

POLITISCHE STIFTUNGEN – EIN MARKENZEICHEN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

|| Dietmar Ehm

Den politischen Stiftungen¹ wird in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine bedeutende Rolle zugeschrieben. Sie seien „Wegbereiter einer toleranten und aufgeklärten Weltbürgergesellschaft“² (Joaachim Gauck), ihr Engagement sei wichtig, „um weltweit die Achtung der Menschenrechte voranzubringen, Demokratie und faire Teilhabe“³ (Horst Köhler). Mit diesen Worten würdigten deutsche Bundespräsidenten die politischen Stiftungen und implizierten damit die Frage, worin die besonderen Potentiale liegen, die deren Arbeit auszeichnet.

Die Ausgangslage der politischen Stiftungen ist einzigartig.⁴ Sie sind ein Teil der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Ihre Arbeit im Inland drückt eine Verantwortung aus, die politische Bildung und praktische Politikberatung nicht allein staatlichen Institutionen überlässt, sondern subsidiär den meinungsprägenden gesellschaftlichen Kräften zuordnet. Die politischen Stiftungen beteiligen sich aber nicht an dem Ringen um politische Macht. Die organisatorische und personelle Unabhängigkeit der Stiftungen von den politischen Parteien ist eine Voraussetzung dafür, dass ihr Handeln verfassungskonform ist. Die Stiftungen sind dennoch politisch nicht neutral; sie gründen in weltanschaulichen Politikströmungen, die allesamt innerhalb des demokratischen Spektrums zu verorten sind. Sie eint der Konsens, der eine pluralis-

tische Ordnung trägt. Sie trennen Werte und Zielvorstellungen der ihnen nahestehenden politischen Grundströmungen. In der Verbindung von Gemeinsamem und Trennendem entstehen unverwechselbare Einrichtungen.

Die besondere Ausgangslage in Deutschland bestimmt das Potential in der internationalen Arbeit. Die Projekte in den Kooperationsländern fügen sich in die Wertvorstellung ein, die eine politische Stiftung kennzeichnet. Eine politische Stiftung verbindet zudem globale Fragen mit nationalen Themen. Der Austausch von Erfahrungen gewinnt an Bedeutung. Den Stiftungen öffnet sich ein privilegierter Zugang zu den Entscheidungsträgern in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Dialogprogramme betonen die Rolle der Stiftungen in der Kommunikation über Landesgrenzen hinweg.

Die politischen Stiftungen begründen ihre Legitimität und ihre Autonomie mit dem Selbstverständnis, den für die deutsche Demokratie typischen Pluralismus zu verkörpern. Da sie Aufgaben übernehmen, die ansonsten der Staat erfüllen müsste, ist ihre Finanzierung durch öffentliche Mittel gerechtfertigt. Politische Stiftungen erhalten aus dem Bundeshaushalt Zuwendungen, die dem Stärkeverhältnis der politischen Gruppierungen in den letzten Legislaturperioden entsprechen.⁵ Die Finanzierung durch parlamentarische Entscheidung verdeutlicht:

die Stiftungen handeln nicht im Auftrag der Bundesregierung. Politische Stiftungen sind keine Durchführungsorganisationen, sondern unabhängige Träger einer pluralistisch verstandenen politischen Entwicklungszusammenarbeit. Sie verfügen über Handlungsmöglichkeiten, die von den Vereinbarungen im Rahmen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig sind.

Pluralismus als Kernbotschaft

Politische Stiftungen agieren selbstständig bei der Wahl ihrer Projektländer, aber auch ihrer Partner und ihrer Themen. Da die Stiftungen nicht an das Neutralitätsgebot staatlicher Zusammenarbeit gebunden sind, können sie ihre Partner aufgrund ihrer weltanschaulichen Ausrichtung wählen. Da die Stiftungen über die Schwerpunkte ihrer Zusammenarbeit selbst entscheiden, können sie Entwicklungen aufgreifen, die über das vorherrschende Meinungsbild hinausgehen. Stiftungen sind zudem in Ländern tätig, die die staatliche Entwicklungszusammenarbeit nicht als Kooperationsland einstuft. Die engen Verbindungen mit den politischen Institutionen der Bundesrepublik, mit Regierung oder Opposition, insbesondere mit deren Entscheidungsstrukturen, verleiht den Stiftungen auch im Ausland politisches Gewicht. Durch die Nähe zu weltanschaulich unterschiedlichen Parteien gewinnen ihre Beratungs- und Kooperationsangebote besondere Authentizität. Dies macht es ihren Partnern im Ausland einfacher, auf der Basis politischer Übereinstimmung Vertrauen aufzubauen.

Durch die eigenständige Auswahl der Partner, durch die thematische Schwerpunktsetzung und die meist langjährige Zusammenarbeit entstehen nachhaltige Netzwerke. Jede Stiftung hat ihre eigenen, untereinander nicht austauschbaren Kontakte. Nur in der Zusammenschau decken sie die Situation in einem Land ab. In den Netzwerken werden Erfahrungen und Wissen ausgetauscht, sie durchdringen und verändern Gesellschaften.

Die Langfristigkeit der Zusammenarbeit ermöglicht eine intensive Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Ziele, Ergebnisse und Aktivitäten werden im Einklang mit den Partnern vor Ort und mit deren Möglichkeiten angegangen und laufend bewertet. Die entwicklungspolitische Theorie beklagt als Folge einer fragmentierten Entwicklungszusammenarbeit Effizienz- und Effektivitätsverluste sowie die Unterminierung der Eigenverantwortung und Gestaltungsautonomie der Partner. Dem halten die Stiftungen entgegen, dass hier die Ausnahme die Regel bestätigt: neue Forschungen zeigen, dass ein „Markt für Demokratie“, in dem zahlreiche Geber ihre verschiedenen, aber dennoch in der Grundidee kompatiblen Demokratiekonzeptionen anbieten, die größten Erfolge erreicht.⁶ Auch setzen die Stiftungen ihre Vorstellung nicht an die Stelle der Urteile ihrer Partnerorganisationen. Sie konzentrieren ihre Anstrengungen darauf, gemeinsam Organisation und Inhalte zu entwickeln.

Die Stiftungen sehen voller Sorge, dass weltweit Restriktionen gegenüber der Zivilgesellschaft zunehmen. Insbesondere NGOs, die eine offene Gesellschaft unterstützen, sind hiervon betroffen. Regierungen befürchten, die Kontrolle über innenpolitische Entwicklungen zu verlieren; autoritäre Machthaber sorgen sich, dass sie wegen Repression, Willkür und Privilegienwirtschaft an den Pranger gestellt werden. NGOs können eine Organisationsbasis für die Verfechter von Menschenrechten und guter Regierungsführung sein. Infolgedessen regulieren Gesetze die Zulassung, ein restriktives Verhalten der Behörden beschneidet zusätzlich Handlungsmöglichkeiten. Voraussetzung und Ziel der Arbeit der politischen Stiftungen werden so in Frage gestellt. Die politischen Stiftungen fordern daher ein Umfeld, das zivilgesellschaftlichem Engagement förderlich ist.

Zwischen Staat und Zivilgesellschaft

Die Arbeit der politischen Stiftungen erfolgt vor allem in den Bereichen guter Regierungsführung und politischer Mitwirkung

der Zivilgesellschaft. Dies gestaltet Rahmenbedingungen, die für Entwicklung entscheidend sind. Seminare vermitteln Kenntnisse über demokratische Werte und Verhaltensweisen, über Institutionen und inhaltliche Schwerpunkte. Stipendien fördern engagierte Einzelpersonen, die Kooperation stärkt gesellschaftliche Strukturen. Parlamente werden im Hinblick auf ihre Gestaltungs- und Kontrollfunktion beraten, Regierungen bei der effizienten Organisation der Verwaltung und der Umsetzung von Gesetzen unterstützt. Die Justiz wird gefördert, um Rechtssicherheit herzustellen. Die Stärkung des Staates und die Förderung von Partizipation stehen aber nur scheinbar im Widerspruch zueinander.

Eine funktionsfähige Demokratie benötigt einen starken Staat, um Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung durchzusetzen. Rechtsstaatlichkeit setzt regelgebundenes staatliches Handeln an die Stelle von individueller Machtfülle. Gute Regierungsführung ist ein wirkungsvolles Mittel im Kampf gegen Korruption und Klientelismus. Demokratische Regierungen brauchen einen funktionsfähigen Verwaltungs- und Justizapparat. Erst unter rechtsstaatlichen Bedingungen kann sich auf Dauer eine Zivilgesellschaft entfalten.

Die wesentlichen Elemente von Demokratie entwickeln sich jedoch in der zivilen Gesellschaft. Aus ihr kommen Impulse für die politische, soziale, ökologische und wirtschaftliche Gestaltung. Partizipation bedeutet nicht nur Mitsprache, sondern auch Beteiligung am sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben eines Landes. Armutsbekämpfung und ländliche Entwicklung, Beiträge zur Fortbildung, auch zur beruflichen Bildung, die Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten, Maßnahmen zur gleichberechtigten Teilhabe von Mann und Frau, die Etablierung unabhängiger Medien: auch diese Projekte fördern den Pluralismus und können Ansatzpunkte für die Arbeit einer politischen Stiftung sein.

Die besonderen Potentiale der Stiftungen kommen in einem sich verändernden entwicklungspolitischen Umfeld zum Tragen.

Um die Zukunftsfähigkeit der politischen Stiftungen zu beurteilen, lohnt sich ein Blick auf die Veränderungen, die sich in den letzten Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit ergeben haben.⁷

Beyond Aid!?

Auch wenn nun die Dekade der Millenniumsentwicklungsziele endet, ist der Kampf gegen Armut, Unterernährung und soziale Ungleichheit nicht beendet. Seine Dringlichkeit wird durch den Klimawandel und die Folgen insbesondere für die Menschen der Entwicklungs- und Schwellenländer verstärkt. Es geht darum, globale öffentliche Güter zu gewährleisten: wirtschaftliches Wohl und soziale Gerechtigkeit, Menschenrechte und Sicherheit, auch Nachhaltigkeit und Schutz der Umwelt. Kein Land kann diese Bereiche aus eigener Kraft gestalten, es braucht gemeinsame Konzepte und finanzielle Anstrengungen, es braucht die Etablierung internationaler Regime.

Entwicklungszusammenarbeit ist durch ihre Beiträge die Zukunftspolitik schlechthin. Von ihr gehen Diskussionen um die Tragweite des eigenen Lebensstils aus. Die Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDGs), die die Vereinten Nationen Ende September 2015 verabschieden, wenden sich an alle Staaten der Erde. Nachhaltigkeit wird aber nur zu erreichen sein, wenn sich das Verhalten jedes Einzelnen verändert.

Erfolge im Zuge entwicklungspolitischer Maßnahmen und weltwirtschaftlicher Veränderungen führten in den letzten Jahrzehnten auch zu einschneidenden Veränderungen in der globalen Wohlstands- und Armutsarchitektur.

Auf der einen Seite ist der Blick auf fragile Staaten gerichtet.⁸ Da sie meist von Konflikten und Gewalt geprägt sind, gehen von ihnen regional und global destabilisierende Wirkungen aus. Das Versagen des Staates, seine Bürger vor Armut und Gewalt zu bewahren, ist ein Grund, warum ihm seine Bürger die Legitimität absprechen. Es fehlen funktionierende Institutionen, es fehlt eine gleichberechtigte Teilhabe. Es fehlt die

Identifikation der Herrschenden mit dem Gemeinwohl. Entwicklungszusammenarbeit ist im traditionellen Sinn gefordert, um die Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse sicherzustellen, vor allem aber auch um langfristig staatliche Institutionen aufzubauen und zu stabilisieren. Gerade die politischen Stiftungen leisten hier mit ihrem Engagement und der Vielfalt ihrer Konzepte einen wertvollen Beitrag.

Auf der anderen Seite stehen Länder mit mittlerem Einkommen und Schwellenländer, die von Modernisierungsprozessen profitiert haben und mit neuem Selbstbewusstsein eine Mitsprache bei der Gestaltung internationaler Ordnung einfordern.⁹ Da diese Länder vor enormen Herausforderungen angesichts sozialer Ungleichheit stehen, auch mit der Achtung der Menschenrechte und den Ansprüchen guter Regierungsführung konfrontiert sind, benötigen sie selbst Reformen. Die Entwicklungszusammenarbeit kann fehlende Initiative finanziell nicht ausgleichen. Sie kann aber andernorts erfolgreiche Programme vorschlagen. Deutschland kann beispielsweise seine Erfahrungen mit dualer Berufsbildung, mit sozialen Sicherungssystemen, mit Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung einbringen.

Zugleich müssen alle Länder in eine Partnerschaft im Sinne der Umsetzung globaler öffentlicher Güter eingebunden werden. Entwicklungspolitik muss sich als globale Ordnungspolitik verstehen und politische, soziale, ökonomische und ökologische Elemente mitgestalten. Entwicklungszusammenarbeit muss hier Allianzen mit anderen Politikfeldern im Sinne wechselseitiger Ergänzung eingehen. Deutschland kann insbesondere auf die Erfahrung sozialer Marktwirtschaft, die wirtschaftliche Effizienz mit ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit verbindet, verweisen.

Den Stiftungen kommt die Weiterentwicklung von Entwicklungszusammenarbeit im Sinne von 'Beyond Aid' entgegen. Sie sind für ein Politikfeld prädestiniert, in dem es um Kooperation und Dialog, um inhaltliche Schnittmengen, einvernehmlich abgestimm-

te Programme und beispielhafte Ergebnisse geht. Indem politische Stiftungen Rechtsstaat und Zivilgesellschaft fördern, treten sie für unverzichtbare Rahmenbedingungen von Entwicklung ein. Sie artikulieren Erfahrungen aus dem deutschen Umfeld. Langjährige Partnerschaften und das damit einhergehende Potential an Vertrauen unterstreichen die Möglichkeit, einen offenen Dialog um konzeptionelle Vorstellungen zu führen. Da er pluralistisch geprägt ist, ist er dem Wesen demokratischer Konsensfindung angemessen. Es geht nicht um technische Fragen, es geht vielmehr um eine wertegebundene Gestaltung der Globalisierung.

|| Dr. Dietmar Ehm

Referatsleiter Grundsatzreferat im Institut für Internationale Zusammenarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung

ANMERKUNGEN

- 1 Mit den politischen Stiftungen sind die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS), die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS), die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF), die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) und die Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS) gemeint. Eine Übersicht über die internationale Tätigkeit der politischen Stiftungen geben: Bartsch, Sebastian, Politische Stiftungen, in: Schmidt, Siegmund/ Hellmann, Gunther/ Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Frankfurt 2007, S. 280-289; European Network of Political Foundations (ENoP), Political Foundations: Development Cooperation between State and Society, Brüssel 2014.
- 2 Gauck, Joachim (2015): Festakt zum 90. Geburtstag der Friedrich-Ebert-Stiftung, URL <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2015/03/150302-FES-Festakt-Berlin.html> [27.07.2015].
- 3 Köhler, Horst (2008): Grußwort von Bundespräsident Horst Köhler aus Anlass der Einweihung des neuen Hauses der Heinrich-Böll-Stiftung, URL http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2008/09/20080925_Rede2.html [27.07.2015].
- 4 Vgl. KAS/ FES/ FNF /HSS/ HBS/ RLS (2009): Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen, URL http://www.hss.de/downloads/gemeinsame_erklaerung.pdf [27.07.2015].
- 5 Der Bundestag stellt durch das jährlich verabschiedete Haushaltsgesetz den politischen Stiftungen im Bereich der Außenpolitik und der Entwicklungszusammenarbeit Finanzmittel zur Umsetzung gesellschaftspolitischer Maßnahmen (AA) und zur Förderung entwicklungs-wichtiger Vorhaben (BMZ) zur Verfügung. Die politischen Stiftungen führen zudem weltweit Maßnahmen durch, die für den Klimawandel sensibilisieren und Betroffenen helfen, sich an dessen Folgen anzupassen. Des Weiteren beteiligen sich politische Stiftungen an den Sonderinitiativen zur Erreichung einer Welt ohne Hunger, zur Bekämpfung von Fluchtursachen und zu Veränderungen in Nordafrika und dem mittleren Osten.
- 6 Vgl. Ziaja, Sebastian (2014): Geberfragmentierung kann in der Demokratieförderung hilfreich sein, KfW-Development Research, Entwicklungspolitik Kompakt, Nr. 25, URL https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2014-09-25_EK_Demokratiefoerderung.pdf [27.07.2015].
- 7 Vgl. Klingebiel, Stephan (2013a): Entwicklungszusammenarbeit – eine Einführung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Studies 73, Bonn 2013; Ashoff Guido/ Klingebiel, Stephan (2014): Transformation eines Politikfeldes: Entwicklungspolitik in der Systemkrise und vor den Herausforderungen einer komplexen Systemumwelt, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 48/2014, S. 166-199; Vgl. Klingebiel, Stephan (2015): Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 7-9/2015, S. 16-22.
- 8 Vgl. Auswärtiges Amt/ Bundesministerium der Verteidigung/ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2012): Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten, Ressortübergreifende Leitlinien, Berlin, URL https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Pre-sse/leitlinien_fragile_staaten.pdf [27.07.2015]; Vgl. Klingebiel, Stephan (2013b): Konfliktbewältigung und Umgang mit fragilen Staaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 37/2013, S. 23-27.
- 9 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015): Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit globalen Entwicklungspartnern, BMZ-Strategiepapier 4/2015, URL http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihe_n/strategiepapiere/Strategiepapier353_04_2015.pdf [27.07.2015].