

GERHARD KRUIP

Dritter Sektor und Zivilgesellschaft in der Dritten Welt – Bolivien als Vorbild?

1. EINFÜHRUNG: ›DRITTER SEKTOR‹ UND ›ZIVILGESELLSCHAFT‹

Der Begriff ›Dritter Sektor‹ hat eine steile Karriere hinter sich. Die Diskussion, die an den unterschiedlichsten Stellen geführt wird¹ und im Zusammenhang des Erstarkens neoliberaler Strömungen und gemäßigt-sozialdemokratischer Gegenreaktionen darauf (vgl. *Tony Blairs* Konzept des ›Dritten Weges‹) steht, hat jedoch bislang zu keinen eindeutigen Klärungen geführt, weder hinsichtlich des Begriffs, noch hinsichtlich der mit dem Begriff verbundenen gesellschaftlichen Visionen, die überdies sehr gegensätzlich sein können: Sie reichen von den Hoffnungen, die mit der Forderung nach ›weniger Staat‹ verbunden werden, bis hin zum Gedanken, durch eine Stärkung des Dritten Sektors könnte dem Markt eine Gegenmacht und Instanz weicher (weil nicht staatlicher) Regulierung gegenübergestellt werden. In Abgrenzung zu Markt und Staat ist der Dritte Sektor zunächst negativ definiert als der Bereich der Gesellschaft, der nicht direkt vom Staat abhängig ist (deshalb ›Nicht-Regierungs(-Organisationen)‹), andererseits aber aus Organisationen besteht, die nicht wie Wirtschaftsunternehmen ihren Zweck im Gewinn sehen (deshalb ›Non-profit(-Organisationen)‹). Damit umfasst der Dritte Sektor ein sehr heterogenes Feld: Selbsthilfegruppen, religiöse Gemeinschaften, Vereine, Stiftungen und Bürgerinitiativen, organisierte Interessengruppen und Wohlfahrtsverbände, aber auch privat organisierte und nicht gewinnorientiert arbeitende Medien und Wissenschaftseinrichtungen (wie z. B. nicht-staatliche Universitäten und Institute). Dabei sind in vielen Fällen die Abgrenzungen schwierig, weil im Rahmen einer Ökonomisierung des Sozialbereichs zunehmend Märkte entstehen oder

¹ Vgl. neben den verschiedenen Artikeln in diesem Band auch die Diskussionen beispielsweise in: Widersprüche 75 (März 2000) oder auf den Internet-Seiten des Berliner Maecenata-Instituts für Dritter-Sektor-Forschung <http://www.maecenata.de/>, der Forums-Webseite <http://www.dritter-sektor.de/> oder auf www.lobbying.de/forum_dritter_sektor.htm usw.

geschaffen werden, auf denen manche frühere Non-profit-Organisationen durchaus gewinnorientiert handeln oder umgekehrt auch Wirtschaftsunternehmen im Rahmen ihrer Bestrebungen zum Aufbau des Image einer *corporate citizenship* wie nicht gewinnorientierte zivilgesellschaftliche Organisationen auftreten können.

Im April 1999 fand im *Wissenschaftszentrum Berlin* eine internationale Tagung zum Thema statt, auf der erste Ergebnisse des *Nonprofit-Sector-Project* der *Johns Hopkins Universität* in Baltimore diskutiert wurden.² Als Kriterien für die Zurechnung von Organisationen zum Dritten Sektor wurden dabei zu Grunde gelegt: es muss sich um Organisationen mit einem institutionellen Aufbau handeln, sie müssen institutionell vom Staat getrennt sein, sich überwiegend selbst kontrollieren, dürfen nicht gewinnorientiert arbeiten und ihre Mitglieder müssen ihnen freiwillig angehören und zumindest auch teilweise die notwendigen Arbeiten durch freiwilliges (d.h. ehrenamtliches) Engagement erbringen. Es zeichnet sich ab, dass der Dritte Sektor sowohl ökonomisch wie gesellschaftspolitisch an Bedeutung gewinnt und eine wachsende Zahl von Arbeitskräften beschäftigt.

In Deutschland ist der Dritte Sektor durch eine duale Struktur gekennzeichnet. Neben den teilweise schon im 19. Jahrhundert entstandenen Verbänden und Organisationen, die einen etablierten, staatlich subventionierten Wohlfahrtsbereich bilden, sind in der Folge der *Neuen Sozialen Bewegungen* der 70er und 80er Jahre, die nochmals unter dem Überbegriff der *Alternativbewegung* zusammengefasst werden können, Organisationen entstanden, die sowohl dem Staat wie der Wirtschaft und den etablierten Wohlfahrtsverbänden zunächst sehr kritisch gegenüberstanden, inzwischen aber auch einen Prozess der Stabilisierung, Institutionalisierung und Professionalisierung durchlaufen haben; einschließlich der gewachsenen staatlichen Subventionierung, wobei hierbei Selbsthilfegruppen im Gesundheitsbereich eine Vorreiterrolle gespielt haben.³ Sie haben davon profitiert, dass Regierungen, etablierte Parteien und traditionelle Organisationen einen Vertrauensverlust erlitten haben.

² Siehe den Kurzbericht http://www.sozialbank.de/bfsag/publikationen/fach_dritter_s.htm und *Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier*, Der dritte Sektor. Aktuelle internationale Trends – The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project II, Gütersloh 1999. Neueste Daten zu diesem Projekt können eingesehen werden auf <http://www.jhu.edu/~cnp>.

³ So *Annette Zimmer*, Public-Private-Partnerships: Staat und Dritter Sektor in Deutschland, in: *Anheier u. a. (Hrsg.)*, Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin 1997, 35–98.

Für manche sind die Nicht-Regierungsorganisationen die »Fortsetzung der Neuen Sozialen Bewegungen mit anderen Mitteln«⁴.

Um die negativen Begrifflichkeiten der *Nicht-Regierungs-* bzw. *Non-profit-Organisation* zu vermeiden, hat es sich inzwischen fast schon eingebürgert, von »zivilgesellschaftlichen Organisationen« (ZGO) zu sprechen. Dieser Bezug zum Begriff der »Zivilgesellschaft«, dessen Diskussion weiter zurückreicht als die um den Dritten Sektor, transportiert jedoch über die Deskription der Phänomene hinaus normative demokratietheoretische Implikationen. Letztere werden im Johns-Hopkins-Projekt, das offenbar die Zivilgesellschaft einfach mit dem »Dritten Sektor« identifiziert⁵, vernachlässigt, obwohl sie für das Selbstverständnis moderner Gesellschaften zentral sind. Unter »Zivilgesellschaft« verstehe ich eine Sphäre öffentlicher, verständigungsorientierter⁶ Kommunikation selbstständiger Bürgerinnen und Bürger, die gegenüber der durch verschiedene funktionale Subsysteme geleisteten gesellschaftlichen Koordination (z. B. Politik und Wirtschaft mit den Steuerungsmedien Macht und Geld) eine relative Autonomie besitzt bzw. sich diese Autonomie erkämpft. Getragen wird diese Kommunikation durch freie Assoziationen dieser Bürgerinnen und Bürger, in denen und zwischen denen kollektive Aushandlungsprozesse vor allem zu allgemein interessierenden Fragen der Gerechtigkeit⁷ und den Themen eines gemeinsamen Selbstverständnisses stattfinden. Im Vergleich zum Begriff des Dritten Sektors wird also anstelle der erbrachten sozialen Dienstleistungen besonders der Aspekt der Kommunikation und der dadurch erfolgenden Erarbeitung gemeinsamer Orientierungen und der Tolerierung von Differenzen in den Vordergrund gestellt. Dieser Begriff der Zivilgesellschaft hat nor-

⁴ Peter Wahl, Ein neuer Stern am Firmament der Weltveränderung?, in: Freitag 2000/02 (7.1.2000). Auch im Internet: <http://www.freitag.de/2000/02/00021201.htm>, 4. Übrigens hatte es schon in den 70er Jahren ein intensives Nachdenken über den Dritten Sektor gegeben, allerdings unter dem Vorzeichen und den utopischen Implikationen der »Alternativbewegung« und unter der Bezeichnung »intermediäre Projekte«, vgl. dazu Joseph Huber, Wer soll das alles ändern? Die Alternativen der Alternativbewegung, Berlin 1980.

⁵ Vgl. Volker Then, Vorwort, in: Salamon/Anheier, Der dritte Sektor (Anm. 2), 7. 9.

⁶ Nicht jede Kommunikation ist auf Verständigung aus. Es gibt selbstverständlich auch Versuche der Überredung, der subtilen Beeinflussung, der Bloßstellung anderer und der eigenen Selbstdarstellung, in denen Kommunikation ein strategisches Handeln ist. Verständigungsorientierte Kommunikation ist auf einen Prozess aus, in dem rational motivierte Einverständnisse möglich sind, was nicht immer Konsense in Sachfragen oder Normen mit sich bringen muss. Vgl. Jürgen Habermas, Erläuterungen zum Begriff des kommunikativen Handelns, in: ders., Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns, 3. Aufl., Frankfurt am Main 1989, 571–606.

⁷ Im Unterschied zu »Fragen Guten Lebens«.

mative Aspekte, während der Begriff des ›Dritten Sektors‹ vorwiegend deskriptiv ist. Es ist letztlich diese so qualifizierte zivilgesellschaftliche Kommunikation, die es erlaubt, dass sich eine Gesellschaft als eine demokratische Gesellschaft versteht, die selbst ihre eigene Entwicklung (jedenfalls unter den vorgegebenen Bedingungen) gestaltet und dies in einer Weise tut, dass sich jedenfalls prinzipiell alle an dieser Gestaltung in fairer Weise beteiligen können. Letztlich können die durch die Delegation der Entscheidungsträger und die Mehrheitsregel abgekürzten parlamentarischen Verfahren eines demokratischen Staates erst auf der Basis eines allgemeinen, diskursiven Meinungs- und Willensbildungsprozesses als vernünftig gelten bzw., sofern sie noch nicht existieren, in meist langwierigen und schwierigen Auseinandersetzungen durchgesetzt werden.⁸ In der Zivilgesellschaft »durchbrechen [die Bürgerinnen und Bürger, G. K.] die eingeübten Verhaltensweisen von ›Staatsunterthanen‹, überschreiten die nur kontraktuellen Beziehungen in einer Marktwirtschaft und spinnen aus dem Netz ihrer selbstorganisierten Aktivitäten und Assoziationen gegenüber dem Staat als Ort der Macht eine Sphäre autonomen Handelns, die im Gefolge der Klassiker der modernen politischen Theorie als ›civil society‹ bzw. ›société civile‹ firmiert, als der Bereich des zivilisierten, weil gewaltlosen Umgangs der Menschen miteinander. Auf der Basis wechselseitiger Anerkennung als gleichberechtigte Bürger richtet sich deren Suche auf eine Verfassung, die das neue politische Gemeinwesen symbolisch einhegt und institutionell auf Dauer stellt, und in deren Rahmen die Bürger und Assoziationen der Zivilgesellschaft ihre Konflikte austragen und koexistieren können.«⁹ Ein solcher Begriff von Zivilgesellschaft ist auch für die Länder der so genannten Dritten Welt und in Transformationsländern von Bedeutung, ja ist dort geläufiger als der Begriff eines Dritten Sektors. Er ermöglichte insbesondere den ›linken‹ Kräften zu entdecken, dass es in der Politik um mehr geht als um die Eroberung der Macht im Staate, und verhalf ihnen zu einer neuen Wertschätzung der Rechte der Meinungs- und Pressefreiheit sowie der formal korrekten Verfahren der liberalen Demokratie. Umgekehrt wird der Begriff beileibe nicht nur von ›linken‹ Bewegungen in Anspruch genommen. Im Zusammenhang etwa der Standortdiskussion vor dem Hintergrund dynamischer Globalisierungsprozesse und der Bedeutung des ›Sozialkapitals‹ wächst die Ein-

⁸ Zu diesem Ansatz vgl. am umfassendsten *Jean Cohen/Andrew Arato, Civil Society and Political Theory*, Cambridge/Mass.-London 1992 und *Habermas, Faktizität und Geltung*, Frankfurt 1994. Für die Diskussion in Deutschland v. a. *Ulrich Rödel/Günter Frankenberg/Helmut Dubiel, Die demokratische Frage*, Frankfurt 1989.

⁹ Ebd., 56.

sicht, dass Zivilgesellschaft und Wettbewerbsfähigkeit zusammenhängen, denn die Gestaltung des Standorts ist »auch auf die Fähigkeit der gesellschaftlichen Akteure angewiesen, kontinuierlich gemeinsame Gerechtigkeitskriterien zu entwickeln und diese umzusetzen. In Gesellschaften, in denen dies nicht gelingt, in denen also die Fähigkeit zu sozialem Kompromiss und Ausgleich zerfällt, wird wirtschaftliche und soziale Entwicklung schwierig.«¹⁰

2. DRITTER SEKTOR, ZIVILGESELLSCHAFT UND ZIVILGESELLSCHAFTLICHE ORGANISATIONEN (ZGO) IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

In den Ländern der so genannten ›Dritten Welt‹ ist die Entwicklung innerhalb des Dritten Sektors stark davon geprägt, dass er wegen des häufigen Fehlens funktionierender staatlicher Verwaltung, sozialstaatlicher Absicherung und notwendiger demokratischer Freiräume Funktionen wahrnehmen muss, die in den reicheren Ländern jedenfalls bislang zu einem erheblichen Teil vom Staat und von politischen Parteien erbracht wurden. Häufig stehen Aktivitäten im Dritten Sektor dann weniger im Kontext eines Rückzugs des Staates als im Kontext des Kampfes um die Veränderung oder überhaupt erst den Aufbau staatlicher Institutionen und einer rechtsstaatlichen Demokratie. Innerhalb des breiten Spektrums an Konnotationen, mit denen der Begriff ›Zivilgesellschaft‹ verbunden ist, überwiegen deshalb die oppositionspolitischen sowie die markt- und neoliberalismuskritischen Aspekte. ›Zivilgesellschaft‹ steht dann sowohl gegen schwerfällige und präpotente Bürokratien, korrupte, klientelistische Verwaltungen und Regierungen, ein die Verteilungskolitionen der Eliten politisch legitimierendes und absicherndes Parteiensystem, das weite Teile der Bevölkerung von politischer Partizipation ausschließt, als auch gegen meist auswärtige, multinationale Unternehmen, die billige Arbeitskräfte ausnutzen, überwiegend für den Export produzieren und durch die mit ihnen verbundene Ökonomisierung traditionelle Identitäten und Lebensstile untergraben – jedenfalls in der

¹⁰ Dirk Messner, Gesellschaftliche Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung in der Weltmarktwirtschaft. Markt, Netzwerksteuerung und soziale Gerechtigkeit als Elemente einer Entwicklungsstrategie jenseits des Neoliberalismus, in: Hauke Bunkhorst/Matthias Kettner (Hrsg.), Globalisierung und Demokratie. Wirtschaft, Recht, Medien, Frankfurt 2000, 90–127, 98. Mit ähnlicher Aussagerichtung, bezogen allerdings auf religiös motivierte und gleichzeitig Toleranz propagierende ZGO Kevin Warr, The Normative Promise of Religious Organizations in Global Civil Society, in: Journal of Church and State 41 (1999) 3, 499–523.

Sicht dieser ZGO. Diese Positionierung als eines kritischen Gegenübers eines stark eingeschränkten Marktes und eines schlecht funktionierenden Staates muss dann zu einer Überforderung von ZGO führen, wenn diese meinen, sie könnten den Staat und seine Institutionen sowie die Leistungen des formellen Sektors in der Ökonomie womöglich ersetzen und ohne Markt und Staat so etwas wie einen ›alternativen‹ Entwicklungsweg einschlagen – wobei man gelegentlich auf eine sozialromantische Idealisierung des informellen Bereichs stößt.¹¹ *Norbert Lechner* hat darauf aufmerksam gemacht, dass die antiautoritäre Motivation und die übliche Staatskritik der Zivilgesellschaft dort, wo die Institutionen eines demokratischen Rechtsstaates im Aufbau begriffen und noch wenig bewährt sind, in der Gefahr stehen könnten, zu einem »unverantwortlichen Angriff auf die demokratischen Institutionen, insbesondere das Parteiensystem«¹² zu verkommen.

Ökonomische Aktivitäten im Dritten Sektor werden in Entwicklungsländern häufig als dem Bereich »informeller Ökonomie«¹³ zugehörig verstanden, was nur so lange stimmt, als ZGO fast ausschließlich von freiwilligen, unbezahlt mitarbeitenden Engagierten bestehen, jedenfalls nicht auf formell geregelten Arbeitsplätzen beruhen. Umgekehrt umfasst der ›informelle Sektor‹ viel mehr, was schwerlich der üblichen Vor-

¹¹ Vgl. *Hans-Dieter von Frieling*, Das Konzept des informellen Sektors. Kritik eines Entwicklungsidealismus, in: *Eike W. Schamp* (Hrsg.), Der informelle Sektor. Geographische Perspektiven eines umstrittenen Konzepts, Aachen 1989, 169–199. Anders als der vielzitierte *Hernando de Soto*, Marktwirtschaft von unten. Die unsichtbare Revolution in Entwicklungsländern, Zürich 1992, der das Loblied der Marktfreiheit und der Deregulierung singt, machte *Gunnar Specht* kürzlich darauf aufmerksam, dass die im informellen Sektor aktiven Personen meist nur durch ein begrenztes Gewinnstreben angetrieben werden, sich weiterhin in traditionelle, familiäre Solidarität einbinden lassen und der Subsistenzgedanke vorherrschend bleibt. Vgl. *Gunnar Specht*, Überleben durch Flexibilität. Berufliche Bildung und Existenzsicherung im informellen Sektor untersucht am Beispiel von Metro Manila, Frankfurt 1999.

¹² *Norbert Lechner*, Staat und Zivilgesellschaft in lateinamerikanischen Demokratisierungsprozessen. Überlegungen zu einem Beziehungswandel, in: *Franz Kolland u. a.* (Hrsg.), Staat und Zivile Gesellschaft. Beiträge zur Entwicklungspolitik in Afrika, Asien und Lateinamerika, Frankfurt 1996, 39–54, 51; auch in: <http://www.univie.ac.at/Wirtschaftsgeschichte/VGS/HSK81p.html>.

¹³ *Hans-Rimbert Hemmer/Christine Mannel*, Zur ökonomischen Analyse des städtischen informellen Sektors, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 39 (1988) 297–312; *Jörg Altmann*, Zur Theorie des informellen Sektors, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 41(1990) 89–103. *Wolfgang Schneider-Barthold*, Die Organisationsfähigkeit des informellen Sektors. Der Beitrag des Kleingewerbes zur Reform des Wirtschafts- und Rechtssystems in Entwicklungsländern, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), München-Köln-London 1995 (Forschungsberichte des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Bd. 119).

stellung von einem Dritten Sektor entspricht, nämlich das breite Feld der aus der Not geborenen Aktivitäten um des Überlebens willen, wobei diese Menschen sehr gerne einen Übergang zwischen traditioneller Subsistenzwirtschaft und marktorientiertem Wirtschaften ermöglicht bekämen, um sich in die formelle Wirtschaft zu integrieren.

Somit ergeben sich hinsichtlich des Dritten Sektors in so genannten Dritte-Welt- oder Entwicklungsländern noch größere Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme als ohnehin schon in den entwickelten Ländern. Nur so ist verständlich, dass der Bericht über die zweite Phase des genannten Projekts der Johns-Hopkins-Universität, die auch fünf lateinamerikanische Länder in ihre Untersuchungen mit einbezogen hat, behauptet, der Dritte Sektor sei in weniger entwickelten Ländern auch sehr viel kleiner und unbedeutender.¹⁴ Dies gilt wahrscheinlich nur, wenn man die Größe des Dritten Sektors anhand der dort hauptamtlich Beschäftigten misst, also sozusagen nur die Schnittmenge von Drittem Sektor und formellem Sektor betrachtet. In Lateinamerika sind dort nur 2,1% der Erwerbstätigen, in den westlichen Industrieländern jedoch 7% beschäftigt.¹⁵ Schaut man sich die statistische Basis zumindest der veröffentlichten Daten an, so finden sich dort in vielen Bereichen sehr unplausible Angaben: Während über Peru behauptet wird, 95% der Freiwilligen arbeiteten im Bereich sozialer Dienste, sind es in Brasilien nur 17%. 58% der Freiwilligen werden dort dem Bereich religiöser Aktivitäten zugeordnet, in Argentinien nur 32%, und in Peru, Mexiko und Kolumbien wurden offenbar gar keine Zahlen für diesen Bereich erhoben. In Mexiko finden sich 40% der Freiwilligen unter Gewerkschaften und Berufsorganisationen, in Brasilien hingegen 0%. Es mag hier durchaus länderspezifische Unterschiede geben, solch extreme Abweichungen jedoch lassen eher vermuten, dass die verwendeten Zahlen wenig aussagekräftig sind. Besonders überraschend ist, dass die Zahlen für den Bereich anwaltschaftlicher Organisationen in einer Weise niedrig liegen, dass es schwer fällt, den beteiligten Wissenschaftlern keine blinden Flecke zu attestieren: Für Peru gibt es hierzu gar keine Zahlen, in Mexiko und Kolumbien liegt der Anteil der Freiwilligen in diesem Bereich bei 2%, in Brasilien sogar nur bei 1%. Es dürfte in der Tat schwierig sein, ein Phänomen wie die Basisgemeinden, die es ja immer noch gibt,

¹⁴ Vgl. www.jhu.edu/Font:10~cnp/execsumm.html, S. 2. Die Zahlen zu den einzelnen Ländern unter www.jhu.edu/Font:10~cnp/pdf/brazil.pdf usw. In der Studie *Anheier/Salamon, The nonprofit sector in the developing world. A comparative analysis*, Manchester 1998, werden die Dritter-Sektor-Bereiche in Brasilien, Ghana, Ägypten, Indien und Thailand untersucht.

¹⁵ *Salamon/Anheier, Der dritte Sektor* (Anm. 2), 15.

adäquat einzuordnen: Handelt es sich um religiöse Organisationen, soziale Dienste oder Bürgerinitiativen?

In den Ländern der so genannten ›Dritten Welt‹ ist der Bereich des Dritten Sektors in der Regel sehr heterogen. In den meisten Entwicklungsländern gibt es eben auch Interessensverbände der Mittel- und Oberschicht, die zur Zivilgesellschaft gehören, so dass man zumindest in Lateinamerika davon spricht, dass es eigentlich zwei Dritte Sektoren gibt.¹⁶ Deshalb wäre es auch falsch, bei der Zivilgesellschaft insgesamt eine Parteilichkeit für die Armen zu vermuten.¹⁷ Jedoch sind viele neuere ZGO aus Basis- bzw. Befreiungsbewegungen hervorgegangen oder bestehen in ihnen. Viele verdanken ihren Aufschwung nationalen Krisen oder Naturkatastrophen, in denen die staatlichen Organe versagt haben, wie z. B. in Mexiko nach dem Erdbeben 1985¹⁸ oder in Bangladesch nach den großen Überschwemmungen 1988¹⁹. Schließlich haben die ZGO von der zunehmenden Skepsis entwicklungspolitischer Geldgeber gegenüber staatlichen Verwaltungen profitiert. Der Trend, Gelder möglichst direkt an private Träger zu geben, hat einen Gründungsboom von ZGO in Entwicklungsländern ausgelöst. »Der Staat ist zum Gegenstand von Enttäuschungen und Zynismus geworden, während sein Gegenüber, die Zivilgesellschaft, zum neuen Hoffnungsträger der Entwicklungspolitik avanciert ist.«²⁰ Selbst die Weltbank setzt, zumindest in ihren veröffentlichten Konzepten, auf die ZGO. So heißt es im neuesten Weltentwicklungsbericht 2000, der der Armutsbekämpfung gewidmet ist: »Durch die Stärkung von Organisationen der Armen kann unter Umständen gewährleistet werden, dass Leistungen erbracht und politische Entscheidungen gefasst werden, die den Bedürfnissen der Armen

¹⁶ Vgl. ebd., 33–35.

¹⁷ Die Heterogenität zivilgesellschaftlicher Organisationen darf nicht übergangen werden. Denn es gab natürlich auch bestimmte zivilgesellschaftliche ›Assoziationen freier Bürgerinnen und Bürger‹, die beispielsweise in Chile den Putsch *Augusto Pinochets* begrüßten und lange Jahre stützten; vgl. *Peter Birle*, Zivilgesellschaft in Südamerika – Mythos und Realität, in: *Wolfgang Merkel (Hrsg.)*, Systemwechsel. 5. Zivilgesellschaft und Transformation, Opladen 2000, 231–271, 243.

¹⁸ Vgl. *Barbara Beck*, »Die Stadt gehört allen, und wir werden sie erobern.« Basisdemokratische Bewegungen in Mexikostadt nach der Erdbebenkatastrophe 1985, in: *Wera Reusch/Ante Wiener (Hrsg.)*, Geschlecht – Klasse – Ethnie: alte Konflikte und neue soziale Bewegungen in Lateinamerika (Sozialwissenschaftliche Studien zu internationalen Problemen; 158), Saarbrücken u. a. 1991, 168–182.

¹⁹ Vgl. *Sarah C. White*, NGOs, Civil Society, and the State in Bangladesh. The Politics of Representing the Poor, in: *Development and Change* 30 (1999) 307–326, 310.

²⁰ *Andreas Schedler*, Einleitung: Zur entwicklungspolitischen Entdeckung der Zivilgesellschaft, in: *Kolland u. a. (Anm. 12)*, 9–16, 9. Vgl. die sehr sorgfältige Studie von *Jennie Richmond/Rosemary McGee*, Who's round the table? A review of civil society participation in aid, in: <http://www.christian-aid.org.uk/reports/table/table.htm>.

gerecht werden, und [dass, G. K.] darüber hinaus Korruption und staatliche Willkür eingedämmt werden. Und wenn die Armen die Bereitstellung sozialer Leistungen vor Ort besser überwachen und kontrollieren können, ist es wahrscheinlich, dass öffentliche Ausgaben im Falle einer Krise tatsächlich ihnen zugute kommen. [...] Die internationalen Finanzinstitutionen und andere internationale Organisationen sollten ihre Bemühungen fortsetzen, um eine vollkommene Transparenz ihrer Strategien und ihres Handelns und den offenen, regelmäßigen Dialog mit gesellschaftlichen Organisationen, vor allem jenen, die die Armen vertreten, zu gewährleisten.«²¹

Sicherlich haben solche ZGO einen erheblichen Anteil in der Organisation der Interessen der Armen und in der gesellschaftlichen Anerkennung, die deren Kultur inzwischen vielerorts erfährt. Sie haben den vielfach von kleinen Oligarchien okkupierten öffentlichen Raum aufgesprengt, das Spektrum politischer Akteure erweitert, und sie mussten in ihrem Kampf gegen undemokratische Regime häufig Repression erdulden. Sie sind die entscheidenden Träger der Menschenrechtsarbeit, der Friedensarbeit, der Aufarbeitung von Konflikten in der Vergangenheit²² sowie in der Bewusstseinsbildungsarbeit, der Korruptionsbekämpfung²³ und der zunehmend wichtiger werdenden Erleichterung von Zugängen zu Wissen und Information.²⁴ In Brasilien beispielsweise hat die ZGO IBASE einen großen Beitrag zur Dokumentation der ZGO-Aktivitäten seit dem Río-Gipfel 1992 im Internet geleistet.²⁵ In den letzten Jahren

²¹ *Weltbank* (Hrsg.), *Bekämpfung der Armut: Weltentwicklungsbericht 2000/2001*, Washington 2000, Überblick, 8, 12. Im Internet unter <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/geroverv.pdf>. Die Glaubwürdigkeit solcher Forderungen der Weltbank ist freilich umstritten; vgl. die Sammlung weltbankkritischer Links <http://www.realworldbank.org/>. Schon mit der SAPRI-Initiative der Weltbank (Structural Adjustment Participatory Review Initiative) war eine Beteiligung der ZGO verbunden. Vgl. dazu meinen Beitrag zu den sozialen Auswirkungen von Entschuldungsstrategien (Korreferat zu Marc Piazolo) in *Martin Dabrowski/Rolf Eschenburg/Karl Gabriel* (Hrsg.), *Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise*, Berlin 2000, 141–150.

²² Prominentes Beispiel ist Südafrika; vgl. *Yasmin Sooka*, *The Role of Civil Society in Dealing with past and present Conflicts*, in: <http://infid.ngonet.be/baliconfpaperyasminsooka.html>.

²³ Um die Aufdeckung von Fällen von Korruption und den Protest dagegen haben sich vor allem ZGO in Indonesien verdient gemacht: *Muhammad Hikam*, *The Role of NGO in the Empowerment of Indonesian Civil Society. A Political Perspective*, in: <http://infid.ngonet.be/baliconfpapermuhammadhikam.html>.

²⁴ Vgl. hierzu besonders *Laura Hurtado Galvám*, *Desarrollo desde arriba y desde abajo. Información, documentación y comunicación de las ONGs de América Latina*, Perú 1995.

²⁵ Vgl. *Carlos Afonso*, *La primera importancia del »Tercer Sector«*, in: <http://videaz-tao.ca/rights/msg00023.html>.

hat ein beachtlicher Prozess der Professionalisierung der Arbeit einschließlich der Entwicklung von Evaluationsinstrumenten eingesetzt, der mit einer Abkehr von umfassenden politischen Zielen und einer Hinwendung zur Suche nach konkreten, unmittelbar umsetzbaren Lösungsschritten verbunden ist – eine Veränderung, die auch von Seiten der Geldgeber der ZGO geteilt wird und maßgeblich gefördert worden ist. Zunehmend ist es den ZGO gelungen, sich auch international zu vernetzen²⁶ und auf der internationalen Bühne, beispielsweise bei wichtigen Weltkonferenzen, erstmals besonders deutlich in Río 1992, präsent zu sein, so dass sich in Ansätzen eine internationale Zivilgesellschaft herausbildet.²⁷ Internationale Geberorganisationen und staatliche Institutionen haben gelernt, wie wertvoll der Rückgriff auf das Know-how, die Erfahrungen und die Kontakte vieler ZGO für sie sein können und haben sich deshalb immer stärker dem Dialog mit ihnen geöffnet. Zuletzt hat Weltbank-Präsident *Wolfensohn* bei der Weltbank- und IWF-Tagung in Prag seine Bemühungen um eine fruchtbare Zusammenarbeit mit ZGO, die auch von der Weltbank immer höhere Mittel erhalten, fortgesetzt.²⁸

Aber diese Entwicklungen haben auch problematische Seiten,²⁹ die vor allem mit der externen Finanzierung und wachsenden Außenabhängigkeit vieler ZGO zusammenhängen. Größere ökonomische Bedeutung, Professionalisierung, stärkere pragmatische Orientierung und wachsende politische Anerkennung der ZGO können nämlich auch zu einem Prozess führen, in dem sich die ZGO von ihrer sozialen Basis entfernen, und die in ihnen Beschäftigten stärker ihre eigenen Interessen verfolgen als diejenigen der Armen, denen zu dienen sie vorgeben. Die Verdienstmöglichkeiten für Akademiker sind dort inzwischen oft höher als in den staatlichen Institutionen. *Berthold Kuhn* hat am Beispiel *Bangladesh* deutlich gemacht, dass die hohen Geberanforderungen an Projekt-

²⁶ Am besten dokumentiert in *Union of International Associations (Hrsg.), Yearbook of International Organizations: Guide to global civil society networks 2000–2001*, 4 Bde. in 5 Teilbänden, München 2000; vgl. auch die Website <http://www.uia.org/>. Die UIA umfasst über 40.000 international tätige Organisationen, der größte Teil von ihnen ZGO.

²⁷ Wie dies zu bewerten ist, ist freilich umstritten. Zur Diskussion darüber vgl. *Gerhard Kruip*, Globalisierung als Chance für universelle Solidarität. Situation und Perspektiven der »Entwicklungszusammenarbeit«, in: *Hans-Joachim Höhn (Hrsg.), Christliche Sozialethik interdisziplinär*, Paderborn u. a. 1997, 309–336, bes. 334–336. Sehr kritisch äußerte sich z. B. *Wahl*, NGO-Multis, McGreenpeace und die Netzwerk-Guerilla. Zu einigen Trends in der internationalen Zivilgesellschaft, in: *Peripherie* 71/1998, 55–68.

²⁸ Siehe z. B. die Berichte in: *epd Entwicklungspolitik* 20/2000, 8.

²⁹ Vgl. anstelle vieler anderer *Alexia Morvan*, Les ambivalences du recours au milieu associatif, in: *Esprit* 264 (Juni 2000) 146–153.

anträge, Projektberichte und Rechnungslegung entweder basisnahe ZGO überfordern oder sie dazu verführen, ihre eigene Verwaltung und Organisation so auszubauen, dass die damit verbundene institutionelle Eigendynamik das Risiko mit sich bringt, dass die betreffende Organisation ihre entscheidenden Vorteile im Vergleich zu staatlichen Einrichtungen zu verlieren droht, nämlich ihre Nähe zu den Armen, ihre Flexibilität und Innovationsfähigkeit.³⁰ Manche ZGO gerät aus Gründen der Selbsterhaltung in eine schizophrene Situation, weil sie sich auf Kooperationen mit dem Staat, internationalen Geber-Organisationen oder Wirtschaftsunternehmen einlassen muss, die sie früher ideologisch massiv bekämpft hat. Nicht immer entstehen aus solchen spannungsreichen Konstellationen positive Lernprozesse: Durch die wachsende Komplexität ihrer Programme können ZGO ihre Fähigkeit zur Massenmobilisierung durch komplexitätsreduzierende politische Frontbildungen und ihre kritische Distanz gegenüber der Regierung und internationalen bzw. externen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit verlieren. Die Protestaktionen gegen die Konferenzen der WTO, der Weltbank und des IWF 1999 in Seattle und 2000 in Prag haben deutlich gemacht, dass die ZGO die Hegemonie in der Opposition gegen die genannten Institutionen offenbar zu verlieren drohen – wobei massive Zweifel darüber angebracht sind, ob die gewaltbereiten Teilnehmer der Protestaktionen, die in der Öffentlichkeit viel stärker präsent sind als differenziert argumentierende ZGO, die Interessen der Armen wirklich besser zum Ausdruck bringen. Andererseits sehen nicht nur autoritäre Regime in den ihnen gegenüber kritisch eingestellten ZGO zu Recht eine Gefahr für ihre Machterhaltung. Auch in demokratischen Ländern werden die teilweise mit hohen Summen von außen finanzierten ZGO mit Skepsis, gelegentlich sogar als Gefährdung der Souveränität der Staaten betrachtet. Von Anführern traditioneller Religionsgemeinschaften werden ZGO häufig als Agenten einer pro-westlichen Modernisierung angegriffen – während sich gleichzeitig auch fundamentalistische Gruppen die Möglichkeiten moderner Technik zur Vernetzung untereinander und zur Propaganda in die Gesellschaft hinein zu Nutze machen. *Sarah C. White* sieht die Gefahr, dass die ZGO ein trojanisches Pferd sein könnten, das bei allem progressiven Image die Rückkehr zu überwunden geglaubten Vorstellungen provozieren könnte, dass näm-

³⁰ Vgl. *Berthold Kuhn*, Entwicklungszusammenarbeit und Dritter Sektor. Möglichkeiten und Risiken einer Zusammenarbeit mit Nicht-Regierungsorganisationen am Beispiel Bangladesh, in: *Maecenata Aktuell* 2000/24, 7–15; im Internet über <http://www.maecenata.de/>.

lich Entwicklung und Armutsbekämpfung ein technisch-bürokratisches Projekt sei, das von kleinen Gruppen von Spezialisten umgesetzt werden könnte, anstatt eine höchst umstrittene und konflikträchtige Herausforderung und In-Frage-Stellung der bestehenden ökonomischen und politischen Strukturen.³¹ Jedenfalls wachsen mit der Größe und Finanzmacht der ZGO auch die Anfragen an ihren Verwaltungsaufwand, die Sachgerechtigkeit der durch sie erfolgenden Mittelvergaben, ihre Basisnähe und ihre demokratische Legitimation. *Berthold Kuhn* leitet daraus die Empfehlung ab, ZGO sollten möglichst wenig markt- und staatssubstituierende Leistungen erbringen, sondern vielmehr als Bewusstseinsbildungs-, Interessenvertretungs- und Innovationsagenten gefördert werden. Gleichzeitig müssen die Binnendemokratisierung der ZGO gefördert, die interne Kritik- und Lernfähigkeit innerhalb der ZGO ausgebaut und jede Form von Monopolbildungen oder Vormachtstellungen einzelner ZGO vermieden werden.³²

In den folgenden beiden Kapiteln werde ich die Chancen zivilgesellschaftlicher Kommunikation und die Bedeutung von ZGO am Beispiel Boliviens etwas ausführlicher betrachten.

3. HISTORISCHER UND AKTUELLER KONTEXT DER ZGO IN BOLIVIEN

Seit der bolivianischen Wirtschaftskrise zu Beginn der 80er Jahre mit anhaltender Rezession und extrem hohen Inflationsraten und dem Beginn der neoliberalen Reformpolitik 1985 wird Bolivien häufig als ein Beispiel für eine, zumindest hinsichtlich der Inflationsbekämpfung und weiterer makroökonomischer Ergebnisse als relativ erfolgreich zu bezeichnende Strukturanpassung genannt, allerdings immer auch kontrovers diskutiert.³³ Wachsendes Interesse gilt dabei mittlerweile den zivilgesellschaftlichen Organisationen und ihrer Bedeutung für die Armutsbekämpfung, zumal im Zusammenhang der HIPC-II-Initiative die für Bolivien in Aussicht gestellte Entschuldung von der Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung eines Armutsbekämpfungsprogramms abhängig gemacht wurde. Das führte zu einer zumindest in der Geschichte Boliviens beispiellosen, für andere lateinamerikanische Länder möglicherweise aber beispielhaften zivilgesellschaftlichen Mobilisie-

³¹ Vgl. *White* (Anm. 19), 324 f.

³² So auch *Hikam* (Anm. 23), 6.

³³ Vgl. u.a. *José Luis Exeni* (Hrsg.), *Aspectos sociales de diez años de ajuste*, La Paz (Bolivia) 1996; *Pitou van Dijk* (Hrsg.), *The Bolivian Experiment. Structural Adjustment and Poverty Alleviation*, Amsterdam 1998.

rung. Bevor dieser zivilgesellschaftliche Prozess, so weit dies auf Grund der zeitlichen Nähe schon möglich ist, im 4. Kapitel nachgezeichnet werden kann, muss jedoch kurz (und notwendigerweise verkürzend) auf die Hintergründe und den Kontext eingegangen werden.

Bolivien ist neben *Haiti* und *Nicaragua* eines der ärmsten Länder Amerikas, obwohl es einmal auf Grund seiner Silbervorkommen zu den reichsten Gebieten des spanischen Kolonialreiches gehörte. Bolivien war in der Kolonialzeit und nach deren Ende von einer kleinen, vom Großgrundbesitz und der Verfügung über den Bergbau profitierenden Oligarchie regiert worden, die die Entstehung eines modernen Nationalstaates verhinderte und die mehrheitlich indigene Bevölkerung des Andenhochlands ausbeutete und aus der Entwicklung des Landes ausschloss. Dies begann sich erst mit der Revolution von 1952 zu ändern, in der die Gewerkschaftsbewegung unter ihrem Dachverband Central Obrera Boliviana (COB) zu einem der wichtigsten zivilgesellschaftlichen bzw. politischen Akteure wurde.³⁴ Die Revolution, angeführt vom Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)³⁵, beschloss unter dem Präsidenten *Victor Paz Estenssoro* eine Agrarreform, die Verstaatlichung der Zinnminen und die Verleihung der Bürgerrechte an die Indigenas. Doch wegen der inneren Widersprüche des eingeschlagenen Weges und des Drucks der USA kam es zu einer ›Rückbildung‹ der Revolution und bald zu einem Bruch der MNR mit der COB und einer Spaltung des MNR. Die COB wie auch andere zivilgesellschaftliche Akteure blieben skeptisch gegenüber Formen und Verfahren liberaler Demokratie. Der mangelnde zivilgesellschaftliche Konsens darüber begünstigte letztlich das Aufkommen nicht-ziviler Handlungsformen wie Guerilla-Gruppen auf der einen und Todesschwadronen auf der anderen Seite sowie letztlich auch die Militärdiktaturen zwischen 1964 bis 1982, unter denen das autoritäre Regime *General Hugo Banzer* (1971–1978)

³⁴ Zur jüngsten Geschichte Boliviens und der Bedeutung der Zivilgesellschaft in ihr vgl. *Birle* (Anm. 17), 241, 248–251, 257–258; *Dieter Nohlen/René Antonio Mayorga*, Bolivien, in: *Nohlen/Franz Nuscheler* (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt* Bd. 2 (Südamerika), 3. Aufl., Hamburg 1992, 180–218. Vgl. auch die landeskundliche Informationsseite zu Bolivien der Zentralstelle für Auslandskunde der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) auf <http://www.dse.za/lis/boliv/bol.htm>. Immer noch lesenswert auch das zu Beginn der Partnerschaft der Diözese Hildesheim mit der bolivianischen Kirche entstandene Büchlein von *Gottfried Leder* (Hrsg.), *Bolivien – Partnerland zum Kennenlernen*, Hildesheim 1988. In manchen Punkten hilfreich ist auch die Übersicht zu Bolivien des US State-Department in www.state.gov/www/background_notes/bolivia_0500_bgn.html.

³⁵ Eine gute Übersicht über die bolivianische Parteienlandschaft bietet <http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Parties/Resumen/Bolivia/des.html>.

am längsten Bestand hatte. Die wachsenden Konflikte zwischen der repressiven Militärdiktatur, der Bauernbewegung und den Gewerkschaften sowie die ökonomische Krise führten zur fortschreitenden Destabilisierung des Regimes. Der Übergang zur Demokratie gestaltete sich als äußerst schwieriger Prozess, in dem sich aus demokratischen Wahlen hervorgegangene zivile Regierungen und brutale Militärregierungen konkurrierender Teile des Militärs untereinander abwechselten. Den Ausschlag gab schließlich ein Streik der COB, der zum Einlenken General *Vildosos* führte, so dass im Oktober 1982 *Hernán Siles Zuazo* (Unión Democrática y Popular, UDP) vom Parlament zum verfassungsgemäßen Präsidenten gewählt wurde, nachdem er in den Wahlen von 1980 die relative Mehrheit der Stimmen erhalten hatte. Die konzeptionslose Wirtschaftspolitik der UDP-Regierung führte dann jedoch in eine Hyperinflation mit Inflationsraten von über 8000% und zu einer solchen Schwächung der Regierung, dass *Siles Zuazo* zur Aufgabe und zur Durchführung vorgezogener Neuwahlen im Juli 1985 gezwungen war. Bei diesen Wahlen gab es wieder keine Partei mit absoluter Mehrheit, die von *Banzer* gegründete ADN (Acción Democrática Nacionalista) lag gegenüber der MNR unter *Paz Estenssoro* leicht in Führung. Doch es gelang *Paz Estenssoro*, im Parlament u. a. mit Hilfe des sozialdemokratisch ausgerichteten MIR (Movimiento de la Izquierda Revolucionaria) unter Führung von *Jaime Paz Zamora* die nötige Mehrheit für die Wahl zum Präsidenten zu bekommen. Zum ersten Mal seit 21 Jahren gab es wieder einen demokratischen Regierungswechsel. *Paz Estenssoro* leitete im August 1985 die berühmt gewordene, neoliberale ›Neue Ökonomische Politik‹ (Nueva Política Económica, NPE) ein, die große makroökonomische Erfolge vorzuweisen hatte: Die Inflation wurde gestoppt und nach Jahren der Rezession gab es wieder positive Wachstumsraten. Freilich stieg die Arbeitslosigkeit, und der informelle Sektor weitete sich aus. Trotzdem erhielten die drei Parteien ADN, MNR und MIR, die weiterhin für den eingeschlagenen Weg eintraten, bei den Wahlen 1989 zusammen über 60% der Stimmen, kein Präsidentschaftskandidat alleine aber die absolute Mehrheit, weshalb wieder das Parlament entscheiden musste. Da sich *Banzer* überraschenderweise aus machtpolitischem Kalkül dazu entschloss, den MIR zu unterstützen, obwohl er mehr Stimmen erhalten hatte als *Paz Zamora*, wurde letzterer schließlich gewählt, obwohl er bei den Wahlen nur an dritter Stelle gestanden hatte. *Paz Zamora* begann mit einer konsequenten Privatisierungspolitik gegen den Widerstand der linken Parteien und insbesondere der COB, die wegen der Massenentlassungen im Zinnbergbau ei-

nen wichtigen Teil ihrer Machtbasis verloren hatte. Auf Grund der regierungsinternen Konflikte konnten manche Reformprojekte jedoch nicht mehr fortgeführt werden. Ein wichtiges Gesetz zur Verhinderung von Wahlmanipulationen kam 1991 nur nach massivem Druck von ZGO und der katholischen Kirche³⁶ zu Stande. In die Regierungszeit von *Gonzalo Sánchez de Lozada* (MNR) von 1993 bis 1997 fielen wichtige Reformen zur Dezentralisierung, zur Stärkung der politischen Partizipation und des Erziehungssystems, die eigentlich das Ziel hatten, die ZGO zu fördern, von diesen aber paradoxerweise häufig bekämpft wurden. Den indianischen Völkern Boliviens wurden umfassendere Rechte eingeräumt (Anerkennung ihrer Sprache und Kultur, des kommunalen Besitzes und politische Einbeziehung ihrer Vertreter etc.). Für das Land hatte es einen hohen symbolischen Wert, dass in diesen Jahren zum ersten Mal ein Aymara, *Víctor Hugo Cárdenas* (Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación, MRTKL), das Amt des Vizepräsidenten bekleidete. Bei den Wahlen 1997, die hohe internationale Aufmerksamkeit erregten, konnte der frühere Diktator *Banzer*, der immer wieder beteuerte, er habe sich inzwischen zum überzeugten Demokraten gewandelt, die relative Mehrheit der Stimmen erlangen und im Parlament eine tragfähige Koalition mit dem MIR und den beiden jungen populistischen Parteien UCS (Unión Cívica Solidaridad) und Condepa (Conciencia de Patria) schmieden, die ihn auch zum Präsidenten wählten.

Für den Beginn der 90er Jahre wurde die Zahl der ZGO in Bolivien mit ca. 800 angegeben, wobei Schwerpunkte der Aktivitäten in den Bereichen Bildung, Landwirtschaft, Gesundheit und Umwelt lagen, und die meisten Organisationen in den Regionen La Paz und Cochabamba aktiv waren.³⁷ Unstrittig ist, dass ZGO im Kampf für Menschenrechte und Demokratie, dem *empowerment* von Frauen und ethnischen Minderheiten, der Gesundheitsversorgung und der Unterstützung städtischer Kleinunternehmer große Beiträge leisten. Weniger eindeutig ist jedoch offenbar ihre Wirkung auf die Effektivität der Selbsthilfe-Aktivitäten

³⁶ Ein eigenes Thema wäre die Klärung der Frage, ob die katholische Kirche – bei externer Betrachtung bzw. in ihrem eigenen Selbstverständnis – als ZGO zu verstehen ist. Dies wird hier nicht abschließend zu klären sein. Das historische Staat-Kirche-Verhältnis und das traditionelle Selbstverständnis der Kirche als ›societas perfecta‹ sprechen zwar eher dagegen; die Art und Weise, wie sie sich augenblicklich in zivilgesellschaftliche Prozesse einbringt, aber eindeutig dafür, so dass ich die Kirche in dem hier relevanten Zusammenhang als einen Teil der Zivilgesellschaft betrachten möchte.

³⁷ Vgl. *Frits Wils*, NGOs as a Vehicle for Poverty Reduction. Possibilities and Limitations, in: *van Dijk* (Anm. 33), 205–217, 206; unter Berufung auf *N. van Niekerk*, Desarrollo Rural en Los Andes, Leiden 1994, 30–31.

der Armen in ländlichen Hochland-Regionen und die Verbesserung der Qualität der Schulbildung, wobei die Schwierigkeiten der Messung solcher Wirkungen enorm groß sind.³⁸ Zunehmende Geldströme aus internationalen und nationalen Quellen gehen heute durch die Hände der bolivianischen ZGO. Das Gesetz zur allgemeinen Partizipation oder ›Volksbeteiligung‹ (Ley de Participación Popular) von 1994 hatte mit seiner Stärkung der unteren Ebenen in Politik und Verwaltung (v. a. höhere Selbstständigkeit der Gemeinden) entgegen seiner ursprünglichen Intention zumindest ambivalente Wirkungen: Offenbar hat es eher die auf lokaler Ebene tätigen, immer noch häufig klientelistischen Parteien gefördert, zu Lasten der Basisorganisationen und traditionellen Institutionen der indianischen Dorfgemeinschaften, die sich als die vom Gesetz vorgesehenen ›Territorialen Basisorganisationen‹ (Organizaciones Territoriales de Base, OTB) registrieren lassen mussten. Obwohl sie sich häufig ihnen fremden Kontroll- und Legitimationsstrukturen unterwerfen müssen, sehen sie die neuen Beteiligungsmöglichkeiten jedoch als Fortschritt.³⁹

Hinsichtlich der ländlichen Regionen sind bzw. waren die ZGO untereinander auch häufig uneins über die einzuschlagenden Strategien: Sollte man die Bauern in den Anden mit modernem Know-how und modernen Agrartechnologien ausstatten, um die Produktivität ihrer landwirtschaftlichen Aktivitäten zu steigern? Das würde bedeuten, dass man viele dadurch freigesetzte Arbeitskräfte dazu ermutigen müsste, in die Städte oder das Tiefland abzuwandern. Oder sollte man versuchen, die traditionelle Landwirtschaft mit den ihr entsprechenden Sozialformen zu erhalten und weiterzuentwickeln? Sollten die Bauern für den nationalen und internationalen Markt vorbereitet werden, was sicherlich nicht ohne Wirkung auf ihre Lebensformen bleiben würde, oder sollte versucht werden, ihre Ökonomie vor Markteinflüssen zu schützen? Die Kontroversen zwischen diesen Lagern haben jedoch ein Problem gemeinsam: sie sind letztlich von modernisierungsoptimistischen oder sozialromantischen Vorstellungen geprägt, die beide von außen an die Bauern herangetragen werden und sie gerade nicht in den Stand versetzen, tatsächlich ihren eigenen Interessen entsprechend einen eigenen Weg zu finden und zu gehen. Im Zuge der wachsenden Ergebnisorien-

³⁸ Vgl. ebd., 207.

³⁹ Vgl. *Juliana Ströbele-Gregor*, Das Gesetz zur Volksbeteiligung und indianische Bewegung in Bolivien 1994–1997, in: *Peter Hengstenberg/Karl Kohut/Günther Maihold* (Hrsg.), *Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit*, Frankfurt 2000, 153–164.

tierung sowohl der Geldgeber wie der ZGO selbst, insbesondere der Netzwerke Programa Campesino Alternativo de Desarrollo (PRO-CADE) und der Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), und angesichts der faktisch stattfindenden, unaufhaltsamen Modernisierungsprozesse auch innerhalb der indianischen Hochlandkulturen, scheinen solche Kontroversen allmählich jedoch an Bedeutung zu verlieren.

Im städtischen informellen Sektor sind die Aktivitäten von ZGO sehr viel dynamischer, weit reichender und ergebnisorientierter. Im Netzwerk Corporación de Instituciones Privadas de Apoyo a la Microempresa (CIPAME) sind ZGO zusammengeschlossen, die durch Kleinkredite, Marketing-Programme, berufsbezogene Bildungsarbeit und technische Unterstützung marktorientierte Unternehmen aus dem Selbsthilfe- und Kleinunternehmerbereich unterstützen, der sich sehr dynamisch entwickelt.

Trotz solcher Fortschritte würde man sich einen adäquaten Zugang zur bolivianischen Realität jedoch verstellen, wollte man einfach Sichtweisen und Erfahrungen von zivilgesellschaftlichen Akteuren aus den Industrieländern auf Bolivien übertragen. »Armut, soziale Ungleichheit, Korruption, Klientelismus, Gewalt – diese Phänomene dominieren große Teile des bolivianischen Alltags und lassen zivilgesellschaftliche Ansätze immer wieder in den Hintergrund rücken.«⁴⁰ Darüber hinaus war das Jahr 2000 nach dem wirtschaftlichen Einbruch 1999 von einem hohen Grad an sozialen Unruhen und Konflikten gekennzeichnet, die offenbar zu einer Schwächung der Regierung *Banzer* geführt haben, die von einem Teil ihrer Koalitionspartner verlassen wurde und kaum mehr in der Lage ist, Reformen anzupacken bzw. weiterzuführen. Proteste gegen Preiserhöhungen privatisierter Wasserversorgungsunternehmen in Cochabamba veranlassten die Regierung im April sogar dazu, für fast zwei Wochen den Ausnahmezustand auszurufen. Fünf Tote und mehr als 50 Verletzte waren das Ergebnis dieser Konfrontationen, die mit einem Nachgeben der Regierung endeten. Immer wieder führt der Protest von Coca anbauenden Campesinos im Chapare, wo *Banzer* auf Druck der US-amerikanischen Regierung die Anpflanzung von Coca generell unterbinden möchte, ohne den Bauern aussichtsreiche wirtschaftliche Alternativen anzubieten noch Anpflanzungen für den Eigengebrauch dieser traditionellen Pflanze zu gestatten, zu Straßenblockaden und unverhältnismäßig gewaltsamen Reaktionen der Sicherheitskräfte. Zeit-

⁴⁰ *Birle* (Anm. 17), 258.

weise waren wichtige Verkehrsverbindungen für mehrere Wochen unterbrochen mit der Folge von Versorgungsengpässen u. a. in der Hauptstadt. Die Regierung trifft Vereinbarungen mit den Bauern, bricht sie, erneuert sie wieder und hält sie dann doch nicht wirklich ein. Immer wieder treten auch andere Berufsgruppen wie Lehrer oder Ärzte in den Streik.⁴¹ Dies alles sind keine guten Voraussetzungen für den dringend notwendigen Prozess der Verständigung über den weiteren Entwicklungsweg des Landes und hat auch die Konsultationsprozesse, die im Folgenden kurz beschrieben werden sollen, beeinträchtigt. Dass sie trotz dieses Klimas der Konfrontation und der Gewalt überhaupt so erfolgreich durchgeführt werden konnten, ist ein Zeichen für die mittlerweile erreichte Stärke der ZGO in Bolivien.

4. BOLIVIANISCHE ZIVILGESELLSCHAFT IM ENTSCULDUNGSPROZESS: ›FORUM ERLASSJAHR 2000‹ UND ›NATIONALER DIALOG 2000‹⁴²

Das Thema der ständig wachsenden Auslandsschuld stand seit der mexikanischen Finanzkrise 1982, die als erstes Symptom der Schuldenkrise angesehen wird, immer wieder im Zentrum der Bemühungen zumindest vieler lateinamerikanischer ZGO, für eine ›Befreiung‹ ihrer Länder zu kämpfen und eine stärker an den Bedürfnissen der breiten Masse der Bevölkerung orientierte Wirtschaftspolitik durchzusetzen. Häufig wurden dabei direkte Zusammenhänge zwischen wachsender Verschuldung und wachsender Verarmung behauptet. Ein wichtiges Argument für Entschuldungsinitiativen wurde aus der Tatsache bezogen, dass es in Lateinamerika vielfach Militärregierungen waren, die die Schulden gemacht hatten, ohne sie freilich für Investitionen zu verwenden, während sie nach dem Übergang zur Demokratie die Möglichkeiten der neuen Regierungen, wirtschaftliche Erfolge zu erzielen und damit die Demokratie zu stabilisieren, stark einschränkten.

⁴¹ Vgl. entsprechende Nachrichtenmeldungen aus dem Pool de Nuevas Agencias de América Latina (<http://www.npla.de/poona1>).

⁴² Quellen für den folgenden Abschnitt sind die bislang noch nicht veröffentlichte, im Auftrag von Misereor erstellte Studie *Georg Krekeler/Irene Tokarski*, Bolivien: Länderbeispiel im Rahmen der Bestandsaufnahme zum Prozess Entschuldung und Zivilgesellschaft (Typoskript), 2000, aus der ich mit Genehmigung der Autoren zitiere, und e-mails von *Irene Tokarski*, die Web-Seiten des ›Foro Jubileo 2000‹ (<http://www.jubileu.ucb.edu.bo/>) und des von der Regierung durchgeführten ›Diálogo 2000‹ (<http://www.dialogolcp.gov.bo/dialogo2000lcp>). Viele wertvolle Hinweise verdanke ich *Stefan Silber* (Potosí, Bolivien), *Georg Krekeler* (Bolivien), *Dietmar Müßig* und *Matthias Woiwode* (Hildesheim).

Im Zusammenhang des bevorstehenden Jahrtausendwechsels war schon vor Jahren immer wieder unter Berufung auf das alttestamentliche ›Jubeljahr‹ (Lev 25,8–28)⁴³ eine durchgreifende Entschuldung zumindest der ärmeren Entwicklungsländer gefordert worden. Auch Papst *Johannes Paul II.* hatte in seinem Schreiben *Tertio Millenio Adveniente* einen solchen Schuldenerlass angeregt (Nr. 50–51) und damit vielen entsprechenden Initiativen Rückhalt gegeben.⁴⁴ In Bolivien wurde 1998, auf Vorschlag der Kommission der bolivianischen Bischofskonferenz für die Partnerschaft mit den deutschen Diözesen Trier und Hildesheim, die Kampagne ›Jubeljahr 2000‹ (Jubileo 2000) mit der Forderung nach einem Schuldenerlass initiiert. Schnell schlossen sich viele ZGO an, und binnen kurzer Zeit kamen 420.000 Unterschriften zusammen, was bei einer Gesamtbevölkerung von ca. 8 Millionen beachtlich ist. Die Unterzeichner richteten sich mit ihrem Appell dabei nicht nur an die Regierenden im Norden, von denen sie einen Schuldenerlass forderten, sondern auch an ihre eigene Regierung, bei der sie eine armutsorientierte Verwendung der frei werdenden Mittel anmahnten.

Ein wichtiger Durchbruch gelang auf dem Kölner Weltwirtschaftsgipfel am 19. Juni 1999. Der Druck der von einem breiten Bündnis getragenen, international vernetzten Kampagne ›Erlassjahr 2000‹⁴⁵, das Interesse der neuen Bundesregierung, sich mit einer veränderten Entwicklungspolitik und einem neuen globalen Verantwortungsbewusstsein zu präsentieren, und ein offenbar fortgeschrittener Meinungsbildungsprozess bei den internationalen Finanzinstitutionen führten zu einem Teilerfolg weiterführender Entschuldungsbemühungen. In Köln und bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank im September 1999 wurde eine Entschuldungsinitiative HIPC II⁴⁶ beschlossen, die unter bestimmten ökonomischen Voraussetzungen den ärmsten der hoch verschuldeten Länder eine

⁴³ Eigentlich muss es nach dem hebräischen ›JBL‹ (=Widderhorn nach Lev 25,9) ›Jobeljahr‹ heißen. Da aber das Wortfeld Jubiläum, Jubel, jubeln etymologisch auf JBL zurückgeht und in den meisten Texten, auch in der Einheitsübersetzung von ›Jubeljahr‹ die Rede ist, verwende auch ich diese Schreibweise.

⁴⁴ Der Papst hat den Entschuldungsprozess und die Beteiligung der ZGO in Bolivien auch weiterhin unterstützt. Bei der Akkreditierung des neuen bolivianischen Botschafters *Pedro Jose Rivera Saavedra* im Vatikan am 8.6.2000 betonte er in Anspielung auf den Konsultationsprozess: »Ein Staat – ganz gleich, wie seine politische Organisation und sein ökonomisches System beschaffen ist – ist schon allein dann schwach und zerbrechlich, wenn er nicht seinen schwächsten Bürgern eine kontinuierliche Aufmerksamkeit schenkt und nicht alles tut, was möglich ist, um zumindest ihre grundlegendsten Bedürfnisse zu befriedigen.« <http://www.jubileo.ucb.edu.bo/prensa.htm>.

⁴⁵ Vgl. <http://www.erlassjahr2000.de>.

⁴⁶ HIPC steht für Heavily Indebted Poor Countries.

Entschuldung unter der Bedingung anbietet, dass die Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung, fortlaufenden Kontrolle und langfristigen Fortsetzung eines Armutsbekämpfungsprogramms beteiligt wird.⁴⁷ Diese Beteiligung und die Ergebnisse des Prozesses sind in Form eines ›Poverty Reduction Strategy Paper‹ (PRSP) vorzulegen. Damit eröffneten sich für ZGO in den betreffenden Ländern ganz neue Chancen der Mitwirkung, ja bis zu einem gewissen Grad waren nun umgekehrt die Regierungen dieser Länder von der Mitwirkung der ZGO abhängig geworden. Die damit verbundene, hier zu Lande viel diskutierte Konditionalität des Schuldenerlasses wurde von den ZGO in diesen Ländern übrigens nicht in Frage gestellt, vielmehr deutlich begrüßt. Für Bolivien, das zu den wenigen Ländern gehört, für die noch im Jahr 2000 eine Entschuldung im Rahmen der HIPC-II-Initiative beschlossen wurde, bedeutet dies einen Nachlass von 854 Millionen US-Dollar, allerdings verteilt über einen Zeitraum von zehn bis fünfzehn Jahren. Die Entlastung entspricht damit pro Jahr 2,5% des Staatshaushaltes Boliviens.

In Bolivien machten es nun die Erfahrungen mit der erfolgreich verlaufenen Kampagne ›Jubeljahr 2000‹ möglich, ein breites Bündnis verschiedener gesellschaftlicher Organisationen und Gruppen unter Federführung der katholischen Kirche, die bei Umfragen im Vergleich zu anderen Organisationen in Bolivien immer die besten Glaubwürdigkeitsnoten erhält, zu schmieden, unter ihnen so heterogene Organisationen wie der Gewerkschaftsdachverband COB und der Unternehmerverband. Mit dem Ziel, die für die Erarbeitung des Armutsbekämpfungsprogramms notwendige Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht allein den Plänen und Strategien der Regierung zu überlassen, sondern in der bolivianischen Zivilgesellschaft tatsächlich einen möglichst breiten Konsultationsprozess zum Thema Armutsbekämpfung zu initiieren, wurde im Dezember das ›Forum Jubeljahr 2000‹ einberufen. Tragende Säule für die Organisation war die Kommission für Sozialpastoral der bolivianischen Bischofskonferenz. Zum gesellschaftlichen Kontext des Prozesses gehörten die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich, die zunehmende Entfremdung zwischen Politikern und politischen Parteien auf der einen und Bevölkerung auf der anderen Seite, die Schwächung der

⁴⁷ Zur Debatte vgl. insgesamt *Dabrowski/Eschenburg/Gabriel* (Anm. 21). Das Armutsbekämpfungsprogramm ist nicht auf die durch die Entschuldung frei werdenden Mittel beschränkt. Damit wird es (realistisch oder nicht) tatsächlich zum Schlüssel für die gesamte Politik eines Landes. Diese massive Intervention von außen ist freilich nur deshalb zu rechtfertigen, weil es eben keine inhaltliche Vorgabe ist, sondern eine verfahrensmäßige (Beteiligung der Zivilgesellschaft).

ZGO durch die Vereinnahmungsversuche seitens der Parteien und die notorische Korruption. Neben der Analyse der Situation sollte vor allem ein Modell für eine zivilgesellschaftliche Kontrolle (›Control Social‹) von Parteien, staatlicher Verwaltung und Regierung entwickelt werden. Denn schon bei der Unterschriftensammlung der Kampagne ›Jubeljahr 2000‹ war es eine entscheidende Frage gewesen, wer ggf. die Verwendung der frei werdenden Gelder überwachen würde, da das Vertrauen in die politischen Parteien, die Regierung und die staatliche Verwaltung denkbar gering ist.

Der Konsultationsprozess begann im Januar 2000 unter Ausschluss des politischen Establishments und der Parteien mit Workshops und Vorbereitungsforen (›preforos‹) im ganzen Land. Im März und April fanden dann auf dieser Basis die Foren auf der Ebene der neun Departamente statt.⁴⁸ Der Prozess kulminierte im ›Nationalen Forum Jubeljahr 2000‹ vom 24. bis 28. April 2000 unter Teilnahme von Delegierten der departamentalen Foren und internationaler ZGO in der faktischen Landeshauptstadt La Paz.⁴⁹ Mit insgesamt 4000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern von ca. 800 Organisationen war das ›Forum Jubeljahr 2000‹ der in der Geschichte Boliviens größte Dialogprozess dieser Art. Verschiedene Arbeitskreise hatten sich mit Themen wie Einkommen und Struktur Anpassung, Bürgerbeteiligung und zivilgesellschaftliche Kontrolle, Menschenrechte, Bildung, Gesundheitssystem, Arbeitslosigkeit und Einkommen, Landbesitz und Produktivität der Landwirtschaft beschäftigt. Für alle Bereiche wurden drängende Mängel und der entsprechende Handlungsbedarf (›Necesidades‹) festgestellt und Lösungsperspektiven (›Soluciones‹) formuliert. Als Ergebnis wurde schon im Mai ein Text publiziert, der die wesentlichen Forderungen zusammenfasst.⁵⁰ Neben einer Fülle von Einzelanregungen enthält das Dokument Vorschläge für notwendige Gesetzesänderungen, zur Steuerreform und zur Landfrage, geht also weit über eine Zusammenstellung von Einzelprojekten oder ein im engen Sinn verstandenes Armutsbekämpfungsprogramm hinaus. Angesichts der immer wieder beklagten Korruption und der Unzufriedenheit mit den politischen Parteien sind insbesondere detaillierte Forderungen für einen gesetzlich zu schaffenden Kontrollmechanismus zum Zweck der Überwachung der durch den Schuldenerlass freierwer-

⁴⁸ Auch die Ergebnisse der departamentalen Foren sind zu finden auf <http://www.jubileo.ucb.edu.bo/>.

⁴⁹ De jure ist immer noch Sucre die Hauptstadt des Landes.

⁵⁰ Foro Nacional Jubileo 2000: Construyendo un Desarrollo Humano para Todos, La Paz 2000; im Internet unter <http://www.jubileu.ucb.edu.bo/conclusiones.htm>.

denden Finanzmittel wichtig. In vielen Departamenten sind aus dem Konsultationsprozess ›Permanente Foren‹ hervorgegangen, die die Arbeit fortsetzen wollen.

Dieser Konsultationsprozess ›Forum Jubeljahr 2000‹ erbrachte eine Fülle wichtiger Ergebnisse und konnte durch die breite Beteiligung praktisch aller gesellschaftlichen Gruppen auch als repräsentativ gelten. Kurze Zeit später führte die bolivianische Regierung unter dem Namen ›Dialog 2000‹ noch den von IWF und Weltbank zur Erstellung des Armutsbekämpfungsprogramms geforderten eigenen Konsultationsprozess durch,⁵¹ wobei sie an einen früheren, wenig erfolgreich verlaufenen ›Nationalen Dialog‹ im Jahre 1998 anknüpfte. Die dabei ausgewählten Themenschwerpunkte waren Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Partizipation, Demokratie und Transparenz, dabei insbesondere auch die Frage nach einer zivilgesellschaftlichen Kontrolle. Auch bei diesem Prozess wurden zunächst Foren auf der Ebene der Kommunen und der Departamente durchgeführt. Der ›Nationale Runde Tisch‹ (›Mesa Nacional‹) sollte ursprünglich im Juli stattfinden und wurde dann auf August verschoben, was u. a. auch mit regierungsinternen Konflikten um die Zuständigkeit für den Prozess zusammenhing. Teilweise sind die Ergebnisse des ›Forums Jubeljahr 2000‹ in den Dialogprozess der Regierung eingegangen, auf jeden Fall haben sie ihn maßgeblich befruchtet. Viele der im ›Forum Jubeljahr 2000‹ gewählten Delegierten nahmen als Delegierte auch am ›Dialog 2000‹ teil. Andererseits spielten die offiziellen Repräsentanten von Kommunen und Verwaltungsorganen sowie die politischen Parteien im ›Dialog 2000‹ wieder eine wesentlich größere Rolle, was dann eben auch zu den üblichen, aber unfruchtbaren politischen Schaukämpfen führte. Und es gab Tendenzen, die erhobenen Forderungen auf die Ebene der Kommunen zu beschränken, wo erstens wichtige relevante Prozesse kaum zu gestalten sind und zweitens nationale ZGO weniger Einfluss haben. Die Mittel zur Armutsbekämpfung sollen so aufgeteilt werden, dass 30% zu gleichen Teilen an die Departamente, die sie innerhalb ihrer Gebiete wiederum nach Armutsindikatoren verwenden sollen, und 70% an die Kommunen entsprechend der sie betreffenden Armutsindikatoren verteilt werden sollen. Darüber hinaus soll eine Bildungs- und Qualifizierungsoffensive für die Bereiche Schule, Universitäten, Berufsausbildung und Erwachsenenbildung gestartet werden; die Möglichkeiten der Kreditvergabe insbesondere an Kleinunternehmen sollen verbessert werden, die Infrastruktur soll aus-

⁵¹ Vgl. die entsprechende Internet-Seite <http://www.dialogolcp.gov.bo/dialogo2000lcp>.

gebaut werden etc. Der ›Nationale Dialog‹ soll alle drei Jahre wiederholt werden. Die Agenda liest sich wie eine große Stichwortsammlung, die insgesamt durchaus Eindruck macht und plausibel erscheint, in ihren Details aber für einen Außenstehenden nicht zu beurteilen ist. Insgesamt wird es entscheidend darauf ankommen, wie die einzelnen Maßnahmen dann tatsächlich umgesetzt werden. Das wichtigste Ergebnis ist die Entscheidung über die Errichtung zivilgesellschaftlicher Kontrollinstanzen, wobei die katholische Kirche beauftragt wird, ein Verfahren zu entwerfen und zu organisieren, nach dem diese Kommissionen auf departamentaler und nationaler Ebene besetzt werden, ohne deshalb notwendigerweise in ihnen den Vorsitz zu übernehmen, wie das von vielen ZGO gewünscht worden war. Auf kommunaler Ebene sollen die notwendigen Kontrollfunktionen durch die ›Comités de Vigilancia‹ durchgeführt werden, die bereits mit dem Volksbeteiligungsgesetz eingerichtet worden waren und generell mit der Kontrolle der Durchführung von Gemeinderatsbeschlüssen betraut sind. Der Staat wird entsprechende rechtliche Grundlagen auf der Basis von Verhandlungen mit der Kirche und den ZGO noch schaffen. Die Regierung hat den Termin für eine definitive Vorlage ihres Armutsbekämpfungsprogramms immer wieder verschoben, was bei den ZGO und den Kommunen, die endlich mit der Umsetzung ihrer Pläne beginnen wollen, bereits für Unruhe sorgt, weil sich dementsprechend auch der Zeitpunkt der Schuldenentlastung und der Bereitstellung der Gelder verschiebt. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags war noch nicht klar, wie der Rahmen für den zivilgesellschaftlichen Kontrollmechanismus genau aussehen würde und welche möglicherweise versteckten Probleme in den Details noch zu Konflikten führen würden. Wichtig dürfte sein, wie kommunale, departamentale und nationale Ebenen fruchtbar zusammenwirken können.

Insgesamt wird der Aufbruch der Zivilgesellschaft in Bolivien von *Krekeleler* und *Tokarski* sehr positiv bewertet: Sie meinen feststellen zu können, »dass dank des Foro Jubileo 2000 eine Initiative aus der Taufe gehoben wurde, welche die Zivilgesellschaft nicht mehr zur Ruhe kommen lässt, bis dass der Umgang mit und Einsatz von öffentlichen Mitteln in Bolivien zweckgebundener, transparenter und mit weniger Korruption abläuft. Bis dahin ist es noch ein langes Stück Weg. Aber die ersten Schritte sind getan und ermutigen.«⁵²

⁵² *Krekeleler/Tokarski* (Anm. 42), 18.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Anhand der bolivianischen Erfahrung scheint es mir möglich zu sein, in Thesenform einige wichtige Einsichten zu formulieren, deren Übertragbarkeit auf ähnliche andere Prozesse zumindest diskussionswürdig sein dürfte.

1. Sicherlich hat der zivilgesellschaftliche Prozess in Bolivien im Rahmen des *Foro Jubileo 2000* den Raum zivilgesellschaftlicher Kommunikation erweitert und ein breiteres Bewusstsein für die Möglichkeit und die Notwendigkeit einer über die Partikularinteressen hinausreichenden, verständigungsorientierten Kommunikation in der Öffentlichkeit geschaffen. Unumstritten ist auch, dass die Einsicht gewachsen ist, dass die formalen Prozesse einer repräsentativen Demokratie solcher öffentlicher Dialoge bedürfen. Wenn solche Prozesse öfter gelingen bzw. wenn es möglich ist, sie in einem gewissen Ausmaß auf Dauer zu stellen, erzeugt dies ein qualitativvolles ›Sozialkapital‹ in Form einer demokratischen Kultur, die letztlich Voraussetzung ist für das Funktionieren demokratischer Rechtsstaaten, die Legitimität demokratischer Macht und das Selbstverständnis der Staatsangehörigen als Bürgerinnen und Bürger ihres eigenen Gemeinwesens.
2. Das Zustandekommen solcher Prozesse ist freilich ein voraussetzungsvoller Vorgang. Neben einem Minimum an materiellen Ressourcen bedarf es eines Minimums an garantierten bürgerlichen Freiheiten, wie sie in vielen Entwicklungsländern erst mühsam erkämpft werden mussten. Die meisten sind von einem einigermaßen gut funktionierenden modernen Rechtsstaat auch heute noch weit entfernt. Nur wenn genügend Menschen neben ihrem alltäglichen Kampf um das Überleben Zeit und Kraft für ein zivilgesellschaftliches Engagement aufbringen können, nur wenn sie über ein Minimum an Kompetenzen der Kommunikation, der Organisation und des Umgangs mit den nötigen technischen Hilfsmitteln verfügen, nur wenn Presse- und Meinungsfreiheit wenigstens ansatzweise gegeben sind, können solche Prozesse mehr sein als der schwierige Widerstand Einzelner oder kleiner Gruppen, die ihren Kampf nur mühsam koordinieren können, wie man das anhand vieler Beispiele aus diktatorischen Regimen kennt.
3. Zu den Voraussetzungen gehört ferner, dass der Prozess durch ein Schlüsselthema und eine reelle Chance zur Veränderung den Katalysator erhielt, der so etwas wie eine Kettenreaktion in Form einer Vielfältigung engagierter Gruppen und ihrer zunehmenden Vernet-

zung ermöglichte. In dieser Hinsicht war die Konditionalität der Entschuldung in der HIPC-II-Initiative eine fast schon ideale Konjunktur für einen solchen Prozess. Im Bewusstsein der Beteiligten spiegelt sich eine solche Situation als ein ›Kairos‹, der unbedingt genutzt werden muss, weil eine solche Chance möglicherweise nicht wiederkehrt.

4. Der bolivianische Prozess zeigt aber auch, dass zivilgesellschaftliches Engagement nicht aus dem Nichts entsteht, sondern Möglichkeiten der Anknüpfung an traditionelle Organisationsformen bzw. etablierte Institutionen braucht. In diesem Fall war es der institutionelle Rückhalt der katholischen Kirche, die sich aus früheren Bindungen an die herrschenden Eliten gelöst und, vermittelt über befreiungstheologisches Gedankengut, auf eine praktische *Option für die Armen* eingelassen hatte. Hinzu kam, dass diese Institution auf externe finanzielle wie politische und logistische Unterstützung in Form von internationalen Kontakten, Informationsaustausch, Erfahrungsaustausch und Lobbyarbeit im Blick auf Erste-Welt-Regierungen und internationale Finanzorganisationen zurückgreifen konnte (z. B. aus den Partnerdiözesen Hildesheim und Trier oder von den kirchlichen Hilfswerken). Sowohl diese Vorreiterrolle einer Institution wie auch die externe Unterstützung, ohne die der Prozess so nicht stattgefunden hätte, haben jedoch auch Nachteile. Denn auch eine Institution wie die katholische Kirche wird neben dem Gemeinwohl institutionelle Eigeninteressen verfolgen. Zumindest wird ihr dies im Konfliktfall sehr schnell von politischen Gegnern eines solchen Prozesses unterstellt werden. Und auch die Unterstützung durch externe Partner stellt natürlich – trotz aller Betonung des Partnerschaftsprinzips – eine Intervention dar, die nicht immer unproblematisch sein wird. Auch hier besteht das Risiko, dass im Konfliktfall mit Hinweis darauf, es gehe um ›interne Angelegenheiten‹, externe Akteure diffamiert werden. Auch kann es sein, dass sie auf Grund ihrer externen Perspektive die Situation eben nicht immer besser und unparteiischer, sondern vielleicht auch einmal schlechter und unsensibler beurteilen und sich in Richtung falscher Maßnahmen und ineffektiver Projekte engagieren, vor denen sie die mit ihnen oft eng verbundenen ZGO nicht immer bewahren.
5. Wenn zivilgesellschaftliche Verständigungsprozesse erfolgreich ablaufen, kommt es in ihnen nicht nur zur Artikulation der beteiligten Partikularinteressen, sondern darüber hinaus erstens zu einer gemeinsamen Suche nach dem allgemeinen Interesse, über das sich

möglichst alle einigen können, und zweitens zu einer Bezugnahme auf einschlägiges Expertenwissen, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass die gemeinsam formulierten Ziele mit geeigneten Maßnahmen auch tatsächlich erreicht werden können. Damit dieses Expertenwissen in Anspruch genommen werden kann, muss es zunächst zeit- und raumnah verfügbar sein, was in vielen Entwicklungsländern nicht ohne weiteres gegeben ist. Darüber hinaus aber müssen auch die am Prozess beteiligten Akteure Kompetenzen mitbringen, um dieses häufig heterogene Expertenwissen in Anspruch nehmen zu können. Eine wichtige Aufgabe einer Unterstützung von außen sollte deshalb darin bestehen, bei der Ausbildung dieser Kompetenzen zu helfen und Austauschprozesse zwischen ZGO aus unterschiedlichen Ländern zu organisieren. Vielleicht liegt auf absehbare Zeit die Bedeutung einer allmählich entstehenden internationalen Zivilgesellschaft mindestens ebenso stark in einer Unterstützung zivilgesellschaftlicher Prozesse auf nationalstaatlicher Ebene wie in der kritischen Begleitung der internationalen Institutionen.

6. Auch am Beispiel Bolivien zeigt sich trotz der dort vorherrschenden Ablehnung der politischen Parteien, dass die Zivilgesellschaft staatliche Institutionen und die formal geregelten Verfahren eines demokratischen Staates nicht oder nur für eine Übergangszeit ersetzen kann. Im bisherigen Prozess war ein relativ weitgehender Konsens der an ihm Beteiligten wahrscheinlich nur deshalb möglich, weil man nicht unter den Restriktionen des alltäglichen politischen Geschäfts gezwungen war, bestehende Konflikte wirklich auszutragen und zu Entscheidungen zu kommen. Außerdem würde sich dann auch das Problem der Repräsentativität noch einmal verschärft stellen. Im Vergleich zu einer korrupten und klientelistischen politischen Landschaft mag ein solcher zivilgesellschaftlicher Dialog als letztlich demokratischer erscheinen. Doch abgesehen von Ausnahmesituationen braucht es für die Umsetzung gemeinsam formulierter Ziele der Zivilgesellschaft in modernen Staaten eindeutig formal geregelte Verfahren. Es wäre ein folgenschwerer Fehlschluss zu glauben, eine stärkere Zivilgesellschaft wäre nicht auf einen funktionierenden demokratischen Staat und demokratische Parteien angewiesen. Auch der beschlossene ›Sozialkontrollmechanismus‹ kann so nur für eine Übergangszeit die richtige Lösung sein. Letztlich müssen innerhalb staatlicher Verwaltungen und politischer Gremien entsprechende Kontrollinstanzen geschaffen werden. »Die plurale Öffentlichkeit der Zivilgesellschaft kann nur in dem Maße politisch integrieren und

zur politischen Willensbildung beitragen, wie sie auf ein institutiona-
lisiertes staatliches Gegenüber bezogen bleibt. Die Netzwerke der
Zivilgesellschaft unterscheiden sich von Expertenzirkeln oder Inter-
essensverbänden nur so weit, wie sie ihre Anliegen und Meinungen
zur öffentlichen Diskussion und, in letzter Instanz, auch zur demo-
kratischen Disposition stellen. Nur durch einen solchen Bezug auf
gemeinsame Entscheidungen betätigen sich die Individuen in der zi-
vilgesellschaftlichen Öffentlichkeit als Bürger eines Gemeinwe-
sens.«⁵³ Deshalb muss die Stärkung der Zivilgesellschaft auch in Boli-
vien zur Reform des politischen Systems und zur Erneuerung der po-
litischen Kultur beitragen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure müs-
sen, wollen sie nicht ihren Zielen letztlich untreu werden, selbst zu
›Politikern‹ werden und sich in politischen Parteien formieren, auch
wenn sie beiden bis heute mit großer Skepsis gegenüberstehen, wobei
freilich zu wünschen wäre, dass diese Politiker dann demokratischer
agieren als die derzeit herrschenden.

Gerhard Kruij, Dr. theol. habil., ist Leitender Direktor des Forschungsinstituts für Philo-
sophie Hannover.

⁵³ *Winfried Thaa*, »Zivilgesellschaft«: Von der Vergesellschaftung der Politik zur Privati-
sierung der Gesellschaft, in: *Widersprüche* 76 (Juni 2000) 9–18, 16–17.