen Internetanteil aus, so waren es bei der Spendenkampagne anlässlich der Tsunami-Katastrophe der DZI-Umfrage zufolge 6,5 Prozent. Über die Spendenplattform www.helpdirect.org wurden etwa 700.000 Euro an Tsunami-Spenden vermittelt.

ÜBER DEN AUTOR: Burkhard Wilke ist Geschäftsführer und wissenschaftlicher Leiter des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen (DZI).

■ ■ ■ FAZIT

Die Spendenkampagne anlässlich der Tsunami-Katastrophe vollzog sich unter sehr spezifischen Rahmenbedingungen und kann somit nur eingeschränkt als „blue print“ für die zukünftige Öffentlichkeitsarbeit der NRO dienen. Herausforderungen, Handlungsbedarf und Chancen ergeben sich vor allem im Verhältnis der NRO zu den Medien und untereinander (Bündnisfrage). ■ ■ ■

Partnerschaftsinitiative Fluthilfe

Chancen und Risiken VON ELVIRA GREINER

Die Tsunami-Katastrophe vom 26. Dezember 2004 löste in Deutschland ein ungewöhnlich hohes Maß an Solidarität und Hilfsbereitschaft aus. In seiner Neujahrsansprache rief Bundeskanzler Gerhard Schröder zu langfristigen Partnerschaften mit den Flutgebieten auf. Daraufhin entstand die Partnerschaftsinitiative Fluthilfe in Deutschland, in deren Rahmen die Bundesregierung bei der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / InWEnt im Januar 2005 die „Servicestelle Partnerschaftsinitiative“ eingerichtet hat. Die Servicestelle ist Ansprechpartner für Kommunen, Vereine, Unternehmen und Schulen, die sich für den Wiederaufbau in den zerstörten Regionen engagieren wollen. Über die Erfahrungen mit der Partnerschaftsinitiative aus Sicht einer deutschen NRO berichtet der folgende Beitrag von Elvira Greiner.

Ende Dezember 2004: der Tsunami. Bei der Andheri-Hilfe Bonn erleben wir ein nie gekanntes Engagement von Bürgern, Schulen, Firmen und Vereinen. Mitten hinein in diese „Euphorie“ kommt der Aufruf: „Startet Partnerschaftsinitiativen!“ Die Idee, die spontane, punktuelle Hilfeleistung umzulenken hin zu kontinuierlicher, längerfristiger Unterstützung von Entwicklungsprozessen, ist ohne Einschränkung zu begrüßen. Doch bleibt die Frage, ob der Begriff „Partnerschaft“ diese Zielsetzung den Spendern klar genug vermittelt. Eine solche Initiative kann eine große Chance sein, wenn alle Beteiligten

gleich zu Beginn ein gemeinsames Verständnis dafür entwickeln, was in diesem speziellen Fall mit „Partnerschaft“ gemeint ist. Dann werden die Risiken der Enttäuschung – auf beiden Seiten – von Anfang an reduziert.

Die Basis langfristiger Zusammenarbeit ist Transparenz und Vertrauen. Bei der Andheri-Hilfe Bonn haben wir bei jeder der zahlreichen Anfragen nach „Partnerschaften“ deutlich gemacht, was wir leisten können – und was nicht. So ist der Aufbau klassischer Schul- und Städtepartnerschaften, wie sie in Europa bekannt sind, in einer solchen Extremsituation ebenso wenig möglich wie die Anbahnung direkter Kontakte zu den Betroffenen. Aber wir können Transparenz schaffen: Indem wir Schülern, Mitarbeitern von Firmen und kommunalen Gruppen erklären, wo und wie wir ihre Spende einsetzen und indem wir sie bei der Entscheidung, wie sie helfen wollen, beraten. Durch regelmäßige Berichterstattung gegenüber den Spendern und engen Kontakt zu den indischen Partnerorganisationen können wir ein Vertrauensverhältnis aufbauen, das langfristig trägt. Für viele Menschen bei uns, die immer wieder bereit sind zu helfen, ist dieses Vertrauen wichtig. Es wächst, wenn sie miterleben können, was erreicht werden kann – auch mit ihrer Hilfe.

ÜBER DIE AUTORIN: Elvira Greiner ist Erste Vorsitzende der Andheri-Hilfe Bonn e.V.

Vermittlungstätigkeit der Servicestelle Partnerschaftsinitiative

Gesamtangebote seit Januar 2005	1366	100%
davon vermittelt durch Partnerschaftsinitiative	458	33,6%
davon vermittelt durch andere	327	23,9%
davon in Bearbeitung	197	14,4%
davon zurzeit nicht vermittelbar*	312	22,8%
davon noch nicht in Vermittlung oder noch nicht vermittelt	72	5,3%

Quelle: Servicestelle Partnerschaftsinitiative

* u.a. kommerzielle oder zurückgezogene Angebote

(Stand 02.11.2005)

Wettlauf um den »Europäischen Konsens«

Zur aktuellen Reform der EU-Entwicklungspolitik VON ANKE KURAT

Am 13. Juli 2005 hat Louis Michel, seit Ende 2004 EU-Entwicklungskommissar, seinen mit Spannung erwarteten Vorschlag für eine neue Grundsatzklärung vorgelegt, die den programmatischen Titel „Der europäische Konsens“ trägt. Zwischenzeitlich haben die britische Präsidentschaft und das Parlament ihre eigenen Vorstellungen formuliert. Von einem Konsens kann jedoch bisher keine Rede sein. Der Teufel steckt alles andere als im Detail: Es geht um den großen Wurf.

Reform – warum?

Obwohl die Europäische Union (EU) mit sieben Milliarden Euro weltweit die meisten Mittel für Entwicklungszusammenarbeit aufwendet, bleiben die erhofften Erfolge weitgehend aus. Die Entwicklungspolitik der EU ist kompliziert, zersplittert und ineffizient. Gemäß dem Prinzip der „geteilten Zuständigkeiten“ agieren 26 Akteure – die EU-Kommission und die 25 Mitgliedsstaaten – bisher wenig koordiniert nebeneinander. Hinzu kommen entwicklungshemmende Wirkungen anderer EU-Politikbereiche, wie der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Handelspolitik und der Außen- und Sicherheitspolitik – Grund genug für eine Reform. Darüber hinaus haben sich seit dem ersten Versuch einer Grundsatzklärung vom November 2000 mit der Debatte über die Millenniums-Entwicklungsziele, den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und der EU-Erweiterung die Rahmenbedingungen für die europäische Entwicklungspolitik wesentlich verändert.

Herr Michel, was nun?

Positiv am Michel-Papier ist die Aufnahme des Stufenplans der EU für die Erhöhung der Entwicklungsgelder und die Erreichung des 0,7 Prozent-Ziels bis 2015. Zu begrüßen ist auch seine Initiative, die Arbeitsteilung und Abstimmung zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten zu verbessern, die jedoch zu kontroversen Diskussionen zwischen Mitgliedsstaaten und der Kommission geführt hat. Der Vorschlag Michels, die bisherigen sechs Schwerpunkte der Kommission (Handel und Entwicklung, regionale Integration, Unterstützung

makroökonomischer Politik, Transport, Ernährungssicherheit, institutionelles *Capacity Building*) flexibler zu gestalten und länderspezifisch festzulegen, stößt auf Vorbehalte. Die Mitgliedsstaaten fragen nach dem Mehrwert einer Ausweitung der Handlungsfelder der Entwicklungszusammenarbeit der Kommission. Der Vorschlag einer gemeinsamen thematischen Ziel- und Prioritätenfestlegung erweckt bei den Mitgliedsstaaten die Befürchtung eines Brüsseler Machtzuwachses und einer verstärkten Steuerung ihrer nationalen Entwicklungspolitiken durch die EU-Kommission.

Aus Sicht vieler Nichtregierungsorganisationen (NRO), ist der Michel-Vorschlag im Vergleich zur Grundsatzklärung von 2000 vor allem im Hinblick auf Ziele und Kohärenz ein Rückschritt. Michel erweitert den Rahmen der Entwicklungspolitik indem er diese zusätzlich in den Dienst einer besser gesteuerten Globalisierung stellt. Im Gegensatz hierzu halten sowohl Rat und Parlament an Armutsbekämpfung als oberstem Ziel der Entwicklungspolitik und dem entwicklungspolitisch orientierten Kohärenzgebot fest – aus Sicht der europäischen NRO-Vertretung eine richtige Haltung. Insgesamt ist zu bemängeln, dass die Entwicklungsländer als Akteure im Entwicklungsprozess in der Erklärung bisher kaum Erwähnung finden.

Vergessene Partnerschaft mit den NRO?

Aktuelle Diskussionen, wer künftig welche Aufgaben wie übernimmt, vernachlässigen auch die Frage einer angemessenen Beteiligung der NRO. Nur ein kurzer Absatz im Vorschlag Michels erinnert daran, dass es im Süden zivilgesellschaftliche Akteure gibt, wie viele andere so genannte „non-state actors“. Nur das Parlament weist in seinen Vorschlägen auf die wichtige Rolle der europäischen NRO hin. Die Beteiligung europäischer NRO am Entwurf der Grundsatzklärung beschränkte sich auf eine Multiple Choice-Befragung zur Zukunft der EU-Entwicklungspolitik. Damit steuert der Prozess an den aktuellen politischen Realitäten vorbei. Europa verliert auch durch solches Vorgehen an Bürgernähe. Nach einer Umfrage des Eurobarometers finden 53

Prozent der Bürgerinnen und Bürger, dass ihre Stimme in Europa nicht zählt. Jüngst sind die Referenden zur EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden unter anderem wegen dieses Hintergrundes gescheitert und haben den europäischen Einigungsprozess gelähmt.

Ein Wettlauf gegen die Zeit?

Der von Louis Michel vorgelegte „Grundsatz“ erhebt den Anspruch, die Basis aller folgenden Überlegungen und Maßnahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit zu sein. Unbefriedigend ist, dass der rechtliche Status dieses Papiers bisher ungeklärt und damit unverbindlich ist. Erwartet wurde

das zwischen Rat, Parlament und Kommission abgestimmte Dokument bereits Mitte 2005. Ohne der anstehenden Diskussion um eine neue Grundsatzserklärung Beachtung zu schenken wurden jedoch bereits die Weichen in anderen wichtigen Prozessen gestellt. So hat die Kommission in der Zwischenzeit ihren Vorschlag für eine neue Afrika-Strategie vorgestellt. Auch das Cotonou-Abkommen, das die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten regelt, wurde zur Jahreshälfte bereits revidiert.

ÜBER DIE AUTORIN: Anke Kurat ist Referentin für europäische Entwicklungspolitik in der VENRO-Geschäftsstelle.

■ ■ ■ FAZIT

Es wird schwierig sein, die verschiedenen Positionen der europäischen und nationalen Verantwortlichen für Entwicklungszusammenarbeit unter einen Hut zu bringen. Ein „europäischer Konsens“ kann nur hergestellt werden, wenn Einigkeit über Rollenverteilung und Zielsetzung herrscht. Dies schließt auch das Verhältnis zwischen Staat und NRO ein. Alle Akteure hätten frühzeitig und angemessen in die Abstimmungsprozesse eingebunden werden müssen. Nur so kann europäische Entwicklungspolitik zukünftig ihre Wirkung nachhaltig entfalten. Diese Gelegenheit ist bei Michels Entwurf vertan. Die für 2006 geplante EU-Grundsatzserklärung zur Humanitären Hilfe bietet die nächste Chance. ■ ■ ■

Am Scheideweg

Welche Rolle für die NRO im Kontext der EU? VON MICHAEL STEEB

Verlässt das Krokodil das Wasser, wird es sich auf einem Speer wiederfinden. (Sprichwort der Bura in Nigeria)

Machen wir uns nichts vor: Den entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) wird seit einiger Zeit nicht nur Wohlwollen von Seiten der EU-Kommission entgegengebracht. Im Gegenteil: Sie werden als vorhandenes, notwendiges Übel angesehen. Die Rolle initiativ handelnder Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, die sich die NRO selbst zuschreiben, wird von der EU-Kommission nur noch sehr reduziert beziehungsweise überhaupt nicht mehr akzeptiert. Nun stellt dieser Umstand kein Brüssel-spezifisches Phänomen dar, sondern sieht sich in guter Gesellschaft durch gelegentliche Spit-

zen in den Medien. Unter Überschriften wie „Schookolade für Zuckerkranken“, „Macht ohne Mandat“ oder „Futter für die Feinde“ gingen große Zeitungen und Magazine polemisch mit der Arbeit der NRO ins Gericht. Im Zentrum der Kritik standen die mangelnde Legitimation von NRO und der hohe staatliche Anteil an der Finanzierung ihrer Maßnahmen.

Die kritische Beurteilung der NRO macht deutlich, dass diese sich aus eigenem Interesse sehr intensiv mit ihrem Profil und Auftrag auseinandersetzen müssen. Seit der Entstehungszeit der entwicklungspolitischen NRO hat sich sowohl an deren Selbstverständnis als auch an den externen Rahmenbedingungen viel verändert. Der ursprünglich eher sozial-karitative Ansatz mit entwicklungs-

politischem Anspruch hat sich zu einem partnerschaftlichen Verständnis mit den Südpartnern gewandelt, zu dessen wichtigen Bestandteilen Anwaltschaft und Lobbyarbeit zählen. Die Anzahl der europäischen NRO hat sich vervielfacht und die Bandbreite ihrer Aktivitäten erweitert. Eine „typische“ entwicklungspolitische NRO lässt sich so einfach nicht beschreiben. Mit der Osterweiterung der EU sind weitere NRO-Akteure auf die europäische Bühne getreten, die einen anderen Erfahrungshintergrund mitbringen und deren finanzieller Spielraum bisher ohne EU-Mittel sehr eingegrenzt ist. In den Entwicklungsländern haben sich im vergangenen Jahrzehnt die lokalen NRO explosionsartig entwickelt. Dass dabei manche Organisationen, die das Etikett „NRO“ tragen, einen eher zweifelhaften Ruf haben, ist nicht immer von der Hand zu weisen. Was lässt auf eine Trübung des Verhältnisses von der EU-Kommission zu den NRO schließen? Folgende Indizien sind zu nennen:

- Seit einiger Zeit spricht die EU-Kommission nicht mehr von „zivilgesellschaftlichen Organisationen“ oder von NRO, sondern von „non-state-actors“. Mit dieser Nominierung werden die NRO zu Auftragnehmern und Durchführungsorganisationen reduziert. Zugleich wird ihnen ihre Rolle als kritisches Sprachrohr implizit in Abrede gestellt. Die Trennlinie zum privaten, profitorientierten Sektor wird nicht mehr gezogen.
- Mit der Einführung der „call for proposals“ durch die EU-Kommission wurde das Initiativrecht der NRO erheblich eingeschränkt. Dadurch wurde deutlich, dass es bei der Finanzierung von NRO-Vorhaben durch die EU nicht um eine grundsätzliche breite Unterstützung unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Organisationen geht, sondern um die Nutzung ihrer Potenziale für die Ziele der EU-Kommission.
- Die Anlage der Konsultationsprozesse zwischen der Kommission und den NRO erlaubt keine angemessene Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen. So beschränkte sich die Beteiligung der NRO an der Erarbeitung der neuen Grundsatzserklärung zur EU-Entwicklungspolitik auf einen Multiple Choice-Fragebogen zur Zukunft der EU-Entwicklungspolitik.
- Im Entwurf der Generaldirektion Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit zu den *Recommendations to member states regarding a code of conduct for non-profit organisations to promote transparency and accountability best practices* wird eine Kontrolle der

NRO-Arbeit unter sicherheitspolitischen Postulaten gefordert, als stünden diese bisher außerhalb des Straf- oder Verfassungsrechtes. Darüber hinaus werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, einen „code of conduct“ für NRO einzuführen, um Transparenz und Rechenschaftspflicht seitens der NRO herzustellen und um Missbrauch von NRO für terroristische Zwecke zu unterbinden.

Es darf nicht vergessen werden, dass die Entwicklungspolitik der EU und die ihrer Mitgliedsstaaten heute unter einem doppelten Erfolgsdruck steht. Einmal gilt es, die eigene, an sich schon schwache und seit der neuen Kommission noch mehr zersplitterte Stellung gegenüber den anderen Fachressorts zu verteidigen. Zum anderen müssen vorweisbare, evaluierbare und damit auch in kurzen Zeitabständen realisierbare Ergebnisse erzielt werden. Gleichzeitig wächst das zu bewirtschaftende Haushaltsvolumen, das mit den bisherigen Instrumenten nur unzureichend umgesetzt werden konnte. Scheinbare Effizienz artet dann leicht in Regelungswut aus.

Es wird den NRO wenig helfen sich in die Schmollecke zurückzuziehen. Vielmehr gilt es, kritisch die veränderte Lage zu analysieren und neue Strategien zu entwerfen. Ein Blick auf das eigene Selbstverständnis ist dabei unumgänglich.

Folgende Handlungsachsen zeichnen sich ab: Die Rolle und Aufgabe der zivilgesellschaftlichen Organisationen im entwicklungspolitischen Kontext muss auf breiter Ebene thematisiert und wieder offensiv auf eine tragfähige Basis gestellt werden. Eine zentrale Position nimmt dabei die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ein, nicht als formaler Grundsatz, sondern als ein fundamentales Grundverständnis staatlichen wie europäischen Handelns. Es ermöglicht den zivilgesellschaftlichen Organisationen authentisch zu wirken und zu arbeiten. Nur so kann ihre Pluralität zu einem komparativen Vorteil werden. Unter solchen Voraussetzungen ermuntern Politik und staatliche Strukturen die zivilgesellschaftlichen Organisationen durch die von ihnen geschaffenen Rahmenbedingungen zu aktivem Handeln. Ein derartiges Verständnis ist bei der EU-Kommission und bei vielen nationalstaatlichen Regierungen abhanden gekommen.

So wie seitens der EU-Kommission Zurückhaltung bei der Vereinnahmung und Instrumentalisierung der NRO gefordert ist, so sind die NRO ihrerseits verpflichtet, durch Transparenz, Rechnungslegung und selbst regulierende Mechanismen dafür

zu sorgen, dass nicht einzelne schwarze Schafe das Ansehen aller ruinieren. Es muss den entwicklungspolitischen NRO daran gelegen sein, dass ihr Selbstverständnis mehr ist als eine Rechtsform im Sinne eines eingetragenen gemeinnützigen Vereins. Die vom früheren Liaison Committee bereits 1997 erarbeitete NRO-Charta bietet dazu eine gute Ausgangsbasis, auf der die 2002 gegründete Nachfolgeorganisation CONCORD aufbauen kann. Letztendlich ist dies auch die Voraussetzung, um den vermeintlichen Antagonismus zwischen profiliertem Lobbyisten und entwicklungspolitischem Diskussionspartner einerseits und Empfänger staatlicher Zuschüsse andererseits positiv aufzulösen.

Betrachten wir die entwicklungspolitischen Akteure in Europa, so fällt auf, dass trotz der Regelungen in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam in der Praxis eine klare und vor allem nachvollziehbare Zuordnung fehlt, wer was macht und finanziert. EU und nationale Regierungen finanzieren zum Teil gemeinsam oder nebeneinander gleiche Vorhaben. Was ist eigentlich die inhaltliche Begründung dafür, dass eine NRO einen Finanzierungsantrag für ein Projekt an die EU statt an die eigene Regierung stellt? Mit wachsender Bedeutung

der EU für die Entwicklungszusammenarbeit wird es umso dringlicher, nicht nur die Aufgabenteilung zwischen EU-Kommission und Mitgliedsstaaten noch präziser aufeinander abzustimmen, sondern auch Instrumente und Akteure.

Man darf ja Regelungen zum Trotz träumen: Mit Blick auf die zivilgesellschaftlichen Organisationen wäre es doch überlegenswert, innerhalb der Europäischen Union zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten ein einvernehmliches Verständnis über die Förderung der entwicklungspolitischen NRO herzustellen. Die Finanzierung der NRO sollte dabei auf Basis des Subsidiaritätsprinzips durch die Mitgliedsstaaten erfolgen. Das unsägliche Lotteriespiel und das prostituierende Gedrängel um eine viel zu kleine Budgetlinie wären zugunsten einer dezentralen wie transparenten Lösung beendet. Die NRO sind jedenfalls gut beraten, ihren Prinzipien und ihrem Auftrag treu zu bleiben. Verlassen sie zugunsten von Förderungsmitteln ihre ureigensten Interessenterritorien, werden sie bald wie die Krokodile in Nigeria erlegt werden.

ÜBER DEN AUTOR: Michael Steeb ist Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH) e.V.

■ ■ ■ FAZIT

Die unzureichende Beteiligung an der europäischen Entwicklungszusammenarbeit hat zu einer Trübung des Verhältnisses zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Europäischen Kommission geführt. In Anbetracht der veränderten Situation müssen sich die entwicklungspolitischen NRO aus eigenem Interesse offensiv und kritisch mit ihrer Rolle und ihrem Auftrag auseinandersetzen. Eine klare Positionsbestimmung ist die erforderliche Basis um einer Vereinnahmung und Instrumentalisierung durch die EU-Kommission entgegenzuwirken und die notwendige partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der EU einzufordern, die auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhen und die Vielfalt der europäischen NRO-Landschaft nutzen sollte.

■ ■ ■

Cotonou – eine Zwischenbilanz Ein Blick auf die zivilgesellschaftliche Realität

VON MATHIAS MOGGE UND BIRGIT DEDERICHS-BAIN

Das Cotonou-Abkommen: Facts and Figures

Im Jahre 2000 wurde das Cotonou-Abkommen als Nachfolger der bisherigen vier Lomé-Abkommen zwischen der EU und den 77 AKP (Afrika, Karibik, Pazifik)-Staaten unterzeichnet. Es ist am 1. April 2003 in Kraft getreten und hat eine Laufzeit von 20 Jahren. Für die ersten fünf Jahre stehen ca. 25 Mrd. Euro aus dem Europäischen Entwicklungsfond (EEF) und aus Mitteln der Europäischen Investitionsbank zur Verfügung, die den AKP-Staaten fast ausschließlich als nicht rückzahlbare Zuschüsse bereitgestellt werden sollen.

Insgesamt steht das Abkommen in der Tradition der Lomé-Verträge mit ihrer Kombination aus Handel, Hilfe und „Hinhören“, Letzteres bezogen auf die Zivilgesellschaft. Das Cotonou-Abkommen geht aber durch die institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Teiligungsaspekte – zumindest in der Theorie – auch darüber hinaus. Oberziele sind Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung, denen alle Maßnahmen dienen sollen. Grundlegende Elemente jeder Armutsbekämpfungsstrategie sollen *Ownership* und Partizipation sein.

Die Entwicklungszusammenarbeitskomponente basiert auf einem sektorbezogenen Ansatz, der gezielte Maßnahmen in verschiedenen Bereichen (Bildung, Umwelt, Gesundheit usw.) vorsieht. Seit den 90er Jahren sind auch die Beachtung der Menschenrechte und die Wahrung der Demokratie zu zentralen Elementen der Abkommen geworden. Bei Verletzung dieser Prinzipien besteht die Möglichkeit, die Zusammenarbeit auszusetzen (siehe Haiti).

Rolle nicht-staatlicher Akteure im Cotonou-Abkommen

Artikel 4, 6 und 7 des Abkommens definieren die Rolle der nicht-staatlichen Akteure. Darin wird anerkannt, dass sie einen wichtigen Beitrag im Entwicklungsprozess der AKP Staaten leisten und bei den Konsultationen zur Kooperationspolitik und -strategie beteiligt werden sollen. Zur Unterstützung von Entwicklungsprozessen und zur Durchführung von Programmen sollen sie mit Finanzmitteln ausgestattet werden. Darüber hinaus sollen sie bei dem Auf-

bau von Kompetenzen für die Wahrnehmung ihrer politischen Dialogfunktion und der Projektimplementierung unterstützt werden. Die breite Definition von nicht-staatlichen Akteuren (NRO, Gewerkschaften, Universitäten, privater Sektor etc.) wird von vielen NRO kritisiert.

... und wie sieht die Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Praxis aus?

Dieser Frage soll anhand von Fallstudien zu Haiti und Mali sowie mit Blick auf andere Länder nachgegangen werden. Als Teil seiner politischen Netzwerkaktivitäten hat sich die Welthungerhilfe am Eurostep-Projekt „Monitoring Cotonou“ beteiligt. Kern des Projektes war die Überprüfung der neuen institutionalisierten Einbindung der Zivilgesellschaft in die Umsetzung des Cotonou-Abkommens in 20 Ländern. In Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen wurden unter anderem folgende Aspekte untersucht: Hat eine ‚qualifizierte Beteiligung‘ stattgefunden und was sind dafür die Voraussetzungen? Wenn nicht, woran ist sie gescheitert? Wie wurden die Gruppen informiert?

Das Beispiel Mali

Fünf Jahre nach Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens beginnt in Mali langsam die vereinbarte Unterstützung der so genannten „nichtstaatlichen Akteure“. Nach Anlaufschwierigkeiten initiierte die EU-Delegation in Bamako Mitte 2004 einen Konsultationsprozess zur Festlegung von Themenbereichen für eine EU-Förderung auf regionaler und nationaler Ebene. Eine begleitende Studie sollte zudem die Zivilgesellschaft in Mali charakterisieren und für die Delegation „greifbar“ machen. Inzwischen sind folgende Bereiche für eine Förderung mit einem Volumen von 6,8 Mio. Euro vorgesehen:

1. Förderung von lokalen Initiativen;
 2. Trägerförderung von Organisationen der Zivilgesellschaft;
 3. Verbesserung des Zugangs zu Informationen.
- Vorangegangen waren Anfang 2005 mehrere Seminare, unter anderem auch mit Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss-Vertretern, bei denen

die Beteiligung der malischen Zivilgesellschaft an der Umsetzung des Cotonou Abkommens kritisiert wurde. Die wesentlichen Punkte sind:

- Fehlende Kriterien für die *Auswahl der Organisationen*, die zu Konsultationen eingeladen werden, beziehungsweise die dem nationalen Steuerungskomitee der nicht-staatlichen Akteure angehören.
- *Mangel an Beteiligung* bei Konsultationen zur Abstimmung von Entwicklungsstrategien (z.B. bei der Erarbeitung des EU Mali-Förderprogramms).
- *Mängel bei der Vorbereitung der Konsultationen*.
- Sehr *mühsamer* und *langsamer* Prozess insgesamt.

Diese Kritik erscheint berechtigt. Insbesondere auf Seiten der EU-Delegation bestanden zu Beginn des Prozesses Unsicherheiten, wie die Zivilgesellschaft einzubeziehen ist und um wen es sich bei der malischen Zivilgesellschaft eigentlich handelt beziehungsweise ob ‚nicht-staatliche Akteure‘ mit dem Begriff ‚Zivilgesellschaft‘ gleichzusetzen sind. Zudem waren die Versuche, die Zivilgesellschaft über ihre Rolle bei der Umsetzung des Cotonou-Abkommens zu informieren und ihre Fähigkeiten zu kompetenter Beteiligung zu stärken, zu zaghaf. Unbestreitbar ist jedoch, dass mittlerweile eine weit offenere Diskussionskultur zwischen malischer Zivilgesellschaft und der EU-Delegation beziehungsweise der Nationalversammlung und der Regierung entstanden ist. Die Vertretung der nicht-staatlichen Akteure hat sich im Laufe der Zeit straffer organisiert und ist somit effizienter geworden.

Das Beispiel Haiti

Nach der Aussetzung der EU-Zusammenarbeit mit Haiti wegen schlechter Regierungsführung fand 2003 ein Cotonou-Workshop zur Initiierung eines Dialogs zwischen der EU-Delegation vor Ort und

den NRO-Akteuren statt. Beispiele aus Haiti und anderen Ländern zeigen, dass den EU-Delegationen häufig der Überblick über die NRO-Struktur im Lande fehlt. Daher sind sie oft überfordert mit der Aufgabe, die Zivilgesellschaft zum Beispiel bei der Erarbeitung von Länderstrategiepapieren und der Festlegung von Entwicklungsprioritäten zusammen mit dem National Authorizing Officer/NAO zu beteiligen. Ein weiteres Ziel des Workshops war die Konstituierung einer lokalen NRO-Cotonou-Struktur. Um eine repräsentative Vertretung zu gewährleisten, hatte das Haiti-Büro der Welthungerhilfe im Vorfeld mit drei repräsentativen lokalen NRO-Plattformen aus den Bereichen Menschenrechte, Ernährungssicherung und Gender sowie mit der EU-Delegation Kontakt aufgenommen.

Die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen bestätigten im Wesentlichen die von Workshops in anderen Ländern identifizierten Probleme:

- *Informationsmangel einerseits* – vor allem über die Möglichkeiten, die das Abkommen konkret für zivilgesellschaftliches Engagement bietet.
- *Mangelnde Transparenz von Regierungsstellen; ungünstiger politischer Kontext; keine Ansprechpartner.*
- *Heterogene NRO-Struktur* (unterschiedliche politische Agenda, fehlende Vertrauensbasis, Konkurrenzdenken, keine einheitliche Linie in Bezug auf entwicklungspolitische Prioritäten).
- *Repräsentativität und Legitimierung einzelner Akteure: Wer ist eigentlich die haitianische Zivilgesellschaft?* Auch ansässige ausländische NRO mit haitianischen Ablegern?
- *Begrenzte sektorale Kompetenz* (Landwirtschaft, Gender etc.), begrenzte Analyse- und Lobby-Kompetenz und die resultierende begrenzte Kompetenz zur Entwicklung alternativer Politiken.

QUELLEN:

www.europa-digital.de/aktuell/dossier/entwicklung/einleitung.shtml

www.bpb.de/publikationen/TMLGO6,2,0,Aktuelle_Aspunkte_der_EU-Entwicklungspolitik.html

www.auswaertiges-amt.de/www/de/europa/eu_aussenpolitik/entwicklungszusammenarbeit/akp_html

Brussels, 25/05/2005 (Agence Europe)

www.woek.de/kasa_aktuell.htm

www.tdh.de

www.delml.cec.eu.int/fr/presse/cp_ariane.htm

■ Workshop-Bericht der DWHH: Rapport de la journée d'information et de réflexion sur l'implication des membres de la société civile dans la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou, März 2003

■ VENRO 2002: Stellungnahme der AG Europäische Entwicklungspolitik zur Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das EU Parlament und den Wirt-

schafts- und Sozialausschuss über „Partizipation nichtstaatlicher Akteure an der Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaften“

■ Jubilé 2000/CAD Mali 2004: Communication sur la Participation de la Société Civile Accord de Cotonou

■ Comité National de Pilotage des Acteurs Non Etatiques: Journées de Réflexions et d'Actions des Acteurs Non Etatiques ACP/UE, Bamako du 15 au 21 avril 2005

Als mögliche Lösungen wurden unter anderem die Stärkung von NRO-Strukturen und Zusammenschlüssen genannt, die Entwicklung von Informationsstrategien (auch von Seiten der Geber-NRO), die aktuellen, konkreten und gleichen Zugang bieten, der Aufbau lokaler Kapazitäten sowie die Bildung einer lokalen Referenzstruktur für die Fortführung des Dialogs zwischen lokalen und internationalen NRO sowie der EU-Delegation. Als erstes

konkretes Ergebnis wurde mit den Vorarbeiten für die Schaffung eines „comité de suivi“ begonnen. In der Folge wurden die Arbeiten aber wieder durch politische Instabilität behindert.

ÜBER DEN AUTOR UND DIE AUTORIN: Mathias Mogge ist Fachgruppenleiter Qualitätsmanagement, Birgit Dederichs-Bain Senior Policy Advisor bei der Deutschen Welthungerhilfe.

■ ■ ■ FAZIT

Bei der Beteiligung der Zivilgesellschaft klafft immer noch eine große Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die Partnerschaft, zu der sich die EU – gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten bei weitem der größte Geber von Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten – auch in ihrer selbst proklamierten MDG-Führungsrolle bekennt, muss mit mehr Leben erfüllt werden. Das entspricht auch dem Verständnis des achten Millenniumsziels, dem so genannten Partnerschaftsziel. Wichtig ist, die Instrumente für die Zusammenarbeit, zum Beispiel Länderstrategiepapiere, auf alle kritischen MDG-Sektoren auszurichten und diese Ausrichtung in den entsprechenden Leitlinien widerzuspiegeln. Die prioritären Sektoren müssen stärker mit der Zivilgesellschaft abgestimmt werden. Dafür sind ein kontinuierlicher Dialog und klare Ansprechpartner erforderlich, die von der Zivilgesellschaft selbst bestimmt werden müssen. Um eine qualifizierte Beteiligung zu ermöglichen muss zugleich ein Aufbau lokaler Kapazitäten aus den dafür im EEF vorgesehenen Mitteln erfolgen. ■ ■ ■

Die den Segen haben, und die im Regen stehen

Die neue EU-Zuckermarktordnung aus zivilgesellschaftlicher Sicht

VON RUDOLF BUNTZEL

Die EU-Zuckermarktordnung muss reformiert werden. Der äußere Zwang sind der kommende freie Marktzugang der LDC-Länder ab 2009 und das verlorene Schiedsverfahren der EU bei der Welthandelsorganisation (WTO). Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Reformmaßnahmen drastischer Preissenkungen würden nicht nur die Überschüsse in der EU reduzieren, sondern auch die Handelsvorteile einiger Entwicklungsländer beseitigen.

Während in anderen Wirtschaftsbranchen die Auslagerung von Produktion und Arbeitsplätzen ins Ausland peu à peu vonstatten ging, gibt es bei Zucker Reibungsverluste. Zu groß waren die Privilegien dieser Branche durch einen völlig abgeschirmten Markt. Zudem werden nicht nur einige wenige Arbeiter in den Zuckerfabriken um ihre

Jobs gebracht, sondern auch bestens organisierte Monopolisten und Bauern um ihre Einkommen. Und die wissen sich zu wehren.

Auf der Gegenseite stehen die Kräfte der Globalisierung und des Neoliberalismus, die die Liberalisierung des Zuckermarktes vorantreiben. Die Zucker verarbeitende Industrie in der EU will endlich zu wettbewerbsfähigen Rohstoffpreisen Zucker beziehen; sie verspricht dadurch mehr Arbeitsplätze zu schaffen, als in der Primärproduktion wegfallen. Mittendrin stehen die Verbraucher, die letztlich für den ganzen Schlamassel zahlen, sich aber wenig scheren. Wer achtet schon beim Einkauf auf den Zuckerpreis?

Auch in der Zivilgesellschaft sind die Fronten fragil. Die Globalisierungsgegner können sich freu-

en, dass hier endlich einmal lautstarker Protest gegen ein weiteres Opfer für die Weltmarktrationalität erhoben wird. Doch so ganz wohl ist es ihnen auch nicht in Kumpanei mit der reichsten Schicht der europäischen Bauernschaft und den riesigen Zuckerkonzernen. Das Mitleid will nicht recht aufkommen, selbst wenn betriebswirtschaftliche Kalkulationen diesen stolzen einstigen Quotenbesitzern erhebliche Einkommensverluste durch die anvisierte Reform prophezeien, in Einzelfällen bis hin zur Existenzgefährdung.

Die neoliberalen Reformer in der Politik tun sich auch schwer, weil die Gegenargumente der eigenen Gesinnungsfreunde schwer wiegen: Etliche Entwicklungspolitiker setzen sich für den Erhalt der Handelspräferenzen ein. Andere Europapolitiker tun sich schwer damit, dass es die Randregionen Europas sind, die am meisten geschöpft werden. Selbst die reformfreudigen Agrarpolitiker fragen sich: Warum den Bauern jetzt auch noch das letzte Produkt nehmen, bei dem sie noch etwas verdient haben? Alle sind verunsichert und fragen sich: Wem nützt die Reform eigentlich? Geschadet hat die Zuckermarktordnung angeblich wenig, denn sie war so gut wie haushaltsneutral.

Jahrelang galt der EU-Agrarprotektionismus als das typischste Beispiel von Inkohärenz und entwicklungspolitisch schädlichem Eigennutz. Zucker war der extremste Fall, denn hier ist der Schutz unserer Märkte mit am höchsten, und tropisches Zuckerrohr steht in direkter Konkurrenz zur heimischen Rübe. Doch der Wind der entwicklungspolitischen NRO bläst nun in eine andere Richtung. Die Weisheit, dass die Öffnung unserer Märkte für Armutsbekämpfung und Entwicklung im Süden

sorgt, ist in Frage gestellt. Der offene Marktzugang hilft anscheinend nur den brasilianischen Zuckerbaronen. Ihr Zucker würde alle anderen Konkurrenten aus Entwicklungsländern ausschalten und nur wenig zu einer nachhaltigen Entwicklung Brasiliens beitragen. Auf der anderen Seite würden die ärmeren Entwicklungsländer einen großen Teil ihrer Handelspräferenzen verlieren. Die europäische Zuckerwirtschaft hat diese Widersprüche geschickt ausgenutzt.

In der Tat ist diese Argumentation kaum zu widerlegen. Was den Marktzugang nach Europa anbelangt, ist aus armutsorientierter Sicht dem Präferenzhandel mit den AKP- und LDC-Ländern der Vorzug zu geben. Allerdings müssten dazu die AKP-Quoten grundsätzlich umverteilt werden, denn die Hauptprofiteure des Cotonou-Zuckerprotokolls Fidischi, Mauritius, Swasiland und Guayana gehören nicht zu den ärmsten Ländern. Diese Länder sollten abstocken, aber viele LDC-Länder, die beste Voraussetzungen für Zucker haben, müssten ihre Exporte aufstocken dürfen, allen voran Sambia, Malawi, Mosambik und Äthiopien.

Eine Erhöhung der Einfuhrmengen steht den LDC-Ländern durch die „Alles außer Waffen“-Initiative der EU ab 2009 sowieso zu. Doch die EU will dieser Marktöffnung einen Riegel vorschieben, indem sie die Zuckerpreise drastisch senkt und die Rübenbauern und Fabriken mit Ausgleichzahlungen und Herauskaufaktionen kompensiert.

ÜBER DEN AUTOR: Dr. Rudolf Buntzel ist Beauftragter für Welternährungsfragen beim Evangelischen Entwicklungsdienst (EED).

■ ■ ■ FAZIT

Durch die bevorstehende Marktöffnung und Reduzierung der Zuckerpreise würden die Entwicklungsländer erneut im Regen stehen, denn vom Subventionssegen der geplanten Kompensationszahlungen an die europäischen Zuckerproduzenten bekommen sie nichts ab. Deshalb setzen sich NRO dafür ein, dass die Preise in der EU weniger drastisch gesenkt werden, dafür aber die Zuckermengen. Die LDC sollten ebenfalls Quoten erhalten, verteilt nach ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit im Zuckerbereich und gebunden an soziale und ökologische Mindeststandards. Die AKP und die LDC-Länder sollten in die Ausgleichzahlungsregelung der EU-Reform mit einbezogen werden. Die Mittel dafür sollten aus dem Agrarhaushalt kommen. ■ ■ ■

Zehn Jahre VENRO Schlaglichter und Perspektiven aus einem Jahrzehnt Verbandsarbeit

VON REINHARD HERMLE

Der Anfang

Dass die Gründung des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen zu einer Erfolgsgeschichte werden würde, war im Dezember 1995 nicht unbedingt zu erwarten. Frühere Versuche waren gescheitert. Auch der neue Anlauf fiel nicht leicht. Fast zwei Jahre lang zogen sich die Debatten und Verhandlungen hin. Dann waren die verschiedenen Interessen, Identitäten und Zielsetzungen der bestehenden Netzwerke und Plattformen und ihrer Mitgliedsorganisationen zusammengebracht und hatte sich die Idee eines übergreifenden Zusammenschlusses, der die Arbeit der entwicklungspolitischen nichtstaatlichen Organisationen insgesamt besser zur Geltung bringen und ihren gesellschaftlichen und politischen Rang stärken sollte, durchgesetzt. Als wichtig erwiesen sich die Grundentscheidungen, Organisationen der Nothilfe und der langfristigen Entwicklungsarbeit einzubeziehen, trotz der Heterogenität der Mitglieder ein gleiches Stimmrecht für alle einzuführen und die Kernaufgaben des neuen Verbandes durch gestaffelte Mitgliedsbeiträge selbst zu finanzieren.

VENRO heute...

Das Schiff, das vor zehn Jahren seinen Stapellauf erlebte, hat nicht nur seine Seetüchtigkeit unter Beweis gestellt, sondern auch kräftig an Fahrt gewonnen. VENRO hat sich mit über 100 Mitgliedsorganisationen als Dachverband der nichtstaatlichen entwicklungspolitischen Organisationen in Deutschland etabliert. Wie kein anderes NRO-Netzwerk verfügt er dank der Breite seiner Mitgliedschaft, seiner demokratisch geregelten Strukturen und seines im Wesentlichen eigenfinanzierten Haushalts über Repräsentativität, Legitimation und ein hohes Maß an politischer Unabhängigkeit.

Die Serviceaufgaben des Verbandes werden mehr und mehr nachgefragt. Immer wieder ergeben sich Fragen, bei denen die Mitglieder erwarten, dass sie zentral bearbeitet werden, sei es das Bemühen um eine Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts, die Klärung von Einzelheiten der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Tsunami-Spenden beim

Finanzminister oder der Einsatz für die Schaffung eines Beratungs- und Vorprüfsystems für Kofinanzierungsanträge an die Europäische Kommission.

Hinzu kommt die verbandsinterne Kommunikation über den Informationsdienst „VENRO aktuell“ sowie politische Stellungnahmen, Kommentare und Publikationen. Sie tragen wesentlich zur Meinungs- und Willensbildung innerhalb und außerhalb des Verbandes bei.

... Plattform für Dialog und Erfahrungsaustausch

VENRO ist zu einer Plattform des Dialogs, des Erfahrungsaustausches wie auch der gelegentlichen Kritik (z.B. an Methoden der Spendenwerbung) der Mitglieder untereinander geworden. Hier spielen die thematischen Arbeitsgruppen eine zentrale Rolle. So wie sich Themen ändern und über die Zeit die Interessen der Mitglieder verschieben können, unterliegen auch die Arbeitsgruppen entsprechenden Anpassungsprozessen. Zunehmende Bedeutung hat das Thema Wirkungserfassung in der Projektzusammenarbeit erlangt. Als aktuelles Beispiel dafür steht das dreijährige Projekt „NGO-IDEAS“, in dem 14 VENRO-Mitgliedsorganisationen mit indischen Partnern nach „Wirkungen und Nebenwirkungen“ in den Bereichen Armutsbekämpfung und Mikrofinanzien forschen. Ziel ist es, voneinander zu lernen, um darüber die Arbeit der NRO insgesamt zu qualifizieren. Wie groß das Interesse gerade an diesem Thema ist, belegt die Tatsache, dass die Publikation „Prüfen und Lernen“ das am meisten nachgefragte Produkt des Verbandes war und noch immer ist.

... Interessenvertretung und politische Lobbyarbeit

In den zehn Jahren seines Bestehens ist es dem Verband gelungen, die Funktion des Sachwalters und Promoters der Interessen seiner Mitglieder auszubauen, die politische Lobbyarbeit zu intensivieren und sich als wichtiger Ansprechpartner der Politik zu etablieren. Davon legen die vielfältigen Kontakte mit allen Ebenen des BMZ sowie die Gespräche mit den im Bundestag vertretenen Parteien, dem

Spranger begrüßt Gründung des "Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)"

Bei der heutigen Gründungsversammlung des "Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)" begrüßte der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Carl-Dieter Spranger, die Gründung des Verbandes. Er erklärte, dass die Gründung des Verbandes ein wichtiger Schritt in der Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Mitgliedern der deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO) sei. Er dankte den Organisatoren für ihre Verdienste und wünschte dem Verband viel Erfolg bei seinen Bemühungen, die Entwicklungspolitik zu verbessern.

Bundeskanzler und dem Bundespräsidenten Zeugnis ab. Da Entwicklungspolitik zunehmend nicht nur als Aufgabe eines Ressorts, sondern als eine Dimension des Regierungshandelns insgesamt verstanden wird, wurden in den letzten Jahren auch verstärkt Arbeitskontakte zu einer Reihe anderer Ministerien aufgebaut. Dazu zählen vor allem das Auswärtige Amt und die Ministerien für Finanzen, Wirtschaft, Bildung- und Verbraucherschutz- und Landwirtschaft.

In Abstimmung mit den Mitgliedern hat der Verband in zentralen Fragen der Entwicklungspolitik Position bezogen. Hierzu zählen konkrete Felder der Entwicklungszusammenarbeit, der globalen Strukturpolitik, der Inlandsarbeit, der Humanitären Hilfe und Probleme des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft sowohl im deutschen als auch im europäischen Kontext. Einen besonderen Platz hat von Anfang an der gesamte Komplex der Entwicklungsfiananzierung eingenommen. Zweifellos hat die konsequente und nachdrückliche Lobbyarbeit des Verbandes und seiner Mitglieder dazu beigetragen, dass der rasante Abwärtstrend im BMZ-Etat, der die 90er Jahre bestimmt hatte, zumindest abgebremst und zuletzt – wenn auch nur minimal – umgekehrt wurde. Außerdem konnte erreicht werden, dass die Kofinanzierung der Arbeit der kirchlichen Organisationen sowie der freien Träger im Süden beträchtlich gesteigert wurde und heute doppelt so viele staatliche Mittel für entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung stehen wie zum Zeitpunkt der Gründung des Verbandes.

Immer wieder hat sich VENRO mit Fragen der Armutsbekämpfung beschäftigt und vor allem das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung kritisch begleitet. Hier spielt das Projekt „Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung“ eine wichtige Rolle. Mit der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) der Vereinten Nationen setzte sich im Jahr 2005 die von VENRO initiierte und getragene Aktion „Deine Stimme gegen Armut“ auseinander. Im Verbund mit einer Vielzahl ähnlicher Initiativen auf der ganzen Welt (Global Call to Action against Poverty) und mit Unterstützung pro-

minenter Künstler gelang es, auch die deutsche Politik zu Fortschritten hinsichtlich der Umsetzung des 0,7 Prozent-Ziels und neuer Schuldenerlasse zu bewegen, auch wenn von durchgreifenden politischen Erfolgen nicht gesprochen werden kann.

„Deine Stimme gegen Armut“ erzielte eine Reichweite und Breitenwirkung, an die frühere Kampagnen des Verbandes, z.B. zu den Bundestagswahlen 1998 und 2002 oder die Europaratskampagne „Globalisierung ohne Armut“ nicht herankamen. Sie hat damit neue Standards gesetzt.

Zu den wichtigen Veranstaltungen, die inhaltliche Akzente nach innen und außen setzten, zählen insbesondere der Bonner Bildungskongress im Jahr 2000 und die Veranstaltungsreihe „Bonner Impulse“, die als Kooperationsprojekt unter anderem mit dem DIE durchgeführt wird.

Künftige Herausforderungen

Es wird auch weiterhin darum gehen, gegenüber Politik und Öffentlichkeit für eine starke Entwicklungspolitik einzutreten und dafür, dass sich die Sorge um die Not in der Welt nicht aus Sorge um den eigenen Arbeitsplatz und Wohlstand verflüchtigt. Dies kann nur im komplementären Zusammenspiel von Einzelaktionen vieler NRO und gemeinschaftlichem Handeln gelingen. Für letzteres hat sich VENRO als taugliches Instrument erwiesen.

Als Problem erweist sich allerdings immer wieder das Spannungsverhältnis zwischen Mitgliedern und Verband. Er soll die Sache, um die es geht, voranbringen und allen Mitgliedern nützlich sein. Er soll stark sein, um politisch ernst genommen zu werden und Wirkung zu entfalten, dabei aber niemandem etwas wegnehmen. Er soll Motor sein, ohne zu hochtourig zu laufen. Die Frage ist, wie viel „Stellvertreterpolitik“ von VENRO erwartet und wie vermieden wird, dass sich der Verband dabei selbstständig. Hier die richtige Balance zu finden, stellt immer eine Gratwanderung dar, die nur glückt, wenn alle das Gelingen wollen. Seitens des Verbandes erfordert dies Gespür für und Rücksichtnahme auf die Interessen der Mitglieder. Umgekehrt müssen die Mitglieder bereit sein, das nach Kräften zu unter-





stützen, was sie gemeinsam wollen und auf den Mitgliederversammlungen des Verbandes beschließen. Problematisch erscheint die Proliferation immer neuer Bündnisse und Netzwerke, vor allem, wenn sie jeweils aus Teilmengen von VENRO-Mitgliedsorganisationen bestehen und miteinander in einen offenen Wettbewerb treten. Dieses kritisch anzumerken, heißt nicht, für den Verband ein Monopol beanspruchen zu wollen.

Ein weiteres Spannungsverhältnis besteht zwischen dem ewigen Streben nach Konzentration auf weniger Themen und Aufgaben einerseits und den nicht geringer werdenden Herausforderungen, den eigenen Ansprüchen beziehungsweise den wachsenden externen Anfragen andererseits. Ein Stück

weit ist der Verband Opfer seines Erfolgs. Wie dies mit der vergleichsweise bescheidenen Ressourcenausstattung erfolgreich bewältigt werden kann, wird auch künftig immer wieder bedacht werden müssen. In diesen Zusammenhang gehört auch die Frage, wie die internationale Präsenz der deutschen NRO besser und verstetigt als bisher sichergestellt werden kann.

Herausforderungen genug für mindestens zehn weitere Jahre VENRO.

ÜBER DEN AUTOR: Dr. Reinhard Hermlle ist Vorstandsvorsitzender von VENRO und Leiter der Abteilung Entwicklungspolitik bei Misereor.

■ ■ ■ FAZIT

Augrund seiner Repräsentativität, Legitimation und politischen Unabhängigkeit hat sich VENRO in den vergangenen zehn Jahren als Dachverband der deutschen entwicklungspolitischen NRO etabliert. Neben zentralen Serviceaufgaben übernimmt er die Funktion einer Plattform für den Dialog sowie den Informations-, Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen den Mitgliedsorganisationen und trägt damit zur Meinungsbildung innerhalb und außerhalb des Verbandes bei.

Durch kontinuierliche politische Lobbyarbeit ist VENRO zu einem wichtigen Ansprechpartner der Politik zur Vertretung der Interessen seiner Mitglieder auf nationaler und europäischer Ebene geworden. Dabei spielten vor allem die Bereiche Entwicklungsfinanzierung, globale Strukturpolitik, Humanitäre Hilfe, entwicklungspolitische Inlandsarbeit und das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle. Mit mehreren Kampagnen hat der Verband auch zu einer breiten Auseinandersetzung mit Fragen der weltweiten Armutsbekämpfung beigetragen.

VENRO wird auch künftig für eine starke Entwicklungspolitik eintreten. Die Kombination von dezentralen Aktionen vieler Mitglieder und gemeinschaftlichem Handeln über den Verband haben sich dafür als wirksames Mittel erwiesen. Dabei wird es darauf ankommen, dass ein fruchtbares Spannungsverhältnis zwischen Mitgliedern und Verband erhalten bleibt und immer wieder die richtige Balance zwischen den jeweiligen Interessen gefunden wird. ■ ■ ■

ENTWICKLUNGSPOLITIK pressemitteilung

Bonn, 19. Dezember 1995
Sperrfrist: 13.30 Uhr

Gründung des "Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)"

Die Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Carl-Dieter Spranger, daß nach langjährigen Bemühungen ein Dachverband zu gründen, dieses Ergebnis komme. Die Gründung des Verbandes sei eine Würdigung der am vergangenen Freitag umgesetzten Zusammenarbeit der Deutschen Welthungerhilfe, Frau Helga

zusammenarbeit ergänzen sich: Für viele Entwicklungsorganisationen sind die nicht-staatlichen Organisationen die geeigneteren Partner in der Zusammenarbeit mit den Mitgliedsorganisationen. VENRO soll auch in der Zusammenarbeit mit VENRO vom Bundesministerium für Entwicklungspolitik stets auch eine kritische Distanz bewahrt bleiben, die für eine arbeitsteilige Wahrnehmung entwicklungspolitischer Aufgaben notwendig und unverzichtbar ist."

"VENRO wird als zentraler Ansprechpartner z.B. in die Vorbereitung internationaler Konferenzen einbezogen, bei denen das BMZ die Federführung hat. Über den Verlauf und die Ergebnisse solcher Konferenzen soll es einen intensiven Dialog mit Ihnen geben. Ich setze mich auch dafür ein, daß in begrenztem Umfang Verwaltungskosten im Rahmen der Aufwendungen für Vorhaben von nicht-staatlichen Organisationen im Rahmen der Zusammenarbeit mit VENRO vom Bundesministerium für Entwicklungspolitik stets auch eine kritische Distanz bewahrt bleiben, die für eine arbeitsteilige Wahrnehmung entwicklungspolitischer Aufgaben notwendig und unverzichtbar ist."

NRO zwischen Professionalisierung und Basisnähe

Ein Streifzug durch die aktuelle Literatur zur Rolle entwicklungs-politischer Nichtregierungsorganisationen **VON ULLA MIKOTA**

Was kann Zivilgesellschaft für mehr Demokratie leisten? Wie ist ihr Verhältnis zum Staat? Und wie schafft sie die Gratwanderung zwischen Professionalisierung und Basisbezug? Das sind die drei Kernfragen der facettenreichen Publikationen, die im vergangenen Jahr (2004/2005) zu den Stichworten entwicklungs-politische Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen erschienen sind.

Die Publikation „NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen“ geht in elf Einzelbeiträgen von renommierten Autoren und Autorinnen der NGO-Debatte wie Walter Eberlei, Christiane Grefe, Achim Brunnengräber und Tobias Debiel der Frage nach, was NRO und internationale soziale Bewegungen zu mehr Demokratie im Globalisierungsprozess beitragen können. Thematisiert werden unter anderem die Rolle der NRO im UN-System, in der Umwelt- und Entwicklungspolitik, der Krisenprävention sowie die Frage ihrer Legitimation. Dabei gehen die Herausgeber von der These aus, dass NRO die Globalisierung inzwischen nicht mehr nur kritisch verfolgen, sondern durch ihre Einflussnahme „selbst ein Teil dieses Prozesses sind“. Obwohl sich das Buch – bescheiden als „Einführung in die Diskussion über NGOs, Zivilgesellschaft etc.“ charakterisiert – explizit an die Zielgruppe der Träger politischer Bildung richtet, ist es nicht zuletzt aufgrund der einen Überblick gebenden Einleitung eine hilfreiche Quelle für alle von Zeitnot geplagten Praktiker der NRO-Arbeit.

Dies gilt auch für das Themenheft „Advokaten internationaler Solidarität. Vom Kampf um die Entwicklungspolitik“ des Forschungs-journals „Neue Soziale Bewegungen“ vom März 2005. Selbst formulierter „Anlass“ des Heftes ist eine konstatierte Lücke in der Forschung über Entwicklungs-NRO, insbesondere in den Feldern der Lobby- und Kampagnenarbeit, bei denen es in den Augen der Verfasser in den letzten Jahren eine starke Professionalisierung und Internationalisierung gegeben habe. An praktischen Beispielen, wie den Kampagnen gegen Kinderprostitution und für fairen Handel und der Lobbyarbeit von ‚urgewald‘ bei der Weltbank, werden neue positive Entwicklungen vorgestellt.

Dazu zähle beispielsweise die Zusammenführung der ehemals konkurrierenden Ansätze von Lobbyarbeit und Bewusstseinsbildung. Mehrere Beiträge diskutieren eine wachsende Kluft zwischen den wenigen ressourcenstarken und international operierenden Organisationen und den vielen kleineren, häufig lokal ausgerichteten Initiativen. Als weiteres Problemfeld identifizieren die Autoren die Spannung zwischen den professionalisierten hauptamtlichen Stäben der Organisationen und den ehrenamtlich tätigen Mitgliedern und Unterstützern. So zeigt Anja Appel am Beispiel von terre des hommes, welche gravierenden Folgen eine international erfolgreiche Lobbyarbeit auf interne Organisationsstrukturen und die strategische Ausrichtung ihrer Partnerschaftsbeziehungen haben kann.

Mit dem möglichen „Preis“, den die NRO für ihren Erfolg zu zahlen haben, beschäftigt sich auch Hugh Williamson in seinem Artikel „Die Ruhe vor dem Sturm“ in E+Z 4/2005. International aktive NRO machten sich darauf gefasst, dass das in sie investierte Vertrauen stärker hinterfragt werde. Dabei setzten sie wie multinationale Unternehmen auf professionelleres Management und entwickelten ein Bewusstsein für den Wert ihrer Markenzeichen. In seinem Artikel verweist Williamson auf mehrere internationale NRO-kritische Publikationen, in denen unter anderem der starke Einfluss der NRO auf die Weltbank kritisiert, und die Frage nach der Verantwortung gestellt wird, die mit der Macht der NRO einhergehe. Dabei lässt der Verfasser auch die NRO zu Wort kommen, die auf die Notwendigkeit verweisen, ihr Leistungsvermögen in unterschiedlichen Bereichen zu stärken: Wichtig sei dabei vor allem ein hohes Reaktionsvermögen auf sich schnell ändernde weltweite politische und ökonomische Rahmenbedingungen sowie die Verbesserung interner Management- und Organisationsstrukturen, um nachhaltiger zu arbeiten und vorhandene Ressourcen besser zu nutzen.

Mit der neuen Intensität und Qualität der internationalen Lobbyarbeit von NRO beschäftigt sich auch die Dissertation von Katja Katinka Keuling. Darin konzentriert sie sich auf das Verhältnis zwi-

schen NRO und Staat, das sie am Beispiel der „Zusammenarbeit der Weltbank mit Nichtregierungsorganisationen“ untersucht, wobei sie die völkerrechtliche Dimension in den Mittelpunkt ihrer Untersuchungen stellt. Keuling geht davon aus, dass die „Zusammenarbeit zwischen NGOs und internationalen Organisationen die grundsätzlich privaten Wirkungseinheiten in die völkerrechtliche Auseinandersetzung rücke“, woraus ein ständiger Konflikt mit staatlichem Souveränitätsinteressen entstehe. Trotz ihrer notwendigerweise wissenschaftlichen Fokussierung liefert die Publikation einen wichtigen Beitrag zur Klärung der jeweiligen Rollen von NRO und Staat im Global Governance-Konzept.

Auch Berthold Kuhn hat sich im Rahmen wissenschaftlicher Forschungen in seiner Habilitationsschrift „Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat“ äußerst differenziert und ausführlich mit den Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen in aktuellen gesellschaftlichen Transformationsprozessen auseinandergesetzt. Ausgehend von der wichtigen Rolle von Institutionen in der entwicklungspolitischen Diskussion fügt er dem staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurs-Duo explizit noch den Akteur des Marktes hinzu. Auf der Grundlage theoretischer Reflektionen über die Begriffe „Innovation“, „Entwicklung“, „Zivilgesellschaft“ und „NGOs“ stellt er eine Vielzahl empirischer Analysen vor. Dazu zählt unter anderem „Der Beitrag von NROs in Bangladesh und der Republik Kongo“, „Die Rolle von NROs bei „Einkommensschaffenden Maßnahmen“ (Ghana), „Die Verbesserung von Arbeits- und Sozialstandards“ (Südafrika), „Die Arbeit von Transparency International“ sowie die Arbeit von NRO in unterschiedlichen Projekten. Auch wenn Kuhn ebenfalls das Risiko zwischen Professionalisierung und Verlust der Basishaftung sieht, was er als „Orientierungsdilemmata“ und enorme Herausforderung für die NRO bezeichnet, so stellt er als gesamtes Ergebnis seiner Studien ein großes Potenzial der NRO zur Förderung von Innovation und Entwicklung fest.

Wesentlich skeptischer äußert sich dazu Koen Vlassenroot in dem Sammelband „Zivilgesellschaft

auf dem Prüfstand. Argumente – Modelle – Anwendungsfelder“. Allerdings signalisiert schon die Überschrift seines Artikels „Die Illusion des Widerstands – Zivilgesellschaft in der Demokratischen Republik Kongo“, dass er grundsätzlich von einer Widerstandsprämisse der Zivilgesellschaft ausgeht, die der Vorbildfunktion zivilgesellschaftlicher Erfolge in Osteuropa mit der Ablösung der kommunistischen Staatsapparate entspricht. Nachdem er kurz die aktuelle Debatte um Zivilgesellschaft, insbesondere im Hinblick auf afrikanische Gesellschaften referiert, äußert er seine grundsätzliche Kritik an der Übertragung europäischer zivilgesellschaftlicher Konzepte (und Erfolgsprämissen) auf die afrikanischen Gesellschaften. Seine Skepsis untermauert er am Beispiel aktueller Ereignisse. Dabei zeigt er auf, dass vor allem die Dominanz der Klientelwirtschaft eine wichtige Rolle des Widerstandes gegenüber staatlicher Herrschaft unrealistisch mache.

Auch Michael Schöpf beschäftigt sich im gleichen Band mit der politischen Rolle von Zivilgesellschaft im Verhältnis zum Staat. In seinem Artikel „Das Potenzial der Utopie – Flüchtlingslager und Zivilgesellschaft“ weist er nachdrücklich auf die zu unterscheidenden Konzepte von „Zivilgesellschaft“ und von „Selbstorganisation“ hin. Letztere stünde nicht notwendigerweise im Gegensatz zu vertikalen, klientelistischen Herrschaftsstrukturen, die zwar zivilgesellschaftlich seien, doch nicht per se demokratisierend. Insgesamt unterstreicht er dennoch die Relevanz des Konzepts der Zivilgesellschaft – einschließlich seiner Unschärfen und Ambivalenzen. Es stelle die Frage nach einer Transformationstheorie, suche nach Potenzialen von Entwicklung und beinhalte die Frage nach deren Ziel. Zivilgesellschaft, so Schöpf, erlaube als offenes Konzept die kritische Funktion gegenüber der Gegenwart und beziehe Handlungsrationalitäten von Akteuren mit in die Analyse ein.

ÜBER DIE AUTORIN: Dr. Ulla Mikota ist Geschäftsführerin des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), Bonn. Unter Mitarbeit von Peter Kühnhold und Bastian Neumann.

LITERATUR

- Achim Brunnengräber, Ansgar Klein, Heike Walk (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung (Bd. 400), 2005
- Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen: Advokaten internationaler Solidarität. Vom Kampf um die Entwicklungspolitik. Jahrgang 18, Heft 1, März 2005
- Hugh Williamson: Die Ruhe vor dem Sturm, in: E+Z, 4/2005
- Katja Katinka Keuling: Partizipative Elemente der internationalen Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit der Weltbank mit Nichtregierungsorganisationen. 2005
- Berthold Kuhn: Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat. Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Campus-Verlag, 2005
- Koen Vlassenroot: Die Illusion des Widerstands – Zivilgesellschaft in der DR Kongo. In: Julia Inthorn u. a. (Hrsg.): Zivilgesellschaft auf dem Prüfstand. Argumente – Modelle – Anwendungsfelder. Verlag Kohlhammer, 2005, S. 92–107
- Michael Schöpf: Das Potenzial der Utopie – Flüchtlingslager und Zivilgesellschaft. In: Julia Inthorn u. a. (Hrsg.): Zivilgesellschaft auf dem Prüfstand. Argumente – Modelle – Anwendungsfelder. Verlag Kohlhammer, 2005, S. 108–116

■ ■ ■ FAZIT

Im Mittelpunkt der Debatten stehen Fragen nach dem möglichen Beitrag von NRO zu Demokratisierungs- und Innovationsprozessen in Entwicklungsländern. Hintergrund ist zum einen die Befürchtung, dass die europäischen Erfolge von Zivilgesellschaft vor allem auf afrikanische Gesellschaften nicht übertragbar und zweitens NRO selbst zu sehr Teil bestehender Herrschafts- und Machtstrukturen geworden seien. Ebenfalls im Fokus der Debatten steht das Spannungsverhältnis zwischen notwendiger Professionalisierung und Basisnähe der NRO. Dabei wird insgesamt das Bemühen deutlich, die aufgestellten Thesen entweder wissenschaftlich oder praxisbezogen empirisch zu belegen.

■ ■ ■



VENRO-Mitglieder (Stand: November 2005)

action medeor – Deutsches Medikamenten Hilfswerk
ADRA – Adventistische Entwicklungs- und Katastrophenhilfe
Ärzte der Welt
Ärzte für die Dritte Welt
Ärzte ohne Grenzen *
AeJ – Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend
AGEH – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe
agl – Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt Landesnetzwerke
Akademie Klausenhof
Aktion Canchanabury
Andheri-Hilfe Bonn
Arbeiter Samariter Bund Deutschland
AWO International
AT-Verband *
BDK – Bund der Deutschen Katholischen Jugend
Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit*
BEI – Bündnis Entwicklungspolitischer Initiativen
Brot für die Welt
CARE Deutschland
Casa Alianza Kinderhilfe Guatemala
CCF Kinderhilfswerk
Christliche Initiative Romero
Christoffel-Blindenmission *
DEAB – Dachverband entwicklungspolitischer Aktionsgruppen in
Baden-Württemberg
DESWOS – Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und
Siedlungswesen
Deutsche Kommission Justitia et Pax
Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe

Deutsche Stiftung Weltbevölkerung
Deutsche Welthungerhilfe
Deutscher Caritasverband – Caritas International
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband AK „Parität International“
Deutsches Blindenhilfswerk
Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge *
Deutsches Rotes Kreuz – Generalsekretariat *
DGB-Bildungswerk – Nord-Süd-Netz
Die Lichtbrücke
Dritte Welt JournalistInnen Netz
EED – Evangelischer Entwicklungsdienst
Eine Welt Netz NRW
Eine Welt Netzwerk Hamburg
EIRENE – Internationaler Christlicher Friedensdienst
Evangelische Akademien in Deutschland
FIAN Deutschland
Gemeinschaft Sant'Egidio
Germanwatch Nord-Süd-Initiative
GSE – Gesellschaft für solidarische Entwicklungszusammenarbeit
Handicap International
Hilfswerk der deutschen Lions
ILD – Internationaler Landvolkdienst der KLB
Indienhilfe
INKOTA – Ökumenisches Netzwerk
Internationaler Hilfsfonds
Internationaler Verband Westfälischer Kinderdörfer
Johanniter-Unfall-Hilfe – Johanniter International
Jugend Dritte Welt

Kairos Europa – Unterwegs zu einem Europa für Gerechtigkeit
Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie
KATE – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung – Berlin
KATE – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung – Stuttgart
Kindernothilfe

Lateinamerika-Zentrum

Malteser Hilfsdienst Generalsekretariat – Abteilung Auslandsdienst

Marie-Schlei-Verein

materra – Stiftung Frau und Gesundheit

Medica mondiale

medico international

Misereor Bischöfliches Hilfswerk

Missionszentrale der Franziskaner *

Nationaler Geistiger Rat der Bahà'i in Deutschland

NETZ – Partnerschaft für Entwicklung und Gerechtigkeit

ÖEIW – Ökumenische Initiative Eine Welt

OIKOS Eine Welt

ORT Deutschland

Oxfam Deutschland

Peter-Hesse-Stiftung – Solidarität in Partnerschaft für eine Welt

Plan international Deutschland

Rotary Deutschland Gemeindienst

Senegalhilfe-Verein

SES – Senior Experten Service

SID – Society for International Development

SODI – Solidaritätsdienst International

Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes Stiftung Entwicklung und Frieden

Stiftung Nord-Süd-Brücken

Susila Dharma – Soziale Dienste

Terra Tech – Förderprojekte Dritte Welt

terre des hommes Bundesrepublik Deutschland

Tierärzte ohne Grenzen *

TransFair – Verein zur Förderung des Fairen Handels mit der „Dritten Welt“

VEN – Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen

VENROB – Verbund entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen Brandenburgs

Weltfriedensdienst

Welthaus Bielefeld

Weltladen-Dachverband.

Weltnotwerk der KAB Westdeutschlands

Werkhof Darmstadt

Werkstatt Ökonomie

World Vision Deutschland

W. P. Schmitz Stiftung

WUS – World University Service – Deutsches Komitee

Zukunftsstiftung Entwicklungshilfe der Gemeinnützigen Treuhandstelle

*) Gastmitglied

**AKTUELLE VENRO-PUBLIKATIONEN ZUM THEMA
„ZIVILGESELLSCHAFT & ENTWICKLUNG“**

Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte. Publikationsreihe „2015 im Gespräch“ zum VENRO-Projekt „Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung“, Nr. 7, November 2004

Wort halten - Mehr deutsches Engagement für die Millenniums-Entwicklungsziele. VENRO-Positionspapier im Rahmen der Aktion „Deine Stimme gegen Armut“ (deutsch und englisch), Juni 2005

Armutsbekämpfung ohne Empowerment der Armen? Gesellschaftliche Partizipation bei der Umsetzung von Strategien der Armutsbekämpfung (PRS) bleibt hinter Notwendigkeiten und Möglichkeiten zurück. VENRO-Projekt „Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung“ in Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung – GKKE, (deutsch und englisch), Juli 2005

Verdoppelung der Hilfe – Halbierung der Armut. Die Internationale Finanzfazilität – Neue Zauberformel der Entwicklungsfinanzierung? Publikationsreihe „2015 im Gespräch“ zum VENRO-Projekt „Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung“, Nr. 8, August 2005

Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand. Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung und Überprüfung der Qualität in der humanitären Hilfe. VENRO-Arbeitspapier Nr. 14, August 2005

Kurs auf eine nachhaltige Entwicklung – Lernen für eine zukunftsfähige Welt. Ein Diskussionsbeitrag des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) zur UN-Dekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ 2005 – 2014. VENRO-Arbeitspapier Nr. 15, Juni 2005

Diese Veröffentlichungen können Sie kostenlos in der VENRO-Geschäftsstelle bestellen.

