
Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung



Halbierung der extremen Armut

GKKE-Bericht zur Umsetzung
des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung

**Schriftenreihe der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)**

Heft 30

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

Halbierung der extremen Armut

GKKE-Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung. Herausgegeben von der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) Berlin/Bonn. Die Presseveröffentlichung erfolgte am 4. April 2002 vor der Pressekonferenz in Berlin.

Redaktion: Dr. Jürgen Hambrink / Ulrich Pöner

Schriftenreihe der GKKE - Heft 30
ISBN 3-932535-60-X (Deutsche Kommission Justitia et Pax)
Juli 2002

Bezug:

GKKE, Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstr. 53/54, 10177 Berlin

Tel: 030 – 20355-307 / Fax: -250

GKKE, Katholische Geschäftsstelle
Kaiser-Friedrich-Str. 9, 53113 Bonn

Tel: 0228 – 103-217 / Fax: -318
E-Mail: Justitia_et_Pax_Deutschland@t-online.de
Internet: Justitia-et-Pax.de

Inhalt

Anstelle eines Vorworts		
	Auszug aus den Statements vor der Bundespressekonferenz	5
0	Zusammenfassende Bewertung	6
1	Ausgangspunkte des Programms	8
2	Implementierungsschritte	12
2.1	Schaffung von Steuerungskapazitäten	12
2.2	Ansatzpunkte für Aktionen	15
2.3	Schwerpunktland Mosambik	26
3	Weitere Perspektiven	35
Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)		37

Anstelle eines Vorworts

**Auszug aus den Statements der Vorsitzenden der GKKE,
Prälat Dr. Karl Jüsten und Prälat Dr. Stephan Reimers,
bei der Vorstellung des Berichts „Halbierung der extremen Armut“
am 4. April 2002 vor der Bundespressekonferenz in Berlin**

Das Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Halbierung der extremen Armut bis zum Jahr 2015 ist ein ehrgeiziges Programm. Wir, die Kirchen und ihre Hilfswerke, haben im vergangenen Jahr bei seiner Verabschiedung begrüßt, dass der Entwicklungspolitik damit für die nächsten Jahre eine klar umrissene Kernaufgabe zugewiesen wird. In dem Programm finden wir vieles wieder, was auch die Kirchen über Gründe der Armut und Ansatzpunkte ihrer Überwindung sagen. So geht das Programm von einem breiten Verständnis von Armut aus, das nicht nur über das Einkommen definiert wird, sondern auch den Ausschluss der Menschen vom Leben der Gemeinschaft und fehlende Selbstbestimmung in Betracht stellt. Richtigerweise benennt das Programm Handlungsnotwendigkeiten sowohl auf internationaler Ebene wie auch in den Ländern des Südens und in unserer eigenen Gesellschaft.

Es geht jedoch nicht darum, die Absichten des Programms erneut zu würdigen. Wir legen vielmehr einen Bericht vor, in dem wir die Umsetzung des Programms in den ersten zwölf Monaten kommentieren. Mit der Darlegung von Daten und Fakten wollen wir einen Beitrag zur Transparenz auf diesem Politikfeld leisten und zugleich zu einer qualifizierten Debatte über die weitere Umsetzung anregen. Wir erwarten eine entschiedene und zügige Weiterführung der Politik der Armutsbekämpfung. Auch in den nächsten Jahren werden wir die Umsetzung des Programms mit der Vorlage eines jährlichen Berichts kommentierend begleiten.

Unser Kommentar enthält zustimmende und kritische Elemente. Es ist zu konstatieren, dass unter der Federführung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wichtige interne Voraussetzungen für eine konsistente Umsetzung des Programms geschaffen worden sind. Auch sind nach unserer Wahrnehmung zahlreiche Initiativen auf den Weg gebracht worden, die der Zielsetzung des Programms zuzuordnen sind. Hingegen ist das Programm bisher kaum genutzt worden, den gesellschaftlichen Rückhalt für Entwicklungspolitik zu verbreitern.

Sehr im argen liegt nach unserer Einschätzung auch die Finanzausstattung des Programms. Dieser Mangel ist eng verbunden mit der völlig unbefriedigenden Ausstattung des Haushalts des BMZ insgesamt. Ohne eine Anhebung der Mittel schon im Haushaltsjahr 2003 und weitere kontinuierliche Steigerungen der öffentlichen Entwicklungshilfe erscheint uns eine seriöse Durchführung des Pro-

gramms kaum möglich. Was in den ersten Jahren verloren geht, wird sich in den folgenden kaum nachholen lassen. Nur auf den ersten Blick erscheint der Zeitraum bis 2015 lang. In Wirklichkeit handelt es sich um eine äußerst knapp bemessene Frist, die uns alle Anstrengungen abverlangt.

0 Zusammenfassende Bewertung

1. Mit der Verabschiedung des Aktionsprogramms 2015 zur Halbierung der absoluten Armut am 4.4.2001 hat die Bundesregierung ihren Handlungsrahmen zur Erreichung eines der zentralen internationalen Entwicklungsziele abgesteckt. Das Programm stellt die Bekämpfung der weltweiten extremen Armut als ein übergreifendes Ziel der deutschen Politik dar. Es weist die Aufgabe der Armutsbekämpfung damit nicht nur der Entwicklungszusammenarbeit zu, sondern bindet sie auch an die Agenden der übrigen Ressortpolitiken.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund einer von den Kirchen seit langem eingeforderten entwicklungspolitischen Kohärenz hat das Programm mannigfache Zustimmung gefunden. Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) vertritt zusammen mit den kirchlichen Hilfswerken die Auffassung, dass das Aktionsprogramm in weiten Strecken die Ziele kirchlicher Entwicklungsarbeit widerspiegelt. Insofern besteht von Seiten der Kirchen ein großes Interesse an einer erfolgreichen Umsetzung des Aktionsprogramms.

2. Im ersten Jahr der Laufzeit des Programms hat die Bundesregierung eine Reihe von internen Voraussetzungen geschaffen, um die Implementierung anzugehen. Dazu gehört die Einrichtung eines Arbeitsstabs im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Die Koordinierung des Programms durch das BMZ ist verschiedentlich kritisiert worden. In einigen Beiträgen ist für eine Ansiedlung des Programms im Kanzleramt votiert worden, um seinem übergreifenden Ansatz gerecht zu werden. Die GKKE macht sich diese Kritik nicht zu eigen; sie sieht vielmehr in der Federführung durch das BMZ eine deutliche Stärkung dieses Ressorts. Für ein durch vermehrte Kompetenzen gestärktes BMZ hatte die GKKE schon im Vorfeld der Bundestagswahl von 1998 plädiert.

Als weiteres Koordinierungsinstrument sind in allen Ressorts Kopfstellen eingerichtet worden, die den Kontakt zum Arbeitsstab sicherstellen sollen. Die GKKE begrüßt diese Regelung, die sie als eine wichtige Voraussetzung für eine kohärente Politik ansieht. Praktische Erfahrungen liegen aufgrund des kurzen Zeitraums, der seit der Einrichtung dieses Instrumentariums verstrichen ist, nur begrenzt vor. Insofern bleibt die Frage nach weitergehenden Regelungen offen, die

insbesondere über eine generelle Armutsorientierung hinaus eine Fokussierung auf die extreme Armut sicherstellen müssten.

3. Gleichwohl sind im BMZ zur Umsetzung des Programms in den verschiedenen Handlungsfeldern in beachtlicher Breite Aktivitäten angestoßen worden. Obwohl der Arbeitsstab erst seit Beginn des Jahres über einen eigenen, zudem recht bescheiden ausgestatteten Etat verfügt, rechnet sich der Arbeitsstab eine spezifische Ausrichtung von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu. Der Arbeitsstab hätte demnach weniger implementierend gearbeitet als in einer Querschnittsfunktion qualifizierend auf die Programmgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eingewirkt.

Ob dies die Kernfunktion des Arbeitsstabs auch in der Zukunft sein wird, bleibt zum gegenwärtigen Zeitpunkt offen. Es fehlt nach wie vor der bei der Verabschiedung des Aktionsprogramms in Aussicht gestellte Umsetzungsplan. Auch existieren noch keine verlässlichen Arbeitsstrukturen zur Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Die GKKE hält deren Einrichtung für dringlich.

4. Eine Entwicklungszusammenarbeit, die die Gestaltung der Rahmenbedingungen im Partnerland als eine wesentliche Handlungsebene armutsorientierter Politik ins Auge fasst, wird sich über die methodischen Ansätze der Förderung der Hilfe zur Selbsthilfe hinaus weitere Zugänge erschließen müssen. Dies sollte sich am ehesten zeigen in der Gestaltung der EZ in einem der Länder, die im Rahmen des Aktionsprogramms als Schwerpunktländer genannt sind. Die diesbezüglichen Verhandlungen mit Mosambik lassen jedoch nur eingeschränkt neue Schwerpunktsetzungen und die Anwendung eines neueren Förderinstrumentariums erkennen. Eine Neujustierung der Zusammenarbeit unter der Vorgabe der Armuts Halbierung ist eher halbherzig erfolgt.

5. Die im Aktionsprogramm erhobene Forderung nach einem Struktur- und Bewusstseinswandel in den Industrieländern hat bisher keine umfangreicheren Aktivitäten freigesetzt. Das zur Begleitung des Aktionsprogramms vorgesehene Dialogforum, von dem eine Breitenwirkung in der deutschen Gesellschaft ausgehen soll, ist bislang nur zu einer ersten konstituierenden Sitzung zusammen getreten. Die Initiativen der Bundesregierung zur Formulierung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie weisen bisher keine expliziten Berührungspunkte zum Aktionsprogramm auf.

6. Ungelöst ist weiterhin die Frage der Finanzausstattung des Programms. Die Fülle der Handlungsfelder und Maßnahmen, die im Aktionsprogramm angesprochen sind, verweist auf einen deutlich höheren Mittelbedarf. Die jetzt erfolgte Einwilligung der Bundesregierung, die öffentliche Entwicklungshilfe bis zum Jahr 2006 auf den gegenwärtigen Durchschnitt aller Mitgliedsländer der EU anzuheben, steht weiterhin unter einem Haushaltsvorbehalt. Ihre Realisierung würde

eine Steigerung von 0,27 Prozent des Bruttosozialprodukts auf 0,33 Prozent bedeuten. Die GKKE plädiert dafür, die Steigerung des Etats nicht hinauszuschieben und eine weitere Erhöhung anzustreben.

1 Ausgangspunkte des Programms

Am 4. April 2001 beschloss die Bundesregierung das Aktionsprogramm 2015. Aus Sicht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) war das „ein Meilenstein der Entwicklungspolitik.“ Denn, so das Ministerium weiter, „erstmal in der Geschichte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erklärten alle Ministerinnen und Minister am Kabinetttisch die Armutsbekämpfung in der Welt zu ihrer gemeinsamen Sache.“ Und die Ministerin, Heidemarie Wiecek-Zeul, fügte hinzu: "Lassen wir dem Programm Taten folgen in unserer Verantwortung für globale Strukturpolitik und die Eine Welt."

Sieben Monate zuvor, am 8. September 2000, hatten 152 Staats- und Regierungschefs in New York die "Millennium Deklaration der Vereinten Nationen" verabschiedet. Kernstück der Millennium-Erklärung sind folgende konkrete Ziele bis zum Jahr 2015:

- die Halbierung des Anteils der in extremer Armut lebenden Menschen an der Weltbevölkerung, das heißt der Menschen, die über weniger als einen US Dollar pro Tag verfügen und des Anteils der Menschen, die an Hunger leiden und an kein reines Trinkwasser gelangen
- die Möglichkeit des Grundschulbesuchs und -abschlusses für alle Jugendlichen sowie gleichen Zugangs für Mädchen und Jungen auf allen Ebenen der Ausbildung
- die Verringerung der Müttersterblichkeit um 75 Prozent und der Kindersterblichkeit (unterhalb des fünften Lebensjahrs) um zwei Drittel
- der Stopp der weiteren Verbreitung schwerer Krankheiten wie HIV/AIDS und Malaria
- besondere Hilfe für AIDS-Waisenkinder und
- bis zum Jahr 2020 die Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern entsprechend der Vorschläge der Initiative "Städte ohne Slums".

Als zeitlich nicht terminierte Ziele nennt die Millennium-Erklärung:

- die Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau („gender equality“) und der Fähigkeit zur Selbstbestimmung („empowerment“) der Frauen als wirksame Wege, Armut, Hunger und Krankheiten zu bekämpfen und nachhaltige Entwicklung zu beleben
- Beschäftigungsstrategien für Jugendliche
- die pharmazeutische Industrie dazu zu bewegen, grundlegende Medikamente breiter zugänglich und erschwinglich zu machen
- enge Partnerschaft mit der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft
- die Informations-Technologie und andere neue Technologien allen verfügbar zu machen.

Diese Entwicklungsziele korrespondieren eng mit den sieben Internationalen Zielen, die im Rahmen der OECD formuliert und 1996 verabschiedet worden sind; teilweise gehen sie wiederum auf Forderungen bei den UN-Weltkonferenzen zurück. Die Millenium-Versammlung der Vereinten Nationen ist jedoch der breiteste denkbare Rahmen, um die Gültigkeit und Verbindlichkeit dieser Ziele festzustellen.

Nachdem die britische Regierung mit Rückgriff auf den OECD-Zielekatalog „Shaping the 21st Century“ ein Weißbuch zur Erreichung der Ziele vorgelegt hat, nimmt die Bundesregierung nun die Millenium-Erklärung zum Anlass, ihren Beitrag zur Erreichung des zentralen Ziels der Reduzierung des Anteils der in extremer Armut Lebender bis zum Jahr 2015 zu formulieren. Das unter der Federführung des BMZ erarbeitete Programm versteht sich nicht als „Fahrplan mit von vornherein fixierten Meilensteinen und Finanzgrößen“, sondern ist eine programmatische Erklärung zum deutschen Beitrag, der erst in weiteren Absprachen und Rückkoppelungen mit vielen Akteuren konkretisiert werden muss. Das Programm ersetzt auch nicht bisherige Sektor- und Strategiepapiere. Es ist vielmehr als Handlungsrahmen ein Grundlagenpapier neuen Typs.

Das Aktionsprogramm 2015 setzt als eigene Ziele:

- den Beitrag der Bundesregierung zu verdeutlichen, den sie zur Erreichung des Ziels der Halbierung des Anteils der extrem Armen leisten will
- andere Akteure zu verstärkter Kooperation einzuladen
- das Verständnis der deutschen Öffentlichkeit für die weltweite Armutsbekämpfung zu vertiefen.

Zur Definition von extremer Armut dient der von der Weltbank benutzte Indikator eines verfügbaren Einkommens von weniger als einem US-Dollar pro Person und Tag. Nach dieser Bestimmung leben ziemlich stabil rund 1,2 Mrd. Menschen in Armut. Ihr Anteil an der Weltbevölkerung ist allerdings wegen des Wachstums der Weltbevölkerung von 29 Prozent im Jahr 1990 auf 23,4 Prozent im Jahr 1998 zurückgegangen. 44 Prozent der extrem Armen leben in Südasien (u.a. Indien, Bangladesh, Pakistan). In Afrika ist gemäß der Definition die Hälfte der Bevölkerung extrem arm. Es wird geschätzt, dass 800 Millionen Menschen hungern bzw. mangelernährt sind. Die Mehrzahl der Armen und Hungernden sind Frauen und Mädchen.

Im Unterschied zur Definition der extremen Armut wird Armut allgemein nicht nur durch geringes Einkommen definiert. Aufgrund von Befragungen hat die Weltbank folgende Hauptprobleme aus Sicht der Armen zusammengefasst:

- Fehlende Grundlagen materiellen Wohlergehens (wie Nahrung, Wohnen, Land)
- Soziale Ausgrenzung, Stimm- und Machtlosigkeit, fehlendes Selbstvertrauen, mangelnde Menschenwürde
- Fehlende wirtschaftliche und soziale Basis-Infrastrukturen (wie ländliche Straßen, Transport, Wasser, Gesundheit und Bildung)
- Krankheiten
- Mangelnde Bildungsmöglichkeiten (vor allem Schreib- und Lesefähigkeit)
- Fehlende Ressourcen.

Relativ blass bleiben die Millennium-Erklärung und das Aktionsprogramm der Bundesregierung bei der Beschreibung der Armen. Im Aktionsprogramm heißt es: „Die Armen sind meist keine homogene Gruppe; arm können ausgegrenzte oder ethnische Minderheiten (erwähnt werden „indische Bevölkerungsgruppen“), Kinder und Jugendliche, allein erziehende Eltern, Kranke und Menschen mit Behinderungen sein. Arme leben in der Mehrzahl auf dem Land, zunehmend auch in den Slums der Städte.“

Zu den Ursachen der Armut sagt die Millennium-Erklärung nichts. Es wird lediglich beklagt, dass die Globalisierung zwar große Möglichkeiten bietet, aber derzeit der Nutzen ("benefits") ebenso wie die Kosten sehr ungleich verteilt sind. Das deutsche Aktionsprogramm enthält einige vergleichsweise deutliche Aussagen zu den Ursachen. Sie lägen nicht zuletzt in den Entwicklungsländern selbst, nämlich

„in wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Missständen wie ungleicher Verteilung des Wohlstandes, ungerechten Herrschaftsstrukturen, schlechter Regierungsführung, fehlender Rechtssicherheit und Bereicherung der Eliten sowie mangelnder Gleichberechtigung der Geschlechter und sonstigen Diskriminierungen.“ Darüber hinaus werden Faktoren der Armut indirekt berücksichtigt, indem positive Rahmenbedingungen genannt werden, die notwendige Voraussetzungen für die Überwindung der Armut sind. Hier werden neben „Strukturen in den Partnerländern“ auch „Internationale Strukturen“ und „Strukturen in Deutschland, Europa und den anderen Industrieländern“ genannt. Insgesamt wird die Armutsbekämpfung als Beitrag zur globalen Zukunftssicherung verstanden.

Für strukturelle Änderungen nennt das Aktionsprogramm drei Handlungsfelder:

- auf der internationalen und multilateralen Ebene: Hier strebt die Bundesregierung mehr Kohärenz zwischen den verschiedenen internationalen Regelwerken und Institutionen im Sinne einer "wohlverstandenen Global Governance und gleichberechtigter Partnerschaft" an, um die Menschenrechte weltweit durchzusetzen und Demokratie, soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung zu fördern.

- in den Partnerländern: im Vordergrund stehen bei den ärmsten und mittleren Einkommensländern "nationale, partizipative Armutsbekämpfungsstrategien" (PRSP), an denen sich die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit orientieren soll.

- in Deutschland, Europa sowie den anderen Industrieländern: Hier wird ebenfalls ein Struktur- und Bewusstseinswandel in Richtung wirtschaftlicher und ökologischer Nachhaltigkeit angestrebt. Die Bundesregierung prüft inzwischen alle neuen deutschen Gesetze, ob sie entwicklungspolitische Belange berühren. Dementsprechend soll jetzt auch deren Relevanz für die Minderung der Armut geprüft werden. Auch im nationalen Rahmen sollen zwischen Entwicklungs-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Handels-, Wissenschafts- und Technologie- sowie der Wirtschafts- und Finanzpolitik mehr Kohärenz hergestellt und Synergien geschaffen werden.

„Kohärenz der Politik braucht auch gesellschaftlichen Rückhalt“, wird festgestellt. Verständnis und Engagement der Bevölkerung für die Menschen in den Entwicklungsländern sollen deshalb erhöht werden und das Thema Armutsminderung u.a. auch in die schulische und außerschulischen Bildung integriert werden.

2 Implementierungsschritte

2.1 Die Schaffung von Steuerungskapazitäten

Um selbst steuerungskompetent und allianzfähig zu sein, hat das für die Bundesregierung federführende BMZ im Juni 2001 einen „Arbeitsstab 2015“ gebildet, der mittlerweile sechs Personen umfasst. Seit Anfang des Jahres existiert auch ein Sektorprogramm „Aktionsprogramm 2015“ der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (gtz), das dem Stab zuarbeiten soll. Der Leiter des Arbeitsstabs im BMZ hatte schon vor Jahren das Programm „Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe“ betreut. Dieses Programm war in enger Abstimmung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen konzipiert und durchgeführt worden. Als Basis hatte es eine Gemeinsame Arbeitsgruppe von Mitarbeitern aus den beteiligten Organisationen. Heute noch existiert als Nachfolgestruktur der Arbeitskreis Armutsbekämpfung, der einen kontinuierlichen Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten staatlichen Durchführungsorganisationen, kirchlichen Trägern, Nichtregierungsorganisationen, politischen Stiftungen und dem BMZ sicherstellt. Pläne, den Arbeitskreis Armutsbekämpfung jetzt direkt in die Implementierung des Programms einzubeziehen, gibt es nicht. Es sollte aber nach Wegen gesucht werden, die Expertise und die Umsetzungskapazitäten der verschiedenen Organisationen vor Ort für das Programm zu erschließen. In Frage kommen könnten hier im jetzigen Stadium durchaus auch ad hoc-Strukturen, etwa in Form zeitlich und inhaltlich begrenzter gemischter Arbeitsgruppen. Ein erstes Fachgespräch im März zwischen kirchlichen Werken, dem NRO-Frauenforum und dem Arbeitsstab über Gender-Aspekte bei der Umsetzung des Aktionsprogramms könnte als Beispiel für künftiges Vorgehen dienen.

Seit Beginn des Jahres 2002 verfügt der Arbeitsstab über einen eigenen Haushaltstitel in Höhe von 90 Mio. € für 2002 (40 Mio. € Barmittel und 50 Mio. € Verpflichtungsermächtigung). Daraus wurde bisher die Entwicklungszusammenarbeit mit vier Pilotländern aufgestockt. Jemen und Mosambik erhielten 2,5 Mio. € bzw. 3 Mio. € für die Ausweitung der Basiserziehung zugesagt, Vietnam erhielt 3,5 Mio. € und in Bolivien werden Nichtregierungsorganisationen dabei unterstützt, das Armutsreduzierungsprogramm (PRSP) kritisch zu begleiten.

Weiter wird bisher aus diesem Topf u.a. gefördert:

- ein Projekt in der Cote d'Ivoire zur Beseitigung der Arbeitssklaverei von Kindern aus Mali und Niger
- die UNCTAD und das gemeinsame Internationale Handelszentrum (ITC) von UNCTAD und WTO bei Bemühungen, Entwicklungsländern zu helfen, ihre Interessen im WTO-Verhandlungsprozess besser vertreten zu können

- der „Save the children fund“ zur Bekämpfung der Kinderarbeit in Indien sowie in südostasiatischen Ländern.

Noch wichtiger als die aus Eigenmitteln finanzierten Pilotprojekte ist der Einfluss, den der Arbeitsstab innerhalb des BMZ und auf andere Ressorts hat. Durch seine Beteiligung an der Rahmenplanung des BMZ für 2002 konnte der Anteil der als armutsorientiert eingestuften Projekte von ursprünglich geplanten 54 Prozent auf knapp 60 Prozent erhöht werden. Die Erhöhung der Mittel für Grundbildung von 30 auf 50 Mio. € kann ebenfalls als eine Folge der Neuorientierung gewertet werden.

Zur Abgleichung von Entwicklungspolitik und anderen Ressortpolitiken hat das BMZ einen Kohärenzbeauftragten benannt, der vor allem die Entwicklungsverträglichkeit von Gesetzesvorhaben überprüft. Damit der Beauftragte und der Arbeitsstab sich rechtzeitig in den Gesetzgebungsprozess einschalten können, hat der Staatssekretär im BMZ in einem Rundschreiben an alle Ministerien eine frühzeitige Beteiligung eingefordert.

In allen Ministerien einschließlich Kanzleramt sind Kontaktpersonen für den Arbeitsstab 2015 benannt worden. Relevant ist das besonders beim

- Wirtschaftsministerium, das für die Handelsliberalisierung und die Hermes-Bürgschaften für Exporte und Auslandsinvestitionen federführend ist;
- Finanzministerium, das zuständig ist, Entschuldungsinitiativen weiterzuentwickeln und zusätzliche Mittel zu mobilisieren;
- Justizministerium, das sich um eine internationale Verrechtlichung des Gewaltverzichts bemüht;
- Familienministerium (BMFSFJ), das sich für eine Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum UN-Abkommen über die Diskriminierung der Frau einsetzt;
- Verteidigungsministerium, das sich um die Vernichtung von Kleinwaffen kümmern soll
- Arbeitsministerium, das für die Verhandlungen über Kernarbeitsnormen im Rahmen der ILO die Federführung hat.

Mit dem Wirtschaftsministerium und dem Landwirtschaftsministerium (BMVEL) hat der „Arbeitsstab 2015“ mittlerweile „Kohärenzgespräche“ aufgenommen.

Insgesamt ist damit eine Struktur geschaffen worden, die schon in früheren Diskussionen über kohärente Politikgestaltung als ein sinnvoller pragmatischer Ansatz favorisiert wurde. Die GKKE hatte in einem Gutachten im Jahr 1998 die

Schaffung solcher vernetzter Strukturen befürwortet, mit denen sich die Chance verbindet, in einzelnen Politikfeldern die notwendigen Rückkopplungen herzustellen. Dass diese dann auch genutzt werden können, um über konkrete Entscheidungssituationen hinaus vertiefte Analysen für künftiges Handeln zu erstellen und insbesondere die Fokussierung auf extreme Armutssituationen deutlicher werden zu lassen, erscheint als eine plausible Erwartung. Dabei kann es nicht darum gehen, die Entwicklungspolitik ein- für allemal in eine Leitfunktion gegenüber anderen Teilpolitiken zu bringen. Vielmehr geht es darum, wie es auch im Vertrag von Maastricht formuliert ist, dass ein wechselseitiges „in Betracht ziehen“ erfolgt. Durch die jetzt erfolgte Regelung sieht sich die GKKE in ihrer bisherigen Auffassung bestätigt.

Im zentralen Gestaltungsfeld des Ressorts, der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), wird eine verbesserte Koordination angestrebt. Im Rahmen der OECD wird derzeit eine Harmonisierung der Verfahren diskutiert, um komparative Vorteile einzelner Geber effektiv nutzen zu können. Als Aktionsrahmen der Zusammenarbeit sollen die jeweiligen nationalen Armutsstrategien (PRSP) eine zentrale Funktion erhalten.

Das Stichwort heißt „Basket Approach“. Damit ist eine gemeinschaftliche Finanzierung verschiedener Geber gemeint. Diese soll in erster Linie bei der Förderung von Sektorprogrammen oder im Rahmen der Armutsreduzierungsstrategien (PRSP) einzelner Partnerländer angewandt werden. Auch Budgethilfen können nach diesem Ansatz geleistet werden. Früher wurden Sektorprogramme so finanziert, dass sich die Geber einzelne Komponenten und Projekte aus den Programmen herausnahmen, um sie entsprechend ihrem jeweiligen Verfahren durchzuführen. Mit dem Basket-Ansatz soll jetzt ein gemeinschaftliches Verfahren erreicht werden. Der Vorteil liegt vor allem darin, dass dadurch die Vielfalt und häufig auch Konkurrenz der diversen Entwicklungsfinanziers mit ihren unterschiedlichen Verfahren abgebaut wird. Zur Veranschaulichung des Problems führte Weltbankpräsident James Wolfensohn das Beispiel Tansania an, wo jeden Tag mehrere Regierungsverhandlungen über Entwicklungszusammenarbeit stattfinden, die die administrativen Kapazitäten des Landes überfordern. Durch den Basket-Ansatz sollen Kapazitäten freigesetzt werden, mit denen die Partnerländer ihre Programme selbst in den Griff bekommen („Ownership“) sollen. Auch die Effizienz der Programme müsste sich auf diese Weise erheblich erhöhen und entsprechend die Kosten sinken lassen.

Die Bundesregierung hat die Gemeinschaftsfinanzierung inzwischen zum anzustrebenden Regelfall ihrer Entwicklungszusammenarbeit erklärt. Ende November 2001 teilte das BMZ dem Bundestag durch ein „Positionspapier“ mit, dass „sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit – wo immer sinnvoll – im Rahmen ihrer mit dem jeweiligen Kooperationsland abgestimmten Schwerpunktstrategie an programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung beteiligen“ wird. Allerdings

zeigt das Beispiel der Zusammenarbeit mit dem Schwerpunktland Mosambik, dass man hier über ein Erprobungsstadium noch nicht hinausgekommen ist (vgl. Kapitel 2.3).

Steuerungskompetenzen im dritten angestrebten Wirkungsbereich sind bislang weitgehend in Absichtserklärungen steckengeblieben. Um den öffentlichen Stellenwert des Aktionsprogramms in der Öffentlichkeit zu erhöhen, wurde ein hochrangiges Dialogforum von 30 Spitzenvertretern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gebildet, das zum erstenmal am 19. Februar 2002 tagte – allerdings ohne den Bundeskanzler, der kurzfristig absagte.

2.2 Ansatzpunkte für Aktionen

Der Kernbereich des Aktionsprogramms sind zehn „vorrangige Ansatzpunkte der Armutsbekämpfung“. Als Querschnittsaufgabe und „Schlüsselfaktor erfolgreicher Armutsbekämpfung“ steht vorab die verantwortliche Regierungsführung („good governance“), die Menschenrechte, Demokratie und Partizipation gewährleistet. Innerhalb der einzelnen Ansatzpunkte werden insgesamt 75 „prioritäre Handlungsabsichten“ (Aktionen) ausgewiesen. Diese sollen sich auf die drei genannten Handlungsfelder beziehen. Im Sinne einer weiteren allgemeinen Querschnittsaufgabe wird noch hervorgehoben, bei der Auswahl und Gestaltung der Aktionen werde der Tatsache Rechnung getragen, dass die Mehrzahl der Armen Frauen und Mädchen sind. Um dem Eindruck vorzubeugen, die Aktionen würden den Partnerländern aufgezwungen, wird schließlich noch festgestellt, die Bundesregierung werde die einzelnen Vorhaben der Zusammenarbeit an den jeweiligen Prioritäten und Gegebenheiten der Partnerländer ausrichten.

Ansatzpunkt 1: Wirtschaftliche Dynamik und aktive Teilhabe der Armen erhöhen

Zur Erhöhung eines wirtschaftlichen Wachstums, das Armut verringert, wird zuerst an den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern (in BMZ-Sprache: „WIRAM“) angesetzt, angefangen von einem „günstigen Klima“ für die Entfaltung der Privatwirtschaft, Förderung von Arbeitsplätzen, Schaffung eines stabilen Finanzsystems und einer funktionierenden Infrastruktur bis hin zur „Überwindung der geschlechtsspezifischen, ethnischen und sozialen Ausgrenzung mit dem Ziel, Ungleichheit beim Zugang zu produktiven Ressourcen abzubauen (u.a. Landreform, höhere öffentliche Ausgaben zugunsten der Armen bei Bildung und Gesundheit).

Bei diesem Ansatzpunkt werden u.a. als Aktionen angekündigt:

- Zuerst möchte die Bundesregierung wirtschaftspolitische Reformen und regionale sowie lokale Wirtschaftsförderung unterstützen. Dabei sollen insbesondere „bürokratische Hemmnisse, die das Potential des informellen Sektors einengen“, abgebaut werden – eine beachtliche Festlegung angesichts der derzeit oft propagierten wirtschaftspolitischen Aufgabe, den informellen Sektor zu „formalisieren“.
- Eine avisierte Aktion ist die „Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklung durch Schaffung technologischer Kompetenz und Aus- und Aufbau wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur, auch durch Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft“ (PPP).
- Weiter soll die Ausrichtung der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit auf Armutsbekämpfung verstärkt werden (Sonderfonds der Weltbank und der Regionalbanken sowie der EU-EZ zugunsten der Armutsreduzierungsstrategien/PRSP).

In den ersten zwölf Monaten seit dem Kabinettsbeschluss verweist das BMZ auf folgende generelle und spezifische Maßnahmen:

- Die Förderung wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen (WIRAM) ist inzwischen ein wichtiger Sektorschwerpunkt der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit geworden.
- Bei einigen Projekten der Public Private Partnership (PPP) gibt es eine besondere Armutsorientierung, wie etwa bei dem Projekt von Daimler-Chrysler und der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz) zur AIDS-Bekämpfung in Südafrika oder beim Ausbau der ländlichen Telekommunikation in Laos über ein PPP-Projekt zwischen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit der Laos Telecommunication Company Ltd.
- Die Bundesregierung beteiligt sich auch an der Entwicklung der Privatsektorstrategie der Weltbank und sie hat dazu beigetragen, dass IWF und Weltbank ab Juni 2002 nur noch dann konzessionelle Mittel zur Verfügung stellen, wenn die jeweiligen Regierungen Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) vorlegen können.

In der nächsten Zeit steht die 13. IDA-Aufstockung der Weltbank an, bei der die Bundesregierung darauf drängen will, dass die IDA-Kredite in Zukunft stärker auf die Armutsbekämpfung konzentriert werden. Zu erwarten ist auch eine größere Zahl neuer PPP-Projekte im Rahmen der zweiten Phase des PPP-Programms (2002-05).

Ansatzpunkt 2: Das Recht auf Nahrung verwirklichen und Agrarreformen durchführen

Da die Mehrzahl der statistisch Armen auf dem Land lebt, kommt der Landreform und der Ernährungssicherung eine zentrale Bedeutung zu. Ebenfalls von herausragender Bedeutung sind:

- eine Agrarmarktpolitik, die die Chancen kleinbäuerlicher Erzeugerinnen und Erzeuger verbessert
- eine Agrarforschung, die sich an den Bedürfnissen der Bäuerinnen und Bauern orientiert
- die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur im ländlichen Raum sowie
- ein ländliches Finanzwesen, d.h. Kredite und sichere Sparmöglichkeiten, die für arme Bäuerinnen und Bauern erreichbar sind.

Zu diesem Ansatzpunkt gehören verschiedene Aktionen; zu nennen sind insbesondere:

- der „zügige Abbau des europäischen und internationalen Agrarprotektionismus“, darunter insbesondere die „Rückführung aller Formen der Exportsubventionierung, um die Nahrungsmittelproduktion in den Entwicklungsländern nicht zu beeinträchtigen.“
- die Anerkennung und Durchsetzung der Biodiversitäts-Konvention. Das heißt u.a. „nicht unangemessen eingeschränkter“ Zugang zu pflanzengenetischen Ressourcen und dezentrale Pflege der biologischen Ressourcen sowie Zulässigkeit nationaler Gesetzgebung zugunsten des Rechts auf Wiederaussaat von Saatgut auch für die lokale Forschung. Außerdem soll die Souveränität aller Länder über ihr traditionelles Wissen und die dort vorhandenen genetischen Ressourcen erhalten bleiben.
- Die Bundesregierung will schließlich die Partnerländer beim Schutz vor Risiken der Gentechnik in Landwirtschaft und Ernährung schützen.

Beim Nachweis von Umsetzungsschritten wird vom BMZ zunächst auf die WTO-Ministerkonferenz in Doha verwiesen. Das BMZ schätzt das Konferenzergebnis zum Agrarbereichs positiv ein: die besonderen Belange der Entwicklungsländer seien anerkannt worden. In der Tat wird im Schlusssdokument die spezielle und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer ebenso als Bestandteil der künftigen Verhandlungen anerkannt wie die Belange der Ernährungssicherheit und der ländlichen Entwicklung. Allerdings wird im BMZ eingeräumt, dass sich

die Tragfähigkeit des Verhandlungsmandats für die nächste Runde erst noch erweisen müsse.

- Weiter verweist die Bundesregierung zum Aktionsbereich Abbau des Agrarprotektionismus darauf, dass das BMZ und das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) regelmäßige „Kohärenzgespräche“ führen wollen. In Vorbereitung des auf Juni 2002 verschobenen „Welternährungsgipfels + 5“ fand zum ersten Mal ein solches Gespräch im Januar 2002 statt. Im Zusammenhang mit der Doha-Entwicklungsrunde sollen weitere folgen unter Einbeziehung des Bundeswirtschaftsministeriums.
- Zum Thema Unterstützung nationaler Agrarreformen wird auf drei Neuvorhaben der Bundesregierung in Philippinen, Lesotho und Namibia verwiesen; auch wurde bei der Europäischen Union (EU) eine Arbeitsgruppe Bodenreform eingerichtet.
- Der Internationale Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) erhielt 2002 4,8 Mio € für Pilotvorhaben zur Bekämpfung ländlicher Armut.

Ansatzpunkt 3: „Faire Handelschancen für Entwicklungsländer schaffen“

Zu den hier angekündigten sechs Aktionen gehören u.a:

- die Vereinbarung einer neuen Entwicklungsrunde der WTO
- die Übernahme der „Everything but arms“-Initiative der EU durch andere Industrieländer
- Verbesserung der Handelskapazitäten der Entwicklungsländer
- Förderung von Siegelinitiativen (ökologische und soziale Gütesiegel sowie Unternehmens-Verhaltenskodizes für die Exportwirtschaft).

Als erste Umsetzungsschritte werden genannt:

- Auch in diesem Kontext verweist das BMZ auf die WTO-Ministerkonferenz in Doha. Es wird die Auffassung vertreten, dass die Ministererklärung der Entwicklungspolitik bei den kommenden Verhandlungen einen besonderen Stellenwert einräume und damit die Chance eröffne, zu einer besseren Kohärenz zwischen Handels- und Entwicklungspolitik zu kommen. Das Verhandlungsmandat erstreckt sich auf das Ziel der Reduzierung bzw. Abschaffung von Zöllen und nicht-tarifären Handelshindernissen insbesondere für Produkte, in denen die Entwick-

lungsländer über Exportpotenzial verfügen. Als perspektivisch ebenso wichtig wird die Zusage von Unterstützung beim Aufbau von exportfähigen Wirtschaftsstrukturen angesehen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Handelspolitik mehr ist als reine Zollpolitik. Wie schon im Bereich Landwirtschaft gilt aber auch generell, dass die Erklärung von Doha nur die Agenda der kommenden Entwicklungsrunde umreißt, auf Festlegungen aber weitgehend verzichtet. Die Annäherung von Handels- und Entwicklungspolitik mit dem Ziel größerer Kohärenz bleibt eine Herausforderung für die nächsten Jahre .

- Weiter wurde im BMZ beschlossen, ein neues Programm „Verringerung der Armut durch Handel“ mit 2,4 Mio Euro zu fördern. Auch wurde ein „runder Tisch Gütesiegel/Verhaltenskodizes“ mit der Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen eingerichtet.

- Bei der LDC III-Konferenz im August 2001 in Brüssel stimmten auch die USA, Japan und Kanada der „Everything but Arms-Initiative“ zu. Allerdings blieb schon bei der EU-internen Verabschiedung der Initiative , die den ärmsten Entwicklungsländern (LDCs) einen zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt zugesteht, die Ausnahmeregelung für Bananen, Zucker und Reis bis zum Jahr 2006 bestehen. Nach Meinung der GKKE sind diese Fristen systemwidrig und entwicklungsschädlich.

Ansatzpunkt 4: Verschuldung abbauen – Entwicklung finanzieren

Zu den zehn angekündigten Aktionen gehören:

- „zügige Umsetzung“ der Entschuldungsinitiative für die hochverschuldet ärmsten Länder (HIPC)
- Maßnahmen zur „Stärkung der internationalen Finanzarchitektur“, wie sie vom „Financial Stability Forum“ (FSF) vorgeschlagen werden
- verstärkte Zusammenarbeit mit Ländern, die besondere Anstrengungen bei der Armutsminderung unternehmen
- Festhalten am internationalen Ziel, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) einzusetzen
- Erweiterung des Finanzierungsspielraums durch Mischfinanzierung, Verbundfinanzierung und künftig auch durch Zinsverbilligung. Dabei wird allerdings nicht auf die Problematik der Neuverschuldung durch Misch- und Verbundfinanzierung eingegangen.
- Lieferaufbindung in der Finanziellen Zusammenarbeit und

- keine weiteren Exportversicherungen für unproduktive Exporte (z.B. Rüstungsgüter).

Folgende Umsetzungsschritte verzeichnet das BMZ seit April 2001:

- In Vorbereitung der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im März 2002 in Monterrey (Mexiko) wurde eine Studie von Prof. Bernd Paul Spahn über die Tobin-Steuer finanziert, die am 20. Februar veröffentlicht wurde. Sie weist die Machbarkeit einer zweistufigen Devisentransaktionssteuer nach. Damit zeichnet sich ab, dass die Bundesregierung bereit ist, weit über die Vorschläge des „Financial Stability Forum“ hinauszugehen. Denn die im Aktionsprogramm noch aufgeführten Reformvorschläge des FSF gehen von der Annahme aus, dass verbesserte Krisenvorhersage durch mehr Transparenz der internationalen Finanzmärkte und verbessertes „Monitoring“ schon zur Krisenprävention ausreichen würde.

- Bei ihrer zweiten entwicklungspolitischen Regierungserklärung im Bundestag sprach sich die Ministerin Wieczorek-Zeul am 15. März 2002 für „innovative Finanzinstrumente“ aus, damit die „gewaltigen, globalen Aufgaben, die vor uns liegen“, durchgeführt werden könnten. Das Ergebnis der Spahn-Studie ist bei der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (Mexiko) zur Diskussion gestellt worden. Allerdings wird der Vorschlag derzeit nicht als Position der Bundesregierung vertreten, sondern wird nur vom BMZ getragen. Ob eine Konsensbildung in der Bundesregierung und dann in der EU erreicht wird, erscheint gegenwärtig offen. Die Suche nach weiteren Finanzquellen für die öffentliche Entwicklungshilfe bleibt weiter dringlich, auch wenn die Finanzzusagen der EU und der USA in Monterrey zu einer gewissen Entspannung geführt haben.

- Im vergangenen Jahr beschloss der EU-Ministerrat in Laeken, das 0,7%-Ziel weiter zu verfolgen. Ausgeblieben waren allerdings konkrete Stufenpläne. Bei ihrer Regierungserklärung am 15. März konnte die Ministerin dann doch noch rechtzeitig vor der Monterrey-Konferenz berichten, dass sich die EU inzwischen auf einen Zeitplan geeinigt habe: Bis 2006 soll jedes EU-Land mindestens 0,33 Prozent des Bruttonettoprodukts für Entwicklungszusammenarbeit aufbringen (EU-Durchschnitt im Jahr 2000). EU-weit sollen dann 0,39 Prozent erreicht werden. Damit hat die Ministerin Bundesfinanzminister Hans Eichel ein unerwartetes Zugeständnis abgerungen, das allerdings unter einem Finanzierungsvorbehalt steht.

- Bei zwei Vorhaben in Tunesien (ein Fonds zur Finanzierung von Umweltschutzinvestitionen tunesischer Betriebe und ein Kreditprogramm zur Modernisierung kleiner und mittlerer Unternehmen) wurden erstmals 38 Mio. € Marktmittelkredite der KfW mit rund 10 Mio. € FZ zinssubventioniert. Dieses neue Instrument soll

auch bei der Finanzierung von Wohnraum und sozialer Infrastruktur in den vom Erdbeben betroffenen Gebieten in Gujarat in Indien (rund 15 Mio. €) angewandt werden.

- Im April 2001 beschloss der Entwicklungsausschuss (DAC) des Industrieländerverbands (OECD) die Aufhebung der Lieferbindung in der gesamten Entwicklungszusammenarbeit.

Ansatzpunkt 5: „Soziale Grunddienste gewährleisten – Soziale Sicherung stärken“

Mangelnde Bildung und Gesundheit gehören zu den von den Armen selbst genannten Hauptproblemen. Deshalb empfahl der Weltsozialgipfel 1995 die Formel 20/20, d.h. die Geber sollen 20 Prozent ihrer EZ für die Förderung sozialer Grunddienste (Grundbildung, Basisgesundheit, Ernährung und sauberes Wasser) ansetzen und die Empfängerländer dafür im Gegenzug 20 Prozent ihrer Staatsausgaben aufwenden. Die Bundesregierung sieht hier einen wichtigen strategischen Ansatzpunkt ihrer EZ.

Im Hinblick auf die Umsetzung ist zu konstatieren:

- Bisher hat die Bundesregierung bezogen auf ihre gesamte EZ diese Richtzahl noch nicht erreicht, aber sie erhöhte die Zahl der Länder, mit denen sie darüber Vereinbarungen getroffen hat, von sieben im Jahr 1996 auf 27 im Jahr 2001. Bei diesen Ländern liegt der Anteil der EZ für Grunddienste im Verhältnis zur gesamten 2001 zugesagten EZ in Höhe von 624 Mio.€ bei 26 Prozent.

-Am globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria beteiligt sich die Bundesregierung mit 150 Mio.€ Angesichts des generellen Finanzbedarfs ist das deutlich zu wenig.

- Als Erfolg wird die in der WTO-Ministerkonferenz in Doha getroffene Auslegung des TRIPS-Abkommens im Hinblick auf den Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten reklamiert. Danach ist es unbestritten möglich, bei gravierenden gesundheitspolitischen Problemen Zwangslizenzen für patentgeschützte Medikamente zu vergeben.

Ansatzpunkt 6: Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen sichern – eine intakte Umwelt fördern“

Im Spektrum Umwelt- und Ressourcenschutz enthält das Aktionsprogramm u.a. folgende Aktionen:

- Bemerkenswert ist besonders die Bereitschaft der Bundesregierung, die Partnerländer bei der Sicherung ihrer wirtschaftlichen und soziokulturellen Rechte an ihren genetischen Ressourcen, bei der Bekämpfung der Biopiraterie sowie der Sicherung traditionellen Wissens zu unterstützen.
- Eine weitere beachtenswerte Aktion bezieht sich auf die Umsetzung des Aktionsprogramms „Städte ohne Slums“, das die Bundesregierung unterstützen will.

Im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Schutz der Lebensgrundlagen gibt es folgende Beispiele für erfolgte Umsetzungsschritte:

- Peru wird bei der Umsetzung der Konventionen zur Desertifikationsbekämpfung und zum Erhalt der Biodiversität sowie bei der Integration in die peruanische Armutsreduzierungsstrategie (PRSP) unterstützt.
- Darüber hinaus werden derzeit Honduras, Vietnam und Brasilien bei der Formulierung von Nachhaltigkeitsstrategien beraten.
- Projekte zur Biodiversität gibt es außerdem in Philippinen und Guinea (Bewahrung und Nutzung traditionellen Wissens mit dem Gender-Ansatz).

Ansatzpunkt 7: „Menschenrechte verwirklichen – Kernarbeitsnormen respektieren“

Im Aktionsprogramm wird festgestellt: „Für die Armen ist die Achtung der Menschenrechtskonventionen, vor allem des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (u.a. Meinungs-, Rede- und Versammlungsfreiheit), des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (u.a. Recht auf angemessenen Lebensstandard, Ernährung, Wohnung, Gesundheit, Bildung, Arbeit), wie auch der Übereinkommen über Kinderrechte, über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und der Rassendiskriminierung von hoher Bedeutung. 1993 wurde auf der Wiener Menschenrechtskonferenz auch das Recht auf Entwicklung bekräftigt(...)Eng mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten verknüpft sind die Kernarbeitsnormen, auf die sich Staaten, Arbeitgeber und Gewerkschaften in der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1998 geeinigt haben.“ Zu den Kernarbeitsnormen gehören: „Abschaffung von Zwangs- und Kinderarbeit, die Vereinigungsfreiheit, also das Recht, freie Gewerkschaften zu gründen, das Recht auf Kollektivverhandlungen sowie die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz.“

Die neun angekündigten Aktionen beziehen sich auf die Umsetzung des dargestellten Menschenrechtskatalogs. Dabei hervorzuheben ist die Absicht der Bundesregierung, die Einrichtung eines funktionierenden Beschwerdemechanismus für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu unterstützen und den Frauen ein individuelles Beschwerderecht zu eröffnen. Die Bundesregierung gehört zu den Erstunterzeichnern des diesbezüglichen Zusatzprotokolls zum UN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW).

Die bisherigen Umsetzungsschritte sind:

- die Finanzierung des Deutschen Instituts für Menschenrechte
- ein erstes Projekt zur Einführung von Kernarbeitsnormen, in erster Linie für Frauen und Kinder, gemeinsam mit dem Verband der Bekleidungsindustrie in Bangladesh (1,5 Mio €)
- die schon erwähnte Förderung des „Save the Children Fund“ zur Bekämpfung der Kinderarbeit in Indien sowie in südostasiatischen Ländern (2,5 Mio. €).
- Bedauert wird, dass die Initiative der Bundesregierung in Doha, die Kernarbeitsnormen in die beschlossene WTO-„Entwicklungsrunde“ aufzunehmen, am Widerstand der Entwicklungsländer gescheitert ist.

Ansatzpunkt 8: „Gleichberechtigung der Geschlechter fördern“

Zusätzlich zu den frauen- und geschlechterorientierten Aktionen in den übrigen Ansatzpunkten im Sinne der Querschnittsaufgabe „Gleichberechtigung der Geschlechter“ werden vier Aktionen angekündigt, darunter der Zugang von Frauen zu Ressourcen wie Land, Wasser, Einkommen usw. und die Handlungsbereiche: Grundbildung, Unterstützung von Frauennetzwerken, Maßnahmen gegen den Frauenhandel, die Zwangs- und Kinderprostitution sowie die Förderung von gender-orientierten Planungen öffentlicher Haushalte.

Zu den bisherigen Umsetzungsschritten gehören: die Erhöhung der Mittel für 2001 für Grundbildung, insbesondere von Mädchen und Frauen von 30 Mio. auf 50 Mio. €. und die Finanzierung eines Projekts zur Bekämpfung des Frauenhandels in Mittel- und Osteuropa sowie eines Vorhabens zur verstärkten Partizipation von Frauen in PRSP-Prozessen.

Ansatzpunkt 9: „Beteiligung der Armen sichern – Verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“

„Stimm- und Machtlosigkeit stellen für die Armen vielfach das größte Hindernis zur Verbesserung ihrer Situation dar“, heißt es im Aktionsprogramm; und weiter: „Eine verantwortungsvolle Regierungsführung („good governance“), die die Menschenrechte sowie die demokratische und rechtsstaatliche Grundprinzipien achtet und die politische Partizipation der Zivilgesellschaft gewährleistet, ist ein Schlüsselfaktor für die Beteiligung der armen Bevölkerungsgruppen und die Bekämpfung der Armut insgesamt.“

Als Aktionen werden auf diesem Gebiet u.a. angekündigt:

- Unter den Stichworten Demokratisierungsprozesse, Partizipation und Stärkung der Zivilgesellschaft werden auch Programme der politischen Breitenbildung, Ausbildung von Journalistinnen und Journalisten sowie die Förderung freier Medien erwähnt.
- Weitere Schwerpunkte sind Dezentralisierung und
- Korruptionsbekämpfung.

Als bisherige Umsetzungsschritte sind zu nennen:

- Die Förderung von „good governance“ ist inzwischen einer der häufigsten Schwerpunkte in der Entwicklungszusammenarbeit geworden mit einem relativ breiten Ansatz u.a. in der Beratung zur Schaffung transparenter Regierungs- und Verwaltungsstrukturen.
- Diverse Maßnahmen im Bereich Korruptionsbekämpfung und Förderung von Rechtsstaatlichkeit, darunter Mitfinanzierung (1,2 Mio. €) des „Globalen Korruptionsberichts“, den „Transparency International“ demnächst herausbringen wird. In Zukunft werden Antikorruptionsklauseln in die Vertragstexte von gtz und KfW aufgenommen.
- -Förderung kommunaler Partnerschaften
- Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen bei der Mitgestaltung von Programmen zur Armutsminderung (PRSP-Prozess); Pilotland ist hier Bolivien.

Ansatzpunkt 10: „Konflikte friedlich austragen – Menschliche Sicherheit und Abrüstung fördern“

Im Unterschied zur Millennium-Erklärung, die generell Konflikte negativ sieht, differenziert das Aktionsprogramm zwischen Konflikten als „integraler Bestandteil gesellschaftlicher Prozesse“, die positiven Wandel vorantreiben können, solange sie friedlich ausgetragen werden und gewaltsam ausgetragenen Konflikten, die die Sicherheit und das Wohlergehen von Menschen bedrohen. „Armut und Gewalt können sich gegenseitig verstärken“, wird festgestellt und „Armut und Ungerechtigkeit sowie wirtschaftliche Diskriminierung sind ebenso ein Nährboden für gewaltsame Konflikte wie ethnische, religiöse und regionale Feindseligkeiten“. Der Teufelskreis schließt sich dadurch, dass gewaltsame Konflikte neue Armut schaffen. Arme werden auch als Akteure in gewaltsamen Auseinandersetzungen einbezogen. Kindersoldaten in einigen Krisenländern sind dafür die schlimmsten Beispiele.

Zu den vom BMZ identifizierten Aktionen gehören:

- Stärkung von UN- und OSZE-Missionen bei internationalen Friedensprozessen
- Unterstützung einer weiteren Verrechtlichung der internationalen Beziehungen auf der Grundlage des Gewaltverzichts
- Verstärkte Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf Krisenprävention und friedliche Konfliktbeilegung
- Beschränkung der Rüstung und des Waffenhandels, insbesondere der Kleinwaffen
- Stärkung der rechtsstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Kontrolle der Sicherheitsorgane.

Bisherige Umsetzungsschritte erstrecken sich auf Aktivitäten zur Eindämmung des Missbrauchs von Kleinwaffen, den Aufbau einer funktionsfähigen Polizei in Afghanistan und die Verstärkung des Zivilen Friedensdienstes.

Insgesamt lässt diese Übersicht, die sich auf Auskünfte aus dem BMZ stützt und nicht den Anspruch erhebt, vollständig zu sein, eine beachtliche Breite von Aktivitäten erkennen. Auch wenn es sich nicht in allen Fällen um originäre Maßnahmen handelt, die unmittelbar auf die Existenz des Programms zurückzuführen sind, erscheint es durchaus als angebracht, die jeweiligen Aktionen der Zielvorgabe des Programms zuzurechnen. Es soll ja kein Sonderprogramm umgesetzt werden, das neben den sonstigen Aktivitäten stünde, vielmehr geht es um einen qualifizierenden, zielführenden Ansatz für die Arbeit in größtmöglicher Breite.

Dabei wird offenbar keine spezifische Systematik zugrunde gelegt. Offenbar wird eine pragmatische Vorgehensweise favorisiert, nämlich dort Maßnahmen anzusetzen, wo sich die Chance dazu bietet.

Diese Vorgehensweise ist nicht unüblich, in der deutschen Politik aber eher ungewöhnlich. Sie nimmt Ungleichzeitigkeiten des Vorgehens in einzelnen Bereichen in Kauf. Dies kann sie so lange mit gutem Gewissen tun, wie keine signifikanten Vernachlässigungen in einzelnen Bereichen eintreten, die die Zielerreichung insgesamt gefährden. Nach nur einem Jahr Laufzeit ist das Programm davon naturgemäß noch weit entfernt. Inwieweit die jeweiligen Aktivitäten dem Ziel der Halbierung der extremen Armut tatsächlich gedient haben, ist jedoch im Moment ebenfalls noch nicht eindeutig einzuschätzen.

2.3 Schwerpunktland Mosambik

Das Aktionsprogramm 2015 hat neben dem problemorientierten Handlungsaufriß auch die Absicht bekundet, einen besonderen und modellhaften Schwerpunkt der Zusammenarbeit auf vier Länder zu legen. Es sind Vietnam, Jemen, Bolivien und Mosambik, in denen die Maßnahmen des Programms mit einer hervorgehobenen Erwartung an die Effektivität verbunden werden.

Mosambik als eines dieser Schwerpunktländer steht mit einem Wert von 0,341 im Human Development-Index an 168. Stelle unter 174 Ländern. Außerdem gehört es zur Gruppe der ärmsten hochverschuldeten Länder (HIPC). Im Rahmen der in Köln 1999 beschlossenen Entschuldungsinitiative hat das Land eine Armutsbekämpfungsstrategie vorgelegt. Diese wurde im September 2001 von IWF und Weltbank akzeptiert. Mosambik wurde umfassend, wenn auch nicht gänzlich entschuldet. Der Schuldendienst beläuft sich nunmehr auf 1 Mio US\$ pro Woche.

Zwei Drittel aller Mosambikaner und Mosambikanerinnen leben unter der nationalen Grenze für absolute Armut, die noch unter der täglichen 1US\$-Einkommensmarke liegt, die den weltweiten Statistiken zu Grunde gelegt werden. Deshalb hat die mosambikanische Regierung schon 1994 - zwei Jahre nach Friedensschluss - die Armutssenkung zur nationalen Priorität erklärt. Studien analysierten die Armut nach demographischen und regionalen Aspekten. Die Erkenntnisse flossen in Richtlinien zur Armutsbekämpfung ein, später in ein Aktionsprogramm und noch später in das von den Geldgebern geforderte PRSP (Poverty-Reduction-Strategy-Paper), das in Mosambik PARPA heißt. Wichtige Erkenntnisse aus der qualifizierten Armutsanalyse werden aber nicht angemessen in die geplanten Maßnahmen umgesetzt. So wurden bei den absolut Armen große Bevölkerungsgruppen ausgemacht, die auf monetäre Sozialhilfe angewiesen sind, denn sie verfügen nicht über die notwendigen Ressourcen (Arbeitskraft, Bildung) für Selbsthilfeprogramme und werden durch diese nicht erreicht. Dies sind z.B.

Bedürftige über 60 Jahre, Schwerbehinderte und chronisch Kranke, unterernährte Kinder und schwangere Frauen sowie alleinerziehende Mütter mit fünf und mehr Kindern. Die Sozialleistungen für diese Gruppen wurden aber in den letzten Jahren noch reduziert und auch ausländische Geber sind nicht an der Finanzierung dieser Programme interessiert.

PARPA benennt als langfristige Hauptziele die Reduzierung der Absoluten Armut von 70% (1997) auf 60% im Jahre 2005 und weniger als 50% im Jahr 2010 sowie die Förderung eines raschen, umfassenden und nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstums. Als wichtigste Vorbedingung für die Umsetzung und für jede positive Entwicklung im Land werden Frieden und politische Stabilität benannt. Die Zielerreichung wird von Investitionen in sechs Bereichen abhängig gemacht: Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Basis-Infrastruktur vor allem in ländlichen Gebieten, gute Regierungsführung sowie Stabilisierung der makroökonomischen und finanziellen Rahmenbedingungen.

Gravierende Probleme der HIV/AIDS-Pandemie oder der anderen "großen" Krankheiten wie Durchfall, Malaria, Tuberkulose und Lepra werden im demographischen und makroökonomischen Kontext zwar angesprochen (z.B. als erwartete Einbrüche im Bildungsbereich, weil eine Vielzahl von Lehrern sterben). Geplante Präventions-Maßnahmen werden beschrieben. Konkrete soziale und ökonomische Auswirkungen sind aber noch nicht berücksichtigt. Diesbezügliche Ergebnisse einer ersten Studie dazu sollen in den nächsten PARPA einfließen.

Ergebnisse der Regierungsverhandlungen zwischen Deutschland und Mosambik

Die letzten Regierungsverhandlungen fanden im November 2001 in Bonn statt. Im Abschlussdokument werden alle Einzelpunkte der EZ für die Jahre 2001/2002 beschrieben und beziffert. Deutschland hebt in den Vorbemerkungen die besondere Bedeutung Mosambiks als eines von vier Schwerpunktländern für das "Aktionsprogramm 2015" hervor. Beide Regierungsdelegationen bekennen sich zur Erreichung des "20/20 Ziels" von Kopenhagen.

Die neue EZ-Vereinbarung gilt für die Jahre Jahr 2001 (rückwirkend) und 2002. Sie umfasst Neuzusagen über 45,5 Mio. Euro (27,6 FZ, 17,9 TZ) und Restauftragsmittel (reprogramming) über 6,65 Mio. Euro. Insgesamt sind vorgesehen 12,63 Mio. Euro **(24,2%) für den Bildungsbereich**, 28,48 Mio. Euro **(54,6%) für Ländliche Entwicklung**, 4,6 Mio. Euro **(8,8%) für Wirtschaftsreformen**, 2,05 Mio. Euro **(3,9%) für Querschnittsaufgaben** und 4,4 Mio. Euro **(8,4%) für wichtige begonnene Projekte** (Hafenerneuerung, Machbarkeitsstudie Sambesi, Wiederaufbau von drei Städten).

Zusätzlich zu den EZ-Mitteln wurden 1,8 Mio. Euro für Ernährungssicherung und Nothilfe zugesagt. Ebenfalls zusätzlich sind die Mittel für Fachkräfte (3,23 Mio. Euro), die über CIM und DED entsandt wurden, sowie Ausbildungsleistungen von DSE, CDG und DAAD. Für Kirchen, politische Stiftungen und NRO wurden im Jahr 2000 Mittel in Höhe von 9,49 Mio. Euro bereit gestellt. Weitere zusätzliche Leistungen an Mosambik erfolgen im Rahmen der SADC-Unterstützung. Dazu gehört ein 6,13 Mio. Euro-Programm, das die touristische Infrastruktur im "Coutada 16 Nature Reserve" und Schulungen der dortigen Ranger finanziert. Es hängt zusammen mit der Erweiterung des "Krüger-Nationalparks" über die Grenzen nach Mosambik und Lesotho zu einem gemeinsamen Nationalpark.

Grundsätzlich beziehen sich beide Seiten auf die mosambikanische Armutsbekämpfungsstrategie (PRSP/PARPA). Die deutsche EZ-Schwerpunktbildung wurde auf deren Ziele ausgerichtet. Im Dokument wird betont, dass die deutsche EZ einen besonderen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten wird und dass die Maßnahmen mit der mosambikanischen Armutsbekämpfungsstrategie kompatibel sind. Auch die zu den Verhandlungen erstellten deutschen Schwerpunktstrategiepapiere, die die Erwartungen an die Ergebnisse der Kooperation benennen, beziehen sich ausdrücklich auf Ziele, Zeiträume und Indikatoren im PARPA.

Aktiv und von Anfang an begleiteten Botschaft und gtz in Mosambik den PRSP-Prozess. Deutsche Wünsche z.B. nach stärkerer Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Ausarbeitung des PRSP wurden angemeldet und auch finanzielle Unterstützung dafür angeboten. Fachtagungen über den Verlauf von PRSP-Prozessen in anderen Ländern (Uganda; Bolivien) wurden organisiert und Mittel für populäres Informationsmaterial über den PRSP-Prozess angeboten.

Bisheriges Förderprogramm

Die bisherige Entwicklungszusammenarbeit mit Mosambik war eindeutig von der jeweils aktuellen Reaktion auf Notlagen bestimmt. Im einzelnen stellt sie sich wie folgt dar:

a) Finanzielle Zusammenarbeit

Deutschland begann seine bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Mosambik im Rahmen Finanzieller Zusammenarbeit (FZ) im Jahre 1977 und gab seitdem insgesamt 262,54 Mio. Euro. Davon gingen ca. 75 Prozent in Instandsetzung und Wiederaufbau der Infrastruktur von Häfen, Transportwegen sowie der Elektro- und Wasserversorgung, 17 Prozent wurden für Warenhilfen aufgewendet und 2,13 Prozent für den Studien- und Fachkräftefonds. Erstmals 1989, also noch zu Kriegszeiten, begannen Förderprogramme für Kleinbetriebe (1989, 1995, 1999,

2000) mit insgesamt 6,9 Mio. Euro, was etwa 2,63 Prozent der Aufwendungen entspricht.

Für noch nicht abgeschlossene Projekte aus den Jahren 1997-2000 stehen noch 77,01 Mio. Euro als Auftragsrestmittel in den Büchern des BMZ. Hiervon gehen in 2001/2002 6,65 Mio. Euro als "reprogrammierte Mittel" in die FZ-Zusagen über insgesamt 34,26 Mio. Euro ein.

Die Bundesregierung reagierte in der Vergangenheit mit der FZ auf Notlagen im Land: auf kriegsbedingte Zerstörungen durch (Wieder-) Aufbau von Infrastruktur, auf (kriegsbedingte) Mangelsituationen mit Warenlieferungen, auf Auswirkungen von Klimakatastrophen, mit einem Programm für ländliche Wasserversorgung als Dürre-Soforthilfe im Jahr 1993 und auf die Flut im Jahr 2000 mit der Rehabilitation von Straßen und der Elektrizitätsversorgung. Mit dem Studien- und Fachkräftefonds wurden Hilfen zur Ausbildung im Verwaltungs- und Lehrbereich gegeben und die Förderung von Kleinbetrieben sollte wirtschaftliche Aktivitäten in Gang setzen.

b) Technische Zusammenarbeit

Für die Technische Zusammenarbeit (TZ) flossen insgesamt 83,94 Mio. Euro. Die TZ startete 1980, drei Jahre nach der FZ, mit einem 6-Jahresprogramm für Kleinstmaßnahmen. 1982 kamen weitere Mittel für die Fachkräfteausbildung hinzu und 1984 wurden landwirtschaftliche Produktionsmittel für über 1 Mio. Euro finanziert. Die TZ weitete sich sowohl finanziell als auch inhaltlich aus: Förderung der Nahrungsmittelerzeugung (2,04 Mio. Euro), Regierungsberatung und Beratung in Strukturanpassungsprogrammen (2,77 Mio. Euro), Ausbau der Veterinärmedizinischen Fakultät der Universität in Maputo (2,11 Mio. Euro), Industrieberatung (2,5 Mio. Euro), Unterstützung der Entwicklungsbank BPD (2,3 Mio. Euro), Reintegration von Flüchtlingsfrauen nach dem Krieg (1,52 Mio. Euro) und Wiederaufbau von Infrastruktur in der Provinz Manica (1,26 Mio. Euro) beschließen den Reigen der beendeten Projekte über insgesamt 20,1 Mio. Euro.

Für noch laufende Projekte der TZ wurden bisher 63,06 Mio. Euro gegeben, davon gut 30 Prozent für den Aufbau ländlicher Infrastruktur. Mehr als 25 Prozent flossen in Kleinstmaßnahmen zur Förderung der Wirtschaft, 15 Prozent in Regierungsberatung vor allem in den Provinzen, 11,3 Prozent in Reintegrationsprogramme, 8,5 Prozent in direkte Förderung der Landwirtschaft (nur 1984-1986), 7,1 Prozent in die Bereiche Grundbildung und berufliche Bildung in den Provinzen Inhambane und Sofala und 6,2 Prozent für die Universität in Maputo.

Laut BMZ-Liste bestehen für die laufenden TZ-Projekte insgesamt noch 11,51 Mio. Euro an Verpflichtungsermächtigungen gegenüber der mosambikanischen Regierung, für die noch keine Barmittel freigegeben wurden.

Auch mit der TZ hat die Bundesregierung auf Mangelsituationen reagiert, wie mit Programmen für die Reintegration von Flüchtlinge und ehemaligen Soldaten in der Provinz Sofala. Deutlich sind aber in den letzten Jahren die Konzentration auf den Ausbau der ländlichen Infrastruktur, die Förderung der Wirtschaft sowie Regierungsberatung für die Provinzen. Es zeigt sich hier wie auch bei der FZ die Tendenz, eher mittelfristig armutsmindernde Maßnahmen zu finanzieren als solche die die absolute Armut direkt reduzieren. Konkrete Hilfen für Bäuerinnen und Bauern, wie die Verbesserung der ländlichen Nahrungsmittelerzeugung in den Jahren 1984 – 1986, werden nicht mehr gefördert.

Veränderte Schwerpunktsetzung durch PRSP / Aktionsprogramm 2015

In den letzten Jahren konzentrierte sich die deutsche Hilfe zunehmend auf Maßnahmen, die nun zu Schwerpunktbereichen geworden sind. Die bereits sichtbaren Veränderungen betreffen die Höhe des Ansatzes für Grundbildung. Andere zeichnen sich erst ab und beziehen sich eher auf den Modus der Durchführung. Es wird deutlich, dass die Verteilung der Neuzusagen im Wesentlichen auf die neue BMZ-Politik der Konzentration auf maximal drei Bereiche zurückzuführen ist. Da diese aber auf PARPA/PRSP ausgerichtet sind, passen sie grundsätzlich in die Armutsbekämpfungsstrategie. Die Maßnahmen zielen aber eher mittel- und längerfristig als kurzfristig auf die Armut im Land.

Zu den BMZ-Neuerungen der EZ, die jedoch nicht vom Aktionsprogramm induziert sind, gehört die Herausarbeitung von jeweils drei länderspezifischen Schwerpunktbereichen, die durch die deutsche EZ gestärkt werden sollen. Die so erzielte inhaltliche und durch Beschränkung auf wenige Provinzen zusätzliche regionale Konzentrierung soll effektiver sein, aber auch die deutsche EZ im Empfängerland besser identifizierbar und nach außen sichtbar machen.

Die Veränderungen zeigten sich erstmals darin, wie die Schwerpunkte erarbeitet wurden: Das Afrika-Referat des BMZ wollte nicht hinter der Forderung nach Partizipation bei der Ausarbeitung von Strategien - die an die Entwicklungsländer gestellt werden- zurückstehen und lud staatliche und halb-staatliche Organisationen wie auch Nichtregierungsorganisationen und Kirchen zu einem zweitägigen Workshop ein. Die dort identifizierten Schwerpunkte wurden in Vorgesprächen zu den Regierungsverhandlungen im Sommer 2000 der mosambikanischen Regierung vorgestellt. Man einigte sich auf die drei Bereiche "Bildung", "Ländliche Entwicklung" und "Wirtschaftsreform/Aufbau von Marktwirtschaft", für die dann

in den Regierungsverhandlungen im November 2001 Summen und Projekte festgelegt wurden.

Die Förderung von **(Grund-)Bildung** - ein prioritärer Bereich der mosambikanischen Armutsbekämpfungsstrategie - wird seit 1998 in der Provinz Inhambane mit 1,46 Mio. Euro und seit 2000 in der Provinz Sofala (2,14 Mio. Euro) gefördert. Die Neuzusagen geben erheblich mehr Mittel in diesen Bereich, nämlich 12,63 Mio. Euro, das entspricht 24,2 Prozent der Zusagen. Davon gehen ungefähr 80 Prozent in Schulbau und Ausstattung (FZ) und 20 Prozent als "Basket-Finanzierung" in das staatliche Bildungsbudget (ESSP), das seine Priorität eindeutig auf die Grundbildung sowie auf qualitative Verbesserung der Lehrerausbildung und -fortbildung legt.

Die Förderung der **Ländlichen Entwicklung** war bereits in der Vergangenheit ein Schwerpunkt der EZ und bestand im Wesentlichen im Auf- und Ausbau von Straßen und Energieinfrastruktur in zwei Provinzen. Dies soll auch nach dem neuen Sektorkonzept so bleiben, die FZ-Mittel sollen zukünftig für drei ausgewählte Provinzen (Sofala, Manica, Inhambane) und in enger Verknüpfung mit den Projekten aus TZ-Mitteln verwendet werden. Durch die TZ sollen "weiche" Rahmenbedingungen (Boden-, Eigentums- und Landnutzungsrechte) verändert werden; besserer Zugang zu Kapital, Dienstleistungen und Agrarforschungsergebnissen sowie Stärkung von Kapazitäten für Interessenvertretung sollen bessere Einkommensmöglichkeiten schaffen und damit die Armutssituation substanziell und nachhaltig verbessern.

Auch im dritten Bereich der **"Wirtschaftsreform"** werden keine neuen Wege beschritten, sondern drei bewährte Projekte weitergeführt bzw. in einzelne Provinzen hin ausgebaut. GAPI ist eine Gesellschaft, die Mikrokredite (mind. 5.000\$) vergibt und gleichzeitig kaufmännische Grundkenntnisse vermittelt. Sie agiert sowohl in der Hauptstadt als auch in ländlichen Gebieten, aber nicht landesweit. SOCREMO bietet ein ähnliches Programm, ist im Aufbau begriffen und konzentriert sich auf mittelgroße Städte. Ein drittes laufendes Projekt, das in die Provinzen getragen werden soll, ist eine Beschäftigungsförderungsinitiative namens REDE.

Die wesentlich höheren Ausgaben für den **Grund-Bildungsbereich** lassen sich eindeutig auf die Prioritätensetzung im mosambikanischen PRSP zurückführen. Hinzu kommt, dass das Bildungsministerium anerkanntermaßen über klare Ziele und Konzepte verfügt, dass es gute Planungs- und Evaluierungskompetenz hat und Investitionen in diesen Bereich als "erfolgreich" im Blick auf die Umsetzung eingeschätzt werden können.

Für den Bereich "Berufliche Bildung" wären Investitionen mindestens genauso wichtig und würden mit guten Konzepten schneller armutsmindernd wirken, aber

es gibt noch keine klaren nationalen Standards und nur wenige gute staatliche Einrichtungen. Die qualifiziert arbeitenden Institutionen sind zum größten Teil in privater Trägerschaft und die Abschlüsse finden keine staatliche Anerkennung. Das hemmt sowohl Investitionen wie auch die Weiterentwicklung.

Auch schneller armutsmindernd wirkende Bildungsmaßnahmen für Erwachsene (Alphabetisierung, aber auch nachholende Grundbildung besonders für Frauen) werden zwar im PRSP als notwendig angesprochen, nehmen aber keine vorrangige Stellung ein wie die Grundbildung für Kinder. Deshalb plant auch die deutsche EZ zukünftig keine Maßnahmen für diese Bereiche.

Im Bereich der **Ländlichen Entwicklung** sind signifikante Änderungen zugunsten von Armutsorientierung nicht zu sehen. Aufbau von Infrastruktur ist notwendig und wirkt rahmengebend stimulierend. Die geplante stärkere Verknüpfung von FZ und TZ soll qualitative Verbesserungen bewirken.

Die im deutschen Sektorstrategie-Konzept beschriebenen Ziele jenseits von Aufbaumaßnahmen werden als "Verbesserung der Leistungsfähigkeit lokaler Entwicklungsakteure" eher vage beschrieben. Sie beziehen sich im Wesentlichen auf verbesserte Kommunikation, bessere Akzeptanz der armen Bevölkerung durch die Verwaltung, auf Dezentralisierung und anderes mehr. Dies sind aber Ziele, die z.T. außerhalb der derzeitigen Umsetzungsmöglichkeiten der deutschen EZ liegen. Sie können nur längerfristig und durch intensive Mitarbeit in den vorhandenen Verwaltungsstrukturen erreicht werden. Diese Änderung ist aber für eine Entwicklung in eigener Verantwortung von höchster Bedeutung.

Die derzeitige Praxis der Projektumsetzung durch die gtz in überwiegend eigenen Strukturen (Büros, Fahrzeuge, Planungen) kann das Ziel der Stärkung der mosambikanischen Strukturen kaum erreichen und führt nicht selten zu Konflikten mit mosambikanischen Partnern. Beispiele für einen anderen Ansatz gibt es, u.a. ist das deutsche DESOPOL-Projekt zu nennen, das in den Provinz-Verwaltungsstrukturen von Inhambane mitarbeitet. Als wegweisend kann auch die finnische und die dänische EZ angesehen werden, deren Mitarbeiter in den Provinzregierungen mitarbeiten, die ihre EZ-Mittel komplett in die Provinzhäuser überweist und zu Kontrollzwecken über einen Mitarbeiter in den jeweiligen Finanzabteilungen verfügt.

Wie oben erwähnt, werden im Bereich der "**Wirtschaftsreform**" erfolgreiche Projekte weitergeführt und ausgeweitet. Im Hinblick auf Armutsbekämpfung ist hier jedoch zu bedenken, dass diese Projekte in erster Linie auf Angehörige der städtischen Ober- und Mittelschicht zugeschnitten sind.

Bewertung

Im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung werden die nationalen Prioritäten der Armutsbekämpfung auf- und ernstgenommen. Deshalb soll die EZ in Zukunft darauf abgestimmt werden. In Mosambik sind dies, wie schon erwähnt, Investitionen in Bildung, Gesundheit, Landwirtschaftsförderung, Basis-Infrastruktur insbesondere in ländlichen Gebieten, gute Regierungsführung sowie Stabilisierung der makroökonomischen und finanziellen Rahmenbedingungen.

Deutsche Leistungen greifen aufgrund der Konzentration der Förderung auf drei Bereiche nur begrenzt. Im Bereich der Bildung legt der mosambikanische Staat Wert auf **Grundbildung** für Kinder. Alphabetisierung, Grundbildung für Erwachsene, berufliche Bildung und vor allem landwirtschaftliche Ausbildung – also Maßnahmen, die nachweislich schneller armutsmindernd wirken – kommen in der Armutsstrategie zu kurz. Trotzdem folgt die deutsche EZ den Vorgaben, obwohl das nicht zu einem raschen, breiten Wachstum führen wird, wie es die mosambikanische Regierung als notwendig ansieht und von dem die arme Bevölkerung dann quasi automatisch profitieren soll.

Im **Gesundheitsbereich** laufen die deutschen Projekte zur HIV/AIDS-Aufklärung in diesem Jahre aus. In Zukunft soll dies ein Querschnittsthema werden, was heißt, dass in allen Projektplänen auch Budgets für diesbezügliche Maßnahmen enthalten sein sollen. Inwieweit dies umgesetzt werden kann muss sich zeigen – nicht in allen Projekten sind Fachleute für das Thema vorhanden. Auf Grund der Bedeutung des Problems erhält das nationale mosambikanische Institut für HIV/AIDS-Aufklärung große Summen, an der Basis in den Provinzen und Distrikten ist davon aber noch immer wenig zu sehen und bei den Opfern kommt noch weniger an. Deshalb ist es wichtig, dass geplante Querschnittsprogramme wirkliche Aufklärung vor Ort ermöglichen und auch den Infizierten und ihren Familien zu Gute kommt.

Unzulänglich ist auch der Ansatz im ländlichen Bereich. Direkte **Landwirtschaftsförderung** – vor allem in Form von Ausbildung und Beratung – wird kaum mehr betrieben, obwohl diese den Subsistenzbauern helfen könnte und deren mangelnde Produktivität als Ursache von absoluter Armut explizit nachgewiesen ist. Für diese Zielgruppe sind auch Kleinstkredit-Programme (bis zu 10 US\$) notwendig, die den wirklich Armen helfen würden, ihre Existenz Schritt für Schritt zu sichern. Solche Programme sind nicht geplant.

Der **Ausbau von Basis-Infrastruktur** wurde bereits schwerpunktmäßig unterstützt und wird es auch in Zukunft werden. Das ist wichtig für die ländliche Entwicklung insgesamt, für den Ausbau der Binnenvermarktung und damit auch der besseren Versorgung der Bevölkerung, für den Zugang zu sauberem Wasser und

damit besseren gesundheitlichen Bedingungen, für den Zugang zu Gesundheitsdiensten und einiges mehr.

Begrenzt ist der Zugang der deutschen Förderung im Bereich **guter Regierungsführung**. Dem Punkt wird, wie oben beschrieben, lediglich auf Provinzebene besondere Bedeutung im Konzept der Ländlichen Entwicklung beigemessen.

Bei der **Stabilisierung der makroökonomischen und finanziellen Rahmenbedingungen** gäbe es zwar auch in der EZ Ansatzpunkte, etwa bei der Regulierung des Bankwesens. Vor allem geht es hier aber um die globalen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, die für die armen Länder positiv gestaltet werden müssen. Dies ist vorrangig eine Aufgabe globaler Strukturpolitik. Aber selbst Hilfsmaßnahmen - wie zu den Zeiten der Überschwemmungen - können destabilisierend wirken, weil z.B. die Preise in die Höhe gingen, die nationale Währung an Wert verlor und sich Korruptionsfälle häuften.

Es erscheint fraglich, ob eine Konzentration auf drei Förderbereiche, wie sie vom BMZ praktiziert wird, mit den verstärkten Anstrengungen in einem Schwerpunktland des Aktionsprogramms vereinbar ist. Zu deutlich werden Bereiche ausgeklammert, die in der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie prominent berücksichtigt sind.

Fraglich ist auch, ob eine Anlehnung an nationale Schwerpunktsetzungen, die die „ownership“ zu stärken trachtet, mit den bisherigen Methoden der EZ bewirkt werden kann. Als neues Förderinstrument der deutschen EZ ist derzeit nur die "Basket-Finanzierung" im Bildungs-Sektor-Strategie-Programm (ESSP) geplant. Das BMZ wagt sich damit auf Neuland und will erste Erfahrungen sammeln. Wie oben am Beispiel der Praxis einiger europäischer Geldgeber beschrieben, gehen andere Länder schon wesentlich offener mit diesem Instrument um und finanzieren nach einheitlichen Maßstäben in die Programme hinein, ohne sich an eigene Projektstrukturen zu klammern. Die Ankündigung des BMZ, diesen Finanzierungstyp zum Regelfall werden zu lassen (vgl. oben Kap. 2.1) ist jedenfalls in Mosambik bisher nur zögerlich umgesetzt

Auf Grund der kurzen Zeit seit der Anerkennung des „Full-PRSP“ (5 Monate) und seit den Regierungsverhandlungen (3 Monate) sind konkrete Effekte noch nicht sichtbar. Das Messen von Ergebnissen wird auch dadurch erschwert werden, dass im mosambikanischen PRSP z.T. noch "Fein-Indikatoren" fehlen. Daran wird gearbeitet. Auch für die Ziele, die sich die deutsche EZ in ihren Schwerpunktstrategiepapieren setzt, fehlen die Indikatoren zur Beurteilung noch.

Positiv zu bemerken ist jedoch, dass PARPA als Bezugspunkt für die EZ angenommen worden ist und umfassend diskutiert wird. PARPA wird in Mosambik zu

einem rollierenden Politikinstrument, d.h. dass es jährlich überarbeitet werden soll. Dies schafft eine kontinuierliche Basis für künftige Vereinbarungen der Zusammenarbeit.

3. Weitere Perspektiven

Es ist keine Pflichtübung, wenn auch an dieser Stelle betont wird, dass die ehrgeizige Zielsetzung des Aktionsprogramms 2015 in einem deutlichen Gegensatz zu den finanziellen Möglichkeiten steht, über die das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung verfügt. Schon bei der Verabschiedung des Programms vor Jahresfrist hatten die Kirchen auf die Notwendigkeit einer finanziellen Unterfütterung des Programms hingewiesen. Die weitere Perspektive des Programms ist eindeutig damit verbunden, dass die erforderlichen Haushaltsmittel mobilisiert werden. Die Erklärung der Bundesregierung, bis 2006 die Leistungen von jetzt 0,27 Prozent des Bruttonationalprodukts auf dann 0,33 Prozent steigern zu wollen, ist sicherlich zu begrüßen. Sie steht allerdings, wie schon erwähnt, unter einem Haushaltsvorbehalt. Er ist auch bei der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey noch einmal ausdrücklich genannt worden. Bis 2004 soll die Konsolidierung des Bundeshaushalts Vorrang haben.

Für die Umsetzung des Programms wäre es jedoch fatal, wenn die Steigerung des Entwicklungsetats erst mit mehrjähriger Verzögerung einsetzte. Die GKKE sieht es für die Erfolgsaussichten des Programms als notwendig an, dass die Erhöhung des Etats schon im nächsten Haushaltsjahr 2003 einsetzt. Auch sollte die Bundesregierung im Laufe der nächsten Jahre prüfen, inwieweit sie ihre Leistungen bis 2006 weiter steigern kann als jetzt vorgesehen. Das Ziel sollte dabei zumindest der angestrebte Durchschnitt der Leistungen aller EU-Mitglieder in Höhe von 0,39 Prozent des Bruttonationalprodukts sein. Dass die Erhöhung bis 2006 in jedem Fall nur ein erster Schritt ist, darf dabei nicht aus den Augen verloren werden. Weitere Steigerungen nach dem Jahr 2006 sind erforderlich. Dies ist besonders relevant vor dem Hintergrund der weiteren Fokussierung der Maßnahmen auf die Bekämpfung der extremen Armut. Insbesondere der Bereich sozialer Grunddienste, der hier besonderes Gewicht hat, verlangt entschieden mehr Mittel.

Schwierigkeiten, den Etat zu steigern, liegen nicht einfach in der generellen Knappheit der Mittel, sondern im Bewusstsein von Prioritäten und Posterioritäten politischen Handelns. Die Entwicklungspolitik hat nach den Ereignissen des 11. September eine verbale Aufwertung erfahren. Ihr wird die Aufgabe zugeschrieben, die politisch gefährlichen Tendenzen des Globalisierungsprozesses, die zur Marginalisierung und Verelendung zahlreicher Menschen geführt haben, anzuhalten und womöglich umzukehren. Dadurch dem Terrorismus den Nährboden zu entziehen und zur Sicherheit beizutragen, ist die immer wieder angeführte Erwartung.

Es mag für Entwicklungspolitiker verführerisch sein, sich darauf einzulassen. Allerdings ist es eine nicht unerheblich Gefahr für das Politikfeld, in die Logik einer Sicherheitspolitik eingebunden zu werden, die nicht oder zumindest kaum ihre Agenda von der tatsächlichen Not und Armut ableitet, sondern den Gefährdungsaspekt zur programmatischen Mitte erhebt. Entwicklungspolitik hat immer schon eigene Prioritäten gehabt und muss diese gerade auch nach dem 11. September behaupten.

Insofern bleibt es eine dringliche Aufgabe, Notwendigkeit und Wirkungschancen der Entwicklungspolitik breit im öffentlichen Bewusstsein zu verankern. Chancen dazu verbinden sich einmal mit der Berufung des Dialogforums, das Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Bereiche zusammenführt. Das Dialogforum wird jedoch nur dann eine aktive Rolle in diesem Zusammenhang übernehmen können, wenn es über unterstützende Strukturen verfügt, die seine Arbeitsfähigkeit sichern.

Ein weiteres Potential für die Stärkung der Nord-Süd-Sicht liegt in den derzeitigen Bemühungen zur Erarbeitung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in Vorfeld der Rio+10 Konferenz zu Umwelt und Entwicklung in Johannesburg. Diese Diskussionen haben noch nicht die Aufmerksamkeit gefunden, die wünschenswert wäre. Dazu mag auch die nur begrenzte Transparenz beitragen, mit der dieser Prozess bisher gestaltet worden ist. Für die Weiterarbeit am Aktionsprogramm 2015 kommt es jedoch entscheiden darauf an, dass bisherige Isolierungen aufgehoben und kohärente Zugänge eröffnet werden. Der Erfolg des Aktionsprogramms wird auch davon abhängen, dass es nicht nur als Programm der politischen Administration begriffen wird, sondern als Programm zukunftsfähiger Nord-Süd-Beziehungen öffentlichen Rückhalt findet.

Die GKKE

Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) ist ein ökumenischer, evangelisch-katholischer Arbeitsverbund zur Entwicklungspolitik. Sie fungiert als Kontaktstelle zu Parlament und Regierung. Die GKKE thematisiert Fragen der Nord-Süd-Beziehungen und der Entwicklungszusammenarbeit und bringt kirchliche Sichtweisen in die politische Diskussion ein. Dies geschieht in persönlichen Gesprächen, durch Fachkonferenzen, öffentliche Stellungnahmen und Publikationen.

Träger der GKKE sind der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und die Deutsche Kommission Justitia et Pax. Sie bestellen den Leitungsausschuss zur Beaufsichtigung der GKKE.

Der Vorsitz der GKKE liegt bei den Vertretern der beiden großen christlichen Kirchen bei der Bundesregierung:

- Prälat Dr. Stephan Reimers, Bevollmächtigter des Rates der EKD
und
- Prälat Dr. Karl Jüsten, Leiter des Kommissariats der Deutschen Bischöfe.

Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung verfügt über zwei Geschäftsstellen:

Evangelische Geschäftsstelle	Katholische Geschäftsstelle
Charlottenstr. 53/54 10117 Berlin	Kaiser-Friedrich-Str. 9 53113 Bonn
GF: Dr. Jürgen Hambrink	GF: Gertrud Casel

Die GKKE im Internet: www.gkke.org