



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Strategie zur Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik der Post-2015-Welt

BMZ-Strategiepapier 5 | 2014



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1. Staat und Zivilgesellschaft in der deutschen Entwicklungspolitik	4
2. Ziele entwicklungspolitischer Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren	7
2.1 Entwicklungspolitisches Verständnis und Engagement in Deutschland mobilisieren	7
2.2 Zivilgesellschaftliche Kräfte in den Entwicklungsländern durch Kooperationen mit der deutschen Zivilgesellschaft stärken	8
2.3 Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft bei globalen Zukunftsthemen	9
3. Entwicklungspolitische Herausforderungen gemeinsam mit der Zivilgesellschaft angehen	11
3.1 Transparenz und Wirksamkeit stärken	11
3.2 Nachhaltigkeit sichern	11
3.3 Menschenrechtsbasierten Ansatz gewährleisten	12
3.4 Balance staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ziele finden	12
3.5 Innovationen und neue Kommunikationsformen als Chance nutzen	13

Vorwort

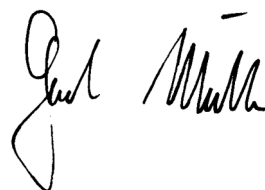
Die deutsche Entwicklungspolitik hat seit jeher aus ihrer engen Verbindung zur Zivilgesellschaft Kraft und Inspiration geschöpft. Ohne das große Engagement der Kirchen, der zahlreichen Nichtregierungsorganisationen und der vielen Ehrenamtlichen wäre Entwicklungspolitik nicht denkbar. Bereits Ende der 1950er Jahre, d.h. noch vor der Gründung des BMZ, wurden die kirchlichen Hilfswerke Misereor und Brot für die Welt und andere entwicklungspolitisch engagierte NRO wie die Kindernothilfe gegründet. Das BMZ hat von Anbeginn die Arbeit dieser Organisationen auch finanziell unterstützt, zuerst die der kirchlichen Hilfswerke und wenig später auch die der politischen Stiftungen und privaten Träger.

Seitdem haben sich die Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik in weiten Teilen verändert. Entwicklungsländer repräsentieren mehr als 40% des globalen Handels und verursachen zunehmend größere ökologische Fußabdrücke mit drastischen Folgen für Klima, Energie- und Ressourcenverbrauch. Zwei Milliarden Menschen gehören heute zur globalen Mittelschicht – aber rund eine Milliarde Menschen leben in absoluter Armut. In deren Interesse, aber auch in unserem eigenen Interesse und im Interesse der nachfolgenden Generationen müssen wir unsere Lebens- und Wirtschaftsweise tiefgreifend verändern. Wir brauchen jetzt einen echten Paradigmenwechsel. Nachhaltigkeit muss endlich zum Grundprinzip allen Handelns werden.

2015 wird ein entscheidendes Jahr für die Entwicklung unserer Welt. Wir erreichen das Zieljahr der Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen. Gleichzeitig wird die internationale

Gemeinschaft eine neue umfassende Agenda für nachhaltige Entwicklung verabschieden. Der Zivilgesellschaft kommt hierbei eine entscheidende Rolle zu.

Der von mir im April 2014 angestoßene Prozess der Zukunfts-Charta "EINE WELT – Unsere Verantwortung" soll dazu beitragen, die Post-2015-Agenda als international verbindliche, universelle Agenda für nachhaltige Entwicklung zu etablieren und umzusetzen. Überwölbender Rahmen der künftigen Agenda soll die Etablierung einer Globalen Partnerschaft sein. Diese begründet eine gemeinsame Verantwortung aller Staaten und aller Akteure – einschließlich Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Wissenschaft – für das globale Gemeinwohl. Mit dem vorliegenden Strategiepapier wollen wir dazu beitragen, Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft bei globalen Zukunftsthemen auszuweiten und zu vertiefen. Dies tritt neben die bewährten Schwerpunkte der Stärkung von zivilgesellschaftlichen Kräften in Entwicklungsländern durch Kooperationen mit der deutschen Zivilgesellschaft und der Mobilisierung von entwicklungspolitischem Verständnis und Engagement in Deutschland.



Dr. Gerd Müller, MdB
Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

1. Staat und Zivilgesellschaft in der deutschen Entwicklungspolitik

Die Bundesregierung verfolgt eine werteorientierte Entwicklungspolitik. In Zeiten massiver Bedrohungen für die Lebensgrundlagen der Menschheit brauchen wir eine neue Verantwortungsethik, in der jeder einzelne einen Beitrag zu nachhaltiger globaler Entwicklung leistet. Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, politische Stiftungen, aber auch zahlreiche Bürgerinnen und Bürger übernehmen bereits zunehmend Verantwortung – unabhängig und in Ergänzung von staatlichen Kooperationen.¹

Mit dem vorliegenden Papier begründet das BMZ einen übergreifenden strategischen Rahmen für seine Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Kräften in Deutschland.

Unter Zivilgesellschaft verstehen wir den Bereich innerhalb der Gesellschaft, der zwischen dem staatlichen, dem wirtschaftlichen und dem privaten Sektor angesiedelt ist. In der Zivilgesellschaft schließen sich engagierte Bürger eines Landes zusammen – zum Beispiel in Vereinen, Verbänden und vielfältigen Formen von Initiativen und sozialen Bewegungen. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sie werte- und gemeinwohlorientiert sowie freiwillig jedoch nicht gewinnorientiert sind.

Grundlage der Werteorientierung ist die Durchsetzung und Umsetzung universaler Menschenrechte und sozialer Gerechtigkeit, das friedliche Zusammenleben von Gemeinschaften und die Bewahrung der Schöpfung. Jeder Mensch hat das Recht auf ein Leben in Würde, in Freiheit, mit ausreichender Nahrung und medizinischer Versorgung. Jeder Mensch hat die Verantwortung, die Güter dieser Erde so zu bewahren, dass sie auch den nachfolgenden Generationen zur Verfügung stehen.

Eine starke und lebendige Zivilgesellschaft gehört zu einer funktionierenden Demokratie. Sie braucht die Gewährleistung individueller und kollektiver Freiheiten, um sich betätigen zu können. Weltweit setzt sich Zivilgesellschaft für die Lösung von Problemen ein, die aus ihrer Sicht von bestehenden staatlichen oder privatwirtschaftlichen Institutionen nicht ausreichend bewältigt werden und nimmt, wo immer möglich, politischen Einfluss auf Regierung, Parlament aber auch Wirtschaft und internationale Organisationen. Sie ist dabei zunehmend transnational tätig.

Zivilgesellschaften repräsentieren die Vielfalt von Demokratien. Sie sind oftmals “Früherkennung” innergesellschaftlicher und globaler Entwicklungen und Probleme sowie Impulsgeber. Sie bearbeiten in ihrer Gesamtheit ein sehr heterogenes Themen- und Aufgabenspektrum. Diese Vielfalt und Flexibilität ist eine ihrer Stärken. Die Zivilgesellschaft vereint wichtige Akteursgruppen, die je nach ihrem spezifischen Arbeitsfeld relevant sind für die sozio-ökonomische und/oder politische Entwicklung einer Gesellschaft.

In den Partnerländern² kommt einer funktionierenden und artikulationsfähigen Zivilgesellschaft daher eine maßgebliche Rolle als Motor für nachhaltige Entwicklung zu: Sie fordert – unter oft schwierigen Rahmenbedingungen – Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein, prüft konstruktiv-kritisch die Transparenz von Staatshandeln und trägt zur Stärkung innerstaatlicher Rechenschaftslegung sowie der Bewusstseinsänderung in der Gesellschaft bei. Angesichts schwacher zentraler, regionaler und/oder kommunaler staatlicher Strukturen leistet sie gerade auf lokaler Ebene häufig wesentliche Beiträge zur Bereitstellung sozialer Grunddienste. Dies gilt insbesondere auch in Ländern mit fragiler Staatlichkeit.

¹ Die Rolle und Bedeutung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern werden im BMZ-Strategiepapier 01/2010 “Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft” sowie dem BMZ-Konzept zur Förderung von Good Governance in der Entwicklungspolitik vertieft.

² Unter Partnerländern werden alle Länder verstanden, mit denen die deutsche staatliche oder nicht-staatliche Entwicklungszusammenarbeit kooperiert.

Zivilgesellschaftliche Akteure prägen seit nunmehr über 50 Jahren ganz wesentlich die entwicklungspolitische Landschaft und Diskussion in Deutschland und sind eine tragende Säule der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Zwischen Staat und Zivilgesellschaft besteht dabei ein vertrauensvolles Verhältnis, das insbesondere durch zwei eng verbundene Merkmale gekennzeichnet ist: Ein hohes Maß an Autonomie sowie das Subsidiaritätsprinzip, d.h. das Prinzip, zivilgesellschaftlichen Lösungen – wo immer dies möglich und sinnvoll ist – Vorrang vor unmittelbarer Aufgabenübernahme durch den Staat zu geben. Gleichwohl gilt: Die Zivilgesellschaft kann staatliches Handeln ergänzen, den Staat aber nicht ersetzen. Diese Zusammenarbeit in Form politischer Mitgestaltung, fachlicher Kooperationen zu konkreten Fragestellungen sowie finanzieller Förderung wird von beiden Seiten positiv gewertet.

Da das BMZ ein Interesse an einer möglichst freien Entfaltung der zivilgesellschaftlichen Kräfte und der Unterstützung von Innovation hat, legen wir in der Kooperation grundsätzlich Wert auf die Initiative der Akteure (Initiativrecht). Diese greifen in ihrer Auslandsarbeit Bedarfe ihrer lokalen Partner (Partnerprinzip) auf, die wiederum die Zielgruppe aktiv an der Planung und Durchführung der Maßnahmen beteiligen (Partizipation) und bei der Konzeption der Vorhaben einen menschenrechtsbasierten Ansatz zu Grunde legen. Die zivilgesellschaftliche Trägerschaft wird in der Regel durch einen signifikanten Eigenbeitrag der deutschen sowie der lokalen Projektpartner unterstrichen. Nachhaltiges zivilgesellschaftliches Engagement erfordert stabile zivilgesellschaftliche Strukturen. Der Aufbau von Wissen, Fähigkeiten und Strukturen (Capacity Development) von der lokalen bis zur nationalen Ebene sind uns daher besonders wichtig. Im Sinne der Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen streben wir Verlässlichkeit der Förderung an. Im Gegenzug erwarten wir von den geförderten Akteuren, dass diese die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen sicherstellen und überprüfen (vgl. Kap. 3.1).

Sechs gute Gründe für eine enge und partnerschaftliche Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der deutschen Entwicklungspolitik

- Veränderungen entstehen aus der Gesellschaft heraus – ein breit verankertes Verständnis für globale Zusammenhänge und entsprechende Handlungskompetenzen durch Inlands- und Bildungsarbeit ist zentrale Voraussetzung für wirksames entwicklungspolitisches Handeln und die Umsetzung der Post-2015-Agenda in Deutschland.
- Eine vielfältige und lebendige Zivilgesellschaft leistet wichtige Beiträge zu entwicklungsorientierter Politikformulierung und globaler Verantwortung und ist wertvolle Ressource für entwicklungspolitische Innovationen.
- Zivilgesellschaftliche Akteure in Deutschland sind durch ihren direkten Zugang wichtige Partner für die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements in Entwicklungsländern.
- Aktive, leistungsstarke zivilgesellschaftliche Organisationen in Entwicklungsländern wiederum fordern dort effektiv politische Beteiligung und staatliche Rechenschaft ein.
- Qualifizierte zivilgesellschaftliche Akteure können Träger wirksamer Maßnahmen in einem selbstbestimmten Entwicklungsprozess der Partnerländer sein.
- Zivilgesellschaftliche Ansätze ergänzen durch direkten Kontakt zu den Zielgruppen sowie die Mobilisierung freiwilligen Engagements und privater Mittel wirksam die staatliche Entwicklungszusammenarbeit.

Die im entwicklungspolitischen Umfeld aktive Zivilgesellschaft ist sehr heterogen. Die Organisationen sind hinsichtlich Größe, Bedeutung, Rechtsform, Professionalität, weltanschaulicher Ausrichtung und konkreter Handlungsfelder sehr unterschiedlich aufgestellt. Es sind vor allem Nichtregierungsorganisationen (NRO) mit ihren Verbänden³ und Netzwerken, politische Stiftungen und gemeinnützige Stiftungen, Kirchen und kirchliche Hilfswerke⁴ und ihre jeweiligen Partner aus der Zivilgesellschaft der Partnerländer, die das entwicklungspolitische Engagement in Deutschland tragen. Neue Akteure sind Bürgerstiftungen und Sozialunternehmer, die aus individuellem bürgerschaftlichem Engagement heraus Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen mit innovativen und unternehmerischen Herangehensweisen unterstützen.⁵

³ Die bedeutendste Interessenvertretung entwicklungspolitisch orientierter Nichtregierungsorganisationen gegenüber der Bundesregierung ist der 1995 gegründete Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), unter dessen Dach sich mittlerweile rund 120 deutsche, bundesweit tätige zivilgesellschaftliche Organisationen freiwillig zusammengeschlossen haben.

⁴ v.a. die Katholische und die Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (KZE und EZE), deren Geschäfte heute durch das Bischöfliche Hilfswerk Misereor bzw. durch Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) im Evangelischen Werk für Diakonie und Entwicklung (EWDE) wahrgenommen werden.

⁵ In der Post-2015-Welt kommt auch Bundesländern, Landkreisen, Städten und Gemeinden zunehmend eine wichtige Rolle als eigenständige entwicklungspolitische Akteure zu. Sie haben eine Scharnierfunktion zwischen Regierung und Zivilgesellschaft. Sie fördern ebenfalls die Mobilisierung zivilgesellschaftlichen Engagements, schaffen – teils durch eigene Förderprogramme – entwicklungspolitisches Bewusstsein und bringen ihre spezifischen Kompetenzen in die Entwicklungspolitik ein.

2. Ziele entwicklungspolitischer Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren

2.1 ENTWICKLUNGSPOLITISCHES VERSTÄNDNIS UND ENGAGEMENT IN DEUTSCHLAND MOBILISIEREN

Im Rahmen einer wertorientierten Entwicklungspolitik treten wir für universale ethische Ziele ein, wie Frieden, Gerechtigkeit, Einhaltung der Menschenrechte und Bewahrung der Schöpfung. Angesichts des drohenden Klimawandels und der Übernutzung der natürlichen Ressourcen wird die Suche nach Alternativen zum bisherigen, wachstumsorientierten globalen Entwicklungsmodell immer dringlicher. Das Post-2015-Rahmenwerk zielt darauf ab, ein neues Wohlstandmodell und mit ihm ein neues Entwicklungsverständnis auf den Weg zu bringen. Wesentlicher Bestandteil der Post-2015-Agenda ist eine neue "Globale Partnerschaft". Diese Partnerschaft umfasst nicht nur Staaten sondern auch Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und lokale Organisationen. Nur gemeinsam können wir die extreme Armut und den Hunger auf der Welt beseitigen, ein ökologisch-nachhaltiges Wachstum erreichen, weltweit menschenwürdige Arbeitsbedingungen schaffen und Wege finden, Krisen und Konflikte besser zu vermeiden. Voraussetzung dafür ist, dass wir ein gemeinsames Verständnis über das globale Gemeinwohl entwickeln und bereit sind, dafür gemeinsam Verantwortung zu tragen.

Eine solchermaßen als "Weltinnenpolitik" verstandene Entwicklungspolitik ist auf breite gesellschaftliche Unterstützung und das aktive Engagement von Bürgerinnen und Bürgern, Zivilgesellschaft und Wirtschaft angewiesen. Ein breit verankertes Verständnis für globale Zusammenhänge und entsprechende Handlungskompetenzen sind dafür – ebenso wie die Förderung von Bereitschaft, eigenes Verhalten kritisch zu reflektieren und ggfls. zu verändern – zentrale Voraussetzungen. Entwicklungspolitische Bildungs- und Inlandsarbeit ist daher ein zentraler Teil wirksamer Entwicklungspolitik: Sie schafft Öffentlichkeit, regt zugleich den Diskurs über

entwicklungspolitische Ziele an und motiviert zu entwicklungspolitischem Engagement. Wir begreifen entwicklungspolitische Bildungsarbeit als einen Prozess des lebenslangen Lernens unter dem Motto "Global denken – lokal handeln".

Zivilgesellschaftliche Akteure spielen eine wesentliche Rolle als Vermittler dieser Kompetenzen und in der Mobilisierung von Engagement. Sie bringen Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit ihren Partnern und der Beschäftigung mit Fragen der Globalisierung und Gerechtigkeit in unsere Gesellschaft ein. So begeistern sie Menschen in Deutschland für entwicklungspolitische Themen und vertiefen das Bewusstsein über die Ursachen und Folgen von Armut und Ungerechtigkeit. Sie leiten daraus eigene Perspektiven für nachhaltige Entwicklung ab, stellen diese zur Debatte und suchen in der eigenen Gesellschaft die Ansatzpunkte für zukunftsfähige weltweite Entwicklungen. Ihre Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit leistet einen wichtigen Beitrag dazu, das komplexe Feld der Entwicklungspolitik gesellschaftlich zu verankern. Durch ihr hohes Ansehen und ihre Glaubwürdigkeit gelingt es ihnen, umfangreiches ehrenamtliches Engagement in Deutschland zu mobilisieren. Eine wichtige Rolle spielen dabei auch Organisationen von in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten als Brückenbauer zu den Partnerländern.

Wir tragen globales Lernen und entwicklungspolitisches Engagement daher gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Partnern in die breite Öffentlichkeit. Lokal erreichbare, bürgerfreundliche Engagementangebote, bundesweite Kampagnen und internationale Lern- und Freiwilligendienste schaffen Raum für Lernerfahrungen und Engagement in jeder Altersgruppe und Lebensphase. Eine wichtige Rolle beim Zugang zu entwicklungspolitischem Engagement spielen zurückgekehrte Entwicklungshelferinnen und -helfer, Freiwillige des weltwärts-Programms oder Fachkräfte des Zivilen

Friedensdienstes, die aufgrund ihrer Erfahrungen besonders authentisch und glaubwürdig in die Öffentlichkeit wirken können.

Mit der Engagement Global gGmbH hat das BMZ die Grundlage für eine neue Dynamik und vielfältige Synergien im Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements geschaffen. Die neue Organisation vereint unter einem Dach die vielfältigen Angebote des BMZ und ist zentrale Ansprech- und Beratungsstelle für Bürger, zivilgesellschaftliche Organisationen und Kommunen.⁶

2.2 ZIVILGESELLSCHAFTLICHE KRÄFTE IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN DURCH KOOPERATIONEN MIT DER DEUTSCHEN ZIVILGESELLSCHAFT STÄRKEN

In der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft ein wichtiger Ansatzpunkt.⁷ Konstruktive Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft sind eine wesentliche Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung. Die Bundesregierung thematisiert schlechte Rahmenbedingungen im politischen Dialog mit der Partnerregierung und unterstützt Partnerregierungen bei der Stärkung institutionalisierter demokratischer Verfahren und rechtsstaatlicher Strukturen. Zudem spielt zivilgesellschaftliche Partizipation als Querschnittsthema eine wichtige Rolle in allen Vorhaben und Sektoren unserer Entwicklungszusammenarbeit.

⁶ Die operativen Ziele und Handlungsansätze des BMZ bzw. der Engagement Global gGmbH im Bereich des Entwicklungsengagements werden im BMZ-Strategiepapier 7/2012 "Engagement Global- Service für Entwicklungsinitiativen" konkretisiert.

⁷ vgl. hierzu detaillierter BMZ Strategiepapier 01/2010 "Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz und Rechenschaftspflicht" sowie BMZ Konzept 172 "Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik" sowie BMZ-Konzept "Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik" (BMZ-Strategiepapier 4/2011)..

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Akteure ist ein wesentlicher Bestandteil des deutschen Ansatzes zur Förderung von *Good Governance*.

Doch auch bei guten Rahmenbedingungen kämpfen zivilgesellschaftliche Organisationen in Entwicklungsländern mit zahlreichen Problemen. Korruption, mangelnde Bildung und fehlende Mittel behindern oft die Entwicklung einer glaubwürdigen und handlungsfähigen Zivilgesellschaft, die in der Lage ist, die oben genannten Aufgaben nachhaltig wahrzunehmen. Bürgerinnen und Bürger kennen ihre Mitwirkungsmöglichkeiten und -rechte oft nicht und sind nur mit großen Einschränkungen in der Lage, ihre Interessen gegenüber staatlichen Stellen zu artikulieren und effektiv in politische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen.

Deshalb wollen wir die Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Akteure und ihrer Netzwerke durch geeignete *Capacity Development*-Maßnahmen stärken.⁸ Wir werden zukünftig einen verstärkten Akzent auf *Capacity Development* zivilgesellschaftlicher Kräfte in Entwicklungsländern durch die deutsche Zivilgesellschaft setzen. Denn für diese Kapazitätsentwicklung verfügen nichtstaatliche Akteure über große komparative Vorteile gegenüber staatlichen oder multilateralen Akteuren:

- Die Basisnähe vieler zivilgesellschaftlicher Akteure und ihre direkten Kontakte zu lokalen Partnerorganisationen ermöglichen es ihnen, arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen wirksam zu erreichen. Insbesondere die

⁸ Dies beinhaltet auch die konsequente Umsetzung von Integritäts- und Compliancestandards in der eigenen Organisation. VENRO hat 2008 einen beispielhaften Verhaltenskodex zu Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle verabschiedet, dessen Ziel es ist, durch gemeinsame Richtlinien eine verbesserte Qualität der zivilgesellschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe herbeizuführen und die Arbeit der VENRO-Mitglieder möglichst transparent zu gestalten.

kirchliche Entwicklungszusammenarbeit zeichnet sich seit Jahrzehnten in hohem Maße durch ihre konsequente Ausrichtung auf die Ärmsten der Armen aus.

- Aufgrund ihrer eigenen Unabhängigkeit und Erfahrung können zivilgesellschaftliche Akteure den Aufbau und die Unterstützung nicht-staatlicher Strukturen in der Regel glaubwürdiger und nachhaltiger unterstützen als staatliche Akteure und dabei Risiken staatlicher Vereinbarung minimieren.
- Indem sie Selbsthilfe, Partizipation und Empowerment armer Bevölkerungsgruppen organisieren, können sie insbesondere in Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen oft mehr erreichen als staatliche Institutionen. In der Regel setzen zivilgesellschaftliche Akteure in ihrer Projektarbeit auf die Kraft, die Fähigkeiten und den Mut von armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen und zielen darauf ab, die Eigeninitiative und Selbsthilfekräfte der Partner zu stärken.
- In Ländern mit fragiler Staatlichkeit, bzw. Ländern, die von Konflikten betroffen sind, sind der staatlichen Zusammenarbeit oft enge Grenzen gesetzt. Hier leisten zivilgesellschaftliche Akteure Nothilfe und unterstützen gewaltfreie Konfliktlösungen. In der partizipativen Initiierung von Veränderungsprozessen und im Aufbau lokaler Kapazitäten im fragilen Umfeld sind deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen und deren nationale Partner wichtige Mittler und Implementierer.
- Nichtstaatliche Akteure können in Politikbereichen tätig werden und mit Organisationen zusammenarbeiten, die staatlichen Trägern in der Regel nicht in gleicher Weise zugänglich sind. Sie sind in ihrer Partnerwahl frei und

unterliegen nicht der Kontrolle durch die Kooperation mit staatlichen Einrichtungen der Empfängerländer.

- Sie können schneller handlungsfähig und in vielen Fällen auch risiko- und konfliktbereiter sein als staatliche Träger, die an zwischenstaatliche Vereinbarungen gebunden sind und Zielkonflikte mit anderen Politikbereichen berücksichtigen müssen.
- Organisationen der Zivilgesellschaft können breite Bürgerbeteiligung mobilisieren, was zu erhöhter Identifikation mit Projektmaßnahmen führt. Dies gilt vor allem für Maßnahmen, deren Gelingen stark von Verhaltensänderungen abhängt.
- Umfangreiches ehrenamtliches Engagement, hohe Flexibilität und ihr direkter Zugang zu den Zielgruppen lassen zivilgesellschaftliche Initiativen häufig mit einem geringeren Verwaltungs- und Personalkostenaufwand arbeiten als staatliche Institutionen.

2.3 PARTNERSCHAFTEN MIT DER ZIVILGESELLSCHAFT BEI GLOBALEN ZUKUNFTSTHEMEN

Die globalen Konstellationen ändern sich: Die politische Gestaltungsfähigkeit von Nationalstaaten nimmt in einigen Politikbereichen ab, während auf supranationaler Ebene neue Mechanismen und Formen eines fairen globalen Interessenausgleichs erforderlich werden. Bisherige Empfängerländer werden selbst zu Gebern. Neue internationale Interessensgefüge lösen die bisherige Nord-Süd-Debatte ab. Gleichzeitig wächst die Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen, die transnational tätig sind. Sie treten dabei sowohl als Berater und Meinungsbildner als auch als Interessenvertreter zu globalen Zukunftsthemen auf.

Daraus ergibt sich eine Verschiebung der Aufgabenfelder und des Selbstverständnisses zivilgesellschaftlicher Organisationen in Geberländern wie Deutschland und in den Entwicklungsländern. Viele Organisationen sind nicht mehr ausschließlich in der traditionellen Projekt- und Programmarbeit tätig, sondern fokussieren sich auf Defizite staatlichen Handelns (*Watchdogs*). Sie sind kritisches Gegenüber der bilateralen Entwicklungspolitik, aber auch der multilateralen Organisationen und der EU. Sie beobachten und kommentieren staatliche Politik und wirtschaftliches Handeln, machen auf Defizite aufmerksam, bringen die Bedürfnisse gesellschaftlich und politisch benachteiligter Gruppen ins Spiel, treten für gesamtgesellschaftliche und zukunftsorientierte Interessen ein (*Advocacy*) und formulieren alternative Politikentwürfe. So beeinflussen sie, international vernetzt, politische Rahmenbedingungen – national und weltweit – und schaffen wesentliche Voraussetzungen für eine wirksamere Entwicklungspolitik. Damit werden zivilgesellschaftliche Akteure zunehmend wichtige Bündnispartner für das Erreichen unserer entwicklungspolitischen Ziele im globalen Kontext.

Daher wollen wir Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft zu globalen Zukunftsthemen weiter ausbauen. Im Rahmen des Zukunftscharta-Prozesses streben wir neue Konstellationen und Formate für den Austausch von Wirtschaft, Kirchen, Zivilgesellschaft, Bund, Ländern und Kommunen über aktuelle entwicklungspolitische Herausforderungen und Lösungsansätze an. Ziel dieses Dialogs ist es, neue Partnerschaften zu befördern, innovative Ansätze zur Bearbeitung globaler Herausforderungen zu identifizieren und zu stärken.

Um eine wirksame Teilhabe der Zivilgesellschaft zu gewährleisten, sind Transparenz und Dialogbereitschaft beider Seiten unentbehrlich. Deshalb ziehen wir zivilgesellschaftliche Akteure regelmäßig bei wichtigen entwicklungspolitischen Entscheidungen

zu Rate. Dafür nutzen wir bewährte Formate wie die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Gremien der verschiedenen Förderprogramme, regelmäßige Strategiegespräche mit wichtigen Akteursgruppen und deren systematische Einbindung in Länder- und Sektorgespräche sowie in der Vorbereitung wichtiger internationaler Tagungen und Konferenzen. Auch auf EU-Ebene und im multilateralen Kontext setzen wir uns für die aktive Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Belange ein.

Weil wir uns auch in den neuen globalen Konstellationen eine aktive Rolle der Zivilgesellschaft wünschen, unterstützen wir für eine möglichst weitgehende und systematische zivilgesellschaftliche Beteiligung an internationalen Prozessen und Konferenzen. Deutsche zivilgesellschaftliche Akteure informieren wir daher regelmäßig vor wichtigen internationalen Veranstaltungen sowie in Folgeprozessen und tauschen Positionen aus. Wir unterstützen die Stärkung der Kapazitäten und Möglichkeiten der Zivilgesellschaft in unseren Kooperationsländern zur Teilhabe an internationalen Prozessen. Das BMZ wird zudem die Beteiligung der deutschen Zivilgesellschaft an internationalen politischen Prozessen verstärkt fördern und wird hierzu in einen entsprechenden Dialog mit ihr treten.

3. Entwicklungspolitische Herausforderungen gemeinsam mit der Zivilgesellschaft angehen

Die BMZ-Agenda für eine neue Verantwortungsethik ist nur gemeinsam umsetzbar. Die deutsche Entwicklungspolitik setzt daher auf zukunftsweisende Bündnisse mit kreativer Zivilgesellschaft weltweit. Dabei betrachten wir diese Akteure als wichtige Partner, die wir fördern, aber auch fordern. Insbesondere zu folgenden Herausforderungen für Staat und Zivilgesellschaft wollen wir verstärkt in einen offenen Dialog treten:

3.1 TRANSPARENZ UND WIRKSAMKEIT STÄRKEN

Verantwortungsvolles zivilgesellschaftliches Engagement weiß sich den Menschen gegenüber zu Transparenz und Rechenschaft verpflichtet. Auch die Zivilgesellschaft trägt dazu bei, die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen und dabei ihre besondere Verantwortung nicht nur für die eigenen Maßnahmen, sondern als Watchdog insgesamt wahrzunehmen.

Unabhängig von den Anforderungen im Rahmen der staatlichen Förderung streben zivilgesellschaftliche Akteure von sich aus danach, dass ihre Maßnahmen bei wirtschaftlichem Umgang mit den knappen finanziellen und personellen – häufig ehrenamtlichen – Ressourcen möglichst große, positive Wirkungen entfalten. Auch private Spender wünschen sich immer häufiger den Nachweis, dass ihre Spende hilft und wollen wissen, wo sie ihr Geld am effizientesten einsetzen können. Viele, insbesondere größere deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen, verfügen mittlerweile über etablierte Monitoring- und Evaluationssysteme.⁹ Andere haben jedoch noch keine systematische Wirkungsbeobachtung oder

Evaluierung eingeführt. Wir suchen daher den aktiven Dialog mit den Beteiligten, wie wir den gestiegenen Anforderungen glaubwürdig begegnen und dabei dem spezifischen Charakter zivilgesellschaftlicher Programme Rechnung tragen können. Gemeinsame Bemühungen um erhöhte Wirkung und Legitimität sollen sich primär an der positiven Veränderung der Lebenswirklichkeit der Armen orientieren, die Langfristigkeit und Komplexität von Capacity Development berücksichtigen und gemeinsames Lernen unterstützen.

Das neugeschaffene unabhängige Evaluierungsinstitut DEval wird nicht nur die Wirkungen staatlich geförderter Kooperationen mit der Zivilgesellschaft bewerten, sondern auch an der Entwicklung geeigneter Standards für die Evaluierung dieser Programme mitwirken und die Träger bei ihrer Anwendung beraten und unterstützen. Auch die Engagement Global wird im Rahmen ihres Dienstleistungsangebots einen inhaltlichen und finanziellen Beitrag zur Stärkung der Wirkungsorientierung zivilgesellschaftlicher Programme bereithalten.

3.2 NACHHALTIGKEIT SICHERN

Wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit entwicklungspolitischen Engagements ist die Nachhaltigkeit der getätigten Investitionen und angestoßenen Prozesse. Erfahrungen aus der Projektumsetzung zeigen, dass diesem Aspekt im zum Teil sehr dynamischen ehrenamtlichen und spendenabhängigen Kontext zivilgesellschaftlicher Kooperationen nicht überall die erforderliche Bedeutung beigemessen wird, bzw. die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen fehlen, um Nachhaltigkeit bereits im Planungsprozess mitzudenken. Genau hier sehen wir uns als staatlicher Akteur in der Verantwortung gegenüber unseren Kooperationsländern. Wo wir die Zivilgesellschaft in ihrem

⁹ Vgl. dazu das Positionspapier von VENRO zur Wirkungsbeobachtung (Qualität statt Beweis, 02/2010). Die BMZ-Evaluierungen wichtiger Förderprogramme (Ziviler Friedensdienst, Sozialstrukturförderung, weltwärts) in den letzten Jahren bestätigen grundsätzlich die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.

Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit fördern, fordern wir Nachhaltigkeit ein und unterstützen die Zivilgesellschaft in ihrem Bemühen darum.

Schlüsselfaktoren in diesem Kontext sind langfristige Partnerschaften und eigenverantwortliche Einbindung lokaler Träger in Projektplanung und Monitoring von der Projektidee an ebenso wie der für die staatliche Kofinanzierung geforderte Eigenbeitrag der zivilgesellschaftlichen Akteure. Um die Nachhaltigkeit zivilgesellschaftlicher Kooperationen zu stärken, wird das BMZ im Dialog mit der Zivilgesellschaft seine Förderinstrumente optimieren.

Ein weiterer Schlüsselfaktor ist die institutionelle Analyse und Bewertung der Partnerstrukturen. Insbesondere im Umfeld schwacher Staatlichkeit besteht das Risiko, dass durch zivilgesellschaftliche Vorhaben Parallelstrukturen aufgebaut werden und die Anschlussfähigkeit an aufkeimende staatliche Dienste nicht gefördert, sondern gefährdet wird. Gerade in jungen Demokratien kann externe Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure schlimmstenfalls dazu führen, dass die Autorität staatlicher Handlungsträger und gewählter Volksvertreter untergraben wird. Wir wollen dazu beitragen, dass auch kleinere zivilgesellschaftliche Organisationen mit maßgeblichen Beiträgen ehrenamtlichen Engagements ein ausreichendes Verständnis für die komplexen systemischen Wirkungen ihres Engagements entwickeln.

3.3 MENSCHENRECHTSBASIERTEN ANSATZ GEWÄHRLEISTEN

Menschenrechte sind ein Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik. Der Menschenrechtsansatz stellt daher auch den Rahmen für unsere Förderung zivilgesellschaftlicher Kooperationen dar. Wir unterstützen die Anerkennung und systematische Umsetzung

des Menschenrechtsansatzes auch in Projekten zivilgesellschaftlicher Träger. Ferner soll im Rahmen staatlicher Entwicklungszusammenarbeit die im jeweiligen Schwerpunkt für die Menschenrechtsförderung relevante Zivilgesellschaft einbezogen und differenziert gefördert werden.

Die Orientierung an menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, wie insbesondere diskriminierungsfreie Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit sowie angemessene Qualität der Dienstleistungen, hilft dabei, die Vorhaben an den am stärksten betroffenen Gruppen zu orientieren, entsprechende Prioritäten zu setzen und das Individuum nicht als Objekt entwicklungspolitischen Handelns, sondern als Träger von Rechten zu betrachten.

3.4 BALANCE STAATLICHER UND ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ZIELE FINDEN

Trotz weitgehender Übereinstimmung sind staatliche und zivilgesellschaftliche Ziele im Bereich der Entwicklungspolitik nicht immer deckungsgleich. Potentielle Zielkonflikte mit der Zivilgesellschaft bestehen beispielsweise beim staatlichen Interesse an bestmöglicher Mittelallokation und transparenten Rechenschaft über die Mittelverwendung.

Die Zivilgesellschaft ist an einer möglichst freien Entfaltung ihrer Kräfte und Eigeninitiative auf Basis der Bedarfe ihrer lokalen Partner interessiert. Der Eigenbeitrag der deutschen sowie der lokalen Projektpartner unterstreicht das zivilgesellschaftliche Engagement sowie die partizipative Planung und Durchführung der Maßnahmen. Aus staatlicher Sicht ist hingegen die durchaus wünschenswerte Autonomie abzuwägen mit einem Mitteleinsatz in Bereichen, wo in Kombination mit anderen Maßnahmen ein Höchstmaß an Wirkung erzielt wird und alle Synergieeffekte beim Einsatz öffentlicher Mittel

genutzt werden. Bei angemessener Berücksichtigung beider Ziele strebt das BMZ deshalb an, im Rahmen seiner Förderpolitik und im Dialog mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen teilweise auch thematische, sektorale und regionale Akzentuierungen vorzunehmen.

Die gesetzlich verankerte Rechenschaftspflicht über die Verwendung von Steuermitteln ist ein Grundprinzip öffentlicher Mittelverwaltung. Die Zivilgesellschaft betont die Vorteile einer vertrauensvollen Zusammenarbeit, die durch kleinteilige Kontrolle in Frage gestellt würde. Aus Sicht des BMZ muss die wünschenswerte vertrauensvolle Zusammenarbeit in angemessener Form mit unserer Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, dem Parlament und dem Bundesrechnungshof kombiniert werden. Auch hier geht es darum, in einem engen Dialog eine angemessene Balance zu finden und gegenseitiges Vertrauen immer wieder neu zu stärken.

3.5 INNOVATIONEN UND NEUE KOMMUNIKATIONSFORMEN ALS CHANCE NUTZEN

Wir wollen Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft darin stärken, als Innovationsmotoren in der Entwicklungspolitik zu agieren. Dies erfordert auch einen intensiveren Austausch der genannten Akteure untereinander. Vor diesem Hintergrund wollen wir den Austausch zwischen Zivilgesellschaft und Wirtschaft sowie mit der Wissenschaft fördern, um zu gemeinsamen, inklusiven und wertorientierten Ansätzen zu finden, die die komparativen Vorteile der verschiedenen Akteure nutzen. Wir wollen uns im Verbund mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und anderen stärker als bisher am internationalen Agenda-Setting beteiligen und hierzu auch den Austausch mit weltweit agierenden Stiftungen, Initiativen und Religionsgemeinschaften intensivieren.

Moderne Kommunikationsmittel ermöglichen entsprechende Abstimmungsprozesse rund um den Globus in Sekundenschnelle und haben damit auch zivilgesellschaftliches Handeln revolutioniert. Neue Kommunikationswege und -kulturen sind zudem ein wichtiges Instrument, insbesondere jüngere Menschen an die Entwicklungspolitik heranzuführen und globales Lernen und entwicklungspolitisches Engagement in die breite Öffentlichkeit zu tragen. Daher wollen wir die neuen Möglichkeiten nutzen, um gemeinsam mit den zivilgesellschaftlichen Kräften die Chancen der neuen Technologien – wie dialogische Netzwerke der Zusammenarbeit, schnelleren Wissensaustausch, grenzüberschreitende Lernprozesse, Transparenz von Regierungshandeln und Korruptionsbekämpfung – voranzubringen, entwicklungspolitische Themen einer größeren Community zugänglich zu machen und noch breiter als bisher in der Gesellschaft zu verankern.

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),
Referat Öffentlichkeitsarbeit, digitale Kommunikation und Besucherdienst

Redaktion

BMZ, Referat Grundsatzfragen der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft;
private Träger; Beteiligungsführung

Stand

November 2014

Postanschriften der Dienstsitze

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn
Tel. + 49 (0) 228 99 535 - 0
Fax + 49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin | im Europahaus
Stresemannstraße 94
10963 Berlin
Tel. + 49 (0) 30 18 535 - 0
Fax + 49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de