

Stellungnahme von Christiane Overkamp, Misereor und "Kampagne Erlaßjahr 2000 -  
Entwicklung braucht Entschuldung"

**Anhörung der Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen  
Engagements  
zum Thema  
Bürgerschaftliches Engagement in Kirchen und Religionsgemeinschaften  
am 11. Mai 2001 in Berlin**

Zivilgesellschaftliches Engagement in seinen vielfältigen Formen ist ein konstitutives und in seiner Bedeutung stetig zunehmendes Element entwicklungspolitischer Arbeit Misereors<sup>1</sup> wie auch vieler anderer säkularer und kirchlicher Akteure in diesem Feld. Dabei spielt Misereor zwei Rollen, die sich in ihrer Wirkung für die nachhaltige Verbesserung der Situation der Armen im Süden sinnvoll ergänzen. Auf der einen Seite ist die Förderung der Entwicklung zivilgesellschaftlicher Kräfte im Süden seit vielen Jahren ein wichtiger Baustein unserer Projektarbeit. Dabei geht es uns insbesondere darum, dass die Selbstorganisation der Armen gestärkt wird, damit sie sich angesichts anderer handlungsmächtiger Akteure der Zivilgesellschaft Gehör verschaffen können. Gleichzeitig sind wir selbst ein Teil der lebendigen Zivilgesellschaft unseres Landes wie auf globaler Ebene. Die aktive Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern ist dabei in Nord wie Süd nach unserem Verständnis nicht nur Mittel zum Zweck, etwa um Unterstützung für ein bestimmtes politisches Projekt zu generieren, sondern ein Ziel und Wert in sich.

Im Folgenden möchte ich in sechs Thesen einige unsere Erfahrungen mit zivilgesellschaftlichem Engagement in der Entwicklungspolitik zusammenfassen. Der Fokus liegt dabei auf dem Norden, wobei angesichts der Herausbildung neuer Übernationaler Handlungsformen auch die Brücke zum Süden geschlagen wird.<sup>2</sup> Dabei werde ich immer wieder auch auf das Beispiel der Kampagne "Erlaßjahr 2000 - Entwicklung braucht Entschuldung"<sup>3</sup> eingehen, nicht weil sie das einzige erwähnenswerte zivilgesellschaftliche Projekt in diesem Bereich wäre, sondern weil sie in vielfacher Hinsicht exemplarisch ist für aktuelle Entwicklungen.

<sup>1</sup> Das Bischöfliche Hilfswerk Misereor ist das Werk der katholischen Kirche in Deutschland für die Entwicklungszusammenarbeit. Seit seiner Gründung 1959 hat es mehr als 82000 armutsorientierte Entwicklungsprojekte kirchlicher und säkularer Träger in Afrika, Asien und Lateinamerika mit über 8,5 Milliarden Mark gefördert. Gleichzeitig setzt es sich mit politischer Lobby und Kampagnenarbeit für die Verbesserung der Rahmenbedingungen nachhaltiger Entwicklung des Südens ein. Misereor gehört zu den Gründungsmitgliedern der Kampagne Erlaßjahr 2000.

<sup>2</sup> Zur Bedeutung der Zivilgesellschaft für nachhaltige Entwicklung im Süden vgl. die schriftliche Stellungnahme von Dr. Reinhard Herrnle, Vorsitzender des Dachverbandes Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) anlässlich einer Anhörung des A WZ am 7. Juni 2000 zu eben diesem Thema.

<sup>3</sup> Die Kampagne "Erlaßjahr 2000" wurde 1997 gegründet und hat mittlerweile bundesweit aber 2000 Mitträgergruppen und -organisationen, unter denen lokale Dritte-Welt-Gruppen genauso vertreten sind wie Diözesen, Landeskirchen und entwicklungspolitische Fachorganisationen. Sie setzt sich ein für eine Lösung der Schuldenkrise der Dritten Welt sowie für die grundlegende Reform des internationalen Schuldenmanagements im Sinne fairer und transparenter Verfahren.

*These 1: Die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger für Entwicklungspolitik und ihre Bereitschaft, sich in diesem Feld zu engagieren, gehen nicht zurück, sie wachsen in manchen Bereichen sogar noch <sup>4</sup>.*

Die weit verbreitete Klage über den Rückgang des Interesses für den fernen Nächsten findet in empirischen Untersuchungen keine Bestätigung. Im Gegenteil belegen sie immer wieder, dass Entwicklungspolitik bei den Bundesbürgerinnen und Bundesbürgern sich sogar wachsender Zustimmung erfreut. Regelmäßig lässt etwa das BMZ eine Untersuchung zum Thema "Bürger und Entwicklungspolitik" durchführen, deren neueste Ausgabe sich gerade in der Vorbereitung befindet. In der letzten Befragung im September 1993 gaben hier 75% der Befragten an, dass sie Entwicklungspolitik befürworten, 1977 hatten nur 62% dieser Frage zugestimmt. Noch überraschender dürfte für viele sein, dass eine wachsende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern auf die explizite Frage, ob Entwicklungshilfe auch dann ihre Unterstützung findet, wenn sich daraus für eine gewisse Zeit wirtschaftliche Nachteile für uns ergeben, eindeutig mit "Ja" antwortet (1977:45%; 1993:66%). Ein anderer wichtiger Indikator für die anhaltende Unterstützung ist das weiterhin hohe Spendenaufkommen für die Arbeit von Entwicklungsorganisationen, das die Spenden für Umweltorganisationen sehr deutlich übertrifft. Zu Unrecht wird das Spenden oft nicht als Akt der tätigen Solidarität gewürdigt, sondern als Freikaufen eines schlechten Gewissens abqualifiziert.

Bürgerinnen und Bürger belassen es aber nicht bei der grundsätzlichen politischen Unterstützung des Anliegens und der Gabe von Geld, sie engagieren sich in vielfältigen Formen für weltweite Gerechtigkeit. Eine Untersuchung über Christliche Dritte-Welt-Gruppen in Deutschland gibt eine Zahl von über 10 000 Gruppen an, die sich alleine im kirchlichen Bereich für das Anliegen einsetzen - und das in vielen Fällen mit hoher Kontinuität. Ein eindrucksvolles Beispiel für die Bereitschaft zum entwicklungspolitischen Engagement ist in jüngster Zeit die Kampagne "Erlaßjahr 2000", in der sich bundesweit über 2000 Gruppen und Organisationen, überwiegend aus dem kirchlichen Bereich, zusammengefunden haben. Diese Zahl wiegt um so schwerer, da die Kampagne mit der Thematik der Verschuldung der Dritten Welt ein höchst abstraktes und für Laien schwer verständliches wirtschaftspolitisches Thema behandelt.

*These 2: Die Motive für weltweite Solidarität sind im Wandel, dabei spielen moralische Begründungen nach wie vor eine zentrale Rolle.*

Die Meinung, dass man heute mehr denn je den unmittelbaren (wirtschaftlichen) Nutzen der Entwicklungshilfe für die Bundesrepublik in den Vordergrund stellen müsse, um bei den Bürgerinnen und Bürgern Unterstützung für diesen Bereich zu gewinnen, ist gang und gäbe. Aber auch hier sprechen Untersuchungen wie Erfahrungen im Umgang mit entwicklungspolitisch Engagierten eine andere Sprache. Schon die oben angeführte Bereitschaft, auch wirtschaftliche Nachteile in Kauf zu nehmen, deutet in diese Richtung. Aber auch, wenn explizit nach den Motiven für Entwicklungshilfe gefragt wird, finden moralische Begründungen wie "Solidarität" oder "Engagement für den Weltfrieden" sowie religiöse Motive nach wie vor hohe Zustimmung. Und bei der weitverbreiteten Skepsis gegenüber vielen Projekten der

<sup>4</sup> Vergleiche zu These 1 und 2 ausführlicher: Peter Rottländer, "Die 'Ressource Solidarität' als Basis für eine Begründung von Entwicklungszusammenarbeit", in: Hans-Balz Peter (Hrsg.), Globalisierung, Ethik, und Entwicklung, St. Gallener Beiträge zur Wirtschaftsethik, Band 25.

staatlichen Entwicklungszusammenarbeit spielt gerade auch der Verdacht eine Rolle, dass sie sich mehr vom wirtschaftlichen Eigeninteresse als von dem uneigennützigen Anliegen der Hilfe für die Armen des Südens leiten lässt.

Aber neben der moralischen Begründung werden heute auch vermehrt andere Motive für das Engagement in der Solidaritätsarbeit angegeben. Eine wachsende Rolle spielt für viele der Aktiven, dass sie die Arbeit in Eine-Welt-Gruppen persönlich befriedigend finden. Die Möglichkeit, hier gemeinsam mit anderen Aktionen und politische Prozesse mitzugestalten, wird als Bereicherung des eigenen Lebens angesehen. Es gibt gute Gründe, darin eine Stärkung der Motivation zu sehen. Denn wer sich nicht nur vom Pflichtgefühl treiben lässt, sondern mit Spaß an die Arbeit für weltweite Gerechtigkeit geht, wird des Engagements sicher nicht so schnell müde. Für diejenigen, die wie Misereor Menschen für entwicklungspolitische Kampagnen und Initiativen gewinnen möchten, ist diese veränderte Motivlage auch eine Herausforderung. Viele potentiell Interessierte wollen nicht nur passive Unterstützer von Experten vorgefertigter Aktionen sein. Sie möchten auch an dieser Stelle gestalten und mitbestimmen. Die Kampagne "Erlaßjahr 2000" hat dem u. a. durch ein innovatives Mitträgermodell Rechnung getragen - Mitträger können über VertreterInnen im sogenannten Kampagnenrat die Kampagne mitgestalten und verpflichten sich gleichzeitig, zur Finanzierung der Bürostruktur beizutragen.

*These 3: Zivilgesellschaftliches Engagement in der Entwicklungspolitik ist in wachsendem Maß das Engagement einer globalen Bürgerbewegung, in der Gruppen aus Nord und Süd länderübergreifend an gemeinsamen politischen Projekten arbeiten.*

Zivilgesellschaftliches Engagement in der Entwicklungspolitik war lange Zeit meist anwaltschaftliches Handeln von Bürgerinnen und Bürgern aus dem Norden im Sinne der Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen im Süden. Im letzten Jahrzehnt hat sich eine rasante Entwicklung nicht nur zur Vernetzung von Gruppen des Nordens, sondern auch zu gemeinsamem Handeln von zivilgesellschaftlichen Kräften aus Nord und Süd in politischen Projekten vollzogen. Für beide Entwicklungen bietet sich die Kampagne "Erlaßjahr 2000" als ein Beispiel an. Sie ist in ein internationales Netzwerk von ca. 50 Erlassjahrkampagnen aus Nord und Süd eingebunden, die auf der Basis einiger grundlegender Prinzipien in national unabhängigen Kampagnen für Schuldenerlass eintreten. Bewusst wurde zu Beginn der internationalen Zusammenarbeit die Entscheidung gefällt, auf den zeitaufwendigen Aufbau einer festen internationalen Struktur zu verzichten. Doch obwohl das Netzwerk eher lose ist und die einzelnen Akteure inhaltlich durchaus unterschiedliche Akzente setzen, war es für den Erfolg der Kampagnen in mehrfacher Hinsicht von zentraler Bedeutung: So erlaubte die strategische Allianz mit den Kampagnen aus anderen G7 -Ländern insbesondere im Vorfeld der Gipfel eine sehr effektive und zielgerichtete Lobbyarbeit gegenüber den einzelnen Regierungen. Die enge Kooperation der deutschen Kampagne mit Südkampagnen war und ist nicht nur eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit. Sie ist insbesondere zentral für die Umsetzung von Entschuldungsmaßnahmen im Sinne der betroffenen Bevölkerung. Sie wird im Süden nur gelingen, wenn die Zivilgesellschaft dort angemessen beteiligt wird.

Obwohl das Netzwerk der Erlassjahrkampagnen an vielen Stellen gut funktioniert hat, geben die Erfahrungen auch Hinweise auf offene Fragen internationaler Vernet-

zung der Zivilgesellschaft, denen wir uns angesichts der wachsenden Notwendigkeit zur weltweiten Kooperation stellen müssen. Eine zentrale Problem ist dabei sicher, wie wir auf der Grundlage von bereits heute existierenden guten und konstruktiven Einzelkontakten verbindlichere und breitere Formen der Abstimmung und Zusammenarbeit, insbesondere zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren aus Nord und Süd, schaffen können. Die für manche plausibel klingende Forderung, bestehende Differenzen im Blick auf die Zielperspektiven und politische Strategien in die Richtung der Führerschaft des Südens aufzulösen, kann in diesem Zusammenhang jedoch nicht befriedigen. Dies gilt um so mehr, als ein oft heraufbeschworener Nord Süd-Konflikt die komplexe Wirklichkeit globalen zivilgesellschaftlichen Engagements keinesfalls widerspiegelt. Spannungslinien und inhaltliche wie strategische Allianzen verlaufen oft quer zu diesem Klischee. Gefordert ist ein produktiver Umgang mit dieser Pluralität der Zivilgesellschaft.

*These 4: Im rasanten Prozess der wachsenden Anerkennung zivilgesellschaftlicher entwicklungspolitischer Akteure auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in Nord wie Süd liegen Chancen und Gefahren eng beieinander.*

In den vergangenen Jahren hat es auf verschiedenen Ebenen geradezu einen Boom der Anerkennung zivilgesellschaftlichen entwicklungspolitischen Engagements und der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Meinungsbildungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse gegeben. Dies gilt insbesondere für viele Länder des Nordens sowie die internationale Ebene. Vor allem die Serie von Weltkonferenzen der 90er Jahre, beginnend mit der Rio-Konferenz 1992 zum Thema "Umwelt und Entwicklung", hat dazu einen wichtigen Beitrag geleistet. Zum einen wurde als Ergebnis intensiver Lobbyarbeit in den jeweiligen Regierungsdokumenten die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Beteiligung für den Entwicklungsprozess hervorgehoben und damit ein wichtiger legitimatorischer Referenzrahmen im Ringen um mehr Beteiligung geschaffen. Zum anderen entwickelte sich im Verlauf der Jahre eine Praxis der aktiven Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen an den Konferenzprozessen selbst, die Standards auch für Folgeprozesse setzte. So ist es z. B. in vielen Ländern inzwischen üblich, Vertreterinnen von NROs und anderen Organisationen und Gruppen als Teilnehmende der offiziellen Regierungsdelegationen an internationalen Konferenzen teilnehmen zu lassen. Und nicht zuletzt waren die Konferenzen und Vorbereitungsstreffen auch ein wichtiger Anlass und Ort der internationalen Netzwerkbildung unter zivilgesellschaftlichen Gruppen.

Trotz dieser Entwicklungen ist gerade in vielen Ländern des Südens die Wertschätzung des Beitrags der Zivilgesellschaft noch immer gering; oft werden zivilgesellschaftliche Gruppen von Regierungen gar als feindliches Gegenüber betrachtet und in ihrem Handeln erheblich eingeschränkt. Aber auch hier hat es in jüngster Zeit, nicht zuletzt angestoßen durch die Erlassjahrkampagnen, Bewegung gegeben. Die Forderung nach der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Entscheidung über die Verwendung der Mittel, die durch Entschuldung frei werden, münzten die Gläubiger in eine Auflage an die Schuldnerregierungen. Entschuldung wird nur noch dann gewährt, wenn ein Armutsbekämpfungsprogramm vorliegt, an dessen Erarbeitung die örtliche Zivilgesellschaft beteiligt war. So problematisch diese von außen

aufgezwungene Öffnung ist, in vielen Ländern haben zivilgesellschaftliche Gruppen verstanden, sie produktiv zu nutzen.<sup>5</sup>

Die skizzierte wachsende Bedeutung sehen zivilgesellschaftliche Akteure selbst mit gewisser Ambivalenz. Immer öfter werden sie zu verschiedensten Fragen und Prozessen konsultiert, oft verbleibt der Stellenwert dieser Konsultationen jedoch im Unverbindlichen und eine verändernde Wirkung für staatliches Handeln ist nicht erkennbar. Auch dass Beteiligung gerade in der Entwicklungspolitik oft nur bei den soft issues stattfindet, die Zivilgesellschaft aber außen vor bleibt, wenn es um harte Fakten der Wirtschafts- und Finanzpolitik geht, weckt Skepsis. Im anderen Extrem wird die Expertise zivilgesellschaftlicher Akteure fast im Sinne einer kostenlosen Politikberatung genutzt, hier lauert auch die Gefahr der Kooptation und des Verlustes der genuinen Rolle von Zivilgesellschaft als kritischem Gegenüber und Korrektiv. Gerade da, wo der Staat schwach ist, sieht sich in vielen Südländern die Zivilgesellschaft sogar gedrängt, genuine staatliche Aufgaben zu übernehmen und so zum Lückenbüßer für ineffektive staatliche Strukturen zu werden. Solche Entwicklungen sind aber nicht nur demokratietheoretisch problematisch, sie stellen auch eine klare Überforderung der zivilgesellschaftlichen Akteure dar, deren Stärke ja oft von der Kompetenz und dem Einsatz weniger Protagonisten abhängt.

*These 5: Entwicklungspolitisches Engagement mobilisiert selbst erhebliche Ressourcen, es benötigt aber gerade angesichts seiner wachsenden Bedeutung mehr staatliche Unterstützung als bisher.*

Der Wunsch, der Staat möge Ressourcen für bürgerschaftliches Engagement zur Verfügung stellen, ist allgegenwärtig. Mit Blick auf den entwicklungspolitischen Bereich muss daher erst einmal festgehalten werden, dass hier Bürgerinnen und Bürger zunächst selbst in ganz erheblichem Maße nicht nur Engagement, sondern auch finanzielle Mittel mobilisieren. Dies ist nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, weil eine substantielle Eigenfinanzierung die für die Zivilgesellschaft konstitutive Unabhängigkeit gegenüber dem Staat garantiert. Dennoch bedarf auch dieser Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements verstärkter finanzieller Unterstützung durch staatliche Stellen auf der Ebene der Bundesländer wie auf Bundesebene und von Seiten der Europäischen Union. Angesichts der Krise der öffentlichen Haushalte verhalten entsprechende Forderungen von NROs und Kirchen jedoch meist, so stagnieren z.B. die Mittel für entwicklungspolitische Bildung im BMZ-Etat nach einer geringen Anhebung im Haushalt 2000 im Etat 2001 wieder auf ihrem niedrigem Niveau.

Neben einer deutlichen Steigerung der Mittel ist jedoch vielfach auch eine Veränderung in den Vergabebedingungen nötig. Immer noch ist es wesentlich leichter, Gelder für bestimmte zeitlich befristete entwicklungspolitische Initiativen zu bekommen als für den Aufbau und die Aufrechterhaltung permanenter Strukturen und hauptamtlicher Stellen (sog. Trägerstrukturförderung). Diese aber sind für die Begleitung, Motivation und Befähigung von Ehrenamtlichen von zentraler Bedeutung; wer hier investiert, kann einen hohen Multiplikatoreffekt erzielen. Ein guter Beleg dafür ist das erfolgreiche Promotorenmodell der Landesregierung von NRW, die mit der Fi-

<sup>5</sup> Ein Beispiel ist Bolivien, wo als Ergebnis eines von der Kirche wesentlich mitorganisierten landesweiten Konsultationsprozesses die Zivilgesellschaft die Forderung nach einem zivilgesellschaftlichen Kontrollmechanismus für die Verwendung frei werdender Gelder durchsetzen konnte. Misereor unterstützt diesen Prozess nicht zuletzt deshalb, weil wir meinen, dass hier ein wichtiger Schritt zur Bekämpfung der Korruption und der Transparenz öffentlicher Haushalte getan wird.

finanzierung eines landesweiten Netzwerkes hauptamtlicher Promotorinnen einen wichtigen Beitrag zur lebendigen Solidaritätsbewegung des Landes geleistet hat. Solche Beiträge von Länderebene werden in Zukunft noch wichtiger werden. Da die EU plant, in diesem Bereich verstärkt auf die Förderung von länderübergreifenden Netzwerken zuzugehen, befürchten Experten, dass ohne eine Steigerung des Beitrags der Bundesländer insbesondere lokale und regionale entwicklungspolitische Gruppen in Zukunft vor unüberwindlichen Finanzierungsschwierigkeiten stehen werden.

*These 6: Zivilgesellschaftliches Engagement wird auf Dauer überfordert und delegitimiert, wenn die Politik ihre Verantwortung gerade zur Steuerung und Gestaltung von Entwicklungsprozessen auf globaler Ebene nicht hinreichend wahrnimmt.*

Eine Tendenz der gegenwärtigen Entwicklung auf globaler Ebene ist, dass private Akteure eine immer stärkere Rolle spielen, während staatliches Handeln vor dem Hintergrund der in den letzten beiden Dekaden vorherrschenden Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen immer mehr an Einfluss verloren hat. Private Akteure, das sind zum einen Unternehmen und Zusammenschlüsse aus dem Bereich der Wirtschaft, die mehr und mehr Aufgaben übernehmen, die bisher Staaten oblagen, und sich auch immer aktiver in politische Prozesse einschalten. Zum anderen - und mit erheblich weniger Einfluss als erstere - sind es zivilgesellschaftliche Akteure, die einerseits ebenfalls vormals staatliche Funktionen, etwa im Bereich der Not- und Katastrophenhilfe wahrnehmen, die aber andererseits als Reaktion auf das Steuerungsdefizit globaler Prozesse an vielen Stellen auch eine watch-dog-Funktion erfüllen. Die kritische Begleitung ist sicher eine angemessene Aufgabe globaler Netzwerke der Zivilgesellschaft. Wenn ihr aber auf Dauer kein demokratisch legitimes politisches Handeln gegenübersteht, das im Rahmen eines Systems von Global Governance die nötigen Schritte zur Gestaltung und Regulierung von globalen (Wirtschafts-)Prozessen im Sinne des Gemeinwohls tut, entsteht eine Schieflage. Zivilgesellschaftliche Akteure füllen in diesem Bereich zur Zeit ein Vakuum und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung der Globalisierung. Auf Dauer aber können und wollen sie diese Rolle nicht alleine spielen, sie verstehen sich vielmehr als komplementäre Kraft zu handlungsfähigen demokratischen legitimen Kontroll- und Steuerungsmechanismen. Angesichts dieses Selbstverständnisses der eigenen Rolle werden auch Versuche der Delegitimierung zivilgesellschaftlicher Einflussnahme aufgrund ihrer mangelhaften demokratischen Legitimität fragwürdig.