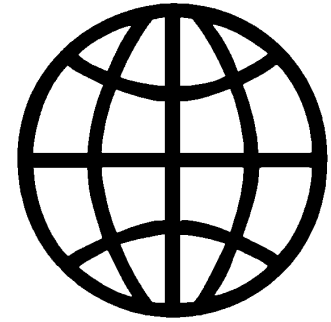

Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung



**Mehr Kohärenz,
aber mit welchem Ziel?**

Neunter GKKE-Bericht zur kohärenten Armuts-
bekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik

Heft 53

In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und die Deutsche Kommission Justitia et Pax (katholisch) zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu den Fragen der Nord-Süd-Politik. Vorsitzende der GKKE sind die Vertreter der beiden großen christlichen Kirchen bei der Bundesregierung: Prälat Dr. Bernhard Felmberg, Bevollmächtigter des Rates der EKD, und Prälat Dr. Karl Jüsten, Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe.

Mehr Kohärenz, aber mit welchem Ziel?

Neunter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik

Redaktion: Gertrud Casel / Tim Kuschnerus

Schriftenreihe der GKKE 53
ISBN 978-3-940137-39-5 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

Bonn/Berlin, Oktober 2010

Bezug:

GKKE, Evangelische Geschäftsstelle

Charlottenstraße 53/54, 10117 Berlin
Tel.: 030 - 20355-306 / FAX: -250

E-Mail: edith.sokolowsky@gkke.org
Internet: www.gkke.org

GKKE, Katholische Geschäftsstelle

Kaiserstr. 161, 53113 Bonn
Tel.: 0228 - 103-217 / FAX: -318

E-Mail: justitia-et-pax@dbk.de
Internet: www.justitia-et-pax.de

Inhalt

Vorwort	5
1. Kohärente Armutsbekämpfung – die Forderung der GKKE	7
2. Der Kontext – Deutschlands Verpflichtungen auf kohärente Armutsbekämpfung	10
2.1 Internationale Verpflichtungen	11
2.1.1 Umsetzung der UN-Millenniumsentwicklungsziele	11
2.1.2 G8 und G20	11
2.1.3 EU-Stufenplan zur Steigerung der ODA	13
2.1.4 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	13
2.1.5 Mehr Kohärenz auf europäischer Ebene?	14
2.2 Der nationale Rahmen	16
2.2.1 Schwerpunkte der Entwicklungspolitik im Koalitionsvertrag	16
2.2.2 Entwicklungspolitik in Zeiten der Sparbeschlüsse	18
2.2.3 DAC-Peer Review 2010	19
3. Zur Praxis der Kohärenz in der deutschen Entwicklungspolitik	21
3.1 Entwicklungspolitik und Außenpolitik	21
3.2 Entwicklungspolitik und Außenwirtschaft	24
3.3 Corporate Social Responsibility, CSR	27
3.4 Regionalkonzepte der Bundesregierung	30
3.5 Die Kohärenz von Sicherheit und Entwicklung in Afghanistan	33
3.6 Der Kohärenzanspruch des BMZ	36
4. Resümee	39
Anhang	42

Vorwort

Vom 20.-22. September 2010 hat der „Weltarmutsgipfel“ der Vereinten Nationen in New York stattgefunden. Zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel haben über 120 Staats- und Regierungschefs, darunter auch Bundeskanzlerin Angela Merkel, die Bedeutung der Millenniumsentwicklungsziele bekräftigt. Die Bundeskanzlerin hat in ihrer Rede in New York zwar eingeräumt, dass einige der acht Ziele bis 2015 nicht erreicht werden können. „Dennoch bleiben die Ziele gültig und müssen konsequent durchgesetzt werden“, so die Kanzlerin.

Der New Yorker Gipfel hat auf die Verabschiedung eines verbindlichen Aktionsplans verzichtet. Es drängt sich die Frage auf, wie an den als wichtig und relevant erklärten Zielen gearbeitet werden soll. Das Abschlussdokument betont insbesondere die Verantwortung der Regierungen der Entwicklungsländer für Fortschritte bei der Zielerreichung. Dies ist grundsätzlich richtig. Bedauerlich ist jedoch, wenn nicht mit demselben Nachdruck auch die Verantwortung der Industrieländer für das Erreichen der MDG festgehalten wird. Das Abschlussdokument enthält eine ganze Reihe von qualifizierten Handlungsempfehlungen, so auch die Forderung nach mehr entwicklungspolitischer Kohärenz auf allen Ebenen. Es wird bekräftigt, dass das Erreichen der MDG einander unterstützender und integrierter Politiken für nachhaltige Entwicklung bedarf, die wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Themen umfassen.

Die Forderung einer kohärenten, armutsorientierten Entwicklungspolitik steht auch im neunten Kohärenzbericht der GKKE im Zentrum. Die Bemühungen der Bundesregierung, insgesamt mehr Politikkohärenz herzustellen, werden ausdrücklich anerkannt. Bei diesen Kohärenzanstrengungen steht allerdings nicht das Ziel der Armutsbekämpfung im Zentrum.

Die christlich-liberale Bundesregierung ist seit rund einem Jahr im Amt. Entwicklungspolitische Weichen wurden neu gestellt. Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und anderen Ministerien wurden neue, für unsere Fragestellung relevante Konzepte und Strategiepapiere erarbeitet. Eine Reihe dieser Prozesse ist noch nicht abgeschlossen. Dazu gehören das Regionalkonzept Afrika des Auswärtigen

Amtes oder BMZ-Konzepte, z.B. zu Entwicklung im ländlichen Raum, zur Zusammenarbeit mit Schwellenländern oder das Menschenrechtskonzept. Die GKKE plädiert mit diesem Bericht dafür, dass bei der weiteren Erarbeitung und bei der Umsetzung der genannten Konzepte eine kohärente Armutsbekämpfung im Zentrum stehen muss.

Der Bericht wurde unter der Leitung von Dr. Rudolf Ficker erarbeitet, Vorstand Evangelischer Entwicklungsdienst und Vorsitzender der entsprechenden Fachgruppe der GKKE. Wir danken ihm und den Mitgliedern der Fachgruppe für die engagierte Arbeit. Wir wünschen uns, dass der Bericht in der Fachöffentlichkeit auf intensive Resonanz stößt und den aktuellen entwicklungspolitischen Diskurs bereichert.

Prälat Dr. Bernhard Felmberg
Ev. Vorsitzender der GKKE

Prälat Dr. Karl Jüsten
Kath. Vorsitzender der GKKE

Berlin, im Oktober 2010

1. Kohärente Armutsbekämpfung – die Forderung der GKKE

Als eine Initiative von Kirchen und kirchlichen Entwicklungswerken begründet die GKKE den Anspruch einer kohärenten und armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit nicht nur mit dem internationalen Verpflichtungsrahmen und den selbst formulierten Zielen der Bundesregierung. Kirchen und kirchliche Werke handeln in der Erfahrung des Glaubens an Gott, der in Jesus Christus Mensch geworden ist und sich armen und notleidenden Menschen zugewandt hat. Kirchen und kirchliche Werke orientieren sich in ihrem Entwicklungshandeln am Leitbild der Option für die Armen. Entwicklungspolitik muss deshalb Armutsbekämpfung kohärent ins Zentrum rücken und dazu beitragen, „den Armen Gerechtigkeit“ zu verschaffen.

Mit dem entwicklungspolitisch begründeten Ziel der Armutsbekämpfung muss das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) als Anwalt und Protagonist eines schlüssigen und kohärenten Gesamtkonzepts der deutschen Politik agieren. Dabei sind die intendierten Anstrengungen und Wirkungen auf dem Feld der Armutsbekämpfung, auch in anderen Ressorts, möglichst aufeinander abgestimmt und koordiniert zu planen und durchzuführen. Außerdem muss verhindert werden, dass nicht intendierte Wirkungen entstehen. Entwicklungspolitische und armutsorientierte Kohärenz bedeutet auch, die Auswirkungen der deutschen Außen-, Agrar-, Handels-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik auf arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen in anderen Ländern zu prüfen und auf positive Wirkungen hin auszurichten. Darüber hinaus erfordert eine kohärente Entwicklungspolitik, die Armut nachhaltig bekämpft, die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung und der Zivilgesellschaft im jeweiligen Partnerland.

Seit rund einem Jahr ist die christlich-liberale Bundesregierung im Amt. Mit Dirk Niebel steht erstmals seit Walter Scheel, dem ersten Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, wieder ein Politiker der FDP an der Spitze des BMZ. Bis zum Oktober 2009 hatte die Sozialdemokratin Heidemarie Wieczorek-Zeul das Ministerium elf Jahre geleitet. Das Ende dieser langen Amtszeit markiert gleichzeitig einen Einschnitt in die bisherige Ausrichtung des BMZ.

Für die neue Legislaturperiode hält die Bundesregierung im Koalitionsvertrag fest: „Ziel der Entwicklungspolitik ist eine nachhaltige Bekämpfung von Armut und Strukturdefiziten im Sinne der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen.“ Auch die Hausmitteilung des BMZ vom 16.02.2010 nennt als ersten der sechs Schwerpunkte für die 17. Legislaturperiode: „Armut nachhaltig bekämpfen. Wir wollen die Millenniumsentwicklungsziele erreichen.“ Diese Akzentsetzung wird von der GKKE ausdrücklich begrüßt. Gleichzeitig nimmt sie diese Zielbestimmung als Maßstab zur kritischen Beurteilung und Begleitung der Entwicklungspolitik der Bundesregierung.

Ebenso nimmt die GKKE zur Kenntnis, dass der Anspruch nach mehr Kohärenz von der Bundesregierung deutlich formuliert wird. Der Koalitionsvertrag enthält ein Bekenntnis zur Steigerung der Wirksamkeit und der Kohärenz der Entwicklungspolitik. In einer Pressemitteilung des BMZ vom 03.02.2010 heißt es: „Mangelnde Koordinierung zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politikbereichen war gestern. Heute gibt es Kohärenz zwischen Entwicklungs-, Außen- und Außenwirtschaftspolitik, indem die Leitungen der zuständigen Ministerien sich eng abstimmen.“ In der Tat werden alle drei genannten Ressorts von FDP-Ministern geführt, was eine Verbesserung der Kohärenz erleichtern sollte.

Die GKKE analysiert in ihrem neunten Kohärenzbericht das Entwicklungshandeln der Bundesregierung mit der Fragestellung, ob die selbst formulierten Ziele einer kohärenteren armutsorientierten Politik tatsächlich umgesetzt werden. Dazu wird in Kapitel 2 zunächst auf den Kontext Bezug genommen, in dem die Bundesregierung im Jahr 2010 ihre Entwicklungspolitik gestaltet. Denn auf der Ebene der EU (Verträge von Maastricht, 1992 und Lissabon, 2009), in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (Erklärung von Paris, 2005) sowie im UN-Rahmen (Millenniumserklärung, 2000 und Monterrey Consensus, 2002) wird die Forderung einer kohärenten und armutsorientierten Politik verbindlich erhoben. Ebenso wird auf nationaler Ebene der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch ausdrücklich formuliert und nicht zuletzt im Koalitionsvertrag auch anerkannt.

In Kapitel 3 wird zunächst das Zusammenspiel von BMZ, Auswärtigem Amt (AA) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

(BMWi) in den Blick genommen. Werden die Chancen und Möglichkeiten wirklich genutzt, durch ein verbessertes und abgestimmtes Zusammenwirken der drei Ministerien Entwicklungspolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Armutsbekämpfung kohärenter zu gestalten? Die Bundesregierung möchte die Kooperation mit der Privatwirtschaft ausbauen, um zusätzliche Impulse zu Entwicklung und Armutsbekämpfung zu geben. Die GKKE fragt deshalb auch, ob die Möglichkeiten der verantwortlichen Unternehmensführung (Corporate Social Responsibility, CSR) für kohärentes Entwicklungshandeln genutzt werden.

Die Bundesregierung hat ein Regionalkonzept zu Lateinamerika und der Karibik verabschiedet, ein Afrikakonzept ist derzeit noch in Arbeit. Ressortübergreifende Vorhaben bzw. Konzepte sind als Instrumente für kohärentes Entwicklungshandeln besonders geeignet. Welchen Stellenwert hat das Leitbild der Armutsbekämpfung in diesen Konzepten? Mit der Frage nach der Kohärenz von Sicherheit und Entwicklung in Afghanistan wird in Kapitel 3 noch eine aktuelle Kontroverse zwischen Bundesregierung und NRO zur zivil-militärischen Zusammenarbeit aufgegriffen. Abschließend wird der Blick auf die Praxis und die Perspektiven der Umsetzung des Kohärenzanspruchs durch das BMZ gerichtet.

2. Der Kontext – Deutschlands Verpflichtungen auf kohärente Armutsbekämpfung

Entwicklungspolitik wird von vielen Faktoren und Akteuren auf internationaler und nationaler Ebene beeinflusst und geprägt. Die Bundesregierung agiert in einem Kontext von internationalen Übereinkommen und Vereinbarungen, die Deutschland auf internationale Zielvorstellungen verpflichten. Hierzu gehört auch das Kohärenzgebot.

An erster Stelle stehen die acht Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (Millennium Development Goals, MDG) aus dem Jahr 2000. Alle 192 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, darunter auch Deutschland, haben sich u.a. verpflichtet, bis 2015 den Anteil der Menschen an der Weltbevölkerung zu halbieren, die mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag auskommen müssen.

Die Millenniums-Entwicklungsziele

1. Reduzierung der extremen Armut und des Hungers um 50 %
2. Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung
3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Ermächtigung der Frauen
4. Senkung der Kindersterblichkeit
5. Verbesserung der Gesundheit von Müttern
6. Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten
7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit
8. Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

Die MDG sind Referenz und fester Bezugspunkt in der internationalen Entwicklungspolitik. Mit Hilfe der MDG konnte die Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit auf die großen Probleme von Armut, sozialer Unter-versorgung sowie unausgewogener Finanz- und Handelsbedingungen gelenkt werden. Durch ihre Messbarkeit mit Hilfe von quantitativen Indikatoren haben die MDG den Erwartungsdruck gegenüber den Regierungen erhöht und das Potenzial für eine beachtliche politische Mobilisierung entfaltet. Die mit den MDG formulierten Minimalziele wären bei entsprechendem

politischem Willen aller Beteiligten durchaus erreichbar, gleichwohl droht ihre Verwirklichung zu scheitern.

2.1 Internationale Verpflichtungen

2.1.1 Umsetzung der UN-Millenniumsentwicklungsziele

Die Verwirklichung der MDG ist weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Nach Ansicht der Vereinten Nationen sind die Rückstände bei der Umsetzung vor allem auf nicht eingehaltene Verpflichtungen, unzureichende Mittel, mangelhafte Schwerpunktsetzung sowie den Mangel an politischem Willen, auch in den Entwicklungsländern, zurückzuführen. Entscheidend für Erfolge sei neben einer verlässlichen finanziellen Unterstützung vor allem eine kohärente Politik auf nationaler und internationaler Ebene.

Die Zeit zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele wird knapp. Auf Einladung von UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon sind die Staats- und Regierungschefs im September 2010 zum "Weltarmutsgipfel" der Vereinten Nationen in New York zusammenkommen, um über den Stand und die Zukunft der MDG zu beraten. Im Abschlussdokument der Konferenz wurde zwar die Bedeutung der MDG erneut unterstrichen und ein Bekenntnis zur Erreichung der Ziele bis 2015 abgelegt. Ebenso wurde die Notwendigkeit betont, die Kohärenz der Entwicklungspolitik zur Erreichung der MDG weiter zu verbessern. Neue Finanzierungszusagen wurden jedoch nicht ausgesprochen, ebenso wenig wurde ein verbindlicher Aktionsplan der internationalen Staatengemeinschaft für die Zeit bis 2015 verabschiedet.

2.1.2 G8 und G20

Unter der Bezeichnung G8 treffen sich jährlich die Staats- und Regierungschefs der führenden acht Industrieländer. Auf den G8-Gipfeltreffen sind wichtige Beschlüsse für die internationale Entwicklungsagenda gefasst worden, auf deren kohärente Umsetzung Deutschland im auswärtigen Handeln verpflichtet ist, so z.B. die Kölner Schuldeninitiative von 1999, der Beschluss von Gleneagles von 2005 zur Aufstockung der Ent-

wicklungsfinanzierung, sowie die Initiative zur Ernährungssicherung in L'Aquila im Jahr 2009. Als diesjähriger Gastgeber des G8-Gipfels im Juni 2010 hat Kanada zu mehr Verantwortung der G8 gegenüber ihren Entwicklungsversprechen aufgerufen und einen Schwerpunkt auf die Verbesserung der Gesundheit von Müttern und Kindern (MDG 5) gelegt.

Die Initiative des jüngsten G8-Gipfels zur Förderung der Mütter- und Kind-Gesundheit ist zu begrüßen. Insgesamt blieben die Zusagen jedoch weit hinter den Forderungen von Hilfsorganisationen und Vereinten Nationen zurück. Auch wurde nicht auf frühere Zusagen (z.B. von Gleneagles, 2005) Bezug genommen.

Bundeskanzlerin Merkel hat sich zusammen mit dem französischen Staatspräsidenten Sarkozy beim Gipfel in Kanada für die Einführung einer globalen Finanztransaktionssteuer eingesetzt. Riskante Spekulation an den Finanzmärkten sollen begrenzt und die Banken an den Kosten der Finanzkrise beteiligt werden. Von der von Entwicklungsorganisationen seit langem geforderten Generierung von Finanzmitteln zur globalen Armutsbekämpfung und zum Klimaschutz sprechen die Regierungschefs hingegen nicht. Mit eben diesem Ziel hat die GKKE die Einführung der Finanztransaktionssteuer in einer öffentlichen Stellungnahme im Mai 2010 gefordert. Auf globaler Ebene ist die Einführung der Finanztransaktionssteuer vorerst gescheitert. Aus diesem Grund muss jetzt als erster Schritt eine Lösung auf der Ebene der EU angestrebt werden.

Die Rolle der G8 als hochrangiges Forum für internationale Zusammenarbeit verlagert sich mittlerweile zu der G20, in denen große Schwellenländer sowie die EU samt Europäischer Zentralbank vertreten sind. In den bislang drei Gipfeltreffen ging es vor allem um eine stärkere Regulierung der internationalen Finanzmärkte. Die Position Deutschlands als eines der großen Mitgliedsländer ist in Bezug auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen für Entwicklungsländer daher von Gewicht. Die G20 haben mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe zu Entwicklungsfragen einen wichtigen Schritt getan, entwicklungspolitische Themen auf die Agenda des nächsten G20-Gipfels in Seoul zu bringen, aber darüber hinaus wenig neue Akzente gesetzt.

2.1.3 EU-Stufenplan zur Steigerung der ODA

Die Bundesregierung hat im Rahmen der EU zugesagt, bis 2010 mit zusätzlichen Haushaltsmitteln, Schuldenerlassen und innovativen Finanzierungsinstrumenten die ODA-Mittel (official development assistance) auf 0,51% des Brutto Nationaleinkommens (BNE) zu steigern, um 2015 schließlich 0,7 % des BNE zu erreichen. Der BMZ-Haushalt wurde in den letzten Jahren zwar kontinuierlich aufgestockt, die ODA-Quote erreicht 2010 jedoch nur 0,4%. Deutschland zählt damit zu den wenigen europäischen Ländern, die ihre Finanzierungszusagen für das Jahr 2010 nicht einhalten. Angesichts der Kritik von OECD und Entwicklungsexperten beruft sich die Bundesregierung darauf, dass der EU-Stufenplan und das 0,7%-Ziel keine völkerrechtliche Verpflichtung darstellen.

2.1.4 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die Mitgliedschaft Deutschlands in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bringt nicht nur Verpflichtungen hinsichtlich der Verwendung und Verwaltung von Geldern für die Entwicklungszusammenarbeit mit sich (vgl. Kap. 2.2.3). Auch das Auftreten der Exportnation Deutschland muss Prinzipien folgen, deren Einhaltung durch Unternehmen von der Regierung sichergestellt werden muss (extraterritoriale Staatenpflichten); um so mehr, als die Stärkung der Privatwirtschaft und bessere Verzahnung von privatem (wirtschaftlichem) und politischem Handeln erklärte Politik des BMZ ist. Die OECD hat mit ihren „Leitsätzen für multinationale Unternehmen“ für diesen Bereich einen solchen verbindlichen Rahmen geschaffen, der kohärente Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik ermöglicht.

Schon im sechsten "GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik" wird die Verantwortung unternehmerischen Handelns als Element einer kohärenten Politik zur Erreichung der Millenniumsziele ausführlich dargelegt, darunter auch dieses Instrument innerhalb der OECD-Verpflichtungen Deutschlands.¹

¹ Halbzeit für die Millenniumsziele, GKKE-Schriftenreihe 42, 2007, S. 45 ff.

Die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen von 1976 gelten spätestens nach ihrer Überarbeitung im Jahr 2000 als internationaler Maßstab für verantwortliches unternehmerisches Handeln. Mit den Leitsätzen haben die OECD-Staaten einen sehr weitgehenden Empfehlungskatalog für multinationale Unternehmen erarbeitet, der neben Menschenrechten und Kernarbeitsnormen auch Empfehlungen zur Beschäftigung und Qualifizierung von einheimischen Arbeitskräften enthält, die bei Auslandsaktivitäten von Unternehmen den sozialen Aspekt ihres Engagements gewährleisten sollen. Damit werden die in OECD-Staaten ansässigen Unternehmen zu verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln angehalten. Zu diesem Zweck muss jedes Unterzeichnerland eine Nationale Kontaktstelle (NKS) einrichten, die Beschwerden entgegen nimmt und durch Vermittlungs- und Moderationsverfahren Lösungen herbeiführt (vgl. Kap. 3.3).

2.1.5 Mehr Kohärenz auf europäischer Ebene?

Die EU und ihre 27 Mitgliedsstaaten leisten zusammen einen Anteil von rund 60% der ODA und sind damit der weltweit größte Geber. Die Kombination von finanziellem, wirtschaftlichem und politischem Einfluss macht die EU zu einem der entscheidenden Akteure internationaler Entwicklungspolitik.

Im Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft. Die institutionellen Rahmenbedingungen für die europäischen Außenbeziehungen ändern sich damit grundlegend. Die wichtigste Neuerung ist in diesem Zusammenhang die Einrichtung der Position des/der Hohen Vertreters/Vertreterin für die Außenbeziehungen und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), der ihn oder sie bei der Ausübung des Amtes unterstützen soll. Das Amt bekleidet derzeit die Britin Baroness Catherine Ashton.

Der Vertrag von Lissabon bestätigt in Artikel 208 die Entwicklungspolitik als eigenständiges Politikfeld. Ihr oberstes Ziel ist die Armutsbekämpfung. Das entwicklungspolitische Kohärenzgebot des Maastrichter Vertrages bleibt verankert. Erfreulich ist ferner, dass nach dem Entwurf zur Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes der Kommissar für Entwicklung Andris Piebalgs erstmals für alle Entwicklungsländer zuständig ist,

nicht nur für die Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP). Die Rolle des Europäischen Parlaments wurde in den Außenbeziehungen ebenfalls aufgewertet.

Trotz dieser für kohärente Armutsbekämpfung förderlichen rechtlichen Grundlagen birgt die Umsetzung in der Praxis das Risiko, dass die Entwicklungspolitik außen- und sicherheitspolitischen Interessen untergeordnet wird. Dies zeigte bereits der schwierige Prozess zur Entwicklung des EAD, der Ende 2010 seine Arbeit aufnehmen soll. Der EAD wird zukünftig die Länderstrategien formulieren. Nur aufgrund massiver zivilgesellschaftlicher und parlamentarischer Einwirkung konnte erreicht werden, dass der Kommissar für Entwicklung auch zukünftig für Maßnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und für das Entwicklungsbudget verantwortlich ist. Der EAD, der keiner der bestehenden Europäischen Institutionen angehört, wird zukünftig alle Länderreferate, die früher in den verschiedenen Generaldirektionen aufgeteilt waren (Entwicklung, Außenbeziehungen), unter seinem Dach vereinen. Mit der Vereinigung der Länderreferate wird ein wichtiger Schritt zu einer kohärenteren Politik gemacht.

Thematische Referate wie Gesundheit und Bildung verbleiben jedoch in der Generaldirektion Entwicklung, die nach derzeitiger Planung fast die Hälfte ihrer personellen Ressourcen an den EAD abgibt. Es stellt sich die Frage, ob die thematischen Referate ihren Einfluss im EAD geltend machen können und ob zum Beispiel Fragen der Armutsbekämpfung Eingang in die Länderstrategien finden.

Der Entwicklungskommissar ist zudem für die entwicklungspolitischen Finanzierungsinstrumente zuständig und hat formal auch die Weisungsbefugnis gegenüber dem zuständigen Personal. Ob dieser neue Rahmen für das Außenhandeln der EU die entwicklungspolitische Kohärenz tatsächlich stärkt und wie sich das Zusammenspiel zwischen Entwicklungskommissar und Hoher Vertreterin entwickelt, bleibt abzuwarten.

Bedenklich ist, dass die Ratsschlussfolgerungen zur Einrichtung des EAD im Gegensatz zum Vertrag von Lissabon nicht von Kohärenz, sondern nur von Konsistenz der Außenbeziehungen sprechen. Konsistenz meint im Unterschied zur Kohärenz lediglich, dass verschiedene Politikbereiche sinnvoll

ineinander greifen, aber keinem Leitprinzip wie der Armutsbekämpfung folgen. Der Entwicklungskommissar hat darauf verwiesen, dass Afghanistan und das Horn von Afrika dieses Jahr die Testfälle dafür sind, ob Entwicklungs- und Außenpolitik besser aufeinander abgestimmt werden. Sollte sich auf europäischer Ebene in der Praxis eine stärkere Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik für sicherheitspolitische Zwecke einstellen, so hätte das sicherlich auch einen negativen Einfluss auf die nationale deutsche Ebene.

2.2. Der nationale Rahmen

2.2.1 Schwerpunkte der Entwicklungspolitik im Koalitionsvertrag

Die Bundesregierung bestätigt im Koalitionsvertrag die seit langem bestehende Zusage Deutschlands, bis 2015 die Quote der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit ODA auf 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Der Koalitionsvertrag bekräftigt das Bekenntnis zu den internationalen Entwicklungszielen und strebt die nachhaltige Bekämpfung von Armut und Strukturdefiziten im Sinne der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen an. Bildung, Gesundheit, ländliche Entwicklung, gute Regierungsführung, Klima-, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung werden als Schlüsselsektoren der Entwicklungszusammenarbeit hervorgehoben.

Gleichzeitig plädiert die BMZ-Leitung für eine Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit unter der Prämisse eines kohärenteren Zusammenwirkens von Außen-, Handels-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Die Entwicklungspolitik soll ein Profil erhalten, das Interessen und Werte, Freiheit und Verantwortung in überzeugender Weise verbindet. Werte (Menschenrechte) werden mit Interessen verbunden, wirtschaftliche Zusammenarbeit soll mit den Partnerländern zu beiderseitigem Nutzen (Win-Win-Situation) erfolgen. Dabei geht es explizit um deutsche Wirtschaftsinteressen. BMZ, AA und BMWi wollen enger zusammenarbeiten und sich unter anderem für Rohstoffpartnerschaften mit Entwicklungsländern einsetzen. Deutschen Unternehmen soll der Zugang zu wichtigen Metallen und anderen Rohstoffen erleichtert werden.

Aus dem Koalitionsvertrag werden unter anderem folgende Ziele und Arbeitsschwerpunkte für das BMZ abgeleitet:

- Armut nachhaltig bekämpfen
- Strukturdefizite abbauen
- Engagement der Zivilgesellschaft unterstützen
- Engagement der Wirtschaft entwicklungspolitisch stärker nutzen
- Wirksamkeit der deutschen EZ stärken
- Sichtbarkeit der EZ verbessern

Neben Effizienz und Sichtbarkeit der deutschen EZ ist Kohärenz ein weiterer Schlüsselbegriff der BMZ-Leitung. Die Ressortkonstellation, in der sich AA, BMWi und BMZ in liberaler Hand befinden, sei nach Aussage der BMZ-Leitung per se die beste Voraussetzung für größere Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Sektorpolitiken. In der Vergangenheit habe die Konkurrenz zwischen Ministerien bzw. die Doppelung von Maßnahmen viele Reibungsverluste verursacht. Ohne Frage: inkohärentes Regierungshandeln kann durch parteipolitische Differenzen verursacht werden. Dies muss aber nicht bedeuten, dass innerparteiliche Solidarität zwischen den Leitungen einzelner Ministerien von sich aus zu mehr Kohärenz führt.

Die Spannung zwischen dem eigenständigen Agieren von Entwicklungspolitik und der notwendigen Abstimmung mit anderen Politikbereichen ist nicht neu. Die Politik hat darauf in der Vergangenheit mit vielfältigen Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen reagiert. Je besser die Verknüpfung gelingt, desto wichtiger ist es jedoch, sich der genuin entwicklungspolitischen Ziele und ihres Stellenwerts im Zusammenspiel der unterschiedlichen Politikfelder zu vergewissern. Dabei geht es nicht nur um die Frage, in wieweit sich die ressortspezifischen Interessen von AA und BMWi mit den Zielen der Entwicklungspolitik in Einklang bringen lassen, sondern insbesondere um die Definition von Entwicklungspolitik als globales Gestaltungsinstrument sowie um den Stellenwert der Armutsbekämpfung.

Die GKKE verweist auf die Kernforderung dieses Kohärenzberichts: Mit dem entwicklungspolitisch begründeten Ziel der Armutsbekämpfung muss das BMZ als Anwalt und Protagonist eines schlüssigen und kohärenten Gesamtkonzepts der deutschen Politik agieren.

2.2.2 Entwicklungspolitik in Zeiten der Sparbeschlüsse

Kohärent am Ziel der Armutsbekämpfung ausgerichtete Entwicklungspolitik muss sich nicht nur an den internationalen Rahmenabkommen und den Koalitionsvereinbarungen der Regierung ausrichten, sondern an den Vorgaben des Bundeshaushalts 2010 und 2011, die vor dem Hintergrund der Sparbeschlüsse in Deutschland im Schatten der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise aufgestellt wurden.

Im Bundeshaushalt 2010 wurde der Etat des BMZ gegenüber 2009 um 4,4% auf 6,07 Mrd. EUR aufgestockt. Damit erreicht Deutschland nach Schätzungen der OECD in diesem Jahr wieder eine höhere ODA-Quote (0,4% des BNE) als in den Vorjahren. Der im EU-Stufenplan vereinbarte Zielwert von 0,51% des BNE wird jedoch verfehlt.

Im Bundeshaushalt 2011 wird es einen geringen Aufwuchs von 3 Mio. EUR geben, der Etat bleibt somit weitgehend auf dem Vorjahresniveau. Die Bundeskanzlerin hatte sich im Vorfeld der Haushaltsverhandlungen mehrfach ausdrücklich zu der internationalen Verantwortung für die ärmsten Länder bekannt und bekräftigt, dass Deutschland seine Entwicklungsgelder auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht kürzen werde. Dieses Versprechen wurde eingehalten. Nach der mittelfristigen Finanzplanung ist allerdings für die nachfolgenden Jahre mit einem deutlichen Rückgang des BMZ-Haushalts zu rechnen, der 2012 auf 5,772 Mrd. EUR und 2013 auf 5,689 Mrd. EUR sinken soll.

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung vor dem Hintergrund von Sparbeschlüssen nicht davon abrückt, das 0,7 % Ziel erreichen zu wollen. Deutlich ist allerdings auch, dass das Ziel mit regulären Haushaltsmitteln allein nicht erreicht werden kann. Welche neuen Finanzierungsinstrumente wird die Bundesregierung zur Zielerreichung anwenden bzw. einführen? Offiziell genannt wird bis jetzt nur der Emissionshandel. Ebenso muss deutlich sein, dass es echter neuer Mittel (*fresh money*) bedarf. Die Umschichtung vorhandener Mittel oder die Ausweitung der Definition der ODA hilft nicht weiter. So hat die BMZ-Leitung vorgeschlagen, die Anrechnungsfähigkeit des steuerlich anerkannten Teils von privaten Spenden auf die staatliche Entwicklungshilfe international zu erörtern.

Zuzustimmen ist der BMZ-Leitung, wenn sie feststellt, es gehe nicht allein „um die Frage der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung, sondern um die Mobilisierung eigener Ressourcen der Entwicklungsländer. Effizientere Steuersysteme und förderliche Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft in den Partnerländern sind sehr wichtig und werden von uns unterstützt.“ Ebenso sollen die eingesetzten Mittel wirksamer eingesetzt werden. Diese Forderungen sind berechtigt. Sie sollten jedoch nicht erhoben werden, um die Nichterreicherung der 0,7% Marke zu relativieren.

2.2.3 DAC-Peer Review 2010

Im Jahr 2010 stand die deutsche Entwicklungszusammenarbeit - nach der letzten Überprüfung im Jahr 2005 - erneut auf dem Prüfstand. Mit der im Frühjahr durchgeführten DAC-Länderprüfung (Peer Review) wurde die deutsche EZ nach den einheitlichen Prüfkriterien des DAC analysiert. In Bezug auf die Kohärenzfrage in der Entwicklungspolitik verdienen vor allem zwei Aspekte Beachtung:

2005 hatten die OECD-Experten noch die Orientierung der deutschen EZ an der Armutsbekämpfung gelobt und insbesondere das Aktionsprogramm 2015 als wichtige Grundlage für mehr Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen herausgestellt. Gleichwohl wurde vor dem Risiko einer zu großen Vielfalt der Ziele gewarnt, da der weit gefasste deutsche Begriff von Armutsbekämpfung auch Wirtschaftswachstum, soziale Entwicklung und Aspekte der Regierungsführung umfasst hatte.

Grundlegende Hindernisse für Kohärenz sahen die DAC-Prüfer bei der Vielfalt der Institutionen der deutschen Entwicklungspolitik, die trotz einiger Reformen weiter bestehe. Insbesondere die in Deutschland praktizierte Unterscheidung von finanzieller und technischer Zusammenarbeit sei überholt. Die Koordinationsprobleme könnten sich ohne weitere Reduzierung der Zahl von Institutionen kaum beheben lassen.

Der DAC-Prüfbericht 2010 lag bis Ende September noch nicht vor und konnte von der GKKE deshalb nicht berücksichtigt werden. In der gemeinsamen Stellungnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen auf das Memorandum der Bundesregierung für den DAC-Prüfbericht vom März 2010

wird festgestellt, dass im Punkt der entwicklungspolitischen Kohärenz keine grundlegenden Fortschritte zu erkennen sind. Kritisiert wird u.a., dass das Aktionsprogramm 2015 von der Bundesregierung nicht fortgeführt wird.

Wenn es um die Reform der deutschen EZ-Institutionen geht, wird mit dem Beschluss zur Fusion der Vorfeldinstitutionen GTZ, InWEnt und DED ein wichtiger erster Schritt gegangen. Die von den DAC-Prüfern 2005 angemahnte Zusammenführung von finanzieller und technischer Zusammenarbeit steht weiterhin aus und wird für diese Legislaturperiode nicht weiter verfolgt.

3. Zur Praxis der Kohärenz in der deutschen Entwicklungspolitik

Die Bundesregierung hat eine Verbesserung der Kohärenz als eine ihrer Prioritäten benannt. Es soll eine bessere Abstimmung zwischen Entwicklungspolitik und Außenpolitik einerseits und Entwicklungspolitik und Außenwirtschaftspolitik andererseits hergestellt werden. Angestrebt werden Synergieeffekte zum Nutzen aller Beteiligten. Der Bundesregierung geht es dabei um einen Ausgleich zwischen den Interessen der exportorientierten deutschen Wirtschaft, den außen- und sicherheitspolitischen Notwendigkeiten und den Zielen der Entwicklungspolitik. In diesem Kapitel wird dazu zunächst der Frage nachgegangen, ob die Chancen und Möglichkeiten wirklich genutzt werden, durch ein verbessertes und abgestimmtes Zusammenwirken von BMZ, Auswärtigem Amt (AA) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) Entwicklungspolitik kohärenter im Sinne einer nachhaltigen Armutsbekämpfung zu gestalten.

3.1 Entwicklungspolitik und Außenpolitik

Wie schon im achten GKKE-Bericht ausführlich dargestellt wurde, ist das AA ein bedeutender Akteur in entwicklungspolitischen Arbeitsfeldern und nach dem BMZ das Ressort mit den höchsten ODA-Ausgaben. Mit seinen Schwerpunkten Krisenprävention, Förderung von Menschenrechten, regionale Zusammenarbeit und Friedenspolitik bewegt sich das AA in einem Kontext, der auch vom BMZ gestaltet wird.² Der Bedarf und das Potenzial für kohärenteres Handeln auf dem Feld der Schnittmengen von BMZ und AA sind groß. Wie stellt sich dieses Potenzial aus der Sicht des AA dar?

Das Ressortprinzip ist genuiner und bewährter Bestandteil des politischen Systems in Deutschland. Das AA ist für die Gestaltung der gesamten deutschen Außenpolitik verantwortlich. Entwicklungszusammenarbeit liegt in der Zuständigkeit des BMZ.

² Eigenständig und gemeinsam: Die Beiträge der Ressorts der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik, GKKE-Schriftenreihe 48, S. 15 ff.

Im AA wird zwischen ODA-Leistungen und Entwicklungspolitik differenziert, da viele der nach den DAC-Kriterien anrechenbaren Projekte der Fachministerien nicht mit Entwicklungspolitik im engeren Sinne deckungsgleich sind. Neben den großen Bereichen Humanitäre Hilfe, Frieden und Sicherheitspolitik sowie den Beitragszahlungen zu UN-Organisationen sind auch Maßnahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) wie z.B. Stipendienprogramme als ODA anrechnungsfähig, soweit sie sich auf Entwicklungsländer beziehen. Die AKBP macht einen großen Anteil der ODA-Mittel des AA aus, ist aber nicht primär als Entwicklungspolitik angelegt. Die Anrechnungskriterien des DAC werden beachtet, sind aber für die ODA-Leistungen des AA nicht richtungweisend.

Die Gestaltungsmöglichkeiten des AA haben aufgrund der gestiegenen ODA-Mittel zugenommen. Das 2008 verabschiedete ODA-Konzept gilt auch heute noch und soll explizit einen Teilbereich der Außenpolitik abdecken. Es handelt sich jedoch nicht um ein Gesamtkonzept des AA für die Kooperation mit Entwicklungsländern. Auch wurde es nicht mit dem BMZ abgestimmt. Dem AA geht es vielmehr um die Entwicklung eines außenpolitischen Profils des ODA-Engagements, das sich auf "Frieden und Sicherheit" konzentriert, dem Oberziel deutscher Außenpolitik. Ein konzeptionelles "ODA-Mainstreaming" für alle Bundesressorts ist nicht beabsichtigt.

Angesichts der Tatsache, dass zwei FDP-Politiker die Leitung von AA und BMZ innehaben, wird im AA das große Potential für eine engere Abstimmung der Arbeit beider Häuser betont. Der gemeinsamen Reise des Außen- und des Entwicklungsministers im April 2010 nach Tansania, Südafrika und Djibuti wird große Symbolkraft und Signalwirkung für eine Außen- und Entwicklungspolitik „aus einem Guss“ zugemessen. Die Leitungen von AA und BMZ erwarten, mehr gegenseitige Abstimmung sowie ein Verbesserung von Kooperation und Kohärenz.

Das AA versucht mit Hilfe von Regionalkonzepten zu Lateinamerika und der Karibik sowie zu Afrika die Kohärenz seiner Politik zu verbessern (vgl. Kap. 3.4). Es gibt seit langem Koordinations- und Abstimmungsmechanismen zwischen den Länderreferaten von AA und BMZ. Auf der Arbeitsebene kooperieren beide Ressorts mit den Durchführungsorganisationen KfW, GTZ und InWEnt. Die länderbezogene Zusammenarbeit zwischen AA

und BMZ funktioniert aus Sicht des AA grundsätzlich gut. Es existieren regelmäßige Jour fixe, themenbezogene interministerielle "Ressortkreise" und ähnliche Mechanismen. Bessere Kohärenz soll national und international außerdem durch engere Abstimmung auf der Arbeitsebene erreicht werden.

Handlungsbedarf zu weiterer Stärkung der Kohärenz wird im AA dort gesehen, wo es bei Schnittmengen mit dem BMZ zu ineffektiven Doppelungen kommt. Hier soll eine wirksamere Arbeitsteilung an den Schnittstellen von Außen- und Entwicklungspolitik sowie hinsichtlich der Außenwirtschaftsförderung noch hergestellt werden.

Im AA werden auch Vorbehalte laut, wenn die Vorgaben der internationalen Vereinbarungen zur Geberharmonisierung (Erklärung von Paris und Accra-Agenda) eins zu eins umgesetzt werden sollen. Verwiesen wird dazu auf den weiter steigenden Koordinationsbedarf und die hohen Transaktionskosten.

Die Reform der EZ-Institutionen wird vom AA ausdrücklich begrüßt. Der Außenauftritt Deutschlands in der Welt wird damit vereinheitlicht und die entwicklungspolitische Kompetenz in den deutschen Auslandsvertretungen gestärkt. Unter Federführung des BMZ ist ein Konzept erarbeitet worden, nach dem Koordinatoren zur Unterstützung der Botschaften für die in der Regel drei Schwerpunkte der EZ in den Partnerländern eingesetzt werden sollen. Diese GTZ-, KfW- oder DED-Fachleute an der Schnittstelle zwischen politischer und Durchführungsverantwortung sollen dann in ihrem Schwerpunkt für die deutsche EZ vor Ort sprechen können.

Die Antwort des AA auf die Kohärenzfrage lautet: Regionalstrategien werden erarbeitet und mit den beteiligten Ressorts abgestimmt. Die vorhandenen Instrumente, insbesondere die Ländergespräche zwischen AA und BMZ funktionieren, interministerielle Abstimmungsmechanismen werden ebenso genutzt. Deutlich sind und bleiben, bei allen vorhandenen Schnittmengen beider Ressorts, die jeweils unterschiedlichen Mandate und eigenen Zielvorgaben. Die in früheren Koalitionen oft kritisierte „Nebenaußenpolitik“ des BMZ scheint es in der christlich-liberalen Koalition nicht zu geben. Ein grundsätzlicher Fortschritt an kohärentem politischem Handeln

ist erkennbar. Diese Initiativen zur Verbesserung der Kohärenz orientieren sich allerdings nicht am Ziel der Armutsbekämpfung.

3.2 Entwicklungspolitik und Außenwirtschaft

Eine Kernbotschaft der Koalitionsvereinbarung ist: „Entwicklungspolitische Entscheidungen müssen die Interessen der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands, angemessen berücksichtigen.“ Die Bundesregierung ist damit Forderungen von Wirtschaftsverbänden gefolgt, nach denen entwicklungspolitische Entscheidungen die Interessen der deutschen Wirtschaft stärker beachten müssen.

Schon die 2009 abgelöste BMZ-Leitung hatte den hohen Stellenwert einer erfolgreichen Partnerschaft zwischen Privatwirtschaft und staatlicher Entwicklungszusammenarbeit (Public Private Partnership, PPP) hervorgehoben. Seit 1999 kann das BMZ auf eine lange und durchaus erfolgreiche Zusammenarbeit im Rahmen der PPP-Fazilität zurückschauen. Zur Stärkung der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in den Partnerländern umfasst die Förderung des BMZ auch die Bereiche Wirtschaftspolitik, Privatwirtschaft, Finanzsystementwicklung sowie berufliche Bildung und Arbeitsmarktpolitik.

Die neue Leitung des BMZ weist häufig darauf hin, dass das BMZ den Begriff der „wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ im Namen trägt. Es wird versucht, die Verknüpfung von Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit gezielt zu fördern und die Kompetenzen und Kenntnisse der Entwicklungszusammenarbeit für die Außenwirtschaftsförderung zu nutzen. Danach solle sich die EZ stärker auf Vorhaben konzentrieren, die das Wirtschaftswachstum in den Empfängerländern fördern und private Initiativen stärken. Für die engere Anbindung der Wirtschaft an die Entwicklungspolitik soll die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unternehmensfreundlicher gestaltet werden. Im Gegenzug erwartet das BMZ ein substantielles Engagement der deutschen Wirtschaft in den Partnerländern.

Es ist zutreffend, dass privatwirtschaftliche Initiativen eine zentrale Funktion für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den Partnerländern ha-

ben. Zur Armutsbekämpfung trägt die Privatwirtschaft dann maßgeblich bei, wenn erforderliche Parameter berücksichtigt werden. Das Beispiel Indiens zeigt, dass rasantes Wirtschaftswachstum allein nicht unmittelbar zu Fortschritten bei der Armutsbekämpfung führt. Rund 40 % der indischen Bevölkerung sind gezwungen, mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag auszukommen. Wirtschaftliches Wachstum muss mit Fortschritten u.a. bei der Verteilungsgerechtigkeit und im Gesundheits- und Bildungsbereich einhergehen. Es darf nicht nur zu Gunsten einzelner Interessengruppen erfolgen, sondern muss sich im Sinne eines *pro poor growth* am Gemeinwohl orientieren.

Wie für alle Ministerien gilt auch für das BMWi das Ressortprinzip. Demnach ist es Aufgabe des BMWi, im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung die Interessen der deutschen Wirtschaft wahrzunehmen und im Rahmen der Außenwirtschaftspolitik, insbesondere der Handelspolitik, für günstige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu sorgen.

Entwicklungspolitisch sind aus Sicht des BMWi in den Partnerländern Investitionen des einheimischen und ausländischen Privatsektors notwendig. Die Unternehmen benötigen in den Partnerländern Entwicklung fördernde Rahmenbedingungen, insbesondere Rechtssicherheit. Privatwirtschaftliche Initiative und Investitionen finden vor allem dort statt, wo es sich langfristig wirtschaftlich lohnt. Das BMWi betont aber, dass das Engagement der Privatwirtschaft kaum steuerbar ist: Wer die Wirtschaft für entwicklungspolitische Ziele gewinnen will, muss berücksichtigen, dass Unternehmen in erster Linie aus Eigeninteresse handeln.

Die Durchführung von ODA-anrechenbaren Maßnahmen in verschiedenen Ressorts wird vom BMWi nicht als entscheidende Ursache für mangelnde Kohärenz angesehen. Verschiedene Ressorts führen Maßnahmen durch, die den Zielen des jeweiligen Hauses entsprechen, im Falle des BMWi der Außenwirtschaftsförderung. Diese sind entsprechend der ODA-Kriterien eher zufällig ODA-anrechenbar, weil sie einen entwicklungspolitischen Effekt haben, ohne dass in vielen Fällen eine entwicklungspolitische Zielsetzung vorhanden ist.

Das BMWi betont, dass Entwicklungspolitik kein gegenüber anderen Politikbereichen übergeordnetes Feld darstellt. Ausgehend von Kohärenz für

Entwicklung im Sinne der *Policy Coherence for Development* des O-ECD/DAC, bedeutet Kohärenz, dass die Politikentscheidungen anderer Ressorts entwicklungspolitische Ziele unterstützen oder sie zumindest nicht konterkarieren sollten. Dass Maßnahmen und Entscheidungen sich nicht gegenseitig konterkarieren dürfen, wird als Selbstverständlichkeit angesehen. Hierfür gibt es Ressortabstimmungen.

Entsprechend steht das BMWi der Interpretation des Kohärenzgebots durch die damalige sozialdemokratische BMZ-Leitung kritisch gegenüber. Hier wurde der Anspruch erhoben, dass sich einzelne Politikfelder an entwicklungspolitischen Zielen ausrichten bzw. sich diesen unterordnen müssen. Unter der neuen Leitung von BMZ und BMWi besteht jetzt Einigkeit darüber, dass Kohärenz eine gemeinsame Aufgabe darstellt, die im gegenseitigen Verständnis der jeweiligen Aufgabenstellungen zu erfolgen hat. Der Anspruch auf Kohärenz bedeutet, so das BMWi, sich gleichzeitig mit den Anliegen und der Arbeitsweise der jeweils anderen Ressorts zu befassen und sich seinerseits entsprechend abzustimmen.

Im BMWi wird erwartet, dass von der Leitung bis auf die Arbeitsebene ein strukturierter Dialogprozess zwischen den Ministerien etabliert wird. Dazu gehören der Jour Fixe Außenwirtschaftspolitik zwischen den Staatssekretären des AA, des BMWi und des BMZ. Darüber hinaus verweist das BMWi auf die im Juli im Zusammenhang mit der Strukturreform für eine wirkungsvollere Technische Zusammenarbeit beschlossene Einsetzung des „Ressortkreises Technische Zusammenarbeit (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)“ als Informations- und Abstimmungsgremium in diesem Bereich (vgl. Kap. 3.6).

Es soll an dieser Stelle nicht in Frage gestellt werden, dass das BMWi ein eigenes von der Entwicklungspolitik zu unterscheidendes Mandat hat. Es kann nicht erwartet werden, dass sich Außenwirtschaftspolitik den Interessen und Zielen des BMZ unterordnet. Außenwirtschaftspolitik muss sich jedoch auch an den internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland orientieren, zu denen der Schutz der Menschenrechte und die Ziele der Millenniumserklärung gehören. Eine engere Verbindung von Entwicklungs- und Außenwirtschaftszielen darf nicht zu einer Nachordnung der Armutsbekämpfung in der Programmatik des BMZ führen und Entwicklungspolitik darf nicht auf Kosten der Armutsbekämpfung unternehmens-

freundlicher werden. Ebenso wenig dürfen Wirtschaftsaktivitäten deutscher Unternehmen auf Kosten von menschenrechtlichen, umweltschützenden und sozialen Standards in anderen Ländern gefördert werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im AA und BMWi die Verwendung der ODA-Mittel zunächst den ressortspezifischen Interessen folgt. Im AA ist dies „die Durchsetzung deutscher außenpolitischer Zielsetzungen“. Diese ist jedoch als genuine Außenpolitik und nicht als „außenpolitisches Profil des ODA-Engagements“ anzusehen. Für das BMWi ist eine aus der Kohärenzforderung abgeleitete Orientierung an BMZ-Zielvorgaben nicht akzeptabel. Das Ministerium erwartet vielmehr, dass entwicklungspolitische Entscheidungen die Interessen der deutschen Wirtschaft stärker berücksichtigen müssen. Die Privatwirtschaft investiert allerdings primär dort, wo es sich langfristig rechnet. Hier lässt sich eine Akzentverschiebung zugunsten der Außenwirtschaftsförderung erkennen. Eine Verbesserung der Kohärenz deutscher Politik darf in keinem Fall zu einer wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik führen.

3.3 Corporate Social Responsibility, CSR

Wenn von der Leitung des BMZ die Förderung privatwirtschaftlichen Handelns als ein wichtiges Arbeitsfeld der Entwicklungspolitik bezeichnet wird, sollte dieses unternehmerische Handeln in das überwältigende Ziel der Armutsbekämpfung eingebunden sein. Um dies zu gewährleisten, sind neben staatlichen Regelungsmechanismen (vgl. Kap. 2.1.4. OECD-Leitsätze) auch freiwillige Selbstverpflichtungen von Bedeutung, die unter dem Konzept der Corporate Social Responsibility (CSR) zusammengefasst werden.

In der Vergangenheit wurde CSR häufig gegen Instrumente zur besseren Regulierung unternehmerischen Verhaltens – z.B. im Hinblick auf die Achtung und den Schutz der Menschenrechte – ausgespielt. Argumentiert wird dabei wie folgt: *responsibility* (also Eigenverantwortung): ja, aber *accountability* (also Rechenschaftspflicht): nein danke. Diese Haltung ändert sich langsam. Dazu trägt die Arbeit des von der Bundesregierung unterstützten Mandates des UN Sonderbeauftragten zu Fragen der men-

schenrechtlichen Verantwortung von transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen, John Ruggie, bei.

Ruggie weist darauf hin, dass die Lücke geschlossen werden muss, die aus dem Machtzuwachs großer global agierender Konzerne einerseits und der zugleich schwindenden (national)staatlichen Fähigkeit entstanden ist, eben diese Konzerne zu kontrollieren und ihr Verhalten zu regulieren. Er erinnert damit die Regierungen an ihre Pflicht, die Menschenrechte zu schützen, auch gegenüber Verletzungen durch Dritte, z.B. durch Unternehmen. Die Unternehmen selbst mahnt er, die nötige Sorgfaltspflicht auch im Hinblick auf die menschenrechtlichen Folgen ihres Handelns walten zu lassen. "CSR ist freiwillig, aber nicht beliebig." An zwei Beispielen sei exemplarisch dargelegt, wie diese Forderungen von Regierung und Unternehmen aufgegriffen wurden.

1. Im Juni 2010 hat das nationale CSR-Forum, bestehend aus Vertretern aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft, der Bundesregierung einen Empfehlungsbericht vorgelegt, der die Bundesregierung zur Erstellung eines nationalen CSR-Planes auffordert. Unter anderem hat das CSR-Forum innerhalb des Aktionsfeldes „Stärkung von CSR in internationalen und entwicklungspolitischen Zusammenhängen“ vorgeschlagen, die Bundesregierung möge den internationalen Dialog zum CSR-Ordnungsrahmen stärken und dem Thema Unternehmensverantwortung für Menschenrechte hohe Aufmerksamkeit schenken, z.B. durch die Weiterentwicklung neuer Instrumente, etwa von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen.

Die Bundesregierung hat es bis jetzt versäumt, konkrete Schritte einzuleiten. Sie könnte z.B. Unternehmen, die gegen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen verstoßen, zumindest für einen gewissen Zeitraum von staatlichen Exportkrediten oder Hermesbürgschaften ausschließen. Ebenso könnte sie die Nationale Kontaktstelle (NKS), die zur Förderung und Kontrolle der Einhaltung der OECD-Leitsätze eingerichtet wurde, interministeriell ansiedeln. Bislang ist die deutsche NKS – anders als z.B. die britische oder niederländische - im BMWi verortet, und zwar an der Stelle, die auch für die Außenwirtschaftsförderung zuständig ist. Interessenskonflikte sind vorprogrammiert. Auch wenn zwischenzeitlich eine verbesserte interministerielle Zusammenarbeit fest-

zustellen ist, gibt es hier Raum für mehr Kohärenz. In der angelaufenen Überprüfung der Leitsätze soll die Zuliefererkette stärker einbezogen und ein eigenes Menschenrechtskapitel aufgenommen werden.

2. Die Frage der Rohstoffsicherung rückt zunehmend in den Blickwinkel der deutschen Entwicklungspolitik (vgl. Kap. 2.2.1). Der Diskurs des BMZ wird mit dem Bestreben der Bundesregierung verknüpft, den Zugang zu Rohstoffen weltweit zu sichern. Wenn in diesem Bereich die verstärkte (entwicklungspolitische) Zusammenarbeit mit dem Süden gesucht wird, muss die Frage nach der unternehmerischen Verantwortung umso mehr berücksichtigt werden.

Anlässlich eines BDI-Kongresses legte bereits 2007 die Bundesregierung „Elemente einer deutschen Rohstoffstrategie“ vor. Unter Federführung des BMWi wurde ein interministerieller Ausschuss Rohstoffe eingerichtet, an dessen Arbeit der BDI als Sachverständiger beteiligt wird. Umwelt- und Sozialstandards finden in den o.g. „Elementen einer Rohstoffstrategie“ zwar Erwähnung, mehr aber auch nicht. Vorrangiges Ziel ist der Abbau von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen und die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine international wettbewerbsfähige Rohstoffversorgung der deutschen Industrie.

Im Mittelpunkt stehen die Frage, was die EZ zur Rohstoffsicherheit Deutschlands beitragen kann sowie die Forderung nach Unterstützung und Ausbau rechtsstaatlicher Strukturen und guter Regierungsführung in den Herkunftsländern der Rohstoffe in Asien, Subsahara-Afrika und Lateinamerika. Selten wird die Frage gestellt, welche Regeln im Rohstoffabbau tätige Unternehmen und die Banken, die sie finanzieren, einhalten sollten, um sicherzustellen, dass die lokale Entwicklung fördernde Impulse gegeben werden und kein Schaden angerichtet wird.

BMZ, AA und BMWi wollen im Herbst 2010 dem Kabinett den gemeinsamen Entwurf einer deutschen Rohstoffstrategie vorlegen. Die Interessen der großen deutschen Industrieverbände dürfen dabei nicht allein im Zentrum stehen. Die Zivilgesellschaft wurde an den Gesprächen zur Erarbeitung der Strategie nicht beteiligt. NRO und Kirchen - deren Partner in den Herkunftsländern der Rohstoffe häufig ganz konkret unter den Folgen des Abbaus leiden - können viel dazu beitragen, dass

die deutsche Rohstoffstrategie der im Koalitionsvertrag erklärten Absicht, Menschenrechte als Querschnittsthema deutscher Politik zu behandeln, gerecht wird. Gerade wenn das BMZ in die Ausformulierung einer Rohstoffstrategie eingebunden ist, kann vom BMZ erwartet werden, sich im Sinne einer kohärenten Armutsbekämpfung konsequent für die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards einzusetzen.

3.4. Regionalkonzepte der Bundesregierung

Mit Hilfe von ressortübergreifend abgestimmten Regionalkonzepten zu Afrika und Lateinamerika will die Bundesregierung ihre Politik im Blick auf beide Kontinente kohärenter gestalten. Die Federführung für die Erarbeitung der Konzepte liegt bzw. lag jeweils beim AA.

Im August 2010 wurde das Konzept für Lateinamerika und die Karibik veröffentlicht. Es wurde unter Beteiligung von 13 weiteren Bundesministerien erarbeitet. Auch Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft wurden im Prozess der Erarbeitung konsultiert. Die Bundesregierung definiert den Kontinent als eine dynamische Wachstumsregion mit steigendem wirtschaftlichem Potenzial. Besonders die Außenhandelsbeziehungen mit Lateinamerika sind dabei im Blick. Dabei wird die Bedeutung von Partnerschaft und gemeinsamem Handeln mit den Ländern der Region schon mit den Überschriften der einzelnen Kapitel unterstrichen: „Gemeinsame Werte erhalten und stärken“, „Mit Lateinamerika in globaler Verantwortung handeln“ oder „Wirtschaftschancen gemeinsam nutzen“. Gemeinsame Werte und Interessen ziehen sich wie ein roter Faden durch das Konzept.

Im ersten Kapitel über die gemeinsamen Werte findet sich auch der Abschnitt „Nachhaltige Entwicklung fördern, sozialen Zusammenhang festigen“. Hier werden die Schwerpunkte der deutschen EZ dargelegt und es findet sich der Hinweis darauf, dass ein Drittel der Bevölkerung Lateinamerikas in Armut lebt. Vor diesem Hintergrund sollen Regierungen unter anderem dabei unterstützt werden, die extreme Armut zu bekämpfen und die politische und gesellschaftliche Teilhabe der Armen zu verbessern. Ebenso soll selbsttragende und selbsthilfeorientierte Entwicklung vor allem in den ärmeren Ländern gefördert werden. Die Bundesregierung will sich für die Einhaltung internationaler Arbeits- und Sozialstandards und die so-

ziale Verantwortung von Unternehmen einsetzen und dabei mit der Internationalen Arbeitsorganisation zusammenarbeiten. Und sie setzt auf eine stärkere Verzahnung von Außenwirtschaftspolitik und EZ.

Das Regionalkonzept schließt eine Vielzahl von Handlungsfeldern ein: von der Stärkung des Rechtsstaats über die Bekämpfung der Drogenkriminalität oder die Verbesserung des Klimaschutzes bis zur Stärkung des Außenhandels und der Energie- und Rohstoffversorgung Deutschlands. Zahlreiche Bundesministerien sind in diesen Politikfeldern aktiv. Wie aber soll in der Praxis mehr Kohärenz zwischen diesen Arbeitsbereichen hergestellt werden? Konkrete Instrumente und Abstimmungsmechanismen werden nicht genannt.

Völlig unbeantwortet bleibt die Frage nach dem Stellenwert der Armutsbekämpfung im Lateinamerikakonzept. Die Bedeutung der Armutsbekämpfung scheint insgesamt eher gering und der konkreten Situation vieler Länder in der Region nicht angemessen zu sein.

Das Regionalkonzept zur Afrikapolitik ist noch in Arbeit. Die grobe Zielrichtung des Konzepts wurde im Mai 2010 entwicklungs-, umwelt- und menschenrechtlichen NRO vorgestellt und mit diesen erörtert. Weitgehende Ergänzungen und Präzisierungen unter anderem hinsichtlich der Kohärenz zwischen BMZ, AA und BMWi wurden dabei von den NRO vorgetragen. VENRO hatte zuvor in einer ausführlichen Stellungnahme Erwartungen an das Regionalkonzept formuliert und dabei auch eine strukturelle und kohärente Armutsbekämpfung gefordert. Der Abstimmungsprozess, den das AA mit sämtlichen beteiligten Ministerien zu leisten hat, ist aufwändig. Das Konzept wird derzeit noch einmal vollständig überarbeitet und soll erst im Dezember veröffentlicht werden. So bleibt abzuwarten, inwieweit Erwartungen aus dem Konsultationsprozess mit NRO Eingang in den Text finden.

Der Entwurf des Afrikakonzepts ging von einem differenzierten Afrikabild aus, das insbesondere die Ressourcen und Potenziale der verschiedenen Ländergruppen betont und Raum lässt für zivilgesellschaftliche Beteiligung bei Planung, Entscheidung und Umsetzung. Als ressortübergreifendes Konzept wird es jenseits der Entwicklungsperspektive formuliert und somit über die klassischen Felder und Instrumente der EZ hinausgehen. Gleich-

wohl muss das Konzept im Kontext internationaler Abkommen und Partnerschaften bezüglich bisher eingegangener relevanter Verpflichtungen Deutschlands, z.B. der Gemeinsamen Afrika-EU-Strategie verortet sein.

Ob die Herausforderungen und Entwicklungsbedürfnisse Afrikas im Interesse einer kohärenten Armutsbekämpfung unmittelbar mit den deutschen Interessen verknüpft werden können, bleibt zu prüfen. Ausgehend von dem ersten Entwurf des Afrikakonzepts muss hinterfragt werden, ob das "deutsche Wohlergehen mit dem Afrikas verknüpft" ist, weil die Probleme Afrikas unmittelbare Auswirkungen auf Deutschland haben, zum Beispiel durch ungesteuerte Migration und damit verbundene grenzüberschreitende Kriminalität. Ist die Stärkung der produktiven Kräfte Afrikas oder die Herstellung stabiler Rahmenbedingungen mit dem Interesse zu verbinden, dass die Absatzchancen deutscher Unternehmen verbessert werden?

Die Selbstverständlichkeit, mit der sowohl das AA als auch das BMZ davon sprechen, dass für die deutsche Afrika- und Lateinamerikapolitik Werte und Interessen keine Gegensätze sind, blendet mögliche Zielkonflikte und Folgen von inkohärentem Handeln zwischen verschiedenen Akteuren weitgehend aus. Die Praxis zeigt, dass Initiativen zur Sicherung der Rohstoffversorgung immer wieder zur Missachtung der Rechte der lokalen Bevölkerung auf den Zugang zu Land und/oder auf Schutz der natürlichen Ressourcen führen. Es gibt zahlreiche Beispiele für Ressourcenkonflikte, die die Vertreibung der lokalen Bevölkerung zur Folge haben.

Ein anderes Konfliktpotenzial besteht in der Landwirtschaft, die für die Mehrheit der Bevölkerung in Entwicklungsländern die wichtigste Lebensgrundlage darstellt. Auch hier gibt es Beispiele dafür, wie Agrarsubventionen oder Exportdumping die lokale Produktion zerstören. Die Ausweitung der Flächen für Agrotreibstoff sowie die zunehmende Landnahme ausländischer Investoren, auch *land grabbing* genannt, sind weitere Konfliktfelder, die in einem Regionalkonzept Beachtung finden müssen. Gerade in diesen Bereichen liegt es im Interesse der Mehrheit der Bevölkerung in afrikanischen oder lateinamerikanischen Ländern, auf eine kohärente Politik zwischen den Ressorts zu achten, die sich auch an lokalen und nicht primär an deutschen Interessen orientiert.

Die Regionalkonzepte werden zu einer insgesamt kohärenteren Politik gegenüber Afrika und Lateinamerika beitragen. Es bleibt abzuwarten, welchen Stellenwert Entwicklungspolitik und das Leitbild der Armutsbekämpfung dabei haben werden.

3.5 Die Kohärenz von Sicherheit und Entwicklung

Im Januar 2010 verabschiedete die Bundesregierung ihre neue Afghanistan-Strategie. Ein wichtiges Element ist die Erhöhung der Mittel für den zivilen Aufbau, um „mehr Wirksamkeit in der Fläche zu erzielen“. Auf diese Weise soll, so ein Arbeitspapier der Bundesregierung, eine „Entwicklungsoffensive“ im Norden des Landes durchgeführt werden. Gleichzeitig versucht die Bundesregierung auch eine besser abgestimmte und kohärentere Vorgehensweise der vier im Land tätigen Ministerien zu ermöglichen. Betroffen sind das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für Verteidigung, das Bundesministerium des Inneren und das BMZ.

Seit Mai 2010 stehen mit der „NRO-Fazilität Afghanistan“ 10 Millionen BMZ-Barmittel zur Förderung von Projekten für deutsche NRO in Afghanistan zur Verfügung. Die Projekte müssen, so die Bundesregierung, mit ihrer Afghanistan-Strategie und dem Konzept der „vernetzten Sicherheit“ im Einklang stehen. Sie sollen der unmittelbaren Armutsbekämpfung und/oder der Achtung der Menschenrechte dienen und in den neun Provinzen durchgeführt werden, in denen auch die Bundeswehr aktiv ist.

Nach dem Konzept der „vernetzten Sicherheit“ der Bundesregierung ist „...die Konfliktvorsorge und -bewältigung nur durch ein koordiniertes Vorgehen aller Beteiligten und die Integration aller Instrumente, der zivilen und der militärischen, erfolgreich. Entwicklungspolitik ist ein wichtiger Bestandteil dieses Ansatzes. Dies schließt neben der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit auch die nicht-staatliche ein.“ Dabei gehe es vor allem um eine bessere Abstimmung des Vorgehens von zivilen und nicht-zivilen Akteuren. Das BMZ betont im Ausschreibungstext der Fazilität aber auch, dass „vernetzte Sicherheit“ keine Unterordnung der EZ unter die militärische Führung bedeute. „Es bleibt somit bei getrennten Verantwortlichkeiten und einer gemeinsamen Verantwortung für ein gemeinsames Ziel.“

Die GKKE steht der mit der neuen Afghanistan-Strategie und der NRO-Fazilität verbundenen Einbindung von deutschen NRO und der staatlichen EZ in außen-, sicherheits- und bündnispolitische Strategien kritisch gegenüber. Die Kirchen in Deutschland fordern in ihren friedensethischen Stellungnahmen und Denkschriften schon seit vielen Jahren den Primat des Zivilen. Die Eigenständigkeit zivilen Handelns, das sich an den Bedürfnissen und der Würde von Menschen orientiert, ist zu respektieren und zu fördern. Die GKKE kritisiert in ihrem aktuellen Kommentar zum dritten Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“³ das inzwischen gängige Nebeneinanderstellen von „zivilen und auf den Einsatz von Gewaltmitteln basierenden (militärischen) Ansätzen“, das nicht zu einer Parität der Gewichtungen führen dürfe: „Programmatische und Instrumente der zivilen Krisenprävention sind aus der Umklammerung durch den Ansatz der ‚vernetzten Sicherheit‘ zu befreien.“

Die eigene Logik militärischen Denkens wird in dem Fachbeitrag „Afghanistan – Tätigkeit von NRO im Spannungsfeld zwischen militärischen und zivilen Akteuren“ von Bundesminister Dirk Niebel offenbar, der im BBE Newsletter⁴ veröffentlicht wurde. So betont der Minister einerseits, dass keine „Militarisierung“ der Entwicklungspolitik angestrebt werde. „Diese Sorge ist unbegründet.“ Einen Absatz weiter heißt es: „Die Streitkräfte müssen ein Mindestmaß an Sicherheit herstellen, damit sich die Aufbauhelferinnen und Aufbauhelfer ausreichend frei und sicher bewegen und nachhaltige Entwicklungsarbeit leisten können. Die angespannte Sicherheitslage in Afghanistan erfordert eine angepasste Strategie zur Schaffung eines sicheren Umfelds für Entwicklungsarbeit.“⁵

Die Erfahrungen, die NRO in der humanitären Hilfe bzw. der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen machen, widersprechen dieser Logik. Nur in enger Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung ist humanitäre und erst recht Aufbauhilfe sinnvoll und nachhaltig möglich. Die von der Bundeswehr im Rahmen ihrer Beteiligung an der UN Operation in Somalia (UNOSOM) in den Jahren 1993-1994 durchgeführten und wenig er-

³ Aktionsplan Zivile Krisenprävention: notwenig, nicht lästig, GKKE-Schriftenreihe 52, 2010, S. 28

⁴ Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, BBE Newsletter 6, 25.03.2010 http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2010/03/nl6_niebel.pdf

⁵ ebenda, S. 2

folgreichen „Aufbaumaßnahmen“ sind ein mahnendes Beispiel für „Hilfe“, die nur unter dem direkten oder indirekten Schutz des Militärs geleistet wird. Tatsächlich sind deutsche und insbesondere lokale humanitäre Hilfswerke und Entwicklungsorganisationen weltweit in zahlreichen Krisen- und Kriegsgebieten tätig, in den sich keine internationalen militärischen Missionen zur Herstellung von Sicherheit engagieren. So haben die kirchlichen Werke zusammen mit sudanesischen Kirchen und zivilgesellschaftlichen Organisationen während der gesamten Kriegsphase von 1989 bis 2005 im Sudan überlebensnotwendige Hilfs- und Aufbauarbeit geleistet.

Auch das Argument der Gefährdung der Sicherheit der Aufbauhelfer ist nicht von der Hand zu weisen. Tatsächlich hat das regierungsunabhängige Afghanistan-NRO-Sicherheitsbüro im Jahr 2009 insgesamt 172 Übergriffe auf Hilfsorganisationen dokumentiert, 19 lokale afghanische Mitarbeiter seien getötet worden. Bei einer noch engeren Kooperation mit dem Militär hätte es vermutlich noch mehr zivile Opfer gegeben.

Für kirchliche Hilfswerke sind wechselseitige Information und Abstimmung mit allen wichtigen Akteuren vor Ort selbstverständlich. Ebenso sind die kirchlichen Werke bereit, im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate ihren Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Stärkung der Zivilgesellschaft in Afghanistan zu leisten. Sie können das aber nur dann wirkungsvoll, nachhaltig und verantwortlich gegenüber ihren lokalen und internationalen Fachkräften vor Ort tun, wenn sie dabei der Logik und dem Primat des Zivilen folgen. Caritas International hat im Juli 2010 als erste kirchliche Hilfsorganisation erklärt, keine Mittel der Afghanistan-Fazilität in Anspruch nehmen zu wollen. Zwar würden die Mittel gebraucht, sagte Caritas-Präsident Peter Neher, „doch können sicherheitspolitische Erwägungen niemals Maßstab für unser Handeln sein. Unsere Arbeit richtet sich ausschließlich nach der Notlage und Bedürftigkeit der Menschen.“ Auch Misereor will auf die Sondermittel verzichten.

Die Zusammenarbeit der vier im Land aktiven deutschen Ministerien kann durch die neue Afghanistan-Strategie der Bundesregierung zweifelsfrei verbessert und kohärenter gestaltet werden. Das Oberziel dieser Kohärenz ist jedoch die Erhöhung der Erfolgsaussichten einer zivil-militärischen Gesamtstrategie.

3.6 Der Kohärenzanspruch des BMZ

Das BMZ beansprucht grundsätzlich die Federführung für die in anderen Ressorts umgesetzten ODA-Mittel. Dieser Anspruch wird aber von den betroffenen Ministerien nicht anerkannt und er wird vom BMZ nicht operationalisiert. Es gibt keine verbindlichen Richtlinien, die von den betroffenen Ministerien mitgetragen werden. Wie in Kap. 3.1 erwähnt, ist auch das im AA noch geltende ODA-Konzept von 2008 nicht mit dem BMZ abgestimmt.

Auch bei der laufenden Zusammenführung von GTZ, InWEnt und DED hatte das BMZ die Federführung beansprucht. Im Kabinettsbeschluss wurde dieser Anspruch beschnitten. So heißt es in dem verabschiedeten Dokument, dass die Reform „in allen Punkten unter Wahrung und Beachtung der Zuständigkeiten der jeweiligen Ressorts“ zu erfolgen habe. Damit dürften sich Ansprüche und Interessen insbesondere des AA, aber auch des BMWi und weiterer Ressorts durchgesetzt haben. Auch ein im Text erhobener entwicklungspolitischer Kohärenzanspruch des BMZ wurde aufgeweicht.⁶ Zwar soll ein neuer Ressortkreis, dessen Leitung beim BMZ liegt, für „außenpolitische und entwicklungspolitische Kohärenz“ und „verbesserte Abstimmung innerhalb der Bundesregierung“ sorgen. Allen betroffenen Ressorts wird jedoch ausdrücklich eingeräumt „eigenen Einfluss auf die Gesamtarbeit“ der neuen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) nehmen zu können.

Das BMZ versucht ein Mehr an entwicklungspolitischer Kohärenz vor allem über Mechanismen interministerieller Abstimmung herzustellen, z.B. durch regelmäßige Treffen der beamteten und parlamentarischen Staatssekretäre bzw. Abteilungsleitungen der besonders betroffenen Ressorts. Des Weiteren werden vom BMZ Ländergespräche und Länderpapiere als Instrumente genannt, ebenso eine verbesserte Koordination in den Entwicklungsländern vor Ort. Hierbei wird auch die auf dem Weg befindliche Fusion der Vorfeldorganisationen der technischen Zusammenarbeit als hilfreich angesehen.

Bei dem Regionalkonzept zu Lateinamerika stehen die Kernaufgaben des BMZ nicht im Zentrum, was aufgrund der Federführung des AA nicht erwartet werden kann. Gleiches gilt für das Afrikakonzept. Die GKKE erwar-

⁶ Johannes Schradi, *weltsichten*, August 2010, S. 50

tet jedoch, dass bei der weiteren Ausarbeitung und Operationalisierung der Regionalkonzepte die kohärente Armutsbekämpfung einen angemessenen Stellenwert erhält.

Im BMZ sind derzeit Sektorkonzepte zu den Schwerpunkten Bildung, Gesundheit, ländliche Entwicklung, gute Regierungsführung und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in Arbeit. Auch diese sollen jeweils in enger Abstimmung mit anderen beteiligten Ressorts ausformuliert werden. Kohärenteres Handeln kann dadurch sicherlich ermöglicht werden. Dabei muss jedoch Klarheit über die jeweiligen Ziele und über den Umgang mit möglichen Zielkonflikten herrschen. In Arbeit sind schließlich noch ein Konzept zur Zusammenarbeit mit Schwellenländern und das verbindliche Menschenrechtskonzept des BMZ, das den Aktionsplan für die Menschenrechte (2008-2010) ersetzen soll. Beide Konzepte sind für die Kohärenzfrage ebenfalls relevant. Sie liegen jedoch noch nicht vor und werden daher in diesem Bericht nicht berücksichtigt.

Über ein ressortübergreifendes Konzept zur kohärenten und armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit verfügt die Bundesregierung nicht. Im Gegenteil: Das Aktionsprogramm 2015 ist komplett von der politischen und öffentlichen Agenda verschwunden. Es wurde im Jahr 2001 von der rot-grünen Bundesregierung als Antwort auf die Millenniumserklärung mit folgenden strategischen Zielen initiiert:

- Verankerung von Armutsbekämpfung als internationale Gemeinschaftsaufgabe und als Aufgabe der gesamten Bundesregierung
- Herstellung von Kohärenz relevanter innenpolitischer und multilateraler Politikfelder im Hinblick auf Armutsbekämpfung
- Bildung neuer Allianzen für Entwicklung
- Wirkungsorientierung der Entwicklungszusammenarbeit

Die GKKE hatte schon vor Jahren substantielle Kritik an der Umsetzung des Aktionsprogramms vorgetragen. Gleichwohl wurde das Aktionsprogramm im Bericht des DAC-Peer Review von 2005 als einziges Instrument genannt, das den Ansprüchen des DAC gerecht wurde und auch vom Bundeskabinett verabschiedet worden war. Das Aktionsprogramm hatte mit der Übernahme der Regierung durch die große Koalition im Jahr 2005 massiv an Bedeutung verloren; unter der neuen Bundesregierung wurde es abgeschafft. Zwar gibt es bis heute keinen offiziellen Beschluss über

das Ende des Programms, von der Website des BMZ wurde es jedoch entfernt.

Die politische Grundentscheidung, Entwicklungspolitik weiterhin federführend durch ein eigenständiges Ministerium zu gestalten, wird auch damit legitimiert, kohärente Strategien in der Außen-, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik in einem Haus zu entwickeln, zu bündeln und umzusetzen. Eine derartige Initiative scheint vom BMZ derzeit jedoch nicht auszugehen.

Kohärenzfortschritte sind schließlich zu einem erheblichen Teil auch vom politischen Gewicht und der Führungsstärke des für Entwicklungspolitik zuständigen Ministers abhängig. Letztlich ist der politische Wille bis in die Regierungsspitze hinauf ausschlaggebend. Die GKKE plädiert mit Nachdruck für eine Stärkung dieses politischen Willens.

4. Resümee

Entwicklungspolitik ist in den letzten zehn Jahren in Deutschland politischer und öffentlich sichtbarer gestaltet worden. Durch die punktuelle Weiterentwicklung der klassischen Entwicklungspolitik hin zu globaler Strukturpolitik hat sie an Bedeutung gewonnen. Auch der sicherheitspolitische Referenzrahmen, der nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 entwickelt wurde, brachte mehr Aufmerksamkeit für entwicklungspolitische Ziele. In den ersten Jahren des Aktionsprogramms 2015 (2001-2005) wurde in der Bundesregierung um den Grundkonsens gerungen, Entwicklungspolitik tatsächlich als Querschnittsaufgabe zu verstehen. Gleichwohl war und blieb ein derartiges Verständnis von Entwicklungspolitik hart umstritten.

Unter der neuen Bundesregierung lässt sich einerseits eine neue Qualität der Kohärenzanstrengungen erkennen: Es gibt mehr Abstimmung und Koordination zwischen den Ressorts. Dennoch dominieren weiterhin der klassische Ressortblick, die jeweiligen Eigeninteressen und teilweise auch die eigene Verwaltungslogik der beteiligten Ministerien. Dies gilt besonders im Blick auf das AA und das BMWi. Der Anspruch, Entwicklungspolitik als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe zu definieren, wird letztlich von AA und BMWi in Frage gestellt. Internationale Vereinbarungen wie die Erklärung von Paris oder die Accra-Agenda seien vom BMZ nicht mit den anderen Ressorts abgestimmt worden. Übereinstimmungen gibt es bisher nur darin, dass die Kohärenz verbessert werden kann. Kohärenzfortschritte werden im AA und im BMWi vor allem von besseren interministeriellen Abstimmungsmechanismen erwartet. Darüber hinaus verfolgen die Ministerien ihre ressortspezifischen Zielvorstellungen.

Für die GKKE folgt daraus im Sinne des Kohärenzgebotes.

1. Entwicklungspolitik wird verstärkt darauf zu achten haben, dass die Eigenständigkeit von entwicklungspolitischen Aufgaben gewahrt bleibt und entwicklungspolitische Ziele sich primär an universellen Menschenrechten und den Bedürfnissen der Menschen, die tagtäglich um ihr Überleben kämpfen, orientieren und weniger an wirtschaftspolitischen oder außenpolitischen Überlegungen. Zielkonflikte bestehen beispiels-

weise im Bereich der Außenhandels- und Agrarpolitik, die in politischen Richtungsentscheidungen oft zu Ungunsten der Entwicklungspolitik gelöst werden. Armutsbekämpfung muss jedoch der Fokus von Entwicklungspolitik bleiben und sich kohärent im Handeln der Bundesregierung widerspiegeln.

Die GKKE schlägt vor: Die Einrichtung eines BMZ-geführten interministeriellen „Arbeitskreises kohärente Armutsbekämpfung“, an dem auch Zivilgesellschaft und Kirchen maßgeblich beteiligt sind.

2. Bereits vorhandene Mechanismen für verbesserte Koordinierung und mehr Kohärenz in der EZ sollten mit der Zielbestimmung der Armutsbekämpfung profiliert und noch intensiver genutzt werden.

Die GKKE schlägt vor: Insbesondere bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Länder- und Sektorkonzepte das Potenzial einer verbesserten und armutsorientierten Kohärenz umfassend zu nutzen.

3. Die Möglichkeiten, die sich im Bereich der sozialen Verantwortung von Unternehmen für ein kohärenteres Handeln bei nachhaltiger Entwicklung durch Wirtschaftsförderung bieten, werden von der Bundesregierung nicht ausreichend genutzt.

Die GKKE schlägt vor: Die nationale Kontaktstelle zur Förderung und Kontrolle der Einhaltung der OECD-Leitsätze interministeriell zu verankern und einen verbindlichen CSR-Aktionsplan zu entwickeln.

4. Die Bundesregierung bekennt sich zur Millenniumserklärung und dem 0,7% Ziel. Zur Erreichung der MDG bedarf es eines nationalen MDG-Aktionsplans mit zielführenden und kohärenten Strategien und Maßnahmen für die bis 2015 verbleibenden Jahre. Auch ist die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente und die Zweckbestimmung eines Teils der Einnahmen für die Entwicklungsfinanzierung unverzichtbar, um das 0,7% Ziel zu erreichen.

Die GKKE schlägt vor: Die Erstellung eines nationalen MDG-Aktionsplans sowie eines mittelfristigen Finanzplanes, um u.a. mit Hilfe neuer Finanzierungsinstrumente die 0,7% Marke bis 2015 zu erreichen und Effekte der finanz- und wirtschaftspolitischen Stabilisierung mit Entwicklungsfinanzierung zu verbinden.

Deutschland mangelte es schon in der Vergangenheit an einer kohärenten Ausrichtung aller Politikfelder auf die Bedürfnisse von Entwicklung und Armutsbekämpfung. Mit der Betonung, dass sich Entwicklungszusammenarbeit stärker an deutschen Interessen orientieren soll, setzt das BMZ eindeutig Akzente für ein anderes Kohärenzverständnis. Es ist zu befürchten, dass Armutsbekämpfung als "überwölbendes Ziel" von Entwicklungspolitik nicht länger als allgemein akzeptierte Grundorientierung Bestand hat. Entwicklungszusammenarbeit ist ein Instrument, um die international vereinbarten Entwicklungsziele zu erreichen. Die Legitimität dieser Ziele muss hier nochmals unterstrichen werden.

Verzeichnis der Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AKBP	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik
AKP	Gruppe der Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Staaten
BBE	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Brutto Nationaleinkommen
CSR	Corporate Social Responsibility
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EU	Europäische Union
G8	Group of Eight
G20	Group of Twenty
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ILO	International Labour Organization
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
KfW	Entwicklungsbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDG	Millennium Development Goals
NKS	Nationale Kontaktstelle

NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PPP	Public Private Partnership
UN	United Nations
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
VENRO	Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen

Der Bericht wurde von der Fachgruppe „Entwicklungspolitische Kohärenz“ der GKKE erstellt. Der Fachgruppe gehören an:

Dr. Bernd Bornhorst

Dr. Rudolf Ficker (Vorsitz)

Dr. Thorsten Göbel

Dr. Hildegard Hagemann

Anke Kurat

Tim Kuschnerus (Geschäftsführung)

Jürgen Reichel

Die Fachgruppe dankt

Elke Rusteberg für umfangreiche Recherche

David Wildner für redaktionelle Unterstützung

