

Prof. Dr. Walter Eberlei

## **Entwicklungspolitik nach 2015: Herausforderungen für die Zivilgesellschaft**

Vortrag am 14. November 2014 im Rahmen des Jubiläums-Kongresses des Entwicklungspolitischen Netzwerks Hessen (EPN) in Frankfurt/M.

Mein Vortragsthema impliziert zwei Ebenen von Herausforderungen. Die erste Ebene bezeichnet die globalen Herausforderungen, vor denen Entwicklungspolitik steht. Sie alle kennen die zentralen Themen: die globale soziale Ungleichheit, manifestiert insbesondere in extremer Armut im Süden; Millionenstarke Fluchtbewegungen; Kriege und Konflikte; Klimawandel und andere ökologische Bedrohungen; Wirtschafts- und Finanzkrisen u.a.m.. Auf der zweiten Ebene, und das werde ich in den Mittelpunkt rücken, stellt sich die Frage, vor welchen spezifischen Herausforderungen die Zivilgesellschaft steht, die zu diesen globalen Themen arbeiten will.

Auf der ersten Ebene gibt es zwischen „vor 2015“ oder „nach 2015“ keinen wesentlichen Unterschied. Es gibt „nach 2015“ keine völlig neue Weltlage, auf die neu und ganz anders reagiert werden müsste. Ob die öffentliche Entwicklungspolitik „nach 2015“ eine andere sein wird als „vor 2015“, darf trotz vielfältiger Diskussionen über die *Sustainable Development Goals* (die SDGs) bezweifelt werden. Eine Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen hat inzwischen einen Entwurf für die SDGs vorgelegt. Er enthält 17 Ziele bis zum Jahr 2030. Die Armutsbekämpfung steht weiterhin obenan, ergänzt um Ziele wie Förderung der Geschlechtergerechtigkeit, Bekämpfung des Klimawandels, Förderung politischer Strukturen mit partizipativen Elementen. In den kommenden Monaten wird dieser Entwurf noch intensiv diskutiert und verhandelt werden und wir werden sehen, was dann in knapp einem Jahr verabschiedet wird.

Umwälzende Veränderungen multilateraler Entwicklungspolitik dürften davon nicht zu erwarten sein. Vielleicht können, im guten Falle, einige Weichenstellungen vorgenommen werden, die langfristig in eine andere Richtung führen. Dass die SDGs nicht mehr nur auf die Entwicklungsländer bezogen werden, sondern auf alle Länder, mag eine solche Weichenstellung sein. Am Ende werden die SDGs, wie die Millenniumentwicklungsziele (MDGs), aber eine politische Absichtserklärung der Vereinten Nationen darstellen. Völkerrechtlich verbindlich sind sie nicht.

Für die Entwicklungspolitik im engeren Sinne, die sich in den vergangenen Jahren MDG-geleitet auf die Armutsbekämpfung im globalen Süden konzentriert hat, wird sich vermutlich wenig ändern. Vielleicht ist eine radikale Reform in diesem Bereich auch gar nicht erforder-

lich. Denn trotz vieler Schwächen und Defizite in Konzeption und Umsetzung waren die Millenniumsentwicklungsziele und die darauf ausgerichtete Entwicklungspolitik vor 2015 kein völliger Fehlschlag. Immerhin kann auf eine gemischte Bilanz dieser Entwicklungspolitik „im engeren Sinne“ verwiesen werden.

Eine auf Armutbekämpfung und Grundbedürfnisse ausgerichtete Entwicklungspolitik nach 2015 kann daher an die Entwicklungspolitik vor 2015 anknüpfen. Sie müsste aber dennoch signifikant verbessert werden und auch mehr Mittel erhalten, will sie der Herausforderung Armut und Ungleichheit ernsthafter als bisher entgegen treten.

Vor allem aber geht es um die „Entwicklungspolitik im weiteren Sinne“, also eine Politik global nachhaltiger Entwicklung, die über Armutbekämpfung hinausgeht und die auch die Herausforderungen bearbeitet, die schon seit den UN-Konferenzen in den 1990er Jahren auf der Agenda stehen, also Nachhaltige Entwicklung inkl. Schutz aller Ökosysteme, Menschenrechte, ganz besonders auch Frauenrechte, Demokratieentwicklung und anderes mehr. Hier werden die SDGs Bezugspunkte bieten, aber vielmehr sicherlich nicht.

Entwicklungspolitik nach 2015, die sich den großen globalen Themen stellt, wird nicht, zumindest nicht in erster Linie durch die SDGs geprägt werden. Ich würde nicht so weit gehen wie Gesine Kaufmann, die in einem Kommentar für *welt-sichten* schrieb, hier werde nur eine neue Sau durch's globale Dorf getrieben. Ich bin davon überzeugt, dass die SDGs wichtig sind: als Bezugspunkt für globale Debatten über globale Ziele, als Instrument des globalen Zukunftsdialogs, aber auch für die Entwicklungspolitik im engeren Sinne.

Aber wir sind einer Meinung, wenn es festzustellen gilt, was die Entwicklungspolitik im weiteren Sinne nach 2015 prägen wird: Das werden nicht die SDGs sein. Das werden Verhandlungen über eine Klimakonvention sein, Verhandlungen über Freihandelsabkommen, Verhandlungen über die Regulierung von Finanzmärkten, Verhandlungen über die weitere Verdichtung des Menschenrechtssystems und ihrer Instrumente, oder Entscheidungen über militärische Interventionen. Hier werden die prägenden Entscheidungen fallen.

### **Was bedeutet das für die Zivilgesellschaft?**

Eine der spannendsten politischen Entwicklungen der vergangenen 25 Jahre ist die Herausbildung einer transnationalen Zivilgesellschaft, die – wie Ihr wunderbares Kongressmotto es sagt – „global vernetzt und lokal aktiv“ ist. Der Weg zu einer Weltgesellschaft mit kooperativen und demokratisch legitimierten Global Governance-Strukturen bleibt zwar kaum absehbar lang und steinig. Weiterhin dominiert die Staatenwelt, heute – beeinflusst von 9/11 und den Folgen des Terrors – wieder mehr noch als in den 1990er Jahren. Gleichwohl: Globale Entwicklungspolitik ist heute mehr denn je auch ein Politikfeld, auf dem zivilgesellschaftliche Akteure politischen Einfluss ausüben. Die transnationale Zivilgesellschaft war noch nie so stark wie heute, u.a. weil die Kommunikations- und Vernetzungsmöglichkeiten noch nie so

ausgeprägt waren wie heute; auch zwischen global und lokal agierenden Organisationen; aber auch weil das weltweite Normensystem der Menschenrechte noch nie so anerkannt war wie heute.

Auch in Deutschland haben zivilgesellschaftliche Akteure zumindest an *Einflussmöglichkeiten* auf Entwicklungspolitik gewonnen – das gilt vor allem auf der nationalen Ebene, aber auch der Bundesländer-Ebene (wie Sie das an diesem Wochenende diskutieren werden) wie auch auf lokaler Ebene. Die Bilanz dieser versuchten Einflussnahmen ist allerdings gemischt und alles andere als zufriedenstellend.

Dennoch: Entwicklungspolitik ist im 21. Jahrhundert nicht mehr nur eine Angelegenheit der Staatenwelt bzw. – auf Deutschland bezogen – nicht mehr nur Regierungssache. Eine bunte, vielfältige zivilgesellschaftliche Akteurslandschaft ist erkennbar und bildet heute ein wesentlich besseres Fundament für werteorientierte Einflussnahmen als noch vor 25 Jahren.

**Wie kann dieses Potenzial besser genutzt werden?** Vor welchen Herausforderungen stehen zivilgesellschaftliche Akteure? (Und hier meine ich heute: in Deutschland)? Ich möchte drei zentrale Herausforderungen hervorheben, die es zu meistern gilt, wenn Zivilgesellschaft Einfluss auf eine global nachhaltige Politik nehmen will.

### **1. Herausforderung: Menschenrechtliche Orientierung**

Die erste Herausforderung besteht darin, sich über die eigene grundsätzliche Motivlage und Ausrichtung klar zu werden. Woran orientieren zivilgesellschaftliche Akteure ihr Handeln? Was treibt sie an? Die erste Generation von nicht-staatlichen Entwicklungsakteuren, die in Deutschland in den späten 1950er und 1960er Jahren entstanden sind und sich bis heute zu ansehnlichen Organisationen gemausert haben, sind vor allem von christlichen und humanitären Motiven geprägt worden. Schon die Namen dieser Organisationen sind Programm: Brot für die Welt, Misereor/Erbarmer Dich, Kindernothilfe, Welthungerhilfe... In späteren Organisationsgründungen kamen stärker politische Motive hinzu, zum Beispiel die Sorge um den Klimawandel und die globale Umweltzerstörung.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen orientieren sich aber die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland bis heute im Wesentlichen an ihren eigenen Überzeugungen vom „moralisch richtigen“. Das ist nicht verwerflich, reicht aber nicht, wenn eine andere Entwicklungspolitik nach 2015 eingefordert werden soll. Wenn überhaupt, haben solche Forderungen nur eine Chance, wenn sie an völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen anknüpfen, wie die Menschenrechte sie in den Pakten und Konventionen bieten.

Meines Erachtens ist die Zeit reif, eine konsequente Menschenrechtsorientierung nicht nur zu proklamieren, sondern zu leben. Schon seit zwanzig Jahren fordern zivilgesellschaftliche Stimmen einen Menschenrechtsansatz für die Entwicklungszusammenarbeit ein, eine Forderung, die in Deutschland z.B. von VENRO und dem Forum Menschenrechte vertreten wurde

und wird. 2011 legte das BMZ das Konzept *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik* vor und erklärte die Menschenrechte damit zum verbindlichen Leitbild der deutschen EZ. Staatliche Projekte, die Menschenrechtsarbeit förderten, hatte es auch zuvor schon gegeben. Aber seit 2011 soll die gesamte staatliche EZ im Lichte der Menschenrechte angelegt sein. Das ist zunächst einmal eine konzeptionelle Entscheidung, deren Umsetzung in der Praxis vor vielen Schwierigkeiten steht. Man kann klagen: Das ist zunächst nur Papier. Dennoch: Das BMZ nahm damit eine seit Jahren von zivilgesellschaftlichen Akteuren vertretene Forderung auf. Jetzt ist es auch Aufgabe der Zivilgesellschaft, die konsequente Umsetzung zu fordern.

Und mehr noch: Um sich nicht von der Regierung „überholen“ zu lassen und um glaubwürdig mit der Regierung darüber debattieren zu können, ist es notwendig, auch die eigene Arbeit konsequent und überprüfbar an den Menschenrechten zu orientieren. Das betrifft inhaltliche, politische Entscheidungen über die Themen, die zu bearbeiten sind. Das betrifft die Frage, wer diese Entscheidungen trifft und inwieweit Partner und sogenannte Zielgruppen im Süden darin eingebunden werden. Das betrifft die Frage, mit welchen Partnern zusammengearbeitet wird und was Partnerschaft bedeutet. Das betrifft die Art und Weise, wie die eigene Rolle definiert wird. Das betrifft auch die Frage, wie das eigene Handeln überprüft wird: Aus der Zivilgesellschaft wird ein „Menschenrechts-TüV“ für alle Vorhaben der staatlichen EZ gefordert (bzw. auch ein entsprechender Beschwerdemechanismus). Es wäre großartig, wenn es einen solchen Mechanismus für nicht-staatliche Entwicklungsorganisationen gäbe. Hier besteht Nachholbedarf. Also, erste Herausforderung: Konsequente menschenrechtliche Orientierung.

## **2. Herausforderung: Kompetente Analysen**

**Zweitens:** Die Wirklichkeit, vor der Entwicklungspolitik steht, könnte komplexer nicht sein. Hier geht es um globale Problemlagen, um vielschichtige und vielfach interdependente Prozesse und Strukturen. Die Gefahr ist groß, bei der Analyse solch komplexer Probleme zu schnellen, einfachen, aber auch falschen Ergebnissen zu kommen. So ist zum Beispiel bei der Frage nach Ursachen von Armut unter zivilgesellschaftlichen Akteuren häufig ein Schwarz-Weiß-Muster zu erkennen. Für die einen sind es die Globalisierung, der Kapitalismus, die Finanzmärkte, die für alle Übel dieser Welt verantwortlich sind. Andere verweisen auf ethnische Egoismen, schlechte Regierungsführung und Korruption, kulturelle Muster, Defizite im Bildungssystem. Entsprechend sind die Lösungsangebote: Für die einen macht alles unterhalb einer „globalen Kapitaltransaktionssteuer“ oder eines „internationalen Insolvenzrechts“ keinen Sinn, die anderen sammeln Spenden für die Reparatur von Schuldächern. Entschuldigen Sie die Zuspitzungen, die Übertreibungen.

Mein Punkt ist: Ernsthafte entwicklungspolitische Arbeit braucht ernsthafte entwicklungspolitische Analysen. Das ist die zweite große Herausforderung, die es zu meistern gilt. Sie braucht kompetente Analysen sowohl für die Programmarbeit im Süden, als auch für das Globale Lernen wie auch für die Einforderung nachhaltiger Entwicklung im Norden. Wo entstehen solche Analysen für die Zivilgesellschaft, wo sind die Think Tanks, die hier zuliefern? Wo gibt es

die zivilgesellschaftlichen Akteure, die etwas zu den Auswirkungen von TTIP auf Industrialisierung im globalen Süden sagen könnten? Oder über die Budgethilfe der EU? Oder auch die Konfliktlage in der Zentralafrikanischen Republik? Oder tausend andere Fragen. Während die Weltbank allein in der Zentrale in Washington über 7.000 hochqualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügt und außerdem über viel Geld, sich fast jeden x-beliebigen Experten einzukaufen, leistet sich die deutsche staatliche EZ immerhin mit dem DIE ein kleines, aber feines Institut und mit der GIZ einen gewissen Pool von ExpertInnen für Detailfragen in der EZ-Praxis.

Aber relevante Kompetenz für die großen entwicklungspolitischen Fragen? Diese ist in Deutschland Mangelware! Während die Verteidigungsministerin offenbar bereit ist, Millionen von Euro in die Hand zu nehmen, um die Bundeswehr an der Seite Frankreichs in völlig unübersichtliche Konfliktlagen Zentralafrikas zu schicken, gibt es in Deutschland nicht einmal eine Handvoll Wissenschaftler, die der Bundesregierung die französische Afrikapolitik erklären könnten. Von der berühmten zweiten Meinung, die wir uns bei jedem kleinen operativen Eingriff einholen, ganz zu schweigen. Politische Expertise: Fehlanzeige. Entwicklungspolitische und regionalspezifische Lehrstühle an Universitäten sind in den vergangenen Jahren noch weniger geworden. Akademisch angesiedelte Institute, aber auch kleine unabhängige Institute, kämpfen täglich mit Finanzsorgen und versinken im bürokratisch aufgeblasenen Wettbewerb um knappe Forschungsmittel.

Die fachliche Kompetenz staatsunabhängiger, zivilgesellschaftlicher Akteure ist noch kleiner und zersplittert. Selbst die großen NRO verfügen kaum über die Ressourcen, sich fundierte Expertise zu Spezialgebieten aufzubauen. Wenn überhaupt, steckt Fachwissen in den Köpfen Einzelner, die ihr Wissen dann irgendwann in den Ruhestand mitnehmen. Ich habe keine Patentlösung für dieses Problem. Ich stelle nur fest, dass die entwicklungspolitische Zivilgesellschaft – wie auch die Entwicklungspolitik der Bundesregierung – vor der Herausforderung steht, ihre Analysekapazitäten zu stärken. Andernfalls ist die Gefahr groß, auf falsche Fährten zu geraten, an irrelevanten Konzepten zu arbeiten oder auch Entwicklungen gänzlich zu verpassen.

### **3. Herausforderung: Prioritäten und Politikfähigkeit**

Dies führt mich fast unweigerlich zu einer dritten Herausforderung. Generell stellt sich für zivilgesellschaftliche Akteure in der Entwicklungspolitik die Frage, ob sie ihre Prioritäten im operativen Geschäft richtig setzen: Der Großteil sämtlicher Aktivitäten und d.h. auch der personellen und finanziellen Ressourcen konzentriert sich noch immer auf Projektarbeit im Süden, während die entwicklungspolitische Bildungsarbeit – das Globale Lernen – und mehr noch: die politische Lobby- und Kampagnenarbeit nur eine Randrolle spielen und vernachlässigt werden. Die SDGs werden nicht den ganz großen entwicklungspolitischen Wurf bilden. Aber vielleicht stärken sie doch immerhin den Gedanken, dass global nachhaltige Entwicklung im Norden beginnen muss. Deutschland ist Entwicklungsland. Hessen ist Entwicklungsland. Das ist kein ganz neuer Gedanke. Schon 1995 veröffentlichte Misereor im Nachgang zur Rio-Konferenz eine Studie über das Thema Zukunftsfähiges Deutschland. Das hat viel Kritik

ausgelöst und ist seinerzeit nicht sehr weit gekommen. Ein neuer Anlauf in eine solche Richtung braucht starke politische Stimmen, gerade auch in den Bundesländern und Kommunen. Es wäre eine zentrale Aufgabe der Zivilgesellschaft, diese Debatten mitzuprägen.

Noch viel herausfordernder ist die Situation in wichtigen Politikbereichen, in denen entwicklungspolitische Stimmen bislang sehr schwach sind. Beispiele aus der aktuellen deutschen Politik: Entwicklungspolitik bedeutet, Frau von der Leyen auf die Finger zu klopfen, wenn Sie die Bundeswehr mal eben nach Zentralafrika schicken will. Entwicklungspolitik bedeutet, den Gesundheitsminister massiv dafür zu kritisieren, dass seine Ebola-Bekämpfung erst am Frankfurter Flughafen beginnt und ihn Westafrika nicht kümmert. Entwicklungspolitik bedeutet, den Wirtschaftsminister unter Druck zu setzen, TTIP abzulehnen, solange diese die Handelschancen des Südens und die Demokratie in Europa torpedieren. Diese und viele andere Fragen außerhalb der Entwicklungspolitik im engeren Sinne werden aber die global nachhaltige Entwicklungspolitik maßgeblich prägen.

Ob das leistbar ist, ist eine Frage der Prioritäten. Will die Zivilgesellschaft sich den großen Herausforderungen global nachhaltiger Entwicklung stellen? Dann wird sie wesentlich mehr als bisher in ihre politische Arbeit investieren müssen, dann wird sie politikfähiger werden müssen. Politikfähigkeit bedeutet den Aufbau von Kompetenzen für die Analyse von Problemen und die Erarbeitung passgenauer Lösungsvorschläge. Politikfähigkeit bedeutet Kenntnisse der politischen Prozesse. Politikfähigkeit benötigt eine Stärkung der Netzwerke, um Ressourcen zu bündeln und Gehör zu finden.

Politikfähigkeit heißt auch Bündnisfähigkeit über die eigene Community hinaus, z.B. in punktuellen Koalitionen mit staatlichen Akteuren oder mit Unternehmen.

Politikfähigkeit braucht Glaubwürdigkeit: Die Maßstäbe, die an staatliche Akteure oder Unternehmen angelegt werden, müssen auch für die eigene Arbeit gelten: Fairer Umgang mit Partnern im Süden, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Partizipation, menschenrechtliche Verortung.

Ich fasse zusammen:

- Die Herausforderungen für die Entwicklungspolitik nach 2015 sind groß, größer denn je.
- Die Rolle der Zivilgesellschaft ist gewachsen, sie ist wichtiger denn je.
- Chancen für wirkungsvolle Einflussnahmen sind gegeben – sie müssen genutzt werden.
- Das stellt die Zivilgesellschaft vor Herausforderungen, ich habe die Top-Themen genannt:
  - eine klare menschenrechtliche Orientierung,
  - kompetente Analysen,
  - politische Prioritäten und Politikfähigkeit.