

**Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)**

Joint Conference Church and Development (GKKE)



# **Halbzeit für die Millenniumsziele**

## **6. GKKE-Bericht**

zur kohärenten Armutsbekämpfung

in der deutschen Entwicklungspolitik

**Berlin/Bonn, den 5.7.2007**

## **Inhalt**

### **0 Vorbemerkung**

### **1 Armutsbekämpfung: eine entwicklungspolitische Spurensuche**

- 1.1 Konzepte und Positionspapiere
- 1.2 Der Kampf um die Quote
- 1.3 Regionale und sektorale Verteilung der Entwicklungszusammenarbeit
- 1.4 Ein neuer Hebel zur koordinierten Armutsbekämpfung der Geber: der Paris-Prozess
- 1.5 Der Paris-Prozess: Probleme und offene Fragen
- 1.6 Programmorientierter Mehr-Ebenen-Ansatz
- 1.7 Partnerschaft mit der Wirtschaft: Priorität für Armutsbekämpfung?
- 1.8 EZ im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen: die Frage der Kohärenz
- 1.9 Armutsbekämpfung in der entwicklungspolitischen Debatte
- 1.10 Fazit

### **2 Armut und Menschenrechte:**

#### **Chancen einer menschenrechtsorientierten Armutsbekämpfung**

### **3 Das Ende einer Ausnahmeregelung:**

#### **Neue Handelsverträge zwischen den AKP-Staaten und der EU**

### **4 Unternehmensverantwortung und Millenniumsziele**

### **5 Schlussbetrachtung**

## **0 Vorbemerkung**

Es ist ein eher gewagtes Unterfangen, den 07.07.07 als Halbzeitdatum für die UN-Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals - MDGs) zu markieren. Vereinbart im Jahr 2000, benennen die MDGs Ergebnisse, die bis 2015 erreicht werden sollen. Das sind 15 Jahre für tatkräftiges Agieren, deren erste Hälfte nun verstrichen ist. Doch beziehen sich alle angestrebten Zielvorgaben wie etwa die Halbierung der Armut auf den Vergleichsstand von 1990, decken also einen Zeitraum von 25 Jahren ab. So gesehen, bleibt nur noch wenig Zeit, um die MDGs zu erreichen.

Dass die Millenniumsziele erreichbar sind, wird in den regelmäßigen Berichten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen immer wieder herausgestellt. Allerdings ist es stets ein facettenreiches Bild, das gezeichnet wird. Differenziert nach den einzelnen Zielen und aufgeteilt nach den verschiedenen Regionen fallen die Zwischenbilanzen durchaus unterschiedlich aus. Für die Sitzung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen im Juli 2007 in Genf notiert der jüngste Bericht, dass sich die absolute Armut, global gesehen, weiterhin verringert hat und fährt fort: „In allen größeren Regionen, *mit Ausnahme von Subsahara-Afrika*, wird sich wahrscheinlich der Anteil der absolut Armen an der Bevölkerung bis 2015 gegenüber 1990 auf weniger als die Hälfte reduzieren.“ Ist dies schon alles andere als eine makellose Bilanz, so wird sie im Hinblick auf die weiteren Ziele noch magerer. Zwar wird auch in anderen armutsrelevanten Bereichen wie etwa beim Zugang zu Bildung und bei der Gesundheitsversorgung, eine Verbesserung festgestellt. Sie sind jedoch, so der Bericht, zu gering, um die Zielmarken der MDGs zu erreichen. Das ist nicht ermutigend, hält sich aber auch von Entmutigung fern. Vielmehr signalisiert dieses Fazit, dass bisherige Anstrengungen intensiviert werden müssen, um die verbleibende Zeit zu nutzen. Für Afrika bedeutet es, dass das Tempo der Armutsreduzierung verdoppelt werden muss.

Es hat in den letzten Monaten nicht an entschiedenen Appellen an die Politik gefehlt, für die Erreichung der MDGs Sorge zu tragen. Die besonderen Gestaltungsmöglichkeiten, die sich der deutschen Politik 2007 mit der doppelten Präsidentschaft in der Europäischen Union und der G8 geboten haben, waren Anlass für engagierte Stellungnahmen auch von kirchlicher Seite. Eine am Vorabend des G8-Gipfels von der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) durchgeführte Internationale Religionsführerkonferenz plädierte in ihrem „Ruf aus Köln“ an den G8-Gipfel in Heiligendamm dafür, „mit verstärkter Energie, Engagement und Kreativität die Umsetzung der Millenniumsziele zu erreichen“. Papst Benedikt XVI. unterstrich in einem Briefwechsel mit der Bundeskanzlerin die „weltweit geteilte Auffassung, dass die Erreichung des Ziels, bis zum Jahr 2015 die extreme Armut zu beseitigen, eine der wichtigsten Aufgaben unserer Zeit darstellt“.

Was den G8-Gipfel angeht, verhallten nicht alle Appelle der Kirchen und NGOs ungehört, wenngleich auch nicht alle Forderungen erfüllt wurden. Als Angela Merkel am Tag nach dem Gipfel auf dem

Evangelischen Kirchentag in Köln die Ergebnisse von Heiligendamm, insbesondere die für Afrika erläuterte, war das, wie die Presse notierte, ein Plädoyer für die Kunst der kleinen Schritte. Es geht voran, war die erneuerte Botschaft einer sich als pragmatisch verstehenden Politik.

Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) hat die bisherige Wegstrecke der deutschen Politik zur Erreichung der MDGs kontinuierlich begleitet. Der nunmehr vorliegende sechste Bericht zur Armutsorientierung der Entwicklungspolitik versucht, eine Zwischenbilanz zur Halbzeit zu ziehen. Die Bundesregierung hat im Jahr 2001 ein eigenes Programm, das Aktionsprogramm 2015 vorgelegt, in dem sie ihre Politik im Hinblick auf das Ziel der Halbierung der absoluten Armut umrissen hat. Kirchen und kirchliche Hilfswerke haben es als konzeptionellen Fortschritt begrüßt, aber in den Folgejahren auch immer wieder Defizite bei seiner Umsetzung feststellen müssen. Leitgröße dieses Konzepts war die Festschreibung des überwölbenden Ziels der Armutsbekämpfung für die deutsche Entwicklungspolitik. Es sollte sicherstellen, dass die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und die Gestaltung anderer relevanter Politikfelder das Millenniumsziel der Armutshalbierung förderten. Diese Aufgabe – die statistischen Daten zur Armutssituation belegen es – stellt sich nach wie vor. Wie die deutsche Entwicklungspolitik damit umgeht, welche Instrumente und Verfahren sie favorisiert, welche Schwerpunkte sie setzen will, ist wesentlicher Teil dieser Zwischenbilanz.

Darüber hinaus unternimmt es der neue GKKE-Bericht, einige entscheidende Handlungsfelder einer entwicklungspolitisch kohärenten Armutsbekämpfung genauer zu beleuchten. Armutsbekämpfung verweist immer wieder auf die Notwendigkeit umfassender rechtlicher Unterfütterung, weshalb der Bezug der Armutsbekämpfung zu einer Politik der Menschenrechte besondere Aufmerksamkeit verdient. Fragen der Kohärenz stellen sich auch im Verhältnis von Entwicklungs- und Handelspolitik. Als aktueller Fall rücken die Verhandlungen über die Economic Partnership Agreements in den Vordergrund, die das Verhältnis zwischen den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums zur Europäischen Union auf den Prüfstand stellen.

Nur allzu oft wird übersehen, dass die MDGs gemeinsame Anstengungen eine Vielzahl von Akteuren einfordern.. Explizit verlangt das achte Ziel eine globale Entwicklungspartnerschaft und verweist dabei auf notwendige Beiträge der Privatwirtschaft, um wirtschaftliches Wachstum herbeizuführen und Ressourcen zur Armutsbekämpfung freizusetzen. Unternehmen sind einflussreiche Akteure; es lohnt daher zu fragen, inwieweit spezielle Verhaltenskodizes oder menschenrechtliche Vereinbarungen Unternehmen dazu bringen können, ihre Macht verantwortungsvoll einzusetzen.

Die kommenden Jahre sind entscheidend für die Erreichung der MDGs. An alle nationalen und internationalen Kooperationspartner stellen sie besondere Anforderungen. Ihnen kann und darf nicht ausgewichen werden.

# **1. Armutsbekämpfung: eine entwicklungspolitische Spurensuche**

Die Bundesregierung hat im Jahr 2001 das Aktionsprogramm 2015 als operative Antwort auf die Verabschiedung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) vorgelegt. Damit verfolgt sie die Absicht, Armutsbekämpfung als Aufgabe ihrer gesamten Politik zu erfassen und im Hinblick darauf Kohärenz zwischen den Politikfeldern und Ressorts herzustellen. Mit Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit heißt es im Aktionsprogramm: „In ihren bilateralen Beziehungen zu Entwicklungsländern wird [die Bundesregierung] systematisch und koordiniert auf das Ziel der Armutsbekämpfung achten. Ihre Entwicklungszusammenarbeit, die bisher bereits in hohem Maße der Armutsbekämpfung dient, wird sie noch konsequenter auf dieses Ziel ausrichten und verstärkt mit Ländern zusammenarbeiten, die deutlich armuts- und entwicklungsorientierte Reformen anstreben.“

Das Aktionsprogramm 2015 ist inzwischen sang- und klanglos von der Bühne verschwunden. Letzte Dokumente dazu wurden vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahr 2005 vorgelegt. Ein an sich 2006 fälliger Umsetzungsbericht blieb aus, von einer Fortschreibung ist nirgends die Rede. Auch im Deutschen Bundestag wurde das Aktionsprogramm in den letzten zwei Jahren nicht mehr erwähnt. Droht mit dem Aktionsprogramm auch die Orientierung an den UN-Entwicklungszielen verloren zu gehen? Ihre Vorgaben für die Verringerung von Armut, Hunger, Krankheitslast, Analphabetismus, Kinder- und Müttersterblichkeit, Umweltbelastung und Geschlechterdiskriminierung stellen schließlich den derzeit breitesten internationalen Konsens über die Entwicklungspolitik dar.

Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) hat in den vergangenen Jahren die Umsetzung des Aktionsprogramms kontinuierlich kommentiert und dabei die Kluft zwischen Anspruch und Realität kritisiert. Sie hat aber auch die Anstrengungen des BMZ gewürdigt, den Zielen nachzukommen. Zur Halbzeit der MDGs ist es angezeigt, danach zu fragen, wie die Bemühungen des BMZ einzuschätzen sind, seine Arbeit auf das Oberziel der Armutshalbierung auszurichten. In welcher Weise hat sich die deutsche Entwicklungspolitik geändert? Sind programmatische und operative Weichenstellungen vorgenommen worden? Welche Beiträge sind auf der Basis des derzeitigen Arbeitsprofils zu erwarten und welche Innovationen wären dringlich, um eine konsequente Orientierung der deutschen Entwicklungspolitik am Ziel der Armutshalbierung zu gewährleisten?

## **1.1 Konzepte und Positionspapiere**

Das BMZ hat seit 2001 eine ganze Reihe von Konzepten und Positionspapieren vorgelegt, die sich teilweise auf einzelne Regionen oder Sektoren beziehen. Dazu gehören u.a. Konzepte zum Wassersektor (2006), zur beruflichen Bildung (2005), Finanzsystementwicklung (2004) sowie Wald und nachhaltige Entwicklung (2002) und Positionspapiere zu Grundbildung (2004),

Kernarbeitsnormen (2003), sexueller und reproduktiver Gesundheit (2003) sowie sozialen Sicherungssystemen (2002). 2007 hat die Bundesregierung auch einen Aktionsplan zur Bekämpfung von HIV/AIDS veröffentlicht. Diese Papiere entwickeln zum Teil bestehende Ansätze fort. Doch sind auch einige wichtige Akzentverschiebungen erkennbar:

(1) So hat die Aufmerksamkeit für Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) deutlich zugenommen. Die Bundesregierung hat bereits 2000 ein Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vorgelegt, das 2004 mit dem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ konkretisiert wurde. Das BMZ hat dazu mit dem Konzept „Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ von Mitte 2005 für sein Politikfeld anspruchsvolle Ziele formuliert: Die deutsche EZ soll zum Abbau von strukturellen Konfliktursachen beitragen, gewaltfreie Konfliktbearbeitung unterstützen und nach Kriegsende die Stabilisierung des Friedens fördern. Auch auf Regierungsführung und Demokratie bezogene Maßnahmen wurden aufgewertet.

(2) Mitte 2002 hat das BMZ vier Positionspapiere vorgelegt zur Förderung von Korruptionsbekämpfung, Verwaltungsreformen, Recht und Justiz bzw. Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung; 2005 folgte eines zur Demokratieförderung.

(3) Konzeptionell wenig überzeugend ist das Positionspapier zu Ankerländern. Hier fasst das BMZ eine spezifische Ausrichtung der Zusammenarbeit mit 15 großen und in ihrer jeweiligen Region führenden Ländern ins Auge und ignoriert dabei weitgehend deren unterschiedlichen internen Entwicklungsgrad. Die internationale Diskussion spricht hingegen von „großen Schwellenländern“; der letzte G8-Gipfel hat in diesem Zusammenhang den sogenannten Heiligendamm-Prozess mit den G5-Staaten China, Indien, Brasilien, Mexiko und Südafrika initiiert.

(4) Aufschlussreich ist hingegen der entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte, den das BMZ Mitte 2004 veröffentlichte. Er zielt auf eine Stärkung des Menschenrechtsbezugs in der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. dazu Kapitel 2). Im Aktionsplan angelegt ist auch eine breitere Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in so genannten Public-Private Partnerships (PPP). Sie setzen eine Öffnung der Unternehmen gegenüber ihrer sozialen Verantwortung insbesondere in Entwicklungsländern voraus. (Vgl. dazu Kapitel 4).

(5) Unter den Sektoren schenkt das BMZ den Erneuerbaren Energien mehr Aufmerksamkeit. Hohes Gewicht hat auch der Wassersektor. Das BMZ nannte 2005 als seine Schwerpunkte Good Governance einschließlich Unterstützung zur Erstellung von nationalen Armutsbekämpfungs-Strategien, Verbesserung von Bildung und Gesundheit – wo die deutsche EZ bei Wasserversorgung und

Abwasserentsorgung besondere Kompetenz beansprucht – sowie Umwelt- und Ressourcenschutz; hier werden erneuerbare Energien und Tropenwaldschutz hervorgehoben.

In regionaler Hinsicht setzt das BMZ auf Subsahara-Afrika. Im Rahmen der G8-Präsidentschaft fiel Deutschland ein Co-Vorsitz im Africa Partnership Forum zu, das im Gefolge der NePAD-Initiative und des darauf bezogenen G8-Afrika-Aktionsplans 2003 eingerichtet wurde. Das BMZ förderte Anstrengungen, diesen bislang auf Regierungen begrenzten Prozess der Reformpartnerschaft mit Afrika für eine breitere zivilgesellschaftliche Beteiligung zu öffnen und den Dialog auf Themen auszuweiten, denen die deutsche Präsidentschaft Vorrang eingeräumt hat. Dies waren Fragen von Handel und Investitionen, Frieden und Sicherheit, guter Regierungsführung, Klimawandel, HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose sowie Genderfragen. In der Verfolgung eigener Förderschwerpunkte in Afrika konzentriert sich das BMZ neben Good Governance und Wasser auf nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (einschließlich marktorientierter Landwirtschaft) sowie regionale Initiativen zur Friedenssicherung.

Schließlich erhebt das BMZ unter Ministerin Wieczorek-Zeul den Anspruch, auch internationale Rahmenbedingungen der Entwicklung mitzugestalten wie die Welthandelsordnung oder internationale Umweltregime. Nachdem in der WTO-Verhandlungsrunde bislang Ergebnisse ausgeblieben sind, die dem Anspruch an die Verhandlungen als einer Entwicklungsrunde gerecht werden könnten, konzentriert sich das BMZ im Rahmen der EU-Präsidentschaft aktuell auf einen Abschluss der Verhandlungen über die Economic Partnership Agreements (EPAs). (Vgl. dazu Kapitel 3)

Auf der Ebene der übergreifenden Grundsätze angesiedelt ist ein neuer Kriterienkatalog, der bei allen länderbezogenen Entscheidungen – etwa über Ausweitung, Neuausrichtung oder Einschränkung der Zusammenarbeit mit einem Land – als Richtschnur dienen soll. Der neue Katalog verfeinert den alten Katalog von 1991; weiterhin umfasst er fünf Kriterien, nun jedoch mit je drei Unterpunkten. Die Vorgabe, das staatliche Handeln solle entwicklungsorientiert sein, wird konkretisiert – es soll sich unter anderem an den Millenniumszielen ausrichten. Der neue Katalog fordert ausdrücklich die Beachtung „aller“ (nicht „der“) Menschenrechte und fasst die Kriterien Rechtssicherheit und Beteiligung der Bevölkerung genauer; so ist die „verantwortliche Rolle des Parlaments“ hinzugefügt worden. Betont werden die Leistungsfähigkeit des Staates sowie eine kooperative und friedensorientierte Außenpolitik als neue Oberkriterien.

Wie schlagen sich die Konzepte und Handlungsabsichten, die ein sehr breites Spektrum abdecken, in der Zuteilung von Ressourcen nieder?

## **1.2 Der Kampf um die Quote**

Die finanzielle Ausstattung der Entwicklungspolitik wird in der Öffentlichkeit heftig diskutiert. Vor allem im Umfeld der G8-Gipfel häufen sich die Forderungen an die OECD-Länder, ihre Leistungen erheblich zu erhöhen. Dem öffentlichen Erwartungsdruck erliegen die G8, wie zuletzt in Heiligendamm, mit zunehmend intransparenten finanziellen Ankündigungen zur Hilfe für Afrika. Die Zusagen zur Verdoppelung der Hilfe für Afrika bis 2010, wie sie – in klarer Konkurrenz zur längerfristig angelegten innerafrikanischen NePAD-Initiative – von der britischen Ratspräsidentschaft beim Gipfel 2005 in Gleneagles initiiert wurden, lehnen sich an die Vorstellung eines „big push“ des UN-Millennium Project (Sachs Report) an. Es gibt jedoch berechtigte Einwände gegen die Empfehlung des Sachs Reports. Insbesondere wird auf die begrenzte Fähigkeit vieler Entwicklungsländer verwiesen, die Mittel angesichts ihrer schwachen administrativen Strukturen sachgerecht einsetzen zu können. Wenn Tempo und Ausmaß der Steigerungen auch umstritten sind, ist es doch unabweisbar, dass es zur Erreichung der MDGs zwingend erforderlich ist, die Leistungen der Entwicklungshilfe anhaltend und deutlich zu erhöhen.

Es ist daher erfreulich, dass die Bundesregierung den Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 2005 über die Anhebung der ODA der Europäischen Union (EU) mit herbeigeführt hat und mitträgt. Er besagt, dass die ODA bis 2010 auf 0,51 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens erhöht werden soll.

Die Frage ist aber, ob die Anstrengungen der Bundesregierung ausreichen, um diese Zusage einzuhalten. Die deutsche ODA-Quote sank zu Beginn der rot-grünen Regierungszeit auf 0,27 Prozent und verharrte dort bis 2002. Seitdem ist die über 0,28 Prozent in 2003 auf 0,36 Prozent in 2005 gestiegen und erreicht diesen Wert auch 2006. Der Anstieg ist jedoch vor allem die Folge von Schuldenerlassen, insbesondere zwei sehr großen Erlassen für den Irak und Nigeria. Diese Quelle „Minderungen des Bundesvermögens“ trug 2003 knapp 19 Prozent und 2004 etwa 11 Prozent zur deutschen ODA bei, 2005 hingegen gut 39 Prozent und 2006 immer noch bei 26 Prozent.

Die Anrechnung der Schuldenerlasse auf die ODA-Quote ist strittig; das BMZ rechtfertigt jedoch diese Praxis – die mit den DAC-Richtlinien übereinstimmt – mit dem Hinweis darauf, dass die Schuldenerlasse der jüngeren Zeit stets mit der Armutsbekämpfung verknüpft gewesen seien. Ungeachtet dessen führt das Verfahren zu statistischen Effekten, die den Trend verzerren: große Schuldenerlassungen erscheinen als einmalige starke Anstiege der ODA-Beträge. Das DAC sagte deshalb für die Gesamtheit der Geber schon 2005 richtig voraus, dass die globale ODA 2006 niedriger ausfallen würde als im Vorjahr. Sie ist in der Tat im Jahr 2006 erstmals seit 1997 inflationsbereinigt um 5,1 Prozent gesunken. Die ODA-Quote aller DAC-Mitglieder sank von 0,33 Prozent auf 0,30 Prozent des Sozialprodukts. Für Deutschland sieht die Bilanz günstiger aus: Die ODA-Quote blieb bei 0,36 Prozent und der Betrag der ODA ohne Berücksichtigung von Schuldenerlassen ist um fast 13 Prozent gestiegen.

Ein Problem der ODA-Quote liegt auch darin, dass sie eine relative Größe ist: sie bemisst die Leistungen im Vergleich zum Bruttoinlandseinkommen. Steigt es stark, müssen die Entwicklungsleistungen überproportional steigen, um zu einer Erhöhung der Quote zu kommen. Insofern kommt dem Haushalt des BMZ erhebliche Bedeutung zu. Der Etat zeigt erfreulicherweise steigende Tendenz. Er ist in den letzten beiden Jahren jeweils um rund 300 Millionen € gesteigert worden und soll 2008 und in den drei Folgejahren jeweils um 750 Millionen € - als erweiterte Hilfe für Afrika – erhöht werden. Trotz dieser beachtlichen Erhöhung ist es jedoch – wie auch des BMZ einräumt – so gut wie sicher, dass damit die angestrebte ODA-Quote von 0,51 Prozent im Jahr 2010 nicht erreicht wird. Die Herausforderung, weitere Finanzquellen für Entwicklungsleistungen zu erschließen, bleibt bestehen. Neben der Flugticketsteuer, die nach wie vor in der Diskussion ist, aber wenig Chancen auf eine Einführung hat, zeichnet sich im Kontext des Klimaschutzes jetzt die Perspektive ab, Mittel aus dem Handel mit Emissionszertifikaten für Entwicklungszwecke einzusetzen. Im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der deutschen Zusagen zur Mittelsteigerung wird es für die Bundesregierung immer dringlicher, schlüssige Aussagen zu machen, wie sie die Erhöhung der ODA-Quote sicherstellen will. Eine solche Erklärung hat bereits der DAC-Prüfbericht 2005 von der Bundesregierung gefordert.

### **1.3 Regionale und sektorale Verteilung der Entwicklungszusammenarbeit**

Die häufig geäußerte Kritik, die EZ orientiere sich nicht ausreichend an der Armutsminderung und insbesondere an den MGDs, wird damit begründet, dass ein zu geringer Anteil der ODA für soziale Grunddienste aufgewandt wird. Dazu zählen Grundbildung, Gesundheit, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung und Maßnahmen gegen Unterernährung von Kindern. Auch die nicht ausreichenden Zuwendungen an die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) stehen in der Kritik.

Der Anteil der deutschen bilateralen EZ, der den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) zugute kommt, ist seit Ende der 1990er Jahre erfreulicherweise deutlich gestiegen und liegt nun bei rund einem Drittel. Unter den zehn größten Empfängerländern waren 2005 sechs mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und zwei LDCs (Afghanistan und Nepal). Um zu beurteilen, ob das sachgerecht ist, müssten die Unterschiede zwischen den Ländern von Fall zu Fall berücksichtigt werden; zum Beispiel leben allein in Indien mehr Menschen und nach den Zahlen der Weltbank auch mehr absolut Arme als in ganz Afrika. Ein Blick auf die regionale Aufteilung zeigt, dass der ärmste Subkontinent – Afrika südlich der Sahara – den größten Anteil der Mittel des BMZ erhält, und zwar anders als die übrigen Regionen fast nur in Form von Zuschüssen. Wenn das BMZ die Zahl der Partnerländer weiter verringert, sollte der Fokus – im Sinne des Europäischen Konsenses zur Entwicklungspolitik – auf die ärmsten Länder gerichtet werden. Allerdings kann es auch in großen Schwellenländern wie z.B. Brasilien weiterhin sinnvoll sein, armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit aufrecht zu erhalten,

um die von der Zivilgesellschaft freigesetzten gesellschaftlichen Dynamiken politisch zu stützen.

Ebenso wichtig wie die Verteilung auf Länder ist die Frage, ob soziale Grunddienste vernachlässigt werden. Dazu betont das BMZ, dass die MDGs zwar vorgeben, welche Wirkungen erreicht werden sollen, nicht aber, auf welche Weise das geschehen soll. Soziale Ziele sind nicht allein durch Ausgaben für soziale Grunddienste erreichbar, sondern erfordern auch zum Beispiel Investitionen in die physische Infrastruktur – von der Relevanz guter Regierungsführung für diese Aufgaben einmal ganz abgesehen. Wie viel die (deutsche) EZ zur Erreichung der MDGs beiträgt, lässt sich daher nicht einfach aus dem Anteil der für soziale Grunddienste aufgewandten Mittel ableiten.

Dennoch ist dieser Anteil nicht bedeutungslos. Erstens kann so eingesetzte EZ nachweisbare und deutliche Verbesserungen erreichen; international finanzierte Gesundheitsprogramme in armen Ländern haben sich zum Beispiel als recht wirksam erwiesen. Zweitens stellen Sozialausgaben ebenfalls Investitionen in wirtschaftliches Wachstum dar. So kann ein besserer Gesundheitszustand nicht nur eine Folge wirtschaftlicher Entwicklung sein, sondern auch eine ihrer Ursachen. Ähnliches gilt für Bildung.

Nach den verfügbaren Zahlen haben Grundbildung und Gesundheit einen niedrigen Stellenwert in der bilateralen deutschen EZ, während der Wassersektor zu deren Schwerpunkten gehört. In der Rahmenplanung des BMZ für die Jahre 2006 und 2007 sollten von den Neuzusagen 2006 rund 15 Prozent und 2007 etwa 26 Prozent für „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“ eingesetzt werden, für Umwelt- und Ressourcenschutz 19 Prozent bzw. 11 Prozent, für „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ 14 Prozent (2006) bzw. 11 Prozent (2007). Für Energie waren jeweils über 6 Prozent vorgesehen. Von den sozialen Grunddiensten findet sich nur der Wassersektor mit knapp 17 Prozent bzw. 15 Prozent (2007) unter den größten Posten. Dagegen entfielen 2006 unter 1 Prozent und 2007 unter 4 Prozent auf Bildung; für „Gesundheit, HIV/AIDS und Familienplanung“ waren es 6 Prozent bzw. 6,5 Prozent. Die Beträge der Zusagen für Bildung in 2006 und 2007 liegen zusammen um fast die Hälfte unter dem vom BMZ in 2004 selbst gesetzten Zielwert von 120 Millionen Euro pro Jahr für Grundbildung allein.

Es ist zu berücksichtigen, dass diese Zahlen verzerrt sind. Aufgrund von mehrjährigen Zusagen ist jeweils nur ein Teil der Empfängerländer erfasst. Dennoch stützen die Zahlen die Kritik, dass die bilaterale EZ für Bildung und – weniger eindeutig – für Gesundheit relativ wenig Geld bereitstellt. Erhebliche für Gesundheit zweckgebundene Mittel vergibt das BMZ multilateral, insbesondere an den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria. Nach eigenen Angaben stellte es seit 2002 rund 300 Millionen Euro jährlich für die AIDS-Bekämpfung in Entwicklungsländern zur Verfügung. Die Summe soll über 400 Millionen € im Jahr 2007 auf 500 Millionen € jährlich ab 2008 erhöht werden. Aber wenn Deutschland den seiner Wirtschaftskraft entsprechenden Anteil der für

diesen Zweck nötigen globalen ODA leisten wollte, müsste sie mehr als verdoppelt werden. Das „Aktionsbündnis gegen Aids“ fordert seit Jahren eine starke Erhöhung, zu der die Bundesregierung jedoch beim Gipfel in Heiligendamm nur bedingt bereit war. Im Zusammenhang der dort in Aussicht gestellten Mittel in Höhe von 60 Milliarden € in den nächsten fünf Jahren verpflichtete sich die Bundesregierung auf die Bereitstellung von vier Milliarden € in den nächsten acht Jahren, also 500 Millionen € jährlich.

Dennoch bleibt die Forderung bestehen, dass das BMZ ein stärkeres Engagement im Bildungs- und Gesundheitssektor zeigen sollte. Das Argument, die Verwendung der deutschen ODA werde nicht vom BMZ einseitig festgelegt, sondern müsse den Plänen des jeweiligen Partnerlandes entsprechen, trifft zwar zu (vgl. unten zum Paris-Prozess). Aber das BMZ nimmt ebenso wie andere Geber – von denen viele den Anteil der Grundbildung an ihrer EZ in den vergangenen Jahren stark erhöht haben – nach wie vor starken Einfluss auf die Prioritätensetzung im Partnerland. Der globale Bedarf an Hilfe für Gesundheitsdienste ist ebenso wie für Grundbildung nicht gedeckt, und das Gesamtvolumen der ODA muss steigen. Es ist nicht zu erwarten, dass viele Partnerländer zusätzliche Hilfe für Bildung und Gesundheit ablehnen würden. Allerdings kann im Sinne einer Arbeitsteilung mit anderen Gebern dort, wo Bildung und Gesundheit bereits stark gefördert werden, Zurückhaltung seitens des BMZ sinnvoll sein. Dass dies der Grund der niedrigen Ansätze für diese Sektoren wäre, ist aber bisher nicht erkennbar. Auch ein Hinweis auf die deutschen Anteile an multilateral erbrachten Leistungen im Bereich sozialer Grunddienste verfängt nicht.

#### **1.4 Ein neuer Hebel zur koordinierten Armutsbekämpfung der Geber:**

##### **der Paris-Prozess**

Im Zentrum der Maßnahmen, mit denen das BMZ seine EZ stärker an Armutsbekämpfung ausrichten will, steht die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Steigerung der Wirksamkeit der EZ vom März 2005. Diese haben rund hundert Vertreter von Geber- und Partnerländern sowie internationale Entwicklungsorganisationen im Februar 2005 verabschiedet und sich damit insbesondere zu fünf Prinzipien bekannt:

- (1) Ownership (Eigenverantwortung): Die Partnerländer sollen die Führung in der Armutsbekämpfung übernehmen, indem sie nationale Entwicklungspläne und -prioritäten ausarbeiten. Dazu zählen Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (PRSPs), die hochverschuldete Länder für einen Schuldenerlass vorlegen.
- (2) Alignment: Die Geberländer sollen ihre Hilfe an den Strategien des Partnerlandes ausrichten und besser vorhersehbar machen. Sie sollen – als Voraussetzung dafür – den Aufbau der Institutionen des Partners unterstützen und ihre Hilfe dann über seinen Staatshaushalt leiten.
- (3) Harmonisierung: Die Geber sollen ihr Vorgehen untereinander abstimmen und unter anderem

dafür sorgen, dass Partnerländer nicht mehr zahlreichen verschiedenen Verfahren und Berichtspflichten entsprechen müssen.

(4) Wirkungsorientierung: Die EZ soll an ihren Wirkungen statt am Aufwand gemessen werden.

(5) Gemeinsame Rechenschaftspflicht: Für Fortschritte in der Entwicklung sollen Geber und Nehmer in einem transparenten Prozess gemeinsam gegenüber der Öffentlichkeit einstehen.

Das BMZ hat im Einzelnen ausgearbeitet, wie diese Prinzipien in der eigenen Arbeit umgesetzt werden sollen:

- Um die *Ownership der Partner* zu fördern, soll die Erarbeitung von nationalen Strategien unter Beteiligung der Zivilgesellschaft etwa mit Fortbildung und Beratung unterstützt werden. Die nationalen Strategien haben laut BMZ „in der Regel drei Pfeiler“: Entwicklungsfreundliche Rahmenbedingungen wie Achtung der Menschenrechte, Demokratie und Dezentralisierung; eine Verbesserung der staatlichen Leistungen bei sozialen Grunddiensten für Arme und bei der Gleichstellung der Geschlechter und dem Umweltschutz; sowie breitenwirksames Wirtschaftswachstum (pro-poor growth).

- Im Sinne des *Alignment* will das BMZ seine Länderkonzepte soweit wie möglich aus den nationalen Strategien ableiten oder damit in Übereinstimmung bringen. Gleichzeitig sollen sie aber die jeweiligen Armutsursachen detailliert benennen und daraus die Schritte der deutschen EZ herleiten. Ähnliches gilt für Schwerpunktstrategiepapiere, in denen das Vorgehen in Förderschwerpunkten für das jeweilige Land genauer geplant wird, und für länderübergreifende Sektorkonzepte. Beide sollen jeweils auch ausführen, über welche Wirkungsketten die Förderung im Schwerpunkt bzw. Sektor zur Erreichung der MDGs beiträgt. Die Hilfe zur Stärkung der Institutionen der Partnerländer – etwa Finanzverwaltung, Planungs- und Steuerbehörden – soll erhöht werden (Kapazitätsaufbau), damit diese sich an der Planung beteiligen und die Abwicklung der Vorhaben zunehmend selbst übernehmen können.

- Zum Zwecke der *Harmonisierung* will das BMZ häufiger im Verbund mit anderen Gebern (sowie den Partnerländern) planen und Missionen gemeinsam entsenden; das Ideal sind gemeinsame Hilfsstrategien (Joint Assistance Strategies, JAS). In Uganda, für das eine Joint Assistance Strategy vorliegt, verzichtet das BMZ bereits auf ein eigenes Länderkonzept. Im Sinne der Arbeitsteilung will das BMZ die Zahl seiner Partnerländer weiter verringern (Länderkonzentration) sowie inhaltliche Schwerpunkte setzen, wo die deutsche EZ ihre spezifischen Stärken sieht – etwa bei Wasser und Abwasser, Governance/Demokratisierung/Dezentralisierung, Finanzsystemen und Mikrofinanz sowie erneuerbaren Energien. Dies soll auch das Profil der deutschen EZ schärfen. Angestrebt wird, dass die Geber – besonders die der EU – sich aufteilen, wer in einem Partnerland für jeweils einen Sektor als führender Ansprechpartner auftritt und die Verantwortung für die Durchführung der Programme übernimmt, während andere sich lediglich finanziell beteiligen oder zurückziehen. Entsprechend plant

das BMZ eine stärkere Beteiligung an Gemeinschaftsfinanzierungen – sei es in der Form von direkter Budgethilfe für den Staatshaushalt des Partnerlandes (oder einzelne Haushaltslinien), sei es in der Form von Korbfinanzierungen, bei denen mehrere Geber ihre Hilfe für ein Programm auf einem eigenen Konto zusammenführen (so behalten sie mehr Kontrolle über den Abfluss als im Fall von Budgethilfe).

- Die *Wirkungsorientierung* wird gerade im Hinblick auf das Ziel der Armutsbekämpfung hoch eingeschätzt. Der tatsächliche Nutzen soll im Fokus der Entwicklungsanstrengungen stehen, so dass sich wirkungsorientiertes Management (Management for Development Results) auf alle Phasen der Programme erstreckt. Ein entsprechender methodischer Ansatz ist zwischen dem BMZ und den staatlichen Durchführungsorganisationen in der Diskussion. Auch in den Partnerländern will das BMZ Hilfe zum Kapazitätsaufbau leisten. Das Ministerium hat sich zudem daran beteiligt, im Rahmen des Armutnetzwerks des DAC ein „ex ante Poverty Impact Assessment“ zu entwickeln, das es erlauben soll, mit vertretbarem Aufwand festzustellen, ob in einem Sektor infolge gemeinsamer Programme von Gebern und Partnerland Verbesserungen eingetreten sind.

- Ein Nachweis der Wirksamkeit jeweiliger Beiträge ist auch Voraussetzung für eine *transparente Rechenschaftslegung*. Diese soll gegenüber Öffentlichkeit und Parlament insbesondere des Partnerlandes erfolgen.

### **1.5 Der Paris-Prozess: Probleme und offene Fragen**

Der Ansatz, zur Förderung der MDGs sehr stark auf die Umsetzung des Paris-Prozesses zu setzen, wirft eine Reihe von Fragen auf. Erstens und grundsätzlich verlieren die hauseigenen Konzepte des BMZ immer mehr an Bedeutung, je mehr sich das BMZ an Strategien der Partnerländer orientiert und mit anderen Gebern abstimmt. Die Geber-Harmonisierung und die Eigenverantwortung des Partnerlands sind zweifellos wichtig. Für die Armutsbekämpfung kommt es jedoch auch darauf an, welcher Art die gemeinsam verfolgten Pläne sind. Das BMZ räumt ein, dass besonders PRSPs in vielen Ländern ein Fortschritt sind, aber doch noch Mängel aufweisen – sie vernachlässigten etwa produktive Investitionen und enthielten keine klaren Prioritäten. Um solche Pläne im Dialog mit den Partnern besser auf Armutsminderung auszurichten, bedarf es eigener Vorstellungen und Konzepte. Ausschließlich auf den Paris-Prozess abzuheben genügt hier nicht, zumal in der Praxis die Geber zumindest in afrikanischen Ländern weiter Einfluss auf die nationalen Pläne nehmen – möglicherweise sogar mehr als zuvor (vgl. auch unten in Kap. 1.6 zu Mosambik). Zweitens stellt sich die Frage nach den Wirkungsketten. Armutsbekämpfung mittels struktureller Veränderungen anzustreben und insbesondere Verbesserungen der Regierungsführung und der öffentlichen Verwaltung zu fördern, ist im Prinzip auch aus Sicht von NGOs sinnvoll. Es ist zudem eine Voraussetzung für den Übergang zu mehr Budgethilfe und dafür, dass Partnerländer mehr Mittel

aus Steuern selbst aufbringen. Welche Maßnahmen zur Verbesserung der Regierungsführung oder zur Wirtschaftsförderung tatsächlich zur Armutsminderung beitragen, ist jedoch eine offene Frage. Man muss sie laut BMZ im Einzelfall für das jeweilige Land untersuchen. Dabei stehen vermeintlich sichere Annahmen schnell zur Disposition. Neuere Untersuchungen haben einige verbreitete Annahmen darüber, wie man Wirtschaftswachstum begünstigt, als unzutreffend kritisiert – so die, dass Freihandel armen afrikanischen Ländern stets nutze, dass der Abbau von Bürokratie per se zu wirtschaftlicher Dynamik im informellen Sektor führe und dass Agrardienstleistungen und Dienstleistungen an Unternehmen im Wesentlichen privat erbracht werden könnten. Vielmehr sei öffentliche Agrar- und Unternehmensförderung nötig, und die Marktöffnung müsse langsam und graduell erfolgen<sup>1</sup>. Dass der neue Kriterienkatalog des BMZ vom Januar 2007 eine breitenwirksame Wirtschafts- und Finanzpolitik belohnen will und nicht mehr wie der alte eine unspezifisch verstandene marktfreundliche Wirtschaftsordnung, ist insofern auf der Ebene der BMZ-Grundsätze ein Gewinn.

Auch das Ausmaß der Fortschritte bei der Geber-Harmonisierung ist unklar. Eine Initiative für mehr Arbeitsteilung in der EU hat Bundesministerin Wieczorek-Zeul gemeinsam mit ihren Kollegen aus Portugal und Slowenien im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft ergriffen. Dies ist begrüßenswert und zeigt, dass das BMZ dem Thema Gewicht beimisst. In der eigenen Förderpraxis hält sich das BMZ jedoch eher zurück. Eine schriftliche Frage im Bundestag zur Koordinierungsfunktion im Gesundheitssektor wurde daraufhin beschieden, dass das BMZ lediglich im Unterbereich HIV/AIDS in Tansania solche Funktionen übernommen hat<sup>2</sup>. Eine breitere Studie, die das BMZ anfertigen ließ, ergab zudem, dass der Übergang zu gemeinsamen Strategien mehrerer EU-Geber in fünf afrikanischen Ländern (Joint Assistance Strategies) die Verminderung der Zahl der Geber pro Sektor zwar als Ziel enthält. Aber konkrete Schritte sind nicht enthalten, sondern werden vorher oder nachher in eigenen Verfahren ausgearbeitet. In Sambia und Tansania, wo Erfahrungen damit vorliegen, ist die Zahl der Geber pro Sektor kaum gesunken – die Geber sind offenbar wenig willens, sich im Sinne der Kooperation zurückzunehmen. Ein weiteres Hindernis für abgestimmtes Handeln im Geberverbund ist die Dominanz außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Interessen individueller Geber. Gerade in den rohstoffreichen Ländern Afrikas spielen neue, in den DAC-Prozess nicht eingebundene Geber wie China eine wichtige Rolle.

Parallel zu den Bestrebungen, die deutsche EZ mit dem Paris-Prozess zu verbinden, gibt es Bestrebungen zu einer institutionellen Reform der deutschen Durchführungsorganisationen. Sie ist nach Überzeugung des BMZ dringlich; es sieht sich in dieser Auffassung durch den DAC-Prüfbericht von 2005 bestätigt. Zum einen behindert das Nebeneinander verschiedener

---

1 Christian von Drachenfels und Tilman Altenburg, Stärkung privatwirtschaftlicher Wachstumsdynamik in Subsahara-Afrika; in: Stephan Klingebiel (Hrsg.), Afrika-Agenda 2007, Ansatzpunkte für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft, DIE-Discussion Paper, Bonn 2006, S. 99-106

2 Fragen des Abg. Karl Addicks zur schriftlichen Beantwortung 2/189 und 2/190 für den Monat Februar 2007

Durchführungsorganisationen und die Trennung von Finanzieller (FZ) und Technischer Zusammenarbeit (TZ) sowohl die Gesamtsteuerung als auch die Mitwirkung an der Geberkoordination. Das BMZ strebt daher eine „EZ aus einem Guss“ und eine Integration von FZ und TZ an, die über die von der KfW und der GTZ vorgeschlagene engere Kooperation beider Häuser hinausgeht. Zum anderen benötigt das BMZ eine stärkere Vertretung in den Partnerländern selbst, da die Abstimmung mit den Partnern und den anderen Gebern zunehmend dort stattfinden wird.

Nach einem kühnen Anlauf im Jahr 2006 scheint der Prozess nun ins Stocken geraten zu sein. Die verschiedenen Modelle, die die Beratungsfirma Price Waterhouse Cooper entwickelt hat, sind einer Begutachtung durch den Bundesrechnungshof unterzogen worden. Danach sieht es so aus, dass die Bildung einer einheitlichen Agentur unter dem Dach der gtz an der fehlenden Banklizenz scheitern dürfte. Eine Zusammenführung unter dem Dach der KfW hingegen würde das Entwicklungsgeschäft in die Verantwortung des Bundesministeriums der Finanzen verlagern – eine Lösung, die unter Entwicklungspolitikern aller Fraktionen auf wenig Gegenliebe stößt. Als erster Schritt wird nun eine Zusammenführung der noch separaten Teile der TZ unter dem Dach der gtz favorisiert. Es geht also um eine Zusammenführung der TZ im weiteren Sinne. Diese Maßnahme löst jedoch nicht das Problem der Trennung von finanzieller und technischer Zusammenarbeit. Der Effekt in den verschiedenen Entwicklungsländern im Hinblick auf die einheitliche Vertretung der deutschen EZ könnte dennoch merkbar sein. Es ist jedoch nicht mehr als eine Zwischenlösung.

### **1.6 Programmorientierter Mehr-Ebenen-Ansatz**

Die Wirkung von strukturellen Hebeln allein ist fraglich, vor allem wenn - wie leider häufig - nicht alle Geber gegenüber einem Partner an einem Strang ziehen. Erfolgversprechender scheint die Verbindung von Fördermaßnahmen auf Mikro-, Meso- und Makroebene, von Projekten und sektorbezogenem Politikdialog. Diesen Mehrebenen-Ansatz rechnet das BMZ selbst zu den Stärken der deutschen EZ. Es wäre verfehlt, die mit diesem Ansatz verbundene Programmfinanzierung zugunsten des Paris-Prozesses aufzugeben.

Dazu sind zwei Gutachten zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 in den Pilotländern Vietnam und Mosambik aufschlussreich<sup>3</sup>. In Mosambik hat das BMZ mit dem Mehr-Ebenen-Ansatz in drei Provinzen im Bildungssektor dazu beigetragen, das Bildungswesen zu verbessern und einheimische Institutionen zu stärken. Die Förderung war eng mit anderen Gebern abgestimmt, von denen viele ebenfalls im Bildungssektor tätig sind. In Vietnam hat die deutsche EZ einerseits in Schritten, die mit anderen Gebern (vor allem aus der EU) koordiniert waren, kleine und mittlere Unternehmen gefördert und zugleich die Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen unterstützt. Dies hat

---

3 Frank Bliss mit Stefan Neumann, Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 in dem Pilotland Vietnam: Länderdarstellung, Remagen/Bonn, April 2005; Michael Hagedorn, Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 in dem Pilotland Mosambik: Länderdarstellung, o.O., Mai 2005.

dem Gutachten zufolge auf beiden Ebenen Wirkung erzielt und ist ein Erfolg versprechender Ansatz zur Schaffung von Arbeitsplätzen und damit zur Armutsminderung. Andererseits hat die deutsche EZ im Forstsektor bilateral (Deutschland ist hier der bei weitem größte Geber) ähnliche Wirkungen erreicht; so hat sie mittels der Kombination von Projekten und Politikdialog zur Reform einer verkrusteten Behörde beigetragen.

Die Verzahnung direkter und indirekter Maßnahmen und Programme zur Armutsbekämpfung hat auch im DAC-Prüfbericht von 2005 als Merkmal deutscher Entwicklungszusammenarbeit Erwähnung gefunden. Der Bericht begrüßt im Prinzip die Mischung aus direkten und indirekten Ansätzen der Armutsbekämpfung und die Hilfe des BMZ für von anderen Gebern wenig beachtete Sektoren wie Umweltschutz und Demokratieförderung. Er fordert das BMZ aber auf, besser darzulegen, dass die Mischung stimmt und die indirekten Ansätze tatsächlich wirksam sind.

Zu einem ähnlichen differenzierten Schluss ist Ende 2004 die Querschnittsauswertung „Armutsorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ gekommen. Sie fand anhand von 24 Evaluierungsberichten aus den Jahren 2002-03 heraus, dass die Vorhaben mehrheitlich armutsorientiert waren und insbesondere die zielgruppennahen Maßnahmen erkennbar armutsmindernd gewirkt haben. Kritik übte sie jedoch an der konkreten Ausgestaltung: Sie bemängelte, dass indirekte Armutswirkungen in der Konzeption vieler Vorhaben kaum benannt oder begründet und die tatsächlich eingetretenen Wirkungen speziell auf arme Menschen nicht genügend erfasst worden waren. Insbesondere bei Maßnahmen zur Verbesserung der Regierungsführung, etwa Korruptionsbekämpfung, müsste sich laut der Auswertung trotz langer Wirkungsketten der Nutzen für Arme deutlich besser erkennen lassen. In der Konzeption der neuesten Vorhaben hatte das BMZ dies nach eigenen Angaben bereits verbessert.

Auch für die Kooperation der staatlichen EZ mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben solche Mehr-Ebenen-Ansätze hohe Bedeutung. Entwicklungsbeiträge der NGOs sollen, soweit sie vom BMZ gefördert werden, mittelfristig ebenfalls in den Paris-Prozess einbezogen werden. Aus der Sicht der kirchlichen Entwicklungsarbeit ist die Komplementarität staatlicher und nichtstaatlicher Entwicklungsbeiträge eine erwünschte Leitgröße. Sie kann sich jedoch nicht einfach als Beteiligung an Regierungsprogrammen einstellen, sondern setzt eine breitere Beteiligung der Zivilgesellschaft in den jeweiligen Ländern voraus. Es wäre eine technokratische Verkürzung des Entwicklungsverständnisses, wenn grundlegende soziale Wandlungsprozesse, um die es bei der Armutsbekämpfung geht, allein als Resultat einer regierungsamtlichen Programmatik verstanden würden. Sie realisieren sich vielmehr in Reaktion auf Meinungsbildungsprozesse, lokal induzierten Wandel und politischen Druck in der Öffentlichkeit. Dabei handelt es sich in der Regel um längerfristige Prozesse. Die OECD-Leitlinien zur Armutsbekämpfung, die sich stärker mit inhaltlichen Aspekten der Entwicklung auseinandersetzen, tragen dem durchaus Rechnung.

Nüchternheit ist daher angebracht, wenn es um eine reale Einschätzung der instrumentalen Elemente des Paris-Prozesses geht. Das macht u.a. eine Untersuchung der Global Economic Governance Programme zur Situation in Mosambik deutlich.<sup>4</sup> Danach haben dort Alignment, Geberkoordination und Budget- und Programmhilfen lediglich die Form geändert, wie die Geber Einfluss nehmen: Nicht mehr mittels Konditionen, sondern indem sie an der Politikformulierung mitwirken und quasi mitregieren. Die Belastung der Verwaltung mit der Abwicklung der Hilfe ist noch gestiegen, weil die Koordination zusätzlich zu weiter laufenden konventionellen Projekten geleistet werden muss. Ein „pathologisches Gleichgewicht“ ist entstanden: Die Regierung entspricht den Vorlieben der Geber auf dem Papier, damit Programm- und Budgethilfen fließen, aus denen ein Teil in die Taschen der herrschenden Elite fließt. Die Geber dulden dies – teils weil sie die realen Fortschritte bei den Sozialdiensten nicht gefährden wollen, teils weil sie uneinig sind oder ihr Personal zu schnell wechselt, um dem Spiel gewachsen zu sein. Dies ist laut der Studie typisch für Länder, die stark von Hilfe abhängen.

### **1.7 Partnerschaften mit der Wirtschaft: Priorität für Armutsbekämpfung?**

Für eine nachhaltige Armutsbekämpfung wird zunehmend auch ein stärkeres Engagement der Wirtschaft gefordert. Ökonomische Aspekte gewinnen auch dort an Bedeutung, wo es um soziale Entwicklung geht. Systeme sozialer Sicherung können langfristig nur tragfähig sein, wenn sie sich auf national aufgebrachte finanzielle Ressourcen stützen können. Wenn jedoch Wachstum gefördert wird, soll es zunächst den Armen zugute kommen und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit stärken.

Zu einem solchen pro-poor growth hat das BMZ ein Papier vorgelegt, das dieses Ziel sehr breit fasst – zum Beispiel gehören der Aufbau von Krankenversicherungen und Investitionen in die Grundbildung dazu. Es zeigt recht großes Vertrauen in die armutsmindernden Folgen von Bürokratie-Abbau und ausländischen Direktinvestitionen einschließlich Public-Private Partnerships. Spezifischer ist eine empirische Studie über Armutsminderung infolge von Wachstum in 14 Ländern angelegt, an der sich das BMZ beteiligt hat. Eines ihrer Ergebnisse lautet, dass die Förderung der ländlichen Wirtschaft besonders wichtig ist, wenn Wachstum zu Armutsminderung beitragen soll. Dies gilt besonders für Afrika südlich der Sahara. Vor diesem Hintergrund ist unverständlich, dass das BMZ gerade diesem Sektor lange Zeit sehr wenig Aufmerksamkeit geschenkt und die Aufwendungen für integrierte ländliche Entwicklung reduziert hat, obwohl hier ein komparativer Vorteil der deutschen EZ lag. Zudem lassen die BMZ-Konzepte für Afrika eine Abkehr von der Förderung der Kleinlandwirtschaft befürchten, obwohl diese ein wichtiger Faktor der Hungerbekämpfung ist.

---

4 Paolo de Renzio und Joseph Hamlon, *Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence*; Oxford 2007

Heikel sind auch Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, die „Public Private Partnerships (PPP). Wie die BMZ-Studie zu Vietnam verdeutlicht, sind dort in der Kooperation mit zumeist kleineren und mittleren einheimischen Firmen durchaus Arbeitsplätze und Einkommen geschaffen worden, während die Bilanz der PPPs mit europäischen Firmen in Vietnam im Hinblick auf die Armutsminderung eher durchwachsen ist. Generell beteiligt sich die deutsche EZ an privaten Investitionen, die nach Einschätzung des BMZ einen bedeutenden entwicklungspolitischen Nutzen erwarten lassen, den Zielen des BMZ entsprechen und ohne Zuschuss nicht zustande kämen. Das Programm hat das Verständnis von EZ und Wirtschaft füreinander gefördert und sinnvolle Vorhaben erbracht. Es treten jedoch auch Mitnahmeeffekte auf und die Frage, für was sich ein Partner in der Wirtschaft findet, kann zum Kriterium für die Verteilung eines Teils der EZ-Mittel werden. Nicht zufällig konzentrieren sich PPP-Projekte mit EU-Unternehmen auf Schwellenländer und Länder mit viel versprechenden Märkten. Inwieweit es im Gegenzug gelingt, privates Kapital zusätzlich in entwicklungsrelevante Vorhaben zu lenken, scheint bisher nicht klar. Die erste Evaluierung des Programms hat 2003 außerdem ergeben, dass viele PPP-Projekte isolierte Vorhaben ohne Bezug zu Länderstrategien waren und einheimische Behörden wenig Einfluss darauf hatten – das widerspricht dem Prinzip der Ownership.

### **1.8 EZ im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen: die Frage der Kohärenz**

Diese Schwierigkeiten verweisen auf ein Grundproblem: An die EZ werden in der Praxis auch Anforderungen herangetragen, die in anderen Interessen wurzeln und mit der Ausrichtung auf Armutsorientierung vereinbar sein können, aber nicht müssen. Insofern wird die EZ – unabhängig davon, ob das in der Absicht des BMZ liegt – auch von anderen Interessen beeinflusst als dem der Armutsbekämpfung.

Zu diesen Anforderungen zählt nicht zuletzt die Erwartung, dass die EZ einen Beitrag zur Verringerung der Terrorismus-Gefahr leistet. Die sicherheits- und außenpolitische Betrachtung kann durchaus in Konflikt mit entwicklungspolitischen Kriterien kommen – zum Beispiel mit dem, keine Diktaturen zu unterstützen. Zudem operiert die EZ nun teilweise unter den Bedingungen eines „Krieges gegen den Terror“, der von entwicklungspolitischen Überlegungen ungenügend beeinflusst scheint. Das Ausmaß des deutschen Engagements in Afghanistan ist zum Beispiel vom Interesse an der Eindämmung des Terrorismus beeinflusst. Das BMZ betont zwar, dass die deutsche EZ schon vor dem Sturz der Taliban in Afghanistan tätig war und ihre Arbeit danach weiterhin an Armutsminderung ausgerichtet ist. Die EZ – nicht nur die deutsche – ist dort jedoch Teil eines groß angelegten Versuchs, zum Zwecke der Terrorismus-Prävention den Aufbau eines modernen Staates militärisch wie politisch abzustützen. Das ist mit Eingriffen in interne Machtverhältnisse und mit Zielkonflikten verbunden – etwa zwischen Befriedung, Ausschaltung der Taliban sowie anhaltender Kontrolle über den Prozess. Es wäre erstaunlich, wenn dies die deutsche EZ nicht beeinflussen würde, zumal dann, wenn es eine

institutionelle Verknüpfung militärischer und ziviler Beiträge gibt.

Weitere Interessen, die in die Gestaltung der EZ einfließen, sind die, den Zuwanderungsdruck aus Afrika zu verringern und die Energiesicherheit durch Förderung des Zugangs zu alternativen Importquellen für Öl und Gas zu erhöhen, wie es das BMZ selbst in einem Diskussionspapier erwähnt. Auch Unterstützung in Ankerländern für deutsche (bzw. europäische) Positionen in der WTO zu gewinnen und die Absatzchancen deutscher Unternehmen zu begünstigen, mögen legitime politische Ziele sein. Doch daraus können sich ganz andere Folgerungen für die Ausrichtung der EZ – etwa die Verteilung auf Länder und Sektoren – ergeben als aus dem Primat der Armutsminderung.

Dass die EZ in der Praxis andere politische Ziele mit bedenken muss, ist unvermeidlich – umso mehr, je politischer sie vorgeht, das heißt je mehr sie die Institutionen in den Partnerländern sowie globale Regime zu beeinflussen sucht. Die Frage ist jedoch, wie gut das BMZ im Gegenzug die Gesichtspunkte der Armutsbekämpfung in die Gesamtpolitik einbringen kann. Hier hat es einige Fortschritte gegeben; insgesamt scheint aber der Einfluss des BMZ und generell der Entwicklungspolitik etwa auf die Agrar-, Handels- und Sicherheitspolitik eng begrenzt.

### **1.9 Armutsbekämpfung in der entwicklungspolitischen Debatte**

Die Entwicklungspolitik hat im ersten Halbjahr 2007, dem Jahr der Doppelpräsidentschaft Deutschlands in der G8 und der Europäischen Union, in erheblichem Maße öffentliche Aufmerksamkeit gefunden. Die großen Kampagnen der Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft „No excuse – Make poverty history“ und „Deine Stimme gegen Armut“ haben die Medien beherrscht; führende Politiker zeigten sich an der Seite populärer Künstler. Organisationen der Zivilgesellschaft suchten den Schulterschluss mit den Künstlern und verstärkten deren Forderungen, nicht zuletzt durch massenwirksame Inszenierungen wie die sog. White Band Days.

Man wird diesen Aktivitäten zugute halten müssen, dass sie ausgesprochen mobilisierend wirkten. Sie haben jedoch kaum zu einer differenzierten Sicht auf die Problemlagen in den Ländern beigetragen. Durch die Konzentration der Forderungen auf die Erhöhung der Finanzen haben sie vielmehr einer schwierigen Verengung der Problem- und Lösungswahrnehmung Vorschub geleistet. Das ist nicht diesen Kampagnen anzulasten, sondern eher der Politik, die nur wenig getan hat, das freigesetzte Engagement politisch weiter zu qualifizieren.

Mit Erstaunen ist festzuhalten, dass die politische Debatte im Parlament hinter den zivilgesellschaftlichen Beiträgen weitgehend unsichtbar geblieben ist. Obwohl der Bundestag mehrfach sogar in der sog. „Kernzeit“, d.h. in den Vormittagsstunden der Plenarsitzungstage, entwicklungspolitische Debatten anberaunt hatte, sind keine vertieften Überlegungen zur

Armutsbekämpfung in die Öffentlichkeit gelangt. Beobachter der beiden Afrikadebatten im Bundestag haben registriert, dass dort Armut und Armutsbekämpfung keine vorrangigen Bezugsgrößen waren. Auch der Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ) hat diese Lücke nicht geschlossen; von der Möglichkeit, in einer Anhörung die Problematik detaillierter zu durchdringen, hat er keinen Gebrauch gemacht.

Der Auszug der Armutssproblematik aus der entwicklungspolitischen Parlamentsdebatte deutete sich schon 2004 an, als die damalige Regierungsmehrheit beschloss, künftig auf die Einforderung eines Berichts zur Umsetzung der Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe zu verzichten. Das war nachvollziehbar, hatte sich doch die innovative Kraft dieser politisch-programmatischen Zielsetzung weitgehend erschöpft. Der Bundestag verzichtete jedoch darauf, an die Stelle dieser Berichtslegung eine andere Verpflichtung, etwa zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 zu setzen. Das Ergebnis ist unbefriedigend; zu konstatieren ist ein erhebliches Defizit an Argumentationskraft, sobald es über Absichtserklärungen hinausgeht. Erst kürzlich wurden Versuche im AWZ, sich auf dem Gebiet der Gesundheitspolitik in Entwicklungsländern durch die Einsetzung eines Unterausschusses eine neue Plattform für parlamentarische Expertise zu erschließen, von den Fraktionsführungen der Koalitionsparteien gestoppt.

### **1.10 Fazit**

Stärken die Veränderungen der letzten Jahre nun insgesamt die Ausrichtung der deutschen EZ am Ziel der Armutsminderung? Das scheint in vieler Hinsicht der Fall zu sein, vor allem was die Formulierung von Programmen angeht. Ungereimtheiten und Widersprüche sind aber nicht zu übersehen.

Das BMZ konzentriert sich derzeit stark auf den Paris-Prozess und sieht in ihm den Schlüssel zur wirksamen Armutsbekämpfung. Das ist insoweit richtig, als die Stärkung von Ownership und die Angleichung von Förderinstrumenten den Entwicklungsländern bessere Gestaltungschancen eröffnet. Die in diesem Kontext favorisierte Budgethilfe ist jedoch in vielen Ländern nicht unproblematisch, soweit diese nicht über die hinreichenden demokratischen Kontrollinstanzen verfügen. Von daher ist das BMZ gut beraten, wenn es die Qualitäten seiner programmorientierten, an mehreren Ebenen ansetzenden Praxis der Zusammenarbeit im Rahmen des Paris-Prozesses zur Geltung bringt.

Intern wird es für die weitere Ausgestaltung der Entwicklungspolitik unabdingbar sein, die Reform der Durchführungsstrukturen zu einem tragfähigen Ergebnis zu bringen. Abstimmungen mit den Partnerländern und mit anderen Gebern, wie sie der Paris-Prozess forcieren wird, sind mit einem zersplitterten Instrumentarium der EZ nicht überzeugend zu erbringen.

Die weitere konzeptionelle Ausgestaltung der Entwicklungspolitik muss unter dem Anspruch der

Armutsbekämpfung als ihrem überwölbenden Ziel stehen. Neue Herausforderungen sind nicht additiv aufzunehmen, sondern unter dem Fokus der Armutsbekämpfung zu sehen. Das gilt z.B. für den Klimawandel und seine Auswirkungen auf die Lebenssituation armer Bevölkerungsgruppen. Nur so kann es dem BMZ gelingen, seinen Einfluss auf eine kohärente Politikgestaltung wahrzunehmen und Konkurrenzen mit anderen Ressorts, die sich als solche der Zuständigkeit zeigen, zu vermeiden.

Unabdingbar für eine Entwicklungspolitik, die den Millenniums-Entwicklungszielen verpflichtet ist und am Ziel der Armutshalbierung festhält, ist ein politisch-parlamentarischer Diskussions- und Entscheidungsprozess, der Rechenschaftslegung und Transparenz fördert und damit den Rückhalt für dieses Politikfeld in der Öffentlichkeit nachhaltig sichert.

## **2 Armut und Menschenrechte:**

### **Chancen einer menschenrechtsorientierten Armutsbekämpfung**

*„Wherever men and women are condemned to live in extreme poverty, human rights are violated. To come together to ensure that these rights be respected is our solemn duty”.*

Mit diesen Worten wurde am 17. Oktober 1987 in Paris der Tag zur Beseitigung der Armut ins Leben gerufen, der sich in diesem Jahr zum 20. Mal jährt. Weltweit wird inzwischen anerkannt, dass Armut und Menschenrechtsverletzungen eng miteinander verwoben sind und sich gegenseitig bedingen. Vor allem im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen wird seit Jahren betont, dass Armut sowohl Ursache als auch Ergebnis von Menschenrechtsverletzungen ist. Bezeichnenderweise war der Menschenrechtstag am 10. Dezember 2006 dem Kampf gegen die Armut gewidmet.

Es ist daher naheliegend, die bislang im Politikkanon getrennten „Welten“ der Menschenrechtspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit enger zusammenzuführen. Für die Menschenrechtsarbeit bedeutet dies, dass sie den Armutskontext systematischer berücksichtigt. Die Entwicklungszusammenarbeit hingegen muss sich stärker der Menschenrechtsproblematik zuwenden. Ansatzpunkte hierfür bieten nicht zuletzt die UN-Millenniumsentwicklungsziele, die MDGs, deren Kernanliegen die Armutsbekämpfung ist.

Das ehrgeizige Versprechen der MDGs, die extreme Armut auf der Welt bis zum Jahre 2015 zu halbieren, ist aus menschenrechtlicher Sicht von herausragender Bedeutung. Die MDGs sind ein zentrales Programm mit verbindlichen Zielvorgaben (Benchmarks) auch für die Umsetzung verschiedener Menschenrechte.

- So steht das Ziel der Verringerung bzw. Beseitigung von Hunger in engem Zusammenhang mit der Umsetzung des Rechts auf Nahrung.
- Die Ziele der Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung und der Förderung der Geschlechtergleichheit auf allen Bildungsebenen sind Bestandteile menschenrechtlicher Verpflichtungen der Umsetzung des Rechts auf Bildung.
- Zielvorgaben zur Verringerung der Kindersterblichkeit, zur Verbesserung der Gesundheit von Müttern, zur Bekämpfung von HIV/AIDS und zur Bereitstellung erschwinglicher, unentbehrlicher Medikamente im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit haben wiederum unmittelbaren Bezug zum Recht auf Gesundheit.
- Das Ziel, den nachhaltigen Zugang der Menschen zu sauberem Trinkwasser zu ermöglichen, ist eine wichtige Forderung zur Umsetzung der Rechte auf Gesundheit, Nahrung und Wasser.
- Die angestrebten Verbesserungen der Lebensbedingungen von Slumbewohnern fügen sich ein in Verpflichtungen zur Umsetzung des Rechts auf angemessenes Wohnen.

Richtigerweise weist das im Jahr 2001 verabschiedete Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung eine Reihe menschenrechtlicher Bezüge auf. Einige Zielvorgaben beziehen sich ausdrücklich auf

Menschenrechte, so etwa die Aspekte „Recht auf Nahrung verwirklichen – Agrarreformen durchführen“, „Menschenrechte verwirklichen – Kernarbeitsnormen respektieren“ und „Gleichberechtigung der Geschlechter fördern“. Andere benennen zumindest Rahmenanforderungen, die auch aus menschenrechtlicher Sicht bedeutsam sind – etwa in Bezug auf die Teilhabe und Partizipation der Armen, soziale Sicherung, faire Handelschancen, Schuldenabbau, verantwortungsvolle Regierungsführung und menschliche Sicherheit.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat zudem einen Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007 vorgelegt, der in diesem Jahr fortgeschrieben werden soll. Dem 7. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung von 2005 zufolge soll er – ebenso wie das Aktionsprogramm 2015 – einem menschenrechtsorientierten Ansatz in der Armutsbekämpfung Rechnung tragen, so wie er vom UN-Hochkommissar für Menschenrechte formuliert wurde. Darüber hinaus wurde der 1990 eingeführte Kriterienkatalog des BMZ im Jahre 2006 überarbeitet; zwei der fünf Kriterien, die offiziell darüber entscheiden, ob und in welcher Form Deutschland mit einem Land entwicklungspolitisch zusammenarbeitet, sind eine armutsorientierte Politikgestaltung sowie die Achtung, der Schutz und die Gewährleistung *aller* Menschenrechte.

Die MDGs, das Aktionsprogramm 2015 sowie der Kriterienkatalog und der Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte des BMZ bieten allesamt gute Ansatzpunkte für eine menschenrechtsorientierte Armutsbekämpfung. Allerdings lässt sich ihr menschenrechtliches Profil schärfen. Eine stärkere menschenrechtliche Orientierung würde die bisherige Armutsbekämpfung nicht ersetzen, sondern ergänzen bzw. deren menschenrechtsrelevanten Merkmale stärker akzentuieren.

### **Ein schärferes menschenrechtliches Profil der Armutsbekämpfung**

Anknüpfend an die Diskussion um einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit, ist dreierlei vonnöten, um das menschenrechtliche Profil der Armutsbekämpfung zu schärfen:

(1) *Bei der Armutsbekämpfung ist ein klarer und deutlicher Bezug zu bereits etablierten Menschenrechtsnormen und -abkommen sinnvoll.* Sowohl die bürgerlich-politischen als auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sind fest in internationalen Menschenrechtsverträgen verankert, die ein Großteil der Staaten ratifiziert hat. Auch die sozialen Menschenrechte wie die Rechte auf Ernährung, Wasser, Wohnen, Gesundheit und Bildung, die für die Armutsbekämpfung eine zentrale Rolle spielen, sind also weithin anerkannt. Um diese für die Armutsbekämpfung in Wert zu setzen, ist es jedoch unabdingbar, dass die einschlägigen Menschenrechtsverträge und die inhaltliche Bedeutung der jeweiligen Menschenrechtsnormen wirklich bekannt sind und darauf Bezug genommen wird. Es gibt nach wie vor zahlreiche Missverständnisse zum Inhalt gerade der sozialen Menschenrechte, obwohl entsprechende

Konkretisierungen auf UN-Ebene längst vorgenommen wurden. Mitunter mangelt es auch nur an einem anwendungsbezogenen Verständnis dieser Rechte. Nach der einstimmigen Verabschiedung der freiwilligen Leitlinien für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung 2004 im Rat der FAO liegt für eines der sozialen Menschenrechte sogar ein Katalog mit politikfeldbezogenen Umsetzungsempfehlungen vor (siehe Kasten 1). Umso wichtiger ist es, klar darauf hinzuwirken, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in der alltäglichen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit zur Geltung gebracht werden. Das im Juni 2005 begonnene GTZ-Sektorvorhaben „Menschenrechte umsetzen in der Entwicklungszusammenarbeit“ bietet zu diesem Zweck dem BMZ und seinen Durchführungsorganisationen entsprechende Beratungsleistungen und Arbeitshilfen an; es entwickelt Orientierungshilfen, dokumentiert *good practices* und erprobt einen menschenrechtsorientierten Ansatz in den Pilotländern Guatemala und Kenia in Kooperation mit laufenden Vorhaben der deutschen EZ (vgl. Kasten 2).

(2) *Eine menschenrechtsorientierte Armutsbekämpfung erkennt bedürftige Menschen als Träger von Rechten an, deren Einhaltung von staatlicher Seite zu schützen und zu fördern ist.* Der entsprechende Perspektivenwechsel ist möglicherweise weniger einschneidend als die Debatte um einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit zunächst nahe legt. Es geht im Wesentlichen darum, dass die Bedürfnisse, die Forderungen und die Mitwirkungs- und Teilhabebestrebungen armer Menschen auch in ihren menschenrechtlichen Dimensionen gewürdigt werden. Damit wird zugleich das Handlungsinstrumentarium der Betroffenen und ihrer Unterstützergruppen erweitert, und zwar nicht um genuin rechtliche Maßnahmen (Klagen, Beschwerden etc.), sondern auch um gesellschaftspolitische Mitwirkungsformen. Menschenrechte haben immer auch aufklärende, appellative und politische Funktionen. Man denke hier nur an wirksame öffentliche Proteste und Kampagnen von Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen des Nordens wie des Südens gegen armutsbedingte oder armutsfördernde Menschenrechtsverletzungen, etwa gegen willkürliche Vertreibungen oder Verfolgungen, oder an die gezielte Einflussnahme auf menschenrechtsrelevante Entscheidungen nationaler oder internationaler Akteure (Abkommen, Gesetze, Verordnungen, Leitlinien, Aktionspläne etc.). Indem arme Menschen dazu befähigt werden, ihre Rechte einzufordern und durchzusetzen, werden deren Empowerment und Partizipation gestärkt. Diese stellen sowohl menschenrechtliche als auch entwicklungspolitische Kernprinzipien dar. Sie finden ihren rechtlichen Ausdruck u.a. im Recht auf Mitwirkung an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten, in der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und nicht zuletzt im Recht auf Bildung, das ein „*empowerment right*“ schlechthin darstellt.

### **Kasten 1: Recht auf Nahrung**

Wozu sind Staaten unter dem Recht auf Nahrung verpflichtet? Zur Beschreibung der Verpflichtungen von Staaten unter dem Recht auf Nahrung wird heute im Völkerrecht in der Regel eine Typologie mit drei Ebenen verwendet. Mitgliedsstaaten zum Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte sind erstens verpflichtet, existierenden Zugang zu Nahrung von

Menschen zu achten. Staaten sollen nicht durch eigene Maßnahmen existierenden Zugang zu Nahrung zerstören, wie durch die Vertreibung von Bauern von traditionell genutztem Land, oder wie Verbote für bestimmte Bevölkerungsgruppen zu arbeiten. Zum Zweiten müssen die Vertragsstaaten das Recht auf Nahrung vor Übergriffen Dritter schützen, d.h. sicherstellen, dass nicht private Akteure den Zugang von Menschen zu Nahrung oder zu Möglichkeiten zur Produktion von Nahrung zerstören. Regierungen müssen sicherstellen, dass nicht Kleinbauern oder „Indigenas“ von Großgrundbesitzern vertrieben werden, dass Ölfirmen nicht das Land umliegender Gemeinden so verschmutzen, dass Landwirtschaft unmöglich wird. Das Recht auf Nahrung verpflichtet die Mitgliedsstaaten zum Dritten dazu, mit dem Maximum der verfügbaren Ressourcen, schnellstmöglich zu gewährleisten, dass niemand mehr hungert. Staaten müssen dabei sowohl die Möglichkeiten schaffen, dass sich möglichst viele Menschen selbst ernähren können, beispielsweise durch Agrarreformmaßnahmen Zugang zu Land erhalten. Sie müssen sich aber auch um all diejenigen Betroffenen kümmern, die kurz- oder langfristig versorgt werden müssen, weil sie keine Arbeitskraft mehr haben und produktive Ressourcen wie Land nicht (mehr) nutzen können, wie arme Rentnerfamilien oder HIV-Aids Waisen.

In den im November 2004 im Rahmen der FAO verabschiedeten freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung wird detaillierter beschrieben, was die FAO Mitgliedsstaaten tun oder unterlassen sollen, um die Umsetzung des Rechts auf Nahrung voranzubringen. Sie werden aufgefordert, zunächst (1) sicherzustellen, dass die besonders von Hunger und Unterernährung betroffenen identifiziert werden, damit nationale Politik mit begrenzten Ressourcen sich um diese Gruppen zuerst kümmern. Staaten müssen (2) sicherstellen, dass Einzelne oder Gruppe nicht von Hunger oder Unterernährung leiden, weil sie durch gesetzliche Bestimmungen diskriminiert werden. Sie müssen zudem (3) sicherstellen, dass für alle besonders Betroffenen Umsetzungsmaßnahmen ergriffen werden und diese Menschenrechtsstandards genügen, beispielsweise nicht diskriminierend sind. Zentral für die Menschenrechtsarbeit ist die Aufforderung an Staaten, (4) die Ergebnisse ihrer Bemühungen regelmäßig zu überwachen und den Menschen (5) Zugang zu gerichtlichen wie außergerichtlichen Beschwerdemöglichkeiten zu geben.

(3) *Pflichtenträger und Verantwortlichkeiten sind deutlich zu benennen.* Aus der Natur des Völkerrechts ergibt es sich, dass die Staaten die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Menschenrechte tragen. Jüngerer rechtsdogmatischen Entwicklungen zufolge sind die Staaten verpflichtet, die einzelnen Menschen nicht an der Ausübung ihrer Menschenrechte zu hindern (Achtungspflichten), sie vor Eingriffen Dritter in ihre Menschenrechte zu schützen (Schutzpflichten)

und die Ausübung der Menschenrechte durch positive Leistungen zu ermöglichen (Gewährleistungspflichten). Auch im Rahmen der Armutsbekämpfung lassen sich diese Pflichten einfordern, Bezug nehmend etwa auf einschlägige Interpretationen entsprechender UN-Ausschüsse und Sonderberichterstatter. Gerade hinsichtlich der Achtungs- und Schutzpflichten gibt es eindeutige Empfehlungen, was die Staaten bezogen auf die einzelnen Rechte unterlassen oder tun müssen. Schwieriger wird es bei den Gewährleistungspflichten, die den Staaten bewusst einen großen Ermessens- und Handlungsspielraum bei der Wahl der Politikinstrumente zur Umsetzung einräumen. Doch ist das offenkundige Untätigsein trotz massiver Notlagen auch hier nicht hinnehmbar. Selbst bei knappen Ressourcen stehen die Staaten in der Pflicht, im Rahmen ihrer Möglichkeiten tätig zu werden und über die eingeleiteten Maßnahmen Rechenschaft abzulegen. Konsequenz dieser Rechenschaftspflicht sind nicht zuletzt staatliche Menschenrechtsberichte, die kritisch begleitet oder über Parallelberichte ergänzt werden können. Das traditionell stark sozioökonomisch ausgerichtete Monitoring der Armutsbekämpfung lässt sich so um menschenrechtliche Kriterien erweitern, die prüfen und sicherstellen sollen, dass sowohl der Entwicklungsprozess als auch die Entwicklungsergebnisse menschenrechtskonform sind.

Traditionell bezieht sich die Verantwortung des Staates auf das eigene Hoheitsgebiet. Eine wachsende Zahl von Völkerrechtlern unterstützt inzwischen die Auffassung, dass die Staaten auch sogenannte „extraterritoriale Verpflichtungen“ haben, insoweit sie als international handelnde Akteure menschenrechtlich auch extraterritorial Einfluss nehmen. So wird etwa auch von der Bundesregierung gefordert sicherzustellen, dass sie durch ihr internationales Handeln nicht die Menschenrechte in anderen Ländern verletzt (Achtungspflichten), dass private Akteure, etwa Unternehmen, in ihrem Kontroll- und Einflussbereich nicht die Menschenrechte in anderen Ländern verletzen (Schutzpflichten) und dass sie durch bilaterale wie multilaterale Zusammenarbeit andere Staaten darin unterstützen, die Menschenrechte umzusetzen und zu gewährleisten (unterstützende Gewährleistungspflichten). Solche Forderungen beziehen sich nicht nur auf die Entwicklungszusammenarbeit, sondern auf die gesamte Politik, einschließlich der Außenwirtschaftspolitik, die teilweise menschenrechtliche Probleme aufwirft.

## **Kasten 2: Das Menschenrecht auf Wasser in der deutsch-kenianischen EZ**

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit Kenia wird seit 2005 die Kooperation im Wasserbereich unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten neu justiert. Bezugsgröße ist dabei das international kodifizierte Recht auf Wasser. Das Recht auf Wasser wird zwar nicht explizit im

Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aufgeführt. Es ist jedoch durch einen Allgemeinen Kommentar des UN-Wirtschafts- und Sozialausschuss zu den Artikeln 11 und 12 des Internationalen Paktes als Recht formuliert.

Praktischer Gegenstand der Kooperation ist die Reform des Wassersektors. Kennzeichnend für den reformerischen Ansatz ist die Gesamtschau von der politisch-rechtlichen Ebene über die Versorgungsebene bis zum Verbraucher. Technisch gesprochen, erstreckt sich der Gestaltungsbereich auf die Makro- wie auch auf die Meso- und Mikroebene und setzt sie zueinander in Beziehung. Es geht um die Schaffung eines verbindlichen Rahmens, der dem einzelnen den Zugang zum Wasser gewährleistet.

In einer ersten Auswertung im Jahr 2007 kommt die gtz als Kooperationspartnerin der kenianischen Regierung zu überwiegend positiven Ergebnissen. Das Recht auf Wasser ist demnach politisch anerkannt und in den einschlägigen Gesetzen und Plänen festgeschrieben. Die Institutionen der Wasserwirtschaft sind angemessen ausgestattet, um effektiv arbeiten zu können. Verbessert wurde dabei das Ressourcenmanagement, um die Wasserversorgung langfristig sicherzustellen. Ebenso verbessert wurde die Wasserqualität.

In den für den Verbraucher entscheidenden Fragen des physischen Zugangs (access) zu Wasser und der Bezahlbarkeit (affordability) werden ebenfalls Fortschritte konstatiert. Doch bleiben hier auch Schwachpunkte unübersehbar. Sie liegen weniger im finanziellen Bereich, in dem den Anbietern von Wasser eine differenzierte Preisgestaltung attestiert wird, sondern stärker im unzureichenden Ausmaß der Anbindung großer informeller städtischer Slums wie auch entlegener ländlicher Gebiete. Der Rekurs auf den menschenrechtlichen Charakter des Rechts auf Wasser impliziert jedoch das Prinzip der Nicht-Diskriminierung und des Einschlusses aller Bevölkerungsgruppen, woraus sich für die bislang Ausgeschlossenen ein klarer Anspruch auf Teilhabe ergibt. Er ist zudem in den Gesetzen und Verordnungen festgeschrieben. Allerdings, so der Bericht, mangelt es nicht zuletzt an den notwendigen Informationen, um gerade den Armen die Beteiligung zu ermöglichen. Das Ziel der Armutsorientierung wird nicht mit einer generellen Bereitstellung erreicht, sondern erfordert spezifische Regularien.

Insgesamt ist also eine stärkere menschenrechtliche Ausrichtung und Profilierung der Armutsbekämpfung nötig und möglich. Hierbei lassen sich auch wichtige menschenrechtliche Prinzipien stärken, die bereits jetzt in der Entwicklungszusammenarbeit von großer Bedeutung sind:

Empowerment, Partizipation, Chancengleichheit, und, bezogen auf staatliches Handeln, Transparenz, Rechenschaftspflicht sowie Nicht-Diskriminierung. Gerade bei der Förderung besonders verletzlicher Gruppen, wie Frauen, Kinder oder Minderheiten, decken sich die Zielgruppen von Armutsbekämpfung und Menschenrechtsarbeit.

### **Menschenrechtsorientierte Armutsbekämpfung – Schubkraft für Entwicklung und Menschenrechte**

Allgemein kann mit dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte festgestellt werden: *„Anti-poverty policies are more likely to be effective, sustainable, inclusive, equitable and meaningful to those living in poverty, if they are based upon international human rights“*.<sup>5</sup> Zugleich können aber auch die Menschenrechte von einer klaren und deutlichen Einbindung in entwicklungspolitische Ziele, Programme und Maßnahmen der Armutsbekämpfung profitieren. Eine stärkere menschenrechtliche Ausrichtung der MDGs könnte sich also sowohl auf die Förderung der Armutsbekämpfung und anderer Entwicklungsziele positiv auswirken als auch auf die Förderung der Menschenrechte. Ein „Mehrwert“ ist in beiderlei Hinsicht zu erwarten, und zwar nicht nur auf der Ebene höherer politischer Ziele, sondern auch in der alltäglichen Praxis. Mit guten Gründen lässt sich somit eine stärkere menschenrechtsorientierte Ausrichtung der Armutsbekämpfung fordern, die sich in der Programmatik, den Inhalten, der institutionellen Ausstattung und der konkreten Ausgestaltung der Politik und der Entwicklungszusammenarbeit niederschlägt, und die der Kohärenzproblematik, etwa mit Blick auf die Außenwirtschaftspolitik und ihre Folgen, verstärkte Aufmerksamkeit schenkt. In diesem Zusammenhang wäre es auch wichtig, neue Herausforderungen zu benennen und zu diskutieren, wie etwa die menschenrechtliche Verantwortung von Wirtschaft und Gesellschaft oder auch die Eindämmung schwerer Umweltprobleme und -konflikte, die künftig noch größere Armuts- und Menschenrechtsprobleme aufwerfen werden<sup>5</sup>.

### **3 Das Ende einer Ausnahmeregelung: Neue Handelsverträge zwischen den AKP-Staaten und der EU**

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch Kapitel 4 „Unternehmensverantwortung und Millenniumsziele“, das in diesem thematischen Kontext untersucht, wie menschenrechtliche Regelwerke Akteure der Wirtschaft stärker in die Umsetzung von Unternehmenszielen einbeziehen können.

Es besteht Einigkeit darüber, dass AKP-Staaten und EU ihre Handelsverträge neu verhandeln mussten. Die Handelsaspekte des Cotonou-Abkommens, das im Juni 2000 abgeschlossen wurde, sind in ihrer jetzigen Form nicht vereinbar mit den Prinzipien der Welthandelsorganisation (WTO). Zum Jahresende läuft die Ausnahmeregelung der WTO für die derzeitige Praxis aus.

Für die WTO gibt es nur drei Gruppen von Staaten, die handelspolitisch differenziert behandelt werden können: die am wenigsten entwickelten Länder (LDC), die übrigen Entwicklungsländer sowie die Industrieländer. Genießt beispielsweise ein Land aus der LDC-Gruppe der ärmsten Länder bestimmte Zollvorteile, so müssen diese auch allen anderen LDC gewährt werden. Das ist das Prinzip der WTO-Meistbegünstigungsklausel.

Dagegen gehören zur Gruppe der 78 AKP-Staaten sowohl LDC- als auch Nicht-LDC-Entwicklungsländer. Es handelt sich um ehemalige Kolonien westeuropäischer Länder in Afrika, der Karibik und im Pazifik. Mit ihnen hatte die EU seit 1975 zunächst – nach dem Ort des Vertragsschlusses – sog. Lomé-Abkommen abgeschlossen, die den AKP-Ländern Handelsvorteile auf dem europäischen Markt einräumten. Später löste das Cotonou-Abkommen die Lomé-Verträge ab.

Während alle LDCs mit der EU-Initiative „Everything but Arms“ von EU-Handelserleichterungen profitieren, ist dies für übrige Entwicklungsländer, die nicht zu den AKP-Ländern gehören, wie z.B. Ecuador oder Thailand, nicht der Fall. Das ist nach WTO-Standards nicht zulässig: Alle Entwicklungsländer müssen die gleichen Zugangsrechte zum EU-Markt erhalten. Nur für den Fall einer Freihandelszone darf von diesem Prinzip abgewichen werden. In diesem Fall greift nach geltendem WTO-Recht die Meistbegünstigung nicht, und eine unterschiedliche Behandlung von Mitgliedern und Externen ist zulässig. Die Logik von Freihandelszonen ist: Sie gehen der Liberalisierung von Handelsbeziehungen voran und sind deshalb erlaubt.

Geplant ist deshalb, sechs Freihandelszonen zwischen der EU und verschiedenen regionalen Gruppen von AKP-Staaten aufzubauen. Doch wie sollen diese sogenannten Wirtschaftspartnerschafts-abkommen (EPA) aussehen? Was soll und muss durch sie neu geregelt werden? Das ist nach vier Jahren Verhandlungszeit immer noch heftig umstritten.

### **Gleiche Bedingungen für Ungleiche?**

Artikel 24 des GATT-Abkommens (General Agreement on Tariffs and Trade) schreibt vor, dass in Freihandelszonen Zollvorteile und andere Handelserleichterungen gegenseitig gewährt werden müssen. Einseitige Handelspräferenzen, wie die EU den AKP-Staaten bisher eingeräumt hat, sind nicht vorgesehen. Doch eine solche Regelung ist völlig unangemessen für Vertragswerke, die zwischen den ärmsten und reichsten Ländern der Welt geschlossen werden sollen. Die AKP-Staaten

fordern deshalb eine Neuregelung dieses grundlegenden Artikels. Zwar hat die EU-Kommission von den Mitgliedsländern die Freiheit bekommen, auch asymmetrische Beziehungen in den Freihandelsabkommen auszuhandeln – auch auf die Gefahr hin, dass das erneut Spannungen vor der WTO heraufbeschwört. Und auch das im Rahmen der EU-Präsidentschaft federführende deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) betont immer wieder, die EU verfolge mit den EPAs keinerlei Marktzugangsinteressen. Doch tatsächlich unterstützt die EU die Forderung der AKP-Staaten nach einer Reform des GATT-Artikels 24 bisher nicht.

Eine wirksame Absicherung der Asymmetrie wäre jedoch hilfreich, um die Zielsetzung einer Entwicklungspartnerschaft, wie sie das Cotonou-Abkommen konstituiert, nachhaltig zu gewährleisten. Sie ist Kernstück der bisherigen Lomé- bzw. Cotonou-Abkommen. Sie sollen garantieren, dass sich durch eine Intensivierung der Exporte auch ein größeres Wirtschaftswachstum in den AKP-Ländern einstellt. Es gehört jedoch zu den Misserfolgsgeschichten der EU-Politik, dass dieser Effekt unter den alten Abkommen nicht eingetreten ist. Einiges spricht deshalb dafür, bei der Neuverhandlung auch dieser bisherigen Schwäche der Abkommen Rechnung zu tragen und Voraussetzungen für Abhilfe zu schaffen.

### **Neuerungen mit Augenmaß**

Es ist vor allem dieser Aspekt, der zum umfassenden Verhandlungsmandat der EU-Mitgliedsstaaten an die Kommission im Jahr 2002 geführt hat, wonach das Ziel der EPAs ein umfassendes Freihandelsabkommen ist, das auch alle handelsbezogene Themen mit einschließt, die sonst noch bei der WTO diskutiert werden. Demgegenüber beschränken sich vor allem die afrikanischen AKP-Staaten darauf, das Cotonou-Abkommen kompatibel mit den Anforderungen der WTO zu machen. Dafür müsste lediglich die Liberalisierung des Warenhandels geregelt werden.

Die EU versichert zwar: So wie das Cotonou-Abkommen die Entwicklung der AKP-Staaten fördern soll, so verfolgen auch die neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen das Ziel, die Armut zu reduzieren und die Integration der Länder in den Weltmarkt voranzutreiben. Kein AKP-Land soll nach Abschluss der EPA handelspolitisch schlechter dastehen – im Gegenteil. Erklärtes Ziel ist es, den Marktzugang der AKP-Staaten weiter zu verbessern.

Im April hat die deutsche EU-Ratspräsidentschaft erklärt, dass die EPAs den AKP-Ländern sofort nach Inkrafttreten zoll- und quotenfreien Marktzugang zur EU garantieren sollen – weiterhin jedoch mit Ausnahmen bei Zucker, Reis und evtl. Bananen. Zugleich sollen die AKP-Staaten Schutzklauseln gegen Importe und bis zu 25 Jahre Übergangsfristen für besonders sensible Produkte erlassen dürfen. Das wäre ein wichtiges Zugeständnis. Auch im Hinblick auf die Exporte signalisiert die EU Entgegenkommen: Bei den Ursprungsregeln will die deutsche EU-Ratspräsidentschaft die bisher

geltenden Regelungen für LDCs auf alle AKP-Staaten ausweiten bzw. vereinfachen, was insbesondere im Interesse vieler afrikanischer Länder wäre. Gegenwärtig können die LDCs ihre Zollvorteile nicht ausschöpfen, weil sie einen Teil der Rohstoffe zur Herstellung der Produkte importieren müssen. In den Verhandlungen mit der EU forderten sie immer wieder, den Rohstoffbezug aus anderen Ländern nicht zu bestrafen und die Ursprungsregeln insgesamt verwaltungstechnisch zu vereinfachen. Offenbar konnten sie sich damit nun - zumindest teilweise – durchsetzen, wenn auch immer noch kein verbindliches Angebot der EU vorliegt

Zweifellos wird es notwendig sein, den AKP-Staaten weitere Unterstützung zukommen zu lassen, wenn es um die Stärkung der Exportchancen geht. Diese mit der Vokabel „Aid for trade“ belegte Absicht ist in ihrer Gestaltung jedoch umstritten. Nach der Vorstellung der EU soll vorrangig der Aufbau von Qualitäts- und Hygienestandards in AKP-Ländern gefördert werden, damit deren Produkte die nicht-tarifären Handelshemmnisse überwinden können und überhaupt auf dem europäischen Markt zugelassen werden. Dagegen wollen viele AKP-Länder mit den Aid for trade-Geldern den Aufbau international wettbewerbsfähiger Produktionen fördern. Auch das macht Sinn – verlangt aber viel mehr Gelder, als bisher ins Auge gefasst wurden und wirft zudem die Frage nach der Finanzquelle auf. Kommen sie aus dem europäischen Entwicklungsfonds (EEF), gehen die Gelder zu Lasten anderer entwicklungspolitischer Maßnahmen, die das Cotonou-Abkommen begünstigt. Gibt es einen separaten Fonds, stellt sich verschärft die Frage nach der Einhaltung entwicklungspolitischer Kohärenz.

Die Bestrebungen der EU, die Verhandlungsagenda breit zu halten, speisen sich auch aus einem anderen Grund: Vieles deutet darauf hin, dass die EU in den laufenden Verhandlungen das Ziel verfolgt, die eigene Position in ihren angestammten Handelsregionen zu verbessern, weil Indien und China dort eine immer wichtigere Rolle spielen. So versucht sie, Themen wie verschärfte Patentregelungen oder eine Öffnung der Grenzen für Dienstleistungen in den EPAs unterzubringen. Dabei geht sie sogar über das hinaus, was bei den WTO-Verhandlungen ursprünglich zur Diskussion stand. Auch Vorschläge, die die Entwicklungsländer auf WTO-Ebene bereits explizit abgelehnt hatten, kommen nun wieder ins Spiel. Dazu zählen beispielsweise das öffentliche Beschaffungswesen, das Investitionsabkommen oder die Wettbewerbspolitik.

### **Regionalisierung in Afrika**

Äußerst zweischneidig ist auch die Gestaltung der Freihandelszonen in Afrika selbst. Dass größere Wirtschaftsräume in Afrika Chancen bieten, ist nicht umstritten. Die Afrikanische Union (AU) verfolgt selbst das Ziel, bis zum Jahr 2028 eine gesamtafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion aufzubauen. Sie soll nach und nach aus sechs heute schon existierenden regionalen Zoll- und Freihandelszonen entstehen, über die sich der Verhandlungsvorschlag der EU teilweise hinwegsetzt.

Gravierender ist jedoch, dass die neuen afrikanischen Wirtschaftszonen einem internen Angleichungsdruck ausgesetzt werden, der primär durch den externen Bezug zur EU bestimmt wird und interne politische und soziale Integrationsfaktoren fast völlig vernachlässigt. Das stellt komplexe Anforderungen an die politische Steuerungsfähigkeit und unterläuft das Stufenkonzept der AU, das zunächst eine innerafrikanische Liberalisierung und danach eine Marktöffnung nach außen vorsah. Auch unter diesem Aspekt erscheint es sinnvoll, die jetzt zu treffenden Regelungen begrenzt und so flexibel wie möglich zu halten.

### **Zeitdruck minimieren**

Die EU nutzt den Zeitdruck, der durch das Ende der WTO-Ausnahmeregelung bis Ende 2007 entstanden ist. Während sie die Kapazitäten hat, viel Personal für die Verhandlungsführung zu stellen, stehen ihr auf Seiten der AKP-Staaten nur wenige Verhandler gegenüber. Die AKP-Staaten haben einen umfassenden und öffentlichen Überprüfungsprozess gefordert, der alle Interessensgruppen einschließlich der Parlamente und der nicht-staatlichen Akteure einbeziehen sollte. Doch der Überprüfungsprozess fiel sehr enttäuschend aus. Wieder einmal fehlte es an Transparenz.

Dabei gilt eigentlich für alle Verträge: Wer Verhandlungsergebnisse beurteilen will, sollte sie an einem Ziel- und Kriterienkatalog messen, der - möglichst vorher - entwickelt wurde. Ein solches Vorgehen wäre auch im Fall der EPAs ein faires und methodisch sauberes Vorgehen. So ließe sich feststellen, ob die Verträge der angestrebten entwicklungspolitischen Kohärenz tatsächlich entsprechen. Ist die Kombination der Maßnahmen zielführend, passen die verschiedenen Reformstufen und Inhalte zusammen?

Was für eine Region gut ist, kann für eine andere schädlich sein. Deshalb müssen bei einem solchen Verfahren unterschiedliche Entwicklungsstadien, der Ausbildungsstand der Bevölkerung und die jeweiligen institutionellen und finanziellen Kapazitäten berücksichtigt werden.

Doch bisher gibt es derartige Maßstäbe so gut wie nicht. Länderstudien zu den möglichen Auswirkungen der EPAs fehlen ebenso wie Untersuchungen, inwieweit die Verträge mit anderen Politikzielen Kohärenz herstellen oder mit ihnen kollidieren können. Um hier Abhilfe zu schaffen, braucht es Zeit. Der Termin Ende 2007 darf deshalb nicht als unumstößlich gelten. Setzt die EU hier weiterhin auf politischen Druck, verlieren die EPAs schon dadurch von Anfang an ihre Glaubwürdigkeit, Ausgangspunkt für umfassende Entwicklungschancen zu sein.

### **Schlussfolgerungen**

Angesichts des Fristablaufs Ende 2007 ist die nächstliegende Lösung, sich auf die notwendige WTO-Kompatibilität zu konzentrieren. Geregelt werden muss hierfür nur der Warenverkehr. Die

Zusammenarbeit bei sogenannten „handelsbezogenen Themen“ und anderen Handelsbarrieren sollten in den EPAs ausgeklammert bleiben. Sie können anschließend ohne Zeitdruck und mit der nötigen Sorgfalt weiterverhandelt und an entwicklungsförderlichen Regeln ausgerichtet werden. Das macht auch deshalb Sinn, weil es in den AKP-Staaten bisher kaum regionale Institutionen gibt, die derlei Themen überhaupt kompetent verhandeln, geschweige denn umsetzen können.

Dieses Vorgehen bietet auch der EU Gelegenheit, ihre bisher nur erklärte Absicht entwicklungskonformer Gestaltung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen weiter zu substantiieren. Zweifellos hat die EU hier eine Bringschuld. Darüber hinaus eröffnete sich damit die Chance, vorhandene bilaterale Investitions- oder Fischereiabkommen auf ihre Kohärenz mit Entwicklungszielen und Armutsbekämpfung zu überprüfen.

Verabredet werden sollte auch ein Prozess, in dem die Folgen von Liberalisierungsmaßnahmen regelmäßig überprüft werden. Im Fokus sollte dabei stehen, ob Entwicklungsziele damit tendenziell erreicht werden. Auch die weitere Entwicklung der regionalen Integration sollte in den Überprüfungsprozess einbezogen werden.

## **4 Unternehmensverantwortung und Millenniumsziele**

Kofi Annan, Generalsekretär der Vereinten Nationen bis 2006, war sich der Bedeutung unternehmerischen Handelns für Armutsbekämpfung und Entwicklung bewusst, als er im Jahr 1999 den „Global Compact“ ins Leben rief. Die soziale Verantwortung von Unternehmen ist umso dringlicher, als viele international operierende Unternehmen inzwischen eine Größe erreicht haben,

die die wirtschaftliche Leistung einzelner Staaten übersteigt. Laut UNCTAD z. B. war der geschätzte „Mehrwert“ (die Summe der Löhne und Gehälter, Gewinn vor Steuern, Abschreibung und Amortisation) von EXXON Mobil im Jahr 2000 ca. 63 Mrd. Dollar und somit wenig unterhalb des Bruttoinlandsprodukts von Chile im gleichen Jahr (71 Mrd. US-Dollar) und knapp oberhalb dessen Pakistans (62 Mrd. US-Dollar). In Anbetracht dieser Größenordnungen stellte schon eine andere Einrichtung der Vereinten Nationen, das Entwicklungsprogramm UNDP in seinem Bericht 1999 fest: „Multinationale Unternehmen sind zu wichtig, um ihr Verhalten freiwilligen, selbst entworfenen Normen überlassen zu können“. Neben der Eigenverantwortung der Unternehmen, der Corporate Social Responsibility muss die Rechenschaftspflicht der Unternehmen (Corporate Accountability) den Gesellschaften gegenüber, in denen sie agieren, einforderbar sein.

Dieses Potential von Unternehmen rückt ins Blickfeld, wenn es um die Millenniums-Entwicklungsziele geht. Die Erreichung der Millenniumsziele wird als eine Gemeinschaftsaufgabe von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren verstanden. Insbesondere mit dem achten Ziel wird seitens der Regierungen die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in den Blick genommen. Unternehmen sind aufgefordert, die Millenniumsziele aktiv und über den Rahmen des achten Ziels hinaus zu befördern aus dem Verständnis heraus, dass privatwirtschaftliches Handeln positive Auswirkungen auf die Einkommenssituation hat – sowohl individuell, als auch im Hinblick auf staatliche Haushalte. Daher sollen günstige Investitionsbedingungen geschaffen werden, u.a. durch die Förderung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten als Partnerschaften mit öffentlicher Unterstützung, so genannte Public Private Partnerships (PPP).

Allerdings ist die Reputation der Firmen nicht immer die beste. Umweltzerstörung, Missachtung von Arbeitnehmerrechten und Missbrauch ihrer wirtschaftlichen Macht zugunsten einer unverhältnismäßigen politischen Einflussnahme wird den Unternehmen in der öffentlichen Debatte nachgesagt. Beispiele dafür finden sich leicht, z.B. im Bereich der extraktiven Industrie. Damit unternehmerisches Handeln in entwicklungspolitischen Sinn positiv wirkt, müssen also Voraussetzungen gegeben sein, die diese Effekte garantieren. Armenorientiertes wirtschaftliches Wachstum (pro poor growth) und der Schutz der Arbeit in menschenwürdigen Verhältnissen bedürfen nicht nur klarer einzuhaltender menschenrechtlicher Kriterien. Mindestens genauso wichtig sind die Anerkennung von Verbindlichkeiten in Regelwerken und die Festsetzung von Sanktionsmöglichkeiten, um auf Verstöße und Nachlässigkeiten zu reagieren. Wird der Global Compact diesen Anforderungen gerecht?

## **Der Global Compact**

Der Global Compact verlangt von Unternehmen und privatwirtschaftlichen Akteuren, sich freiwillig auf die Einhaltung von 10 Prinzipien guter Unternehmensführung zu verpflichten. Diese Prinzipien berücksichtigen die

### **internationalen Menschenrechte,**

(Prinzip 1:) Unternehmen sind gehalten, die international verkündeten Menschenrechte in ihrem eigenen Einflussbereich zu schützen und zu respektieren und

(Prinzip 2:) sicherzustellen, dass ihr eigenes Unternehmen sich nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt

### **insbesondere die Kernarbeitsnormen,**

(Prinzip 3:) die Wahrung der Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen

(Prinzip 4:) die Abschaffung von Zwangsarbeit

(Prinzip 5:) die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit

(Prinzip 6:) die Beseitigung der Diskriminierung bei Anstellung und Beschäftigung

### **sowie Prinzipien des Umweltschutzes**

(Prinzip 7:) Unternehmen sollen im Umgang mit Umweltproblemen einen vorsorgenden Ansatz unterstützen,

(Prinzip 8:) Schritte zur Förderung einer größeren Verantwortung gegenüber der Umwelt ergreifen

(Prinzip 9:) auf die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien hinwirken.

### **Ein Nachtrag aus dem Jahr 2004 schließt als**

Prinzip 10 die Selbstverpflichtung, Korruption in allen Formen, einschließlich Erpressung und Bestechlichkeit, zu begegnen, mit ein.

Dabei ist der Global Compact offen für Unternehmen aller Art und Größe, auch z.B. für Nichtregierungsorganisationen, Städte und wissenschaftliche Einrichtungen. Seit 1999 sind mehr als 2900 Unternehmen dem Global Compact beigetreten, eine erschreckend geringe Zahl gegenüber den weltweit ca 70.000 international agierenden Unternehmen. Allein in Deutschland, dem Land, das durch seine Exportleistungen größte außenwirtschaftliche Beziehungen hat, schlossen sich nur 84 Unternehmen dem Global Compact an.

## **Hält der Global Compact was er verspricht?**

Die Prinzipien des Global Compact stammen alle aus internationalen Abkommen, die in verschiedenen Verhandlungsforen vereinbart wurden. Die meisten dieser Vereinbarungen wurden allerdings auf Regierungsebene getroffen, so dass es als sinnvoll angesehen werden kann, sie eigens durch eine Zusammenstellung und Bestätigung seitens privatwirtschaftlicher Akteure zu bekräftigen. Zumindest aber für die Rechte bei der Arbeit, die Kernarbeitsnormen, die vier der Prinzipien darstellen, gilt, dass Unternehmensvertreter selbst sich auf sie geeinigt hatten. Dies ist der Besonderheit der dreigliedrigen Verhandlungsstruktur der Internationalen Arbeitsorganisationen (ILO) zu verdanken. In ihr sitzen als ältester und einziger der UN- Organisationen die sogenannten „stakeholders“ an einem Verhandlungstisch: Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgebervertretungen aus allen Mitgliedsländern. Auf die aufgeführten Prinzipien 3 bis 6 zum Schutz der Verhandlungs- und Organisationsfreiheit, die Abschaffung von Diskriminierung, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und –ausbeutung sind also Unternehmen schon verbindlich festgelegt.

Die zögerliche Zunahme der Global Compact- Mitgliederzahl zeugt von einer eher geringen Akzeptanz auch auf Seiten der Unternehmen. Das bedeutet, dass Freiwilligkeit nicht wie erwartet und beschworen, „Schule“ macht, obwohl die Mitglieder keine harten Sanktionen befürchten müssen. Die einzige Sanktion besteht darin, dass Unternehmen, die der Pflicht zur Berichterstattung nicht nachkommen, auf der Internetseite je nach zeitlichem Rahmen der Vernachlässigung dieser Verpflichtung als „nicht kommunizierend“ oder sogar als „inaktiv“ kategorisiert werden. Die Informationen über das Verhalten von Unternehmen sind im Internet abrufbar, aber gelangen nicht unmittelbar an die Öffentlichkeit. Mit der Einrichtung eines Inter Agency Teams entwickelt sich jetzt eine erste Beschwerdemöglichkeit; in Deutschland intensiviert sich derzeit der Dialog der beteiligten Firmen mit interessierten Nichtregierungsorganisationen. Von einer Einbeziehung von Stakeholdern im breiteren Sinne kann jedoch durch das Fehlen gewerkschaftlicher Beteiligung nicht die Rede sein. Jedoch hat sich Ende 2006 mit dem „Netzwerk für Unternehmensverantwortung CorA“ eine neue Initiative gegründet, die auf eine systematische Begleitung und Bewertung des Global Compact zielt. Auch der vom BMZ eingerichtete „Runde Tisch Verhaltenskodizes“ ist der Idee einer effektiven Beteiligung von Stakeholdern verpflichtet.

## **Welche Alternativen gibt es?**

Im Laufe der bisher auf dem Weg nach 2015 vergangenen Jahre ist erkennbar, dass Regierungen zunehmend auf die Einbeziehung der Privatwirtschaft setzen. Die MDG in ihrer technischen Knappheit beinhalten aber weit reichende Verknüpfungen mit sozialen und menschenrechtlichen Aspekten. Letztlich regen sie längerfristige Lösungen an, da auch nach dem Jahr 2015 die Herausforderung bestehen bleibt, den Anteil der Menschen, deren Recht auf menschenwürdiges Leben und Arbeiten beeinträchtigt wird, zu minimieren. Hierzu muss sich die Privatwirtschaft ebenso

verhalten wie Regierungen und Zivilgesellschaft. Wenn also freiwillige Vereinbarungen mit der Privatwirtschaft offensichtlich in ihrem Umfang und ihrer Wirkung begrenzt bleiben, stellt sich die Frage nach anderen Regelwerken.

### **Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)**

Im System der internationalen Einrichtungen kann die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) auf die weitest reichende Erfahrung mit der Aushandlung rechtsgültiger Verbindlichkeiten bezüglich wirtschaftlichen Handelns zurückblicken. Ihr wird als zuständiger Organisation der Vereinten Nationen jedoch oft vorgeworfen, ein „zahnloser Tiger“ zu sein, der keine Sanktionsmöglichkeiten für Länder vorsieht, in denen die Grundrechte der arbeitenden Menschen beeinträchtigt und verletzt werden. In der Tat ist auch die Sanktionsmöglichkeit der ILO eingeschränkt. Staaten werden bei Nicht-Ratifizierung von Konventionen nicht zur Rechenschaft gezogen. Nur Birma ist im Jahre 2000 mit Handels- und Kooperationsanktionen seitens der ILO belegt worden, da die Militärdiktatur das Verbot der Zwangsarbeit, eine der Kernarbeitsnormen, nicht einhielt. Die Kernarbeitsnormen sind die einzigen Prinzipien, die alle 176 Mitgliedsstaaten unterzeichnet haben als Bedingung für die Mitgliedschaft.

Ein weiterer Vorwurf gegenüber der ILO besagt, dass die wirtschaftliche Entwicklung vieler Staaten sogar durch die Vielzahl an Konventionen behindert werde. Grund dafür sei vor allem die Einbeziehung der Gewerkschaften und Unternehmervertretungen, die zügige Einigungen be- wenn nicht sogar verhinderten (je nach Perspektive). Dem Argument ist gegenüber zustellen, dass gerade in Zeiten der Globalisierung das Konzept des Dialogs, der Einbeziehung von „stakeholdern“ und Interessenvertretern in Entscheidungsprozesse als Erfolg bringend angesehen wird, damit die Eigenverantwortlichkeit der Wirtschafts- und Marktpartner gestärkt wird. Diese Erkenntnis hat die ILO in ihrer fast 100- jährigen Geschichte verwirklicht und hierdurch auch den sozialen Frieden gesichert. Das vom jetzigen Generalsekretär Juan Somavia entwickelte „Konzept der Menschenwürdigen Arbeit“ bleibt dieser Erkenntnis treu und fordert Staaten auf, die Kernarbeitsnormen anzuerkennen, den sozialen Dialog zu fördern, soziale Sicherungssysteme einzurichten und Beschäftigung zu fördern. Dabei unterscheidet die ILO nicht zwischen den Rechten von Arbeitenden in der formellen und der informellen Wirtschaft. Die ILO antwortet damit auf die Herausforderungen der Globalisierung z. B. den wachsenden informellen Sektor, und bezieht neben den privatwirtschaftlichen Akteuren, Regierungen und Arbeitenden zunehmend auch Nichtregierungsorganisationen in die Beratungsprozesse mit ein.

### **Normenbildung der UN zu Menschenrechten**

Ebenfalls auf der Ebene der Vereinten Nationen, in der UN- Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, wurde im Jahr 2003 das Dokument „Normen zur menschenrechtlichen

Verantwortung von transnationalen und anderen Wirtschaftsunternehmen“ diskutiert und im Konsens verabschiedet. Bedauerlicherweise gibt es erheblichen Widerstand seitens der USA und einiger multinational agierenden Unternehmen gegen die in dem Dokument verabredeten 23 Normen, da befürchtet wird, dass sich aus den UN- Normen eine verbindliche Konvention entwickeln könnte. Die Normen beinhalten ähnlich dem Global Compact Hinweise auf die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten, von Verbraucher- und Umweltschutz, Abschaffung von Korruption, Beachtung von Rechten indigener Völker etc. Sie gelten ebenso wie die Menschenrechtserklärung als ‚soft-law‘, wobei die Regierungen nicht aus der Pflicht der Einhaltung menschenrechtlicher Grundsätze entlassen werden. Den Unternehmen wird nur abverlangt, ihre Aktivitäten auf menschenrechtliche, soziale und umweltverträgliche Dimensionen hin zu überprüfen. Bei der Menschenrechtskommission, seit 2006 dem Menschenrechtsrat, der Vereinten Nationen gab und gibt es zwar eine geregelte und relativ intensive Beteiligung von Seiten menschenrechtlicher, kirchlicher und anderer Zivilgesellschaftlicher Einrichtungen in klarer Rollenverteilung, dennoch ist es auch der zuständigen Unterkommission nicht gelungen, die Normen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen rechtsverbindlich festzulegen.

### **Kriterien der OECD**

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der wirtschaftlich starke Industriestaaten angehören, überarbeitete im Jahr 2000 ihre Leitsätze für multinationale Unternehmen bezüglich arbeitsrechtlicher Kriterien. Dies kann als Antwort auf die Herausforderung zur Stärkung von Verbindlichkeiten und Sanktionsmöglichkeiten gesehen werden, wobei noch mehr für die Förderung der nationalen Kontakt- und Kontrollstellen der OECD getan werden sollte. Auch das Instrument der „Peer-Reviews“, der gegenseitigen Einschätzung durch Mitgliedstaaten, kann den Blick auf die Einhaltung der Leitsätze für Unternehmen schärfen. Aber die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure lässt zu wünschen übrig. Die Leitlinien sind ein regierungsbetonter Ansatz, wobei die entwicklungspolitische Komponente je nach wirtschaftlicher Entwicklung der Mitgliedsstaaten Gefahr laufen kann, anderen Interessen untergeordnet zu werden.

Gegenüber dem Global Compact gibt es jedoch den klaren Vorteil, dass es eine Beschwerdestelle gibt. Diese Funktion wird vom sog. Nationalen Kontaktpunkt wahrgenommen, der in Deutschland im Bundesministerium für Wirtschaft eingerichtet ist. Allerdings ist hier keine Beteiligung von Stakeholdern vorgesehen.

### **Sozialklauseln in Handelsverträgen**

In bilateralen Handelsverträgen haben sich so genannte Sozialklauseln bewährt, die menschenrechtliche und umweltschützende Einzelvereinbarungen zwischen Handelspartnern beinhalten vor allem in den Ländern, in denen die Gesetzgebung, das „rule of law“ in dieser Hinsicht

mangelhaft ist,. Die seit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) strittige Diskussion um ihre Einbindung in menschenrechtliche Vereinbarungen könnte hierdurch eine Wendung erhalten. Spätestens aber mit der Amtsübernahme von Pascal Lamy als Direktor der WTO gibt es eine positive Bewegung auf die ILO zu, das „Konzept menschenwürdiger Arbeit“ in Handelsregeln zu berücksichtigen. Diese Annäherung ist noch in den Anfangsstadien, doch wird sie aussichtsreicher, je intensiver sich der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen mit dem ILO- Konzept auseinandersetzt und zudem Schlüsselpersonen wie Bundeskanzlerin Angela Merkel offen dafür eintreten.

### **Empfehlungen für die Umsetzung sozialer Verantwortung**

Um dem Anspruch der gemeinschaftlichen Umsetzung der MDG's gerecht zu werden, müssen weltweit geltende Regeln in partizipativen Prozessen verbindlich erarbeitet und festgelegt werden. Hier steht die internationale Gemeinschaft zwar nicht mehr am Anfang der Vereinbarungen, doch bleibt noch sehr viel zu tun, was Rollenverteilung bei Monitoring und Anwendung von Kontrollmechanismen sowie ausreichende Informationspolitik angeht.

Alle bisher gestalteten Initiativen zur effektiven Einforderung unternehmerischer Verantwortung scheitern an der Verbindlichkeit und an der Einführung von Sanktionsmöglichkeiten. Sanktionen können aber nur durchgeführt werden, wenn sie von allen Akteuren anerkannt werden und die zuständigen Einrichtungen auch in die Lage versetzt werden, für die Durchsetzung der Sanktionen und die Kontrolle der Verbindlichkeiten zu sorgen.

Die deutsche Regierung hat schon in der Vergangenheit durch den im Aktionsprogramm 2015 beschriebenen menschenrechtlichen Ansatz ihres Beitrags zur Umsetzung der MDG Akzente gesetzt. Daher muss sie sich um die Weiterentwicklung und Bekanntmachung derjenigen Initiativen bemühen, die Verbindlichkeiten schaffen und Sanktionsmöglichkeiten realisierbar machen. Zu diesen gehören jedenfalls die UN- Normen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen und die entsprechenden OECD-Leitsätze. Mit der Aufnahme der Sozialstandards in die WTO- Verhandlungen, zu der auch die ILO in Verbindung mit dem UN- Menschenrechtsrat beitragen kann, scheinen sich derzeit Erfolg versprechende Perspektiven für die Umsetzung sozialer Verantwortung der Wirtschaft zu verbinden.

## 5 Schlussbetrachtung

Ein Verfehlen der Millenniumsziele würde die Entwicklungspolitik zweifellos in eine gravierende Legitimitätskrise stürzen. Die deutsche Öffentlichkeit schreibt der Entwicklungspolitik gerade solche Aufgaben zu, die im Horizont der MDGs liegen. Eine Meinungsumfrage im Vorfeld des G8-Gipfels hat bestätigt, dass Bildung, Gesundheit und Umweltfragen als dringend zu lösende Probleme der Entwicklungsländer gesehen werden. Und: die übergroße Mehrzahl der Deutschen hält die weltweite Armut für überwindbar. Das Nichterreichen der Ziele würde weniger objektiven Schwierigkeiten als mangelndem politischem Willen zugeschrieben.

Es dürfte der Politik bewusst sein, dass sie unter einem großen Erwartungsdruck steht. Das bringt die Gefahr mit sich, nach Patentlösungen zu suchen, wo es eigentlich auf ein kluges Ausschöpfen möglichst vieler Handlungsmöglichkeiten ankäme. In der Vergangenheit hat die GKKE das BMZ häufiger dafür kritisiert, dass es einseitige Akzente gesetzt hat, so in seinem Insistieren auf struktureller Armutsbekämpfung bei gleichzeitiger Vernachlässigung anderer direkter Formen der Armutsbekämpfung. Diese Neigung des BMZ zur einseitigen Fokussierung scheint sich jetzt erneut anzudeuten, wenn das Ministerium den Paris-Prozess als zentrales Mittel zur Erreichung der MDGs einschätzt. Mit dem Prozess verbinden sich zweifellos Chancen, die genutzt werden sollten, aber es gibt auch Risiken, die zu beachten sind. Die angestrebten Verfahren können unter günstigen Umständen good governance weiter stärken, im ungünstigen Fall ist aber nicht auszuschließen, dass sie der Korruption Vorschub leisten.

Wirksame armutsorientierte Entwicklungspolitik ergibt sich nicht allein aus der Gestaltung von Verfahren, sondern erfordert auch eine klare inhaltliche Bestimmung. Der politische Diskurs darüber verlangt weitere Stärkung. Das gilt besonders für die Öffnung von Strategien der Armutsbekämpfung gegenüber neuen Problemlagen, etwa dem Klimawandel. Er lässt gravierende Auswirkungen auf die Lebenssituation armer Bevölkerungsgruppen befürchten. Entwicklungspolitisch kommt es darauf an, diesem Effekt gegenzusteuern.

Chancen komplementären Handelns in der Armutsbekämpfung sollten gezielt gesucht und genutzt werden. Die Kirchen stehen mit ihrer Option für die Armen für eine Entwicklungsarbeit, die langfristige Ursachen von Armut und aktuelle Bestimmungsgrößen von Armutssituationen gleichermaßen zu überwinden sucht. Es wäre ein Irrweg, bei der weiteren Harmonisierung des Verhaltens staatlicher Geber dieses Potential der nicht-staatlichen Arbeit für gesellschaftlichen und politischen Wandel zu ignorieren.

Schließlich: die Erreichung der MDGs entscheidet sich in Afrika. Trotz aller Skepsis, die sich immer wieder gegenüber Afrika breit macht und vor zu viel Hilfe für Afrika warnt, ist festzuhalten, dass

Afrika mehr Hilfe braucht. Ohne eine deutliche Steigerung der Finanzmittel wird Afrika seine Zukunft nicht meistern können. Aber es wäre auch falsch, allein auf mehr Geld zu setzen und nicht darauf zu achten, dass die notwendigen Reformen in Politik und Wirtschaft afrikanischer Länder in Angriff genommen werden. Nach wie vor ist die Umsetzung der NePAD-Initiative (New Partnership for Africa's Development) hier als die entscheidende Größe zu sehen, an der sich die Zusammenarbeit zu orientieren hat. Sinnvolle Hilfe muss sich als „Reformpartnerschaft mit Afrika“ ausweisen.

Diese Aufgabe ist nicht leichter zu lösen, seitdem in Afrika neue Geber aufgetreten sind, die nicht den Standards der OECD-Geberländer verpflichtet sind. Mit ihnen, allen voran China, darüber in einen politischen Dialog zu treten, ist unaufschiebbar. Er wird umso eher Erfolg haben und auch die afrikanischen Länder als Empfänger zu einem adäquaten Umgang mit den Gebern bewegen, als es der Europäischen Union gelingt, ihre Beziehungen zu Afrika nachhaltig und glaubwürdig zu gestalten. Handelspolitisch sind die derzeit verhandelten Economic Partnership Agreements ein Testfall. Darüber hinaus ist der Austausch im Africa Partnership Forum zwischen NePAD- und G8-Ländern von hoher Bedeutung für eine entwicklungspolitisch kohärente Gestaltung der Beziehungen. Hier haben auch Fragen von Investitionen und einer verbesserten Kooperation mit Unternehmen ihren Platz.

Unmittelbar aber steht die Entwicklungszusammenarbeit, wenn es um die MDGs geht, vor der eindeutigen Aufgabe, auf gravierende Mangelsituationen in Afrika mit wirksamer Hilfe zu reagieren. Vor allem im Bereich sozialer Grunddienste sind Leistungen gefragt, die zur Besserung der Situation beitragen. Es muss dabei um systemische Ansätze im Bildungs- und Gesundheitsbereich gehen, die umfassend und schnell wirken. Auf dem Weg zu den Millenniumszielen sind viele Schritte zu tun.

## **Mitglieder der GKKE-Fachgruppe Kohärenz**

Dr. Gerhard Gad († 12.5.2007)

Dr. Hans Gsänger

Dr. Hildegard Hagemann

Dr. Reinhard Hermle (Vorsitz)

Reinhard Koppe

Dr. Konrad Melchers

Pfarrer Jürgen Reichel

Geschäftsführung: Gertrud Casel und Dr. Jürgen Hambrink

## **Für Gastbeiträge dankt die GKKE :**

Annette Jensen

Dr. Michael Krennerich

Bernd Ludermann

Dr. Charlotte Schmitz

Karin Ulmer