

Der neue Lomé-Vertrag – Welche Rolle für die NRO?

**Dokumentation des Studientages
am
14. Dezember 1998, Bonn**

**VENRO
Arbeitspapier Nr. 5**

Inhaltsverzeichnis

Einführung Klaus Wardenbach	S. 1
Abschied von der Regierungslastigkeit – Die NRO-Partnerschaft als (möglicher) Aktivposten für eine neue Lomé-Konvention Prof. Peter Molt	S. 3
Dezentralisierte Kooperation – eine neue Chance für partizipatorische Entwicklung? Dr. Volker Kasch	S. 7
Die Rolle der Zivilgesellschaft im Post-Lomé-Prozeß aus Sicht der EU-Kommission Sigurd Illing	S.13
NRO als eigenständige Akteure oder Durchführungsgehilfen – Anmerkungen zu Selbstverständnis und Rolle von NRO im Rahmen europäischer Entwicklungszusammenarbeit Dr. Dagmar Fuchs-Schmitz	S.17
Tips zum Weiterlesen	S.23
Anhang Jean Bossuyt: „Entwicklungshilfe für die Demokratie“, in: der überblick 2/97	

Einführung

Klaus Wardenbach (VENRO)

Ende Februar 2000 läuft das gegenwärtig gültige Lomé IV- Abkommen zwischen der EU und 71 Staaten Afrikas, der Karibik und dem Pazifik, den sog. AKP-Staaten, aus. Bereits am 29. Juni 1998 hat der EU-Ministerrat Richtlinien zur Aushandlung eines neuen Abkommens in den kommenden 15 Monaten beschlossen. Neben den Regierungen der AKP-Staaten, die in der Vergangenheit nahezu exklusiv als Akteure der EU-AKP-Kooperation auftauchten, werden im Verhandlungsmandat auch eine Reihe von neuen Akteuren der Partnerschaft genannt, wie z.B. regionale und lokale Behörden, Verbände und Gewerkschaften und NGOs aus den Bereichen Umwelt, Entwicklung und Menschenrechte. An anderer Stelle (unter dem Punkt 3.1.2 „Maßgebliche Grundsätze“) wird die Bedeutung der Beteiligung der Akteure der Zivilgesellschaft zur Unterstützung politischer und institutioneller Reformen besonders betont. Auch die Option für eine verstärkte dezentrale Zusammenarbeit wird wiederholt bekräftigt.

Bei den AKP-Regierungen scheint - wie die „Libreville Declaration“ vom November 1997 belegt - wenig Interesse an einer Öffnung des nächsten Lomé-Abkommens für zivilgesellschaftliche Akteure zu bestehen. Und selbst bei den Nord-NRO sind die Vorschläge von EU-Kommission und Ministerrat umstritten. Zwar wird verstärkt auf die Demokratisierung der AKP-Gesellschaften gesetzt und das „capacity building“ dort unterstützt. Andererseits wird weithin die Unschärfe des Konzepts der „dezentralen Kooperation“ kritisiert. Ein in den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) integrierter eigener Topf für NRO-Aktivitäten – wie vom Europäischen Parlament Anfang April 1998 gefordert – ist bislang nicht in Sicht.

Die neue deutsche Bundesregierung wird am 1. Januar für ein halbes Jahr den Vorsitz im EU-Ministerrat übernehmen. Sie wird also - zusammen mit der EU-Kommission - in der Anfangsphase der gerade angelaufenen EU-AKP-Gespräche die Verhandlungen führen und eventuell wichtige Akzente setzen können.

Vor diesem Hintergrund soll der VENRO-Studientag zur Klärung folgender Fragen beitragen:

- Geht die Öffnung des Lomé-Abkommens gegenüber Akteuren aus der Zivilgesellschaft weit genug? Die Regierungslastigkeit der bisherigen Lomé-Kooperation bedingte, daß oft undemokratische Herrschaftsstrukturen in den AKP-Staaten finanziell abgesichert und damit konserviert wurden. Wie kann ein reformiertes Lomé-Abkommen Demokratisierungshilfe leisten und gleichzeitig eine breitere Partizipation und Verankerung von Entwicklungszusammenarbeit auf EU-Ebene erreichen?
- Welche Rolle sollen die NRO in diesem Kontext spielen? Vertraut die EU-Kommission weiterhin auf die zivilgesellschaftliche Kooperation von NRO im Norden mit ihren Südpartnern oder setzt sie künftig auf direktere Intervention in die Gesellschaften der AKP-Staaten? Inwieweit werden die AKP-Regierungen einen EU-Eingriff in ihre Souveränitätsrechte tolerieren? Wächst für die AKP-NRO die Gefahr von mangelnder Verankerung in der eigenen Gesellschaft, neuen Abhängigkeiten und Klientelismus?
- Können und wollen die NRO in der EU einen (partiellen) Rollenwechsel vollziehen? Wollen sie sich in Zukunft verstärkt als politische Akteure - in Ergänzung zur reinen

Projektarbeit - profilieren? Welche Veränderungen auf NRO-Seite würde diese neue Aufgabenstellung erfordern?

- Verändert sich der Charakter der Kooperation zwischen NRO und EU-Kommission? Soll die Autonomie von NRO auch in Zukunft respektiert werden, oder sieht man NRO in der Rolle von Vorfeldorganisationen und Dienstleistern für staatliche Instanzen? Droht der Unterschied zwischen NRO und kommerziellen Agenturen angesichts der Dominanz bürokratischen Denkens und betriebswirtschaftlicher Logik zu verwischen?

**Der neue Lomé-Vertrag :
Abschied von der Regierungslastigkeit.
Die NRO Partnerschaft als möglicher Aktivposten für die neue EU/AKP
Konvention**

Prof. Peter Molt (VENRO-Vorstandsvorsitzender)

Blickt man zurück auf die Erwartungen und die ersten Leistungsberichte zum ersten Lomé-Abkommen (1975-80), dann wird deutlich, welch langen Weg die Europäische Union in ihrem Verhältnis zu den Entwicklungsländern und zur Entwicklungszusammenarbeit in den letzten 25 Jahren zurückgelegt hat. Das gilt auch für ihre Beziehungen zu den NRO, die 1975 zeitgleich mit dem ersten Lomé-Abkommen begannen.

Der Vorschlag für das neue Abkommen mit den AKP-Staaten legt, wie Sie wissen, ein besonderes Gewicht auf Wahrung der Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit, verantwortliche Staatsführung und Demokratisierung; die Zusammenarbeit soll sich schwerpunktmässig auf die Bekämpfung der Armutsbekämpfung und die dezentralisierte Entwicklung unter Einschaltung einer Vielzahl von lokalen Akteuren konzentrieren.

Die Vorschläge der Kommission lesen sich wie ein Katalog der Forderungen der großen Weltkonferenzen, von der Rio-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung bis zur Weltsozialkonferenz in Kopenhagen und setzen damit im Vergleich zum Weltbankkonzept, dem sie allerdings in ihren wirtschaftlichen Vorschlägen weitgehend folgen, einen deutlich sozialeren Akzent. Dies ist alles lobenswert.

Die wesentliche Frage ist allerdings, ob damit die Kommission nicht zu spät kommt. Über aller Rhetorik darf man nicht übersehen, daß die zahlenmässig und bevölkerungsmässig größte Gruppe der AKP-Länder afrikanische Länder sind und daß damit die Krise in Afrika südlich der Sahara, die trotz - manche sagen auch wegen - der massiven Hilfe der Europäischen Union ihre heutigen dramatischen Zuspitzung erfahren hat - sozusagen den Kern der Problematik der zukünftigen Entwicklungszusammenarbeit der EU darstellen wird. Etwas unverblümter ausgedrückt : sieht man sich heute die Situation in den der AKP angehörenden Ländern Afrikas südlich der Sahara an, kann man auch sagen, daß die bisherige Entwicklungszusammenarbeit der Kommission weitgehend erfolglos war.

Wird es mit dem neuen Ansatz besser gehen? Sind die Vorschläge der Kommission geeignet, die eigentlichen Ursachen der Krise ihrer Partner anzupacken, ist ihre Methodik dazu adäquat? Ist, das interessiert uns besonders, die Rolle, die den NRO dabei zugedacht ist, richtig gesehen und kann sie von diesen ausgefüllt werden?

Lassen sie mich deshalb zunächst auf den Kern der Krise eingehen: die politischen und wirtschaftlichen Aussichten Afrikas südlich der Sahara sind trotz der optimistischen Erfolgsmeldungen, die wir seit einiger Zeit hören, nach wie vor außerordentlich düster. Mit Ausnahme der sogenannten Erfolgsländer hat sich die Lage in den letzten Jahren weiter verschlechtert. Nur weniger als ein Viertel der afrikanischen Länder, d.h. 15 Länder haben in den letzten 4 Jahren kontinuierlich ein Wachstum des BSP über 4 % gehabt, hauptsächlich die Länder der CFA-Zone. Andere Länder, wie Uganda, Angola und Mozambique starteten nach langen Kriegen von einem sehr niedrigen Ausgangswert und überdies muß im einzelnen noch geprüft werden, in wieweit die erreichten Werte nur auf massive Zuwendungen der Weltbank und der Gebergemeinschaft oder auf die Erschließung von neuen Erdölvorkommen

zurückzuführen ist. Überdies signalisieren die letzten Prognosen des IWF für 1998 von einem neuen, dramatischen wirtschaftlichen Einbruch. Eine vor wenigen Wochen erstellte Studie von Robert Kappel, Leipzig, kommt zu dem Schluß, daß die Umsteuerungsprozesse zu langsam vor sich gehen und bei weitem nicht die Tiefe und Dynamik erreicht haben, um ein positives Umfeld für eine wirtschaftliche Erholung zu bieten. Afrika befindet sich durch seine strukturelle Heterogenität, durch die Marginalisierung im Weltmarkt, durch seine inneren und zwischenstaatlichen Konflikte in einem Zustand, der sich eigentlich nur noch als Unterentwicklungstragödie bezeichnen lasse. Dazu kommt, daß die fortschreitende Globalisierung, von der Asien, der mittlere Osten, die Transformationsländer und Lateinamerika möglicherweise profitieren können, für das bereits weitgehend abgekoppelte Afrika, sich nur noch negative auswirken kann; Afrika ist die Zeit weggelaufen.

Die wirtschaftliche Misere hat ihre Entsprechung im politischen und sozialen Bereich. Seit einem halben Jahr haben wir in Zentralafrika den ersten innerafrikanischen Krieg, an dem 10 Länder teilnehmen, in den weitere 3 verwickelt sind und für den zunächst kein Ende abzusehen ist. Die Weltbank sprach in ihrem letztjährigen Weltentwicklungsbericht von einem positiven Dominoeffekt der Reformen, mir scheint, daß es eher angebracht ist, von einer ansteckenden Wirkung der Gewaltkultur und von einem zunehmenden Flächenbrand bewaffneter Konflikte zu sprechen. Dazu kommt in den noch friedlichen Ländern ein anhaltendes Staatsversagen bezüglich der sozialen Grunddienste für die Bevölkerung. Schließlich konstatieren wir eine Blockierung der Demokratisierung, denn, von ganz wenigen Ländern abgesehen, hat der Wandel nicht zu einer fundierten Demokratisierung geführt, vielmehr leben diktatorische oder pseudo-demokratische Regime wieder auf.

Weite Teile Afrikas leiden heute eben nicht nur mehr unter den negativen Wirkungen des Kolonialismus und des Neokolonialismus, sondern unter den Verheerungen menschenfeindlicher Regime, die gesellschaftliche Verwüstungen angerichtet haben, aus denen sich zusammen mit einem ungehemmten Bevölkerungswachstum, einer rasanten Verstädterung und den kontinentalen Epidemien, wie AIDS, auch wachsende Zweifel an der Kraft eines aus der afrikanischen Gesellschaft erwachsenden Renaissance ergeben müssen. In vielen Ländern sind doch gerade auch die noch vor wenigen Jahren zu großen Hoffnungen Anlaß gebenden zivilgesellschaftlichen Strukturen zerstört oder ernsthaft beschädigt worden.

Deshalb scheint mir das neue Konzept der Europäischen Kommission für den Kernbereich der zukünftigen AKP-Partnerschaft in vieler Hinsicht nicht ausreichend und sogar wirklichkeitsfremd zu sein. Die große Bedeutung, die in den Vorschlägen der Kommission der Einbeziehung der Partnerländer in eine sich weiter globalisierende Weltwirtschaft zugemessen wird, geht an den realen Bedingungen der Partnerländer vorbei. Auch gibt es für die politischen Forderungen immer weniger reformwillige und reformfähige Partnerregierungen und da die Kommission entschieden am Souveränitätsprinzip festhält, damit auch keinen Zugang zu geeigneten nichtstaatlichen Akteuren.

Sicherlich kann man Zweifel haben, ob Sanktionen der Europäischen Union gegen reformunwillige Regierungen angesichts der de facto äußerst beschränkten Möglichkeiten viel bewirken könnten, aber selbst um die bescheidenden Möglichkeiten hierzu hat sich die Kommission in ihrem Verhandlungskonzept, wenn man dieses mit den ursprünglichen Forderungen im Grünbuch vergleicht, gebracht. An präventive und friedensstiftende militärische Interventionen unter einem Mandat der UN ist nach den Debakeln in Somalia, Ruanda und Ex-Zaire ohnehin nicht mehr zu denken. Die Ersatzlösung der amerikanisch unterstützten ACRI und der französisch unterstützten RECAMP haben weitgehend Alibi-

Funktion, worüber man allerdings nicht allzu traurig sein sollte, wenn man sich die Ergebnisse von ECOMOG in Liberia und Sierra Leone ansieht.

Die derzeitige wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Situation in Afrika südlich der Sahara wird also die Möglichkeiten einer erweiterten Zusammenarbeit zwischen den europäischen NRO und der Kommission im Rahmen des Post-Lomé-Vertrags de facto begrenzen. Das gilt i.Ü. auch für die humanitäre Hilfe, einfach deshalb, weil die damit verbundenen Sicherheitsrisiken in vielen Regionen, in denen diese Hilfe besonders nötig wäre, auch für couragierte Nothelfer zu groß werden.

Selbst die verbleibenden Möglichkeiten werden allerdings durch die Tendenz der Kommission noch weiter eingeschränkt, die dezentralisierte Zusammenarbeit vorwiegend von über die jeweiligen staatlichen Strukturen und die Delegationen der EU zu verwirklichen. Dieses Thema steht im Mittelpunkt der folgenden Referate, denen ich hier nicht vorgreifen will. Prinzipiell ist die dezentralisierte Zusammenarbeit sicher ein hervorragendes Konzept, seine Verwirklichung hängt aber davon ab, welchen Einfluß die jeweiligen Regierungen und die EU-Vertretungen darauf ausüben und ob es dafür die richtigen und vor allem genügend unabhängige örtliche Partnerstrukturen gibt. Es wäre sicher gut, von vornherein dafür die Nord-NRO aktiv mit einzubeziehen, ich habe aber den Eindruck, daß gerade daran eigentlich - aus welchen Gründen auch immer - nicht gedacht ist. Soweit ich sehen kann, sind die Erfahrungen einer dezentralisierten Zusammenarbeit mit den SÜD-NRO, die außerhalb der EK etwa von der Weltbank und den bilateralen Gebern gemacht wurden, nicht überzeugend. Offenbar bevorzugt die Europäische Kommission, durch "learning by doing" diese Enttäuschungen sich erneut zu eigen zu machen.

Ich habe fast nur über Afrika gesprochen und zwar einfach deshalb, weil wir uns auf den neuen Post-Lomé Vertrag hier beschränken wollen und dafür die karibischen und pazifischen Länder quantitativ nur eine Nebenrolle spielen. Sollen die Nord-NRO dort, wo die von mir angesprochenen Probleme nur gelegentlich eine Rolle spielen, ihre Arbeit konzentrieren? Wohl nicht, denn schon jetzt ist ihr Drang nach Lateinamerika, Asien, Süd- und Osteuropa, wo sie soviel bessere Arbeitsmöglichkeiten finden, ziemlich ausgeprägt. NRO sollten aber von sich aus nicht auch noch zur Marginalisierung Afrikas beitragen.

Trotz der vorgebrachten Bedenken ist die Stärkung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit schon deshalb unumgänglich, weil gerade bezüglich der ärmsten Länder die staatliche bilaterale Zusammenarbeit an ihre Grenzen stößt. Trotz der Einwände ist auch das neue europäische Konzept der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten ein großer und Hoffnung erweckender Schritt nach vorn. Jedoch, und auch daran ist zu erinnern, bergen auch gute Ansätze neue Quellen für Enttäuschungen und manchmal haben auch gute Absichten und Aktivitäten negative Wirkungen. Das gilt nicht nur für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch für NRO, die manchmal sehr naiv und blauäugig, gelegentlich auch arrogant und vor Fehlern nicht frei sind.

Deshalb lassen sie mich an einige Grundsätze erinnern, die generell für die NRO-Arbeit, besonders aber auch für die Zusammenarbeit in der post-Lomé Zeit zwischen NRO und EK gelten:

NRO werden ihrem Selbstverständnis und ihren gesellschaftlichen Grundlagen nicht gerecht, wenn sie sich nicht als selbstständige Partner, sondern als Durchführungsorganisationen öffentlicher EZ verstehen oder gerieren. Sie haben eine komplementäre und subsidiäre Rolle. Was sie wirklich leisten können, bedarf im Einzelnen sehr genauer Prüfung. Nur durch sorgfältige Strategiediskussionen für einzelne Länder und Regionen kann ermittelt werden,

für welche Aufgaben sie besonders geeignet sind und für die sie dann auch gefördert oder möglicherweise auch beauftragt werden sollen. Obwohl die NRO seit Jahren in der BRD an den sog. Ländergesprächen des BMZ teilnehmen, sind wir von einem derartigen Verfahren weit entfernt. Auf EU Ebene gibt es so etwas nicht einmal im Ansatz. Nur im Rahmen einer derartigen konzeptionellen und konkreten Diskussion kann aber bestimmt werden, welche Aufgaben die NRO übernehmen können und erst dann kann verhandelt werden, ob ihnen diese Rolle auch übertragen werden kann.

Für diese konzeptionelle Diskussion fehlen uns heute weitgehend brauchbare Unterlagen. Über die Arbeit aller Nord-NRO in einem bestimmten Land, über ihre Zusammenarbeit mit Süd-NRO, über deren gesellschaftliche und politische Einbettung gibt es keine wirklich gesicherten Erkenntnisse. Deshalb ist auch die Diskussion zwischen NRO und öffentlichen Geberinstitutionen und -organisationen oft so frustrierend, weil ideologiebestimmt über Mutmassungen diskutiert wird, aber nicht über die Realität.

Die EK wäre daher meiner Meinung nach gut beraten, wenn sie wenigstens für einige der afrikanischen Länder zusammen mit den dort arbeitenden europäischen NRO und den lokalen zivilgesellschaftlichen Partnern und sofern möglich, auch unter Einschluß der Regierungen, eine Konzeption erarbeiten würde, worin die subsidiäre und komplementär Rolle von NRO bestehen könnte.

Bei ihrer Zusammenarbeit mit den NRO sollte die Kommission in Zukunft auch in ihrem eigenen Interesse darauf achten, daß gerade die NRO die natürlichen Verbündeten für eine Stärkung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit sind. Der Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit ist nicht nur in der Politik, sondern auch in der Öffentlichkeit stark gesunken. Das liegt auch daran, daß diejenigen, die sich für die Entwicklungszusammenarbeit einsetzen, von den großen Rückschlägen enttäuscht sind und sich fragen, ob das Geld, das von der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit ausgegeben wird, wirklich richtig eingesetzt wird. Die europäische Entwicklungszusammenarbeit, die kaum einer kennt, hat dabei noch schlechtere Karten, als die bilaterale Hilfe. Ich habe manchmal den Eindruck, daß die Beamten in Brüssel noch nicht eingesehen haben, daß die NRO als Partner und Verbündete wichtig sind und nicht nur lästige Antragsteller darstellen.

Ich hoffe, daß wir im Verlauf des heutigen Tages weitere Anregungen dafür kommen, wie die Zusammenarbeit der Kommission mit den Nichtregierungsorganisationen wirklich zu einem Aktivposten für die neue EU/AKP-Konvention gemacht werden kann.

Dezentralisierte Kooperation – eine neue Chance für partizipatorische Entwicklung?

Dr. Volker Kasch (Deutscher Entwicklungsdienst)

Einführung

Die Dezentralisierte Kooperation ist ein wichtiges neues Element, das in den Lomé IV-Vertrag aufgenommen worden ist, um den Akteurskreis der Entwicklungszusammenarbeit in den AKP-Ländern auszuweiten und insbesondere um auch private Träger mit einzubeziehen, wie z. B. Nichtregierungsorganisationen (NRO). Auf diese Weise wollte die EU ihren eigenen Handlungsrahmen über die Kooperation mit den Regierungen ausweiten. Zudem sollte ein Instrument geschaffen werden, um einen Beitrag zur Förderung von Demokratie, Menschenrechten sowie der Implementierung der Dezentralisierungsbemühungen zu leisten.

Während die EU ein deutliches Interesse formulierte, diese Regelung in den Vertrag aufzunehmen, bestand dagegen auf Seiten der AKP-Staaten kein vergleichbares Interesse, da sie darin eine Einschränkung ihrer eigenen Handlungskompetenzen sahen. Bezüglich der Implementierung des Konzepts der Dezentralisierten Kooperation gibt es bisher leider keine großen Erfolgsmeldungen. Vielmehr hat sie sich als äußerst schwierig gestaltet, da von der Kommission weder klare Vorgaben gemacht worden sind, wie Programme der Dezentralisierten Kooperation umzusetzen seien, noch die EU-Delegationen in den AKP-Staaten in ausreichender Weise über die Konzeption informiert worden sind. Zudem wurde die vertraglich festgelegte Maßgabe, Mittel aus dem europäischen Entwicklungsfond (EEF) für die Dezentralisierte Kooperation zur Verfügung zu stellen und dafür eine feste Mittelsumme zu markieren, nur von wenigen AKP-Regierungen erfüllt.

Die Diskussion über die Dezentralisierte Kooperation sollte meines Erachtens perspektivisch unter der Fragestellung geführt werden, wie ein erfolgreiches Konzept der Dezentralisierten Kooperation im Rahmen eines künftigen Lomé-Vertrages verankert werden kann. Zentrales Kriterium wäre hierbei, inwieweit die Dezentralisierte Kooperation einen wirksamen und eigenständigen Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaft in den AKP-Ländern leisten kann. Das Mandat der EU-Kommission zur Aushandlung eines künftigen Abkommens eröffnet hier gute Chancen, da im Rahmen der Bildung neuer Partnerschaften die Bedeutung und der Stellenwert der Zivilgesellschaft für die wirtschaftliche und politische Entwicklung der AKP-Länder erheblich aufgewertet wurde. Die Nichtregierungsorganisationen sollten diese Chancen offensiv nutzen, um die Formulierung eines wirksamen Konzepts Dezentralisierter Kooperation zu beeinflussen.

1. Was bedeutet die Dezentralisierte Kooperation?

Als Beitrag zur Umsetzung der Ziele der EU in Entwicklungszusammenarbeit "Förderung von Demokratie und Menschenrechten und partizipativer Entwicklung" hat die EU die Artikel 20 bis 22 unter der Überschrift "Widening Participation in Co-operation" in das Vertragswerk eingeführt. Dies geschah durchaus gegen den expliziten Willen der AKP-Regierungen. Im Bericht der Kommission der EU "Über die Umsetzung der Dezentralen Zusammenarbeit" vom März 1996 heißt es:

"Die Aufnahme der Dezentralen Zusammenarbeit in die Kooperationstätigkeit der Gemeinschaft verdeutlicht den Willen, das Spektrum der Akteure der Zusammenarbeit mit dem Ziel zu erweitern, die entwicklungspolitischen

Kompetenzen und Initiativkraft in den Drittländern, wie auch in Europa besser zu mobilisieren. Hierbei ist in erster Linie an Akteure wie Nichtregierungsorganisationen (NRO), dezentrale öffentliche Instanzen, Vereinigungen (z.B. im ländlichen und städtischen Bereich oder auf Berufsebene), Genossenschaften, Unternehmen und Wirtschaftskreise, Gewerkschaften und generell alle tragenden Kräfte der Zivilgesellschaft in Europa und im Süden gedacht, die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Dritten Welt beitragen könnten".

Damit soll der Lomé-Vertrag, der ein zwischenstaatlicher Vertrag zwischen AKP-Staaten und der EU ist, auch auf andere private Akteure ausgeweitet werden. Im neuen Verhandlungsmandat der EU ist dies weitaus prägnanter formuliert worden. Mit Hilfe des Konzepts der Dezentralisierten Kooperation soll ein breites Spektrum dezentraler Akteure in die Lage versetzt werden, Programme mit Finanzmitteln aus der EEF-Quote des jeweiligen Landes zu finanzieren. Eine Förderung konnte bisher aber nur mit der Zustimmung der jeweiligen Regierung erfolgen und dort mit dem dafür zuständigen National Authorising Officer (NAO). In dieser Vetomacht auf Seiten der AKP-Regierungen liegt auch ein wesentlicher Grund für die insgesamt geringe und enttäuschende Umsetzung dieses Konzepts, da die AKP-Regierungen die Verfügung der Finanzmittel aus dem EEF exklusiv für sich beanspruchten.

"Die Dezentrale Zusammenarbeit ist somit also nicht als neues Instrument zu verstehen, sondern vielmehr als ein anderer Ansatz, der die herkömmlichen Konzeptions- und Durchführungsformen der Zusammenarbeit ergänzt".

Diese Aussage des gerade zitierten EU-Berichts, unterstreicht die Vorstellung der Kommission, daß Dezentralisierte Kooperation von ihr als ein politisches Konzept verstanden wird, das den Institutionen der Zivilgesellschaften in den AKP-Ländern einen höheren Autonomie- und Gestaltungsspielraum verschaffen soll. Denn eine Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen war bereits in den Lomé I bis III Abkommen in der Umsetzung von Mikroprojekten möglich. Dabei handelte es sich aber um sehr begrenzte Maßnahmen, die zudem mit keinen eigenen Entscheidungskompetenzen verbunden waren. Auch der finanzielle Umfang war sehr begrenzt. Innerhalb der ersten drei Lomé-Abkommen sind weniger als 2,5 % der EEF-Mittel dafür verwandt worden. In deutlicher Abgrenzung, bzw. in einer bewußten qualitativen Weiterentwicklung sollte die Dezentralisierte Kooperation dieses Manko aufheben und den dezentralen Akteuren einen eigenen Handlungs- und Entscheidungsspielraum zubilligen.

Die Umsetzung zeigt jedoch kein sehr erfolgreiches Bild. Zumindest bleibt sie weit hinter den Erwartungen sowohl der Kommission als auch der europäischen NRO zurück. Aus meinem eigenen Arbeitsbereich, dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED), kann ich berichten, daß der DED an der Umsetzung von Programmen der Dezentralisierten Kooperation sowie von Mikroprojekten in den drei westafrikanischen Ländern Niger, Mali und Tschad beteiligt ist. Zwar wird das Programm z.B. im Niger offiziell unter der Bezeichnung "Dezentralisierte Kooperation" durchgeführt, aber es zeigt sich jedoch deutlich, daß es sich hierbei vorwiegend um die Verwaltung von EEF-Mitteln zur Durchführung von begrenzten Mikroprojekten durch lokale NRO handelt. Auch wenn damit durchaus sinnvolle und nachhaltige Aktivitäten finanziert werden, ist doch die entwicklungspolitisch angestrebte qualitative Verbesserung der Dezentralisierten Kooperation in keinem der drei Länder gelungen.

Im Rahmen des Mid Term Review der Lomé IV Konvention, der zu einigen Revisionen des Vertrages geführt hat, sind die Artikel 20 bis 21 in den Artikel 251 der revidierten Fassung

von Mauritius überführt worden. Besonderes Gewicht wird in dieser Vertragsformulierung darauf gelegt, daß *"jeweils gleichartige Akteure in den AKP-Staaten und der Gemeinschaft gemeinsame Anstrengungen unternehmen und ihre Mittel zusammenlegen. Mit dieser Form der Zusammenarbeit wird vor allem bezweckt, die fachliche Kompetenz, die neuartigen Vorgehensweisen und die Mittel der Akteure der dezentralen Zusammenarbeit für die Entwicklung der AKP-Staaten nutzbar zu machen"* (Artikel 251 a). Meiner Ansicht nach ist hiermit die Konzeption der Dezentralen Kooperation weiter kompliziert worden. NRO, wie z.B. "Towns and Development", deren Arbeitsprinzip auf der gegenseitigen Partnerschaft beruht, haben damit neue Handlungsmöglichkeiten erhalten. Von Towns and Development sind bereits einige Programme in verschiedenen AKP-Ländern durchgeführt worden.

Auch im Rahmen der Revisionsverhandlungen ist die Kritik der Nichtregierungsorganisationen des Liaison Komitees nicht aufgenommen worden, daß die zentrale Barriere der Vetomacht der AKP-Regierungen eingeschränkt werden müßte. Denn weiterhin verbleibt die letzte Entscheidung über die Mittelvergabe beim Vertreter der jeweiligen AKP-Regierung. Gleichzeitig muß auch auf ein häufiges Mißverständnis hingewiesen werden, daß es sich bei der Dezentralisierten Kooperation weder um ein in den AKP-Ländern eingerichteten Fonds handelt, noch um eine Budgetlinie EU. Die von der Abteilung "Dezentralisierte Kooperation und Zivilgesellschaft" verwaltete Budgetlinie zum Thema Dezentralisierte Kooperation, dient nicht der Umsetzung von Programmen, sondern der Finanzierung von vorbereitenden Maßnahmen wie z. B. Workshops und Studien.

Das Liaison Komitee der europäischen Nichtregierungsorganisationen führt seit einigen Jahren in enger Kooperation mit der Kommission (DG VIII / Abteilung Dezentralisierte Kooperation und Zivilgesellschaft) ein Projekt durch, um eine intensive Informationsarbeit zu leisten. Den Vorläufer bildete eine von mir damals geleitete Arbeitsgruppe, die einen ersten Workshop in Harare/Simbabwe im Jahre 1994 veranstaltet hat. Dieser Workshop machte deutlich, daß die Kommission es in eklatanter Weise versäumt hat, eine aktive Informationspolitik sowohl gegenüber den in Frage kommenden dezentralen Akteuren in den AKP-Ländern, als auch gegenüber den eigenen EU-Delegationen zu betreiben. Gleichzeitig zeigte sich in diesem Workshop, daß die Nichtregierungsorganisationen in Afrika von ihren Regierungen nicht in erster Linie als Partner in der Entwicklungszusammenarbeit gesehen werden, sondern vielmehr als feindlich gesinnte Vertreter von Oppositionsgruppen. Dazu kommt noch das finanzielle Argument, daß die Regierungen exklusiv über die EEF-Mittel verfügen wollen, was von der Regierung von Zimbabwe auf der Konferenz deutlich artikuliert wurde. Damit ist jedoch eine grundsätzliche Voraussetzung für die Umsetzung wirksamer Maßnahmen der Dezentralisierten Kooperation nicht gegeben. Denn auch wenn sie darauf abzielen, ein kooperativeres Staat-NRO-Verhältnis herzustellen, so setzt eine Zusammenarbeit jedoch eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft voraus.

Jean Bossuyt vom European Centre for Development Policy Management (ECDPM) in Maastricht hat in seinem Artikel im Überblick (2/97) deutlich die verschiedenen Faktoren, die zu einer mangelnden Umsetzung des Konzepts geführt haben, beschrieben. Gleichzeitig weist er auf einen wichtigen Faktor hin, der die Rolle der Nord-NRO betrifft. Sollte es künftig gelingen, daß in substantieller Weise NRO in den AKP-Ländern Mittel des EEF für ihre Programme umsetzen können, dann berührt dies auch erheblich die Rolle der Nord-NRO. Traditionell war ihre Rolle die eines Finanzgebers für ihre Partner im Süden. Sollte dies nicht mehr die entscheidende Basis der Kooperation sein, dann müssen sie einen Funktionsmangel vollziehen in Bezug auf zwei Gebiete: 1. Verstärkte Umsetzung von Maßnahmen des Capacity Building und 2. intensivere Aktivitäten der Lobbyarbeit in der eigenen Gesellschaft sowie auf EU-Ebene.

Die häufig geäußerte Kritik, daß eine derartige "Direktkooperation" von Süd-NRO durch die EU zu einer Einschränkung der Handlungsautonomie der NRO führen wird, mag in einigen Fällen berechtigt sein, jedoch scheint sie mir eher ein defensives Argument zu sein, um die Süd-NRO als Partner auch für die Finanzierung durch Nord-NRO zu behalten. Hier müssen beide Seiten noch Lernprozesse durchmachen, um konstruktiv ein gewandeltes Rollen- und Funktionsverständnis zu entwickeln.

2. Perspektiven für die Dezentralisierte Kooperation in einem künftigen Lomé Abkommen

Wie ein roter Faden zieht sich durch das Verhandlungsmandat der EU die Zielsetzung, "die Partnerschaft auf ein breiteres Spektrum von Akteuren auszudehnen". Die EU spricht hier von einer "aktiven und strukturierten Zivilgesellschaft". Unter Punkt 2.7 heißt es explizit "Die Parteien werden ihre Option für eine verstärkte dezentralisierte Zusammenarbeit bekräftigen". Und weiter unten heißt es, "für nichtstaatliche Akteure werden Mittel zur Verfügung gestellt". Betrachtet man jedoch die Position der AKP-Staaten, zeigt sich hier das gewohnte Argumentationsmuster. Die Deklaration von Libreville, die eine erste Reaktion der AKP-Staaten auf das Grünbuch der EU darstellt, enthält keinerlei Hinweis auf das Thema der Dezentralisierten Kooperation und auch die Zivilgesellschaft findet keine Erwähnung. In einem Seminar afrikanischer NRO in Entebbe/Uganda haben die dort vertretenen NRO der AKP-Länder deutlich ihre Kritik und ihren Unmut an dieser restriktiven und defensiven Haltung der AKP-Regierungen geäußert.

Demgegenüber enthält das eigene Verhandlungsmandat der AKP-Länder einen erheblichen Fortschritt, denn dort heißt es unter Punkt 113:

"The new agreement should foster greater participation of all agents of the ACP civil society including private sector and decentralised agents. In order to strengthen civil society capacity to accept this challenge, it will be necessary to agree on a conceptual approach as well as the associated operational policies. Consideration should be given to the situation of more EDF-financed projects being channelled through ACP civil society organisations in areas which these organisations have a comparative advantage within the framework of objectives and priorities set by the state, and provided that the civil society partners can agree on a mechanism of representation amongst themselves and decision-making that is fair, transparent and effective".

Der in dieser Passage enthaltene Satz "within the framework of objectives and priorities set by the state" kennzeichnet jedoch recht deutlich die klare Haltung der AKP-Staaten, daß ihnen an einer Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf Institution ihrer Zivilgesellschaft nicht gelegen ist. Im Laufe der Verhandlungen im nächsten Jahr wird sich zeigen, inwieweit die EU-Kommission Willens und in der Lage ist, mit den AKP-Regierungen ein Verhandlungsergebnis zu erzielen, das die autonome Rolle der Zivilgesellschaft akzeptiert.

3. Hinweise und Kriterien für ein künftiges Konzept der Dezentralisierten Kooperation

- 1) Respektierung der Entscheidungsautonomie der dezentralen Akteure im Rahmen eines auszuhandelnden Abkommens;
- 2) die Schaffung institutioneller Mechanismen zur Einbeziehung von Vertretern der Zivilgesellschaft in einen Politikdialog über Entwicklungsprogramme und die Eröffnung von Möglichkeiten eines direkten Dialogs zu Zivilgesellschaften der EU;

- 3) Einrichtung eines separaten Finanzierungsfonds aus Mitteln des EEF (wie es im Grünbuch auch als eine Option vorgeschlagen wird) für Dezentralisierte Kooperation. Gleichzeitig muß dafür Sorge getragen werden, daß Vertreter der Zivilgesellschaft an der Formulierung der Bewilligungskriterien sowie an der Entscheidung über die Mittelvergabe beteiligt werden. Hierbei kommt es wesentlich darauf an, die Vetomacht der AKP-Regierungen einzuschränken.
- 4) Die EU sollte sich zu einer offensiven Informationsarbeit in den AKP-Ländern bekennen. Sie sollte nach dem Vorbild der Weltbank in jeder Delegation eine Person einstellen, die für die Zusammenarbeit mit Institutionen der Zivilgesellschaft zuständig ist.
- 5) Die Nichtregierungsorganisationen in der Europäischen Union müssen sich entsprechend einem Funktions- und Rollenwandel unterziehen, der insbesondere eine aktivere politische Einflußnahme beinhaltet.

Die Rolle der Zivilgesellschaft im Post-Lomé-Prozeß aus Sicht der EU-Kommission

Sigurd Illing (Europäische Kommission)

Es scheint, daß "Zivilgesellschaft" zu den Begriffen zählt, die mit der Zeit immer schwieriger zu definieren sind. Das hängt sicher damit zusammen, daß seine Bedeutung ständig wächst und immer mehr Gruppen ihn für sich in Anspruch nehmen. Es ist nun sicher nicht meine Aufgabe, den existierenden Definitionen eine neue hinzuzufügen. Zu einem solchen Unterfangen wäre ich wohl auch nicht genügend ausgewiesen. Für den praktischen Umgang mit Zivilgesellschaft ist es jedoch nötig, von einigen Charakteristiken ausgehen zu können, die ich wie folgt umschreiben möchte :

Zivilgesellschaft besteht aus Gruppen, die sich aktiv für Belange der Gesellschaft einsetzen. Bloße Existenz allein genügt nicht. Insofern gibt es überall Potential für Zivilgesellschaft, ihre tatsächliche Ausformung ist jedoch außerordentlich unterschiedlich, sowohl was Intensität als was Breitenwirkung angeht.

Von Zivilgesellschaft kann erst dann die Rede sein, wenn Gruppen über die legitime Vertretung ihrer Eigeninteressen hinaus übergreifende Anliegen aufnehmen und bereit sind, Bündnisse mit anderen Gruppen einzugehen. Die bloße Vertretung von Berufs- oder Standesinteressen ist noch kein zivilgesellschaftliches Engagement.

Zivilgesellschaft ist bereit und in der Lage in Bereiche vorzudringen, die bisher als besetzt galten, d.h. daß sie von traditionellen insbesondere religiösen Strukturen oder von der Politik schlechthin in Anspruch genommen werden. Zur Zivilgesellschaft gehören daher Begriffe wie Dynamik oder Unruhe oder anders ausgedrückt das nicht-Hinnehmen von gesellschaftlichen Gegebenheiten, die als ungerecht oder anderweitig unangemessen empfunden werden.

Der Rückzug oder die Verdrängung der Politik aus vielen Bereichen im Zuge des Vormarsches der neoliberalen Ideologie hat in den Industrieländern Platz geschaffen für Zivilgesellschaft, d.h. für diejenigen, die nicht bereit sind, dem Markt die alleinige Regelfunktion auch in der Gesellschafts- oder Sozialpolitik zu überlassen. In Entwicklungsländern gibt es das vergleichbare Phänomen des Rückzugs des Staates aus vielen Verantwortungsbereichen, bedingt sehr oft durch eine Kombination aus fehlender Kompetenz und mangelnden Finanzmitteln. Auch dort stößt die sich formierende Zivilgesellschaft vielfach in faktische Leerräume vor, befindet sich jedoch häufig im Konflikt mit Autoritäten, die Zuständigkeiten verteidigen ohne sie wirklich wahrnehmen zu können.

Wenn im Bereich der Entwicklungspolitik von Zivilgesellschaft die Rede ist, sind hier gleichzeitig die entwickelten Länder oder Regionen wie auch die Entwicklungsländer selbst angesprochen. Es wird davon ausgegangen, daß die Zivilgesellschaften der Länder die Entwicklungshilfe leisten, Interesse zeigen, sich dieser Aufgabe anzunehmen, indem sie sich einerseits direkt in Entwicklungsprozesse einschalten und andererseits die Anstrengungen der staatlichen Seite kritisch begleiten und zu beeinflussen suchen.

Die Zivilgesellschaften der Entwicklungsländer, soweit es ihnen möglich ist, eine aktive Rolle zu spielen, haben ebenfalls eine doppelte Aufgabenstellung übernommen. Einerseits sind sie bereit – oft aus Mangel einer brauchbaren Alternative – selbst Entwicklungsaufgaben zu

übernehmen, insbesondere im sozialen Bereich, andererseits erheben sie den Anspruch, bei der Festlegung staatlicher Leitlinien und Programme der Entwicklung gehört zu werden. Es ist insbesondere dieses Ansinnen, das häufig zu Konflikten mit staatlichen Stellen führt und dort den Eindruck verstärkt, Zivilgesellschaft sei als solche staats- oder zumindest regierungsfeindlich.

Daß Geberorganisationen angesichts der wachsenden Bedeutung der Zivilgesellschaft im Bereich der Entwicklung mit Organisationen, die diese vertreten, zusammenarbeiten wollen, ist naheliegend. Die Europäische Kommission hat diesen Weg schon recht früh beschritten. Als andere große Akteure in diesem Bereich, etwa die Weltbank, NRO noch weitgehend ignorierten, hatte die Kommission bereits Kooperationsprogramme mit europäischen NRO auf den Weg gebracht, die in der Zwischenzeit ständig ausgebaut wurden. Inzwischen gibt es neben der "großen" Budgetlinie zur Kofinanzierung von NRO-Projekten eine ganze Reihe anderer Budgettitel, auf die NRO zurückgreifen können.

Parallel zur Verstärkung und Erweiterung des finanziellen Engagements hat sich ein intensiver Dialog zwischen Kommission und NRO-Vertretern entwickelt, der in der nachhaltigen und erfolgreichen Beteiligung von NRO an der Diskussion über das Grünbuch zu Post-Lomé ihren bisherigen Höhepunkt fand. NRO haben in erheblichem Ausmaß die Strategieüberlegungen der Europäischen Kommission beeinflusst. Zielvorgaben wie Armutsbekämpfung und innovative Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit wie dezentralisierte Kooperation sind im wesentlichen durch NRO aus der Zivilgesellschaft in die Politik der Europäischen Kommission transportiert worden.

Während sich die Zusammenarbeit zwischen europäischen NRO und der Kommission verbreiterte und vertiefte, öffnete sich die letztere auch allmählich für engere Kontakte mit Partnern in Entwicklungsländern neben den dortigen Zentralregierungen. Dieser Prozeß war deshalb schwierig und langwierig weil das gesamte System der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere mit AKP-Staaten ganz auf die Partnerschaft mit Regierungen abgestellt war. Volle Souveränität der Partnerstaaten war eine Maxime, die in ihrer realen Umsetzung im Zeitalter des Post-Kolonialismus und des Kalten Krieges keineswegs eine Selbstverständlichkeit war. Partnerschaft mit verbrieften Rechten auch für die Nehmerseite war ein Konzept, das sich die Kommission auf die Fahnen geschrieben hatte und erfolgreich verteidigte.

Regierungen von Entwicklungsländern, die ihre Zuständigkeit und ihre Entscheidungsbefugnisse in vieler Weise infrage gestellt sahen, reagierten häufig irritiert, wenn Entwicklungspartner sich anschickten, auch innerhalb ihrer direkten politischen Zuständigkeit diversifizierte Ansätze für Zusammenarbeit zu suchen. Wenn dieser Weg dennoch von Seiten der Kommission beschritten wurde, dann vor allem deshalb, weil sich in der Umsetzung ihrer Kooperation mit Zentralregierungen immer wieder das Problem der Effizienz von Entwicklungsmaßnahmen stellte. Der praktische Ausschluß derer, die etwas herablassend die "Begünstigten" genannt werden, von der Planung und Durchführung dieser Maßnahmen, hat nachweislich deren Nachhaltigkeit wesentlich vermindert, oft sogar geradezu ausgeschlossen. Aus dieser Erkenntnis erwachsen Instrumente wie das Programm der Mikromaßnahmen und später die dezentralisierte Kooperation, deren "mainstreaming" für die Zukunft vorgesehen ist.

Während der Ansatz der Mikroprojekte sich im wesentlichen darauf beschränkte, in der Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen nachgeordnete Behörden und lokale Instanzen einzuschalten, brachte die dezentralisierte Kooperation einen ersten Durchbruch in Richtung Zivilgesellschaft, da nun auch NRO, lokale Gruppen und andere private Vereinigungen als

Projektträger infrage kommen. Die AKP-Partnerregierungen beobachteten diese Tendenz in den meisten Fällen mit wenig Enthusiasmus. Sie haben sich in der Folge erfolgreich bemüht, die letzte Kontrolle über die Mittelvergabe zu behalten und damit das Initiativrecht der dezentralisierten Akteure in engen Grenzen zu halten.

Zu dem Ansatzpunkt Effizienz und Nachhaltigkeit, der wegführt von der Ausschließlichkeit der Zusammenarbeit mit Zentralregierungen traten in den letzten Jahren immer stärker Überlegungen politischer Natur. Es wurden Konsequenzen gezogen aus der Erkenntnis, daß die Forderung nach demokratischen Strukturen und Achtung der Menschenrechte nicht getrennt behandelt werden kann von Vergabe von Mitteln der Entwicklungshilfe. Der Vorwurf, daß durch "neutrale" Mittelvergabe in bestimmten Fällen indirekt undemokratische Regime gestützt würden, wurde ernst genommen und führte zu Überlegungen, über die Unterstützung nichtstaatlicher Organisationen demokratische und rechtsstaatliche Strukturen zu fördern. Dazu bot sich insbesondere die Zusammenarbeit zwischen NRO des Nordens mit solchen des Südens an, die von der Kommission gefördert wurde und wird.

Die nun begonnenen Verhandlungen über das Partnerschaftsabkommen, das die Lomé-Konvention ablösen soll, basieren für die Kommission auf einem Mandat mit einer Reihe von recht weitgehenden Neuerungen. Dazu gehört vor allem das Kapitel über die Akteure der Entwicklung und die wiederholte Betonung der herausragenden Rolle der Zivilgesellschaft. Seitens der Verhandlungspartner, der Vertretung der AKP-Staaten, war allerdings das Interesse an weitgehenden Neuerungen des bisherigen Systems von vornherein gering. Es herrscht dort die Sorge, daß die Auffächerung der Entwicklungspartnerschaft unter voller Einbeziehung dezentralisierter Strukturen die Planungs- und Finanzhoheit der Regierungen untergraben könnte. Darüber hinaus wird die Zivilgesellschaft insgesamt sehr kritisch beurteilt und – oft zu Recht – eher auf Seiten der jeweiligen Opposition vermutet.

Es kann daher bereits als Erfolg bewertet werden, daß es möglich war, in einer der technischen Unterkommissionen ein gemeinsames Papier zu erstellen, das die Rolle der Zivilgesellschaft ernsthaft anspricht. Dies bedeutet allerdings nicht, daß bereits Übereinstimmung besteht über konkrete Kriterien zur Definition der tatsächlichen Rolle dieser Zivilgesellschaft in der politischen Diskussion über Entwicklungsplanung, in der Festlegung von sektoralen und regionalen Zielsetzungen und in der Durchführung dieser Maßnahmen. Die AKP-Staaten sind am ehesten bereit, den letzten Punkt ins Auge zu fassen, während insbesondere die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den politischen Dialog mit ausländischen Partnern größere Schwierigkeiten bereitet.

Aus der Sicht der Kommission sind jedoch alle drei Bereiche eng miteinander verknüpft und müssen im Verbund behandelt werden. Dezentralisierte Zusammenarbeit kann sinnvollerweise nicht nur darin bestehen, daß nicht-zentralen Partnern Durchführungsaufgaben übertragen werden, die Verantwortung für Entscheidungen jedoch auf der zentralen Ebene verbleibt. Ohne Zweifel werden die AKP-Regierungen versuchen, die Relevanz von dezentralisierten Modellen zu begrenzen. Dies erklärt sich aus dem Streben, über möglichst ungeschmälerte Entscheidungsgewalt zu verfügen und gleichzeitig über den Zugang zu Finanzmitteln die Kontrolle über die Akteure, insbesondere die Vertreter der Zivilgesellschaft zu behalten.

Im Rahmen der dezentralisierten Kooperation, die den Ansatz der "Entwicklungsakteure" praktisch umsetzt, kann die Zivilgesellschaft gemeinsam mit dezentralen staatlichen Organen und dem Privatsektor ihren Platz finden. Dies dürfte für die betroffenen Regierungen eher akzeptabel sein als eine isolierte Rolle der Zivilgesellschaft als privilegierter Partner in der

Entwicklungszusammenarbeit. Es wird Aufgabe der Kommission sein, in den laufenden Verhandlungen sicherzustellen, daß die Vertreter der Zivilgesellschaft, insbesondere die NRO in diesem Kontext ihre Identität behalten. Eine Formel die ihnen Verantwortung überträgt, ohne einen entsprechenden Anteil am Entscheidungsprozeß zu gewährleisten, muß in jedem Fall vermieden werden.

NRO als eigenständige Akteure oder Durchführungsgehilfen – Anmerkungen zu Selbstverständnis und Rolle von NRO im Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit

Dr. Dagmar Fuchs-Schmitz (Kindernothilfe)

Als letzten Beitrag zu diesem Studientag möchte ich die bisherige Diskussion um einige Aspekte der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den europäischen NRO erweitern.

Wenn sich meine Vorredner stärker auf die Beziehung zwischen der EK und den verschiedenen Akteuren im Süden konzentriert haben, so möchte ich abschließend den Blickwinkel wechseln und hinterfragen, wie sich die Beziehung der EK zu den NRO hier in Europa praktisch gestaltet und welche Perspektiven für die Zusammenarbeit sich hieraus ergeben.

Ich denke, es ist richtig zu sagen, daß NRO im Bereich der EZ grundsätzlich eine sehr positive Einstellung, ja Erwartungshaltung den europäischen Instanzen gegenüber haben, wie auch die vorhergehende Diskussion gezeigt hat.

Doch im tatsächlichen Umgang macht es die EK den NRO nicht leicht:

Als Sprecherin der AG Kofinanzierung in VENRO und als Vorsitzende der DFWG und -last not least- als Mitarbeiterin in einer NRO, beschäftigen mich seit vielen Monaten verschiedene Diskussionen zwischen NRO und EK, die leider häufig eher kontrovers ablaufen.

Da ist die Forderung von NRO nach mehr Transparenz und - ganz praktisch - einer veränderten Informationspolitik der EK, z.B. wenn es um die Überarbeitung so wesentlicher Kernelemente der Zusammenarbeit wie die Allgemeinen Bedingungen oder den neuen Standardvertrag geht.

Da gibt es die sehr konkrete Sorge um den Erhalt von Arbeitsstrukturen innerhalb der EK, die auf die spezifischen Anforderungen von NRO Rücksicht nehmen, ein spezielles "Fein-tuning" auf die Bedürfnisse des Partners, das innerhalb einer so umfassenden Bürokratie wie der Kommission leicht untergehen kann.

Und dann, vielleicht als dritter Punkt, die Argumente für und gegen die Reduzierung der Arbeitssprachen im Bereich der Kofinanzierung, Pläne, die mit der Streichung der deutschen Sprache aus der Zusammenarbeit gleichkommen, eine Entscheidung, die in der Praxis das Aus für mögliche EK-Kofinanzierung für viele kleine und mittlere NRO bedeuten würde.

Es soll heute und hier nicht um die Diskussion dieser einzelnen Schwierigkeiten aus der Zusammenarbeit im Bereich der EZ gehen: denn wenn man mit Kollegen aus NRO aus anderen Bereichen sozialen Organisationen, Menschenrechts- oder Umweltorganisationen, redet, dann wird deutlich, daß eigentlich alle über vergleichbare Probleme berichten können.

Diese Probleme zeigen nur exemplarisch die Schwierigkeiten im Verhältnis der EK zu NRO; Sie sind Symptome für einen tiefgreifenden Wechsel, der sich in bezug auf die Einschätzung der Rolle der europäischen NRO innerhalb der Kommission abzeichnet.

Bezüglich der Frage nach der zukünftigen Rolle der europäischen NRO werden unterschiedliche Positionen vertreten, die sich z.T. in der sozialwissenschaftlichen Diskussion um die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Sektoren einer Gesellschaft wiederfinden.

In dieser Diskussion geht es um das Zusammenspiel der Sektoren Staat, Markt und Dritter Sektor, denen je nach politischer Überzeugung unterschiedliche Rollen zugeordnet werden.

Der Staat mit der Regierung auf verschiedenen Ebenen (auch der lokalen) und mit den entsprechenden Verwaltungen, die ihre Interessen in Recht und Gesetz ausdrücken und durchsetzen können, und der Markt, der nach den Regeln des profitablen Austauschs von Gütern organisiert ist, bilden die beiden großen, formalen Sektoren.

Vermittelnd zwischen der Bevölkerung und diesen Sektoren steht der sogenannte Dritte Sektor oder auch Intermediärer Sektor.

Dieser Sektor wird im wesentlichen bestimmt durch die Zivilgesellschaft, die vor allem aus den freiwilligen Vereinigungen der Bürgerinnen und Bürger (z.B. Initiativen, Vereine, Clubs oder privaten Stiftungen) besteht.

Was dieses Zusammenwirken angeht, gibt es - mindestens - zwei verschiedene Denkschulen, die sich in ihren Grundannahmen und den daraus resultierenden Handlungsmustern deutlich voneinander abgrenzen.

Im ersten Modell werden die drei Sektoren als gleichwertig nebeneinander und aufeinander bezogen gestellt. Der Dritte Sektor, also auch die NRO, bilden dabei eine notwendige Brücke zwischen den formalen Sektoren und der Bevölkerung, sind deren Sprach- und Hörrohr und bieten einen Kanal, über den die Vorstellungen der Bevölkerung in die Entscheidungsfindung des Staates und in die Ausgestaltung des Marktes effektiv eingebracht werden können.

In diesem Sinne sind NRO als direkter Ausdruck der Zivilgesellschaft eng verbunden mit der Durchsetzung und Garantie von Bürger- und Freiheitsrechten, der Aufbau und Verwirklichung von Demokratie und mit der Vorstellung, daß staatliche Macht und auch das Wirken des Marktes letztlich von der Bevölkerung kontrolliert werden muß. Nach diesem Konzept braucht der dauerhaft demokratische Aufbau einer Gesellschaft einen Dreiklang, in dem jeder Sektor gemäß seiner spezifischen Charakteristik als ein Gegenüber und Partner anerkannt ist.

Die andere Schule geht davon aus, daß die eigentlich wichtigen Sektoren allein der Staat und der Markt sind.

Z.B. Hillary Clinton hat in ihrer viel beachteten Rede vor dem World Economic Forum im Februar diesen Jahres die Rolle der Zivilgesellschaft und ihr Zusammenwirken mit Staat und Markt ausführlich beschrieben.

Danach reiche das möglichst optimale Zusammenwirken dieser beiden Sektoren, um Entwicklungen nach vorne zu treiben, wobei davon ausgegangen wird, daß prinzipiell so viel wie möglich über den Markt geregelt und die Steuerpolitik des Staates so eng wie möglich ausgelegt werden sollte. Der Dritte Sektor soll in diesem Modell vor allem dann einspringen, um die Bereiche abzudecken, die sich dem Zugriff von Markt und Staat entziehen. In diesem neo-liberal geprägten Modell nimmt der Dritte Sektor demnach eine eher untergeordnete Rolle ein, - er ist in diesem Sinne funktional zur Schaffung gesellschaftlicher Befriedung und damit stabiler Regierungen, eine notwendige Voraussetzung für eine prosperierende Wirtschaft.

Je nachdem, welcher Ansatz vertreten wird, ergeben sich daraus sehr unterschiedliche Einschätzungen der Rolle von NRO:

In der marktorientierten Sicht haben NRO eine dienende Funktion, sie sind ein weiteres Instrument, um sicherzustellen, daß möglichst ideale Bedingungen für eine umfassende Entwicklung bestehen, die sich vor allem auf wirtschaftliche Leistung gründet - NRO als "Ausputzer" für Marktversagen und Lücken in der staatlichen Leistung.

NRO werden in diesem Sinne instrumentalisiert für die Erreichung übergeordneter Ziele, definiert von Staat und Markt.

Werden NRO als Ausdruck der Zivilgesellschaft gesehen, ergibt sich ein völlig anderes Bild: dann sind sie Auslöser und Ergebnis demokratischer Prozesse, sie sind Ausdruck der Bevölkerung, einen Teil ihrer Angelegenheiten autonom und verantwortlich zu regeln und politische Teilhabe einzufordern.

Die Zivilgesellschaft beinhaltet auch den Raum, der ihren Organisationen zur Entfaltung zugestanden wird. Sie ist eine notwendige Voraussetzung für eine demokratische gesellschaftliche Entwicklung - NRO sind dann als dritte Kraft ein unabhängiges Gegenüber für Staat und Markt, mit eigenständigen Zielen und darauf abgestimmten Arbeitsweisen.

Diese kurz skizzierten Denkmodelle umreißen den Rahmen, in dem sich die Debatte in der EK um die zukünftige Orientierung ihrer Zusammenarbeit mit NRO abspielt.

In der werden gleichzeitig sehr unterschiedliche, sich scheinbar widersprechende Stellungen bezogen: einerseits mangelt es nicht an Erklärungen zum hohen Wert und unverzichtbaren Beitrag der NRO und ihrer speziellen Arbeitsweisen - andererseits wird angekündigt, die Zusammenarbeit mit den NRO aus ihrer isolierten Position, d.h. ihrer Sonderbehandlung innerhalb der EK, in den Mainstream der von der Kommission unterstützten EZ zu bringen.

Es wird betont, daß weiterhin den NRO das Recht auf Eigeninitiative und Autonomie in ihrer Programmgestaltung zugestanden wird: Trotzdem muß befürchtet werden, daß in Zukunft in ganz anderer Weise als bisher die Übereinstimmung des NRO-Projekts mit den jeweiligen National Indicative Programmes (NIP) eingefordert werden wird - und zwar verstärkt durch die Delegationen der EK vor Ort, was wiederum ein ganzes Bündel von Fragen aufwirft (z.B. nach der adäquaten Personalausstattung der Delegationen, deren Kenntnisse über NRO-Programme, aber auch nach der Transparenz des Entscheidungsprozesses).

Da wird von einer fully fledged partnership gesprochen, auch und gerade im Zusammenhang mit Lomé, die Möglichkeiten zu einer wirklich bedeutungsvollen Teilnahme der NRO am politischen Diskussions- und Entscheidungsprozeß erweisen sich in der Praxis der EK doch als eher begrenzt. An wichtigen Entwicklungen werden NRO nicht beteiligt, in vielen Fällen erst informiert, wenn alles entschieden ist. Der aktive Gestaltungsraum von NRO in der Strukturierung der Zusammenarbeit mit der EK ist äußerst gering.

Zum Teil ist es schon so weit gekommen, daß auch für Teile von NRO-Arbeit zuständige Mitarbeiter der Kommission, z.B. im Bereich der Finance Control, den Unterschied zwischen NRO und kommerziellen Consultings nicht (mehr?) kennen.

Ein EU-Kommissar beschreibt den Eindruck, den manche seiner Kollegen vom Wirken von NRO haben, so "It looks as if NGOs act only around EC-buildings".

Wenn wir Theorie und Praxis der Zusammenarbeit zwischen NRO und EK miteinander vergleichen, dann bleibt so manche wohlklingende Aussage zunächst hohl, dann bleibt die Wirklichkeit hinter den Versprechen zurück.

Es klafft eine Lücke zwischen Wort und Tat - und für eine realistische Einschätzung der Perspektiven scheint es ratsam, uns nach dem zu richten, was tatsächlich umgesetzt wird.

So betrachtet wird die Tendenz der EK deutlich, europäische NRO verstärkt als ein weiteres Instrument der EK zur Umsetzung ihrer politischen Ziele einzusetzen.

Europäische NRO in der EZ scheinen verstärkt als (noch) notwendige Bindeglieder gesehen zu werden, um die z Z stärker ins Blickfeld gerückten Süd-NRO zu erreichen. Dabei sollen dann - wie z.B. bei der dezentralen Kooperation- die europäischen NRO das notwendige back-stopping liefern und das Risiko einer verfrühten direkten Zusammenarbeit der EK mit unbekanntem Süd-Partnern abfedern.

Durch eine solche verengte Sichtweise werden die europäischen NRO tendenziell des eigenständigen Auftrags enthoben.

Die vielen comparative advantages, die Vorteile, wegen derer die NRO Anfang/Mitte der achtziger Jahre als die Hoffnungsträger für eine erneuerte Entwicklungspolitik auch als Partner für die staatlichen Träger so interessant wurden, scheinen heute zumindest für europäische NRO äußerst kritisch hinterfragt zu werden.

In manchen Diskussion kann man gar den Eindruck gewinnen, als kämen die europäischen NRO langsam in den Ruf, die Entwicklung der Süd-Partner zu behindern.

Da wird die Kommission plötzlich zum Wächter über die Ausgestaltung der partnerschaftlichen Beziehung zwischen Süd- und Nord-NRO. Ohne diese Beziehungen hier nun bewerten zu wollen: diese Rolle, zu der sich die Kommission aufschwingt, mutet manchmal schon merkwürdig an.

Neben all den politischen Kräften, die am Werke sind, haben die NRO sich diese Zuspitzung z.T. auch selbst zuzuschreiben: offensichtlich haben wir einige Stationen verpaßt, in denen wir Rechenschaft über die Ergebnisse unserer Arbeit hätten ablegen können. Vielleicht kommt die vom Liaison Komitee erarbeitete NRO-Charta, die als Orientierungshilfe gegen den Wildwuchs im NRO-Feld helfen soll, vielleicht ein wenig spät.

Wenn sich die Vorstellung der Instrumentalisierung der europäischen NRO in der Kommission weiter durchsetzen sollte, wird das nicht ohne Folgen bleiben.

Es würde bedeuten, das enorme gesellschaftliche Potential des Dritten Sektors nicht anzuerkennen, konkret für die NRO in der EZ ginge der Raum verloren, den sie für die Entfaltung ihrer entwicklungspolitischen und europapolitischen Potentiale brauchen.

Entwicklungspolitisch können NRO aufgrund ihrer gesellschaftlichen Verankerung meinungsbildend wirken; Anders als irgendeine Marketingkampagne das könnte, erreichen NRO über die Erfahrungen aus der Projektarbeit, mit authentischen Berichten und persönlicher Betroffenheit viele Menschen über den Kreis ihrer direkten Unterstützer hinaus, Vorurteile können abgebaut und die Bedeutung globaler Interdependenz nachvollzogen werden. So leisten sie einen wichtigen Beitrag zum notwendigen Umdenken im Norden, ohne das Entwicklung im Süden nicht greifen wird.

Gerade durch die Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit untermauern NRO den Stellenwert der EZ allgemein, schaffen Akzeptanz in der Bevölkerung und sind ein wichtiger Faktor für die Legitimation staatlicher Entwicklungspolitik.

Europapolitisch darf man nicht vergessen, daß sich Zivilgesellschaft - so eng der Begriff der civil society auch mit dem Partnerfeld im Süden verbunden ist - selbstverständlich auch auf die Gesellschaft in den europäischen Staaten bezieht:

Die Entwicklungs-NRO in Deutschland repräsentieren zusammen Millionen von Bürgerinnen und Bürgern, die deren Arbeit aktiv unterstützen, finanziell fördern oder als Leser und Nutzer des umfangreichen Bildungsmaterials, als Besucher von Ausstellungen usw. interessiert verfolgen.

Dieser Zugang zu breiten Bevölkerungsschichten befähigt NRO, neue Konzepte und Ideen zu vermitteln, Komplexes herunterzubrechen in einzelne wichtige Botschaften und z.B. auch den Menschen Sinn und Ziel und Nutzen eines vereinten Europas näherzubringen.

Das Konzept der fortschreitenden europäischen Einigung versteht sich nicht von allein, es trifft auf Ängste und Vorbehalte. Es muß übersetzt werden, und die Menschen in den einzelnen Staaten müssen zur aktiven Teilnahme an der Ausgestaltung Europas ermutigt werden - nur dann wird Europa lebendig und dauerhaft lebensfähig.

Nicht umsonst wird immer wieder mehr Bürgernähe der europäischen Institutionen gefordert, der Amsterdamer Vertrag legt dazu ausdrücklich fest, daß Europa nicht auf ein Zusammenwirken der Regierungen der Mitgliedstaaten beschränkt bleiben darf, sondern ausdrücklich die Menschen in den Staaten erreichen muß. Hier ist eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der EK und den NRO unabdingbar - NRO sind wichtige Partner für den Bau eines vereinten Europa.

Für den Aufbau und Erhalt dieser Partnerschaft brauchen die europäischen NRO ein enabling environment, dazu gehören z.B.:

die umfassende Anerkennung der NRO als eigenständige Partner, als Ausdruck der Zivilgesellschaft und als legitime politische Akteure;

die Respektierung des spezifischen Profils von NRO und dessen Berücksichtigung in der Entwicklung und Anwendung von Instrumenten der Zusammenarbeit, und zwar für den politischen Dialog und für die finanzielle Kooperation;

last not least: Festschreibung der Subsidiarität und Komplementarität im Verhältnis zwischen Staat und NRO

Lassen Sie mich abschließend noch einmal kurz zu den eingangs erwähnten praktischen Auseinandersetzungen zwischen NRO und der EK heute zurückkommen:

Ich hoffe in meinem Beitrag klar gemacht zu haben, daß so manche dieser konkreten Reibungspunkte Reflexe eines weit umfassenderen Diskussionsprozesses sind, der sich innerhalb der Kommission, innerhalb und zwischen den einzelnen Abteilungen, abspielt.

NRO werden konfrontiert mit einer umfassenden Herausforderung.

Um hierauf adäquat zu reagieren, können NRO, einem gesunden und berechtigten Eigeninteresse folgend, nicht umhin, eine umfassende Strategie zu fahren:

Es wird darum gehen, auf politischer Ebene die notwendige Diskussion um gesellschaftliche Entwicklung zu führen und hier ein Abrutschen in einen neo-liberal geprägten Ansatz zu vermeiden. Der Konsens über den sozialen Stellenwert von NRO und ihrem eigenständigen Auftrag muß wieder gefunden werden. Hierbei hoffen wir auf kräftige Unterstützung durch die neue Bundesregierung.

Gleichzeitig muß stärker als bisher die Zusammenarbeit mit NRO aus anderen Bereichen gesucht und aufgebaut werden.

NRO werden an sich selber arbeiten müssen, sie werden selbstkritischer ihre Arbeit begutachten und stetig verbessern müssen. Die Zeiten, in denen schon das Etikett "NRO" wie ein Gütesiegel wirkte, sind längst vorbei. NRO werden nicht umhin kommen, verstärkt systematische Evaluierungen ihrer Arbeit voranzutreiben und mit den Ergebnissen angemessen umzugehen. Die z.B. während der letzten VENRO-Mitgliederversammlung diskutierten Qualitätsstandards für die Inlandsarbeit könnten sinnvoll die Qualifizierung der Arbeit unterstützen. Solche Maßnahmen werden notwendig sein - nicht nur, um kritische Fragen beantworten zu können, sondern auch für die aktive Gestaltung zukünftiger Handlungsräume.

Für viele praktische Probleme in der Zusammenarbeit müssen im Dialog Lösungen gefunden werden, die die Beschränkungen und Bedürfnisse beider Seiten, der EK und der NRO, in Rechnung nimmt. Es ist wichtig; Verfahren zu verabreden, in dem die nachvollziehbaren und berechtigten Bedürfnisse und Interessen der NRO ernst genommen werden und in den Entscheidungsprozeß einfließen.

Ich denke, daß die NRO an sich Protagonisten für Europa sind und in diesem Sinne auch eine gute Partnerschaft zu den europäischen Institutionen wünschen.
Mit der ausreichenden Portion Respekt und Offenheit sollte dies auch in Zukunft mit der “Kommission von morgen” möglich sein.

Tips zum Weiterlesen

- VENRO-Arbeitspapier Nr. 1 „Zur Zukunft der EU-AKP-Zusammenarbeit“
- VENRO-Arbeitspapier Nr. 4 „Handel statt Hilfe – Das Lomé-Abkommen vor dem Umbruch“
- Jean Bossuyt: „Entwicklungshilfe für die Demokratie“ in: der überblick 2/97

Die VENRO-Arbeitspapiere können bei der VENRO-Geschäftsstelle bestellt werden.