

Antrag

der Abgeordneten Dr. R. Werner Schuster, Brigitte Adler, Ingrid Becker-Inglau, Rudolf Bindig, Detlef Dzembritzki, Klaus Hagemann, Reinhold Hemker, Frank Hempel, Ingrid Holzhüter, Karin Kortmann, Tobias Marhold, Lothar Mark, Günter Oesinghaus, Dagmar Schmidt (Meschede), Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Dr. Emil Schnell, Dr. Angelica Schwall-Düren, Adelheid Tröscher, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Angelika Köster-Loßack, Hans-Christian Ströbele, Antje Hermenau, Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Förderung der Zivilgesellschaft im Norden und im Süden – eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) kommt der Förderung der Zivilgesellschaft, d. h. den Nichtregierungsorganisationen (NRO), Kirchen, Stiftungen, Gewerkschaften und unabhängigen Medien, sowohl in den Ländern des Nordens als auch in den Entwicklungsländern eine hohe Bedeutung zu. Der Zivilgesellschaft ist in den letzten Jahren zunehmend eine umfassendere Rolle zugewiesen worden, einerseits weil im Norden die staatliche Planungseuphorie früherer Dekaden einer nüchternen Einschätzung technokratischer Steuerungsmöglichkeiten gewichen ist; andererseits weil die Regierungen in Entwicklungsländern (EL), häufig autoritäre Regime, den komplexen Problemen, v. a. der Unterentwicklung, vielfach nicht gewachsen sind. Zudem hat sich allgemein die Einsicht durchgesetzt, dass ohne eine weitreichende Partizipation gesellschaftlicher Kräfte keine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen ist.

Zivilgesellschaftliche Korrekturen und Ergänzungen können Regierungshandeln erheblich verbessern, präzisieren und effizienter werden lassen (nicht aber ersetzen). Entsprechend hat sowohl im Norden als auch im Süden die Zahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen erheblich zugenommen. Insbesondere die Umsetzung der lokalen Agenda 21 als Folge der Beschlüsse der UN-Konferenz in Rio 1992 hat diese Entwicklung noch zusätzlich verstärkt.

Zivilgesellschaftliche Akteure sollen hier als regierungsunabhängige, gemeinnützige und nichtprofitorientierte Bewegungen und Organisationen definiert werden. Ihre Zunahme wird in der entwicklungspolitischen Debatte als überwiegend positiv für die Entwicklungschancen der ärmeren Länder beurteilt. Sie bieten Dienstleistungen an, die in dem Raum zwischen Staat und Markt angesiedelt sind. Beispielsweise übernehmen sie „watch-dog“-Funktionen, artikulieren die Interessen benachteiligter Bevölkerungsgruppen und fördern die

Transparenz staatlichen Handelns. Im Norden tragen sie darüber hinaus zur notwendigen Bewusstseinsbildung im Sinne der „Einen-Welt“ bei und fördern die notwendige Entwicklung von neuen Konsummustern und Verhaltensweisen, indem sie beispielsweise die Konsumenten zum Kauf von zertifizierten und fair gehandelten Produkten animieren.

Nur durch „Capacity-building“ kann eine starke Zivilgesellschaft entstehen. Deren tatsächliche Beteiligung an Entwicklungsprozessen ermöglicht eine partizipative und soziale Entwicklung zum inneren Frieden, eine Einschränkung von zentralstaatlicher Macht und eine Stärkung dezentraler Strukturen. Die intensivere Einbindung der betroffenen Bevölkerung baut deren Selbsthilfepotentiale für eine nachhaltige Entwicklung weiter auf.

Die Förderung der Zivilgesellschaft ist deshalb ein wichtiger Beitrag zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen, zur Durchsetzung von Menschenrechten, zur Konfliktprävention sowie zur nachhaltigen Entwicklung. Darüber hinaus hat sich die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Träger vor allem in der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung, der Nothilfe und der – für gesellschaftliche Entwicklungen besonders wichtigen – Förderung von Frauen bewährt.

Die Förderung der Zivilgesellschaft ist unter bestimmten Umständen auch in solchen Ländern angebracht, in denen nicht alle der 5 Kriterien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Beachtung der Menschenrechte, Gewährleistung von Rechtssicherheit, Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess, Schaffung einer marktfreundlichen und sozialorientierten Wirtschaftsordnung und die Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns) eingehalten werden. Denn die Erfüllung dieser Kriterien muss als Prozess angesehen werden, d. h. wenn in einem Land zivilgesellschaftliche Akteure positive Entwicklungen hin zur Einhaltung der 5 Kriterien anstoßen, sollten eben diese auch unterstützt werden.

Allerdings besteht die Gefahr der Überforderung der zivilgesellschaftlichen Akteure. Die Aktivitäten der NRO dürfen unter keinen Umständen als Ersatz essentieller staatlicher Leistungen missverstanden werden. So bleibt beispielsweise das „Capacity-building“ zur Stärkung des staatlich-institutionellen Rahmens in EL eine der Kernaufgaben der staatlichen EZ. Die Förderung der Zivilgesellschaft durch die EZ sollte vielmehr nach dem Subsidiaritätsprinzip erfolgen und die Aufgabenübertragung vom Staat an die Zivilgesellschaft kritisch hinterfragen.

Zudem dient nicht jede zivilgesellschaftliche Aktivität automatisch der nachhaltigen Entwicklung. So können sich beispielsweise Eliten zivilgesellschaftlich organisieren. Mitunter versuchen auch Regierungen die Entwicklungsprozesse innerhalb der und durch die Zivilgesellschaft zu beeinflussen und zu kontrollieren. Schließlich muss die mangelnde Legitimität einiger zivilgesellschaftlicher Organisationen beachtet werden.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt,

dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über ihr breit gefächertes Instrumentarium zur Förderung von Nichtregierungsorganisationen hinaus folgende Maßnahmen veranlasst bzw. bereits durchgeführt hat:

- Aufbau des Zivilen Friedensdienstes als Gemeinschaftswerk staatlicher und nichtstaatlicher Träger der Entwicklungs- und Friedensarbeit;
- Einrichtung einer von Bund und Ländern gemeinsam getragenen „Service-stelle für kommunale Entwicklungszusammenarbeit“ zum 1. Januar 2002;

- Schaffung des Arbeitskreises „Entwicklungspolitische Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ beim BMZ, in dem staatliche und nichtstaatliche Träger zusammenwirken;
- langjährige Zusammenarbeit im Arbeitskreis „Armutsbekämpfung“ zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, mit dem Ziel des Informations- und Erfahrungsaustausches und der besseren Koordinierung in der Armutsbekämpfung;
- Förderung – in begrenztem Umfang – von Süd-NRO durch Mittel der staatlichen TZ, so z. B. durch das überregionale Vorhaben zur rechts- und sozialpolitischen Beratung für Frauen;
- angesichts der derzeit existierenden Differenzen zwischen der EU-Kommission und den an der praktischen Durchführung der Entwicklungspolitik maßgeblich beteiligten NRO die Aufforderung an beide Seiten, zur vertrauensvollen Zusammenarbeit der letzten Jahre zurückzukehren;
- Verpflichtung zur Weiterfinanzierung bis zum 31. Dezember 2001 der nicht gedeckten Ausgaben zur Beratung von NRO über Fördermöglichkeiten von EU-Kofinanzierungsvorhaben im Rahmen des Beratungsprogramms TAN (Trainig and Advice Network), welches einen Teilaufgabenbereich von Bengo darstellt;
- Aufbau eines unabhängigen deutschen Menschenrechtsinstituts, an dem neben den Ressorts des Bundesministeriums der Justiz (BMJ), dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) insbesondere nichtstaatliche Träger und Foren der Menschenrechts- und Entwicklungszusammenarbeit beteiligt werden sollen.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

In der Erkenntnis, dass zivilgesellschaftliche Träger sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den Ländern des Nordens einen wesentlichen Beitrag zur EZ leisten, muss deren systematische und sorgfältige Förderung als strategisches Element der deutschen EZ ausgeweitet und entsprechend haushaltsrechtlich stärker berücksichtigt werden. Im Einzelnen sind folgende Punkte zu beachten:

1. Gestaltung einer vertieften partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen BMZ, staatlichen Durchführungsorganisationen und deutschen NRO durch:
 - a) institutionalisierte Gespräche mit allen Beteiligten. NRO verfügen über wertvolles Wissen, welches für die staatliche EZ eine große Bereicherung darstellt. Die Bundesregierung wird aufgefordert, über ihre Erfahrungen der Einbeziehung von NRO bei der Erarbeitung von Länderkonzepten in naher Zukunft zu berichten. Darüber hinaus kann durch eine noch intensivere partnerschaftliche Zusammenarbeit mit NRO die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der deutschen NRO und ihrer Partner im Süden gesteigert werden. Hierzu gehört auch die Prüfung verstärkter Kooperation vor Ort unter Berücksichtigung der jeweiligen traditionellen Stärken. Dies kann besonders dann sinnvoll sein, wenn sichergestellt ist, dass nicht alle Mittel, die die deutschen NRO vom BMZ oder der EU erhalten, ausschließlich im Rahmen der Zielsetzungen neuer Koordinierungsvorhaben vergeben werden müssen. Doch selbst wenn die NRO partiell in die Koordinierung miteingebunden sind, sollte ihnen eine größtmögliche Autonomie zugestanden werden. Nur so können sie ihre Vorteile gegenüber der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aufrecht erhalten: die größere Vielfalt der Vorgehensweisen, der Methoden und der lokalen Kontakte, die die NRO in den Ländern des Südens haben;

- b) mehr Transparenz in entwicklungspolitischen Entscheidungen. Die NRO sollten systematisch bei allen entwicklungspolitischen Entscheidungen, die ihre Arbeit betreffen, zu Rate gezogen werden. Nur so kann eine vertrauensvolle und dauerhafte Zusammenarbeit mit den NRO begründet werden, die sich dann auch in der Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit der NRO positiv niederschlägt;
 - c) Unterstützung einer weiterhin regelmäßigen und intensiven Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Trägern bei internationalen Konferenzen bzw. Verhandlungen. Die Bundesregierung wird aufgefordert, über die Möglichkeiten einer verstärkten Einbeziehung von NRO im multilateralen Rahmen (EU/UN-Konferenzen) zu berichten.
2. verstärkte Förderung deutscher NRO durch:
- a) einfachere Gestaltung der Vergaberichtlinien und Abrechnungsfomalitäten des BMZ für Projektmittel. Vor allem kleine, auf ehrenamtlicher Basis arbeitende NRO verfügen häufig nicht über das Know-how und die logistischen Voraussetzungen, um den mit der Erfüllung der Richtlinien verbundenen Aufwand zu bewältigen;
 - b) Prüfung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen, die es NRO ermöglichen, einen bestimmten Prozentsatz bewilligter Zuschüsse für wertvolle Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu verwenden;
 - c) wie bisher die finanzielle und logistische Unterstützung bei der Professionalisierung, Vernetzung und Evaluierung der NRO-Arbeit;
 - d) hinwirken darauf, dass die NRO-Projektarbeit von Abgaben und Gebühren an das Partnerland (z. B. Zollgebühren) befreit wird;
 - e) die Prüfung der Einrichtung einer Stiftung auf Bundesebene nach Maßgabe des Haushaltes mit dem Ziel, die Finanzierung der Trägerstrukturen in der deutschen EZ unabhängig zu gestalten und langfristig zu sichern. Dies – wie auch die Möglichkeit einer NRO-Trägerstrukturfinanzierung – wäre angesichts des geänderten deutschen Stiftungsrechts heute einfacher realisierbar;
 - f) Prüfung der Möglichkeit eines Beitritts zum Nord-Süd-Zentrum des Europarates in Lissabon.
3. verstärkte Unterstützung von Süd-NRO durch:
- a) Erstellung eines Kriterienkatalogs zur Überprüfung staatlicher und nicht-staatlicher Maßnahmen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit bei der Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern. Anzustreben ist die Bewahrung und Förderung der Vielfalt an zivilgesellschaftlichen Aktivitäten und damit eines breiten Spektrums an Gruppen und Ideen;
 - b) Erarbeiten eines Evaluierungsrasters zur kritischen Prüfung der zu fördernden zivilgesellschaftlichen Akteure im Süden wie im Norden. Zu prüfen sind die Wirkungen ihrer geplanten Maßnahmen, insbesondere deren praktische Relevanz, z. B. bei der Bewältigung von Problemen und Konflikten und bei der Veränderung der sozialen Beziehungen zugunsten der Interessen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Zudem ist ihre Struktur, ihre Vernetzung, die Effizienz ihres Managements und die Akzeptanz der NRO in der Bevölkerung bei der Förderung zu berücksichtigen. Sie sollten nicht nur gegenüber den unterstützenden Institutionen Rechenschaft ablegen, sondern auch gegenüber Mitgliedern und Zielgruppen;

- c) verstärkte Einbeziehung und Befähigung der NRO in die Ausarbeitung der „poverty reduction strategy papers“ der Weltbank sowie der „country-support-strategies“ der EU;
 - d) Prüfung einer stärkeren und gleichberechtigten Miteinbeziehung von Süd-NRO bei internationalen Konferenzen.
4. verstärkte Förderung von Süd- und Nord-NRO auf Ebene der Europäischen Union (EU) durch:
- a) die Fortsetzung und Vertiefung der in den letzten 25 Jahren im Rahmen des Liaison Committees (dem Dachverband der europäischen entwicklungspolitischen NRO – auch unter dem französischen Akronym CLONG bekannt), begründeten vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission und europäischen NRO, obwohl die Differenzen in Brüssel bislang nicht ausgeräumt werden konnten. Im Interesse einer besseren Verankerung der europäischen Entwicklungspolitik in den Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten sollte die EU eine breite und repräsentative Netzwerk-Struktur von NRO aktiv unterstützen und durch eine entsprechende finanzielle Förderung absichern;
 - b) Unterstützung von Initiativen zur Förderung entsprechender Netzwerk-Strukturen durch die EU-Kommission in den Partnerländern der EU, um die durch den Cotonou-Vertrag und „poverty reduction strategy papers“-Prozesse auf die Süd-NRO zukommenden neuen Aufgaben auch adäquat bewältigen zu können;
 - c) Aufforderung an die EU-Kommission, das bisherige System der Kofinanzierung auf EU-Ebene auszubauen und auch für kleine und mittlere NRO zugänglich zu halten. Der in der jetzigen Haushaltslinie B7-6000 enthaltene Gedanke der Partnerschaft von Nord- und Süd-NRO und das darin implizierte Initiativrecht der NRO für eigene Projektvorschläge soll erhalten bleiben;
 - d) Vereinfachung der Verfahren zur Antragstellung im Bereich der NRO-Kofinanzierung und Verbesserung der Beratung für antragstellende NRO, um eine größere Breite der NRO-Projektzusammenarbeit zu gewährleisten und auch kleineren NRO die Möglichkeit der Finanzierung ihrer Vorhaben über NRO-Mittel zu ermöglichen.

Berlin, den 4. April 2001

Dr. Peter Struck und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion

Begründung

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben eine Reihe komparativer Vorteile, die für die EZ relevant und mittlerweile unverzichtbar sind. Die europäischen Nichtregierungsorganisationen (ENGO) haben einen direkten Zugang zu lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren des Südens. Damit erreichen sie die Zielgruppen in Entwicklungsländern auf unbürokratischem, flexiblem und bedarfsgerechtem Wege. Da sie nicht an staatliche Verhaltensvorgaben gebunden sind, können sie auch nichtregierungskonforme und oppositionelle Gruppen fördern. Auch in den europäischen Ländern verfügen die ENGO über spezifische Vorteile. Als Interessenvertreter des Südens leisten sie eine wichtige Bildungs-,

Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit und tragen darüber hinaus hier wesentlich zu dem notwendigen Bewusstseinswandel im Sinne der „Einen-Welt“ bei.

In den Entwicklungsländern übernehmen lokale zivilgesellschaftliche Akteure wichtige demokratiefördernde Funktionen, z. B. die Artikulation der Interessen benachteiligter Bevölkerungsgruppen und das Aufbrechen von verkrusteten Strukturen. Sie stoßen Diskussionsprozesse über Entwicklungsstrategien an, kontrollieren staatliche Politik (accountability) und fördern die Partizipation der Bevölkerung an Entscheidungs- und Aushandlungsprozessen. Zum Konzept der Zivilgesellschaft gehört also nicht nur die Existenz von nichtstaatlichen Akteuren außerhalb der administrativen und gesetzgeberischen Institutionen des Staates, sondern auch die Verbindung und Interaktion zwischen ihnen und dem Staat. Erst durch den Gestaltungsanspruch und Veränderungswillen von Organisationen können sich demokratische Strukturen als Gegengewicht zum staatlichen Herrschaftsanspruch herausbilden, die es rechtfertigen, von Zivilgesellschaft zu sprechen.

Der Förderung der Zivilgesellschaft im Norden und im Süden muss deshalb in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit eine zentrale Rolle zukommen. Die nachhaltige Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen wird durch die Existenz günstiger politischer, wirtschaftlicher, sozialer, rechtlicher und infrastruktureller Rahmenbedingungen erheblich erleichtert. Bei der Unterstützung des Aufbaus bzw. Ausbaus dieser Strukturen ist nach wie vor die bilaterale und multilaterale EZ gefordert.

Die Förderung der Zivilgesellschaft muss jedoch sorgfältig erfolgen. So muss die Handlungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Träger realistisch eingeschätzt werden. Vor allem in Entwicklungsländern mit erst schwach ausgeprägter Zivilgesellschaft kann eine einseitige Förderung bestimmter Bevölkerungsgruppen zu Verzerrungen und als Spätfolge zu neuen Konflikten führen. Deshalb sollte eine Vielzahl unterschiedlichster Akteure unterstützt werden. Hierbei sollte allerdings, wie bereits angedeutet, beachtet werden, dass nicht jede zivilgesellschaftliche Aktivität automatisch der nachhaltigen Entwicklung dient, u.a. deswegen weil häufig weniger Entwicklungs- als Erwerbsinteressen Motivation und Hintergrund bei der Gründung von Süd-NRO bilden. Entsprechend können sich deren Aktivitäten kontraproduktiv für die benachteiligten Bevölkerungsgruppen auswirken. Insofern muss die externe Förderung der Zivilgesellschaft sensibel erfolgen, um die genannten positiven Effekte zivilgesellschaftlicher Strukturen zu verstärken.

Der nun auf EU-Ebene angestrebte Reformprozess der europäischen Entwicklungszusammenarbeit ist sehr zu begrüßen. Dieser sollte jedoch nicht durch Differenzen zwischen der Kommission und den an der praktischen Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit maßgeblich beteiligten NRO belastet werden. Der Deutsche Bundestag erwartet, dass beide Seiten weitere Anstrengungen unternehmen, um die derzeitigen Meinungsverschiedenheiten auszuräumen und die vertrauensvolle Zusammenarbeit der letzten Jahre gezielt auszubauen und zu vertiefen.

Die Umsetzung der oben genannten Forderungen würde einen wesentlichen Beitrag zur Förderung von Demokratisierungsprozessen, der Durchsetzung von Menschenrechten, der Konfliktprävention sowie auch der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung leisten.

