



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft.



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	5
2. Die Förderung politischer Teilhabe in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	6
3. Mehrdimensionaler Ansatz zur Förderung politischer Teilhabe	8
4. Komplexe Herausforderungen erfordern angepasste Lösungen – unterschiedliche politische Rahmenbedingungen für die Förderung politischer Teilhabe	15
5. Entwicklungspolitische Handlungsfelder und Ansatzpunkte zur Förderung politischer Teilhabe	23
6. Risiken und Herausforderungen	28
7. Die Förderung politischer Teilhabe als Gemeinschaftsaufgabe der Entwicklungspartner	30
8. Synergien als Triebfedern einer erfolgreichen Entwicklungszusammenarbeit – Die Instrumentenvielfalt der deutschen EZ	32
Weitere Informationen	34
Abkürzungen	35

Zusammenfassung

Staatliche Akteure können den Staat nur dann nachhaltig steuern und regieren, wenn sie in einem konstruktiven Austausch mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft stehen. Die Gestaltung des Raumes, in dem staatliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure interagieren und Entscheidungen treffen, ist grundlegend für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Vor diesem Hintergrund kommt der Förderung politischer Teilhabe in der Entwicklungszusammenarbeit zentrale Bedeutung zu.

Die vorliegende Publikation stellt die Strategien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und den konzeptionellen Hintergrund des deutschen Ansatzes zur Förderung politischer Teilhabe dar. Dieser geht über die Stärkung der Zivilgesellschaft und die partizipative Planung und Umsetzung von Entwicklungsvorhaben hinaus und nimmt die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen und der Staatsentwicklung insgesamt in den Blick. Ziel ist es, widerstandsfähige Staatsstrukturen zu stärken, und dabei stehen Legitimität, Transparenz und Rechenschaftspflicht im Mittelpunkt.

Politische Teilhabe und die Entwicklung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen wird in drei von einander unabhängigen Dimensionen gefördert, die ineinandergreifen und sich wechselseitig verstärken. Demokratische Prozesse lassen sich nur auf der Basis **konsolidierter rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen** institutionalisieren. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die gesetzliche Verankerung von Beteiligungsrechten und die Einrichtung geeigneter Beteiligungsverfahren beziehungsweise Interaktionsräume sowohl auf nationaler als auch auf dezentraler Ebene. Um politische Teilhabe wirksam zu fördern, gilt es darüber hinaus, die **Zivilgesellschaft zu stärken**. Zivilgesellschaft-

liche Akteure werden darin unterstützt, ihre Interessen zu formulieren und diese effektiv in politische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen. Auf diese Weise werden Durchsetzungsfähigkeit und Selbstbestimmung der Bevölkerung gestärkt. Eine konstruktive Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft ist allerdings nur dann möglich, wenn der Staat auf die aktive Teilhabe der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen eingeht. Dazu ist es von entscheidender Bedeutung, die **Leistungsfähigkeit des Staates zu verbessern** und das demokratische Bewusstsein von Akteuren in Regierung, Parlament und öffentlicher Verwaltung zu fördern und demokratische Institutionen zu stärken. Durch die Förderung politischer Teilhabe werden die Legitimität staatlicher Strukturen und die demokratische Rechenschaftspflicht politischer Akteure gestärkt, die Transparenz von Regierungs- und Verwaltungshandeln und die Kontrolle staatlicher Machtausübung verbessert, und Korruption, staatliche Willkür und Machtmissbrauch können wirksam bekämpft werden.

Komplexe Herausforderungen erfordern angepasste Lösungen. Daher gibt es für die Förderung politischer Teilhabe kein Patentrezept. Vielmehr erfordern die unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eine jeweils an den Kontext angepasste Herangehensweise. Erfolge stellen sich im allgemeinen nur mittel- bis langfristig ein. Das Governance-Niveau und die Entwicklungsorientierung des Partnerlandes werden in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit anhand des BMZ-Kriterienkatalogs bewertet. Diese Kriterien dienen als Grundlage für alle länderbezogenen Entscheidungen; dies gilt auch in Bezug auf Anker- und Schwellenländer, sowie die oft schwierige Situation von Ländern mit fragiler Staatlichkeit oder Konflikt- und Postkonflikt-Länder.

Die deutsche Entwicklungspolitik hat mehrere Handlungsfelder und Ansatzpunkte für die Förderung von politischer Teilhabe identifiziert. Ein besonders großes Potential besteht auf der lokalen Ebene, da politische Beteiligungsmöglichkeiten hier leichter ermöglicht werden können. Angesichts der Fülle von Macht, Ressourcen und grundlegenden Entscheidungen im politischen Prozess muss sich die Förderung von zivilgesellschaftlicher Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen jedoch auch auf die nationale Ebene erstrecken. Daher verfolgt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen Mehr-Ebenen-Ansatz und fördert – unter Berücksichtigung der Bedingungen im jeweiligen Partnerland sowie der spezifischen historischen, politischen, wirtschaftlichen, ethnischen und sozialen Kontexte – politische Teilhabe in verschiedenen Bereichen. Diese umfassen unter anderem die Identifizierung politischer Schwerpunktthemen, die Erstellung von Entwicklungsplänen und Armutsbekämpfungsstrategien, die Haushaltsaufstellung, die öffentlichen Ausgaben, die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die Diskussion über eine neue Verfassung, die institutionelle und rechtliche Verankerung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten, die Stärkung dezentraler Strukturen, die Ausübung von öffentlicher Aufsicht und Kontrolle sowie die Förderung freier und unabhängiger Medien.

Doch die Förderung politischer Teilhabe birgt auch erhebliche Herausforderungen und einige Risiken. So kann fehlende Überzeugung oder mangelnder politischer Wille zu bloßen Lippenbekenntnissen, vagen Versprechungen und unzureichenden Ergebnissen führen. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass existierende demokratische Strukturen durch den Aufbau von Parallelstrukturen unterminiert oder geschwächt werden, während es das eigentliche Ziel ist, Verbindungen zu existierenden demokratischen Institutionen zu schaffen. In einigen Fällen verhindert

der Einfluss mächtiger Interessengruppen, dass benachteiligte Gruppen mit einbezogen werden. Und die Gefahr, dass die Zivilgesellschaft vom Staat instrumentalisiert wird, darf ebenso wenig vernachlässigt werden wie die Tatsache, dass zivilgesellschaftliche Akteure oft von externen Finanzierungsquellen abhängig sind.

Die Förderung politischer Teilhabe ist eine Gemeinschaftsaufgabe der Entwicklungspartner. Dies betrifft auch die Formulierung und die Gestaltung von Politiken in den Partnerländern und setzt die konsequente Umsetzung der in der Pariser Erklärung und im Accra Aktionsplan eingegangenen Verpflichtungen voraus. Im Einklang mit den Prinzipien der *Aid Effectiveness Agenda* arbeitet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit koordiniert und möglichst harmonisiert mit anderen Gebern zusammen. In diesem Rahmen werden programmorientierte Ansätze angewendet, die spezielle Anstrengungen in Bezug auf Good Governance und politische Teilhabe erfordern. Dabei gilt es, die umfassende Beteiligung der Bevölkerung an politischen Prozessen sowie die Legitimität des Regierungshandelns zu befördern und nicht zuletzt die Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den eigenen Bürgerinnen und Bürgern zu stärken.

Im Bewusstsein der Notwendigkeit, widerstandsfähige Staatsstrukturen und konstruktive Staat-Gesellschaft-Beziehungen zu fördern, und im Wissen um die Risiken und Herausforderungen politischer Teilhabe, kombiniert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen eines Mehr-Ebenen-Ansatzes verschiedene Instrumente miteinander. Die staatliche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit – bestehend aus Finanzieller, Technischer und Personeller Zusammenarbeit – wird dabei ergänzt durch das Engagement von nichtstaatlichen Akteuren.

1. Einleitung

Die Förderung politischer Teilhabe ist ein wesentliches Element von Demokratieförderung, Staatsentwicklung und Good Governance.¹ Als Element von Good Governance leistet sie einen wichtigen Beitrag zu wirksamer Armutsbekämpfung: Armut ist häufig zugleich Folge und Ursache unzureichender demokratischer Strukturen, mangelnder politischer Teilhabe und einer Diskriminierung von Minderheiten oder Frauen. Nur wenn arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit haben, ihre Interessen zu artikulieren und politische Prozesse mitzugestalten, lässt sich Armut wirkungsvoll bekämpfen. Politische Teilhabe in demokratischen Strukturen und Armutsbekämpfung gehen Hand in Hand.

Zwischenauswertungen der Fortschritte, die bei der Umsetzung der **Millenniumsentwicklungsziele** gemacht wurden, zeigen, dass die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) entscheidend von Good Governance in den Partnerländern abhängt. Funktionierende Governance-Strukturen sind daher unerlässlich für die Entwicklung eines Landes. Staatliche Akteure können den Staat aber nur dann nachhaltig steuern und regieren, wenn sie in einem konstruktiven Austausch mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft stehen. Die Gestaltung des Raumes, in dem staatliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure interagieren und Entscheidungen treffen, ist grundlegend für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Vor diesem Hintergrund kommt der Förderung politischer Teilhabe in der Entwicklungszusammenarbeit zentrale Bedeutung zu.

Um die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, hat sich eine Vielzahl von Partnerländern in der **Pariser Erklärung**² (März 2005) verpflichtet, voreinander und gegenüber ihrer jeweiligen Bevölkerung Rechenschaft über die für Entwicklungszusammenarbeit verwendeten Mittel abzulegen und Systeme zur gegenseitigen Bewertung der erzielten Fortschritte zu etablieren. In Verbindung mit der in Accra eingegangenen Verpflichtung, Transparenz und Rechenschaftslegung einen größeren Stellenwert beizumessen, hat dies dazu geführt, dass die Förderung von Fähigkeiten sowohl staatlicher Akteure, Rechenschaft abzulegen, als auch zivilgesellschaftlicher Akteure und der Parlamente, diese einzufordern, wachsende Bedeutung erhält. Die **Accra Agenda for Action**³ (September 2008) bekräftigt insbesondere ein erweitertes Verständnis von Eigenverantwortung (*ownership*): *Ownership* ist nicht auf die Regierungen der Partnerländer beschränkt, sondern bezieht auch die Parlamente und die Zivilgesellschaft der Partnerländer mit ein. Bei der Stärkung von Eigenverantwortung (*ownership*), Reformbereitschaft (*commitment*), Reformfähigkeit (*capacity to change*) und transparenter Rechenschaftslegung (*accountability*) kommt der Förderung politischer Teilhabe eine Schlüsselrolle zu.

Diese Publikation stellt die Strategien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und den konzeptionellen Hintergrund des deutschen Ansatzes zur Förderung politischer Teilhabe dar und greift aktuelle Entwicklungen in der internationalen Diskussion auf. Die Einblicke in die Praxis sollen zugleich die Instrumentenvielfalt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und ihre Wirkung in den Partnerländern illustrieren.

1 Good Governance ist sowohl ein eigenständiges Ziel als auch ein Schlüsselthema in allen Sektoren der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit. BMZ-Konzept 172 (2009): *Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik*: <http://www.bmz.de/de/service/infotehk/fach/konzepte/konzept172.pdf>

2 *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005): <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>

3 *Accra Agenda for action* (2008): <http://www.oecd.org/dataoecd/62/34/42564567.pdf>

2. Die Förderung politischer Teilhabe in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die deutsche Bundesregierung misst der Förderung politischer Teilhabe in der Entwicklungszusammenarbeit auch aufgrund der Erfahrungen der deutschen Geschichte hohe Bedeutung zu, denn die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten Bundesrepublik Deutschland (BRD) und Deutsche Demokratische Republik (DDR) im Jahr 1990 ist nicht zuletzt ein beeindruckendes Zeugnis für die Bedeutung und gestalterische Kraft politischer Teilhabe.

Über das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) fördert die deutsche Bundesregierung politische Teilhabe sowohl auf bilateraler Ebene – durch Programme und Projekte in den Partnerländern – als auch durch Kooperationen auf multilateraler Ebene. Auf bilateraler Ebene wurde mit einer Vielzahl von Partnerländern der Förderschwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ vereinbart. Die im Folgenden dargestellten Prinzipien zur Förderung politischer Teilhabe durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kommen allerdings auch in vielfältiger Weise in Vorhaben anderer Förderschwerpunkte zur Anwendung. Außer mit staatlichen Institutionen kooperiert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit dabei auch direkt mit zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Die Förderung politischer Teilhabe bedeutet nach dem Verständnis, das der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zugrundeliegt, dass alle gesellschaftlichen Kräfte gleichberechtigt in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen sind. Dabei ist es nicht das Ziel, dass jeder Bürger und jede Bürgerin an jedem politischen Entscheidungsprozess beteiligt sein soll. Es geht vielmehr

darum, eine gleichberechtigte und repräsentative Teilhabe möglichst vieler verschiedener Interessen und (insbesondere benachteiligter oder marginalisierter) sozialer Gruppen zu ermöglichen.

Wie die Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit zeigen, können Entwicklungsprozesse nur dann nachhaltige Wirkung entfalten, wenn alle davon betroffenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure bei der Planung und Umsetzung beteiligt sind. Aus diesem Grund muss das Thema Partizipation in sämtlichen Vorhaben Berücksichtigung finden. Die partizipative Gestaltung von Entwicklungsvorhaben allein reicht jedoch nicht aus, um langfristig konstruktive Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und damit dauerhaft stabile, widerstandsfähige (*resilient*) und demokratische Staatsstrukturen zu erreichen. Der Ansatz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung politischer Teilhabe geht daher über die Stärkung der Zivilgesellschaft und die partizipative Planung und Umsetzung von Entwicklungsvorhaben hinaus und nimmt die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen und der Staatsentwicklung insgesamt in den Blick.

Die Legitimität staatlichen Handelns leitet sich nicht nur daraus ab, dass politische Entscheidungsträgerinnen und -träger bei demokratischen Wahlen eine Stimmenmehrheit erringen. Bürgerinnen und Bürger müssen auch in der Zeit zwischen den Wahlterminen das Recht und die Möglichkeit haben, sich am politischen Entscheidungsfindungsprozess zu beteiligen. Nur wenn eine aktive und gut organisierte Zivilgesellschaft über politische Entscheidungen informiert, in den Prozess der Entscheidungsfindung eingebunden und

darüber hinaus in der Lage ist, eine kritische Kontrollfunktion wahrzunehmen, lassen sich die Prinzipien eines transparenten, rechenschaftspflichtigen und entwicklungsorientierten Regierungshandelns verwirklichen.

Aus der Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit agiert die Zivilgesellschaft nicht in

einem isolierten Bereich, sondern steht in einer wechselseitigen Beziehung mit dem Staat. Folglich erwächst die Legitimität staatlichen Handelns und politischer Entscheidungsträgerinnen und -träger aus ständigen Rückkopplungs- und Aushandlungsprozessen mit den Bürgerinnen und Bürgern und einer aufgeklärten, artikulationsfähigen, organisierten Zivilgesellschaft.⁴

4 Die Zivilgesellschaft umfasst die Gesamtheit des organisierten Engagements der Bürgerinnen und Bürger eines Landes – zum Beispiel in Vereinen, Verbänden und vielfältigen Formen von Initiativen, sozialen Bewegungen, traditionellen Gemeinschaften und nicht-staatlichen Organisationen. Dazu gehören alle Aktivitäten, die nicht profitorientiert und nicht abhängig von parteipolitischen Interessen sind.

3. Mehrdimensionaler Ansatz zur Förderung politischer Teilhabe

Um nachhaltig strukturbildende Wirkungen zu erzielen, von denen möglichst breite Bereiche der Gesellschaft profitieren, legt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ihren Bemühungen zur Förderung politischer Teilhabe ein mehrdimensionales Konzept zugrunde.

Politische Teilhabe und die Entwicklung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen wird in drei Dimensionen gefördert, die ineinandergreifen und sich wechselseitig verstärken:

- **Bildung und dauerhafte Verankerung rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen**

Institutionalisierte demokratische Verfahren und rechtsstaatliche Strukturen sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass sich eine aktive politische Teilhabe und eine stabile Demokratie entfalten. Nur wenn ein institutioneller Rahmen und eine formalrechtliche Absicherung existieren, kann die Zivilgesellschaft bei politischen Entscheidungen mitwirken. Um dies zu ermöglichen, unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit den Aufbau eines demokratischen Umfelds und rechtsstaatlicher Strukturen. Sie fördert die gesetzliche Verankerung von Teilhaberechten, die Einrichtung geeigneter Teilhabeverfahren beziehungsweise Interaktionsräume, in denen staatliche und gesellschaftliche Akteure in Austausch miteinander treten können (zum Beispiel Dialogforen, Runde Tische, Deliberationsprozesse), sowie die Implementierung von Beschwerde- und Kontrollmechanismen (zum Beispiel Ombudsstellen).

Durch die Schaffung, Institutionalisierung und rechtliche Absicherung politischer Mitwirkungs-

und Beteiligungsmöglichkeiten wird zusätzlich die Rechtstaatlichkeit gestärkt. Auf diese Weise wird politische Teilhabe unabhängig von aktuellen Machtkonstellationen ermöglicht.

- **Stärkung der Zivilgesellschaft**

Politische Teilhabe setzt voraus, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Mitwirkungsmöglichkeiten und -rechte kennen und in der Lage sind, diese gegenüber staatlichen Stellen einzufordern. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt sie dabei, die dazu notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten zu erlangen, sodass sie ihre Interessen artikulieren und sie effektiv in politische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse einbringen können (*empowerment*).

In diesem Zusammenhang ist die Stärkung und Befähigung benachteiligter Gruppen von besonderer Bedeutung. Ihre Artikulations-, Verhandlungs- und Durchsetzungsfähigkeit wird gestärkt, indem sie zum Beispiel lernen, sich zu organisieren, ihre Interessen zu bündeln und Netzwerke zu bilden, um ihr Durchsetzungsvermögen zu erhöhen. Die Förderung von effektiven Interessenvertretungen und repräsentativen Zusammenschlüssen beziehungsweise Verbänden ist ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaft. Über die Beratung zivilgesellschaftlicher Organisationen hinaus unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftliche Gruppen im Rahmen von konkreten Vorhaben und Maßnahmen bei der Wahrnehmung ihrer Interessen.

Ein weiterer Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit liegt auf der Förderung freier und unabhängiger Medien. Ihnen

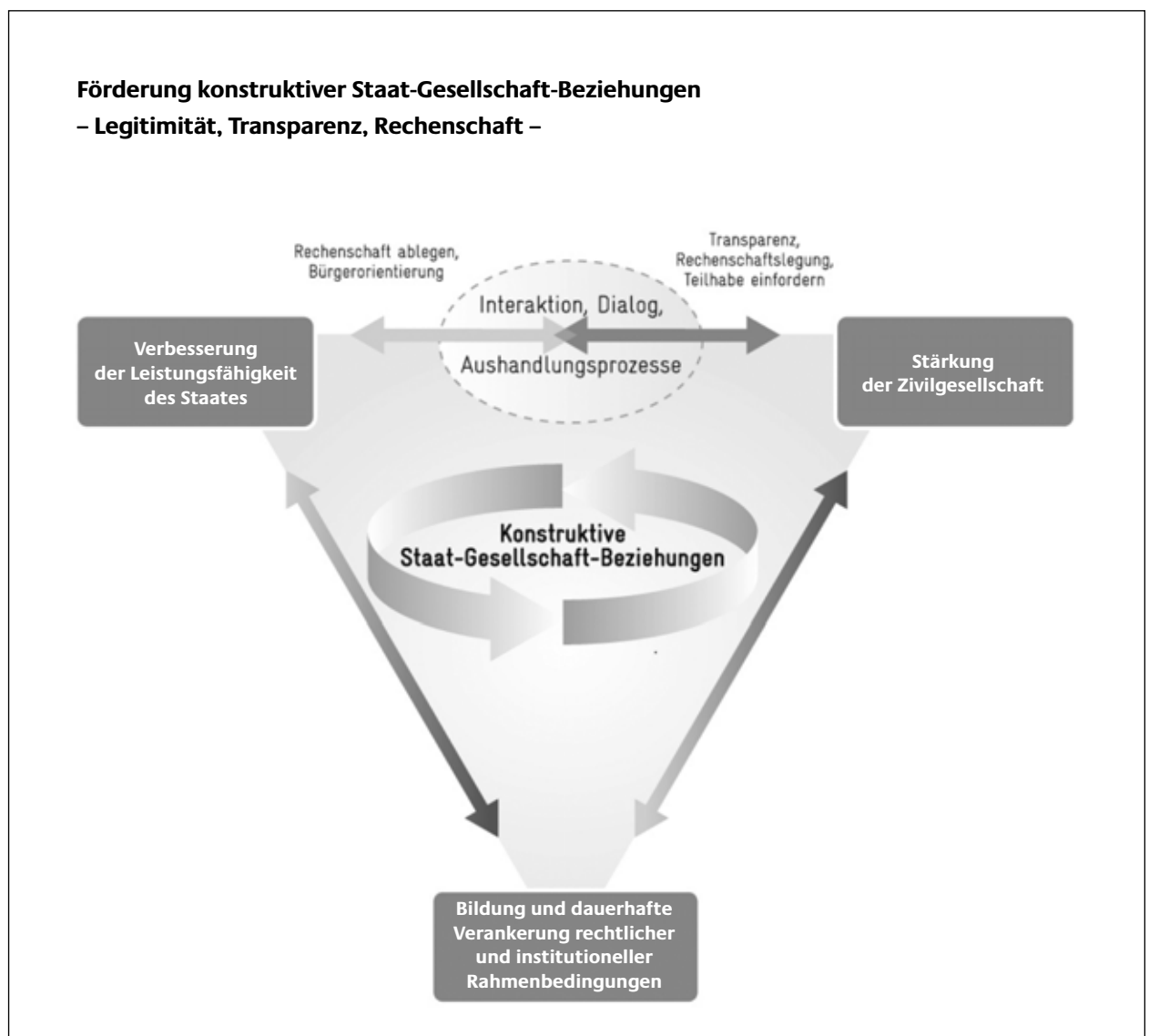
kommt eine Schlüsselrolle bei der demokratischen Entwicklung einer Gesellschaft zu, und sie sind Voraussetzung für die Teilhabe einer aufgeklärten Zivilgesellschaft am politischen Prozess.

Die Zivilgesellschaft wird insbesondere in ihrer Funktion unterstützt, gesellschaftliche Interessen zu bündeln und sie gegenüber staatlichen Stellen zu vertreten sowie Achtung, Schutz und Gewährleistung individueller und kollektiver Rechte (Pflichtentrias) einzufordern und zu überwachen. So gestärkt, kann die Zivilgesellschaft ihre kritisch-konstruktive *Watchdog*- und Interessenvertretungsfunktion besser wahrnehmen. Zugleich

wird das demokratische Bewusstsein der Bevölkerung geschärft, die Integration benachteiligter Gruppen gefördert und die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse erhöht.

- **Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Staates**

Eine konstruktive Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft ist nur dann möglich, wenn der Staat auf die aktive Teilhabe der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen eingeht. Um die Bürgerorientierung des Staates (*responsiveness*) zu erhöhen, fördert die deutsche Ent-



wicklungszusammenarbeit das demokratische Bewusstsein von Akteuren in Regierung, Parlament und öffentlicher Verwaltung und stärkt demokratische Institutionen.

Politische Entscheidungsträgerinnen und -träger und staatliche Akteure lernen, Entscheidungsprozesse so zu gestalten, dass die aktive Teilhabe der Zivilgesellschaft auf nationaler wie auf dezentraler Ebene möglich ist – bei der Initiierung von Themen, den Prozessen der Entscheidungsfindung und der Umsetzung von Entscheidungen. Vertreterinnen und Vertreter staatlicher Strukturen und Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung werden darin unterstützt, mit Bürgerbeteiligung kompetent um-

zugehen und diese in Verfahren und Strukturen zu institutionalisieren. Gleichzeitig werden sie in die Lage versetzt, Verwaltungsverfahren transparent zu gestalten und Rechenschaft über das Regierungs- und Verwaltungshandeln abzulegen.

Die Förderung politischer Teilhabe stärkt die Legitimität staatlicher Strukturen und die demokratische Rechenschaftspflicht politischer Akteure (*accountability*), erhöht die Transparenz von Regierungs- und Verwaltungshandeln, verbessert die Kontrolle staatlicher Machtausübung (*checks and balances*) und ermöglicht die wirksame Bekämpfung von Korruption, staatlicher Willkür und Machtmissbrauch.

Bolivien: Überwindung von strukturellen Barrieren der Armutsbekämpfung durch die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Förderung von Demokratie und Dezentralisierung

Nach Jahrzehnten unter der Herrschaft von Militärdiktaturen kehrte Bolivien Anfang der 80er Jahre zu demokratischen Verhältnissen zurück, und seitdem hat das Land eine allmähliche politische und ökonomische Stabilisierung erfahren. Doch für die Mehrheit der Bevölkerung haben sich die Lebensverhältnisse nicht dauerhaft gebessert. Bolivien zählt im Hinblick auf das Pro-Kopf-Einkommen zu den ärmsten Ländern Südamerikas. Auch konnte die Entwicklung der politischen, institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen mit dem Reformtempo der umfassenden Modernisierungspolitik nicht Schritt halten.

Seit Evo Morales, der erste indigene Präsident Boliviens, im Januar 2006 sein Amt angetreten hat, befindet sich das Land in einer Phase des politischen und gesellschaftlichen Umbruchs. Die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Programmatik und der umfassende Reformwille der bolivianischen Regierung stellen das Land vor große institutionelle Herausforderungen. Die Erwartungen – insbesondere der indigenen Bevölkerung – an die neue Verfassung, die im Februar 2009 per Referendum verabschiedet wurde, sind hoch. Ihre Umsetzung birgt zudem enormes Konfliktpotential mit der politischen Opposition und unterschiedlichen lokalen und wirtschaftlichen Interessen. Die größte Herausforderung der nahen Zukunft besteht darin, die Umsetzung der neuen Verfassung konstruktiv zu begleiten und die Regierungsführung unter verantwortlicher Beteiligung der Zivilgesellschaft demokratischer und effizienter zu gestalten.

Zu den gravierendsten Problemen in Bolivien gehört die Schwäche der staatlichen Strukturen und Institutionen auf nationaler und dezentraler Ebene. Gleichzeitig verschärft die anhaltende soziale, kulturelle, politische und ökonomische Ausgrenzung großer Bevölkerungsgruppen die strukturelle Ungleichheit und erhöht das Konfliktpotential.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat die Verfassungsgebende Versammlung beraten und leistet einen Beitrag dazu, dass die staatlichen Gewalten und die verschiedenen Regierungsebenen den Prozess der Staatsreform kooperativ und mit Beteiligung der Zivilgesellschaft vorantreiben. **Eine der Kernaufgaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit⁵ ist es nun, die Legitimität und Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen zu stärken.**

Eine weitere Herausforderung besteht darin, die zivilgesellschaftliche Teilhabe vor allem der mehrheitlich armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen wie Indigene und Frauen zu verbessern, um Ausgrenzung zu vermindern. Beides steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Umsetzung der bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie, bei der Deutschland die bolivianische Regierung unterstützt. Dabei verfolgt die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit ihrer Finanziellen, Technischen und Personellen Zusammenarbeit komplementäre Ansätze, um gleichzeitig die kommunale Verwaltungsebene und die lokale Zivilgesellschaft zu stärken.

Im Rahmen der **Finanziellen Zusammenarbeit (FZ)** unterstützt das **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**⁶ die Gemeinden durch die **KfW Entwicklungsbank**⁷ bei der Bereitstellung kommunaler Infrastruktur: Über den Sozialinvestitionsfonds *Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social* (FPS) werden Kleinprojekte in den Bereichen Bildung und Gesundheit sowie im produktiven Bereich (Bewässerung, Erschließungs- und Marktzugangswegen, et cetera) finanziert. Das FZ-Engagement geht jedoch über die reine Finanzierung hinaus, stärkt gleichzeitig den Sozialinvestitionsfonds als Träger der Maßnahmen auf nationaler Ebene in seinen Planungs- und Durchführungskapazitäten – beispielsweise bei der Analyse von Projektplänen, der Bauüberwachung, der technischen Abnahme von Infrastrukturen und dem Betrieb derselben – und verbessert die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Planungs- und Steuerungsmechanismen auf Gemeindeebene. Die Gemeindeverwaltungen werden aktiv in die Projektumsetzung eingebunden und erhalten Unterstützung durch den FPS. Auch die lokale Bevölkerung wird in die Projektidentifikation des FPS einbezogen.

Im Rahmen der **Technischen Zusammenarbeit (TZ)** unterstützt das BMZ die bolivianische Regierung zudem mit einem umfassenden, von der **Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)** durchgeführten Beratungsprogramm (PADEP)⁸ dabei, demokratische und rechtsstaatliche Strukturen auszubauen und die Effizienz, Transparenz und Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen. Städte und Gemeinden, denen im Zuge der Dezentralisierung wesentliche Verantwortungsbereiche und Aufgaben der

5 Nähere Informationen zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Lateinamerika: BMZ-Konzept 161 (2008): *Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik*: <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept161.pdf>; BMZ-Konzept 139 (2006): *Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik*: <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept139.pdf>

6 <http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/bolivien/index.html>

7 http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/Laender_Programme_und_Projekte/Lateinamerika/Bolivien/index.jsp

8 *GTZ-Programm zur Unterstützung dezentraler Regierungsführung und Armutsbekämpfung* (PADEP): <http://www.gtz.de/de/weltweit/lateinamerika-karibik/bolivien/14080.htm> und <http://www.padep.org.bo/>

Armutsbekämpfung übertragen wurden, werden beispielsweise unterstützt bei der Einführung verschiedener Mechanismen zur Bürgerbeteiligung, bei Leistungsvereinbarungen mit der Bevölkerung und deren Umsetzung sowie dabei, ihren Informations- und Rechenschaftslegungspflichten nachzukommen.

Im Rahmen der vom **Deutschen Entwicklungsdienst (DED)**⁹ durchgeführten **Personellen Zusammenarbeit** trägt das BMZ außerdem dazu bei, dass ausgewählte Kommunalverwaltungen und Mittlerorganisationen die Transparenz und Wirkungsorientierung öffentlicher Investitionen und Dienstleistungen verbessern, Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung umsetzen und breitenwirksame Sektorpolitiken entwickeln können.

Und schließlich leistet das BMZ über die **Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt)**¹⁰ einen Beitrag zur Verbesserung des Fortbildungsangebots für Kommunalverwaltungen. So unterstützt das BMZ durch InWEnt den Dezentralisierungsprozess und den Aufbau effizienter und bürgernahe Kommunalverwaltungen in Bolivien durch gezieltes Capacity Development. Fach- und Führungskräfte in den Kommunen werden beispielsweise darin geschult, eine bürgernahe Verwaltung aufzubauen, effiziente lokale Netzwerke zu bilden und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Außerdem werden sie für die Belange von Minderheiten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen sensibilisiert.

Im Kontext der Förderung zivilgesellschaftlicher Teilhabe ist die direkte Stärkung und Befähigung zivilgesellschaftlicher Organisationen ein wichtiges Handlungsfeld der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in Bolivien.

Über die Technische Zusammenarbeit (TZ) hilft das BMZ zivilgesellschaftlichen Organisationen, öffentliche Kontrolle besser ausüben und sich verantwortungsvoll an Dialog und Konsensfindung in den entsprechenden Aushandlungsprozessen mit staatlichen Akteuren beteiligen zu können. So werden indigene Organisationen darin gestärkt, die Rechte der indigenen Bevölkerung wirksam einzufordern. Durch Organisationsberatung werden sie in die Lage versetzt, in Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen fachlich fundiert ihre Interessen vertreten zu können. Beispielsweise berät das TZ-Vorhaben Proindígena den Dachverband der indigenen Organisationen des bolivianischen Tieflandes (*Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia – CIDOB*) zu den Themen Umweltschutz und Klimawandel.¹¹

Über die Personelle Zusammenarbeit durch den DED leistet das BMZ einen Beitrag zur organisatorischen und institutionellen Stärkung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen, insbesondere Indigenen, Kleinbauern und Frauen. Sie sollen dazu befähigt werden, sich zunehmend verantwortlich und gleichberechtigt an öffentlichen Politiken und Prozessen der lokalen und regionalen Entwicklung zu beteiligen. Darüber hinaus werden indigene Bevölkerungsgruppen bei der Umsetzung von Selbstbestimmung und Selbstverwaltung im Rahmen der neuen Verfassung unterstützt, zum Beispiel der Dachverband der Guaraní (*Asamblea del Pueblo Guaraní – APG*) im bolivianischen Teil des Chaco Americano. Die Beratung in der Personellen Zusammenarbeit bezieht sich auf die Umsetzung von autonomen Verwaltungsgebieten ebenso wie auf die Gestaltung der kommunalen Entwicklung multikulturell geprägter Landkreise.

9 <http://bolivien.ded.de/>

10 <http://www.inwent.org/regionen/lateinamerika/index.php.de>

11 <http://www.gtz.de/de/weltweit/lateinamerika-karibik/regionale-themen/7346.htm>

Kennzeichnend für das umfassende deutsche **bilaterale Engagement** im Bereich Good Governance¹² ist ein **Twin-Track-Ansatz**: Die Förderung von Good Governance ist ein eigener Schwerpunkt und findet darüber hinaus auch im Rahmen der Förderung der anderen sektoralen Schwerpunkte (Landwirtschaft, Wasser) statt. Das trifft ganz besonders für die Förderung von politischer Teilhabe zu, wie sich anhand des Schwerpunktes Nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung exemplarisch darstellen lässt:

Im Rahmen des von der KfW Entwicklungsbank umgesetzten Bewässerungsprogramms Sacaba stellte das BMZ zwei Aspekte in den Vordergrund: Die Menschen sollten an Planung und Durchführung der Maßnahmen beteiligt und die Bewässerungsorganisationen befähigt werden, deren Management unter Berücksichtigung der Prinzipien der Nachhaltigkeit zu übernehmen. Im Sacaba-Bewässerungsverband sind heute rund 1.600 vorwiegend indigene Familien organisiert. Bewässerungswasser ist allerdings ein knappes Gut im Sacaba-Tal, und viele Familien in den Dörfern des Verbandes sowie in den umliegenden Ortschaften hatten kaum oder gar keinen Zugang dazu. Durch die Förderung der Beteiligung kam über alle kulturellen, gesellschaftlichen, politischen, sprachlichen und fachspezifischen Grenzen hinweg ein offener, umfassender Dialog über die Nutzung der Ressource Wasser zustande. Verschiedene Investitionsmöglichkeiten wurden im Hinblick auf ihre ökonomischen, sozialen, organisatorischen und ökologischen Konsequenzen untersucht, die Ergebnisse gemeinsam ausgewertet und die beste Lösung im Detail geplant und umgesetzt. Dabei entstand eine breit getragene Vision, die zuerst zwischen führenden Mitgliedern des Bewässerungsverbandes und dem Projektteam der Präfektur entwickelt und dann mit allen anderen Beteiligten abgestimmt wurde. Die umfassende Teilhabe der verschiedenen involvierten Interessensgruppen ermöglichte Erfolge, die zu Beginn des Vorhabens nicht für möglich gehalten wurden. Relativ gut gestellte Bewässerungslandwirte zeigten sich bereit, „ihre“ Bewässerungssysteme mit neuen Mitgliedern zu teilen. Das zusätzliche Wasser kommt vor allem Familien zugute, die bis dahin keine Wasserrechte hatten. Gemeinden in den Bergen, die als „Wasserdiebe“ berüchtigt waren, sind nun vollwertige Mitglieder des Bewässerungsverbandes, der gestärkt aus dem Prozess hervorging. Konflikte zwischen Stadt und Land über die zukünftige Wassernutzung konnten verhindert werden.

Gleichzeitig unterstützt das BMZ mit dem von der GTZ durchgeführten Programm „Nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung“ die Stärkung demokratischer Gremien, die über die Umsetzung von Managementplänen entscheiden können. Im Wassereinzugsgebiet des Comarapa-Flusses wurde zum Beispiel ein Verband der Provinz, in dem Gemeinde- und Provinzverwaltungen sowie Organisationen der Zivilgesellschaft zusammengeschlossen sind, befähigt, die Koordinierung und Implementierung von Pilotmaßnahmen zum Schutz des Einzugsgebietes und zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion durchzuführen. Dieser Beitrag zur Verbesserung der Effektivität subnationaler Einheiten und der Mitsprache- und Beteiligungsmöglichkeiten führte zu besser angepassten, nachhaltigen Lösungen, die der ländlichen Bevölkerung unmittelbar zugutekommen.

Die Förderung der politischen Teilhabe im Schwerpunkt Nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung ergänzt damit signifikant die Beiträge Deutschlands, die im Rahmen des Förderschwerpunktes Staat und Demokratie erbracht werden.

¹² Vergleiche BMZ Konzept 172 (2009): *Förderung von Good Governance in der Deutschen Entwicklungspolitik*: <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept172.pdf>

Zudem wird die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Partnerländern auch von deutschen nichtstaatlichen Organisationen und den deutschen Politischen Stiftungen betrieben.

In Bolivien unterstützt beispielsweise **MISEREOR** Initiativen von Zielgruppen und lokalen Basisorganisationen. Das Nationale Netzwerk der Bürgerbeteiligung und Kontrolle (*Red Nacional de Participación Ciudadana y Control Social – RPCCS*), das von mehr als 30 Projektpartnern MISEREORs und anderen Nichtregierungsorganisationen im Jahre 2002 ins Leben gerufen wurde, verfolgt das Ziel, den Erfahrungsaustausch zu fördern und das Selbstbewusstsein der Bevölkerung zu stärken.

Die **deutschen Politischen Stiftungen** unterstützen in Bolivien vor allem die Festigung demokratischer Strukturen und die staatsbürgerliche Bildung. Sie fördern unter anderem die Dialogkompetenz und die Professionalisierung von Entscheidungsträgerinnen und -trägern auf allen staatlichen Ebenen sowie führender Mitglieder von Bürgergruppierungen und indigener Organisationen. Auf diese Weise stärken die deutschen Politischen Stiftungen die Leistungsfähigkeit ihrer bolivianischen Partnerinstitutionen im Bereich der Demokratieförderung. Das BMZ unterstützt das Engagement der deutschen nichtstaatlichen Organisationen und Politischen Stiftungen in Bolivien.

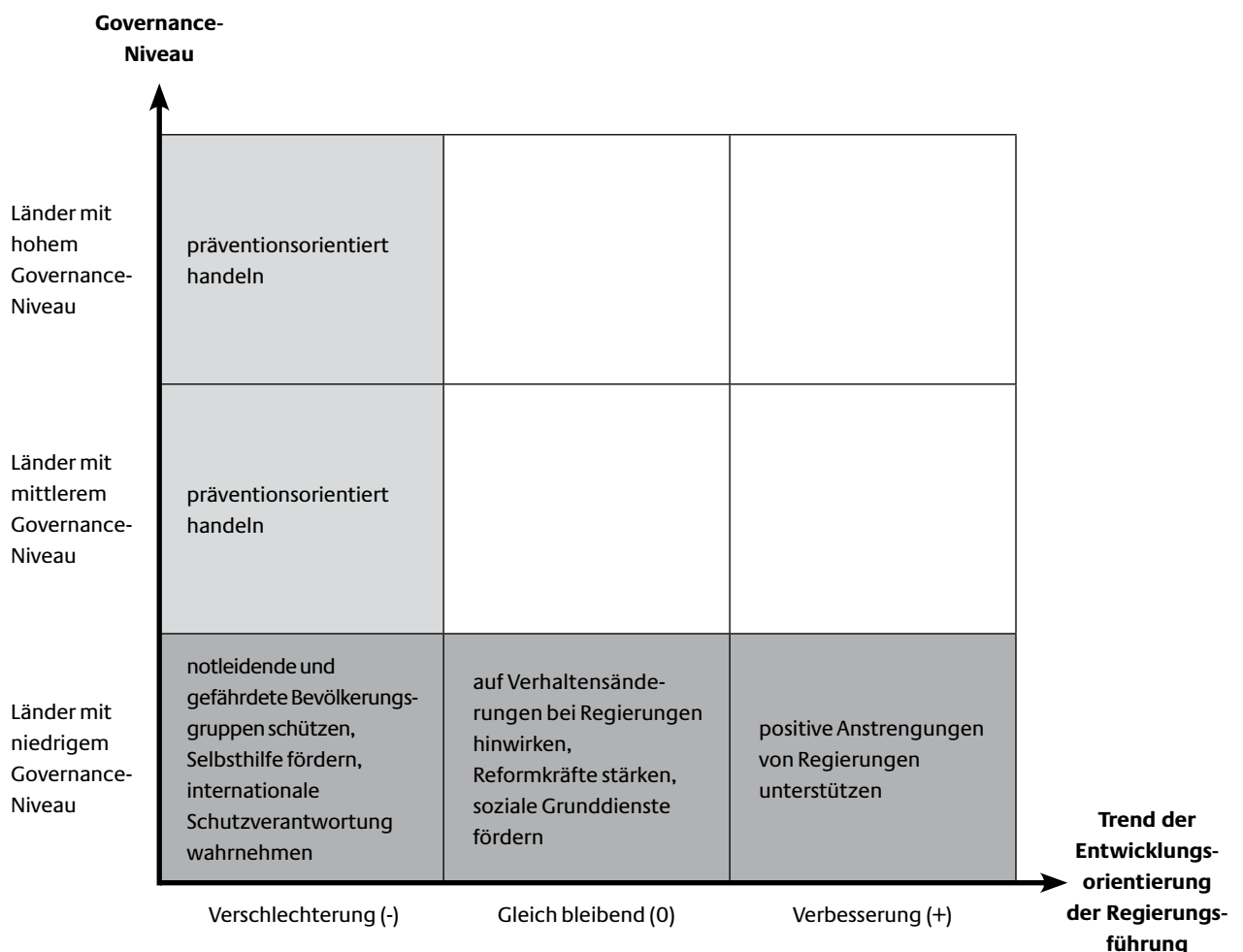
Wie das Beispiel Bolivien zeigt, wird die deutsche Entwicklungszusammenarbeit über verschiedene Instrumente des BMZ umgesetzt, die sich durch jeweils spezifische komparative Vorteile auszeichnen. Sie basiert auf einer von der Bundesregierung verabschiedeten Politik, deren konzeptionelle Grundlagen vom BMZ erarbeitet werden. Dabei greifen die Maßnahmen der deutschen EZ-Instrumente inhaltlich, geographisch und/oder institutionell ineinander und ergänzen sich. Ebenfalls kennzeichnend für den deutschen Ansatz ist, dass die entwicklungspolitischen Bemühungen im Partnerland mit möglichst vielen Akteuren in Staat und Gesellschaft vorangebracht werden. Die Vielzahl von Unterstützungsmaßnahmen auf allen Ebenen ermöglicht es dem BMZ, die Entwicklung des Landes trotz der immensen Herausforderungen, vor denen es steht, wirksam zu fördern. Insgesamt trägt Deutschland damit signifikant zur nachhaltigen Armutsbekämpfung und zur Stabilisierung Boliviens bei.

4. Komplexe Herausforderungen erfordern angepasste Lösungen – unterschiedliche politische Rahmenbedingungen für die Förderung politischer Teilhabe

Für die Förderung politischer Teilhabe gibt es kein Patentrezept. Es gilt vielmehr, die jeweiligen politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen sowie die individuellen Bedürfnisse der Partnerländer zu beachten. Die sehr unterschiedlichen Herausforderungen in den verschiedenen Partnerländern – von Anker- und Schwellenländern über Länder mit fragiler

Staatlichkeit bis hin zu Konflikt- und Postkonfliktländern – erfordern eine jeweils an den Kontext angepasste Herangehensweise.

Welche Fördermaßnahmen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zum Einsatz kommen, hängt vom Governance-Niveau und von der Entwicklungsorientierung des Partnerlandes ab.¹³



¹³ Vergleiche BMZ-Konzept 172 (2009)

Zu deren Bewertung wird der BMZ-Kriterienkatalog herangezogen, der fünf Kriterien berücksichtigt:

- **Armutorientierte und nachhaltige Politikgestaltung**
- **Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte**
- **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit**
- **Transparenz und Leistungsfähigkeit des Staates**
- **kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft.**

Diese Kriterien sind Grundlage für alle länderbezogenen Entscheidungen des BMZ und beeinflussen die Wahl der Handlungsstrategien, die in den Partnerländern verfolgt werden. Je höher die Entwicklungsorientierung eines Partnerlandes, desto eher kommt das gesamte entwicklungspolitische Instrumentarium der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zum Tragen. Ist sie jedoch gering oder verschlechtert sie sich, ist die Entwicklungszusammenarbeit sehr viel stärker auf zivilgesellschaftliche Akteure und flexible Handlungsstrategien angewiesen.

Anker- und Schwellenländer

Als Ankerländer werden in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit Staaten bezeichnet, die aufgrund der Größe ihrer Volkswirtschaften eine Schlüsselrolle für die regionale Wirtschaftsentwicklung spielen, in ihren Regionen großen

politischen Einfluss haben und auch die internationale Politik zunehmend mitgestalten. Ihnen kommt bei der Lösung globaler Aufgaben wie Armutsbekämpfung, Klima- und Umweltschutz, Friedenssicherung, Gestaltung einer gerechten Weltwirtschaft und Verwirklichung von Demokratie und Good Governance zentrale Bedeutung zu. Daher unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die Ankerländer dabei, eine positive Rolle in ihrer jeweiligen Region und auf globaler Ebene zu spielen, und zwar insbesondere durch gezielte Programme zur Reform staatlicher Strukturen und zur Stärkung von Good Governance. Bei der Gestaltung der Zusammenarbeit werden neben Governance-Niveau und Entwicklungsorientierung die spezifischen Herausforderungen berücksichtigt, die sich aus der Rolle des jeweiligen Ankerlandes in seiner Region und im globalen Kontext ergeben.

Mit Ausnahme von Mexiko und Brasilien sind Ankerländer nicht identisch mit den Ländern, die in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit meist als Schwellenländer (*Emerging Economies* oder *More Advanced Countries*) bezeichnet werden. Als Schwellenländer gelten Staaten, die aufgrund ihres Entwicklungsstands und ihrer wirtschaftlichen Dynamik zwar nicht mehr Entwicklungsländer im engeren Sinne, jedoch auch noch keine Industrieländer sind.¹⁴

Länder mit fragiler Staatlichkeit¹⁵

Die Förderung von politischer Teilhabe ist auch für nachhaltige Staatsentwicklungsprozesse und die Prävention von beziehungsweise den Umgang mit fragiler Staatlichkeit von großer Bedeu-

¹⁴ Vergleiche DIE (2004): *Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft*: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ADMR-7BSD9U/\\$FILE/1-2004.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ADMR-7BSD9U/$FILE/1-2004.pdf)

¹⁵ Spezifische Aspekte von Partnerländern mit einer weniger entwickelten beziehungsweise fragilen Staatlichkeit und/oder schlechter Regierungsführung werden vertieft im BMZ-Konzept 149 (2007): *Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung* (kurz: Transformationskonzept): <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept149.pdf>

tung. Mit dem Aufruf „*stay engaged but differently*“ hat in der OECD-Gemeinschaft ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Auch Deutschland hat sich im Einklang mit diesem Prinzip dazu bekannt, dass ein Rückzug aus Ländern mit fragiler Staatlichkeit keine Lösung und nur in Ausnahmefällen sinnvoll ist.

Es gibt keine international einheitliche Definition fragiler Staatlichkeit. Allerdings besteht Einigkeit darüber, dass es sich bei Ländern mit fragiler Staatlichkeit um jene Länder handelt, die über ungenügende beziehungsweise nicht ausreichende politische und administrative Leistungsfähigkeit verfügen, um staatliche Kernaufgaben zu erfüllen, oder in denen der politische Wille zu Verbesserung und entwicklungsorientierter Reform fehlt.¹⁶

Das deutsche Verständnis geht in Ländern mit niedrigem Governance-Niveau, in denen staatliche Institutionen schwach oder vom Zerfall bedroht sind und/oder in denen der Staat seine Kernaufgaben nicht oder nur unzureichend erfüllt, grundsätzlich von fragiler Staatlichkeit aus. In Ländern mit mittlerem oder hohem Governance-Niveau, in denen sich die Entwicklungsorientierung der Regierungsführung verschlechtert, gilt es, ein Staatsversagen und ein (weiteres) Abgleiten in die Fragilität zu verhindern.

Die internationale Gebergemeinschaft hat sich in der Pariser Erklärung das Ziel gesetzt, sich stärker und wirksamer als bisher in fragilen Staaten und Situationen zu engagieren und den strukturellen Ursachen von Fragilität ausreichend Rechnung zu tragen. Darüber hinaus richtet sie ihr Engagement in Ländern mit fragiler Staatlichkeit lang-

fristig darauf aus, legitime, gut funktionierende und solide staatliche und gesellschaftliche Institutionen aufzubauen beziehungsweise zu stärken sowie Staatsversagen oder Staatszerfall entgegenzuwirken. Partnerländer haben zugesagt, Institutionen aufzubauen und Governance-Strukturen zu schaffen, die eine effektive und effiziente Staats- und Verwaltungsführung ermöglichen und der Bevölkerung Sicherheit, Schutz und gerechten Zugang zu sozialer Grundversorgung gewährleisten. Außerdem haben sich die Partnerländer verpflichtet, eine breite Beteiligung von unterschiedlichen nicht-staatlichen Akteuren bei der Festlegung von Entwicklungsprioritäten zu fördern.

Im Zentrum der Diskussion darüber, wie fragiler Staatlichkeit vorgebeugt beziehungsweise wie sie überwunden werden kann, steht heute das Konzept der Staatsentwicklung (*State-building*).¹⁷ Nach OECD-Verständnis ist Staatsentwicklung als endogener Prozess zu betrachten, der auf einer konstruktiven und inklusiven Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft basiert und der die Leistungsfähigkeit, die Institutionen und die Legitimität des Staates stärkt. Ziel ist es, widerstandsfähige demokratische Staatsstrukturen aufzubauen beziehungsweise zu festigen (*resilience*).¹⁸

Dauerhaft effektiv und widerstandsfähig können staatliche Strukturen aber nur sein, wenn sie nicht nur eine angemessene Reaktion auf Erschütterungen von außen, sondern auch einen konstruktiven Austausch mit der Gesellschaft und ein Eingehen auf die Bedürfnisse ihrer Bürgerinnen und Bürger ermöglichen. Staatsentwicklung ist folglich nicht als rein technischer,

16 OECD (2007): *Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen*: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/6/39437107.pdf>

17 OECD (2008): *Concepts and dilemmas of state building in fragile situations – from fragility to resilience*: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>; OECD (2008): *State building in situations of fragility – initial findings*: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/9/41212290.pdf>

18 GTZ (2008): *Staatsentwicklung im Kontext fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung – Lernerfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/gtz2009-0120de-fragile-staatlichkeit.pdf>

sondern als inhärent politischer Prozess zu verstehen, dessen elementarer Bestandteil die Beziehung zwischen staatlichen Institutionen und Bürgerinnen und Bürgen ist. Auch und gerade im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gilt es also, die gesellschaftliche Dimension eines funktionierenden Staates anzuerkennen und zu stärken.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit beschränkt ihre Unterstützungsleistungen daher nicht auf staatliche Einrichtungen, sondern nimmt auch deren gesellschaftliche Verankerung, die Legitimität staatlichen Handelns, die gesellschaftliche Sphäre insgesamt sowie die Schnittstellen zwischen Staat und Gesellschaft in den Blick, denn dabei handelt es sich um zentrale Elemente für nachhaltige Staatsentwicklungsprozesse. Insofern bezieht sie sich auf die Förderung politischer Teilhabe in all ihren Dimensionen.

Je größer der Legitimationsverlust von staatlichen Akteuren und je instabiler die Ausgangslage, desto mehr ist die Entwicklungszusammenarbeit auf besondere Steuerung, flexible Anwendung der Instrumente und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft angewiesen. In Partnerländern, in denen die Entwicklungsorientierung der Regierungsführung wenig ausgeprägt ist oder sich verschlechtert, kommt der Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure besondere Bedeutung zu. Dabei ist die Anschlussfähigkeit an staatliche Strukturen sicherzustellen. Das BMZ-Konzept „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ beschreibt unterschiedliche, vom Governance-Niveau und vom Trend der Regierungsführung abhängige Handlungsstrategien für den Umgang mit und die Prävention von fragiler Staatlichkeit. Die Einbeziehung der Bevölkerung durch demokratische Teilhabe und die Bürgerorientierung staatlichen Handelns sind dabei wichtige Förderansätze.

Konflikt-/Postkonfliktländer

In Konflikt- und Postkonfliktländern sowie in Ländern mit erhöhtem oder akutem Krisenpotential kann die Förderung von politischer Teilhabe einen wesentlichen Beitrag zu Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung leisten. Indem sie beispielsweise Rechtsreformen ermöglicht oder die Dialogfähigkeit verschiedener Gruppen stärkt, kann sie helfen, strukturelle Konfliktursachen zu reduzieren beziehungsweise bereits bestehende Konflikte frühzeitig zu entschärfen, so dass diese nicht zu Gewaltkonflikten eskalieren, sondern auf friedlichem Wege ausgeglichen werden können.

Länder, in denen noch vor kurzer Zeit gewaltsame Konflikte ausgetragen wurden, stellen eine besondere Herausforderung für die Förderung von politischer Teilhabe und Demokratie dar. Bürgerkriege oder zwischenstaatliche Gewaltkonflikte zerstören nicht nur die physische Infrastruktur, sondern auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt, das Vertrauen in die Schutz- und Ordnungsfunktion des Staates, in die Regeln, Institutionen und politischen Prozesse. Die betroffenen Gesellschaften sind oft gespalten und durch Vertreibung, massive Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen traumatisiert. Der Wiederaufbau sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur ist gerade in der unmittelbaren Nachkonfliktphase essentiell, um eine schnell sichtbare und spürbare Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung herbeizuführen. Insbesondere in Postkonfliktsituationen sind die Hoffnungen der Menschen auf eine baldige Verbesserung ihrer Lebensumstände hoch. Hier können soziale Realitäten einerseits und die Erwartungen an Frieden, Gerechtigkeit und Entwicklung andererseits in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen.

Deshalb müssen Versöhnung, gesellschaftlicher Ausgleich und die gleichberechtigte politische Teilhabe gesellschaftlicher Gruppen (auf eine an

den jeweiligen kulturellen und gesellschaftlichen Kontext angepasste Art und Weise) den Wiederaufbau der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur und staatlicher Institutionen ergänzen. Durch die Förderung von politischer Teilhabe unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gesellschaftliche und staatliche Akteure bei der gewaltfreien Konfliktbearbeitung und trägt so dazu bei, dass nach Beendigung von Gewaltkonflikten Frieden möglich wird.

Dabei ist es wichtig, alle EZ-Maßnahmen konfliktensibel zu gestalten: Sie dürfen alte Konfliktlinien keinesfalls unbeabsichtigt verschärfen (*do no harm*-Ansatz), und sie sollten möglichst eine deeskalierende, friedensfördernde Wirkung haben. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Förderung politischer Teilhabe destabilisierend wirkt.

Kambodscha: Verantwortungsvolle und transparente Machtausübung durch Bürgerbeteiligung und Good Governance

Kambodscha, dessen institutionelle und gesellschaftliche Strukturen durch Kriege und das Terrorregime der Roten Khmer fast vollständig zerstört worden sind, musste nach den ersten freien Wahlen im Jahr 1993 in fast allen Bereichen neu beginnen und steht noch heute vor vielfältigen Herausforderungen: Demokratisierung, die Gewährleistung der Menschenrechte, die Förderung der Zivilgesellschaft, der Aufbau der öffentlichen Verwaltung, des Justizsystems und des Finanzwesens gehören ebenso dazu wie die Ankurbelung der Wirtschaft und die Bekämpfung der weit verbreiteten Korruption. Mehr als ein Drittel der Bevölkerung lebt heute unterhalb der Armutsgrenze, die große Mehrheit davon in ländlichen Gebieten. Die große Herausforderung in Kambodscha besteht darin, eine Gesellschaft, die aufgrund ihrer historischen Entwicklung wenig Erfahrung damit hat, sich an politischen Entscheidungsprozessen aktiv zu beteiligen, und eine Regierung, die nicht gewohnt ist, den Dialog zu führen, zusammenzubringen. Seit 2009 hat Kambodscha zum ersten Mal in seiner Geschichte gewählte Räte in Provinzen, Städten und Landkreisen. Damit tritt eine der tiefgreifendsten Reformen seit Einführung der Verfassung in eine entscheidende Phase.

Das **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)** leistet über die Unterstützung des nationalen Versöhnungsprozesses **unmittelbar einen Beitrag zum Aufbau rechtsstaatlicher demokratischer Strukturen** in Kambodscha. In diesem Zusammenhang unterstützt das BMZ das Tribunal zur Aufarbeitung der Verbrechen der noch lebenden Hauptverantwortlichen des Gewaltregimes der Roten Khmer (1975 – 79), die *Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia* (ECCC). Außer durch finanzielle Beiträge an das Gesamtbudget und die Opferkontaktstelle der ECCC unterstützt die Bundesregierung über das Programm des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) des DED einen breiten gesellschaftlichen Dialog über die Aufarbeitung der schweren Verbrechen. Die Maßnahme des DED-ZFD wird seit 2008 durch ein Capacity Development-Programm für Richter*innen und Mitarbeiter*innen von Versöhnungsorganisationen flankiert. Kambodschanerinnen und Kambodschaner, die in ihrer Gesellschaft Verantwortung für Rechtsstaatlichkeit und Frieden tragen werden, haben ein Training erhalten und in Europa verschiedene Gedenkstätten der NS-Verbrechen und den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag besucht, um dann Praktika an den ECCC zu absolvieren.

Die Förderung von Good Governance ist eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass ein Verständnis für diese Zusammenhänge entsteht und dass nachhaltige Entwicklung und die Bekämpfung der Armut in Kambodscha vorangetrieben werden können. Deutschland unterstützt das Land daher aktiv bei seinem Entwicklungs- und Demokratisierungsprozess. Die Förderung von Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung ist ein Querschnittsthema in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Kambodscha und somit fester Bestandteil aller geförderten Projekte, aber auch Gegenstand gezielter eigenständiger Programme.

Ein wesentlicher Beitrag zum **Ausbau leistungsfähiger bürgernahe staatlicher Strukturen** auf allen Ebenen ist die Dezentralisierungs- und Verwaltungsreform. Im Mai 2008 hat die Regierung ein Rahmengesetz verabschiedet, das den Weg für eine umfassende Reform freimachte. Im Mai 2009 wurden in den Provinzen, Städten und Landkreisen Räte gewählt. Damit werden künftig alle administrativen Ebenen demokratisch kontrolliert. Die Regierung will mit dieser Reform die demokratische Entwicklung in Kambodscha fördern, die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen verbessern und neue Formen der Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen etablieren. Die deutschen Entwicklungsorganisationen beraten Ministerien, Provinzen und Gemeinden bei der Implementierung dieser Reform; sie führen Trainingsmaßnahmen durch für unterschiedliche Zielgruppen (Räte, Beamte, Politiker), um den Schlüsselakteuren zu helfen, die Reform effizient und effektiv umzusetzen.

Das **BMZ**¹⁹ unterstützt im Rahmen der **Technischen Zusammenarbeit (TZ)** über die **Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)**²⁰ die Umsetzung der Dezentralisierung und Verwaltungsreform in Kambodscha auf mehreren Ebenen. Sie hilft bei der Entwicklung des Prozesses, durch den Entscheidungs- und Verantwortlichkeiten auf die regionale und kommunale Ebene übertragen werden sollen, und sie bietet umfangreiche Trainingsmaßnahmen an, um die Beschäftigten der Ministerien zu befähigen, die Dezentralisierungsreform zu steuern, und die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und Verwaltungen auf Distrikt- und Provinzebene in die Lage zu versetzen, die Reform in Einklang mit den Erwartungen der Bevölkerung effizient und effektiv umzusetzen.

Da der Dezentralisierungsprozess nur mit **umfassender Beteiligung der Bevölkerung** an der kommunalen Politik gelingen kann, setzt die GTZ auf die Etablierung **innovativer Foren, um den Dialog zwischen (Zivil-) Gesellschaft und den verschiedenen politischen Ebenen zu stärken**. Angehörige von Gremien auf nationaler, Provinz- und Distriktebene werden geschult und Verfahren der dezentralen Planung, Finanzierung und Koordination von Entwicklungsmaßnahmen im Zusammenspiel mit der Bevölkerung eingeübt. Auf kommunaler und dörflicher Ebene werden Gemeindevertretungen befähigt und dabei unterstützt, ihre aus der Dezentralisierungsreform resultierenden neuen Aufgaben unter Einbeziehung der Bevölkerung wahrzunehmen. Die Beratung der staatlichen Akteure auf allen Ebenen bei der Einführung und Institutionalisierung solcher Foren ist ein wichtiger Beitrag zur Förderung der politischen Teilhabe.

19 Weitere Informationen zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Kambodscha: <http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/kambodscha/index.html>
http://www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/Laender/faltblatt_kambodscha.pdf
www.gdc-cambodia.org

20 GTZ-Programm *Unterstützung der Verwaltungsreform und Dezentralisierung in Kambodscha*: <http://www.gtz.de/de/weltweit/asien-pazifik/kambodscha/12934.htm>

Rechtsstaatliche Strukturen und institutionalisierte demokratische Verfahren sind Voraussetzung für die Entfaltung aktiver politischer Teilhabe. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Kambodscha berät daher die Regierung bei der Erarbeitung von Rechtsgrundlagen und fördert die gesetzliche Verankerung von Partizipationsmechanismen.

Im Rahmen der TZ leistet das BMZ mit einem Vorhaben zur Förderung der Rechte der Frauen²¹ beispielsweise einen Beitrag dazu, dass im Gesetzgebungsverfahren für frauenrechtsrelevante Gesetze Mitwirkungsmöglichkeiten für Betroffene verankert werden. In verschiedenen Workshops zur Erarbeitung eines Gesetzes zum Schutz vor häuslicher Gewalt konnten sich so zivilgesellschaftliche Organisationen aktiv beteiligen.

Neben den noch schwachen staatlichen Strukturen sind die mangelnde Transparenz und Zuverlässigkeit im System der öffentlichen Finanzen wesentliche Hemmnisse für die Entwicklung Kambodschas. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt daher die Entwicklung des nationalen Rechnungshofes (*National Audit Authority* – NAA) zu einer integrierteren, kompetenten und unabhängigen Institution der Finanzkontrolle. Transparenz und Ordnungsmäßigkeit sind notwendige Voraussetzung für eine Verwendung von öffentlichen Geldern, die den Prinzipien von Good Governance entspricht. Dies kann durch Organisations- und Prozessberatung sowie die Beratung der NAA hinsichtlich der Gestaltung der Zusammenarbeit mit Finanzministerium und Parlament erreicht werden. Außerdem wird die Transparenz durch die öffentliche Verbreitung der Prüfergebnisse unterstützt.

Das BMZ leistet im Rahmen der **Finanziellen Zusammenarbeit (FZ)** über die **KfW Entwicklungsbank (KfW)**²² auf der kommunalen Ebene einen Beitrag dazu, **regelkonformes Verwaltungshandeln in staatlichen Behörden** einzüben (*learning by doing*) und den Austausch zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern zu fördern. So fördert das BMZ über die FZ zum Ausbau ländlicher Wege exemplarisch öffentliche Investitionsplanungen mit Bürgerbeteiligung (über Dorfkomitees), transparente, faire Leistungsausschreibungen und rechtlich einwandfreie Vertragsvergaben. Hinzu kommt die Unterstützung aller Beteiligten in den staatlichen Stellen und in der Bevölkerung bei der Qualitätssicherung in der Bauphase sowie beim anschließenden Betrieb und bei Unterhaltsmaßnahmen zur langfristigen Sicherung der Infrastrukturen. Dezentrale staatliche Stellen werden über die Wegebauprogramme dabei unterstützt, ihre Pflichtaufgaben für die Bevölkerung rechenschaftspflichtig und im Einklang mit geltendem Recht wahrzunehmen.

Im Rahmen der **Personellen Zusammenarbeit** setzt das BMZ mit dem **Deutschen Entwicklungsdienst (DED)**²³ ebenfalls auf der Ebene der allgemeinen Verwaltungsberatung an und fördert die Stärkung von dezentraler Stadt- und Regionalplanung. Um demokratische Planungsverfahren in Kambodscha zu etablieren, sind Methoden der Bürgerbeteiligung, umweltorientierte Planung und dezentrale Verwaltung entscheidend. Bereits seit 2002 unterstützt das BMZ über seine Personelle Zusammenarbeit und diese wiederum in einer Kooperation mit politischen Stiftungen den Dezentralisierungs- und Verwaltungsreformprozess in Kambodscha in den Provinzen Siem Reap und Battambang. An allen Standorten stehen drängende Landfragen im Mittelpunkt. Zur

21 <http://www.gtz.de/de/weltweit/asien-pazifik/kambodscha/8825.htm>

22 http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/Laender_Programme_und_Projekte/Asien/Kambodscha/index.jsp

23 <http://kambodscha.ded.de/>

Unterstützung der staatlichen Partner gehört auch die Suche nach Lösungen für das Problem der sogenannten informellen Siedlungen. Mit der aktiven Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen ist dies ein erfolgversprechender Ansatz zur Arbeit an den Schnittstellen zwischen Staat und Zivilgesellschaft.

Im Rahmen der Personellen Zusammenarbeit unterstützt das BMZ auch die Bevölkerung und zivilgesellschaftliche Organisationen dabei, ihre Interessen zu bündeln und gegenüber den Gemeindevertretern zu artikulieren. Seit 2008 werden die Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen im Bereich Land- und Wohnrechte unterstützt. Dabei ist gerade die Personelle Entwicklungszusammenarbeit dazu geeignet, eine Brücke zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu bauen. So soll der Dialog zwischen staatlichen Institutionen, Gebern und Zivilgesellschaft zu diesem drängenden Thema gefördert werden.

Im Auftrag des BMZ arbeitet die **Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt)** in Kambodscha auch im Bereich der institutionellen Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen und des gezielten Aufbaus partizipativer Kompetenzen. Sie kooperiert dabei eng mit dem Lutherischen Weltbund (*Lutheran World Federation, Cambodia Program – LWFC*) und unterstützt über Capacity-Building-Maßnahmen die laufenden Initiativen zur Bürgerbeteiligung im ländlichen Raum. Dabei geht es insbesondere um die Befähigung der DorfbewohnerInnen zur politischen Teilhabe und das Erlernen partizipativer Methoden.

Zudem wird die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Partnerländern auch von deutschen nichtstaatlichen Organisationen und den deutschen Politischen Stiftungen betrieben. Der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) engagiert sich in Kambodscha in diesem Themenfeld und arbeitet dabei eng mit dem Lutherischen Weltbund zusammen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) arbeitet ebenfalls zu diesem Thema auf subnationaler Ebene und in enger Kooperation mit der TZ. Die KAS fördert mit ihrem Partner *Organisation Buddhism for Development (BFD)* die Stärkung der lokalen Gebietskörperschaften und dabei insbesondere von Strukturen und Mechanismen der Bürgerbeteiligung. Dabei arbeitet der BFD mit Dorfberaterinnen und -beratern zusammen, die zugleich einen wichtigen Beitrag zur lokalen Konfliktbewältigung leisten. Das BMZ unterstützt das Engagement der deutschen Nichtregierungsorganisationen und Politischen Stiftungen in Kambodscha.

Die Aktivitäten der deutschen Durchführungsorganisationen in Kambodscha sind eng miteinander verknüpft. Durch ihr umfassendes Engagement hilft die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, politische Teilhabe in Kambodscha zu verbessern und Governance-Strukturen aufzubauen beziehungsweise weiterzuentwickeln. Deutschland trägt so dazu bei, den innergesellschaftlichen Dialog zu fördern, die Rechte von Frauen und Minderheiten zu stärken und rechtsstaatliche Strukturen und institutionalisierte Beteiligungsverfahren zu verankern.

5. Entwicklungspolitische Handlungsfelder und Ansatzpunkte zur Förderung politischer Teilhabe

Politische Teilhabe umfasst ein breites Spektrum von Beteiligungsformen auf verschiedenen Ebenen. Insbesondere auf der lokalen Ebene besteht ein großes Potential für aktive Teilhabe an politischen Entscheidungen. Hier können sich Bürgerinnen und Bürger direkt mit örtlichen Behörden und Entscheidungsträgerinnen und -trägern über Fragen auseinandersetzen, von denen sie in ihrem täglichen Leben unmittelbar betroffen sind. Indem sie an (basis-)demokratischen Verfahren teilhaben, ihre Rechte kennenlernen und diese gegenüber staatlichen Stellen verstärkt einfordern, wird ihre Selbstbestimmung gestärkt und ihre politische Teilhabe gefestigt.

Die Förderung von zivilgesellschaftlicher Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen muss sich angesichts der Fülle von Macht, Ressourcen und grundlegenden Entscheidungen im politischen Prozess jedoch auch auf die nationale Ebene erstrecken.

Daher verfolgt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen Mehr-Ebenen-Ansatz und fördert politische Teilhabe auf nationaler und sub-nationaler Ebene

- **bei der Erstellung von Entwicklungsplänen und Armutsbekämpfungsstrategien** – indem die Regierung und die Verwaltung bei der Erarbeitung und Durchführung von partizipativen Planungsprozessen beraten und die fachlichen Kapazitäten sowie die Dialogfähigkeit der beteiligten Akteure gefördert werden;
- **bei der Haushaltsaufstellung** – indem die EZ auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Aufstellung der kommunalen Haushalte hinwirkt und zivilgesellschaftliche Akteure in die Lage versetzt, den nationalen Haushalt zu lesen und zu verstehen und die Auswirkungen von Mittelzuweisungen zu analysieren, und indem die Parlamente gestärkt werden, sodass sie ihre Kontrollfunktion in Budgetfragen wahrnehmen können;
- **bei den öffentlichen Ausgaben** – indem die Zivilgesellschaft und die Parlamente in die Lage versetzt werden, von Regierung und Verwaltung Rechenschaft über die Verwendung öffentlicher Gelder einzufordern, und indem die Fähigkeiten von Amts- und Entscheidungsträgerinnen und -trägern darin gestärkt werden, angemessen und systematisch Rechenschaft über öffentliche Einnahmen und Ausgaben abzulegen;
- **bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen** – indem die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass bei Planung, Vergabe und Erstellung sowie

- **bei der Setzung politischer Schwerpunktthemen und der Politikgestaltung** – indem die zuständigen staatlichen Stellen bei der Gestaltung effizienter Beteiligungsverfahren unterstützt und die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft befähigt werden, Bedarfe zu formulieren und Prioritäten festzulegen;

beim Betrieb öffentlicher Dienst- und Infrastrukturleistungen die Prinzipien der Transparenz beachtet, regelkonforme Verfahren eingehalten und Vertreter der Zivilgesellschaft einbezogen werden, damit Nutzen, Zugänglichkeit und Qualität öffentlicher Güter und Dienstleistungen bewertet und gesteigert werden können;

- **bei der Diskussion über eine neue Verfassung** – indem die beteiligten Akteure informiert und beraten sowie Diskussions- und Reflexionsräume zu den Themen der verfassungsgebenden Versammlung eingerichtet werden, in denen ein auf Transparenz und Konsens abzielender Dialog stattfinden kann;
- **bei der institutionellen und rechtlichen Verankerung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten** – indem die auf den verschiedenen Ebenen gemachten Erfahrungen mit eingeübten Formen demokratischer Partizipation an legislative Entscheidungsträgerinnen und -träger übermittelt werden, die diese dann in Normen und Gesetze überführen;
- **bei der Stärkung dezentraler Strukturen** – indem die Gemeinden und Kommunen

beim Aufbau bürgernaher Verwaltungen, bei der effizienten Bereitstellung kommunaler Dienst- und Infrastrukturleistungen sowie bei der Erfüllung ihrer Informations- und Rechenschaftspflichten beraten und unterstützt werden;

- **bei der Ausübung von öffentlicher Aufsicht und Kontrolle** – indem staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure befähigt werden, öffentliche Aufsichts- und Kontrollsysteme (zum Beispiel Ombudsstellen und Institutionen der unabhängigen Justiz) einzurichten und weiterzuentwickeln;
- **bei der Förderung freier und unabhängiger Medien** – indem Journalistinnen und Journalisten fortgebildet und beim Aufbau niedrigschwelliger Informations- und Kommunikationsangebote (zum Beispiel lokaler „Bürgerradios“) unterstützt werden.

Welche konkreten Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern durchgeführt werden, hängt von den jeweiligen Bedingungen im Partnerland, der Partnerregierung und der Geberkoordinierung ab. Bei sämtlichen Ansätzen der deutschen EZ werden zudem die spezifischen historischen, politischen, wirtschaftlichen, ethnischen und sozialen Kontexte berücksichtigt.

Sambia: Förderung von konstruktiven Staat-Gesellschaft-Beziehungen durch die Stärkung von Zivilgesellschaft, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Sambia ist ein politisch stabiles Land mit zwar relativ jungen, im regionalen Vergleich aber gefestigten demokratischen Strukturen. Der Übergang von einem zentralistischen Staat zu einer demokratischen, marktwirtschaftlich orientierten Republik ist weit vorangeschritten. Allerdings ist Sambia trotz seines Reichtums an Bodenschätzen, seines enormen Agrarpotenzials und großer Wasserressourcen nach wie vor eines der ärmsten Länder Afrikas. Die sehr hohe HIV-Infektionsrate, die Vernachlässigung der landwirtschaftlichen Entwicklung, Korruption und eine mangelhafte Infrastruktur hemmen die Entwicklung. Das deutsche bilaterale Engagement mit Sambia stellt sich diesen Herausforderungen auf vielfältige Weise: außer mit makroökonomischer Unter-

stützung und mit dem Schwerpunktbereich Wasser unter anderem mit Maßnahmen zur Förderung von Good Governance und politischer Teilhabe.²⁴

Deutschland fördert zusammen mit zahlreichen Gebern die sambischen Reformanstrengungen im Rahmen einer gemeinsamen Unterstützungsstrategie (*Joint Assistance Strategy*). Sie soll helfen, die externe Unterstützung – dem Geist der Paris-Agenda entsprechend – effizienter zu organisieren. Ein wichtiges Instrument ist dabei die allgemeine Budgethilfe, mit der Deutschland zusammen mit weiteren Gebern die Umsetzung des nationalen Entwicklungsplans (*Fifth National Development Plan, FNDP*) unterstützt. Kernbereiche des FNDP, durch den die sambische Regierung breitenwirksames und armutsminderndes Wachstum erreichen will, sind die Förderung der Wirtschaft, sozialer Bereiche sowie weiterer Querschnittsthemen wie HIV/AIDS, Gleichstellung der Geschlechter und Umwelt. Gleichzeitig spielt die Stärkung von Good Governance eine zentrale Rolle. Sie ist als Querschnittsthema in allen Politikbereichen verankert. Die Einbindung der Zivilgesellschaft ist eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung des FNDP ebenso wie für eine Reihe von weiteren Governance-Reformprozessen, die die sambische Regierung gegenwärtig vollzieht - zum Beispiel Bildung einer neuen Verfassung, Parlamentsreform, Dezentralisierungsplan, die neue Antikorruptionspolitik oder das Programm Zugang zu Recht (*Access to Justice*). Bislang aber sind zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke weder in die Governance-Reformprogramme noch in die Umsetzung des FNDP nachhaltig und effektiv eingebunden. Das Ziel des deutschen Engagements in diesem Bereich in Sambia ist es daher, dass die Reformprozesse durch zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke verantwortungsvoll unterstützt werden.

Der auf Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft ausgerichtete deutsche Beitrag zur Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Reformprozesse hebt sich von der überwiegend sektorbezogenen Förderung bi- und multilateraler Geber ab. Er spricht sowohl die nationale als auch subnationale und lokale Ebenen an (Mehr-Ebenen-Ansatz) und ist gekennzeichnet durch den ineinandergreifenden Einsatz der deutschen EZ-Instrumente. Da nationale Governance-Reformprozesse unterstützt werden, erstrecken sich die angestrebten Wirkungen zu großen Teilen auf ganz Sambia.

Im Kontext der allgemeinen Budgethilfe fördert das **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)** im Rahmen der **Finanziellen Zusammenarbeit (FZ)** über die **KfW Entwicklungsbank** federführend die Umsetzung der sambischen Armutsbekämpfungsstrategie (*Poverty Reduction Budget Support – PRBS*). Dies geschieht durch die direkte Einstellung von Mitteln in den sambischen Haushalt, begleitet von einem intensiven fachlichen Dialog über zentrale Indikatoren der Strategie. Zudem wirkt das BMZ insbesondere über den regelmäßigen politischen Dialog mit der sambischen Regierung konstruktiv auf die Gestaltung von Politiken ein und fördert die Beteiligung von Parlament und Zivilgesellschaft. Gleichzeitig ermöglichen sektorale Dialogforen, denen Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Regierung, der Zivilgesellschaft und internationaler Entwicklungspartner angehören, erstmals eine breite öffentliche Debatte über den Einsatz öffentlicher Gelder. Dieser intensive und strukturierte Austausch fördert die Rechenschaftslegung des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern. Darüber hinaus trägt das Vorhaben durch die Nutzung von nationalen Systemen, Strukturen und Institutionen zum Abbau von Parallelstrukturen beziehungsweise Schattenhaushalten bei. Die Unterstützung des sambischen Reformprogramms, mit dem das Management des öffentlichen Haushalts verbessert werden soll, bildet somit einen Schwerpunkt des Dialogs.

24 Nähere Informationen zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Sambia: <http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/sambia/index.html>

Komplementär zu diesem FZ-Engagement unterstützt Deutschland die sambische Regierung auch im Rahmen der **Technischen Zusammenarbeit (TZ)**: Im Auftrag des BMZ berät die **Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)** das Finanz- und Planungsministerium. Der sambische Partner wird durch die Budgethilfe und gezieltes Capacity Development dabei unterstützt, seine Aufgaben armutsorientiert wahrzunehmen und die Allokation öffentlicher Ausgaben effizient zu gestalten.

Im Rahmen eines weiteren TZ-Programms fördert das BMZ über die GTZ den Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Ziel dieses Good Governance-Programms ist es, zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke systematisch in Governance-Reformprozesse und bei der Umsetzung der nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung einzubinden. Das Programm fördert die Stärkung zivilgesellschaftlicher Netzwerke, Transparenz und Rechenschaftspflicht staatlichen Handelns sowie die Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten an der politischen Willensbildung.²⁵

Im Rahmen des Programms werden die fachlichen und organisatorischen Kompetenzen und Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzwerke durch Dialogprozesse, themenorientierte Beratungsleistungen und finanzielle Unterstützung gefördert.²⁶ Hierzu zählen unter anderem das Monitoring des Staatshaushalts auf nationaler und dezentraler Ebene, die Stärkung der Dialogfähigkeit, die Mobilisierung zur Beteiligung an Wahlen, die Evaluierung des Zugangs zu Rechtshilfe und -beratung insbesondere für benachteiligte Bevölkerungsgruppen (*Access to Justice*) sowie die Unterstützung und Begleitung des *African Peer Review Mechanism (APRM)* durch zivilgesellschaftliche Akteure. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden befähigt, ihre Rolle als mandatierte Interessenvertreter der Bevölkerung verantwortungsvoll zu erfüllen und sich wirksam an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Außerdem werden sie in der Wahrnehmung ihrer *Watchdog*-Funktion gestärkt und dabei unterstützt, vom Staat wirksam Rechenschaftslegung einzufordern.

Durch die **Personelle Zusammenarbeit** mit dem **Deutschen Entwicklungsdienst (DED)**²⁷ wird die Zielsetzung des Good Governance-Programms auf der Provinz- und Distriktebene vertieft. Auf der lokalen Ebene wird mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzwerken zusammengearbeitet. Neben einigen thematisch ausgerichteten kleineren Organisationen werden fünf größere Netzwerkorganisationen finanziell und durch Beratungsleistungen bei der Entwicklung und Umsetzung programmatischer Beiträge unterstützt, beispielsweise durch die Beratung bei strukturellen Fragen, bei der Strategieplanung und bei der Bildung von themenbezogenen Koalitionen; durch Unterstützung bei der Erarbeitung von Analysen und Berichten zu Umsetzung und Wirkung staatlicher Reformen; durch Hilfe bei der Organisation von Veranstaltungen; durch Beiträge zu Workshops und Konferenzen; und durch die Aus- und Fortbildung von Fachpersonal. Der DED unterstützt die Provinzbüros des zivilgesellschaftlichen Netzwerks *Civil Society for Poverty Reduction (CSPR)* mit insgesamt drei entsandten und fünf einheimischen Fachkräften in der West-, Süd-, Nordwest- sowie der Ost- und Luapulaprovinz. Ergänzend zum Good Governance-Programm setzt der DED zudem zwei Fachkräfte ein, die auf dem Gebiet der Demokratieförderung beratend tätig sind, eine in der Ost- und eine in der Südprovinz.

25 BMZ Materialien 161 (2007): *Partner für ein starkes Afrika - Zusammenarbeit im Bereich Good Governance*: <http://www.bmz.de/de/service/infotehk/fachmaterialien/Materialie161.pdf>

26 <http://www.gtz.de/de/weltweit/afrika/596.htm>

27 <http://sambia.ded.de/>

Für den konstruktiven Austausch zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ist ein höheres Maß an Institutionalisierung ihrer Schnittstellen auf nationaler, Provinz- und Distriktebene notwendig. Damit die unterschiedlichen Interessen möglichst breiter Bevölkerungsgruppen Eingang in die nationalen Entscheidungsprozesse finden und das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf umfassende politische Teilhabe verwirklicht wird, **muss die Förderung der Zivilgesellschaft einhergehen mit der Stärkung bestehender demokratischer Strukturen.** Über das Good Governance-Programm fördert Deutschland die Kommunikations- und Interaktionsräume zwischen Parlament und Zivilgesellschaft, unter anderem durch die Organisation von Runden Tischen, Dialogveranstaltungen und gezielten Fortbildungen. Die Fähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure wird gestärkt, Parlamentarierinnen und Parlamentarier insbesondere hinsichtlich aktueller und struktureller Probleme in den Wahlkreisen in die Verantwortung zu nehmen.

Gleichzeitig unterstützt das Good Governance-Programm die **Verankerung und institutionelle Absicherung von Bürgerrechten, Regeln und Verfahren** durch den Aufbau von transparenten und konsensorientierten Dialogstrukturen im Rahmen der aktuellen Verfassungsdiskussion: 2007 wurde die *National Constitution Conference* (NCC) geschaffen, in der alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, sich an der Debatte über Inhalt und Umsetzung einer neuen Verfassung zu beteiligen.

Durch sein umfassendes Engagement trägt Deutschland dazu bei, dass sich **konstruktive Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft** in Sambia entwickeln und das wechselseitige Vertrauen zunimmt. Von Staat und Zivilgesellschaft gemeinsam entwickelte und getragene Governance-Reformen und Armutsbekämpfungsstrategien treffen auf eine größere Akzeptanz und damit Verbindlichkeit für alle Akteure, sind stärker auf die Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung ausgerichtet und daher besser geeignet, effektiv zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, zur Stärkung der Menschenrechte und damit auch zur Konsolidierung des demokratischen Systems beizutragen.

6. Risiken und Herausforderungen

Die Förderung politischer Teilhabe leistet einen wichtigen Beitrag zum Aufbau stabiler demokratischer Strukturen, konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen und damit zur Sicherung von Frieden und nachhaltiger Entwicklung. Doch sie birgt auch erhebliche Herausforderungen und nicht zu vernachlässigende Risiken.

So erfordert die gleichberechtigte und aktive Teilhabe möglichst breiter Bereiche der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungen die Unterstützung der relevanten Entscheidungsträgerinnen und -träger in Politik und Verwaltung. Fehlt es diesen an der nötigen Überzeugung oder an politischem Willen, sind bloße Lippenbekenntnisse, vage Versprechungen und unzureichende Ergebnisse die Folge. Es besteht das Risiko, dass Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Gruppen durch vorgebliche Dialogangebote ruhiggestellt werden sollen, aus denen keine abgestimmten politischen Reformvorschläge hervorgehen können. Dort, wo Dialogprozesse dazu geführt haben, dass gemeinsam vereinbarte Politiken formuliert wurden, darf deren Implementierung nicht verschleppt oder behindert werden. Sonst besteht die Gefahr einer zunehmenden Frustration bei der Bevölkerung und den beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen, was mittel- und langfristige ein hohes Konfliktpotential birgt.

Bereits bestehende demokratische Strukturen und demokratisch legitimierte Entscheidungsinstanzen dürfen nicht durch den Aufbau von Parallelstrukturen untergraben und geschwächt werden. Die Förderung zivilgesellschaftlicher Beteiligungsformen sollte vielmehr dazu dienen, den Bezug zu bestehenden demokratischen Institutionen herzustellen, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern, sie zu stärken und durch partizipative Elemente aufzuwerten. So können über vorhan-

dene Strukturen neue Kommunikations- und Beteiligungsformen entwickelt werden.

In demokratischen Systemen besteht außerdem immer die Gefahr, dass politische Entscheidungsverfahren durch mächtige und einflussreiche Interessenverbände vereinnahmt und dominiert werden. Der nachhaltigen Stärkung benachteiligter Gruppen und der konsequenten Berücksichtigung ihrer Interessen kommt daher besondere Bedeutung zu: Es muss sichergestellt werden, dass auch schwächere und weniger gut organisierte Gruppen die Möglichkeit haben, sich einzubringen und ihre Interessen zu artikulieren, und dass ihre spezifischen Rechte geachtet, geschützt und gewährleistet werden. Die Herausforderung besteht darin, eine Balance zwischen Formen direkter und repräsentativer Beteiligung zu finden. Elemente direkter Beteiligung (zum Beispiel bei der Erstellung von Entwicklungsplänen zur Priorisierung von Maßnahmen) gewinnen dann an Bedeutung gegenüber repräsentativen Formen, wenn kein funktionierender politischer Willensbildungsprozess existiert. Auch ist dafür zu sorgen, dass nicht nur bestimmte, den staatlichen Stellen wohlgesinnte zivilgesellschaftliche Akteure an Entscheidungsprozessen beteiligt sind, sondern auch kritische Standpunkte berücksichtigt werden. Schließlich entfalten Beteiligungsverfahren ihre größte Wirkung, wenn ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlicher Perspektiven in die Entscheidungsfindung einbezogen wurde.

Breite zivilgesellschaftliche Beteiligung birgt immer auch das Risiko, dass Konflikte auftreten und widerstreitende Standpunkte einander unversöhnlich gegenüberstehen. Der Schlüssel liegt darin, die Dialogfähigkeit der Beteiligten zu stärken und konstruktive Herangehensweisen zu fördern, die sich nicht auf das Vorbringen von An-

schuldigungen und Beschwerden beschränken, sondern zum Ziel haben, gemeinsame Lösungen herbeizuführen. Inwiefern die Entwicklungszusammenarbeit dazu beitragen kann, neue Interaktions- und Kooperationsräume zu eröffnen, hängt entscheidend von den jeweiligen Ausgangsbedingungen ab: Stehen sich staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure konfrontativ gegenüber, kann bereits die Herstellung von Kontakten und die Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen einen Erfolg darstellen. Insbesondere in sensiblen und politisch aufgeladenen Situationen sollten Beteiligungsverfahren speziell darauf ausgerichtet sein, Konflikte gewaltfrei zu bearbeiten und Probleme zu lösen. Häufig ist hier der Einsatz professioneller Mediatoren und Moderatoren unabdingbar.

Und schließlich muss in Beteiligungsprozessen auch der Gefahr entgegengewirkt werden, dass der Staat Teilhabeprozesse dazu ausnutzt, die Kontrolle über die Zivilgesellschaft zu erlangen und zivilgesellschaftliche Akteure für seine Zwecke zu instrumentalisieren oder gar zu kooptieren. Auch besteht das Risiko, dass sich zivilgesellschaftliche Akteure von sich aus zu eng mit staatlichen Akteuren verbinden. In diesem Fall drohen sie ihre Glaubwürdigkeit und Legitimation zu verlieren. Gerade in etablierten und eingespielten Prozessen können Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft in Versuchung geraten, sich für staatliche Interessen vereinnahmen zu lassen, weil sie ihre neu gewonnene Machtposition und ihren Einfluss sichern wollen. Um dieser Gefahr zu begegnen, ist es notwendig, den Dialog und die Interaktionsräume zwischen Staat und Zivilgesellschaft so offen und transparent wie möglich zu gestalten und eine klare Trennung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sicherzustellen.

Auch die Förderung zivilgesellschaftlicher Kräfte als solche kann problematisch sein: Da diese häufig von externen Finanzquellen abhängig sind, besteht immer auch die Gefahr, dass sie ihre Prioritäten zunehmend an denen der Geber ausrich-

ten und damit nicht länger die Anliegen der lokalen Bevölkerung in den politischen Prozess hineintragen. Es muss demzufolge darauf geachtet werden, dass Geberunterstützung keine solche Außenorientierung (*extraversion*) zivilgesellschaftlicher Organisationen erzeugt, die dann auch negative Folgen für ihre lokale Verankerung und Legitimität mit sich brächte. Zudem besteht das Risiko, durch internationale Förderung Fehlanreize zu setzen, die zu Mitnahmeeffekten führen können. Beispielsweise können bestehende lokale Institutionen zu Nichtregierungsorganisationen umetikettiert oder Scheinorganisationen gegründet werden. Beteiligungsprozesse müssen darauf basieren, dass Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen diese auch wirklich repräsentieren, und dass sie ihnen gegenüber mittels Rückkopplungsmechanismen Rechenschaft ablegen.

Auch kann nicht davon ausgegangen werden, dass zivilgesellschaftliche Organisationen per se demokratie- und reformorientiert sind und (breite) gesellschaftliche Interessen repräsentieren. Tatsächlich sind manche Organisationen gar der klientelistischen Elite des Landes zuzuordnen. Wichtig für die Förderung zivilgesellschaftlicher Kräfte ist daher eine eingehende Analyse der beteiligten Akteure und ein Monitoring von möglichen Wandlungsprozessen der Partner.

In manchen Ländern lassen sich zudem nur wenige Organisationen der Zivilgesellschaft nach OECD-Modell (wie NRO und Verbände) identifizieren. Gleichzeitig existiert im nichtstaatlichen Bereich aber noch eine Fülle weiterer Akteure, Organisationen und Institutionen, die beispielsweise religiös, kulturell oder ethnisch legitimiert und zum Teil tief in der Gesellschaft verankert sind. Es kann sinnvoll sein, auch die Teilhabe solcher Akteure an politischen Entscheidungsprozessen zu fördern. Dafür ist jedoch – ebenso wie bei der Zusammenarbeit mit „klassischen“ zivilgesellschaftlichen Organisationen – eine möglichst exakte Einschätzung ihrer Legitimität, Interessen und Machtverteilung notwendig.

7. Die Förderung politischer Teilhabe als Gemeinschaftsaufgabe der Entwicklungspartner

Ziel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist es, die Lebensbedingungen der Menschen in den Partnerländern nachhaltig zu verbessern. Mit der Erklärung von Paris ist es der internationalen Gemeinschaft gelungen, wichtige Impulse zur Weiterentwicklung und Erhöhung der Wirksamkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu setzen und sich auf Grundprinzipien der Zusammenarbeit zu einigen. In den folgenden Jahren hat sich bei allen Akteuren immer mehr die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Partnerländer ihre Entwicklung stärker eigenverantwortlich steuern müssen. Diese Auffassung fand nicht zuletzt in dem erweiterten Verständnis von *Ownership* ihren Niederschlag, das im Accra-Aktionsplan festgeschrieben wurde und auch Parlamente und Zivilgesellschaft der Partnerländer mit einbezieht. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt die Vereinbarungen von Accra und Paris und will mit deren Umsetzung die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verbessern.

Die stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft und die Förderung politischer Teilhabe als Grundpfeiler von Good Governance ist eine Gemeinschaftsaufgabe der Entwicklungspartner. Dies betrifft auch die Formulierung und die Gestaltung von Politiken in den Partnerländern: Entwicklungsprozesse können nur dann nachhaltige

Wirkungen entfalten, wenn sie von der Bevölkerung getragen werden. Die Förderung von Good Governance und von konstruktiven Staat-Gesellschaft-Beziehungen ist daher eine wichtige Voraussetzung für die konsequente Umsetzung der Verpflichtungen von Paris und Accra.

Um die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern, hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Anfang 2009 im Anschluss an die Verabschiedung des Accra Aktionsplans einen Operationsplan erstellt und darin die deutschen Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse von Accra erfasst.²⁸

Die Förderung politischer Teilhabe ist auch für die bessere Harmonisierung und Koordinierung von Geberleistungen von Bedeutung. Im Einklang mit den Prinzipien der *Aid Effectiveness Agenda* arbeitet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit koordiniert und möglichst harmonisiert mit anderen Gebern zusammen. In diesem Rahmen hat sich die internationale Gebergemeinschaft verpflichtet, bis zum Jahr 2010 zwei Drittel ihrer Unterstützung in Form von Beiträgen zu Programmbasierten Ansätzen (PBA) zu leisten. Unter einem PBA wird die Integration der Beiträge verschiedener Geber- und Durchführungsorganisationen in ein Programm des Partnerlands verstanden. Programmbasierte Ansätze

²⁸ Der deutsche Operationsplan befindet sich bereits in der Umsetzung. Er identifiziert als wichtige Handlungsfelder unter anderem eine möglichst umfassende Rechenschaftslegung unter besonderer Beteiligung der Zivilgesellschaft, eine wirksame entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Ländern in Situationen fragiler Staatlichkeit und/oder Konflikt sowie eine bessere Harmonisierung und Koordinierung der Geberleistungen.

umfassen die allgemeine und sektorale Budgethilfe sowie Korbfinanzierungen und Beiträge zu Technical-Assistance-Pools, aber auch Projekte der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit, die in ein übergeordnetes Programm des Partnerlandes integriert und mit den Beiträgen anderer Geber abgestimmt sind. Wenn die entsprechenden Voraussetzungen bestehen, werden bei der Umsetzung Partnersysteme – beispielsweise die Monitoring- und Evaluierungssysteme – verstärkt genutzt. Die Abwicklung der gemeinsam mit anderen Gebern geleisteten Finanzierungsbeiträge unterliegt häufig dem nationalen öffentlichen Haushaltsmanagement des Partnerlandes. Daher spielen Fragen der Good Financial Governance bei PBA eine bedeutende Rolle.

Insgesamt erfordern PBA im Hinblick auf Good Governance besondere Anstrengungen: Zum einen gilt es, die gegenseitige Rechenschaftspflicht von Partnern und Gebern (*mutual accountability*) zu verbessern. Zum anderen gilt es, die umfassende Beteiligung der Bevölkerung an politischen Prozessen sowie die Legitimität des Regierungshandelns zu befördern (*democratic accountability*) und nicht zuletzt die Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den eigenen Bürgerinnen und Bürgern (*domestic accountability*) zu stärken.

Die Deutsche Entwicklungszusammenarbeit macht besonders die Beteiligung an Budgethilfen von der Bedingung abhängig, dass bestimmte

Mindeststandards in der Governance-Performance des Partnerlandes eingehalten werden – sowohl im Bereich von Good Financial Governance, als auch im Bereich von Democratic Governance. Darüber hinaus entfalten Leistungen in Form von Budgethilfe in den Partnerländern umso höhere Wirksamkeit, je größer deren Absorptionskapazitäten sind. Diese können durch flankierende Begleitmaßnahmen und gezieltes Capacity Development zur Stärkung von Good Governance, insbesondere auch der administrativen Leistungsfähigkeit der Partnerregierungen, verbessert werden. Wesentliche Aspekte sind hierzu die Schaffung eines demokratischen Umfelds und rechtsstaatlicher Strukturen; die Stärkung der Parlamente, sodass sie ihren demokratischen Auftrag erfüllen und ihre Kontrollfunktion gegenüber der Regierung wahrnehmen können; die Unterstützung der Zivilgesellschaft und ihrer Fähigkeit, eine kritisch-konstruktive *Watchdog*-Funktion – auch im Hinblick auf den transparenten und effektiven Umgang mit öffentlichen Mitteln – wahrzunehmen; sowie die Befähigung staatlicher Akteure, mit Bürgerbeteiligung umzugehen und entsprechende Beteiligungsformen zu gestalten.

Über einen kontinuierlichen Politikdialog²⁹ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung kann Deutschland im Verbund der Entwicklungspartner auf internationaler und bilateraler Ebene einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit steigt.

²⁹ Der Politikdialog dient dem übergeordneten Austausch zwischen Gebern und Partnerländern ebenso wie der Vereinbarung gemeinsamer Entwicklungsziele. Über die quantitativen und qualitativen Ziele der EZ hinaus berührt der Politikdialog unter anderem auch Fragen der Achtung der Menschenrechte, ebenso wie demokratische Strukturen, politische Teilhabe und Good Governance.

8. Synergien als Triebfedern einer erfolgreichen Entwicklungszusammenarbeit – Die Instrumentenvielfalt der deutschen EZ

Die pluralistische Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und die Vielfalt der Instrumente bieten die Möglichkeit, auf unterschiedliche Herausforderungen adäquat zu reagieren. Entscheidend für eine wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit ist, dass die verschiedenen Akteure ihre komparativen Vorteile einbringen und sich unter dem Dach eines gemeinsamen Ansatzes arbeitsteilig ergänzen.

Das **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)** arbeitet die Leitlinien und Konzepte deutscher Entwicklungspolitik aus. Es legt die langfristigen Strategien der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren fest, definiert die Regeln für die Durchführung und beauftragt die verschiedenen deutschen Durchführungsorganisationen im Rahmen der staatlichen bilateralen EZ damit, die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der deutschen Bundesregierung zu verwirklichen.

Dabei werden im Rahmen eines Mehr-Ebenen-Ansatzes auf nationaler Ebene ebenso wie auf dezentralen Ebenen verschiedene Formen von Beratung und finanzieller Unterstützung miteinander kombiniert. Indem die **Finanzielle Zusammenarbeit (FZ)** beispielsweise über die **KfW Entwicklungsbank** kommunale Investitionsfonds fördert, ist sie in der Lage, wirkungsvolle Anreize für die Bürgerbeteiligung in den begünstigten Gemeinden zu schaffen. Auch durch die Entwicklung nationaler Finanzierungs- und Kontrollinstrumente können die Voraussetzungen für Bürgerbeteiligung an lokalen Entwicklungsprozessen spürbar verbessert werden. **Technische Zusammenarbeit (TZ)** fördert durch

Maßnahmen des Capacity Development gezielt die Leistungs- und Kooperationsfähigkeit der beteiligten Akteure und Organisationen. So unterstützt die **Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)** unter anderem politische Entscheidungsträgerinnen und -träger und kommunale Verwaltungen bei der Erarbeitung und Durchführung von partizipativen Planungsprozessen und stärkt auf diese Weise zugleich die Dialogkompetenzen der daran Beteiligten. Um die politische Teilhabe zu fördern, unterstützt der **Deutsche Entwicklungsdienst (DED)** die Kompetenzentwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen ebenso wie staatlicher, insbesondere kommunaler Akteure. DED-Fachkräfte tragen dazu bei, dass eine Brücke zwischen den beteiligten Akteuren entsteht, und fördern den lokalen politischen Dialog. Indem Fachkräfte des **Centrums für internationale Migration und Entwicklung (CIM)** lokale Organisationen beraten, stärken sie den Aufbau kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen und verbessern deren Fähigkeit, ihre Interessen gegenüber anderen staatlichen Stellen zu artikulieren. Gleichzeitig erhöhen die Fortbildungsprogramme der **Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWent)** die Leistungsfähigkeit der Gemeindeangestellten, um so das Dienstleistungsangebot der Kommunen zu verbessern und die dauerhafte Sicherung der Infrastruktur unter Wahrung des Prinzips der Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Weiterhin verfügt die Bundesregierung mit dem **Zivilen Friedensdienst (ZFD)** über ein Instrument der Krisenprävention und Friedensförderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

Komplementär zur staatlichen Entwicklungszu-

sammenarbeit engagieren sich auch nichtstaatliche deutsche Akteure im Bereich Förderung der politischen Teilhabe. Hier sind vor allem die **Politischen Stiftungen** zu nennen, die eine Besonderheit Deutschlands darstellen und über langjährige Erfahrungen in diesem Bereich verfügen. Sie fördern demokratische Strukturen primär auf parlamentarischer Ebene oder in Zusammenarbeit mit Parteien oder Medien. Die klare Grundausrichtung der Stiftungen – orientiert an den im Bundestag vertretenen Parteien – erleichtert es den Partnern, auf der Basis politischer Übereinstimmung Vertrauensbeziehungen aufzubauen. Darüber hinaus stärken die deutschen **Organisationen der Zivilgesellschaft** (zum Beispiel die **kirchlichen Hilfswerke** oder andere nichtstaatliche Organisationen) insbesondere benachteiligte Bevölkerungsgruppen und Basisorganisationen und unterstützen sie bei der Artikulation ihrer Interessen und beim Zugang zu Ressourcen.

In Ländern, deren Regierungsführung wenig Bereitschaft zu entwicklungsorientierten Reformen zeigt beziehungsweise die durch Krisen und gewaltsame Konflikte betroffen sind und in denen das Instrumentarium der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit an seine Grenzen stößt, sind die nichtstaatlichen Akteure besonders gut aufgestellt, wenn es darum geht, reformorientierte Kräfte in der Gesellschaft zu stärken und damit eine auf Demokratisierung und politische Teilhabe ausgerichtete Politik „von unten“ zu fördern. Das BMZ unterstützt die Arbeit dieser Organisationen finanziell. Darüber hinaus sind Meinungs- und Erfahrungsaustausch Teil der gemeinsamen Arbeit.

Die Koordinierung der verschiedenen Akteure und Instrumente, die im Bereich der staatlichen deutschen EZ vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung übernommen wird, ist Voraussetzung für einen erfolgreichen Einsatz dieser Struktur. Nur im Zusammenwirken können Synergieeffekte erzielt

werden. Unverzichtbar ist darüber hinaus die Abstimmung und Arbeitsteilung mit der internationalen Gebergemeinschaft im Sinne der Agenda von Paris. Auch hier müssen Kräfte gebündelt und auf gemeinsame Ziele ausgerichtet werden. Die kohärente Zusammenarbeit der deutschen Akteure, aber auch mit anderen Gebern und internationalen Organisationen, ist eine wichtige Voraussetzung für die wirksame Förderung politischer Teilhabe.

Der Förderansatz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit kann jedoch nur gelingen, wenn er eine breite gesellschaftliche Unterstützung in der Bevölkerung findet. Deshalb zielt die entwicklungspolitische Bildungsarbeit in Deutschland darauf ab, die entwicklungspolitischen Ziele der Bundesregierung darzustellen und globale Zusammenhänge zu verdeutlichen. Dabei sind die Nichtregierungsorganisationen wichtige Partner des BMZ. Viele von ihnen verfügen über wertvolle Erfahrungen, die in der Bildungsarbeit eingesetzt werden können.

Die Förderung politischer Teilhabe in den Partnerländern ist ein langwieriger und mit vielen Herausforderungen verknüpfter Prozess. Erfolge stellen sich nur mittel- bis langfristig ein. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfolgt hier eine integrative Gesamtstrategie: Nur wenn die Stärkung der Zivilgesellschaft einhergeht mit der Förderung staatlicher Institutionen und der Verankerung rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen auf allen staatlichen Ebenen, ist es möglich, die gleichberechtigte Teilhabe aller gesellschaftlichen Kräfte an politischen Entscheidungsprozessen und damit konstruktive Staat-Gesellschaft-Beziehungen zu erreichen. Die Förderung politischer Teilhabe leistet so einen wichtigen Beitrag zur Förderung von Good Governance, Armutsbekämpfung und nachhaltiger demokratischer Entwicklung.

Weitere Informationen

BMZ (2009): *Förderung von Good Governance in der Deutschen Entwicklungspolitik.*

Bonn: BMZ Konzept 172.

<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept172.pdf>

BMZ (2008): *Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik.* Bonn: BMZ Konzept 161.

<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept161.pdf>

BMZ (2007): *Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung.* Bonn: BMZ Konzept 149.

<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept149.pdf>

BMZ (2007): *Partner für ein starkes Afrika – Zusammenarbeit im Bereich Good Governance.*

Bonn: BMZ Materialien 161.

<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/Materialie161.pdf>

BMZ (2006): *Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik.*

Bonn: BMZ Konzept 139.

<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/Konzept139.pdf>

GTZ (2008): *Staatsentwicklung im Kontext fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. Lernerfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.* Eschborn.

<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/gtz2009-0120de-fragile-staatlichkeit.pdf>

OECD (2008): *Concepts and dilemmas of state building in fragile situations – from fragility to resilience, Paris.*

<http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>;

OECD (2008): *State building in situations of fragility – initial findings, Paris.*

<http://www.oecd.org/dataoecd/62/9/41212290.pdf>

OECD (2007): *Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen. Paris .*

<http://www.oecd.org/dataoecd/46/6/39437107.pdf>

Abkürzungen

BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIM	Centrum für Internationale Migration und Entwicklung
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PBA	Programmbasierter Ansatz
TZ	Technische Zusammenarbeit
ZFD	Ziviler Friedensdienst

Herausgeber

**Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**

Dienstsitz Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 99 535 - 0

Fax +49 (0) 228 99 535 - 35 00

Dienstsitz Berlin

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0

Fax +49 (0) 30 18 535 - 25 01

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de

Redaktion

Birgitt Nett

Referat Governance; Demokratie; Rechtsstaatlichkeit

Doris Beerling-Henestrosa, Katrin Schäfer

GTZ Sektorvorhaben Good Governance und Demokratie

Jutta Wagner

Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Verantwortlich

Claudia Pragua

Referat Governance; Demokratie; Rechtsstaatlichkeit

Klaus Krämer

Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Gestaltung

Typo-Druck GmbH, Bonn

Stand

April 2010