

Zusammenarbeit zwischen internationalen Entwicklungsorganisationen und Zivilgesellschaft in Kirgistan seit April 2010: Perspektiven, Risiken und Beschränkungen

Von Kanykey Jailobaeva, Edinburgh

Zusammenfassung

Infolge einer blutigen Revolution und eines tragischen ethnischen Konflikts hat Kirgistan im Jahr 2010 eine Phase politischer und sozialer Instabilität durchlebt. Der anschließende politische Wandel hin zu einem parlamentarischen System brachte dann aber einen wichtigen Schritt für die zukünftige Entwicklung des Landes. Seit 2010 hat die Zusammenarbeit zwischen ausländischen Trägern von Entwicklungshilfe und zivilgesellschaftlichen Organisationen zugenommen, insbesondere was die Probleme im Zusammenhang mit der Bewältigung des Konflikts im Süden des Landes angeht. Doch hat sich, im Ganzen gesehen, die Interaktion zwischen Zivilgesellschaft und Geldgebern im Rahmen des herkömmlichen Schemas »Geldgeber auf der einen und Unterstützungsempfänger auf der anderen Seite« bewegt. Obwohl es andere Quellen der Geldbeschaffung gibt, beispielsweise öffentliche Aufträge im Sozialbereich und Sozialprojekte auf Rentabilitätsbasis, beziehen zivilgesellschaftliche Organisationen den größten Teil ihrer finanziellen Mittel immer noch von internationalen Geldgebern. Dies prägt ihre Überlebensfähigkeit wie auch ihre Beziehungen zu ihren Zielgruppen. Am wichtigsten ist, dass der Rückgang der Finanzierung von NGOs durch internationale Geber und deren Rückzug aus dem Bereich der Kompetenzstärkung der Zivilgesellschaft die Existenz und Funktionsfähigkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen sehr viel schwieriger gemacht haben.

2010 war für die Menschen in Kirgistan ein Jahr politischen und sozialen Aufruhrs, sie wurden Zeugen einer blutigen Revolution, welche die Regierung des früheren Präsidenten Bakijew stürzte – um den Preis von über 80 Menschenleben und eines tragischen ethnischen Konflikts im Süden des Landes, der Hunderte von Toten forderte und Tausende zu Flüchtlingen machte. Doch der nach diesen Ereignissen erfolgte Wechsel zu einer parlamentarischen Demokratie, der in der neuen Verfassung Kirgistans festgeschrieben wurde, ist vielversprechend. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die Zivilgesellschaft schon früher im politischen und sozialen Leben Kirgistans lebendig und präsent gewesen ist. Die Ereignisse von 2010 haben noch zu einer Zunahme der Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen geführt. Nach den Protesten im April 2010 ließen sich 1.300 Nichtregierungsorganisationen registrieren. Ausländische Entwicklungshilfeorganisationen sind die Hauptgeldgeber und Unterstützer zivilgesellschaftlicher Gruppierungen, die üblicherweise auch in Deutschland nach der englischen Abkürzung als NGO bezeichnet werden. Ziel dieses Beitrags ist es, die Zusammenarbeit zwischen den ausländischen Entwicklungsagenturen und der Zivilgesellschaft, die durch NGOs repräsentiert wird, seit April 2010 zu beleuchten, einem bedeutenden Wendepunkt in der Entwicklung des Landes.

Widersprüchlicher Trend

Die Ereignisse des Jahres 2010 haben eine doppelte Wirkung auf die Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und

Geldgebern ausgeübt. Die Zusammenarbeit zwischen den ausländischen Trägern von Entwicklungshilfe und den Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich humanitärer Hilfe, friedenssichernder Maßnahmen und Konfliktlösung arbeiten, hat wegen des ethnischen Konflikts in Südkirgistan zugenommen. Die Finanzmittel der Geber wurden in den Süden des Landes umgelenkt, um mit der Verbesserung der durch den Konflikt schwierigen Lage zu beginnen. Eine Reihe internationaler und lokaler NGOs sah sich in einer Situation, in der sie beträchtliche Geldmittel für humanitäre Hilfe und Friedenssicherung im Anschluss an den Konflikt erhielten. Aus dieser Konstellation konnte eine Reihe von Lehren gezogen werden. Es stellte sich heraus, dass Mechanismen fehlen, die NGOs und Geldgeber befähigen, sich in einer Konfliktsituation effektiv zu koordinieren und miteinander zu kommunizieren. Alles in allem hat diese Erfahrung gelehrt, dass lokale NGOs und Gebergemeinschaft ihre Leistungsfähigkeit ausbauen müssen, um auf Krisensituationen antworten zu können. Beispielsweise wurde in den Stadtvierteln von Osch keine gründliche Bedarfsanalyse durchgeführt. Das Ergebnis war, dass in vielen Fällen ein und dieselben Personen humanitäre Hilfe erhielten, da eine identische Liste der Opfer in den NGOs und in der Gebergemeinschaft zirkulierte.

Von der Zunahme von Hilfsleistungen und Zusammenarbeit waren nur NGOs betroffen, die sich mit Problemstellungen beschäftigten, die eine unmittelbare Folge des Konflikts im Süden Kirgistans sind. Der Mit-

telfluss und die Kooperationstrends zwischen Geldgebern und zivilgesellschaftlichen Organisationen, deren Aktivitäten nicht den Konflikt betreffen und die in anderen Regionen Kirgistans arbeiten, folgen einem anderen Muster. Dort hat der Umfang der Finanzierung von NGOs durch ausländische Geber abgenommen. Außerdem hat sich die Haltung der Geldgeber gegenüber der Zivilgesellschaft seit ca. 2005 gewandelt. Von den 1990er Jahren bis ca. 2005 waren die Geberländer daran interessiert, in Kirgistan Organisationen der Zivilgesellschaft zu fördern, denn man glaubte, dass das sowjetische System zu keiner Zeit irgendwelche unabhängigen zivilgesellschaftlichen Institutionen hervorgebracht habe. Daher richtete sich die Aufmerksamkeit vieler Geber darauf, zivilgesellschaftliche Initiativen zu unterstützen und insbesondere die Herausbildung formaler zivilgesellschaftlicher Institutionen zu ermutigen, die dann unter dem Namen NGO bekannt wurden. Wichtige Geldgeber wie USAID und DFID [UKAID = Department for International Development] verschieben sich dem Gedanken, die Zivilgesellschaft zu fördern, um einen Entwicklungsprozess einzuleiten, und pumpen beträchtliche Mittel in die Bereitstellung von Hilfen für die organisatorisch-institutionelle Stärkung von NGOs. Das führte zu einer starken Vermehrung der Zahl derartiger Organisationen in Kirgistan.

Neue Strategien der Geldgeber

Gegen Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts, als die Geldgeber die Stärkung der Kapazität und der Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen nicht mehr unterstützten, änderte sich dieser Trend. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Einstellung der auf die Zivilgesellschaft fokussierten Programme von USAID und DFID. Die Geldgeber haben unterschiedliche Erklärungen für diesen Wandel geliefert. Einige äußerten, dass sich die Zivilgesellschaft in Kirgistan genügend entfaltet habe und sich nun selbst behaupten und das politische und soziale Umfeld im Land beeinflussen könne. Andere aber verlautbarten, dass ihre Anstrengungen, eine Zivilgesellschaft aufzubauen, nicht die erwünschten Resultate gebracht hätten, und daher ein neuer Ansatz nötig sei, um Entwicklung zu fördern, die Regierung zu beeinflussen und jene Teile der Bevölkerung anzusprechen, die hilfsbedürftig seien.

Hinter der neuen Strategie der Geldgeber steckten auch globale Ursachen, wie die Annahme der »Erklärung von Paris« [OECD 2005: »Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht«, *Anm. d. Übers.*] und die Wirtschaftskrise im Westen. Die »Erklärung von Paris« rief zu verstärkter

Koordination zwischen den Gebern und den Regierungen der Empfängerländer auf, um die Aktivitäten der Geber an lokalen Verfahren und Institutionen auszurichten, mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit auf nationaler Ebene zu entwickeln und zu stärken, insbesondere die Leistungs- und Handlungsfähigkeit von Regierungen. Daraufhin begannen sich die Geberorganisationen dafür zu interessieren, wie sie NGO-Reformen in den betreffenden Ländern beeinflussen und welchen Einfluss sie auf eine Entwicklung und Stärkung der Leistungs- und Handlungsfähigkeit des Staates nehmen könnten. Dieser neue Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit hat sich auf die Einstellung der Geldgeber zur Finanzierung der Aktivitäten von NGOs ausgewirkt. Die Geber begannen, in erster Linie Projekte von Nichtregierungsorganisationen zu finanzieren, die sich auf die politische Vertretung der Interessen ihrer jeweiligen Zielgruppe (»advocacy«) und die Förderung von Reformen konzentrierten. Außerdem stellten die Geber die Finanzierung des eigentlichen Auf- und Ausbaus von NGOs und ihrer Organisations- und Verwaltungskosten ein. Nun werden diese Kosten im Gegenteil als Beitrag von NGOs zu den von Gebern finanzierten Projekten aufgefasst.

Die Wirtschaftskrise im Westen hat einen nachteiligen Einfluss auf den Zufluss von Hilfsgeldern und auf zivilgesellschaftliche Organisationen aller Ebenen in Kirgistan gehabt. Wie eine internationale NGO berichtet, ist geplant, in den nächsten fünf Jahren Budgetkürzungen von jährlich 15 % vorzunehmen. Lokale NGOs, besonders in ländlichen Gegenden, mussten inzwischen kämpfen, um überhaupt noch finanzielle Unterstützung von Gebern zu erhalten. So berichtet beispielsweise eine der ländlichen NGOs in Dscheti-Ogus (Gebiet Issyk-Kul), dass sie seit 2010 überhaupt nicht tätig werden konnte, weil ihr gemeinsames Projekt mit einer NGO aus Bischkek zum Stillstand gekommen ist. Ursache ist das Ausbleiben der Unterstützung von Seiten einer NGO in den USA, die das gemeinsame Projekt zur Filzherstellung finanziert hatte.

Wachsende Konkurrenz

Die oben genannten globalen und nationalen Faktoren stellen lokale zivilgesellschaftliche Organisationen vor eine Reihe von Einschränkungen und Risiken. Erstens bedeutete der Rückgang der Zuwendungen, dass die bereits knappen finanziellen Quellen der NGOs noch mehr schrumpften. NGOs in Kirgistan sind meistens auf finanzielle Unterstützung durch externe Geldgeber angewiesen. Etwa 90 % der funktionierenden NGOs bekommen nur von Seiten solcher Geber Unterstützung. Einige haben allerdings andere Geldquellen, zu denen Aufträge von staatlicher Seite für die Erbringung sozialer Dienstleistungen, Zuwendungen von Geschäfts-

leuten und unternehmerische Tätigkeit im Sozialwesen gehören. Der Umfang der Aufträge von staatlicher Seite zur Wahrnehmung von Sozialaufgaben hat seit 2008, also dem Jahr, in dem das entsprechende Gesetz verabschiedet wurde, zugenommen. Im Jahr 2011 erhielten 25 NGOs Zuwendungen, die auf der Grundlage von öffentlichen Ausschreibungen vergeben wurden, um Aktivitäten zur Beseitigung sozialer Probleme zu implementieren. NGO-Vertreter sagen jedoch, dass die staatlichen Zuwendungen nur kurzfristig, einmalig und im Umfang begrenzt seien. Außerdem ist dieses Einkommen, das aus anderen Quellen stammt, gerade eben ausreichend, um die Existenz der Nichtregierungsorganisationen abzusichern. Daher ziehen sie es vor, Zuwendungen von internationalen Geldgebern zu erhalten, die in der Regel höher sind als die Unterstützungen aus anderen Quellen.

Am allerwichtigsten ist, dass es für NGOs sehr schwer geworden ist, Mittel von Geberseite zu erhalten, denn der Wettbewerb ist hart. Nur starke NGOs, die meist im urbanen Bereich angesiedelt und organisatorisch ziemlich gut entwickelt sind, sind in der Lage zu überleben. Neu gegründete oder im ländlichen Raum tätige NGOs müssen jedoch kämpfen, um am Leben zu bleiben. Das bedeutet, dass der NGO-Sektor künftig vielleicht von einigen etablierten und gut organisierten Organisationen dominiert wird, die nicht notwendigerweise ausreichend in ihrer Zielgruppe verankert sind, sondern hauptsächlich mit den unmittelbaren Nutznießern ihrer Projekte arbeiten. Doch inzwischen scheinen Forschungen zu belegen, dass ländliche sowie nach 2010 entstandene NGOs eine bessere Basis in ihrer Klientel und eine unmittelbare Beziehung zu den Menschen vor Ort haben. Tatsächlich kann man Gründe dafür anführen, dass seit 2010 eine neue Generation von NGOs entstanden ist, deren Merkmale Freiwilligkeit, Philanthropie und die Verankerung in ihrer Zielgruppe sind. Am bedeutsamsten ist, dass wir die Ergebnisse freiwilliger, zivilgesellschaftlicher Initiativen sehen können, die drängende Probleme in Angriff nehmen. Dies legt nahe, dass das Konzept einer Nichtregierungsorganisation in der Vorstellung der Menschen in Kirgistan breiter geworden ist. Eine NGO ins Leben zu rufen wird nun nicht mehr unbedingt als potentielle Erwerbsmöglichkeit betrachtet, sondern als eine Aktivität, mit der man auf freiwilliger Grundlage Gutes für die größere Gemeinschaft tut.

Doch fehlt es den ländlichen und den neu gegründeten NGOs an Unterstützung darin, die Kapazitäten ihrer Organisationen aufzubauen und zu stärken, denn es gibt dafür im Land nur sehr beschränkte Möglichkeiten. Die Geldgeber, die sich traditionell dieser Aufgabe gewidmet hatten, haben sich aus diesem Bereich

zurückgezogen. Lokale Zentren zur Unterstützung von NGOs verfügen ebenfalls nicht über die finanziellen Mittel, um Maßnahmen zur Kapazitätsstärkung durchzuführen, wie sie es früher taten. Stattdessen konzentrieren sie sich jetzt ebenfalls auf die politische Vertretung der Interessen von Zielgruppen. Das hat die organisatorische und institutionelle Entwicklung der NGOs eingeschränkt und sich sowohl auf erfahrene als auch auf neue NGOs ausgewirkt. Für die Nichtregierungsorganisationen, die bereits Erfahrung hatten, war es schwierig, sich weiter zu entwickeln beziehungsweise ihre organisatorischen Kapazitäten auf dem gleichen Niveau zu halten. Neue NGOs haben keine Quellen, die sie in ihrem Bemühen, ihre Kapazitäten auszubauen, unterstützen und anleiten könnten. So hat sich beispielsweise laut dem jüngsten Nachhaltigkeitsindex von zivilgesellschaftlichen Organisationen, der von USAID veröffentlicht wurde, die Qualität von Projektanträgen, die von NGOs eingereicht wurden, verschlechtert. Das trifft insbesondere auf neue NGOs zu, die als Folge der politischen und sozialen Ereignisse seit 2010 entstanden sind.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Zusammenarbeit zwischen ausländischen Geberorganisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppierungen in Kirgistan seit 2010 janusköfig ist. Einerseits gab es einen Zuwachs an Unterstützung und Aktivitäten durch externe Geldgeber, die sich auf den Süden Kirgistans und auf Konfliktbearbeitung konzentrierten. Hieraus konnten eine Reihe von Lehren gezogen werden, wie zum Beispiel ein Mangel an Kompetenzen im Bereich Koordination und Kommunikation sowie ungenügende Kapazitäten sowohl bei NGOs wie auch bei Gebern, um auf die Konfliktsituation effizient eingehen zu können. Auf der anderen Seite haben NGOs, die sich mit anderen Problemen beschäftigen und in anderen Teilen Kirgistans tätig sind, weniger Zuwendungen von den Gebern und weniger Unterstützung beim Ausbau ihrer Kapazitäten erfahren. Daraus sind einige Risiken und Einschränkungen erwachsen. Es besteht die Gefahr, dass der NGO-Bereich von institutionell starken NGOs dominiert werden könnte, die nicht unbedingt gut in ihrer Zielgruppe verankert sind. Doch hat inzwischen das Interesse an zivilgesellschaftlichem Engagement und an der Zivilgesellschaft unter den Menschen erneut zugenommen. Es gibt nun Anzeichen dafür, dass mehr neue NGOs entstehen, die ihre Entstehung weniger der Existenz von Gebern verdanken, sondern vielmehr ihren Ausgangspunkt in ihren Mitgliedern haben. Solchen NGOs fehlt es freilich an Finanzierung und an Unterstützung im organisatorischen Aufbau, um ihre Arbeit fortsetzen zu können. Daher sollten die Geberinstitutionen vielleicht

fortfahren, den Ausbau der Kapazitäten der Zivilgesellschaft zu fördern, und sie sollten ebenfalls ihre Finanzierungsmechanismen überdenken, um diese Instrumente inklusiver zu machen und sie für NGOs auf verschiedenen Ebenen ihrer institutionellen Entwicklung zugänglich zu machen. Ferner könnten die Geldgeber NGOs

ermutigen, soziales Unternehmertum und Philanthropie zu propagieren, insbesondere, indem sie Erfolgsgeschichten publik machen.

Aus dem Englischen von Brigitte Heuer

Über die Autorin:

Dr. Kanykey Jailobaeva hat 2011 an der Universität Edinburgh in Soziologie zum Thema »Die Rückkehr des Staates in die Entwicklungszusammenarbeit: Staat, Nichtregierungsorganisationen und Geberländer« promoviert. Ihre Dissertation beschäftigt sich vor allem mit der Förderung der Zivilgesellschaft in Kirgistan nach den Ereignissen des Jahres 2010. Gegenwärtig arbeitet sie als Dozentin an der Universität Edinburgh, ist als Beraterin für internationale Projekte tätig und forscht über das Verhältnis von Gebern und NGOs in Kirgistan.

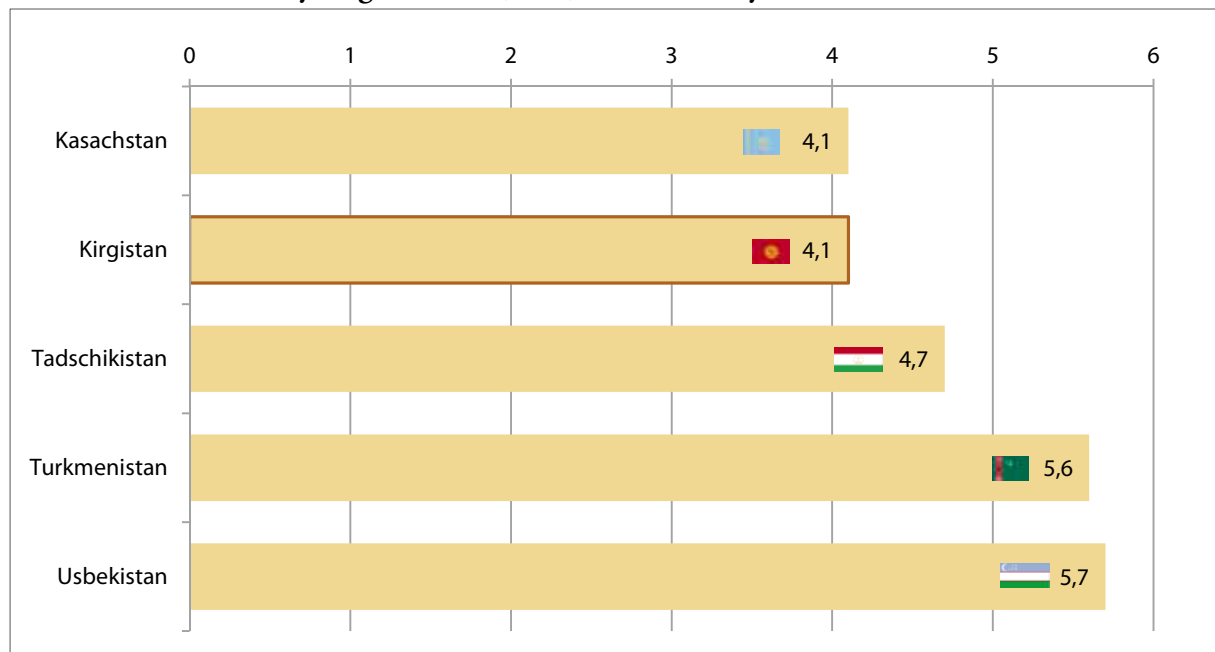
Lesetipps:

- Alisher Khamidov, Central Asia: Citizens Learning to Take Initiative, Eurasianet, 23.5.2012 = <http://www.eurasianet.org/node/65449>
- Jax Jacobsen, Civil Society still strong in Central Asia, expert says, Central Asia Newswire, 8.8.2012 = <http://www.universalnewswires.com/centralasia/viewstory.aspx?id=4591>

GRAFIKEN ZUM TEXT

Kirgistan im CSO Sustainability Index

Grafik 1: Civil Society Organisation (CSO) Sustainability Index Central Asia 2011



Auf einer Skala von 1 = hohe Nachhaltigkeit bis 7 = beschränkte Nachhaltigkeit

Quelle: The 2011 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 15th Anniversary Edition, hrsg. v. United States Agency for International Development, http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2011CSOSI_Index_complete.pdf