

## Ein Angebot, das sie nicht ablehnen können?

# Afrikas Zivilgesellschaften zwischen Förderung und Überforderung

Die Zivilgesellschaft gewinnt in vielen Ländern Afrikas südlich der Sahara zunehmend an Einfluss und gestaltet politische Prozesse mit. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sieht daher die Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGO) als ein geeignetes Instrument zur Stärkung von Good Governance (GG). Die zunehmende Konzentration der Geber auf übergeordnete Ziele wie GG bietet ZGO in den Ländern Afrikas südlich der Sahara Chancen auf größere Förderung. Die Frage, ob mit hoch gesteckten Zielen auch ein Risiko der Überforderung durch die Ansprüche der Geber einhergeht, ist Gegenstand dieses Briefing Papers. Zunächst wird Zivilgesellschaft in ihren sehr unterschiedlichen Organisationstypen betrachtet und mit Blick auf ihre Chance externer Förderung differenziert. An Beispielen aus Sambia und Ghana wird problematisiert, dass Fördergelder oft entsprechend einem Agenda-Setting vergeben werden und ZGO wenig Mitsprache erhalten. Erfolgreiche zivilgesellschaftliche Arbeit ist jedoch in erster Linie vom jeweiligen Kontext abhängig und erst sekundär von externer Förderung. Um diesen Problemen zu begegnen, sollte Förderung den Charakter langfristiger Partnerschaften annehmen. Es bietet sich die größere Flexibilität von Förderfonds an, die nicht konkret projektgebunden sind. Die Themensetzung und Ausgestaltung der Arbeit muss auf Augenhöhe ausgehandelt werden.

**Schlagworte:** Zivilgesellschaftsförderung, Subsahara-Afrika, Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Good Governance

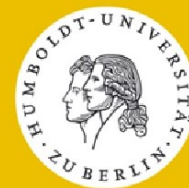
### Afrikanische Zivilgesellschaften im Fokus der Entwicklungspolitik

Seit einer Reihe von Jahren erfahren zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) in den Ländern Subsahara-Afrikas erhöhte Aufmerksamkeit durch internationale staatliche und nicht-staatliche Entwicklungsakteure. Dies hängt zusammen mit der Bedeutung, der Good Governance (GG) für erfolgreiche ökonomische und soziale Entwicklung beigemessen wird: Zivilgesellschaftliche Organisationen sollen Funktionen übernehmen, die Rechtsstaatlichkeit fördern, die Rechenschaftslegung der Regierung sicherstellen und die Transparenz von Regierungshandeln einklagen.

Spätestens seit den 1990er Jahren sollen ZGO nicht mehr nur Implementierungs-

partner für z.B. Bildungs- oder Gesundheitsprogramme sein, EZ-Organisationen sehen in ihnen wichtige Partner für Reformen des öffentlichen Sektors und für arbeitsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik. Eine funktionierende, pluralistische Zivilgesellschaft wird also von einem „Mittel zum Zweck“ zu einem Wert an sich.

ZGO erhalten finanzielle Förderung, die meist auf einzelne, ausgewählte Aktivitäten der Organisationen ausgerichtet ist. Gleichzeitig soll die Förderung aber auch übergeordnete gesellschaftliche Reformen begünstigen, die unter dem Schlagwort GG (auch: gute Regierungsführung) zusammengefasst werden kann. Die Hoffnung ist hier, dass der administrativen



# SLE

### Seminar für Ländliche Entwicklung

Das SLE bietet interdisziplinäre und anwendungsorientierte Aus- und Fortbildung, Forschung und Beratung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

### SLE Briefing Paper

bereiten aktuelle Informationen und Analysen zu Themen der Ländlichen Entwicklung und der Internationalen Zusammenarbeit auf.

### Box 1: BMZ-Definition Zivilgesellschaft (gekürzt)

Heute umschreibt der Begriff einen Bereich innerhalb der Gesellschaft, der zwischen dem staatlichen, dem wirtschaftlichen und dem privaten Sektor angesiedelt ist. Die Zivilgesellschaft umfasst die Gesamtheit des Engagements der Bürger eines Landes – zum Beispiel in Vereinen, Verbänden und vielfältigen Formen von Initiativen und sozialen Bewegungen. Dazu gehören alle Aktivitäten, die nicht profitorientiert und nicht abhängig von parteipolitischen Interessen sind.

BMZ 2015: <http://www.bmz.de/de/service/glossar/Z/>

Macht des Staates eine „kommunikative“ Macht als Gegengewicht gegenüber gestellt wird, die beispielsweise Machtmissbrauch öffentlich anprangert.

Hierbei stellt sich die Frage, ob die derzeitige Förderung afrikanischer ZGO den umfangreichen Zielsetzungen der Geber angemessen ist – dies sowohl im Hinblick auf das Volumen der Förderung, als auch bezogen auf die Auswahl und den Einsatz von Förderinstrumenten.

Um die bestehende Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements zu bewerten und Empfehlungen für Veränderungen herauszuarbeiten, sei zunächst auf die große Vielfalt an Typen von ZGO in den Ländern Subsahara Afrikas verwiesen.

#### Typen zivilgesellschaftlicher Organisationen in Subsahara-Afrika

Erfahrungen aus Forschung und entwicklungspolitischer Praxis zeigen, dass sich ZGO in den Ländern Subsahara-Afrikas hinsichtlich ihres Organisationsgrades, ihres Tätigkeitsfeldes, ihrer Mitgliederstruktur, ihrer finanziellen und logistischen Ausstattung und ihres Entstehungshintergrundes erheblich unterscheiden. Zu den wichtigsten Typen gehören die folgenden fünf.

1. In allen Ländern Subsahara-Afrikas, besonders in ländlichen Gebieten, finden sich *informelle Basisorganisationen*, die sich gegenseitiger Hilfe bei der Befriedigung von Grundbedürfnissen widmen und weitgehend ohne externe Ressourcen

auskommen. Gerade dort, wo staatliche Strukturen schwach sind, übernehmen sie viele Funktionen der Überlebenssicherung.

2. Zahlreiche Bürger organisieren sich in *Studentenvereinigungen, Gewerkschaften und Genossenschaften* – solche Organisationen weisen jeweils unterschiedliche Nähe oder Opposition zum Staat auf. Gerade in vormalig sozialistischen afrikanischen Staaten geht ihre Gründung z.T. auf eine organisierte Verzahnung von Einparteiensstaat und Gesellschaft zurück.

3. *Verbände privatwirtschaftlicher Unternehmen* vertreten ihre Mitgliedsorganisationen, konzentrieren sich auf Lobbyarbeit gegenüber staatlichen Einrichtungen und übernehmen (eher noch selten) karitative Aufgaben.

4. *Kirchliche Organisationen* sind in den Ländern Subsahara-Afrikas z.T. von sehr großer Bedeutung, nicht nur hinsichtlich ihres Mobilisierungspotenzials armer Bevölkerungsschichten und ihrer Funktionen in der sozialen Sicherung. In einer Reihe von Ländern nehmen sie auch Positionen zu sozialpolitischen Themen im öffentlichen Raum ein.

5. Schließlich finden sich v.a. in den Hauptstädten die *professionalisierten Nichtregierungsorganisationen* (NRO), welche mit Wahlbeobachtungen, Budgetanalysen und Anwaltschaft für die Menschenrechte zentrale Elemente von guter Regierungsführung anmahnen. Durch ihre Orientierung an globalen Standards verstehen sie die Sprache der internationalen Geber am besten.

Zusammengenommen vollbringen Organisationen aller Typen – mit oder ohne externe Förderung – wichtige Leistungen in einer Vielzahl gesellschaftlicher Bereiche, von den beschriebenen demokratischen Aufgaben bis hin zum Schutz von Kinderrechten und der Bekämpfung häuslicher Gewalt.

## Spannungsfelder in der Förderung

Ein erstes Spannungsfeld ergibt sich daraus, dass professionalisierte NRO (Nummer 5 in der obigen Typologie) oft die zuvor genannten Typen in internationaler Sichtbarkeit weit übersteigt, dabei aber nur einen Bruchteil der tatsächlichen Zahl an ZGO ausmacht. Solche NRO, aber auch andere Typen von ZGO, werden in manchen Fällen primär zu dem Zweck gegründet, internationale Fördergelder empfangen zu können.

Daraus ergibt sich die Gefahr, dass solche NRO, die gute Vernetzung auf der internationalen Ebene aufweisen, mitunter nicht ausreichend tief in ihrer eigenen Gesellschaft verwurzelt sind. Diese Organisationen laufen Gefahr, politisch und/oder inhaltlich übermäßig durch das Agenda-Setting der Geber beeinflusst zu werden und sich von ihrer eigentlichen Rolle und ggf. ihrem Gründungszweck zu entfernen.

Kleinere, lokale Organisationen hingegen stehen oft in regelmäßigem und wechselseitigem Kontakt mit benachteiligten Gruppen, deren Interessen sie vertreten. Jedoch fehlen ihnen vielfach die Kenntnisse, um den Anforderungen der Geber gerecht zu werden. Sie sind in der Regel nicht ausreichend geschult, was z.B. Strategien des Lobbying und der Advocacy-Arbeit bzw. transparentes Finanzmanagement angeht.

## Beispiele aus der Praxis der Zivilgesellschaftsförderung

Die beschriebenen Spannungsfelder zwischen afrikanischen ZGO und internationalen Förderern wirken sich in der Praxis unterschiedlich aus. Erfolgreiches zivilgesellschaftliches Engagement ist dabei nur bedingt auf Geberpolitik zurückzuführen, wie im Folgenden gezeigt wird.

Ein Beispiel für starkes Agenda-Setting der Geber in der Förderung von ZGO fand 2008 in Ghana statt. In jenem Jahr bestand international die Befürchtung, die gewaltsamen Ausschreitungen nach der

Präsidentenwahl in Kenia 2007, könnten sich in Ghana wiederholen. Deshalb konzentrierte sich die internationale Förderung auf Themen rund um faire und freie Wahlen. Zivilgesellschaftliche Arbeit, die sich beispielsweise mit Wahlbeobachtung oder Wählerbildung beschäftigte, wurde somit eine Zeit lang sehr gut finanziert. Im Gegenzug fiel es jedoch ZGO, die nicht in diesem thematischen Feld angesiedelt waren, schwer, weiter ihre Arbeit zu leisten, da Mittel für nicht wahlbezogene Arbeit vielfach gestrichen oder umgewidmet wurden.

In Sambia dagegen machten ZGO 2001 weitgehend ohne Unterstützung der Geber politisch mobil, als Präsident Chiluba eine dritte Amtszeit mittels Verfassungsänderung anstrebte. Ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis erreichte durch Kampagnenarbeit und Proteste, dass Chiluba von seinen Plänen absah. Internationaler politischer Druck auf die Regierung, demokratische Spielregeln einzuhalten, trug zwar zu diesem Erfolg bei, jedoch lag das wesentliche Engagement bei den nationalen ZGO. Diese politische Mobilisierung wurde somit nicht durch externe Geber unterstützt.

## Herausforderungen und Defizite der derzeitigen Förderung

Die beiden Beispiele zeigen, dass die für Geber relevanten Themen nicht immer den tatsächlichen Bedarfen nationaler ZGO entsprechen. In dynamischen politischen Kontexten sind von außen gesetzte Agenden nicht immer angemessen und können dazu führen, dass zur Verfügung stehende Mittel nicht dort verwendet werden können, wo sie am nötigsten sind.

Diese Problematik betrifft insbesondere themenbezogene Fonds (z.B. für Wahlbeobachtung, Monitoring öffentlicher Ausgaben o.ä.), die eine wichtige Form der derzeitigen Förderung darstellen. Mit hohen Mindestfördersummen je Maßnahme und relativ kleinteiligen Vorstellungen von umzusetzenden Maßnahmen wirken sie auf den nationalen gesellschaftspoliti-

