

Gemischte Bilanz: Zehn Jahre deutsche Entwicklungspolitik

VON KLAUS HEIDEL¹

Zehn Jahre nach dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen ergibt sich eine gemischte Bilanz der deutschen Entwicklungspolitik, jedenfalls legen dies die folgenden unsystematischen Randnotizen nahe. Sie bieten selbstredend keine umfassende Analyse und blenden viele Bereiche aus.²

Gute Zusammenarbeit mit NRO

Schon Mitte der 90er Jahre intensivierte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) den Dialog mit entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO), die rot-grüne Bundesregierung baute ihn weiter aus. Heute gehört die (im internationalen Vergleich bemerkenswert) gute Kooperation von BMZ und NRO – die sich unter anderem im steigenden Anteil der Mittel zur Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure im Haushalt des Ministeriums niederschlägt – sicher zur positiven Seite der Bilanz. Dennoch gibt es diesbezügliche Defizite, so ist eine strukturierte und belastbare Zusammenarbeit mit Nichtregierungs- und weiteren zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 „Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe“ nicht eingeleitet worden.³

Kohärenz: Anspruch nicht eingelöst

Es gehört zu den Verdiensten der rot-grünen Bundesregierung, in vielfältiger Weise deutlich gemacht zu haben, dass Entwicklungspolitik mehr ist als Ent-

wicklungszusammenarbeit. In diesem Sinne plädierte die Spitze des BMZ mit Nachdruck für eine kohärente Gestaltung der Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik. Das Aktionsprogramm 2015 sprach von der Notwendigkeit, Entwicklungs-, Außen-, Außenwirtschafts-, Sicherheits- und Agrarpolitik miteinander zu verzahnen, so dass sie zur weltweiten Beseitigung von Armut beitragen könnten. Konsequenter kündigte das Aktionsprogramm an: „Alle neuen deutschen Gesetze werden künftig darauf geprüft, ob Belange von entwicklungspolitischer Bedeutung berührt werden; dies schließt die Relevanz für die Minderung der Armut ein“.⁴ Dem Anspruch globaler Strukturpolitik entsprach auch, dass die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung einen Sitz im Sicherheitsrat erhielt und das Bundeskanzleramt eine koordinierende Rolle bei der Gestaltung der Entwicklungspolitik übernahm.

Allerdings blieb das Vorhaben einer kohärenten globalen Strukturpolitik häufig im Dickicht der Interessenvielfalt hängen, und das BMZ konnte sich nicht gegen traditionell „mächtigere“ Ministerien durchsetzen. Mit dem Auswärtigen Amt gab es Abstimmungsprobleme hinsichtlich der Delegationsleitung bei Regierungsverhandlungen und mit dem Bundesfinanzministerium trat ein scharfer Dissens im Blick auf Besteuerung des spekulativen Devisentransfers auf, um nur zwei Beispiele zu nennen. Nicht öffentlich bekannt wurde bisher, was eine Überprüfung neuer Gesetze hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Bedeutung ergab. Nicht zuletzt verdrängte gerade die relative Fokussierung der deutschen Entwicklungspolitik auf Armutsbekämpfung, die sich in den letzten Jahren immer mehr abzeichnete (und im Aktionsprogramm 2015 angelegt war), den umfassenden Anspruch globaler Strukturpolitik.

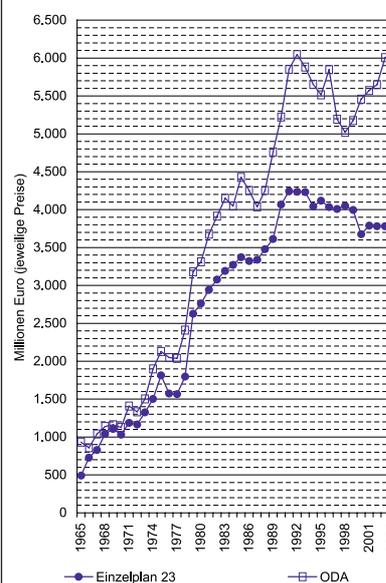
4 Aktionsprogramm 2015, 9.

1 Klaus Heidel ist Mitbegründer und Mitarbeiter bei der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.
2 So gehen sie nicht auf die Arbeit der Durchführungsorganisationen wie etwa InWEnt, DED, KfW oder GTZ ein, obgleich sich diese Arbeit in den letzten zehn Jahren merklich verändert hat. Dies gilt vor allem für die GTZ, die heute zum Beispiel einen deutlicheren Akzent auf die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen legt als vor zehn Jahren.
3 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2001): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut

Die Schere geht auf

Nettoauszahlungen für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 1965 bis 2004

(absolute Beträge in Millionen Euro, jeweilige Preise)



ODA: öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA für 2004: ursprünglich Wert in US-Dollar; umgerechnet zum Jahresdurchschnittskurs)

Einzelplan 23: Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Quellen:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, periodische Mitteilungen; OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010

Menschenrechte: gute Ansätze

Positiv hervorzuheben sind auch die Bestrebungen der deutschen Entwicklungspolitik, die Verwirklichung der Menschenrechte zu fördern und Zivilgesellschaften zu stärken. So kündigte die Bundesregierung im Aktionsprogramm 2015 an, sich für die Prüfung der Justiziabilität des Rechtes auf Nahrung einzusetzen. Folgerichtig unterstützte sie die Erarbeitung und Verabschiedung der Leitlinien zur Umsetzung des Rechtes auf Nahrung durch die Vollversammlung der FAO im Sep-

tember 2004. Ihre menschenrechtliche Perspektive verdeutlichte sie in dem 2004 vorgelegten entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004 bis 2007 „Menschen haben ein Recht auf Entwicklung“. In vielen Partnerländern verstärkte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen.

Entwicklungsfinanzierung: ungenügend

Weithin negativ fällt die Bilanz der deutschen Entwicklungspolitik hinsichtlich der Entwicklungsfinanzierung aus. Seit Anfang der 90er Jahre fiel nicht nur der Anteil des BMZ-Haushaltes (Einzelplan 23) am Bundeshaushalt (Vergleiche dazu Schaubild „Seit 20 Jahren schrumpfende Haushaltsanteile für Entwicklungszusammenarbeit“). Selbst dessen absolute Höhe ging spürbar zurück (Schaubild „Die Schere geht auf“), so dass heute ein wachsender Teil der Nettoauszahlungen für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance, ODA*) aus anderen Quellen als dem BMZ-Etat stammt. So belief sich der Anteil der Schuldenerleichterung an den ODA-Nettozahlungen 2003 auf fast 19 Prozent.

Mittlerweile aber bekennt sich die Bundesregierung wieder zu dem bei der Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im März 2002 (erneut) vereinbarten Ziel, die ODA-Nettoauszahlung auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen. Allerdings zeigte die Entwicklung des Einzelplanes 23 in den letzten Jahren, dass es zumindest fraglich ist, ob und wann Deutschland dieses Ziel erreichen wird.

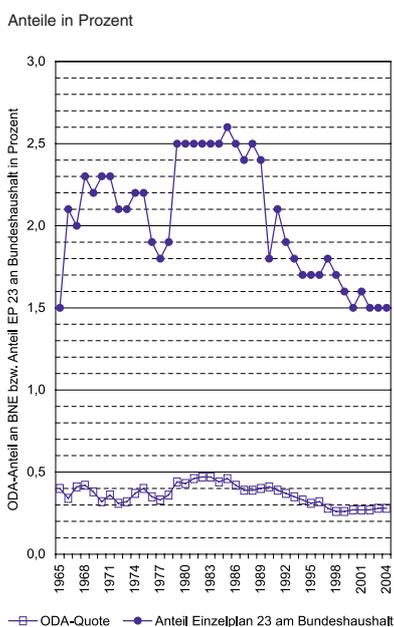
Förderung sozialer Grunddienste: rückläufig

Im Zentrum des entwicklungspolitischen Teiles der Beschlüsse des Weltsozialgipfels stand die so genannte 20:20-Initiative zur vorrangigen Förderung der sozialen Grunddienste. Heute

gilt es als ausgemacht, dass sich diese Initiative erledigt habe, ohne dass für diese Einschätzung eine systematische Begründung vorgetragen worden wäre. Jedenfalls fallen die Haushaltsmittel für soziale Grunddienste seit Jahren: So wurde der Anteil der Förderung von Grundbildung an der finanziellen und technischen Zusammenarbeit von fast vier Prozent in 1999 auf deutlich unter zwei Prozent im Jahr 2004 halbiert. Auch Anteil der Zuwendungen zum Gesundheitswesen war rückläufig, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Seit 20 Jahren schrumpfende Haushaltsanteile für Entwicklungszusammenarbeit

Anteile des Haushaltes des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am Bundeshaushalt und der Nettoauszahlungen für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit am BSP/BNE 1965 bis 2004



ODA-Quote: Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit am Bruttosozialprodukt (BSP) / Bruttonationaleinkommen (BNE)

Einzelplan 23: Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Quellen:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, periodische Mitteilungen;
OECD-DAC Secretariat Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010

Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft: problematisch

Schon Mitte der 90er Jahre folgte die Bundesregierung dem weltweiten Trend zu sozial- und entwicklungspolitischen Partnerschaften mit der Wirtschaft (*Public Private Partnership, PPP*), die einerseits der sich verbreitenden Vorliebe für Privatisierungen entsprachen und andererseits hoffen ließen, die klaffenden Lücken der Entwicklungsfinanzierung zumindest zum Teil schließen zu können. Inzwischen gab das BMZ als Ziel aus, dass bis 2006 ein Viertel aller ODA-Zahlungen in Projekte mit einer PPP-Komponente fließen sollten. Doch diese PPP-Projekte kommen mehrheitlich nicht den ärmsten Menschen zugute, fast die Hälfte der bisherigen PPP-Projekte dient dem Ziel von Wirtschaftsreformen und nicht immer kann ausgeschlossen werden, dass sie (auch) eine verdeckte Förderung deutscher Unternehmen sind.

In diesem Zusammenhange verdient Erwähnung, dass zwar die Bundesregierung die so genannte Lieferbindung (Koppelung von ODA an eine Beauftragung deutscher Unternehmen) aufhob, in der Praxis jedoch noch immer Wirtschaftsförderung mit Entwicklungszusammenarbeit vermischt. So sollte im September 2005 vom Bundestag beschlossen werden, mit 100 Millionen Euro aus dem Haushalt des BMZ den Bau einer Stadtbahn durch Siemens in Ho-Chi-Minh-Stadt zu fördern.

Wirkungsanalysen und Transparenz: unzureichend

Zu den Defiziten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gehört, dass bisher kaum Wirkungsanalysen erstellt wurden. So kann zum Beispiel nicht abgeschätzt werden, welche Veränderungen mithilfe des Aktionsprogramms 2015 erreicht werden konnten. Dies erschwert zivilgesellschaftliche Kontrolle ebenso wie eine unzureichende Transparenz in Teilbereichen. So veröffentlicht das BMZ bis heute keine Projektlisten.