

Christa Wichterich

Auf zu neuen Entwicklungszielen oder Zeit zum Zuhören?

Beobachtungen einer kritischen entwicklungspolitischen Perspektive

Rede anlässlich der Verleihung des Kathrin-Buhl-Preises, Berlin, 15.12.2014

Das Jahr 2015 soll zu einem entwicklungspolitischen Neuaufbruch werden. Die Millennium Entwicklungsziele (MDGs) gehen durch die Ziellinie und das bedeutet eigentlich, dass sie erreicht werden sollten. Und gleich wurde ein Katalog von Nachfolgezielen, die Sustainable Development Goals (SDGs) formuliert. In dieser Situation möchte ich kurz innehalten und einige kritische Beobachtungen anstellen, die sich dem entwicklungspolitischen Zeitgeist und neoliberalen politischen Mainstream entgegenstellen, und dabei immer nach der Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen und sozialen Bewegungen fragen.

„Shrinking Space“ - MDG als Finanzkanalisierungsmaschine?

Verschiedene zivilgesellschaftliche Kräfte haben die MDGs mit ihren acht Entwicklungszielen von Anfang an kritisiert, weil Armutsminderung als eine eher technische Frage punktgenau auf die Symptome gerichteter Investitionen und materieller Verbesserungen konzipiert wird, nicht aber als eine Frage von Menschenrechten einerseits und Machtverhältnissen andererseits. Armutshalbierung soll machbar sein, ohne die sozialen Mechanismen von Ausschluss und 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 der Kämpfe 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.

Tatsächlich haben die MDGs im vergangenen Jahrzehnt als eine Finanz-Kanalierungsmaschine 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. Beispiel Kirgisien: dort 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.

Beispiel Uganda: dort war eine politisierte, kritische zivilgesellschaftliche Szene aktiv, die sich entscheiden musste, 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 spaces“, eingeschränkten Spielräumen. Im Augenblick kämpfen diese Gruppierungen nahezu verzweifelt gegen die immer brutaler auswachsende 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 NRO und spalteten die ugandische Zivilgesellschaft: die politisch und entwicklungspolitisch angepassten verfügen über ausländische Gelder, die kritischen krebsen 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?

Lernen, Staunen und In-Frage-Stellen

Anfang 2002 evaluierte ich für die Stiftung Nord-Süd-Brücken ein Projekt zur Trinkwasserversorgung in einer von akuter Wassernot betroffenen Region Indiens. Die von der Stiftung unterstützte NRO 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 NRO verstand sich als technische Durchführungsorganisation und kompensierte das Versagen des Staates. Die jeweilige Dorfbevölkerung sollte sich an der Durchführung des Projekts beteiligen - also schien Partizipation gewährleistet. Nach Fertigstellung wurden die Anlagen den Dorfräten übergeben, also schien Ownership gesichert. Trotzdem gelang die Wasserversorgung nachhaltig nur in 41 Prozent der Dörfer, nämlich dort, wo günstige natürliche Voraussetzungen bestanden, vor allem 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

leisten. 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 NRO und schlug aus den Wassertürmen Kapital für die nächste Wahl.

Die entwicklungspolitische Referentin der Stiftung, Kathrin Buhl, 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.

Gegen eine Weichspülung von herrschaftskritischen Begriffen

Inzwischen ist ein gigantischer politischer Apparat in Gang gesetzt, um die SDGs als erweitertes Nachfolgeprogramm der weitgehend nicht eingelösten MDGs zu formulieren und zu institutionalisieren. Zunächst waren 17 Ziele und 169 Unterziele geplant. Jetzt sagen die UN, dass mehr als 100 Indikatoren unmöglich machbar sind. 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 Thomas Piketty ‚Das Kapital im 21. Jahrhundert‘ (2014). 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 eingeführte Lösungsansätze.

Erklärtes Ziel ist, dass die Post-2015-Agenda endlich „transformativ“ in bezug auf soziale Gerechtigkeit und Geschlechtergleichheit sein soll. Einige warnen allerdings davor, dass keine transformative Agenda entsteht, wenn nur mehr Ziele zu den MDGs addiert werden, und die Gefahr groß ist, sich in Indikatoren und Symptomen zu verlieren, statt Strukturen zu verändern. Sollte die Anzahl der Ziele reduziert werden (und dafür plädiert eine starke Fraktion), welche sollen auf keinen Fall preisgegeben werden: das Ziel zu Geschlechtergleichheit, das zu Ungleichheit oder zu nachhaltigen Produktions- und Konsummustern? Andere finden es wichtiger, eine eigene Agenda und eigene Räume zu schaffen, als Energien in die SDG-Indikatoren zu investieren.

Zivilgesellschaftliche Kräfte sind ständig damit konfrontiert, dass ihre herrschaftskritischen Begriffe weichgespült, verdreht und vereinnahmt werden: Menschenrechte, Empowerment, Partizipation, Ownership, Inklusion, Transformation. Auf wundersame Weise 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 wiederum wird nicht leichter, weil vielerorts die Arbeitsbedingungen für NRO 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 NRO 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.

Gleichzeitig gewinnt die Privatwirtschaft eine immer größere Bedeutung. Entwicklungspolitische Strategien gehen nun immer häufiger von den Geschäftsmodellen, dem Ressourcenbedarf und den Investitionsinteressen der Unternehmen aus. Dies ist exemplarisch der Fall bei der New Alliance for Food Security and Nutrition, einer 2012 beschlossenen Allianz zwischen den G8-Regierungen und Konzernen aus dem Agrar- und Ernährungsbereich. Investitionen in Land und eine Industrialisierung der Landwirtschaft basierend auf Agrochemie sollen das entwicklungspolitische Ziel der Ernährungssicherung in Afrika gewährleisten. Zivilgesellschaftliche Organisationen und die nationalen Entwicklungspläne der afrikanischen Regierungen spielen bei der Programmgestaltung keine 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 ausländische Investoren zu verbessern, Zugang zu Land zu liberalisieren, den Absatz von Saatgut und Dünger zu sichern etc. NRO können bei der Implementierung der wunderbaren Partnerschaft zwischen Politik und Business mitmachen, wenn sie sich auf die Spielregeln einlassen.

Zwar sollen mehr Arme, Frauen, Indigene, also bisher Ausgeschlossene und Marginalisierte in die Wertschöpfungsketten eingeschlossen werden. Doch dieses Konzept inklusiver 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 Armutsformen geraten, so z.B. die „working poor“ oder die durch Mikrokredite Verschuldeten. Auch hier sollen die NRO einspringen und helfen, Armut zu managen und Notfälle aufzufangen oder den staatlichen Rückzug kompensieren.

Ich partizipiere, du partizipierst.... sie entscheiden

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 6.000 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 stärken (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 wirklich zur Formulierung und Implementierung neuer Ziele, der SDGs, aufbrechen? Oder sollten wir uns die Zeit nehmen zuzuhören, hinzuhören, so genau zu beobachten, wie dies Kathrin Buhl, die leider viel zu früh im Dezember 2012 in Sao Paulo gestorben ist, gemacht hat: staunen, sich wundern, entdecken, lernen, auch irritiert sein und Fragen zu stellen. Anlässlich eines Besuches in Ecuador schrieb sie:

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

Christa Wichterich