

Hildegard Hagemann

Dr. Hildegard Hagemann, Jahrgang 1960, widmete sich nach dem Studium der Agrarwissenschaft der entwicklungspolitischen Arbeit. Nach Tätigkeiten für die Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH) und die Deutsche Bischofskonferenz (DBK) ist sie seit 2002 Projektreferentin bei der Deutschen Kommission Justitia et Pax, einem Zusammenschluss katholischer Institutionen mit Sitz in Bonn.



Hildegard Hagemann

Die gestärkte Zivilgesellschaft ändert das Gesicht Afrikas

Ich danke dem DKMR für die Einladung, die ich als Bestätigung der Arbeit der Deutschen Kommission Justitia et Pax im Sachbereich Entwicklung zu den Fragen der Beteiligung der Zivilgesellschaft für die armenorientierte Entwicklung sehe. Angefragt worden bin ich, anhand eines konkreten Beispiels das Potential zivilgesellschaftlichen Engagements zur Förderung von Entwicklungsprozessen zu beschreiben. Genauer gesagt soll es um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in afrikanischen Staaten gehen und das Engagement von Kirche und Ordensgemeinschaften als Teil der Zivilgesellschaft.

Zivilgesellschaft – ein vielschichtiger Begriff

Der Begriff ‚Zivilgesellschaft‘ ist breit und eigentlich lässt sich Kirche gar

nicht so gerne hier unterordnen. Dennoch kommt ihr im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen und auch zivilgesellschaftlichen Entwicklung eines Landes große Bedeutung zu. Im Lauf der Geschichte nahm und nimmt sie *zum einen* selbst unterschiedlich stark *Einfluss* auf die wirtschaftliche und soziale Realität. *Zum anderen* hat sie auch einen Anteil an der *Befähigung der Menschen*, sich in unterschiedlichen Sektoren der Gesellschaft zu engagieren und sich Gehör zu verschaffen. Und *Drittens* findet sie in den Zielen Option für die Armen, Bewahrung der Schöpfung, Verhinderung von Ausgrenzung und Aufbau gerechter Strukturen wiederum in anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren *Verbündete*.

Die afrikanischen Länder in der Region südlich der Sahara haben eine sehr schwierige Zeit bezüglich der Entwicklung von Zivilgesellschaft erlitten.

Während der *Kolonialzeit* zählte die Zivilgesellschaft nichts oder wenig. Die Menschen waren entweder ökonomisch wichtig für die Kolonialherren oder aber wichtig zum eigenen Machterhalt. Traditionelle Formen von Partizipation wurden nicht weiterentwickelt bzw. unterdrückt. Wo das Interesse der Kolonialherren nachließ, waren die *Missionsorden und Kirchen* diejenigen, die die Bevölkerung erreichten und die Menschen in ihren dörflichen Gemeinschaften suchten. Bildung, Gesundheit, Ernährungssicherheit, das waren die Arbeitsfelder, die einerseits die Bevölkerung befähigten, sich sozial und wirtschaftlich einzubringen, doch wurde nicht unbedingt den traditionellen Partizipationsformen Raum gegeben. Hier hat im Laufe der Zeit eine Umorientierung eingesetzt (Beispiel Versöhnungsrituale).

Heute zeigt die *entwicklungspolitische Realität*, dass viele Aufgaben, die ein Staat erfüllen sollte, aus Geldmangel, wegen unzureichender Infrastruktur, schlechter Regierungsführung oder regionaler Krisen von ihm nicht wahrgenommen werden. Die Zivilgesellschaft (Sozialpartner, Privatsektor, Nichtregierungsorganisationen (NRO), Kirchen) übernimmt daher im Gegenüber zu staatlichen Strukturen *Verantwortungen* wahr, die teilweise *vom Staat erwünscht* sind (Gesundheitsversorgung, Bildung, Dorfentwicklung, Demokratiebildung, Wahlbeobachtung) oder *erwünscht sein sollten* (kontrollierende Beobachtung rechtlicher und politischer Entwicklungen, die Einforderung von Informationen und institutionalisierter Beteiligung, die Anmahnung von Menschenrechten und Transparenz in Budgetplanung etc). In demokratischen

Strukturen muss Zivilgesellschaft auch immer *Nachwuchsquelle* für Parlament, Regierung und Jurisdiktion sein. In instabilen Gesellschaften, zerfallenen Staaten übernehmen zivilgesellschaftliche Einrichtungen darüber hinaus oft die *Aufrechterhaltung* gesellschaftlicher Infrastruktur, dienen der Situationsberuhigung und der Moderation, können aber auch Herde für neue Konflikte darstellen (Radiosender Milles Collines). Daher ist die Frage nach der Legitimation von NRO und Zivilgesellschaftlichen

Autoreninfo

Siehe gedruckte Ausgabe.

Organisationen durchaus berechtigt und muss immer wieder gestellt werden. Wo der *Staat versagt oder schwach ist*, schließen sich dennoch in Armut lebende Menschen und Minderheiten in Basisgruppen, Selbsthilfeorganisationen zusammen und finden in Kirchen und NRO oft Kooperationspartner. Gerade Kirchen und Religionsgemeinschaften haben durch ihre Verbreitung und Arbeitsweise einen direkten Zugang zu Bevölkerungsgruppen, der national agierenden Einrichtungen, Regierungen, auch Wirtschafts- und Sozialpartnern, ja selbst Medien und Wissenschaft nicht unmittelbar gegeben ist. In einem Land z.B., in dem 70 Prozent der arbeitenden Bevölkerung in der *informellen Wirtschaft* tätig sind – und das ist Durchschnitt für Länder in Sub-Sahara Afrika – werden die Sozialpartner (Arbeitgeber, Gewerkschaften) aus ihrem

Eigenverständnis wenig ausrichten, um den Arbeitenden soziale und gesundheitliche Sicherung, und Vertretungsmöglichkeiten zu geben, es sei denn, sie werden durch Selbsthilfeorganisationen dazu motiviert.

Allerdings schuf die *Übertragung von beschäftigungspolitischen Systemen* aus den Kolonialmächten die Grundlage für den Ausbau der ökonomischen Diversifizierung der Zivilgesellschaft, also den Aufbau von Vereinigungen und Verbänden, die zu den Sozialpartnern zählen. In den letzten Jahrzehnten trugen die Faktoren *Urbanisierung, Demokratisierung, Globalisierung, Klimawandel* jeweils ihr Eigenes dazu bei, dass sich die Zivilgesellschaft weiter diversifizierte und auch stärker wurde. Das Schlüsselwort dafür ist Partizipation.

Partizipation als Schlüsselwort in der jüngeren Entwicklungspolitik

Heutzutage ist Partizipation von Zivilgesellschaft eine *obligatorische Forderung* in Strategien für die Entwicklung und Armutsbekämpfung. Besonderen Aufschwung gab es Ende der 90er Jahre über die Entschuldungsinitiative mit der Erstellung der *Poverty Reduction Strategies*. Das kommt nicht unerwartet, da ja zivilgesellschaftliche Organisationen – hier allen voran auch kirchliche Akteure – die Entschuldungsinitiative gestartet und gefordert haben. Die Vorbereitungen dazu liefen dazu in den 90ern. Gleichzeitig wurde Partizipation eingefordert bei neuen Abkommen, z.B. dem Cotonou Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten. Auch die UN ruft

nach der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der Millenniumsziele, Afrika ruft dazu auf, bei der Umsetzung von der New Partnership for Africa's Development (NePAD) und der Gemeinsamen EU-AU Partnerschaft. Zivilgesellschaft ist nicht mehr wegzudenken im Prinzip, doch die Schwierigkeiten liegen wieder im Detail, sprich in der *Definition der Rolle* der Zivilgesellschaft. Gerade kirchliche Einrichtungen sollten genau unterscheiden zwischen der Einbindung in Entwicklungsprogramme als *Umsetzer für Regierungsaufgaben* und Helfern internationaler Geldgeber und der Rolle des *kritischen Kommentators*, des mahnenden Wächters und gleichzeitig des gesellschaftlich offenen Facilitators für Positionierungen und Wegbereiter für demokratische Entscheidungsprozesse. (Ich könnte in diesem Zusammenhang nahtlos in die Beschreibung von *Justitia et Pax* Strukturen und Aufgaben übergehen, doch soll es im Folgenden um andere Beispiele gehen. Nichtsdestotrotz möchte ich erwähnen, dass seit 1-2 Jahrzehnten durch Unterstützung finanzieller und politischer Art in vielen Ländern Afrikas starke und stärker werdende *Justitia et Pax* Strukturen agieren, die wiederum erheblich zum Aufbau gestärkter Zivilgesellschaft beitragen. Das kann in der Arbeitsgruppe vertieft werden.)

Beispiele inhaltlicher Gesichtsprägung

Ich erwähnte die zeitliche Dimension der Entwicklung von Zivilgesellschaft in afrikanischen Staaten, die Einfluss auf ihr Gesicht und ihre Diversifizierung hat. Jetzt möchte ich kurz die *inhaltliche Dimension* vertiefen. Nach

dem Fall der Mauer und damit der ideologischen Eingrenzungen trugen die großen *internationalen Konferenzen* (Umwelt, Gender, Sicherheit, Ernährung, Handel), die die 90er Jahre prägten, zur Aktivierung der Zivilgesellschaft zu den verschiedenen Themen bei. Der Millenniumswechsel gab besondere inhaltliche Anschläge: neue Initiativen, wie oben erwähnt *NePAD* zur Eigenverantworteten Entwicklung Afrikas, oder die Frage der Ernährungssicherheit und der Ernährungssouveränität bei den *Welternährungsgipfeln*, die *Millenniumsentwicklungsziele* mit den Bereichen Bildung, Gesundheit, Frauenrechte und Umweltbelange, *menschenwürdige Arbeit* als Voraussetzung für Armutsbekämpfung und neue bi- und multilaterale Abkommen (z.B. *Cotonou-Partnerschaftsabkommen* der EU mit den alten Kolonialstaaten und seinen Verhandlungen von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA), die *WTO-Doha-Entwicklungsrunde*) und last but not least die *Gemeinsame Afrika-EU Partnerschaft*, die Regierungsführungs- und Migrationsfragen ebenso behandelt wie Klimawandel und Energieversorgung.

Besonders aber die *Entschuldungsinitiative*, die die Bretton-Woods-Organisationen zur Erarbeitung von Armutsbekämpfungsstrategien hochverschuldeter Länder führte, brachte verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure zusammen. Oft werden diese Themen durch die Vernetzungen mit internationalen Organisationen und Akteuren der Zivilgesellschaft aufgegriffen und bearbeitet. Es ist durchaus ein positiver Nebeneffekt der Globalisierung, dass durch kurze Kommunikationswege auch gemeinsame Positionen leichter

erarbeitet werden können und zudem in gemeinsam *abgestimmten Strategien für Lobbyarbeit und Anwaltschaft* in die politische Debatte eingebracht werden können. Wieder sind die Jubilee Kampagne ein beredtes Beispiel dafür, ebenso wie die Diskussionen zu NePAD, die Bildung von regionalen Netzwerken zu EPA-Verhandlungen, das Sozialforum auch auf afrikanischem Boden und der Global Call to Action Against Poverty im Zusammenhang mit den Millenniumszielen, wo Kirchen tragende Rollen spielen.

Das Beispiel JCTR als Akteur

Das *Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR)* in Lusaka, Sambia, ist ein hervorragendes Beispiel. Das oben Gesagte zu verdeutlichen. Es wurde 1988 gegründet, um Themen zu befördern, die den *christlichen Glauben und soziale Gerechtigkeit* in Malawi und Sambia verknüpfen. Ähnlich wie in anderen Provinzen der Welt errichteten die Jesuiten im südlichen Afrika ein Institut, das sich den vielfältigen gesellschaftlichen Themen stellt und forschend, erzieherisch, Bewusstsein-bildend sowie politisch agiert.

Zuvor, seit den 70er Jahren, waren die Jesuiten schon durch Programme für ländliche Entwicklung aktiv. Auf diesem Gebiet bestritten sie den Kampf um die nachlassende Förderung ländlicher Programme in der Entwicklungszusammenarbeit seit den 80er Jahren. Schon früh griffen sie das Konzept nachhaltiger ländlicher Entwicklung mit ökologischer Landwirtschaft auf. Heute ernten sie Erfolg, der sich in der Nachfrage nach ihrer Expertise seitens der sambischen Universität zeigt. Die ak-

tuelle Umorientierung zur Bekämpfung der Nahrungskrisen bestätigt diesen nachhaltigen Ansatz. Das JCTR befördert die Debatte zu Menschenrechten in der Gesellschaft und der Befähigung zur *politischen und sozialen Teilhabe*. Das nunmehr 18-köpfige Team des JCTR hat sich die Prüfung nationaler Strategien zu Verbesserung der Lebensbedingungen und der Armutsbekämpfung zur Aufgabe gemacht. Die Jubilee-Kampagne und die kritische Analyse von EPAs und des Welthandelssystems haben sie unter dem Aspekt der Erreichung ökonomischer Gerechtigkeit betrieben. NEPAD und der Peer Review Mechanismus afrikanischer Staaten werden ebenso kritisch begleitet.

Einzigartig ist die Erarbeitung eines nationalen *Grundbedürfniswarenkorb* (Basic Needs Basket) für ländliche und städtische Haushalte, der monatlich veröffentlicht wird und der Regierung und den Gewerkschaften zur Verfügung gestellt wird, um die Maßnahmen für Beschäftigungspolitik, sozialer Sicherung und Armutsbekämpfung zu verbessern. Damit steht das JCTR in der sambischen Öffentlichkeit an prominenter Stelle und kann auch bei anderen Themen tonangebend sein. Dem JCTR gelingt es, Parlamentarier und Regierung in den *Dialog* einzubinden. Zudem wird großer Wert auf die *Vernetzung* mit anderen lokalen Akteuren, von Universität und Nichtregierungsorganisationen bis hin zu den international agierenden Stiftungen der Geberländer, gelegt. Dies in finanzieller, aber vor allem in inhaltlicher Hinsicht.

International auf afrikanischem Kontinent ist es vernetzt mit dem *African Forum for Catholic Social Teaching (AFCAST)*, einem Thinktank, der im

südlichen und östlichen Afrika verschiedene Forschungs- und Bewusstseinsbildungseinrichtungen verbindet. Koordiniert wird das AFCAST von Harare aus. Das JCTR ist eine vielfach nachgefragte, professionell anerkannte und sehr bekannte Ressource für entwicklungspolitische und ethische Fragen in Sambia und im südlichen Afrika und darüber hinaus auch in europäischen Ländern. Es ist ein hervorragendes Beispiel für die Brücke zwischen Verwurzelung in der katholischen Soziallehre und der Öffnung zu anderen gleichgesinnten zivilgesellschaftlichen Akteuren. Eigene Profilierung durch Spezialthemen wird erreicht, ebenso wie Synergien systematisch genutzt werden in Kooperation mit vielfältigen Partnern. Damit ist es Ausdruck einer gestärkten Zivilgesellschaft mit geschärftem Profil, die einen wesentlichen Beitrag zu einem gesellschaftlichen Wandel in Afrika leistet.

Schlussbemerkung

Zum Abschluss möchte ich drei Aspekte zusammenfassend nennen, die für die Einschätzung zivilgesellschaftlicher Möglichkeiten in Afrika zu beobachten sind:

- Die Landschaft afrikanischer Zivilgesellschaft ist bunter geworden. Sie hat sich inhaltlich ausgestaltet und qualifiziert und ist in ihren Positionen gestärkt. Dazu hat die internationale Dimension der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit viel beigetragen. Gleichzeitig entwickelt sie größeres Selbstbewusstsein ihren finanziellen Unterstützern gegenüber. Damit wird die partnerschaftliche Dimension zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit in den Vordergrund

gerückt, die auch das Aussehen der Landschaft/das Gesicht der Akteure ändert.

- Der Aufbau von Partnerschaften auf Augenhöhe, mit langjähriger Perspektive und auf Vertrauen basierend, die Eigentümerschaft respektierend, Interessen transparent darlegend und Unterstützung gebend, stärkt Zivilgesellschaft dauerhaft. Das ist selbstverständlich schwieriger bei Partnerschaften, die finanzielle Kooperation vorsehen, als bei rein inhaltlichen Vernetzungen. Partnerschaften sind aber notwendig, zumal wenn es um die Positionierung zu globalen He-

erausforderungen geht. Der gesellschaftliche Wandel unterliegt globalen Einflüssen und wirkt sich anders herum auf die globale Politik aus.

- Kirchliche Organisationen und Strukturen sind in afrikanischen Ländern fester Bestandteil der Gesellschaft und erreichen alle Ebenen in ihr. Durch ihre weltkirchlichen Bezüge sind sie für die globalen Themen gut aufgestellt und ihnen kommt besondere Verantwortung zu bei der Vermittlung eines vom Glauben inspirierten und kritischen Verständnisses der aktuellen Politik.

