

## **Kathrin-Buhl-Preis für entwicklungspolitische Projekte 2014**

**Christa Wichterich**

### **2015 – Auf zu neuen Entwicklungszielen oder Zeit zum Zuhören?**

Der Kathrin-Buhl-Preis setzt Akzente auf das, was Kathrin wichtig war: Selbstbestimmung und aktive Partizipation der Beteiligten, eine kritische Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Verhältnissen und die Stärkung sozialer Bewegungen.

Die erste Preisverleihung findet zu einem markanten Zeitpunkt in der Geschichte der Entwicklungspolitik statt: am Vorabend, bevor die berühmten Millennium Entwicklungsziele, die MDGs, durch die Ziellinie gehen und d.h. eigentlich erreicht werden sollten, und sodann Nachfolgeziele, Sustainable Development Goals, SDGs formuliert werden. Außerdem feiern wir den 20. Geburtstag der Nord-Süd-Brücken.

In dieser historischen Situation beginne ich mit der Behauptung: die vier in der Ausschreibung genannten Entwicklungsziele oder Kriterien sind eine hochgradig gefährdete Spezies, wie man beim Artenschutz sagt. Sie stehen gegen den entwicklungspolitischen Zeitgeist und gegen den neoliberalen politischen Mainstream. Ich möchte versuchen, diese Behauptung mit 5 Schlaglichtern zu erläutern.

#### **Schlaglicht 1**

Ein paradigmatisches entwicklungspolitisches Programm wurde 2012 von der G8 beschlossen: die *New Alliance for Food Security and Nutrition*, eine Allianz zwischen den G8-Regierungen und Konzernen aus dem Agrar- und Ernährungsbereich, um Ernährungssicherheit vor allem in Afrika herzustellen. Der Hintergrund ist die Ernährungskrise von 2007, die Finanzkrise und die Energiekrise bzw. der wachsende Bedarf an Agrartreibstoffen.

Kooperation mit der Privatwirtschaft, sogenannte Entwicklungspartnerschaften, Public Private Partnership als Prinzip, gab es bereits seit den 1990er Jahren. Die Politik gab Projektziele vor und privatwirtschaftliche Aktivitäten sollten die entwicklungspolitischen Ziele erfüllen helfen. Zeitgleich nahm die Privatwirtschaftsförderung durch Entwicklungspolitik enorm zu. Und jetzt haben wir dieses Megaprojekt New Allianz: die Strategien gehen von den Geschäftsmodellen der Unternehmen aus, nämlich massive Investitionen in den Ernährungsbereich und in Land, Industrialisierung basierend auf Agrochemie. Dies beruht auf der Unterstellung, dass der unternehmerische Zweck selber das entwicklungspolitische Ziel ist, nämlich Ernährungssicherung. Der Paradigmenwechsel besteht darin, dass nicht mehr die Politik die Leitfunktion hat, sondern die Wirtschaft übernimmt eine Leitfunktion für die Entwicklungspolitik. Die Eigenständigkeit entwicklungspolitischer Ziele - Armutsminderung, ländliche Entwicklung, Gesundheit, Geschlechtergleichheit - gehen in den Konzernstrategien auf. Aufgabe der Geberregierungen ist es, Rahmenbedingungen und Anreize zu schaffen und durch die Vorgabe freiwilliger Richtlinien an die soziale, Umwelt- und moralische Verantwortung der Unternehmen zu

appellieren. Diese Regeln von Corporate Social Responsibility besagen, es sei im Eigeninteresse der Wirtschaft, um Geschäftsziele zu erreichen, menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu schaffen, Frauen in die Wertschöpfungsketten zu integrieren, die Umwelt nicht zu schädigen usw. – sogenannte inklusive Geschäftsmodelle.

Zivilgesellschaft in Afrika, die nationalen Entwicklungspläne der afrikanischen Regierungen – das spielt bei der Programmgestaltung der New Alliance keinerlei Rolle. Von Selbstbestimmung, Partizipation der lokalen Bevölkerung, sozialen Bewegungen oder gar kritischer Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Verhältnissen ist nicht die Rede. Um die Gelder zu bekommen, mussten sich die inzwischen 10 beteiligten afrikanischen Regierungen verpflichten, die Bedingungen für ausländischer Investoren zu verbessern, Zugang zu Land zu liberalisieren, den Absatz von Saatgut und Dünger zu sichern etc.

Die New Allianz setzt Zeichen. Business-Leute haben es auf den Punkt gebracht „we take the lead“. Das ist Modell für eine neue Global Governance in der Entwicklungspolitik.

NGOs können bei der Implementierung der wunderbaren Partnerschaft zwischen Politik und Business mitmachen, wenn sie sich auf die Spielregeln einlassen. Ich werde später noch einmal darauf zurückkommen, welche Rolle und welche Aufgaben den NGOs zugewiesen werden.

## **Schlaglicht 2**

Man könnte der New Alliance entgegenhalten, dass doch die Millennium Development Goals als eine andere Global Governance für Entwicklungszusammenarbeit existiert, mit 8 indikatoren- und termindefinierten Entwicklungszielen im Fokus.

Verschiedene zivilgesellschaftliche Kräfte haben die MDGs von Anfang an kritisiert, weil Armutsminderung als eine Frage punktgenau auf die Symptome gerichteter Investitionen und materieller Verbesserungen konzipiert wird. Armutshalbierung soll machbar sein, ohne die sozialen Mechanismen von Ausschluss und ökonomischen Strukturen ungleicher Verteilung anzurühren. Damit liegt den MDGs ein entpolitisiertes Armutverständnis zugrunde, das Ursachen, Ungerechtigkeiten und Macht ignoriert.

Die Dynamik, die die MDGs in Gang setzten, ist Top-Down und nicht die Dynamik eines Empowerments der Machtlosen. Die Finanzierungsfrage – und nicht Fragen der Umverteilung oder gar der Strukturveränderung - ist der strategische Knackpunkt der Umsetzung. Insofern stellt der investive Ansatz der MDGs ein Gegenstück zu Ansätzen der Partizipation, Selbsthilfe und eigenwilliger Konzepte sozialer Bewegungen dar. Zweifelsfrei hilft es einigen Armen, wenn durch diese Maßnahmen Bildung verbreitet, Krankheiten gelindert, die Wasserversorgung verbessert und die Umwelt geschützt werden. Doch weder werden dadurch diese Armen in die Lage versetzt, aus eigener Kraft und mithilfe von Rechtsansprüchen ihre Lebensgrundlagen dauerhaft armutsfrei zu sichern, noch werden die Strukturen angetastet, die immer neu Armut erzeugen.

Da jedoch absehbar nicht ausreichend öffentliche Mittel zur Verfügung stehen, sollen private Investitionen, Public-Private-Partnership-Projekte und privatwirtschaftliche

Stiftungen hinzukommen, um den Regierungen aus der Finanzierungspatsche zu helfen. Damit schließt sich der Kreis von MDGs und privatwirtschaftlichen Initiativen.

Tatsächlich haben die MDGs im vergangenen Jahrzehnt als eine Finanz-Kanalisierungsmaschine gewirkt, die zivilgesellschaftliche Aktivitäten steuerte und disziplinierte. Aus einer frauenpolitischen Perspektive verdrängten die MDGs die breite Frauenrechtsagenda der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz von 1995 in Peking. In Kirgisien gelang es Frauenorganisationen nicht, Gelder zu mobilisieren, um ihrer Regierung gegenüber einen „Gender Action Plan“ zu erkämpfen. Gelder gab es nur für die Umsetzung der MDGs. In Uganda, wo eine politisierte, kritische zivilgesellschaftliche Szene aktiv war, berichteten mir kürzlich NGOs, dass sie sich entscheiden mussten, ob sie das machen, wofür sie Gelder bekommen oder aber ihre gesellschaftskritischen Ziele ohne Mittel aus dem Ausland verfolgen – was häufig zu einem Austrocknungsprozess führt. Wegen wachsender staatlicher Repressionen und Mittelknappheit spricht man – nicht nur in Uganda – in Bezug auf kritische zivilgesellschaftliche Kräfte von shrinking space, eingeschränkte Spielräumen. Im Augenblick kämpfen diese Gruppierungen in Uganda nahezu verzweifelt gegen die immer brutaler auswuchernde Korruption in der politischen Elite, die das eigene Volk ebenso ausplündert wie die unlängst entdeckten Öl- und Gasvorkommen.

Die MDGs bewirkten eine heftige Konkurrenz unter den NGOs und spalteten die Zivilgesellschaft: die politisch und entwicklungspolitisch angepassten verfügen über ausländische Gelder, die kritischen krebse rum. Allzu viele der MDG-Gelder landeten schließlich doch im Regierungsapparat und kurbelten dort noch einmal die Korruption an.

Gleichzeitig gewannen die Maßnahmen privatwirtschaftlicher Geber, allen voran die Bill und Melinda Gates Stiftung, zunehmend an Bedeutung. Am eindrucksvollsten war die Verteilung von Moskitonetzen an Privathaushalte als Maßnahme im Gesundheitssektor. Die cleveren Frauen in Uganda beschlossen jedoch, dass die Moskitonetze nützlich sein könnten, um ihre Küken und Hühner in der Nacht zu schützen, denn die Hühner sichern vielen immer noch ein geringes Einkommen. Präsident Museveni drohte tatsächlich den Frauen, die die Moskitonetze und die Philanthropie von Bill und Melinda derart missbrauchen, mit einer Gefängnisstrafe. Man fragt sich staunend, ob Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht Grundbedürfnisse befriedigen, Existenzen sichern und Menschenrechte umsetzen sollen. Hat niemand die Menschen in den ugandischen Dörfern gefragt, was sie brauchen und was sie wollen?

### **Schlaglicht 3**

Lassen Sie mich erzählen, wie ich Kathrin näher kennengelernt habe, als ich Anfang 2002 für die Stiftung ein Projekt in Indien evaluiert habe. Wir haben uns bei dem getroffen, was eine herausragende Qualität von Kathrin war: Lernen, Staunen, Irritiert sein, In-Frage-Stellen.

Es handelte sich um ein Projekt zur Trinkwasserversorgung in einer von akuter Wassernot betroffenen Region Indiens. Die von der Stiftung unterstützte NGO hatte eine Infrastruktur zur Wasserversorgung in 100 Siedlungen gebaut, schneller und qualitativ hochwertiger als die indische Regierung. Das klang nach einem Projekt, das in der MDG-

Bilanz als Erfolg zählen würde. Die NGO verstand sich als technische Durchführungsorganisation und kompensierte das Versagen des Staates. Die jeweilige Dorfbevölkerung sollte sich an der Durchführung des Projekts beteiligen, also Partizipation gewährleisten – sehr gut, dachten wir. Nach Fertigstellung wurden die Anlagen den Dorfräten übergeben, also Ownership – wunderbar. Trotzdem gelang die Wasserversorgung nachhaltig nur in 41 Prozent der Dörfer, nämlich dort, wo günstige natürliche Voraussetzungen bestanden, ein gutes Wasserpotential vorhanden war. In allen anderen Dörfern gab es Versorgungsmängel, die nur schwer zu beheben sind. Warum war das so? Das Projekt hatte doch so gut ausgesehen, vom Schreibtisch in Berlin aus. Was war schief gelaufen?

Die Wasserkrise in Andhra Pradesh ist nicht nur ein ökologisches, sondern ein gesellschaftliches Problem, das nicht allein durch eine gut funktionierende technische Anlage beseitigt werden kann. So senkten reiche Bauern mit ihren vielen Tiefbohrungen den Wasserspiegel ständig weiter ab. Kein Gesetz und keine staatliche Regulierung hinderten sie daran.

Widerstand gegen den Bewässerungsdurst reicher Bauern, ein integriertes Wassermanagement mit Wassererntestrukturen in der Region – all das gehörte nicht zum Projekt. Weil es auf die bauliche Infrastruktur fokussierte, wurden ökologische und soziale Rahmenbedingungen und Machtverhältnisse zu wenig einbezogen. Das Verständnis von Partizipation beschränkte sich auf die Mobilisierung der DorfbewohnerInnen, einen Beitrag zur Finanzierung in Geld oder Arbeitsleistung zu entrichten. Eine weitergehende Befähigung benachteiligter Bevölkerungsgruppen zur Vertretung eigener Interessen gegenüber höheren Kasten, Landbesitzern oder dem Staat, fand nicht statt; ein *Empowerment* für Organisation und Eigeninitiative, für demokratische Entscheidungs- und Gestaltungstüchtigkeit blieb aus. Politische Interessen waren aber sehr wohl im Spiel, denn ein lokaler Politiker stand hinter der NGO und schlug aus den Wassertürmen Kapital für die nächste Wahl.

Kathrin und ich staunten, dass wir mit unseren positiven Voreinnahmen so falsch gelegen hatten. Wir wunderten uns, dass Beteiligung und Ownership so formal oberflächlich und nicht strukturverändernd sein können. Wir stellten in Frage, dass es technische Lösungen oder auch Geldlösungen für komplexe soziale Probleme geben kann – wie die MDGs das suggerieren. Ich erzähle diese Anekdote von dem gemeinsamen Lernprozess, weil sie kein Einzelfall ist, sondern symptomatisch für entwicklungspolitische Projekte im Rahmen der MDGs.

#### **Schlaglicht 4**

Inzwischen ist ein gigantischer politischer Apparat in Gang gesetzt, um im nächsten Jahr SDGs als erweitertes Nachfolgeprogramm der weitgehend nicht eingelösten MDGs zu formulieren und zu institutionalisieren. Derzeit sind 17 Ziele und 169 Unterziele geplant. Zivilgesellschaftliche Organisationen mischen sich unter Aufbietung großer Zeit- und Energieressourcen in die Verhandlungen ein und versuchen u.a. den Menschenrechtsansatz stärker einzubringen. Gleichzeitig ist jedoch klar, dass der privatwirtschaftliche Sektor bereits in den Startlöchern sitzt, um kommerzielle und profitable Umsetzungsstrategien der Ziele, z.B. des Rechts auf Wasser anzubieten. Sie versprechen sich gute Geschäfte dank der SDGs.

Die SDGs haben immer noch Armutsminderung als Ziel. Aber derzeit verändern sich die entwicklungsbezogenen Diskurse in der Öffentlichkeit zu Armut. Die Welthungerhilfe berichtet, dass Armut als Stichwort zur Spendenmobilisierung nicht mehr ohne weiteres funktioniert. Die Leute sagen: seit 30 Jahren erzählt ihr uns, ihr würdet die Armut mit euren Projekten beseitigen, aber das klappt offenbar nicht. Das neue Catchword ist soziale Ungleichheit – passend zur Hype über das Buch von Piketty. Deswegen haben zivilgesellschaftliche Kräfte nun auch ein Ziel Reduktion sozialer Ungleichheit in die SDGs hineingekämpft. Das klingt zunächst einmal gut, denn der Ungleichheitsbegriff enthält klar ein Machtverhältnis. Innerhalb des SDG-Rahmens besteht jedoch ein hohes Risiko, dass auch das eigentlich kritische Konzept von Ungleichheit eingepasst wird in technisch, finanziell und marktförmig enggeführte Lösungsansätze.

Zivilgesellschaftliche Kräfte sind ständig damit konfrontiert, dass ihre herrschaftskritischen Begriffe weichgespült, verdreht und vereinnahmt werden: Menschenrechte, Empowerment, Partizipation, Ownership, Inklusion, Transformation... usw. Wundersamerweise sind alle diese Begriffe in neoliberale Politiken und öffentliche Debatten aufgenommen, eingepasst und entradikalisiert worden. Deshalb müssen sie immer neu definiert und präzise gesagt werden, was gemeint ist.

Das wird nicht leichter, weil vielerorts die Arbeitsbedingungen für NGOs schwieriger werden und ihre Spielräume – wie schon gesagt - schrumpfen: offene Repression, weniger ausländische Gelder, Verfolgung kritischer Gruppen.

Sowohl in der Entwicklungspolitik als auch in der Sozialpolitik wird den NGOs eine Ausgleichsfunktion für die überforderten Staaten zugewiesen: sie sollen soziale und Armutsbekämpfungsprogramme wie auch Katastrophenhilfe vor allem in Konfliktregionen übernehmen, für die es den Staaten an Kapazitäten und Finanzen fehlt. Das Konzept der anfänglich dargestellten New Alliance oder der Green Economy, mehr Arme, Frauen, Indigene, also bisher Ausgeschlossene und Marginalisierte in die Wertschöpfungsketten einzuschließen – inklusive Geschäftsmodelle - , kann niemals vollständig aufgehen. Es gibt immer wieder neue Exklusionsmechanismen oder die Inklusion ist so prekär, dass die Armen doch wieder schnell aus der Verwertung herausfallen oder in neue Armutformen geraten, so z.B. die „working poor“ oder die durch Mikrokredite Verschuldeten. Auch hier sollen die NGOs einspringen und helfen, Armut zu managen und Notfälle aufzufangen oder den staatlichen Rückzug kompensieren.

## **Schlaglicht 5**

Mary Anderson, die für den Friedens- und Konfliktbereich das wichtige Konzept des „Do no harm“ entwickelt hat, das gut und gern auf die gesamte Entwicklungszusammenarbeit zu erweitern ist, hat vor ein paar Jahren ein „Listening Project“ initiiert, mit 6000 Interviews quer durch alle sozialen Klassen und Geschlechter in 20 Ländern, in denen jahrzehntelang Entwicklungsprojekte durchgeführt wurden. Die Frage war nicht nach der Wirkung einzelner Projekte, sondern insgesamt nach der kumulativen Wirkung der gesamten Entwicklungshilfe.

Die Befragten formulierten drei Erwartungshorizonte und Ergebnisse in bezug auf die Hilfe von außen. 1) hofften sie auf eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Aussichten, nicht einfach individuellen Wohlstand, sondern mehr Chancen und mehr Sicherheiten. Stattdessen erlebten sie mehr Abhängigkeit von der Entwicklungshilfe. 2) erwarteten sie langfristig positive Auswirkungen auf ihre sozialen Beziehungen und ihr Verhältnis zur lokalen und nationalen Machtelite. Stattdessen erlebten sie mehr Spaltungen, soziale Polarisierung und Konkurrenz, 3) wünschten sie sich mehr internationale Kontakte und Austausch mit der Außenwelt. Stattdessen erlebten sie mehr Misstrauen und weniger Anerkennung und Respekt.

Auch wenn diese Zustandsbeschreibungen nicht alleiniges Resultat der Entwicklungshilfe sind, hat diese Anteile daran. In der Wahrnehmung der Befragten war eine Ursache, dass die Hilfe stets als ein top-down Liefer-Modell erfolgt, mit dem Konzepte und Werte von außen importiert werden. Dabei sehen die Helfer\_innen und Expert\_innen immer die Nöte, Defizite, die nicht-befriedigten Bedürfnisse der Menschen vor Ort, weniger die vorhandenen Ressourcen, die eigene Problemlösungen der Betroffenen und lokalen Prioritäten. Vielmehr werden Ziele und Prioritäten stets von außen gesetzt, obwohl von Partizipation und Demokratie die Rede ist. Aus Sicht der Befragten dekliniert sich Partizipation wie folgt: ich partizipiere, du partizipierst.... sie entscheiden. Die internationale Hilfe wird zu einer sich selbst reproduzierenden und selbst referentiellen Industrie, denn jedes neue Projekt soll das vorangegangene optimieren, die Wirkung maximieren. Die Helfer\_innen verstanden sich selbst als change agents, nicht die Menschen vor Ort, und sie wollten die Empfänger\_innen empowern, als könne man Power einfach übergeben. Die Empfänger\_innen aber wollen gar nicht mehr Hilfe, sondern Existenzsicherheit und Handlungsmacht, damit sie keine Hilfe von außen mehr brauchen – soweit das Listening Project von Mary Anderson.

Lassen wir diese Aussagen einmal sacken, müssen wir uns doch fragen: sollen wir im nächsten Jahr wirklich zur Formulierung und Implementierung neuer Ziele, der SDGs, aufbrechen, oder sollten wir uns die Zeit nehmen zuzuhören, hinzuhören, so genau zu beobachten, wie Kathrin das in ihren Briefen aus Lateinamerika gemacht hat, zu staunen, sich zu wundern, zu entdecken, zu lernen, auch irritiert zu sein, und Fragen zu stellen.

Letzte Woche habe ich Kathrins Briefe - alle 60 Seiten - in einem Zug gelesen. Bis zum vorletzten Satz, wo Kathrin nach einem Besuch in Ecuador schreibt:

*„Mir bleibt der Vorsatz, bei Gelegenheit zurückzukehren und ein paar Antworten auf so viele Fragen zu suchen, oder auch einfach nur noch mehr Fragen.“*

Ich habe hier und heute versucht, ein paar der Fragen zu stellen, die Kathrin heute gestellt hätte, und möchte mit den vier genannten Kategorien im Kopf: Selbstbestimmung, aktive Partizipation der Beteiligten, Kritik an gesellschaftlichen Verhältnissen und Stärkung sozialer Bewegungen - staunen, entdecken, lernen und vor allem zuhören, den Asylant\_innen und Flüchtlingen, den jungen Frauen in Uganda und vielen anderen.