

# STELLUNGNAHME

Stellungnahme zum

**BMZ-Strategiepapier 8/2013 „Mitmachen, Mitwirken und Mitgestalten – Strategie zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in der deutschen Entwicklungspolitik“**

August 2013

## Hintergrund

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) veröffentlichte am 27. Juni 2013 seine Strategie zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Nachdem das BMZ bereits 2010 im DAC Peer Review aufgefordert wurde, eine schriftliche Strategie zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft vorzulegen, begann es 2011 mit einem entsprechenden Prozess. 2011 führte das Ministerium zunächst Gespräche mit einzelnen NRO und lud am 1. Dezember Vertreterinnen und Vertreter von politischen Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen und deren Verbände und Netzwerke zu einem gemeinsamen Workshop zu der Struktur und den geplanten Inhalten der Strategie ein. Ein Entwurf des Strategiepapiers (Stand 23.07.2012) wurde in einem weiteren Workshop am 16. Oktober 2012 mit dem gleichen Personenkreis diskutiert. Das BMZ hat das Strategiepapier auf Basis der Rückmeldungen überarbeitet und fertig gestellt.

## Allgemeine Einschätzung des Strategiepapiers

VENRO begrüßt das Strategiepapier des BMZ und hält es für eine gute Grundlage der weiteren Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Ministerium. Das BMZ griff bei der Erarbeitung zivilgesellschaftliche Positionen, wie sie in dem „VENRO-Eckpunktepapier für eine BMZ-Strategie zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft“ und in der VENRO-Stellungnahme zum ersten Entwurf sowie in anderen Positionspapieren des Verbandes formuliert sind, an vielen Stellen in dem Dokument auf. Auch die bereits erzielten Ergebnisse zivilgesellschaftlichen Handelns werden berücksichtigt und in der Strategie positiv gewürdigt.

Den Erarbeitungsprozess hat das BMZ partizipativ gestaltet. Dass sich Zivilgesellschaft und Staat nicht in allen Punkten einig werden konnten, soll an unserer ausdrücklichen Würdigung des Prozesses nichts ändern. Inhaltlich begrüßt VENRO vor allem den Bezug zum Subsidiaritätsprinzip und zum Initiativrecht als den zentralen Prinzipien, die eine gute Grundlage für die zukünftige Zusammenarbeit bilden. Einschränkend muss leider gesagt werden, dass die Strategie zugleich von einem instrumentellen Verständnis von Zivilgesellschaft zeugt. In der Praxis hat das bereits heute zur Folge, dass der zivilgesellschaftliche Handlungsspielraum auch in Deutschland eingeschränkt wird. Zivilgesellschaft wird zunehmend als Umsetzungsgehilfe staatlicher Ziele gesehen und ähnlich einer staatlichen Durchführungsorganisation zur Realisierung strategischer Maßnahmen eingesetzt.

## **Zu den Zielen entwicklungspolitischer Kooperationen mit der Zivilgesellschaft**

Mit den drei Zielen der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft hat das BMZ aus Sicht von VENRO die richtigen Akzente gesetzt:

- (1) Das erste Ziel umfasst die Verankerung der Entwicklungspolitik in der Bevölkerung durch Inlands-, vor allem Bildungsarbeit. Die Bedeutung der Zivilgesellschaft in der Inlandsarbeit wird gewürdigt. Zu den Aufgaben der in diesem Zusammenhang neu gegründeten Engagement Global hat sich VENRO in einer separaten Stellungnahme im Februar 2012 kritisch geäußert.

Bei diesem Ziel zeigt sich allerdings auch der Steuerungswunsch des BMZ deutlich. Den NRO wird die Rolle des Vermittlers eines vom BMZ definierten Verständnisses von entwicklungspolitischer Bildung zugewiesen. Sie sollen „komplementär“ zu den Angeboten des BMZ tätig werden. Das können sie zwar auch tun, doch ihre Rolle als zentraler Akteur selbstorganisierten Engagements wird außer Acht gelassen. Um „eine neue Dynamik und vielfältige Synergien im Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements“ (s. 9) zu schaffen, sind weder die Programme des BMZ noch deren Umsetzung durch die Engagement Global hinreichend. Diese können nur aus der Zivilgesellschaft selbst entstehen. Der Staat schafft hierzu die Rahmenbedingungen, die die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft erweitern oder einengen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollte zivilgesellschaftlichen Aktivitäten Vorrang eingeräumt werden.

- (2) Die Stärkung und Qualifizierung der Zivilgesellschaft im Süden durch die Kooperation mit der deutschen Zivilgesellschaft ist das zweite Ziel der Zusammenarbeit. VENRO begrüßt den verstärkten Fokus auf das so genannte „Capacity Building“, die Qualifizierung der Zivilgesellschaft im Süden, in der Zusammenarbeit von Nord- und Süd-NRO. Auch die dargestellte vermittelnde und unparteiische Rolle, die der deutschen Zivilgesellschaft in diesem Zusammenhang zugewiesen wird, entspricht unserem Verständnis.

Die Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft werden in vielen Ländern zunehmend eingeschränkt. Es ist daher richtig und wichtig, dass das BMZ die staatliche Aufgabe darin sieht, auf verbesserte Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Handeln in Partnerländern hinzuwirken. Dafür ist jedoch der Dialog mit Partnerregierungen nicht ausreichend. Da die Rahmenbedingungen nicht allein durch nationale Regierungen sondern auch durch externe Akteure (z. B. transnationale Unternehmen) beeinflusst werden, sehen wir eine Verantwortung der Bundesregierung auch darin, menschenrechtliche und demokratische Standards in multi- und bilaterale Vereinbarungen aufzunehmen (z. B. in Handelsvereinbarungen).

- (3) Mit dem dritten Ziel „Zivilgesellschaftliche Mitwirkung bei globalen Zukunftsthemen stärken“ würdigt das BMZ die umfassende Rolle der Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik. Mit der Globalisierung ist eine transnationale Zivilgesellschaft entstanden, die in der globalen Politikgestaltung Aufgaben übernimmt, die Nationalstaaten nicht abdecken können. Diese Rolle hebt das BMZ mit diesem Ziel hervor.

In den Formulierungen gerät in den Hintergrund, dass die deutsche Zivilgesellschaft längst Teil der globalen, transnationalen Zivilgesellschaft ist. Es ist nicht ausreichend, auf die bewährten Formate des BMZ zur Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure zu verweisen.

Konkrete Maßnahmen, mit denen das BMZ der Zivilgesellschaft bei internationalen Veranstaltungen und Prozessen systematisch die Beteiligung ermöglicht, fehlen.

### **Zu den gemeinsamen entwicklungspolitischen Herausforderungen**

Neben den Zielen beschreibt das BMZ in der Strategie fünf entwicklungspolitische Herausforderungen, die es gemeinsam mit der Zivilgesellschaft in einem offenen Dialog angehen möchte: „Dabei betrachten wir zivilgesellschaftliche Akteure als politische Partner auf Augenhöhe.“ (S. 14) Ein Dialog auf Augenhöhe setzt voraus, dass über die Inhalte des Dialogs, in diesem Fall die entwicklungspolitischen Herausforderungen, Einvernehmen erzielt werden kann. Die mit der Strategie vorgelegten Dialogthemen wurden jedoch einseitig durch das BMZ ausgewählt.

Die Ausführungen zu den fünf Themen dieses Kapitel zeigen, dass das BMZ das eigenständige Streben der zivilgesellschaftlichen Akteure, entwicklungspolitischen Herausforderungen zu begegnen, anerkennt, beispielsweise das Streben „die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen.“ (S. 14) VENRO hat sein Verständnis von Wirkungsbeobachtung in einem Positionspapier dargelegt, auf das in einer Fußnote verwiesen wird.

Zugleich liest sich das Kapitel wie der Umriss eines möglichen zukünftigen Fortbildungsangebotes für die Zivilgesellschaft. Auch für ein Fortbildungsprogramm sollte das Subsidiaritätsprinzip gelten, d.h. die Zivilgesellschaft muss in ihrem selbstorganisierten Lernen gestärkt und der Austausch untereinander ermöglicht werden. Der Staat soll dies fördern und unterstützen statt eigene Qualifizierungsangebote zu entwickeln.

Zu den Herausforderungen im Einzelnen:

- (1) Die Referenzen zu den eigenen Anstrengungen der Zivilgesellschaft zu mehr Transparenz und Wirksamkeit, wie dem entsprechenden Positionspapier von VENRO und den Hinweis auf den für Mitglieder von VENRO verpflichtenden Verhaltenskodex zu Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle (Kapitel 2), begrüßen wir sehr. Durch Förderungen in diesem Bereich könnte das BMZ den Ausbau zivilgesellschaftlichen Lernens unterstützen.
- (2) Wir freuen uns auf die Optimierung der staatlichen Förderinstrumente zur Stärkung der Nachhaltigkeit. Gerne wird VENRO das BMZ bei der Ausgestaltung der Förderinstrumente beraten.
- (3) Wir begrüßen den menschenrechtlichen Ansatz als Rahmen für die Förderung der Zivilgesellschaft. VENRO warnt gleichwohl davor, durch die Einrichtung thematischer Förderrichtlinien das Initiativrecht einzuschränken. Die Balance staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ziele bedeutet praktisch eine Einschränkung dieses Initiativrechts. Aus unserer Sicht zutreffend werden in Kapitel 1 „Grundsätze“ die Notwendigkeit einer unabhängigen Zivilgesellschaft und die Bedeutung der Eigeninitiative beschrieben. Eine Beschneidung dieser Unabhängigkeit durch verordnete „thematisch sektorale und regionale Akzentuierungen“ (S. 15) lehnen wir ab. Nur das Initiativrecht stellt sicher, dass die Bedarfe der lokalen Partner und der Zielgruppen vor Ort aufgegriffen werden. „Inhaltliche Akzentuierungen“ aus bestimmten Fördertiteln sollten nur ausnahmsweise und im Einvernehmen erfolgen sowie aus Sondermitteln finanziert werden. Sonst besteht die Gefahr, dass die komparativen Vorteile der Zivilgesellschaft für die staatliche Agenda instrumentalisiert werden könnten.

- (4) Zivilgesellschaftliche Organisationen nutzen zu einem großen Teil bereits neue Kommunikationsformen oder bauen diese gerade aus. Für eine Stärkung ihres vielfältigen Engagements wäre eine Ausweitung der Fördermöglichkeiten im Bereich Inlandsarbeit der richtige Schritt.

## **Fazit**

Die Strategie des BMZ zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft beschreibt deutlich den Mehrwert dieser Zusammenarbeit und ist aus unserer Sicht daher wegweisend. Damit sich der Mehrwert tatsächlich einstellen kann, brauchen zivilgesellschaftliche Akteure Freiraum und Unterstützung. Die Erhaltung des Freiraums muss auch weiterhin verteidigt werden, insbesondere muss das Initiativrecht unangetastet bleiben.

Auch wenn das Strategiepapier die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft sowie das Subsidiaritätsprinzip explizit benennt, wird diesen Prinzipien nicht in allen Passagen Rechnung getragen. Zivilgesellschaftliche Akteure können die staatliche Entwicklungszusammenarbeit ergänzen; dies ist jedoch weder ihre zentrale Rolle noch ihr Existenzzweck.

Alles in allem bildet die Strategie jedoch eine gute Grundlage für eine vertrauensvolle und von gegenseitigem Respekt getragene Zusammenarbeit. Wir wünschen uns, dass dieses Strategiepapier nicht wirkungslos in der Ablage verschwindet, sondern baldmöglichst in einen Umsetzungsplan mündet, den NRO und BMZ gemeinsam erarbeiten. VENRO erinnert daran, auch bei der Planung von konkreten Maßnahmen das Subsidiaritätsprinzip nicht zu vergessen.

## **IMPRESSUM**

### **Herausgeber**

Verband Entwicklungspolitik deutscher  
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)  
Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstraße 201  
53113 Bonn  
Tel.: 0228 / 94677-0  
E-Mail: sekretariat@venro.org  
Internet: www.venro.org  
Bonn, August 2013

### **Redaktion:**

Ulrich Post (VENRO-Vorstand), Jana Rosenboom, Heike Spielmans (VENRO-Geschäftsstelle)