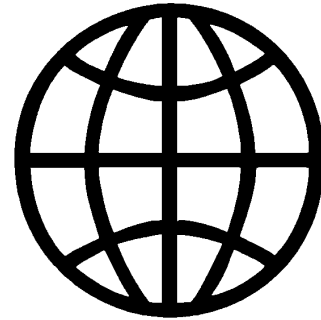

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung



Große Pläne – kleine Schritte

Fünfter GKKE-Bericht
zur kohärenten Armutsbekämpfung
in der deutschen Entwicklungspolitik

Schriftenreihe der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Heft 39

In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und die Deutsche Kommission Justitia et Pax (katholisch) zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu den Fragen der Nord-Süd-Politik.

Große Pläne – kleine Schritte

Fünfter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. Herausgegeben von der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) Berlin/Bonn.

Redaktion: Gertrud Casel / Dr. Jürgen Hambrink

Schriftenreihe der GKKE 39
ISBN 3-932535-91-X (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

1. Auflage April 2006

Bezug:

GKKE, Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstraße 53/54, 10177 Berlin
Tel.: 030 - 20355-307 / FAX: -250
E-mail: J.Hambrink@GKKE.org
Internet: www.GKKE.org

GKKE, Katholische Geschäftsstelle
Kaiserstr. 161, 53113 Bonn
Tel.: 0228 - 103-217 / FAX: -318
E-Mail: Justitia-et-Pax-Deutschland@dbk.de
Internet: www.Justitia-et-Pax.de

Inhalt

0	Vorbemerkung	5
1.	Bilanz globaler Entwicklungspolitik 2005	7
2.	Die Koalitionsvereinbarung – Ausgangspunkt für die Entwicklungspolitik der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD	15
3.	Überdauernde Herausforderungen kohärenter Politikgestaltung	21
	3.1 Entwicklungsfinanzierung braucht reale Transfers	21
	3.1 Agrarhandelsschranken müssen fallen	25
4.	Aktuelle Herausforderungen an die Entwicklungs- Zusammenarbeit	30
	4.1 Erreichung einer höheren Wirksamkeit: Verfahrensaspekte	30
	4.2 Erhöhung der Wirksamkeit: Länder- und Themenkonzentration	36
5.	Worauf es jetzt ankommt	45

0 Vorbemerkung

Der neue Bericht der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) zur Politik der Bundesregierung zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele erscheint zu einem Zeitpunkt, der besonderes Interesse hervorruft. Die Große Koalition in Berlin ist seit etwas mehr als 100 Tage im Amt. Sie hat ihre Ziele für die kommenden Jahre im Koalitionsvertrag umrissen und ist nun dabei, die Absichten in konkrete politische Schritte umzusetzen. Vieles ist noch im Fluss. Das kann nicht anders sein, kommen doch in der Großen Koalition Partner zusammen, die sich zuvor in Regierung und Opposition gegenüber standen und nun gehalten sind, nicht nur einfach ihre jeweiligen Vorstellungen zu addieren, sondern zu einem gemeinsamen Programm zusammenzuführen.

Schon ohne diese neue politische Konstellation hätte das Jahr 2006 beanspruchen können, von besonderem entwicklungspolitischen Interesse zu sein. Es ist geprägt vom Erbe des Jahres 2005, das mit seiner dichten entwicklungspolitischen Agenda vielfach als „Schlüsseljahr“ der Entwicklungspolitik eingeschätzt wird. Was immer auch im Einzelnen erreicht oder verfehlt wurde – es ist Anlass genug, eine Bilanz zu ziehen und über die Rahmenbedingungen für entwicklungspolitisches Handeln erneut nachzudenken.

Im Zentrum des nunmehr fünften Berichts der GKKE steht die Frage nach der Zukunft der Armutsbekämpfung. Als überwölbendes Ziel deutscher Entwicklungspolitik im Jahr 2001 von der Bundesregierung vereinbart, fand es seine konzeptionelle Entfaltung im Aktionsprogramm 2015 zur Armutshalbierung, mit dem die Bundesregierung ihren Beitrag zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele erbringen wollte. Das Programm ist in der Koalitionsvereinbarung still ad acta gelegt, während im Gegenzug die Orientierung an den Millenniumszielen als verbindlich für die deutsche Entwicklungspolitik reklamiert wird. Dies lässt die Frage nach geeigneten Konzepten umso dringlicher werden.

Der GKKE-Bericht analysiert die Vereinbarungen des Koalitionsvertrags und skizziert Konsequenzen für die Gestaltung entwicklungspolitischer Kohärenz wie auch der Entwicklungszusammenarbeit. Die GKKE legt ihren Bericht in der Erwartung vor, dass er die entwicklungspolitische Diskussion fördert und zur weiteren Fokussierung der Entwicklungspolitik auf Armutsbekämpfung beiträgt.

1. Bilanz globaler Entwicklungspolitik 2005

2005 dürfte eines der ereignisreichsten Jahre der Entwicklungspolitik gewesen sein, seit es dieses Politikfeld gibt. Das lag vor allem an den politischen „Großereignissen“ auf die sich über Monate hinweg das Interesse richtete. Zentrales Ereignis war der Millennium+5-Gipfel der Vereinten Nationen in New York, der im September 2005 als „Major event“ fünf Jahre nach der Verabschiedung der Millenniumserklärung eine erste Zwischenbilanz des Erreichten zog. Nicht minder wichtig war der G8-Gipfel im schottischen Gleneagles im Juni, der die künftige Hilfe für Afrika auf seine Tagesordnung gesetzt hatte und wegweisende Beschlüsse dazu in Aussicht stellte. Den entwicklungspolitischen Jahresausklang bildete die sechste Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Hongkong im Dezember. Auch das erste Quartal des vergangenen Jahres sah eine bedeutende internationale Konferenz, die jedoch ungleich weniger Beachtung fand: Die Konferenz der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, die mit der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ endete.

Es waren jedoch nicht nur diese Ereignisse selbst, die das Jahr prägten, sondern mehr noch die ungewöhnlich breite öffentliche Aufmerksamkeit, die den Konferenzen zuteil wurde. So stießen die Aktionen des „Global Call for Action against Poverty“ (in Deutschland: „Deine Stimme gegen Armut“), dem sich mehrere tausend Nichtregierungsorganisationen (NRO) in 80 Ländern angeschlossen hatten, auf enorme Resonanz. „Make Poverty History“ war eine ungemein bewegende Losung, die sich in mehreren weltweit begangenen symbolträchtigen „White Band Days“ manifestierte.

Dieses große öffentliche Interesse vor allem an der entwicklungspolitischen Kernfrage der Armutüberwindung wurde von einer Welle weltweiter Solidarität begünstigt, die sich zu Anfang des Jahres als Reaktion auf die Tsunami-Katastrophe bildete. Sie demonstrierte wachsende globale Verantwortung von Millionen von Menschen und zeigte deutlich: Die in Politik und Medien weit verbreitete Einschätzung, das Schicksal der Men-

schen in fernen Ländern habe hierzulande keine hohe Priorität und könne deshalb höchstens als Nischenthema behandelt werden, trifft nicht zu.

Fragt man nach dem entwicklungspolitischen Ertrag dieses Jahres, so fällt die Bilanz im Hinblick auf die verschiedenen Problemfelder der Nord-Süd-Politik recht unterschiedlich aus. Die teilweise sehr hochgespannten Erwartungen sind sicher nicht erfüllt worden, doch wäre es verfehlt, nur Enttäuschungen zu konstatieren.

Entwicklungszusammenarbeit

Die wichtigsten Beschlüsse im Bereich Entwicklungspolitik wurden erwartungsgemäß im Vorfeld der großen Konferenzen in den Gremien der Europäischen Union (EU) und der G8 (acht größte Industrieländer) gefällt. Im Mai 2005 verabschiedete die EU eine Absichtserklärung, in der sie bis 2015 das 0,7 Prozent-Ziel erreichen will, d.h. dass 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts (BNP) in allen Geberländer für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt werden sollen. Bis zum Jahr 2010 sollen 0,51 Prozent des BNP erreicht werden, das sind jährlich zusätzliche Mittel in Höhe von 40 Mrd. USD. Beim G8-Gipfel schlossen sich die anderen G8-Staaten diesem Beschluss nicht an. Die US-Regierung lehnt das 0,7 Prozent-Ziel weiterhin ab, Japan und Kanada akzeptieren den Zeitplan nicht. Das änderte sich nicht bis zum Millennium+5 Gipfel im September.

Die Abschlussresolution des Millennium+5 Gipfels sieht bis 2010 die Verdoppelung der staatlichen und multilateralen Entwicklungsfinanzierung (ODA) auf jährlich insgesamt 130 Mrd. USD vor – für Afrika auf 50 Mrd. USD. Dabei soll die Quote für die ärmsten Länder (LDC) bei 0,15 bis 0,2 Prozent liegen.

Die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) wurden in der Abschlusserklärung von New York bestätigt, auch die US-Regierung, die noch kurz vor dem Gipfel jegliche Bezugnahme auf die MDGs aus dem Dokument gestrichen sehen wollte, erkennt sie jetzt an. Jedes Land soll bis 2006 eigene Umsetzungspläne für die MDGs verabschieden.

Als „Initiativen mit schnellen Entwicklungserfolgen“ wurden die Empfehlungen aus dem Bericht des MDG-Projekts von Jeffrey Sachs übernommen (u.a. Verteilung von Moskitonetzen und Schulspeisung).

Hervorzuheben ist weiter, dass ein Fonds zur Demokratieförderung in Entwicklungsländern geschaffen werden soll.

Entschuldung

Das Volumen des Schuldenerlasses bei den multilateralen Finanzinstitutionen soll ca 45 Mrd. US-USD betragen, wenn insgesamt 37 Staaten, die dafür grundsätzlich in Betracht kommen, diese Schulden gestrichen werden. 18 Staaten, die im Rahmen der Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder (HIPC) schon die Kriterien für bilateralen Schuldenerlass erfüllt haben, sollen sofort die genannten multilateralen Schulden gestrichen werden. Wegen der langen Laufzeit der Kredite (durchschnittlich 40 Jahre) und der niedrigen Zinsen beträgt die jährliche Entlastung beim Schuldendienst zugunsten sozialer und Entwicklungsmaßnahmen jährlich etwa 800 Millionen USD. Hinzu kommt, dass die Schuldenstreichung den Spielraum für Neukredite der multilateralen Finanzinstitutionen an die entschuldeten Länder im entsprechenden Umfang schmälern soll.

Neue Finanzierungsinstrumente

Obgleich die Diskussion über innovative Finanzinstrumente seit der Konferenz in Monterrey 2002 in Gang gekommen ist, haben weder die EU noch die G8 und in der Folge auch nicht der Millennium+5 Gipfel umsetzungsreife Beschlüsse gefasst, im Gegenteil, die Diskussion ist eher zurückgefallen. Die Tobin-Steuer hat immer noch keine Chance. Inzwischen wird sie kaum noch diskutiert, auch nicht als Instrument, globale Finanzkrisen zu verhindern. Für die Flugbenzinsteuer gibt es auch keine Mehrheiten. Lediglich die Flugticket-Steuer hat Chancen.

Die von der britischen Regierung ins Spiel gebrachte Internationale Finanz Fazilität (IFF) hat ebenfalls starke Gegner. Zwar vermeidet der Vorschlag kurzfristige Erhöhungen der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit aus Steuern. Aber die vorgeschlagene Kreditfinanzierung der zusätzlichen ODA zur Erreichung der MDGs („Front Loading“) bedeutet um so höhere Anforderungen an die steuerfinanzierten Haushalte zu einem späteren Zeitpunkt. Und daran verdienen die privaten Geschäftsbanken Zins-einkünfte, wie der vormalige Bundeskanzler Gerhard Schröder monierte.

In dieser Situation berichtet die Abschlusserklärung des Millennium+5-Gipfels lediglich über die von einzelnen Ländern angestrebten Optionen.

Afrika

Diskussionen über Afrika wurden 2005 stark durch den Bericht der vom englischen Premierminister Tony Blair eingesetzten „Kommission für Afrika“ geprägt. Das Dokument stellt ähnlich wie der Sachs-Bericht einen „Big Push“ durch finanzielle Transferleistungen in den Vordergrund. Das afrikanische Reformprogramm NePAD (New Partnership for Africa's Development) und der G8-Afrika-Aktionsplan zugunsten von NePAD, die beide Reformen in Afrika in den Vordergrund stellen, laufen dadurch Gefahr, an den Rand gedrängt zu werden. Das wurde besonders deutlich an der von der britischen Regierung forcierten Transformation des gemeinsamen Forums der NePAD-Beauftragten afrikanischer Regierungschefs und der Afrikabeauftragten der G8-Regierungschefs zum „Afrikanischen Partnerschaftsforum“, an dem nicht nur alle OECD-Staaten beteiligt sind, sondern neben den Entwicklungsministern auch die Finanzminister. Das ist eine sehr unbefriedigende Entwicklung, die nicht der Fokussierung der Partnerschaft dient. Gleichzeitig gehen die von NePAD initiierten „Peer Reviews“ in einzelnen Ländern Afrikas voran. In Ghana, Ruanda und Mauritius, wurden die ersten umfassenden entwicklungspolitischen Überprüfungen inzwischen abgeschlossen. Vor allem in Ghana war die Zivilgesellschaft daran breit beteiligt.

Handelsfragen

Nach dem Scheitern der 4. WTO-Ministerkonferenz 2003 in Cancun (Mexiko) hatten die Beteiligten im Dezember in Hongkong ein verstärktes Interesse, die Konferenz nicht noch einmal scheitern zu lassen. Beim „Major Event“ der Vereinten Nationen wurde das Thema nahezu ausgeklammert. Das Abschlussdokument enthält nur allgemein gehaltene Erklärungen.

Das wichtigste Ergebnis von Hongkong ist die Vereinbarung, die Exportsubventionen der Industrieländer im Agrarbereich bis 2013 zu streichen. Diese Regelung dürfte eine beträchtliche Erhöhung der Exporteinnahmen vieler Entwicklungsländer zu Folge haben und das nicht erst ab 2013, da

sich die Industrieländer schon zuvor auf die neue Situation einstellen müssen.

Bei Baumwolle sind die Ergebnisse nicht zufrieden stellend. Hier hat im Unterschied zur EU die US-Regierung nur die relativ geringen direkten Exportsubventionen gestrichen. Der größte Teil der Subventionen bezieht sich jedoch auf die Subventionen der Erzeuger. Dadurch sind kaum Exportchancen für Baumwolle produzierende Länder vorhanden.

Die Reform der EU-Zuckermarktordnung war schon im Vorfeld von Hongkong beschlossen worden. Sie zeigt, dass Vor- und Nachteile solcher Reformen nicht gleich verteilt sind und teilweise sogar die Reform selbst in Frage stellen. Das Hauptproblem ist, dass von einer Liberalisierung des Zuckermarktes eher große Erzeugerländer profitieren und der entwicklungspolitische Effekt in nicht wettbewerbsfähigen Ländern verpufft.

Von Bedeutung für die LDC ist schließlich der Beschluss, den allgemeinen zoll- und quotenfreien Zugang aller Produkte der LDCs zu den Märkten der Industrieländer zu ermöglichen. Allerdings bleibt noch ein Rest von drei Prozent der gehandelten Waren, der es den Industrieländern ermöglicht, besonders sensitive Güter aus der Regelung heraus zu nehmen. Diese Waren sind aber oft gerade die, die für die Industrialisierung besonders wichtig sind.

Festgeschrieben wurde schließlich noch, dass Regierungen der Entwicklungsländer Zwangslizenzen für lebensnotwendige Medikamente erteilen können.

Bewertung

Trotz des weltweiten und vielseitigen Drucks wurde kein Durchbruch beim Millennium+5 Gipfel erreicht. In der zentralen Frage der Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit wurden zweifellos Fortschritte erzielt. Steigerungen sind vereinbart und erstmals mit einem klaren zeitlichen Rahmen versehen worden. Doch reichen die Beschlüsse hinsichtlich der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit einschließlich Entschuldung (ODA) bei weitem nicht aus, um die Millenniumsentwicklungsziele bis 2015 zu erreichen. Das machen alle Berichte, die im Vorfeld des Gipfels erarbeitet wurden, deutlich, insbesondere der Bericht des Millennium-Projekts unter

Leitung von Jeffrey Sachs und auch der Bericht der „Kommission für Afrika“ unter Vorsitz von Tony Blair.

Aber selbst wenn die Mittel in sehr viel größerem Umfang bereitgestellt würden, bleibt es fraglich, ob ein solcher „Big Push“, wie er Jeffrey Sachs und der Kommission für Afrika vorschwebt, in den ärmsten und schlecht regierten Ländern die Lage wesentlich verbessern würde. Denn noch wichtiger als finanzielle Mittel sind entwicklungsrelevante Reformen, die vor allem in den ärmsten Entwicklungsländern dringend erforderlich sind. Zu wenig sind diese Aspekte beim Millennium+5 Gipfel einschließlich seiner „Vorgipfel“ beachtet worden. Auch blieb die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit unterbelichtet. Allerdings wurde der wichtige Aspekt der „Wirksamkeit“ der Entwicklungszusammenarbeit durch die erwähnte Pariser Konferenz konstruktiv aufgegriffen. Die Bundesregierung hat dazu einen Umsetzungsplan erarbeitet und beschlossen. (vgl. dazu Kapitel 4).

Beispielhaft kann die begrenzte Wirkung des Geldflusses und die Priorität von Reformen am Beispiel der Rückzahlungen von Migrantinnen und Migranten verdeutlicht werden. In den letzten Jahren haben sie rasch zugenommen und sind doppelt bis dreifach so umfangreich geworden wie die Entwicklungszusammenarbeit aller Staaten und multilateralen Institutionen. Sie liegen also schon jetzt über dem 0,7 Ziel für die ODA. Die Rücküberweisungen werden auch zu einem großen Teil für Ausgaben verwandt, die direkt extreme Armut reduzieren: Überlebenskonsum, Ausgaben für Gesundheit, Wohnen und Erziehung. Sie erreichen auch fast ausschließlich die armen Bevölkerungsgruppen. Denn besser gestellte Bevölkerungsschichten benötigen solche Rücküberweisungen nicht. Niemand würde allerdings meinen, dass diese zu einem großen Teil konsumorientierten Transfers die Armut nachhaltig überwinden. Dazu bedarf es weiterer strukturelle Ansätze.

Die „Doha Runde“ (Entwicklungsrunde) der WTO kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Bei allen Fortschritten im Agrarsektor und der generellen Marktöffnung der Industrieländer für die LDCs ist noch nicht klar, welchen Preis die Entwicklungsländer dafür zu zahlen haben. An den Auswirkungen des Endes des Welttextilabkommens und der geplanten Einstellung oder Verringerung der Zuckerexportsubventionen zeigt sich, dass die Vor- und Nachteile solcher Veränderungen vor allem

unter den Entwicklungsländern sehr ungleich verteilt sind. Vom Wegfall der Schutzzölle für Textilien profitieren vor allem China und einige asiatische Tiger, teilweise zu Lasten ärmster Entwicklungsländer.

Bei den Verhandlungen über die nichtagrarischen Produkte (NAMA) spielt inzwischen die so genannte Schweizer Formel eine zentrale Rolle. Sie sieht eine nichtreziproke Verringerung der Zölle für nichtlandwirtschaftliche Importe der Industrie- und Entwicklungsländer vor, so dass sich nach einiger Zeit die Zölle angleichen, bzw. auflösen (Freihandel). Mit welcher Geschwindigkeit dies geschieht, hängt von einem Koeffizienten ab, über den vor allem gestritten wird. Die EU fordert einen Koeffizienten, der den bestehenden Zollschatz in Entwicklungsländern für die heimische Industrie in wenigen Jahren beenden würde. Das könnte zu einer De-Industrialisierung in Entwicklungsländern führen. Auf diese Weise haben die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank vor allem in Afrika erste Industrialisierungserfolge in den 80er Jahren vernichtet. Auf der anderen Seite zeichnete sich die zumeist staatliche gelenkte erste Industrialisierung in Afrika durch extreme Ineffizienz und mangelnde Dynamik aus – gefördert durch einen hohen Schutzwall von Zöllen. Auch umweltschonende Modernisierungen (z.B. zur Erhöhung der Energieeffizienz) können durch zu hohen Zollschatz verhindert werden. Die Doha-Runde kann also nur dann eine Entwicklungsrunde werden, wenn beiden Gesichtspunkten ausreichend und nach unterschiedlichen Situationen differenziert Rechnung getragen wird. Die Schweizer Formel bietet hierfür durchaus Spielräume, wenn die Größe des genannten Koeffizienten diesen Belangen Rechnung trägt.

Der Millennium+5 Gipfel befasste sich auch mit einem breiten Spektrum von Themen, die entwicklungsrelevant sind, auch wenn sie nicht zu den MDGs im engeren Sinn gehören. Beschlüsse in zwei Bereichen können sich sehr vorteilhaft für krisenanfällige und krisengeschädigte Länder auswirken.

So wurden im Bereich des Schutzes der Menschenrechte Fortschritte erzielt: Der Hochkommissar für die Menschenrechte wurde durch die Verdoppelung seines Haushalts gestärkt. Der kulturellen Relativierung der Menschenrechte wurde eine Absage erteilt. Die umstrittene Menschenrechtskommission wird von einem Menschenrechtsrat abgelöst werden.

Im Bereich der Friedens- und Konfliktarbeit wurde die internationale Verantwortung für den Schutz der Menschen vor schweren Menschenrechtsverletzungen zum Prinzip erklärt und eine Kommission für Friedenskonsolidierung beschlossen.

2. Die Koalitionsvereinbarung – Ausgangspunkt für die Entwicklungspolitik der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD

In der Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005 wird im abschließenden außen- und sicherheitspolitischen Kapitel IX („Deutschland als verantwortungsbewusster Partner in Europa und der Welt“) die Entwicklungspolitik abgehandelt. Im Zentrum stehen dabei die Aufgaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Ausrichtung der BMZ-Aufgaben an den MDGs

Die Koalitionsvereinbarung bestimmt Entwicklungspolitik als „eigenständigen Teil unserer gemeinsamen deutschen Außenpolitik“, der sich besonders aus einem Sicherheitsrisiko herleitet: „Die Folgen der sich verschärfenden Entwicklungsprobleme vor allem in Afrika, aber auch in Teilen Asiens und Lateinamerikas, gefährden unmittelbar Frieden und Wohlstand in Deutschland und Europa“, heißt es in dem Papier. In diesen Zusammenhang wird anschließend „die Umsetzung der Ziele und Prinzipien der Millenniumserklärung, insbesondere der Millenniumsentwicklungsziele für 2015“ gestellt.

Die große Koalition möchte die „kooperative Bewältigung globaler Herausforderungen verbessern und dazu internationale Institutionen und globale Regelwerke wie der Welthandelsordnung voranbringen.“ Letztere soll an den „Gesichtspunkten der Armutsbekämpfung“ stärker ausgerichtet werden. Auch Entschuldungsmaßnahmen sollen „konsequent auf die Millenniumsziele ausgerichtet und deren Wirksamkeit effizient kontrolliert werden.“ Besonderes Augenmerk soll dabei gelten u.a. für:

- die gerechtere Ausgestaltung weltweiter Strukturen
- die weitere Reform der EU-Entwicklungspolitik
- die Fortsetzung der Reformen der internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und IWF.

Als „Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklung“ werden gute Regierungsführung - Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Men-

schenrechte, die Gleichberechtigung der Geschlechter und ein friedliches Umfeld - genannt.

Der Koalitionsvertrag setzt sich auch mit dem Problem schlechter Regierungsführung auseinander und benennt die Absicht, eine neue Konzeption zur Zusammenarbeit mit „bad performers“ zu erarbeiten. Ziel ist es, „langfristig die Basis für eine entwicklungsorientierte Transformation zu erreichen.“ Gleichzeitig wird angestrebt, die Zahl der Partnerländer auf 60 weiter zu reduzieren. In diesem Zusammenhang soll auch „das Verhältnis der Mittel der bilateralen zur multilateralen Entwicklungszusammenarbeit überprüft“ werden. Seit langem ist bekannt, dass die CDU/CSU die Bilateralisierung der Entwicklungszusammenarbeit favorisiert. Gleichzeitig will die Koalition aber auch „unsere Präsenz und unseren Einfluss in den multilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und in deren Aufsichtsgremien ausbauen.“ Das wird kaum ohne eine Verstärkung des multilateralen Engagements der Bundesregierung möglich sein. Klammer all dieser Vorstellungen ist das Plädoyer für einen sichtbaren Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Der von der Vorgängerregierung schon beschlossene Mittelzuwachs auf 0,33 Prozent des BNP im Jahr 2006 und auf mindestens 0,51 Prozent bis 2010 sowie auf 0,7 Prozent 2015 wird bestätigt. Dazu sollen die „Erhöhung der Haushaltsmittel, Entschuldung der Entwicklungsländer und innovative Finanzierungsinstrumente“ beitragen.

Geplant sind schließlich zur „Steigerung der Effizienz und Verbesserung der Strukturen der deutschen Entwicklungspolitik“ eine „weitere Straffung“ und „bessere Verknüpfung von Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit“. Budgethilfe soll verstärkt nur bei guter Regierungsführung gewährt werden.

Kohärenz mit anderen Politikfeldern

Kohärenzansprüchen zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politikfeldern (Außen-, Sicherheits-, Menschenrechts-, Außenwirtschafts- und Auswärtige Kulturpolitik) wird in einem gewissen Umfang Rechnung getragen, indem entwicklungspolitische Belange in entsprechende Kapitel integriert sind. Das gilt zumal für die gesamte Außen- und Sicherheitspolitik. So wird

Kapitel IX eingeführt mit der Feststellung: „Deutsche Außen-, Europa- und Entwicklungspolitik dient (man beachte den Singular, d. Verf.) dem Frieden in der Welt. Unser gemeinsames Ziel ist, die Chancen der Globalisierung für unser Land zu nutzen und einen wirksamen Beitrag zur Verminderung und Beilegung von Konflikten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sowie zur Linderung der Armut zu leisten.“

Für die deutsche Außenpolitik wird festgestellt, sie fuße „auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff, der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik miteinander verknüpft“. Solche Oberziele werden auch in der Präambel aufgegriffen, in der es heißt: „Gemeinsam mit unseren Partnern werden wir uns dafür einsetzen, den Prozess der Globalisierung gerecht zu gestalten und die Armut global zu bekämpfen.“

Im Wirtschaftskapitel wird der Akzent auf die Außenwirtschaftsförderung gelegt. Es heißt: „Durch eine aktive Außenwirtschaftspolitik sollen deutsche Unternehmen dabei unterstützt werden, den Weltmarkt zu erschließen. Ein erfolgreicher Abschluss der Doha-Welthandelsrunde liegt im deutschen Interesse. Wir werden uns daher gemeinsam mit der EU für die Fortentwicklung der multilateralen Welthandelsregeln einsetzen. Internationale Arbeits- und Sozialstandards, wie die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), sollen dabei angemessen berücksichtigt werden. Globalisierung und zunehmende internationale wirtschaftliche Verflechtungen erfordern neben dem Regelwerk der WTO auch eine gezielte Außenwirtschaftspolitik des Bundes. Dabei müssen Außenwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit besser verzahnt werden. Ziel ist eine weitere Beschleunigung der Zusammenarbeit von Auswärtigem Amt, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und BMZ.“

Im Abschnitt „WTO-Verhandlungen auch im Agrarhandel“ wird zwar die von der EU im Juli 2003 und im Sommer 2004 beschlossene Agrarreform, mit der die in Cancun 2003 gescheiterte Verhandlungsrunde wieder flottgemacht wurde, bekräftigt. Gleichzeitig wird aber unterstrichen, dass sich die Verhandlungen nicht auf die Liberalisierung der Agrarmärkte beschränken dürfen und die „Green Box“ für den Außenschutz der EU-Landwirtschaft erhalten bleiben muss.

Die Koalitionsvereinbarung hebt bei der Außenwirtschaftsförderung zwei weitere Themen hervor: 1. die weltweit verbesserte Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte, wobei aber auch „dem Trend zur Abschottung von Märkten mit Hilfe des Patentrechts“ begegnet werden soll, und 2. das „bewährte Instrument“ der Hermes-Bürgschaften. Diese Garantieren müssten weiter fortgeführt werden, „um vor allem die technologieorientierte Exportwirtschaft bei der Erschließung schwieriger Märkte in Entwicklungs- und Schwellenländern zu unterstützen.“

Globale Zusammenhänge werden besonders beim Klimaschutz und der Energiepolitik genannt. Dabei wird der „ökologisch und ökonomisch vernünftige Ausbau der erneuerbaren Energie“ betont, um „einen wichtigen Beitrag zu einer weltweit nachhaltigen Entwicklung zu mehr Arbeitsplätzen in Deutschland, zum globalen Klimaschutz und einer vom Öl unabhängigen Energieversorgung sowie zur Armutsbekämpfung“ zu leisten. Die von der rot-grünen Bundesregierung bestimmten Ziele werden bestätigt. Die Große Koalition möchte auch die Gründung einer internationalen Agentur für erneuerbare Energien (IRENA) initiieren und besonders den Emissionshandel „als wichtigstes Instrument des Klimaschutzes“ ökologisch und ökonomisch effizienter gestalten.

Weiter muss die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik wieder, so das Koalitionspapier, „die tragende dritte Säule deutscher Außenpolitik werden.“ Im Bereich der Sicherheitspolitik soll „das Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit weiter ausgebaut“ werden.

Bewertung

Eine Kehrtwende der deutschen Entwicklungspolitik hat die Große Koalition nicht vor, das verdeutlichte auch eine Leitungsklausur des BMZ Mitte Januar 2006. Dennoch gibt es einige markante Änderungen.

Aus der Sicht der GKKE ist besonders hervorzuheben, dass das Aktionsprogramm 2015 als spezifischer deutscher Beitrag zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele in der Koalitionsvereinbarung nicht mehr erwähnt wird. Das überrascht umso mehr, als es sich dabei nicht um ein Konzept des BMZ, sondern ein Programm der Bundesregierung handelte, das insgesamt einen großen konzeptionellen Fortschritt zu einer kohären-

ten Politikgestaltung darstellte. Seine Rückstufung zu einem bloßen Referenzdokument dürfte in erster Linie daran liegen, dass die CDU/CSU-Fraktion das Programm während ihrer Oppositionszeit stark kritisiert hat und auch das BMZ Schwächen bei der Umsetzung des Programms zeigte. Wenn jetzt an die Stelle des Aktionsprogramms die Millenniumsentwicklungsziele insgesamt gesetzt werden, so ergibt sich erneut die Frage, mit welchem konzeptionellen Zugriff die Bundesregierung insgesamt und das BMZ insbesondere dieser Zielvorgabe nachkommen will. Einstweilen bleibt diese Vorgabe allerdings gänzlich vage; insbesondere ist nicht zu erkennen, inwieweit damit eine Verstärkung der Förderungen im Bereich sozialer Grunddienste einhergehen soll, die für die Erreichung der MDGs unverzichtbar sind.

Von Bedeutung für die neue Wahlperiode könnte die angekündigte „Optimierung“ des BMZ-Vorfelds werden, insbesondere das Zusammenführen von Finanzieller (KfW) und Technischer Zusammenarbeit (GTZ). Vergleicht man die deutschen Aktionskapazitäten vor allem bei multilateralen Abstimmungsprozessen auf Länderebene (insbesondere bei „Basket-Ansätzen“, d.h. dem Zusammenlegen von Maßnahmen aller Geber eines Entwicklungslandes in einen „Korb“) mit denen des britischen Entwicklungsministeriums (DFID) und selbst kleiner Länder wie der skandinavischen Staaten und der Niederlande, dann wird offensichtlich, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vergleichsweise weniger effizient aufgestellt ist.

Das Beharrungsvermögen von KfW und GTZ ist allerdings groß und eine Integration der beiden Bereiche hat nur Aussicht auf Erfolg, wenn sie von den Beteiligten, insbesondere auch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beiden Großorganisationen, gewünscht wird. Darum wird es aber möglicherweise gar nicht gehen, sondern eher um eine Annäherung der bislang unterschiedlichen Instrumentarien. Dass hier Reformbedarf besteht, verdeutlicht sehr klar der jüngste Prüfbericht der OECD. Ob allerdings eine Organisation „German aid“ die Lösung wäre, darf bezweifelt werden.

Gespannt kann man darauf sein, ob sich die Bundesregierung zu innovativen Finanzierungsinstrumenten durchringt, mit Hilfe derer das 0,7 Prozent-Ziel erreicht werden soll. Erfreulich ist schließlich, dass das BMZ in-

zwischen dem internationalen Trend folgt und sich für die Entwicklungspotentiale von Diasporagruppen interessiert. In der Koalitionsvereinbarung taucht das Thema zwar nicht auf, dafür aber in der Leitungsklausur des BMZ und in einem Interview von e1ns-Entwicklungspolitik mit der Entwicklungsministerin. Die GTZ hat mittlerweile nach zwei erfolgreichen internationalen Konferenzen zu dem Thema auch ein Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung“ lanciert.

Bedauerlich ist, dass Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politikfeldern nicht explizit zur notwendigen Bedingung der jeweiligen Politikbereiche erklärt wird. Mit der bloßen Nennung, wie es im Koalitionsvertrag geschieht, ist es nicht getan. Damit wird Entwicklungspolitik nur vordergründig auf eine Stufe mit Außen- und Europapolitik gestellt. Gleichzeitig wird das weit gespannte Sicherheitsziel aber so verwandt, dass einer Unterordnung der Entwicklungspolitik unter die Sicherheitspolitik Vorschub geleistet wird. Schon die Ableitung entwicklungspolitischen Handelns aus einer Friedensgefährdung in Deutschland und Europa, wie sie die Koalitionsvereinbarung vornimmt, negiert die Eigengesetzlichkeit entwicklungspolitischer Ziele und daraus abgeleiteter Handlungsfelder.

Kritik muss schließlich hervorrufen, dass die entwicklungspolitische Bildungsarbeit, die von der Entwicklungsministerin zur Dritten Säule der deutschen Entwicklungspolitik erklärt wurde, keine Erwähnung im Koalitionsvertrag findet.

3. Überdauernde Herausforderungen kohärenter Politikgestaltung

Im Hinblick auf die Übereinstimmung mit anderen Politikfeldern steht die deutsche Entwicklungspolitik vor bleibenden Herausforderungen. Es sind vor allem das Verhältnis zur Finanzpolitik, also die Frage der finanziellen Absicherung der Entwicklungspolitik zur Erreichung des 0,7 Prozent-Ziels, sowie die Vereinbarkeit handelspolitischer Regelungen mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Der Lebenswirklichkeit der Mehrzahl der Menschen in den Entwicklungsländern entsprechend, geht es vor allem um Fragen der Agrarhandels.

3.1 Entwicklungsfinanzierung braucht reale Transfers

Die Bundesregierung hat 2005 einen Fahrplan zur Erreichung des 0,7 Prozent-Ziels verabschiedet. Er ist von der neuen Bundesregierung ausdrücklich bestätigt worden. In einem ersten Schritt geht es darum, schon 2006 einen Anteil von 0,33 Prozent am BNP zu erreichen. Er soll 2010 auf 0,51 Prozent gesteigert werden, um dann 2015 die Zielmarke 0,7 Prozent zu erreichen. Das bedeutet hochgerechnet, dass die Entwicklungsleistungen von derzeit 4,1 Mrd. € auf 15,5 Mrd. € gesteigert werden müssen. Auch wenn diese Steigerungen nicht alle aus dem Etat des BMZ zu erbringen sind, bedeuten sie doch eine enorme Anstrengung für die öffentlichen Haushalte.

Neue Finanzierungsquellen

Seit dem Bericht des UN-Millennium Development Project steht außer Zweifel, dass zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Millenniums-Entwicklungsziele aufgebracht werden müssen. Damit stellt sich die Frage nach der Erschließung neuer Finanzquellen. Die Pariser Konferenz "Solidarität und Globalisierung: Für Innovative Entwicklungsfinanzierung, gegen Pandemien" Ende Februar 2006 hat zur Beteiligung von 12 Ländern an der Flugticket- Steuer geführt. Die Ticketsteuer dieser Länder wird etwa 200 Millionen € erbringen. Sie wird von zivilgesellschaftlicher Seite als Einstieg in die globale Besteuerung begrüßt, auch wenn das Mittelaufkommen ge-

ring ist. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD wird der Flugticket-Steuer als einer der drei Quellen der Sicherung der deutschen ODA-Quote eine wichtige Rolle zugewiesen.

Bei der erwähnten Pariser Konferenz mit über 100 Teilnehmerstaaten hat der französische Vorschlag der Flugticket-Steuer gegenüber der von englischer Seite favorisierten IFF eindeutig punkten können. Auch die Bundesregierung hat sich zu Recht nicht für diese Variante der IFF stark gemacht. Ein interessantes Modell wäre jedoch die vom früheren Bundeskanzler Schröder ins Gespräch gebrachte alternativ finanzierte IFF. Schröder schlug 2005 beim Weltwirtschaftforum in Davos sowie beim Evangelischen Kirchentag in Hannover vor, die Finanzmarktkosten der Internationalen Finanzfazilität über eine Devisentransaktionssteuer abzudecken. Die französische Regierung war für diesen Vorschlag auch offen gewesen und ist es wohl immer noch, glaubt man den Kommuniqués und Reden der erwähnten Pariser Konferenz. Für die Kirchen stellt die Tobin Tax weiterhin die sinnvollste Lösung des aktuellen Problems der fehlenden Finanzierung der Millenniumsentwicklungsziele dar. Sie würde ausreichend Mittel mobilisieren.

Im Verein mit einer großen Gruppe europäischer zivilgesellschaftlicher Akteure treten Kirchen für die Nutzung innovativer Finanzierungsinstrumente zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele ein, die verpflichtenden und nicht etwa freiwilligen Charakter haben, damit ein laufendes Mittelaufkommen planbar wird. Dieses Mittelaufkommen muss ergiebig genug sein, damit der erforderliche Beitrag zur Finanzierung der Millenniums-Entwicklungsziele auch geleistet werden kann. Neben der Einwerbung frischer Mittel wird es künftig zunehmend auf resolute Maßnahmen gegen Kapitalflucht aus den Entwicklungsländern und Repatriierung gestohlenen Kapitals in Entwicklungsländer ankommen. Steuerparadiese und Steuervermeidungspraktiken international agierender Konzerne müssen effizienter beobachtet und Sanktionsmechanismen auf globaler Ebene weiter entwickelt werden. Die Schaffung eines neuen internationalen Besteuerungssystems für globale Aufgaben erscheint mittelfristig unabdingbar.

Schuldenerlasse blähen die ODA auf

Alle OECD- Mitgliedsstaaten haben im Rahmen des Abschluss- Dokuments zur Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Monterrey im März 2002 einem Passus zugestimmt, der eine Aufforderung an sie enthält, Schuldenerlasse nicht auf die ODA anzurechnen. Außer Norwegen ist aber keines der OECD-Länder der eigenen Empfehlung gefolgt. Die deutschen Beiträge zur ODA als Anteil am Bruttonationaleinkommen sind so niedrig und die Budgetzwänge so deutlich, dass die Anrechnung der Schuldenerlasse geradezu eine Voraussetzung für die Einhaltung des erwähnten Stufenplans der neuen Regierung ist. In den kirchlichen Hilfswerken wird die Meinung vertreten, dass ungeachtet der Kriterien der Development Assistance Committee der OECD (DAC) die Anrechnung von Erlassen als Entwicklungshilfe nur dann gerechtfertigt ist, wenn der erlassene Kredit ursprünglich für Entwicklungsmaßnahmen gewährt wurde. Auch sollten Erlasse nur dann zählen, wenn die Gegenwerte tatsächlich in den nationalen Haushalt des Entwicklungslandes für Entwicklungszwecke Eingang finden.

Diese Voraussetzungen liegen anscheinend nicht vor. Wie aus einer Erlassstatistik des Bundesministeriums der Finanzen zum 31.12.2005 hervorgeht, betragen die deutschen Verzichte auf Handelsforderungen mit 11 Mrd. € mehr als das Doppelte als die Erlasse im Bereich der Finanziellen Zusammenarbeit (5 Mrd. €). Finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern erfolgt in der Regel auf der Basis konzessionärer Bedingungen und im Kontext vereinbarter Entwicklungsziele. Handelsforderungen stammen aus normalen Geschäftsbeziehungen ohne engeren Zusammenhang mit Entwicklungsbemühungen. Die von 2006 an vorgesehenen Entschuldungen des Irak und Nigerias, die es der deutschen ODA-Quote erlauben würde, bis 2008 die Ziele des Stufenplans zu erreichen, bestanden aus Investitionen und Wirtschaftsvorhaben, die man weitgehend über die Hermes Kreditversicherung absicherte. Diese Erlasse nachträglich als Entwicklungshilfe zu etikettieren, was die DAC-Kriterien zwar erlauben, ist im höchsten Maße anfechtbar. Die Art der Verbuchung der Erlasse unterstreicht den Eindruck, dass hier der ODA-Beitrag buchhalterisch unterstützt werden soll.

Bei der Beurteilung der Entwicklungswirksamkeit der Erlasse bieten die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) einen gewissen Anhalt, dass eine entsprechender Effekt angestrebt wird. Aber im einzelnen ist ein

Nachweis in der Budgetierung kaum möglich. Dann genügt es nicht, auf das Fungibilitätsprinzip zu verweisen. Nach diesem Prinzip stellt jeder Erlass eine Erleichterung für den Haushalt eines Landes dar, der neue finanzielle Spielräume eröffnet und die Kreditwürdigkeit und den Außenwert der Währung kräftigt. Diese Argumente sind nicht falsch, aber angesichts des Bedarfs an frischen Mitteln für die Armutsbekämpfung klingen sie fadenscheinig. Das Fehlen von konkret verwendbaren Mitteln führt Niedrigeinkommensländer mit der Vielzahl ihrer Budgetzwänge dazu, sich dringend notwendige neue Mittel zum Stopfen von Haushaltslöchern zu besorgen, oft, wie z. B. in Bolivien, zu Marktkonditionen. Und schon hebt sich der Kreislauf der Schuldenspirale erneut, d.h. neue Kredite werden aufgenommen, um die alten abzulösen. Der Zweck der Erlasse, die Armutsbekämpfung, rückt in weite Ferne.

2002 waren die Niedrigeinkommensländer mit 523 Mrd. USD verschuldet. Seitdem sind 28 HIPC-Ländern nominal knapp 100 Mrd. USD erlassen worden. Die Entschuldung muss aber weitergehen, bis tragfähige Schuldenlasten erreicht werden. Die Bundesregierung hat hierzu wichtige Vorschläge vor dem G8-Gipfel in Gleneagles beigetragen. Sie sollte sie mit Nachdruck weiterverfolgen. Erlasse, die sonst für den Schuldendienst gebundene Staatseinkommen für die Armutsbekämpfung und Entwicklung "befreien", sind wichtig und müssen vertieft und erweitert werden.

Es geht kein Weg daran vorbei: zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele wird zusätzlich "frisches Geld" in den jeweiligen Ländern benötigt. Dieses wird durch den Schuldenerlass nicht in dem Maße mobilisiert, wie das Wachstum der ODA-Quote glauben machen möchte. Die Bundesregierung hat darüber hinaus bisher nicht auf die oft geäußerte Sorge reagiert, wie sie das voraussichtlich 2008 entstehende ODA-Loch füllen will, wenn die großen Erlasse "verbraucht" sind. Es dürfen erhebliche Zweifel erlaubt sein, dass der ab 2008 bis 2010 entstehende Bedarf nach Haushaltsmitteln befriedigt werden kann. Es fehlt von offizieller Seite eine Strategie, die Auskunft darüber gibt, wie das ODA-Ziel erreicht werden kann. Auch über eine gemeinsame Strategie zur Mobilisierung neuer Finanzierungsquellen besteht bis dato keine Übereinkunft.

3.2 Agrarhandelsschranken müssen fallen

Für viele Entwicklungsländer ist der Agrarhandel von entscheidender Bedeutung, liegen doch ihre Exportkapazitäten gerade in diesem Bereich. Aber auch nach den bei der 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong erzielten Ergebnissen bleibt seine Regelung eine große entwicklungspolitische Herausforderung.

Exportsubventionen

Eines der entscheidenden Ergebnisse von Hongkong ist die Festlegung des Auslaufens der Agrarexportsubventionen mit dem Enddatum 2013. Dies ist ein entwicklungspolitischer Erfolg, jedoch darf er nicht zu hoch bewertet werden. Die EU hat den Abbau der Exportsubventionen lange hinaus gezögert und das Auslaufen im Jahr 2013 nur akzeptiert, weil sich diese Frist mit dem Zeitrahmen für die Umsetzung ihrer jüngsten Agrarreform deckt. Die vereinbarte Frist erlaubt es der EU, faktisch den ebenfalls in Hongkong gefassten Beschluss zu umgehen, die Exportsubventionen bereits in den ersten Jahren seiner Implementierung maßgeblich abzubauen. Denn ihre bei der WTO festgelegten Grenzen für Exportsubventionen sind viel höher als ihre tatsächlichen Ausgaben für Exportsubventionen. Darüber hinaus bedarf der Termin 2013 noch einer endgültigen Bestätigung. Diese wird in der Ministererklärung von Hongkong ausdrücklich davon abhängig gemacht, dass auch für Exportkredite, Nahrungsmittelhilfe und staatliche Exportunternehmen Kriterien definiert werden, welche die handelsverzerrenden Wirkungen dieser Instrumente der Exportunterstützung einschränken, die vor allem von den USA eingesetzt werden.

Wie diese Kriterien aussehen sollen ist jedoch noch weitgehend unklar. Insbesondere die Frage der „Disziplinierung“ der Nahrungsmittelhilfe ist noch sehr umstritten. Die EU setzt sich für strenge Regeln ein, wonach Lebensmittelhilfe nur in bar und unkonditioniert (cash-based, untied) vergeben wird. Die USA hingegen, möchten die Lebensmittelhilfe als Instrument des Abbaus eigener Überschüsse möglichst unangetastet lassen. Des Weiteren muss bei der Bewertung des Auslaufens der Agrarexportsubventionen auch berücksichtigt werden, dass die EU im Zuge ihrer Agrarreform die Garantiepreise für viele landwirtschaftliche Produkte gesenkt hat. Dadurch ist die Differenz zum Weltmarktpreis, die beim Export

durch Ausfuhrerstattungen kompensiert werden muss, geringer geworden. Effektiv können dadurch dieselben Mengen an Produkten mit weniger Subventionen auf den Weltmarkt abgesetzt werden, mit denselben Dumping-Effekten in den Entwicklungsländern.

Interne Stützung

Geht man nach der WTO-Einteilung von interner Stützung nach „handelsverzerrend“ (Gelbe Box, basierend auf dem aggregierten Stützungsmaß für landwirtschaftliche Produzenten (AMS)), „weniger handelsverzerrend“ (Blaue Box) und „geringfügig bzw. nicht-handelsverzerrend“ (Grüne Box) aus, so sollen die Industrieländer nach den Beschlüssen von Hongkong ihre handelsverzerrende Unterstützung stark abbauen. Zwar gibt es noch keine Einigung über das konkrete Ausmaß der Reduktionen, doch soll es drei Reduktionsbänder geben. Die EU, das WTO-Mitglied mit der höchsten handelsverzerrenden Stützung, wird im ersten Band einsortiert sein und ihre handelsverzerrende Unterstützung stärker abbauen müssen als die Länder im zweiten (USA und Japan) und dritten Band (restliche Länder). Auch wenn die noch zu verhandelnden Prozentsätze für die Kürzungen recht hoch ausfallen sollten – z.B. 70% im oberen Band, wie von der EU vor Hongkong angeboten – , wird dies kaum zu realen und spürbaren Reduktionen führen, da die Industriestaaten ihre Stützungsprogramme mittlerweile so umgestaltet haben, dass sie nicht mehr unter die Kategorie der handelsverzerrenden Subventionen fallen. Vielmehr fallen diese Stützungsprogramme heute größtenteils in die flexibleren Kategorien der weniger bzw. nicht-handelsverzerrenden Subventionen. Unter dem Strich ist es dadurch sogar möglich, dass das gesamte Subventionsniveau steigt.

Unter den WTO-Mitgliedern ist in diesem Zusammenhang umstritten, ob die Subventionen der „Grünen Box“ tatsächlich nicht-handelsverzerrend sind. Daher fordern die meisten Entwicklungsländer eine Überprüfung der Kriterien dieser Kategorie. EU und USA wehren sich allerdings bisher erfolgreich dagegen. In Hongkong wurde hierzu lediglich beschlossen, diese Kriterien zu überarbeiten, um sicher zu stellen, dass sie auch Unterstützungsprogramme von Entwicklungsländern ausreichend berücksichtigen. Solange nicht sichergestellt wird, dass die Subventionen der angeblich weniger und nicht handelsverzerrenden Kategorien nicht wie indirekte Exportsubventionen wirken und zu Exporten unterhalb der Produktions-

kosten führen, sind alle anderen Reduktionen aus entwicklungspolitischer Sicht nur wenig wirksam. Besonders enttäuschend waren in Hongkong die Beschlüsse hinsichtlich des Abbaus der internen Stützung der USA im Baumwollbereich. In der Ministererklärung heißt es vage, dass diese schneller als die restliche interne Stützung abgebaut werden soll. Die Position der Baumwolle produzierenden westafrikanischen Staaten, die auch von Bundesministerin Wieczorek-Zeul ausdrücklich unterstützt worden war, wurde damit geschwächt.

Marktzugang

Hinsichtlich des Marktzugangs wurde in Hongkong über die Formel für den Abbau von Zöllen in der Schlusserklärung heftig gerungen. Diese Formel wird entscheiden, welche Zölle gekürzt werden und um in welcher Höhe. Das einzig konkrete Ergebnis von Hongkong in diesem Zusammenhang ist, dass es eine Formel mit vier Reduktionsbändern geben soll. Das heißt, Agrarprodukte sollen entsprechend ihrer Zollhöhe jeweils vier Reduktionsbändern mit unterschiedlichen prozentualen Abbauvorgaben zugeordnet werden. Ziel ist, dass höhere Zölle stärker abgebaut werden als niedrigere. Bei der Uruguay-Runde mussten die WTO-Mitgliedsländer lediglich den Durchschnitt all ihrer Zölle um einen bestimmten Prozentsatz verringern. Dies ermöglichte insbesondere Industrieländern wie Japan, der Schweiz sowie den Mitgliedsländern der EU, die besonders hohen Zölle weiterhin auf hohem Niveau zu belassen. Dies soll diesmal verhindert werden.

In Hongkong konnte jedoch keine Einigung darüber erzielt werden, wo die Grenzen zwischen den einzelnen Reduktionsbändern liegen, und in welchem Ausmaß die Zölle innerhalb der Bänder reduziert werden sollen. Das Thema entzweit Länder mit ausgeprägten Exportinteressen und solche, mit einer eher defensiven Haltung. An diesem Punkt sind vor allem die Differenzen zwischen der EU und den USA am größten. Zusammen mit einigen Cairns-Ländern fordern die USA weitgehende Zollkürzungen von 60-90%. Die EU will Kürzungen von maximal etwa 50% im Durchschnitt akzeptieren. Keine Einigung gibt es weiterhin über die sog. „sensiblen Produkte“, für die die Zölle in geringerem Ausmaß abgebaut werden sollen als für den Rest der Produkte. Die USA fordern die Regelung, die sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer gelten soll, auf 1%

aller Produkte zu beschränken. Die EU möchte hingegen die Möglichkeit für 8% der Produkte zulassen. Damit möchte sie sich die Möglichkeit sichern, z.B. ihren Markt für Rindfleisch, Geflügel, Milch und Zucker weiterhin geschützt zu halten.

Forderungen nach einer weitgehenden Zollreduktion, sind entwicklungspolitisch ambivalent. Einerseits würden sie den Marktzugang für eine Reihe von Entwicklungsländern verbessern (z.B. Brasilien, Thailand), andererseits aber auch viele Produzenten in den armen Ländern - sowohl auf den internationalen als auch auf den lokalen Märkten - einem Wettbewerb aussetzen, den sie nicht bestehen können. Die Gewinner wären vor allem multinationale Unternehmen, die den weltweiten Handel mit Agrarprodukten dominieren. Als entwicklungspolitischen Teilerfolg kann hingegen der Beschluss von Hongkong zu den sog. „speziellen Produkten“ bewertet werden. Diese Regelung soll, ähnlich wie die zu den „sensiblen Produkten“, ebenfalls Ausnahmen von der allgemeinen Zollsenkungsformel erlauben, allerdings nur für Entwicklungsländer und auf der Grundlage von Kriterien der „Ernährungssicherung, Erhaltung von Lebensgrundlagen und ländlichen Entwicklung“. Der Beschluss sieht vor, dass Entwicklungsländer auf der Basis dieser Kriterien eine „angemessene Anzahl“ von „speziellen Produkten“ benennen können. Allerdings bleibt die genaue Definition der o.g. Kriterien offen sowie die Frage, was unter einer „angemessenen Anzahl“ zu verstehen ist. Die G33, die dieses Instrument in die Verhandlungen eingebracht hat, fordert eine Anzahl von 20% der Produkte - Entwicklungsorganisationen hatten eine unbegrenzte Anzahl von „Speziellen Produkten“ gefordert. Eine wirkungsvolle Regelung zu „speziellen Produkten“ ist von zentraler Bedeutung, da sie es ermöglichen würde, bestimmte Produkte im Sinne der Armutsbekämpfung vor einer schädlichen Konkurrenz von außen zu schützen. Ähnlich verhält es sich mit der sog. „Speziellen Schutzklausel“ für Entwicklungsländer, die ebenfalls in Hongkong beschlossen wurde. Eine wirkungsvolle „Spezielle Schutzklausel“ würde einen wichtigen Schutz gegen Dumpingimporte bedeuten. Allerdings bleiben auch viele Details zu diesem Instrument noch offen. Die EU hat bisher keine explizite Position zu diesen zwei Schutzinstrumenten für Entwicklungsländer formuliert. Die EU lehnt die „Spezielle Schutzklausel“ nicht grundsätzlich ab, allerdings ist sie auch zurückhaltend in ihrer Unterstützung.

Bei der anstehenden Weiterführung der Verhandlungen befindet sich die EU unverändert in dem Dilemma, die eigene Agrarproduktion schützen zu wollen und gleichzeitig den Ansprüchen an eine armutsbekämpfende und entwicklungspolitisch wirksame Handelsregelung gerecht zu werden. Stärker als bisher sollte sich die EU bei ihrer Positionierung ihren bilateralen Vertragswerken verpflichtet sehen, vorrangig dem Cotonou-Abkommen, das neben 25 EU-Ländern auch 78 Länder des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raums umfasst und eine Laufzeit von zwanzig Jahren seit der Unterzeichnung im Jahr 2000 hat. Es definiert eine entwicklungspolitisch geprägte und auf Armutsbekämpfung ausgerichtete Handelspolitik mit vielen AKP-Ländern, die zugleich Mitglieder in der WTO sind. Die im Cotonou-Abkommen ausgedrückten Bezüge zu den MDGs und zu Menschenrechten sowie die Zusage zu einer flexiblen Handhabung der Handelsliberalisierung zusätzlich zu wirksamer Entwicklungszusammenarbeit wären dann konsequent in der WTO zu vertreten.

4. Aktuelle Herausforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit

Auch für die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ergeben sich Herausforderungen im Lichte der Ergebnisse des Jahres 2005 und der Koalitionsvereinbarung. Vor allem die angestrebte Orientierung an den Millenniumsentwicklungszielen verlangt nach Reformen im instrumentalen und auch inhaltlichen Bereich. Es geht um eine Erhöhung der Wirksamkeit durch neue Verfahrensweisen wie auch eine Konzentration in sektoraler und regionaler Hinsicht. So formuliert der Koalitionsvertrag: „Unser zentrales Anliegen ist eine hohe Wirksamkeit unserer Entwicklungspolitik. Wir wollen dies erreichen über Schärfung des Profils, klare nationale und internationale Arbeitsteilung und gute Abstimmung mit anderen Gebern, Steigerung der Kohärenz sowie der effizienten Gestaltung der bilateralen und multilateralen Organisationsstrukturen und Instrumente.“

4.1 Erreichung einer höheren Wirksamkeit der EZ: Verfahrensaspekte

Die Sorge um die Erreichung der Millennium Development Goals und eine wirksame Umsetzung der Millenniumserklärung sowie die Einsicht in die Unzulänglichkeit der Ergebnisse, Messung und Berichterstattung der Entwicklungszusammenarbeit führte im März 2005 zur Verabschiedung der so genannten Pariser Erklärung der OECD zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Paris Declaration on Aid Effectiveness). Sie beschreibt einen neuen Rahmen und definiert Standards für ein wirksames Management der EZ. Gleichzeitig zeigt sie Wege auf, wie die Geber mittels verbesserter Abstimmung sowie einer Harmonisierung und Vereinfachung ihrer Verfahren und Instrumente die internationale EZ nicht nur wirksamer sondern auch signifikanter gestalten kann.

Wie kommt es zu Wirkungen?

Maßnahmen oder Aktivitäten (Inputs) eines Vorhabens werden vom Vor-

haben gesteuert und sind deshalb leicht identifizierbar. Leistungen hingegen sehen zwar den Aktivitäten oft ähnlich, doch werden sie außerhalb des Projekts anderen zur Verfügung gestellt (der englische Begriff „output“ gibt diesen Umstand sehr treffend wider) und können durchaus unterschiedlich interpretiert werden. Die Leistung führt ihrerseits zur Nutzung (outcome), die dann im Erfolgsfall unmittelbaren/direkten, kurz- und mittelfristigen Nutzen, bzw. Wirkungen (outcome) haben und dann zu beabsichtigten entwicklungspolitischen langfristigen Wirkungen (impact) beitragen. Wirkungsorientiertes Management benötigt als Entscheidungsgrundlage klare, kausal verknüpfte und nachvollziehbare Wirkungsketten. In der EZ-Realität verläuft diese Wirkungskette nicht linear, sondern unterliegt vielen Einflüssen. Ein dichtes Geflecht von verschiedenen Akteuren ist beteiligt, das jeden Schritt beeinflusst und selbst wiederum davon beeinflusst wird. Deshalb sind ex ante Aussagen (Vorhersagen), zu welchem Nutzen eine erbrachte Leistung schließlich führen wird, schwierig und mit viel Unsicherheit belastet.

Wie die Leistungen eines Vorhabens mit den Aktivitäten zusammenhängen, lässt sich meistens noch relativ leicht feststellen, aber schon den Zusammenhang zwischen Leistungen und Nutzung können viele Vorhaben nur mit großem Aufwand belegen. Eine Herausforderung ist schließlich die ursächliche Zuordnung des entwicklungspolitischen Nutzens zum Projekt und seinem Tun.

Projekte und Programme stoßen zwar oft weit reichende Veränderungen an, aber es bleibt äußerst schwierig, dabei immer den eigenen Beitrag nachzuweisen. Dabei gilt fast immer, dass der Erfolg immer viele Väter kennt, der Misserfolg jedoch keine. Wegen des Zuordnungsproblems sollte zweckmäßigerweise zwischen direktem und indirektem Nutzen unterschieden werden. Der Nutzen, der nachweislich mit den Leistungen des Projekts zusammenhängt, kann als der „direkter Nutzen“ des Vorhabens gekennzeichnet werden.

Beobachtete Veränderungen, die dem Vorhaben nicht mehr selbst ursächlich zugeordnet können, zu denen es aber beigetragen hat, stellen den „indirekten Nutzen“ dar. Es kommt zu einer so genannten Zuordnungslücke (engl. „attribution gap“).

Empfehlungen der Geber

Die Geber haben sich in Paris auf folgende Grundsätze für ein wirkungsorientiertes Management der EZ verständigt:

- (a) Konzentration des entwicklungspolitischen Dialogs während aller Phasen des Entwicklungsprozesses auf Wirkungen;
- (b) Ausrichtung von Planung, Monitoring und Evaluierung auf Wirkungen;
- (c) Aufbau einfacher Monitoring- und Berichtssysteme;
- (d) Management zur Erreichung bestimmter Wirkungen, d.h. Ressourceneinsatz und Maßnahmen werden so geplant, dass bestimmte Wirkungen erzielt werden. Die aktuelle Verfügbarkeit von Ressourcen und die Machbarkeit bestimmter Maßnahmen, und die damit erzielbaren Wirkungen, dürfen nicht die Planung begrenzend bestimmen.
- (e) Berichterstattung über Wirkungen sollte der Öffentlichkeit leicht verständlich zugänglich gemacht werden, um Lernprozesse zu ermöglichen und Entscheidungen besser abzusichern.

Wirkungsorientiertes Management sollte sowohl die Wirkungen im Partnerland, die Wirkungen auf Projekt- und Programmebene erfassen sowie die Messung der Leistungsfähigkeit der Entwicklungsorganisation ermöglichen.

Anstrengungen des BMZ zur Einführung von wirkungsorientiertem Management

Im September 2005 veröffentlichte das BMZ ein Strategiepapier, das aufzeigen soll, wie sich die deutsche EZ den internationalen Herausforderungen insbesondere der Millenniums-Erklärung und der Millenniumsziele (MDGs) stellt. Des weiteren veröffentlichte das BMZ einen verbindlichen, mit Zeitzielen versehenen Operationsplan zur Umsetzung der Pariser Erklärung (vgl. BMZ Spezial. No. 130 „Mehr Wirkung erzielen“).

Das Strategiepapier fordert von der deutschen EZ, dass sie

- die MDGs und die zur ihrer Erreichung erforderlichen Anstrengungen bei den Menschenrechten und guter Regierungsführung in die Zielsysteme und Planungsabläufe integriert,
- die Instrumente der deutschen EZ stärker harmonisiert und verknüpft und eine EZ aus einem Guss anstrebt und
- die Verfahren und Instrumente der Planung, der Durchführung, des Monitorings und der Berichterstattung konsequent auf Wirkungen ausrichtet.

Diese strategischen Leitlinien setzen die richtigen Akzente und werden auch durch die Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 mit entsprechenden Absichtserklärungen unterfüttert. Allerdings sind diese Leitlinien und Absichtserklärungen auch sehr ehrgeizig. Angesichts des geringen Reformtempos beim Umbau der EZ in der Vergangenheit darf bezweifelt werden, dass ihre Umsetzung zeitnah gelingt. Insbesondere wird es noch viele Feldschlachten und Grabenkämpfe geben bevor die vielfältigen und gewachsenen Partikularinteressen der fünf staatlichen Einrichtungen der EZ (CIM, DED, GTZ, InWent und KfW) zugunsten einer wirksamen institutionellen und instrumentellen Verknüpfung und Verbindung überwunden werden. Es bedarf eines starken politischen Willens und großer Durchsetzungsfähigkeit, damit die strukturelle Reform der deutschen EZ gelingt.

Der Operationsplan zur Umsetzung der Paris-Erklärung enthält verbindliche Vorgaben. Er gliedert sich entsprechend der zwölf Indikatoren der Pariserklärung und legt die einzuschlagenden bzw. zu ergreifenden Maßnahmen der deutschen EZ fest. Anfang 2007 soll eine Evaluierung der Umsetzung stattfinden. Viele der vorgesehenen Maßnahmen haben allerdings mehr den Charakter von vertiefenden Analysen bzw. der Identifizierung von Schritten als dass sie zu einer wirkungsmächtigen Konkretisierung beitragen. Viele Vorgaben bleiben de facto vage und es wird schwierig sein, am Ende der Umsetzungsperiode im Dezember 2006 eine substantielle Evaluierung zu unternehmen, die ihrerseits wirkungsorientiert ist. Hinzu kommt, dass zu befürchten ist, dass sich viele Maßnahmen in einer Vielzahl von weiteren Gutachten erschöpfen könnten, deren tatsächlicher Beitrag zu Reform und Neugestaltung der EZ-Institutionen und ihrer Instrumente mehr als fragwürdig bleibt.

Es wäre auch wünschenswert, wenn die Vorstellungen des BMZ für eine zukünftige und nach vorne schauende Aufgabenteilung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Trägern der EZ in die strategischen und operativen Überlegungen explizit einfließen könnten. Des Weiteren vermisst man klare Aussagen über den künftigen Stellenwert des Aktionsprogramms 2015. Bleibt er weiterhin eine zentrale konzeptionelle Grundlage der deutschen EZ oder wird er nur mehr als ein Schritt bzw. wichtiges Referenzdokument auf dem Weg zu einer vollen Ausrichtung auf die Millenniums-Verpflichtungen verstanden?

Kritik des Entwicklungshilfeausschusses der OECD (DAC Peer Review 2005)

Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD hat nach 2001 im Dezember 2005 erneut die deutsche EZ im so genannten Peer Review-Verfahren überprüft. Er legt in seinem Bericht wichtige strukturelle, institutionelle sowie instrumentelle Schwächen offen, und es bleibt zu hoffen, dass die Aussage der Ministerin, dass der Ausschuss damit auf „offene Türen“ stoße, auch zu tatkräftigen und zügigen Reformen führt.

In seinem Bericht stellt der Ausschuss u.a. folgende Punkte kritisch heraus, die auch von den Kirchen angemahnt werden:

- Das gegenwärtig angewandte Verfahren zur Hilfeprogrammierung ist sehr arbeitsintensiv und sollte deshalb vereinfacht werden, wobei die Außenstruktur ein stärkeres Gewicht erhalten sollte.
- Systematische Verknüpfungen der deutschen EZ mit nationalen Entwicklungsstrategien der Partner wie die PRS sollten bei der Reform der deutschen EZ berücksichtigt werden.
- Das traditionell zersplitterte Entwicklungshilfe-System, bei dem Partnerländer es zum Teil mit bis zu 30 verschiedenen Ansprechpartnern zu tun haben müssen, überwunden werden.
- Die historische organisatorische Unterscheidung zwischen technischer Zusammenarbeit (TZ) und finanzieller Zusammenarbeit (FZ) sei obsolet und stelle eine unnötige Belastung der Partner dar. Sie sollte durch effektivere Organisationsformen überwunden werden.
- Das BMZ sollte vermehrt Anstrengungen unternehmen, die verschiedenen Teilsysteme der deutschen EZ zusammen zu fassen, um ein gemeinsames Lernen und Handeln zu ermöglichen.
- Um die Paris-Erklärung vor Ort erfolgreich umsetzen zu können, ist es erforderlich, dass den Entwicklungsreferenten an den deutschen Botschaften eine gewichtigere Rolle bei der Koordinierung der deutschen Hilfe in Abstimmung mit den Länder- und Schwerpunktteams zugewiesen wird.
- Neue Hilfemodalitäten wie Budgetunterstützung sollten verstärkt eingesetzt und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit (Stichwort: Harmonisierung) mit anderen Gebern lokal überprüft werden.

Wirkungsorientierte Verfeinerung des Instrumentariums

Mit der Einführung des neuen Auftragsrahmens AURA im August 2002 wurde die Wirkungsorientierung auch im Auftragsverfahren zwischen BMZ und GTZ maßgeblich. Das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele rückt damit in den Mittelpunkt. Statt an erbrachten Leistungen wird der Erfolg der Vorhaben nun an erreichten Zielen gemessen. Dem Auftragsmanagement der GTZ wird dabei weit mehr Handlungsspielraum als bisher gegeben, aber dafür wird ihm auch eine mit dem Partner geteilte Verantwortung für das Erreichen der vorgegebenen entwicklungspolitischen Ziele auferlegt.

Damit das Auftragsmanagement den in der Wirkungsbeobachtung stark gestiegenen Anforderungen gerecht werden kann, ist es erforderlich, die bestehenden Instrumente zu ergänzen. Das Auftragsmanagement braucht auf Wirkungen ausgerichtete Instrumente bei Planung, Steuerung und Berichterstattung. Die deutsche Öffentlichkeit erwartet eine glaubwürdige Rechenschaftslegung.

International sind folgende Instrumente in der Erprobung, deren Anwendung im bilateralen Rahmen geprüft wird:

- (a) Poverty and Social Impact Assessment (PSIA): Komplexer Ansatz zur Abschätzung der Armuts- und Verteilungswirkungen von größeren Reformmaßnahmen
- (b) Im Rahmen des Armutsnetzwerks des Entwicklungsausschusses der OECD (DAC POVNET) entsteht unter aktiver Beteiligung deutscher Entwicklungsorganisationen ein „PSIA light“: ex ante Poverty Impact Assessment (PIA), das geeignet sein soll, die Armutswirkungen von Projekten und Programmen ex ante abzuschätzen.

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich daraus für die deutsche EZ?

Die angestrebte Erhöhung der Leistungsfähigkeit der deutschen EZ erfordert instrumentelle und institutionelle Anpassungen bei den Durchführungsorganisationen der EZ. Ein wichtiger Schritt läge in einer besseren Abstimmung der Planungs- und Steuerungsverfahren bei den staatlichen Instrumenten der deutschen EZ. Erforderlich ist auch eine Harmonisierung der methodischen Ansätze und Verfahren, eine gemeinsame Weiterentwicklung des Instrumentariums für Planung und Monitoring sowie der Be-

richterstattung. Ziel sollte es sein, international kompatible Ansätze einzuführen. Darüber hinaus muss der Prozess der regionalen sektoralen Konzentration konsequent weitergehen, um ein höheres Maß an Signifikanz zu erreichen.

4.2 Erhöhung der Wirksamkeit: Länder- und Themenkonzentration

Prominentes Ziel der neuen Bundesregierung ist die Reduzierung der Zahl der Länder, mit denen Deutschland Entwicklungszusammenarbeit unterhält. Damit, so der Koalitionsvertrag, soll eine stärkere Konzentration auf bestimmte Bereiche und Themen einhergehen. In beiden Punkten - der Neuordnung des Ländertableaus wie der Themensetzung - sieht die GKKE einen wichtigen Indikator dafür, in welche Richtung sich die deutsche Entwicklungspolitik künftig bewegen wird und inwieweit das BMZ gezielter als bisher sein Engagement auf eine wirksame Armutsbekämpfung abzustellen gedenkt. Prüfaufträge zur Länder- und Themenkonzentration hat die Leitung des BMZ hausintern im Januar erteilt; Entwürfe und Empfehlungen sollen bis zum Sommer dieses Jahres vorliegen.

Konzept mit begrenzter Wirkung: Das Aktionsprogramm 2015

Das Aktionsprogramm 2015 hat als „überwölbendes Ziel“ aller entwicklungspolitischen Anstrengungen des BMZ und der Bundesregierung die Armutsbekämpfung festgeschrieben. Allerdings müsse – und das war der wichtigste Innovationsschub der vergangenen Jahre – diese klassische Hauptaufgabe der Entwicklungspolitik wesentlich stärker als bisher von einer „globalen Strukturpolitik“ begleitet und flankiert werden. Nur so könne das Hauptziel erreicht werden: Nämlich die Millenniumsentwicklungsziele der UN aus dem Jahr 2000/2001 umzusetzen und die weltweite extreme Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren.

Es geht nicht darum, dieses erweiterte Verständnis von Entwicklungspolitik grundsätzlich in Frage zu stellen – im Gegenteil: Faire Handelsbedingungen, eine entwicklungsfördernde Entschuldung der armen Länder, Abbau von Agrarsubventionen in den Industrieländern – besonders auf multilateraler Ebene hat sich das BMZ dieser und anderer globaler Struktur-

fragen völlig zu Recht verstärkt angenommen. Auch die verstärkte Einbeziehung von entwicklungspolitischen Zielen wie gute Regierungsführung, Gleichstellung der Geschlechter, Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation, Menschenrechtsschutz ist unbedingt zu begrüßen.

Doch bleibt ein Manko: Obwohl es in den Jahren 2002-2005 eine Reihe ergänzender konzeptioneller Überlegungen und Papiere zur Forcierung gab, ist es bis jetzt nicht in befriedigender Weise gelungen, das Aktionsprogramm 2015 deutlich genug auf die Bekämpfung der extremen Armut auszurichten. Nach wie vor sind – auf der Zeitachse bis 2015 – in diesem entscheidenden Punkt Erfolge zu wenig sichtbar und messbar. Noch der 2. Zwischenbericht zur Umsetzung des Aktionsprogramms vom Januar 2004 listet in erster Linie auf, was alles getan wird. Er sagt aber wenig darüber aus, was erreicht wurde.

Die GKKE hatte in den vergangenen Jahren wiederholt auf diese Schwächen der Umsetzung hingewiesen und gefordert, dass die tatsächlichen Wirkungen der deutschen Entwicklungsarbeit eindeutiger zutage treten müssen. Auch die OECD hatte das in ihren Prüfberichten wiederholt angemahnt. Gerade der neueste, Ende vergangenen Jahres veröffentlichte OECD-Bericht hält in aller Deutlichkeit fest: Beim Aktionsprogramm 2015 und anderen Grundsatzpapieren handelt es sich zwar um eine ehrgeizige entwicklungspolitische Agenda mit globaler Perspektive. Was die prioritären Ziele angeht, stifte die Vielzahl von Zielen und Themen, die sich auf der deutschen Agenda finden, allerdings „Verwirrung“. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit müsse deutlichere Akzente setzen, und sie müsse die Armutsbekämpfung stärker in den Mittelpunkt rücken – ganz gleich, ob es um klassische Themen wie Bildung, Gesundheit, Ernährung oder um solche Themen wie Förderung guter Regierungsführung, Umweltschutz und Konfliktprävention geht.

OECD-Kritik: Strategischer Ansatz fehlt

Der neueste OECD-Prüfbericht wird noch wesentlich detaillierter. So heißt es dort weiter: Deutschland müsse sowohl in der geographischen wie in der thematischen Ausrichtung seiner Entwicklungszusammenarbeit einen „strategischeren Ansatz“ verfolgen. Dies sei notwendig, um einen effektiven Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Realisierung der Millenniums-

Entwicklungsziele zu leisten. Ganz konkret empfiehlt der Bericht, das Verhältnis zwischen Ländern der mittleren und Ländern der unteren Einkommensgruppen im Länder-Portefeuille des BMZ kritisch zu untersuchen und auch den „Länder-/Instrumenten-Mix“ zu überprüfen. Darüber hinaus bedürfte es eines systematischen Konzepts für die Bewertung der „von der ganzheitlichen deutschen Strategie der Armutsbekämpfung“ ausgehenden Effekte.

Der OECD-Prüfbericht fordert also nicht, dass die deutschen Entwicklungspolitik ihre „ganzheitliche Strategie“ aufgibt – wohl aber fordert er, dass

1. ein klareres Länder- und Themenprofil entwickelt wird und dass
2. die künftige praktische Entwicklungszusammenarbeit mit einer nachvollziehbaren Erfolgskontrolle einhergeht.

Gerade auch in letzterem Punkt liegt der OECD-Prüfbericht damit auf einer Linie mit dem, was die GKKE wiederholt vermisst hatte. Denn die auf dem Aktionsprogramm 2015 fußende Entwicklungsarbeit behauptete zwar, dass globale Strukturpolitik armutsmindernde Effekte habe – eben auf indirektem Weg. Wirklich nachgewiesen wurde der Wirkungszusammenhang zwischen diesem indirekten Ansatz und der Armutsminderung nur in wenigen Einzelfällen, etwa, wenn der signifikante Anstieg der Einschulungsrate in Mosambik unmittelbar auf die Schuldenerlasse für das afrikanische Land im Rahmen der HIPC-Initiative zurückgeführt wurde. Es scheint deshalb notwendig, strukturpolitische Ansätze mit denen der direkten Armutsbekämpfung in expliziter Weise zu verknüpfen.

Was den „Länder/Instrumenten-Mix“ angeht, herrscht in der Tat Unübersichtlichkeit. Zwar gibt die alte Unterscheidung in „Schwerpunktpartnerländer“ und „Partnerländer“ per definitionem vor, dass jeweils drei, bzw. ein Schwerpunkt pro Land besonders im Fokus stehen soll. Nicht immer stellt sich die Entwicklungszusammenarbeit aber so konzis dar wie im Fall der vier Länder Tschad, Burkina Faso, Mali und Niger, die nach dem Human Development Index der UN - neben Sierra Leone - zu den fünf ärmsten Ländern der Welt zählen und wo der Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit thematisch wie regional klar auf der ländlichen Entwicklung und dem Ressourcenmanagement liegt.

Statt dessen fächert das BMZ für Subsahara-Afrika als Ganzes eine außerordentlich breite Palette von „Zielen und Handlungsebenen“ auf: von der Förderung guter Regierungsführung bis zu den sozialen Grunddiensten, von der Krisenfolgenbeseitigung bis zur Diversifizierung nationaler Ökonomien, von der Bekämpfung von HIV/Aids bis zur Dezentralisierung und Förderung der Zivilgesellschaft – alles Aufgaben, die zweifellos wichtig sind und in der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika ihren Platz haben müssen. Wo sich aber die Frage nach den eigenen Konturen ebenso stellt wie die nach einer effizient abgestimmten Arbeitsteilung mit anderen Gebern und nicht zuletzt: nach der Wirkung von alledem in punkto Armutsbekämpfung.

Vernachlässigung sozialer Grunddienste

Was die finanzielle Gewichtung nach Sektoren angeht, ist seit Jahren die Bildung mit rund 18 Prozent Anteil der nominell wichtigste Bereich der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Volumen 2003/2004: über eine Milliarde USD). Allerdings handelt es sich laut jüngstem DAC-Prüfbericht bei mehr als zwei Dritteln dieser Leistungen um kalkulatorische Kosten, die die deutschen Bundesländer dafür geltend machen, dass sie Studienplätze für Studenten aus Entwicklungsländern bereitstellen. Zur Stärkung der Bildungssysteme in den Entwicklungsländern selber trägt dies nach Einschätzung der OECD wenig bei. Für den so wichtigen Teilbereich der Grundbildung in diesen Ländern stellt Deutschland in den Jahren 2003/2004 nur 2 Prozent der 18 Prozent zur Verfügung: 96 Millionen USD. Zum Vergleich: Für Gesundheit wurden im selben Zeitraum 133 Millionen USD aufgewendet (davon Grundversorgung: 73 Millionen USD – das ist gerade einmal ein Drittel des Durchschnitts aller OECD/DAC-Länder), für Banken- und Finanzdienstleistungen 185 Millionen, für Staat und Zivilgesellschaft 383 Millionen und für Energieversorgung 470 Millionen USD. Für den Sektor Land- und Forstwirtschaft wurde ein Viertel weniger als im DAC-Durchschnitt aufgewendet: 170 Millionen USD (3%). Für den Bereich wirtschaftliche Infrastruktur und Dienstleistungen dagegen weit überdurchschnittlich viel: 950 Millionen USD bzw. 16 Prozent gegenüber 11 Prozent im Durchschnitt der DAC-Länder.

Inwieweit das (weiterhin SPD-geführte) BMZ bei der anstehenden Neugestaltung seiner Arbeit Anregungen und Forderungen aufgreifen wird, wie sie

namentlich der OECD-Bericht noch einmal prägnant formulierte, bleibt abzuwarten. Klar ersichtlich ist: Es besteht die Bereitschaft und der Wille, die Entwicklungszusammenarbeit zu straffen und effektiver zu gestalten – gerade auch mit Blick auf die Reduzierung der Zahl der Partnerländer und die Neujustierung der bilateralen und der multilateralen Zusammenarbeit. Dies in Abstimmung auch mit dem Koalitionspartner Union, deren Entwicklungsexperten auf die Aufnahme dieser Punkte in den Koalitionsvertrag gedrungen hatten und die nun ebenfalls dabei sind, ein handlungstaugliches Konzept auszuarbeiten.

Ergebnisse liegen noch nicht vor. Deutliche Hinweise darauf, wie das BMZ die beabsichtigte Länder- und Themenkonzentration angeht, gibt es aber bereits. So wird es künftig die - ohnehin unscharfe - Unterscheidung von „Schwerpunktpartnerländern“ und „Partnerländern“ nicht mehr geben. Fortgeführt werden soll dagegen das so genannte „Ankerländer“-Konzept. Gedacht ist außerdem daran, von den bisherigen eigenen Länderstrategien zu Länderstrategien zu kommen, die mit anderen Geber-Aktivitäten, namentlich im EU-Verbund, strikter abgestimmt sind. Untersucht wird außerdem, welche Länder sich nach den Kriterien und dem Ranking des Human Development Index und anderen statistischen Daten für eine weitere Entwicklungszusammenarbeit anbieten.

Um besser bestimmen zu können, welche Themen das BMZ künftig in seiner Entwicklungszusammenarbeit mit Priorität abdecken soll, wurden – auf Leitungsebene – vier Orientierungsblöcke benannt:

1. ein wirtschaftlicher: Er umfasst Makroökonomie, Globalisierung, Entschuldung, Handel und Privatwirtschaft.
2. ein politischer: Er umfasst Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Regierungsführung.
3. ein sozialer: Er umfasst Bildung, Gesundheit, HIV/Aids-Bekämpfung.
4. ein ökologischer: Er umfasst natürliche Lebensgrundlagen, Ressourcenmanagement, Biodiversität und erneuerbare Energien.

Genderpolitik und Konfliktprävention sollen in allen vier Blöcken „Querschnittsaufgaben“ bleiben. Zu schlecht regierten Ländern (bad governance) soll - wie im Koalitionsvertrag vereinbart - eine eigene Konzeption entwickelt werden.

Hilfestellung bei der Neugestaltung bietet darüber hinaus ein Kriterienkatalog aus dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Der Kriterienkatalog fächert auf, was die vielfältigen Bezugsgrößen und Facetten des entwicklungspolitischen Engagements sind - vom Bedürftigkeitskriterium über die Effizienzfrage bis hin zu Sicherheitsaspekten. Gestellt werden Fragen wie: Was kann die deutsche Entwicklungszusammenarbeit besonders gut? Was decken andere Geber thematisch erfolgreich ab? Wo kann/sollte Deutschland sich zurückziehen, weil andere Geberländer dort schon schwerpunktmäßig tätig sind? Mit welchen anderen Gebern bietet sich Zusammenarbeit besonders an, wo gibt es Interessendivergenzen? Was bringt eine Fokussierung der Entwicklungszusammenarbeit auf good performers, wieweit sollten bad performers einbezogen werden? Was hat Hilfe in ökonomisch erstarkten Schwellenländern noch zu suchen?

In seinem Positionspapier zur Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness folgert das BMZ im Hinblick auf die sektorale Schwerpunktbildung, dass sich Deutschland in seiner künftigen Entwicklungszusammenarbeit stärker im internationalen Kontext werde positionieren müssen und es jetzt darauf ankomme, die eigenen Kräfte zu bündeln und die eigenen entwicklungspolitischen Stärken so deutlich wie möglich herauszuarbeiten. Als besondere Stärken werden in dem Papier identifiziert: Wasser und Abwasser, Governance und Demokratisierung, Finanzsystementwicklung und Mikrofinanzwesen sowie erneuerbare Energien. Diese „komparativen deutschen Stärken“, heißt es weiter, müssten nun regionalpolitisch und landesspezifisch definiert werden. Dabei gelte es, den Umfang und Erfahrung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, aber auch die Prioritäten der Partnerländer und die Stärken und Interessen anderer Geber zu berücksichtigen.

Das bereits vor dem Regierungswechsel entstandene Papier misst den Länderkonzepten eine zentrale Rolle zu. Diese sollen künftig nicht nur der strategischen Planung, sondern auch der Berichterstattung dienen. Sie sollen aus den nationalen Armutsbekämpfungsprogrammen der Entwicklungsländer (PRSPs) „abgeleitet“ werden und Aussagen zu den Fortschritten beim Erreichen der UN-Millenniums-Ziele enthalten. Gefordert wird außerdem, dass sie eine Analyse der Armutsursachen eines jeden Landes enthalten und die jeweilige Armutssituation konkret benennen. Was das

BMZ in einem Land zu tun gedenkt, wird in Schwerpunktstrategiepapieren (SSP) festgehalten, die auch „überprüfbare Schwerpunktziele“ enthalten.

Diese BMZ-internen Überlegungen decken sich im großen Ganzen mit dem, was auch der Koalitionspartner, die Union, will. Auch die Unions-Entwicklungspolitiker sind der Auffassung, dass sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf Themenfelder beschränken sollte, bei denen „wir entweder eine herausragende Expertise haben oder die wir als Schlüsselsektoren für Entwicklung identifiziert haben“ (Christian Ruck). Neben den oben genannten Feldern zählt die Union dazu auch die Bekämpfung von HIV/Aids. Stärker einbezogen sehen möchte sie die Schlüsselsektoren wie Bildung und Ausbildung oder die Förderung der Privatwirtschaft. In früheren Unionspapieren war beklagt worden: So essenzielle Sektoren wie Bildung, Gesundheit und ländliche Entwicklung spielten in der bilateralen Zusammenarbeit eine immer geringere Rolle. Versuche, diese Defizite durch andere Geber auffangen zu lassen, seien nicht erkennbar.

Unabhängig von solchen Verfahrensfragen hat das BMZ „politisch“ erklärt, dass es künftig auf die Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern Subsahara-Afrikas stärkeres Gewicht legen wolle und auch den Anteil der hierfür aufgewendeten Haushaltsmittel erhöhen werde. Laut neuesten OECD/DAC-Zahlen gingen 2004 rund 34% der bilateralen deutschen ODA-Leistungen nach Afrika, im Durchschnitt der OECD-Geberländer waren es 41% (2003). Knapp hinter Afrika rangiert auf Platz 2 der deutschen Leistungen Asien (32%), gefolgt von Amerika (22%), Europa (7%) und dem Nahen Osten (5%). Die Auszahlungen an Länder der unteren Einkommensgruppe machten 2004 56% der bilateralen ODA aus – das ist weniger als der DAC-Durchschnitt (59%), aber mehr als in früheren Jahren, als die Präferenz klar auf Ländern der mittleren Einkommensgruppe lag.

Priorität für Armutsbekämpfung?

Aus Sicht der GKKE muss bei der geographischen wie der thematischen Neuordnung des Ländertableaus in jedem Fall eine wirksame Armutsbekämpfung erstes und oberstes Ziel der deutschen Entwicklungspolitik sein. Die Vorüberlegungen lassen jedoch erkennen, dass bei der neuen Zusammenstellung des Ländertableaus eine möglichst wirksame Armutsbe-

kämpfung nicht der einzige Gesichtspunkt sein wird. Deutlich wird dies zum Beispiel daran, dass am „Ankerländer“-Konzept festgehalten werden soll. Unter den insgesamt 15 Ländern finden sich zum Beispiel China, Indien, Südafrika, Brasilien und Russland, die keine klassischen Entwicklungsländer sind. Die Zusammenarbeit mit ihnen wird zwar ebenfalls mit Armutsbekämpfung begründet - aber nur neben anderen, nicht weniger hoch eingestuften Merkmalen wie ihrer Bedeutung für eine global nachhaltige Entwicklung, für die Sicherung von Frieden und Stabilität in der Welt und für globalen Umweltschutz.

Neben solchen Aspekten werden weiterhin wirtschaftliche Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Im neuen Koalitionsvertrag findet sich sogar explizit die Forderung, Außenwirtschaftspolitik und Entwicklungszusammenarbeit „besser zu verzahnen“. Gleiches wird für die Sicherheitspolitik gefordert. In einzelnen Fällen spielen bei der Länderauswahl außerdem spezielle deutsche Interessen hinein: Etwa wenn Namibia - mit Blick auf die frühere deutsche Kolonialherrschaft und ihren Vernichtungskrieg gegen das Volk der Herero - besonders stark gefördert wird.

Soll Armutsbekämpfung weiterhin im Zentrum deutscher Entwicklungszusammenarbeit stehen, so muss ein wichtiges Auswahlkriterium für die jeweiligen Kooperationsländer deshalb die Armutsrate und die Armutstiefe in den verschiedenen Ländern sein - entlang den Daten und weltweiten Entwicklungsdefiziten, wie sie etwa der Human Development Report der UN alljährlich demonstriert. Bis jetzt lassen Fördermaßnahmen diese Bezüge nicht immer klar genug erkennen. Die GKKE dringt zudem darauf, dass gerade auch die klassischen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit - Bildung, Gesundheit, ländliche Entwicklung - eine ihnen gebührende, stärkere Berücksichtigung finden.

Das ist die eine Seite; die andere ist: Richtigerweise soll die künftige bilaterale Zusammenarbeit in enger Abstimmung mit anderen Gebern erfolgen. Das wird nicht ohne Einfluss auf das neue Ländertableau und die in den einzelnen Ländern gesetzten oder neu zu setzenden deutschen Schwerpunkte bleiben. Im angestrebten (und unbedingt notwendigen) besseren Zusammenspiel mit anderen Gebern sollte das BMZ dort besondere Schwerpunkte setzen, wo seine Durchführungsorganisationen bereits jetzt über besondere Expertise verfügen: das gilt aktuell etwa für die Mik-

rofinanzierung, das Wassermanagement - beides Aufgaben mit zweifellos armutsminderndem Potenzial. Es gilt aber auch für die Förderung staatlicher Strukturen und guter Regierungsführung, ein in den letzten Jahren stark gewachsener Bereich, der nicht zu den „klassischen“ Entwicklungsaufgaben zählt und dessen Wirkungen zwar indirekter Art sind, doch u.a. die Grundlagen dafür schaffen, dass die sektoralen Programme auch die gewünschten Wirkungen entfalten können.

Sollten künftig solche Felder vorrangig für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sein, müsste zumindest sichergestellt werden, dass andere Geber - in koordiniertem Zusammenwirken - in den klassischen, direkt wirkenden Bereichen mit Nachdruck aktiv sind. Besser wäre es, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bliebe auch auf diesen Feldern präsent und gäbe sie nicht flächendeckend auf - in klarer regionaler und länderbezogener Abstimmung mit anderen Gebern. Sind doch Primarschulbildung für alle, die Senkung der Kindersterblichkeit oder die wirksame Bekämpfung von Massenkrankheiten nicht nur Imperative der Armutsbekämpfung. Sie sind auch die Millenniumsentwicklungsziele der UN, an deren Erreichen Erfolg oder Versagen des entwicklungspolitischen Engagements jedes einzelnen Geberstaates gemessen werden wird, gerade auch in der breiten Öffentlichkeit.

Bleibt - als letzter Punkt - die Verwendung künftig verfügbarer Mittel. Die Bundesregierung hat versprochen, die staatlichen Entwicklungsleistungen von derzeit 0,28 Prozent bis zum Jahr 2010 auf 0,51 Prozent und bis zum Jahr 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts anzuheben. Wenn sie sich wirklich daran hält, eröffnet dies die Chance, mehr Geld gezielt in solche Bereiche zu lenken, wo sich Armut direkt wirksam bekämpft lässt. Zu denken ist hier wiederum an die klassischen Entwicklungsaufgaben im Bereich sozialer Grunddienste. Bei der Themen- und Länderkonzentration sollte also dieses „Fenster“ offen gehalten werden. Dies nicht zuletzt deshalb, weil sich das BMZ in seiner Entwicklungszusammenarbeit traditionell auf eine breite Mitwirkung der Nichtregierungsorganisationen und der Kirchen stützt, die auf diesen Gebieten besondere Stärken und Fähigkeiten haben.

5. Worauf es jetzt ankommt

Es gibt gute Gründe, davon auszugehen, dass eine wesentliche Legitimationsbasis der Entwicklungspolitik ihr Armutsbezug ist. Die beispiellose Welle der Solidarität nach der Tsunami-Katastrophe und das große Engagement breiter Bevölkerungskreise in den Aktionen „Make poverty history“, die das Jahr 2005 gekennzeichnen haben, sind dafür beredete Beispiele. Die Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik, die auch der Koalitionsvertrag bestätigt, wurzelt genau hier. Eine Entwicklungspolitik, die ihren spezifischen Beitrag zur Lösung komplexer globaler Fragen nicht in der Armutsbekämpfung sieht, ist in Gefahr, ihren Auftrag zu verfehlen. Gerade im Hinblick auf eine kohärente Politikgestaltung, die die GKKE immer wieder herausgestellt hat, bleibt es erforderlich, die spezifischen Ziele und Handlungsfelder der Entwicklungspolitik deutlich herauszustellen.

Die Koalitionsvereinbarung ist hier durchaus unbefriedigend. Sie weist der Entwicklungspolitik in den verschiedenen Abschnitten eine ergänzende, wenn nicht gar untergeordnete Rolle zu. Die GKKE sieht die Gefahr einer verkürzenden Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik. Dies wird vor allem im Verhältnis zur Sicherheitspolitik deutlich. Im Koalitionsvertrag begründen sicherheitspolitische Erwägungen in starkem Maße die Entwicklungspolitik, wenn es dort heißt: „Die Folgen der sich verschärfenden Entwicklungsprobleme vor allem in Afrika, aber auch in Teilen Asiens und Lateinamerikas, gefährden unmittelbar Frieden und Wohlstand in Deutschland und Europa.“

Im Gegensatz dazu sollte man doch weiterhin annehmen dürfen, dass AIDS-Waisen in Afrika nicht deshalb die Aufmerksamkeit deutscher Entwicklungspolitik finden, weil sie die Sicherheit in Europa bedrohen, sondern weil ihre miserablen Lebensumstände für ein aufgeklärtes Weltgewissen inakzeptabel sind. Wo, wenn nicht hier wäre der Ort, um den eigenständigen Beitrag der Entwicklungspolitik zur Geltung zu bringen.

Es war der bestechende Vorzug des Aktionsprogramms 2015, auch solche Armutssituationen in einen breiten Handlungskontext zu stellen, der der Vielschichtigkeit der Ursachen von Armut gerecht zu werden versuchte. Programme haben ihre Konjunkturen und sind handlungsleitend immer

nur für bestimmte Zeiten – aber im Hinblick auf das Ziel der Halbierung extremer Armut ist dieses Programm alles andere als erschöpft. Die Armutshalbierung ist das prominente Leitziel der Millenniumserklärung und man wird gespannt darauf warten müssen, welche Handlungsparameter sich die Bundesregierung erschließt, um nicht nur diesem, sondern der Gesamtheit der Millenniumsentwicklungsziele nachzukommen. Die ins Auge gefassten Reformen im Bereich der staatlichen Durchführungsorganisationen, bei der Neubestimmung des Verhältnisses bilateraler und multilateraler Hilfe wie auch bei der regionalen und sektoralen Schwerpunktsetzung des BMZ müssen sich vor dieser Zielsetzung bewähren.

In diesem Zusammenhang ist auch die Finanzausstattung der Entwicklungspolitik von Gewicht. Die zugesagten Steigerungen müssen eingehalten werden, wobei die derzeitige Regierung lediglich die Wegmarke von 0,33 Prozent des Bruttonationalprodukts in 2006 zu passieren hat. Die nächste Verpflichtung greift erst im Jahre 2010 in Höhe von 0,51 Prozent. Dies darf nicht dazu führen, in den kommenden Jahren auf kontinuierliche Steigerungen zu verzichten. Ohne entsprechende finanzielle Leistungen lassen sich die MDGs nicht erreichen – auch wenn Geld nicht alles ist. Darauf haben in letzter Zeit verschiedene Stimmen aus Afrika aufmerksam gemacht. Sie äußern sich skeptisch zu den Wirkungen des Finanzflusses in den Empfängerländern und gehen z.T. so weit, für eine völlige Einstellung der Entwicklungshilfe zu plädieren. Der Geldfluss, so die Argumentation, enthebe die Herrschenden der Notwendigkeit zu Reformen, die jedoch mehr als dringlich seien.

Die GKKE teilt die Auffassung von der Notwendigkeit von Reformen, sieht es aber als überzogen an, dazu eine Einstellung der Hilfe zu fordern. Dies wäre keineswegs eine Garantie für eine erfolgreiche Reformpolitik, würde jedoch unmittelbar dazu führen, dass viele lebensnotwendige Maßnahmen zugunsten der armen Bevölkerung ausgesetzt würden. Die Lösung kann nur in einer Koppelung von Hilfe und Reformen liegen.

Dies gilt gerade für Afrika, den Kontinent, der am weitesten von der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele entfernt ist. Fragen der Steigerung des Umfangs und der Wirksamkeit der Hilfe sowie der Gestaltung einer entwicklungskonformen Handelsordnung sind für die Zukunftsperspektiven Afrikas von höchster Bedeutung. Einer der vorrangigen Ansatz-

punkte, der sich auch in den internationalen Konferenzen des Vorjahrs behauptet hat, ist die Unterstützung der innerafrikanischen Reformprozesse, die sich an der Initiative „New Partnership for Africa`s Development“ festmachen. Die NePAD-Initiative hat einen Prozess wechselseitiger Konsultationen und Rechenschaftslegung zwischen Afrika und den G8-Staaten eingeleitet, der konstruktiv weitergestaltet werden muss. Die GKKE erwartet, dass die Bundesregierung ihn weiterhin mit trägt und voranbringt.

Mitglieder der GKKE-Fachgruppe „Kohärenz“

Bischof Dr. Rolf Koppe (Vorsitz)

Dr. Hans Gsänger

Dr. Hildegard Hagemann

Dr. Reinhard Hermle

Dr. Konrad Melchers

Dipl.-Ing. Hans Peter Merz

Dr.h.c. Karl Osner

Pfr. Jürgen Reichel

Danuta Sacher

Geschäftsführung:

Gertrud Casel

Dr. Jürgen Hambrink

Gastbeiträge von:

Alicia Kolmans

Peter Lanzet

Dr. Johannes Schradi

In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten der Evangelische Entwicklungsdienst und die Deutsche Kommission Justitia et Pax zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu Fragen der Nord-Süd-Politik

Rüstungsexportbericht 1997 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte 1997.
GKKE 22 24 Seiten € 1,-- ISBN 3-932535-10-3

Arzneimittelversorgung in der Dritten Welt
Positionspapier der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung
(GKKE) u. des Verbandes Forschender Arzneimittelhersteller (VFA).
Unveränderte Neuauflage 1999.
GKKE 23 48 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-27-8

Supply of Pharmaceuticals in the Third World
Position paper of the Joint Conference Church and Development
(GKKE) and the German Association of Researched-Based
Pharmaceutical Companies (VFA).
Unrevised reprint first published in 1992. 2002.
GKKE 23e 48 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-54-5

Rüstungsexportbericht 2000 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2000.
GKKE 27 66 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-48-0

Rüstungsexportbericht 2001 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2002.
GKKE 28 70 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-57-X

Grundlagen für konzertierte Maßnahmen
gegen die HIV/AIDS-Pandemie.
Herausgegeben von der GKKE und dem Verband Forschender
Arzneimittelhersteller (VFA). Zusammen mit der englischsprachigen
Übersetzung: The Foundations for Concerted Measures against
The HIV/AIDS-Pandemie. 2002.
GKKE 29 20 Seiten € 1,-- ISBN 3-932535-59-6

Halbierung der extremen Armut
GKKE-Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramm
2015 der Bundesregierung. 2002
GKKE 30 36 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-60-X

Afrika in der Weltgemeinschaft
Stellungnahme zum Weltwirtschaftsgipfel 2002 in
Kananaskis/Kanada. 2002 (deutsch/englisch)
GKKE 31 48 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-63-4

Schriftenreihe
der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Halbierung der extremen Armut
Zweiter GKKE-Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramm
2015 der Bundesregierung. 2003
GKKE 33 67 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-70-X

Rüstungsexportbericht 2003 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2003.
GKKE 34 80 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-36-7

Halbierung der extremen Armut
Der Beitrag des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zu den Millenni-
umszielen. Dritter GKKE-Bericht. 2004
GKKE 35 80 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-77-4

Rüstungsexportbericht 2004 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2005.
GKKE 36 80 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-83-9

Millenniumsziele auf dem Prüfstand
Vierter GKKE-Bericht zur Halbierung der extremen Armut.
GKKE 37 68 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-87-1

Rüstungsexportbericht 2005 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2005.
GKKE 38 110 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-90-1

Große Pläne – kleine Schritte
Fünfter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung
in der deutschen Entwicklungspolitik.
GKKE 39 50 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-91-X

Bestellungen erbeten an:

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstr. 53/54, D-10117 Berlin
Tel: 030 – 20355-307, Fax: -250
E-mail: J.Hambrink@GKKE.org

Katholische Geschäftsstelle
Kaiserstr. 161, D-53113 Bonn
Tel: 0228 – 103 217, Fax: -318
E-Mail: Justitita-et-Pax-Deutschland@dbk.de

Notizen

Notizen