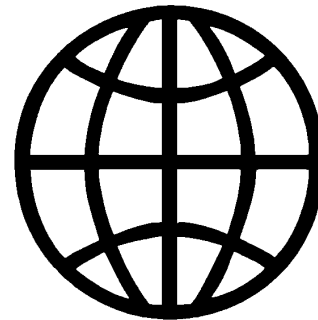

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung



Halbierung der extremen Armut

Zweiter GKKE-Bericht zur Umsetzung
des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung

Heft 33

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.

Halbierung der extremen Armut

Zweiter 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 2003 vor der Bundespressekonferenz in Berlin

Redaktion: Gertrud Casel / Dr. Jürgen Hambrink

Schriftenreihe der GKKE 33

ISBN 3-932535-70-7 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

1. Auflage Mai 2003

Bezug:

GKKE, Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstraße 53/54, 10177 Berlin

Tel.: 030 - 20355-307 / FAX: -250
E-mail: J.Hambrink@GKKE.org
Internet: www.GKKE.org

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

Tel.: 0228 - 103-217 / FAX: -318
E-Mail: Justitita-et-Pax-Deutschland@dbk.de
Internet: www.Justitia-et-Pax.de

Inhalt:

0.	Zusammenfassung	5
1.	Das Millenniumsziel der Armutshalbierung	7
2.	Anmerkungen zum Zwischenbericht der Bundesregierung	10
3.	Schwerpunkte und Ergebnisse der Umsetzung des Programms im Jahr 2002	15
	3.1 Mainstreaming und Kohärenz	15
	3.2 Fortschritte beim Handel	18
	3.3 Öffentlichkeitskampagnen und Allianzen	21
	3.4 Zusammenarbeit mit UNDP und Weltbank	23
	3.5 Soziale Sicherungssysteme	24
	3.6 Kriterienkatalog	26
	3.7 Einzelmaßnahmen und innovative Projekte	27
	3.8 Strategiepapiere in den Pilotländern	29
	3.9 Etikettenschwindel?	33
4.	Anhang	37
	4.1 Ernährungssicherung und Agrarhandel	37
	4.2. Wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung - das Beispiel Mosambik	49

0 Zusammenfassung

1. Das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung ist ein bemerkenswerter Beitrag zum Millenniumsziel der Armutshalbierung. Es beansprucht, Armutsbekämpfung zur „überwölbenden Aufgabe“ deutscher Entwicklungspolitik zu machen und geht von einem breiten Verständnis armutsverursachender Faktoren aus. Seine Zielsetzung entspricht über weite Strecken den Intentionen kirchlicher Entwicklungsarbeit.
2. Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) bedauert, dass die Bundesregierung es bislang versäumt hat, über die Umsetzung des Programms überzeugend Auskunft zu geben. Der im Herbst 2002 publizierte Zwischenbericht ist ausschließlich handlungsorientiert und übergeht Fragen der Wirkung. Auch sollte statt einer generellen Etikettierung eine im Detail nachprüfbare Zuordnung der Maßnahmen zur Armutsbekämpfung vorgenommen werden.
3. Die GKKE ist der Meinung, dass Voraussetzung für eine schlüssige Berichtslegung eine realistische Umsetzungsplanung zum Aktionsprogramm ist. Sie ist bereits bei der Verabschiedung des Programms im April 2001 angekündigt worden; ihre Vorlage ist überfällig.
4. Der Schwerpunkt der Umsetzung lag im zweiten Jahr auf dem „Mainstreaming“ des Programms im BMZ und in der Bundesregierung. Es scheint gelungen zu sein, die Zielsetzung der Armutsbekämpfung auf den verschiedenen Arbeitsebenen zu verankern.
5. Eine der erklärten Absichten des Programms ist es, über Ressortgrenzen hinweg entwicklungspolitische Kohärenz herzustellen. Diesem Ziel ist die Bundesregierung im Bereich der Agrarpolitik näher gekommen. Auch wenn noch nicht alle Widersprüche zwischen europäischer Agrarpolitik, internationalem Agrarhandel und der Sicherung

des Rechts auf Nahrung gelöst sind, ist doch der Wille zu kohärenter Politikgestaltung unverkennbar.

6. Bemerkenswert sind auch die Anstrengungen der Bundesregierung, den „Fairen Handel“ auszuweiten. Die damit verbundenen öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten sind ein erster Schritt zur Herstellung einer breiteren Allianz von staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren. Das für die Aufgabe der Allianzbildung generell vorgesehene Dialogforum hat hingegen bisher keine Wirkung entfaltet.
7. Im Hinblick auf ihre Politik in internationalen Organisationen hat die Bundesregierung ein Strategiepapier zur Weltbank erstellt. Es unterstreicht die Absicht der Bundesregierung, strategischen Ansätzen der Armutsorientierung in der Weltbank mehr Geltung zu verschaffen.
8. Mehr Aufmerksamkeit hat die soziale Sicherung von armen Bevölkerungsgruppen gefunden, deren Überleben angesichts der Auflösung traditioneller Sicherungssysteme gefährdet ist. Erste Pilotmaßnahmen in diesem Bereich sind eingeleitet bzw. in der Planung.
9. Nicht schlüssig zu erkennen sind die Schwerpunkte der Mittelverwendung aus dem für das Programm eingerichteten Haushaltstitel. Die an sich schlüssigen Kriterien, die der Arbeitsstab entwickelt hat, scheinen in der Praxis noch keine hinreichende Wirkung zu entfalten. Der Anteil innovativer Vorhaben ist eher als gering anzusehen.
10. Mit Bedauern stellt die GKKE fest, dass es bisher nicht gelungen ist, den Partnerländern eine größere Aneignung (ownership) der Programme zuzugestehen. Die dafür durchaus vorhandenen Instrumente der Zusammenarbeit sollten konsequent genutzt werden. Insbesondere in den Schwerpunktländern im Rahmen des Aktionsprogramms wie Mosambik könnte dadurch der deutsche Beitrag wirksamer gestaltet werden.

1. Das Millenniumsziel der Armutshalbierung

Mit dem Aktionsprogramm 2015, aufgelegt am 4. April 2001, will die Bundesregierung ihren Beitrag zur Halbierung des Anteils extrem Armer an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 erbringen. Das Ziel der Armutshalbierung zählt zu den Millenniumszielen für Entwicklung, über die die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 2000 einen breiten Konsens herbeigeführt hat. Die Diskussion darüber geht zurück bis in die Neunzigerjahre, als im Gefolge des Weltsozialgipfels von Kopenhagen 1995 zunächst innerhalb der OECD die Vertreter der Industriestaaten zu einer Verständigung über die leitenden Ziele entwicklungspolitischen Handelns fanden. Sie sind nunmehr eine weltweit akzeptierte Referenzgröße mit klarer Zeit- und Zielvorgabe.

Von den sieben Millenniumszielen sind fünf der Sozial- und Bildungspolitik zuzurechnen:

Sie beziehen sich auf die Einführung der Grundbildung für alle, die Überwindung der Benachteiligung von Frauen vor allem bei Bildung und Ausbildung, die Senkung der Kindersterblichkeit um zwei Drittel, die Verringerung der Müttersterblichkeit um zwei Drittel sowie die Sicherung des Zugangs zur Familienplanung für die in Betracht kommenden Altersgruppen. In ökologischer Hinsicht soll eine Umkehr im Verbrauch von Umweltressourcen zu nachhaltiger Nutzung erreicht werden. Schließlich wird im ökonomischen Kontext die Halbierung des Anteils absolut Armer an der Weltbevölkerung angestrebt. Als Vergleichsgröße gilt das Jahr 1990.

Als extrem arm gelten Menschen, die mit weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen. Ihre Zahl ist in den Achtzigerjahren stetig gestiegen; seit Beginn der Neunzigerjahre sind es rund 1,3 Milliarden Menschen, die unter diesen Bedingungen leben. Die Masse der Armen lebt in Süd- und Ostasien, während der Anteil der Armen an der Bevölkerung in Afrika am höchsten ist. Er beläuft sich dort auf annähernd fünfzig Prozent. Immerhin

ist der Anteil der extrem Armen weltweit im Zeitraum von 1990 bis 1998 nach Angaben der Weltbank von 29,32 Prozent auf 24,27 Prozent gesunken. Rechnet man die Entwicklung in China heraus, so verringert sich der Anteil von 29,34 Prozent auf 27,30 Prozent. Diese Entwicklung gilt es entscheidend zu beschleunigen.

Das Aktionsprogramm 2015, das von den Kirchen bei seiner Vorlage 2001 ausdrücklich begrüßt worden ist, reklamiert die Überwindung der absoluten Armut als zentrale Aufgabe der deutschen Entwicklungspolitik. Es bezeichnet die Armutsbekämpfung als „überwältigende Aufgabe deutscher Entwicklungspolitik“ und geht von einem breiten Verständnis armutsverursachender Faktoren aus. Entwicklungspolitische Relevanz kommt vor diesem Hintergrund nicht nur dem Handeln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu, sondern auch Handlungszusammenhängen anderer Ressorts. Entwicklungspolitisch kohärentes Handeln muss sich u.a. im Verhältnis der Entwicklungspolitik zur Handels-, Agrar- oder Außenwirtschaftspolitik zeigen. Insofern ist entwicklungspolitische Kohärenz eine ständige Aufgabe praktischer Politik, eingebunden in Konfliktaustragung und Konsensfindung über konkrete Fragen.

Für die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) ist entwicklungspolitische Kohärenz eines der leitenden Kriterien in ihrer Kommentierung der Umsetzung des Aktionsprogramms durch die Bundesregierung. Des Weiteren geht die GKKE davon aus, dass eine erfolgreiche Weiterführung des Programms ein konsistent auf Armutsreduzierung gerichtetes Handeln des BMZ in sektoraler und regionaler Hinsicht voraussetzt. Es ist dies die Frage nach dem Mainstreaming der Armutsorientierung, die sich bei der Gestaltung der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit stellt.

Ein drittes Kriterium für den Erfolg des Aktionsprogramms sieht die GKKE darüber hinaus in der weiteren Erhöhung der Wirksamkeit deutscher Ent-

wicklungszusammenarbeit im Hinblick auf Armutsreduzierung. Damit verbindet sie vor allem die Frage nach den Modalitäten der Kooperation. Viertens schließlich orientiert sich die GKKE an der gesellschaftlichen Verankerung der Entwicklungspolitik, die das Aktionsprogramm selbst richtigerweise als eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Politik der Armutsbekämpfung benennt. Gemeint ist damit nicht nur ein breites Maß nichtstaatlicher Kooperation von Nord und Süd, für die traditionell das Schlagwort von der „Entwicklungspolitik als Aufgabe der gesamten Gesellschaft“ steht. Gedacht ist vielmehr auch an ein positives Meinungsklima für Regelungen und Reformen im internationalen Kontext, die auch Veränderungen in der eigenen Gesellschaft mit sich bringen.

2. Anmerkungen zum Zwischenbericht der Bundesregierung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat im Juni 2002 einen ersten Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 fertig gestellt. Bei der öffentlichen Vorstellung des Berichts, die erst im September erfolgte, wurde zugleich eine aktualisierte Kurzfassung vorgelegt. Diese Kurzfassung präsentiert eine Auswahl aus den Themen des Gesamtberichts und beschränkt sich zumeist auf eine stichwortartige Auflistung. Darüber hinaus nimmt sie Ergänzungen vor, indem sie etwa auf den Rio + 10-Gipfel in Johannesburg eingeht oder die Verabredung referiert, die Entwicklungsleistungen bis 2006 auf den derzeitigen EU-weiten Durchschnitt von 0,33 Prozent des Bruttosozialprodukts anzuheben.

Ist die Kurzfassung geeignet, die Aufmerksamkeit auf einige Punkte des Gesamtberichts zu lenken, so informiert der als BMZ-Spezial Nr. 53 veröffentlichte Zwischenbericht umfassend über die Umsetzung des Aktionsprogramms. Der Bericht lehnt sich in seinem Aufbau an das Aktionsprogramm an: er geht von den zehn „Ansatzpunkten“ des Aktionsprogramms aus und bündelt die dort aufgeführten 75 Aktivitäten zu sogenannten „Handlungslinien“, zu denen dann Umsetzungsschritte im einzelnen aufgelistet werden. Teilweise wird auch auf weitere Perspektiven künftiger Arbeit hingewiesen.

Notwendige Öffentlichkeit

Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung begrüßt die Vorlage eines Berichts über die Umsetzung des Programms durch die Bundesregierung. Das Programm, das sich als Vorhaben nicht nur des federführenden Entwicklungsministeriums versteht, sondern insgesamt von der Bundesregierung getragen wird und darüber hinaus die Armutshalbierung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gesellschaft deklariert, benötigt dringend öffentliche Aufmerksamkeit. So hat die GKKE in ihrem ersten Bericht

zur Umsetzung des Programms im April 2002 schon darauf hingewiesen, dass „der Erfolg des Aktionsprogramms auch davon abhängen wird, dass es nicht nur als Programm der politischen Administration begriffen wird, sondern als Programm zukunftsfähiger Nord-Süd-Beziehungen öffentlichen Rückhalt findet“. Die Vorlage des Berichts ist zumindest ein wichtiger Schritt, die öffentliche Debatte zu beleben und um Zustimmung zu werben.

Der klar strukturierte Bericht erleichtert die Orientierung über die von der Bundesregierung seit Verabschiedung des Programms ergriffenen Maßnahmen. Er informiert über eine bemerkenswerte Breite von Maßnahmen, die die Bundesregierung seit der Konzipierung des Programms im April 2001 ergriffen hat und bestätigt damit die Einschätzungen des ersten GKKE-Berichts über die Umsetzung des Programms. Der Bericht signalisiert eine gewisse Entschlossenheit und Tatkraft, lässt gleichwohl eine Reihe von Fragen unbeantwortet.

Fehlende Wirkungsorientierung des Berichts

Der Bericht beschränkt sich darauf, Tätigkeiten aufzuzählen und verzichtet auf den Nachweis von Ergebnissen und Wirkungen; er ist handlungs-, nicht ergebnisorientiert. Diese Anlage lässt es kaum zu, Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung des Ziels der Armutshalbierung bis 2015 zu erkennen. Man mag einwenden, dass Ergebnisse in dem immer noch kurzen Zeitraum der Laufzeit des Programms schwer nachzuweisen sind. Wirkungsbeobachtung ist in der Tat auf längerfristige Betrachtung angewiesen. Leider verschließt sich der Bericht dieser Dimension jedoch gänzlich, indem er innerhalb der Ansatzpunkte auch keine Teilziele benennt, die mit den jeweiligen Aktivitäten angestrebt werden. Stattdessen beschränkt er sich auf die Zuordnung der verschiedenen Aktivitäten zu den jeweiligen Handlungslinien.

Dringlichkeit eines realistischen Umsetzungsplans

Die Frage nach einer operativen Planung für die Umsetzung des Programms bleibt angesichts dieses Defizits weiterhin aktuell. Die Bundesregierung hatte seinerzeit die Vorlage eines Umsetzungsplans angekündigt, ist diesen aber bis heute schuldig geblieben. Ein solcher operativer Plan würde Klarheit über Ziele schaffen und Bewertungen im Hinblick auf Zielerreichung ermöglichen. Er wäre damit auch wesentliches Instrument der Steuerung, wenn man, wie es die Bundesregierung inzwischen tut, das Programm als „rollierenden Plan“ betrachtet, dessen Zwischenziele und Agenden sich im Zeithorizont notwendigerweise verschieben. Es käme gerade darauf an, diese Änderungen festzuhalten. Der Bericht selbst macht sich zwar anheischig, dies zu leisten, wenn es im Vorwort heißt, „dass Aspekte und Entwicklungen benannt werden, die die vorgesehene und angestrebte Umsetzung von Aktionen behindern oder auch – zumindest kurz- und mittelfristig – unmöglich machen“. Diese Ankündigung findet jedoch keinen Niederschlag im Berichtsteil über die Umsetzung der zehn Ansatzpunkte.

Selbsthilfe- versus Strukturansatz

Das Aktionsprogramm definiert Armutsbekämpfung als „überwölbende Aufgabe“ der Entwicklungspolitik, die ihren Niederschlag auf lokaler und nationaler Ebene im Süden sowie international finden muss. Die Bundesregierung versteht Entwicklungspolitik in diesem Kontext als globale Strukturpolitik, die bisherige Ansätze einer Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe deutlich erweitert, ohne diesen Ansatz aufzugeben.

Der Zwischenbericht lässt jedoch die Anfrage entstehen, ob zwischen den Ansätzen der Hilfe zur Selbsthilfe und der globalen Strukturpolitik ein ausgewogenes Verhältnis besteht. Es wäre fatal, wenn globale Strukturpolitik und Hilfe zur Selbsthilfe als konkurrierende Ansätze gesehen würden und das innergesellschaftliche Veränderungspotential der Selbsthilfe und ihrer Förderung nicht mehr die notwendige Aufmerksamkeit fände. Gerade hier

liegt ein eigenständiger, nicht substituierbarer Beitrag des BMZ in der Entwicklungspolitik.

Weitere Fokussierung notwendig

Trotz der Bündelung in Handlungslinien gelingt es dem Zwischenbericht nicht, eine Prioritätensetzung deutlich werden zu lassen. Hier setzt sich eine Unzulänglichkeit fort, die dem Programm von Anfang an anhaftet und in der weiteren Arbeit dringend behoben werden muss. Das Programm nimmt generell auf Armut Bezug, es gelingt ihm aber nicht, Teilgruppen adäquat anzusprechen. Bei den extrem Armen, die weniger als einen Dollar pro Tag zur Verfügung haben, handelt es sich nicht um eine homogene, sondern um eine sehr heterogen zusammengesetzte Gruppierung. Generelle Definitionslinien sagen nichts über die Tiefe der Armut aus. Doch verfügen viele Menschen unterhalb der Linie extremer Armut nur über den Bruchteil eines Dollars, so dass ihre Einkommen z.T. mehr als verdoppelt werden müssten, ohne dass sie aus der extremen Armut heraus kämen. Es ist richtig, Armut in ihren verschiedenen Dimensionen und unterschiedlichen Bestimmungsgründen zu sehen. Die Eckgrößen armutsorientierter Politik sind mit der Trias von menschlicher Sicherheit, ökonomischer Chancengerechtigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe schlüssig benannt. Es bleibt jedoch die Aufgabe, Maßnahmen und Maßnahmetypen darauf hin zu bestimmen, dass sie die Lebenssituation extrem Armer zum Positiven ändern. Der Zwischenbericht lässt nicht erkennen, inwieweit diese konzeptionelle Diskussion erfolgt oder schon für das Programm relevante Ergebnisse gebracht hat.

Gesellschaftliches Potential für Entwicklung

Vergebens sucht man im Bericht auch nach Ausführungen darüber, welche Anstrengungen gemacht worden sind, um die gesellschaftliche Basis in Deutschland für eine armutsorientierte Entwicklungspolitik zu verbreitern. Der Bericht beschränkt sich auf die Erwähnung der konstitutiven Sitzung des Dialogforums. Offen bleiben Fragen nach Initiativen der Regierung,

mit denen Armutsbekämpfung als wichtige politische Aufgabe ausgewiesen und Unterstützung mobilisiert wird. Das breite Feld entwicklungsbezogener Bildung bleibt gänzlich unerwähnt.

Offenbar wenig voran gekommen sind auch Bemühungen um ein systematisches Zusammenwirken von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Anfragen der Kirchen, wie sie von der GKKE in ihrem ersten Bericht formuliert worden waren, sowie Überlegungen von Nichtregierungsorganisationen, eine gemeinsame Arbeitsstruktur zwischen den potentiellen Akteuren zu etablieren, finden keine Erwähnung in dem Zwischenbericht.

Erwartungen an künftige Berichte

Die GKKE würde es begrüßen, wenn die Bundesregierung künftig regelmäßig einen jährlichen Bericht über die Umsetzung des Aktionsprogramms vorlegte. Dieser Bericht sollte nicht nur Tätigkeiten auflisten, sondern wirkungsorientiert sein. Kriterien zur Wirkungsmessung sind klar zu benennen. Die GKKE hat mit Zustimmung zur Kenntnis genommen, dass Überlegungen im Arbeitsstab in die gleiche Richtung gehen. Wünschenswert wäre es darüber hinaus, wenn künftige Berichte zwischen den Handlungsebenen weltweiter Aktivitäten, bilateraler Beziehungen und jeweils nationaler Aktivitäten im Entwicklungsland unterschieden. Mit der Nennung klarer quantitativer Ziele und Verantwortlichkeiten könnte zudem der spezifische Beitrag der Bundesregierung eindeutiger gefasst werden. Dem entspricht, dass die Bundesregierung das Programm als ihren Beitrag zur Erreichung des Millenniumsziels konzipiert hat und keinesfalls beansprucht, das Ziel aus eigener Kraft verwirklichen zu können.

Insgesamt würde eine solche Berichtslegung die Transparenz in diesem Politikfeld erhöhen und damit eine wichtige Voraussetzung für eine öffentliche Debatte schaffen. Nach Auffassung der GKKE kann eine solche Diskussion der gemeinsamen Aufgabe nur förderlich sein.

3. Schwerpunkte und Ergebnisse der Umsetzung des Programms im Jahr 2002

3.1 Mainstreaming und Kohärenz

Im Unterschied zum ersten Jahr, in dem bei den 75 vorgesehenen Aktionen innerhalb der 10 Ansatzpunkte des „Aktionsprogramms 2015“ eine größere Zahl von Maßnahmen initiiert wurde (vgl. den GKKE-Bericht 2002), konzentrierte sich der Arbeitsstab im zweiten Jahr auf ausgewählte Aktivitäten. Ein Schwerpunkt bei der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung lag im Jahr 2002 auf dem „Mainstreaming“ des Programms im BMZ und in der Bundesregierung.

Als Erfolg des „Mainstreaming“ wird hervorgehoben, dass im BMZ die Armutsbekämpfung und das „Aktionsprogramm 2015“ als überwältigende Aufgabe von den Mitarbeitern in allen Bereichen und Ebenen anerkannt wird. Der Arbeitsstab betont, dass auch in der Bundesregierung insgesamt die Kohärenz bezüglich des Armutsbekämpfungskonzepts stark zugenommen hat, deutlich zu erkennen in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2002. Im ganzen Kapitel IX, „Gerechte Globalisierung – Deutschland in Europa und in der Welt“ werden globale Fragen und auch globale Strukturpolitik thematisiert: u.a. Sicherheitspolitik, Stärkung und Reform der Vereinten Nationen sowie multilateraler Strukturen, Zivile Krisenprävention, Kampf gegen den Terrorismus, Menschenrechte, Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik, Bundeswehr und internationale Einsätze, Abrüstung und Rüstungs(export)kontrolle, europäischer Einigungsprozess, Stabilitätspakt Südosteuropa, Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Das Unterkapitel „Globale Gerechtigkeit und Entwicklungszusammenarbeit“ teilt sich in die Abschnitte Weltwirtschaftsordnung, Entwicklungspolitik, Ausfuhrgeährleistungen (Hermes-Bürgschaften) und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, Gemeinden und Kommunen auf. Auch das Kapitel V „Öko-

logische Modernisierung und Verbraucherschutz“ enthält umfangreiche Abschnitte zur Internationalen Umweltpolitik, zum Verbraucherschutz als Querschnittsaufgabe und zu „Nachhaltigkeit als globale Herausforderung“.

Die drei großen internationalen Konferenzen des Jahres 2002 - die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey, die Folgekonferenz zum Welternährungsgipfel in Rom (Rom+5) und die Rio+10-Konferenz für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg -, die alle noch vor der Bundestagswahl im September stattfanden, haben die globale Dimension der Entwicklung und die Notwendigkeit kohärenter Politikgestaltung in mannigfacher Weise deutlich hervortreten lassen. Die Bundesregierung hält sich zugute, dass sie insbesondere bei der Konferenz für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg dazu beigetragen habe, dass im dort verabschiedeten Aktionsprogramm Zusammenhänge zur Armutsbekämpfung hergestellt wurden. Sie verweist auf den Beschluss, dass der Anteil der Weltbevölkerung ohne Zugang zu sanitärer Grundversorgung (Abwasserentsorgung, Abfallbeseitigung) bis zum Jahr 2015 halbiert werden soll. Dagegen hat sich die innerhalb der EU abgestimmte Initiative, zur Förderung erneuerbarer Energien ein konkretes Zeit- und Mengenziel festzulegen, aufgrund des Widerstands vor allem der US-Regierung und einiger OPEC-Länder nur ohne Zeitfestlegung durchsetzen lassen, jedoch mit der Maßgabe, in den kommenden Jahren den tatsächlichen Fortschritt auf diesem Gebiet zu überprüfen.

Mit dem Instrument der Kohärenzgespräche versucht die Bundesregierung, ihr politisches Handeln schlüssig zu gestalten. Besonders im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) und im Bundesumweltministerium (BMU), mit denen - ebenso wie mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) - Kohärenzgespräche bisher geführt werden, kommen neue Sichtweisen zum Tragen. Schon im Vorfeld der Welternährungskonferenz zeigte die Bundesregierung ein ermutigendes Engagement zur Verwirklichung des Rechts

auf Nahrung. So führte sie im Mai 2002 in Berlin einen internationalen Workshop „Politik gegen den Hunger“ durch, mit dem der Beschluss des Welternährungsgipfels zur Erarbeitung von Leitlinien zum Recht auf Nahrung entscheidend vorbereitet wurde. Mittlerweile ist eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, in der auch Nichtregierungsorganisationen mitarbeiten. Auch im Hinblick auf die WTO-Verhandlungen, in denen die EU federführend ist und der Bundesregierung somit nur mittelbarer Einfluss zukommt, ist Bewegung in die Position der Bundesregierung gekommen. Sie befürwortet nunmehr eine substantielle Reduzierung und langfristige Abschaffung aller Agrarexportsubventionen sowie eine substantielle Verringerung handelsverzerrender inländischer Unterstützungsmaßnahmen. Eine explizite Bezugnahme auf das Recht auf Nahrung und eine entsprechende Anpassung der Verhandlungsvorschläge der EU ist jedoch noch nicht erfolgt.

Weiterhin werden bei den im Kern richtigen Vorschlägen der EU zur Reform der europäischen Agrarpolitik die Belange der Entwicklungsländer nicht hinreichend berücksichtigt. Mit der Osterweiterung der EU, so ist zu befürchten, wird sich der Widerstand gegen Handelsliberalisierung und Subventionsabbau durch die Beitrittsländer erhöhen. Gleichzeitig erhöht sich auch der fiskalische Druck auf die EU durch die erhöhten Ausgaben. Dies trägt zu günstigeren Bedingungen für mehr entwicklungspolitische Kohärenz in der EU bei. Solange aber das Gewicht der Agrar-Lobby besonders in Frankreich und den südeuropäischen Ländern unverändert bleibt, braucht die Bundesregierung kaum zu fürchten, dass ihre Kohärenz-Bekennnisse auf die Probe gestellt werden.

Insgesamt sind die politischen Ziele der Reform der Europäischen Agrarpolitik, der Verbesserung der Handelschancen der Entwicklungsländer im Agrarbereich sowie die Förderung der Ernährungssicherung in Entwicklungsländern eine der wichtigsten Nagelproben auf entwicklungspolitische Kohärenz. Ihr Gelingen setzt jedoch auch ein größeres Engagement der Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung von Agrarreformen in Ent-

wicklungsländern voraus. Der Anteil dieser Maßnahmen am Etat des BMZ ist nach wie vor zu niedrig. (Vgl. dazu im einzelnen den Abschnitt zur Agrarpolitik).

Bewertung

Die Federführung des BMZ bei den Kohärenzgesprächen im Zusammenhang des Aktionsprogramms 2015 wird offenbar von den anderen Ressorts akzeptiert und ist zu begrüßen. In die neue Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2002 sind viele Empfehlungen für eine weit darüber hinausgehende, kohärente globale Strukturpolitik eingegangen. Ausdruck dafür ist auch das verstärkte Engagement insbesondere von BMU und BMVEL in Fragen der globalen Strukturpolitik. Dies ist ebenfalls erfreulich und als wesentlicher Beitrag dieser Ressorts zu mehr Kohärenz der gesamten Regierungspolitik zu sehen. Bei den Koalitionsgesprächen im Oktober 2002 kam es allerdings zu Auseinandersetzungen über erweiterte Kompetenz- und Führungsansprüche des BMZ, die die Arbeitsbeziehungen zwischen den Ressorts belasten. Die Lösung kann nicht ein exklusiver Führungsanspruch des BMZ in Fragen globaler Strukturpolitik sein.

Noch sind nicht alle Widersprüche zwischen europäischer Agrarpolitik, der Behandlung der Agrarhandelsfragen in der WTO und der Sicherung des Rechts auf Nahrung ausgeräumt, doch ist ein deutlicherer Wille zu einer kohärenten Politikgestaltung unverkennbar.

3.2 Fortschritte beim Handel

Die Doha-Verhandlungsrunde der WTO machte den Ansatzpunkt 3 des Aktionsprogramms: „Faire Handelschancen für die Entwicklungsländer schaffen“ zum herausragenden Schwerpunkt im Jahr 2002. Als begleitende Maßnahme zu den WTO-Verhandlungen und zur Vorbereitung der WTO-Ministerkonferenz in Cancun plant das BMZ eine internationale Tagung

über die „Erfolgsbedingungen von Marktöffnung im Sinne der Armutsbekämpfung“. Dabei sollen die Wirkung des Handels auf spezifische Armutsgruppen analysiert und konkrete Ergebnisse der „everything but arms“-Initiative der EU für den Handel der ärmsten Entwicklungsländer (LDC) geprüft werden.

Bei einer Gesprächsrunde mit Zivilgesellschaft und Vertretern der Wirtschaft am 29. Oktober 2002 berichtete das BMWA über den Stand der Doha-WTO-Verhandlungsrunde. Die EU-Kommission bringt eine allgemeine Zollsenkungsformel (Kompressionsmodell) in die Verhandlungen ein. Nach dieser Formel sollen grundsätzlich höhere Zollsätze stärker reduziert werden als niedrige, was sich bei Rohstoffen mit hohen Zollsätzen für Entwicklungsländer günstig auswirken kann. Zollsätze bis 4% sollen nach diesem Modell generell entfallen. Allerdings ist auch klar, dass der Erfolg der nächsten Ministerkonferenz im September in Cancun entscheidend davon abhängen wird, dass es gelingt, in der immer noch strittigen Frage der Vergabe von Zwangslizenzen für patentgeschützte Medikamente eine Regelung zu finden. Der in Doha dafür avisierte Termin zum Jahresende 2002 ist nicht eingehalten worden.

Als konkreter Schritt zur Verbesserung des Nord-Süd-Handels wird in Deutschland eine breit angelegte Kampagne zur Verdoppelung des „Fairer Handels“ vorbereitet. Zur Finanzierung dieser Aktion sind in der Planung für den Bundeshaushalt 2003 mehr als 7 Mio EUR aus dem Sondertitel des Arbeitsstabs 2015 für einen Zeitraum von drei Jahren vorgesehen. In folgenden Bereichen sind Aktivitäten geplant:

- Verbesserung des Marketing von fair gehandelten Waren;
- Einrichtung eines „Forums Fairer Handel“, an dem alle wichtigen Akteure (z.B. auch Einzelhandelsketten) zusammenwirken sollen;

- Entwicklung neuer Produkte. Dabei sollen besonders auch Waren im Nicht-Nahrungsmittel-Bereich gefördert werden. Bislang beschränkte sich Fairer Handel überwiegend auf einige Nahrungs- und Genussmittel wie Kaffee und Tee.
- Verbesserung und Ausweitung des Monitoring über die Einhaltung der Produktstandards;
- Unterstützung der „Fairen Woche“ als Werbe- und Informationskampagne und
- eine Kampagne „Fairer Konsum“ von Bund, Ländern und Kommunen. Dabei soll das öffentliche Beschaffungswesen nutzbar gemacht werden.

Bereits im November 2002 wurde das „Forum Fairer Handel“ gegründet, in dem alle wichtigen Akteure vertreten sind. Der gemeinsame Auftritt der Ministerinnen Renate Künast (BMVEL) und Heidemarie Wieczorek-Zeul (BMZ) sowie von Jürgen Trittin (BMU) bei der öffentlichen Vorstellung des internationalen Fair-Trade-Siegels Ende Februar 2003 in Berlin war ein sichtbarer Beweis für den Willen zur Kohärenz in diesem Arbeitsbereich. Ein Internet-Portal zum fairen Handel, das seit Anfang 2003 im Netz ist, bietet allen Interessierten eine Plattform für den Informationsaustausch.

Bewertung

Die geplante Fair-Trade-Kampagne darf zwar kein Ersatz für Handelserleichterungen zugunsten von Exporteuren aus Entwicklungsländern sein, aber sie ist wegen ihrer gesellschaftlichen Wirksamkeit positiv zu bewerten. Es könnte lohnend sein, neben den Kirchen, die ihre langjährigen Erfahrungen im fairen Handel einbringen, weitere große Organisationen wie die Bauernverbände, Gewerkschaften und Verbände des Handels einzubeziehen. Fairer Handel muss aus der Nische heraus, in der er in Deutsch-

land immer noch steckt. Dabei ist besonders die hohe Qualität der fair gehandelten Waren zu betonen. Ansätze zur Ausweitung der bisher angebotenen Produktpalette sind ebenso fortzuführen wie Bemühungen zur Qualifizierung des Monitoring der Gewinnverwendung. Schließlich sollten auch die Anstrengungen erhöht werden, um Discounter, die seit einiger Zeit zunehmend auf Qualität achten, für fair gehandelte Waren zu gewinnen.

3.3 Öffentlichkeitskampagne und Allianzen

Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Vorbereitung einer thematisch breiten Öffentlichkeitskampagne zum Aktionsprogramm, an deren Konzeption die GTZ derzeit arbeitet. Durch diese Aktion sollen die Allianzbildungsprozesse gestärkt werden. „Events“ der Kampagne sind ab Herbst 2003 vorgesehen, darunter eine Anzeigenserie. Vor allem mit der „Fair Trade Kampagne“ wird eine inhaltliche Verknüpfung angestrebt.

Die wichtigste Allianz-Initiative ist jedoch das Dialogforum mit Spitzenvertretern gesellschaftlicher Gruppen. Nach der konstituierenden Sitzung am 19. Februar 2002 nutzte das BMZ das Forum bei der Vorbereitung des Johannesburg-Gipfels. Dazu richtete die Ministerin mit Schreiben vom 27. Mai 2002 einige Empfehlungen an die Mitglieder des Forums:

- Es könne sich an der Gründung eines „Globalen Netzwerks für Nachhaltige Energie“ beteiligen und ein deutsches Netz oder einen „Runden Tisch“ initiieren mit dem Ziel, den Austausch von Erfahrungen und Fachkompetenz zu fördern.
- Angeregt wurde ferner die Förderung von Stipendienprogrammen im Rahmen der Wissenschafts- und Hochschulkooperation mit dem Fokus auf umweltgerechter Energie- und Wasserversorgung.

- Weitere Vorschläge knüpften an die Wasserproblematik an: Die Nutzung von Erfahrungen im Bereich kommunaler Energie- und Wasserversorgung durch Städtepartnerschaften wurden ebenso angeregt wie, vor dem Hintergrund der Debatte über Privatisierungen der Wasserversorgung, Aktivitäten zum Stichwort „internationale Verhaltensregeln der Wasserversorgung“.

Die Reaktionen aus dem Kreis der Forums-Mitglieder ließen es offenbar nicht zu, eindeutige Schwerpunkte für die Weiterarbeit zu setzen. Jedenfalls erfolgte keine weitere Mitteilung an die Mitglieder des Dialogforums, aus denen diese die Zielrichtung der Weiterarbeit des Forums hätten erkennen können. Die Kommunikation ist schlicht eingeschlafen.

Als weiterer Allianz-Bereich zählt die Zusammenarbeit mit den entwicklungspolitischen Organisationen (insbesondere VENRO und GKKE). Dazu wurde das erwähnte Gespräch am 29. Oktober 2002 organisiert. Mit der Forderung von VENRO, zu allen zehn vorrangigen Ansatzpunkten des Aktionsprogramms jeweils eine Dialoggruppe mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zu bilden, kann sich das BMZ nicht anfreunden, es zieht Fachgespräche und die Zusammenarbeit zu ausgewählten Themen vor.

Bewertung

Der noch unklare und hinausgezögerte Termin des nächsten Treffens des Dialogforums ist ein deutliches Indiz dafür, dass es an konkreten und überzeugenden Aufgaben für das Spitzengremium mangelt. Es gibt keine Anzeichen, dass die Empfehlungen vom Mai 2002 an die Forums-Mitglieder anlässlich des Nachhaltigkeitsgipfels in Johannesburg aufgegriffen oder gar umgesetzt wurden. Eine Steuerungsgruppe aus Arbeitsstab 2015 und NGOs könnte den Stillstand überwinden und geeignete Themen und Aufgaben für das Forum finden.

3.4 Zusammenarbeit mit UNDP und Weltbank

Im Berichtszeitraum legte das BMZ Positionspapiere zu UNDP und zur Weltbank vor, in denen es seine Erwartungen an die Politik dieser Institutionen formulierte. Das Papier „Partnerschaft gegen die Armut – unsere Ziele in der Weltbank“ zielt darauf, den Einfluss der Bundesregierung auf die von Präsident Wolfensohn initiierte Orientierung der Bank auf Armutsbekämpfung nicht nur in den ärmsten, sondern auch in den Ländern mittleren Einkommens zu präzisieren und zu verstärken. Dabei wird eine weitergehende Distanzierung der Bank vom neoliberalen „Washington Consensus“ als bisher gefordert. Zu den herausragenden Erwartungen des BMZ gehören:

- Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Stabilität der makroökonomischen und externen Rahmenbedingungen und Mobilisierung von Kapitalfluchtgeldern sind stärker zu beachten;
- Liberalisierung und Privatisierung müssen sich in eine kohärente Entwicklungsstrategie einfügen;
- Die Weltbank muss mehr für globale öffentliche Güter tun;
- Ihre Umwelt- und Sozialstandards sollten in der Politik der Entwicklungsländer verankert werden.
- Die Bank muss Sozialpolitik als umfassendes Konzept der privaten und kollektiven Risikoversicherung unterstützen;
- Sie muss sich stärker im Bereich erneuerbarer Energien engagieren;
- Das „Gender-Mainstreaming“ muss konsequenter in der täglichen Arbeit umgesetzt werden;
- IFC (Förderung von Privatinvestitionen) und MIGA (politische Risikoversicherung) müssen auf Armutsbekämpfung orientiert werden.

Mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) wurde eine Abstimmung zum gemeinsamen „Monitoring“ der Umsetzung der Internationalen Entwicklungsziele (MDG) und gemeinsamen Wirkungsanaly-

sen getroffen. Das BMZ fördert auch eine von der ehemaligen niederländischen Entwicklungsministerin Eveline Herfkens im Auftrag von UNDP geleitete internationale Kampagne zur Durchsetzung der Internationalen Entwicklungsziele (MDG).

Bewertung

Die beiden Positionspapiere sind von sehr unterschiedlicher Qualität. Das Weltbankpapier bestimmt einen konzisen Orientierungsrahmen für die deutsche Politik gegenüber und in der Weltbank in Bezug auf Armutsbekämpfung. Insbesondere werden Bemühungen verstärkt, den neoliberalen „Washington Consensus“ zu überwinden. Die im Papier propagierte starke Stellung der Weltbank im System einer global governance fordert jedoch zu Fragen heraus. Das UNDP-Papier gibt nur wenig Handlungsorientierung. Dies ist besonders bedauerlich, weil sich inzwischen UNDP in erster Linie als multilaterale Institution der Politikberatung versteht, die auf die Rahmenbedingungen von Entwicklungsbemühungen einwirkt - ein Faktor, den auch die Bundesregierung entwicklungspolitisch hoch einschätzt. Die Akzeptanz von UNDP ist bei seinen Mitgliedsländern hoch. Aber im Konfliktfall hat UNDP nur geringe Durchsetzungskraft. Welche Konsequenzen die Bundesregierung daraus für ihre Politik gegenüber UNDP zieht, müsste in einem Positionspapier dargelegt werden.

3.5 Soziale Sicherungssysteme

Als erneutes Aufgabenfeld zeichnet sich die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme ab. Ausgangspunkt ist die Kritik, die Armutsreduzierungsprogramme (PRSP) würden Menschen, die aus eigener Kraft nicht überleben können, nicht angemessen berücksichtigen. Genannt werden u.a. arme Alte, chronisch Kranke und Behinderte, Waisenkinder, alleinerziehende arme Mütter. Ihr Anteil an den als arm klassifizierten Menschen wird auf ungefähr ein Drittel geschätzt. Als Folge von Bürgerkriegen, Naturkatast-

ropfen und HIV/AIDS ist ihre Zahl in den letzten Jahren stark gestiegen. Denn die traditionellen Systeme der sozialen Sicherung wie Großfamilien und Clans werden in solchen Fällen überlastet und lösen sich zum Teil auf.

Das BMZ hat Ende 2002 ein Positionspapier zu Sozialen Sicherungssystemen veröffentlicht, das versucht, zu einigen dieser Probleme Antworten zu entwickeln. Als erste Konsequenz der sozialpolitischen Herausforderungen wird in Vietnam mit 1 Mio EUR ein Pilotvorhaben gefördert, das für extrem arme Bevölkerungsgruppen in den Dörfern Gesundheits- und Altersversicherungsprogramme entwickeln soll. Auch für Mosambik werden zwei Pilotmaßnahmen vorbereitet: Schulspeisung in Grundschulen und eine konzeptionelle Beratung zuständiger Ministerien, insbesondere des Ministeriums für Frauen.

Bewertung

Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme dort, wo traditionelle sich auflösen, ist von eminenter entwicklungspolitischer Bedeutung. Deshalb sind innovative Projekte auf diesem Gebiet wichtig. Schulspeisungen z.B. können auch einen hohen Bildungseffekt haben, indem arme Kinder zur Schule gehen und sich auch ihre Lernfähigkeit durch gesunde Ernährung erhöht. Die Veränderung der Alterspyramide ist aufgrund zunehmender Lebenserwartung und geringerer Kinderzahl inzwischen auch in den Entwicklungsländern ein Problem geworden, das immer dringender Lösungen erfordert.

3.6 Kriterienkatalog

Der Arbeitsstab hat Mitte 2002 einen Kriterienkatalog für die Mittelverteilung aus seinem Sondertitel „AP 2015“ festgelegt:

- **Schwerpunktländer** sind die vier Pilotländer Bolivien, Jemen, Mosambik und Vietnam. Schwerpunktregion ist Sub-Sahara Afrika
- Als **Handlungsebenen** werden unterschieden: Internationale Ebene, Partnerländer und Deutschland/EU/Industrielländer. Ziel ist es, dass die geförderten Vorhaben möglichst gleichverteilt auf diesen Ebenen operieren.
- **Spezialthemen**: Informations- und Kommunikationstechnologien und Armutsbekämpfung; Mikrokredite in Afrika; Grundbildung für Mädchen im Rahmen von „Education for all“; „Local Good Governance“: Förderung nachhaltiger Armutsminderungsprozesse auf kommunaler Ebene; Extrem Arme als direkte Zielgruppe; Sicherheitsfragen für Arme und Frauen; Interkulturalität in der Armutsbekämpfung.
- **Kontextvorhaben**: Dialogforum; Maßnahmen mit konkretem Bezug zu Beschlüssen internationaler Konferenzen (Monterrey, Johannesburg, FAO/Rom, Doha etc.); Millenniumsziele/Road Map Prozess; Fachgespräche, Seminare, Workshops zum Aktionsprogramm.
- **Innovative Ansätze**: Vorhaben mit bislang in der Entwicklungszusammenarbeit nicht aktiven Partnern; Vorhaben unter starker Einbeziehung der deutschen Öffentlichkeit; Vorhaben, die neue Instrumente der EZ (Programm- und Gemeinschafts-/Basket-Finanzierung) aufgreifen und weiterentwickeln; Süd-Süd-Kooperation.

Bewertung

Für einen Haushaltssondertitel ist ein Kriterienkatalog dringend erforderlich und deshalb auch sehr zu begrüßen. Dass – wie schon im Aktionsprogramm – Deutschland, die EU und die Industrieländer als Handlungsebenen hervorgehoben werden, ist ein beachtlicher Fortschritt. Die Aufteilung nach Spezialthemen, Kontextvorhaben und Innovative Ansätze ist einleuchtend. Implizit wird allerdings unterstellt, dass Klarheit und allgemeiner Konsens über die Ursachen der Armut und ihre Beseitigung bestünden und es nur noch Durchführungsprobleme und Ressourcenmangel gebe. Zahlreiche Fragen sind allerdings ungeklärt und umstritten. Armutsbekämpfung ist notwendigerweise ein konflikträchtiger Prozess. Aktivitäten, die aus der Praxis zur Klärung der Probleme führen und Lösungsansätze aufzeigen, sollten deshalb besonders gefördert werden.

3.7 Einzelmaßnahmen und innovative Projekte

Wie schon im Haushaltsjahr 2002 sind auch im Haushalt 2003 für Sonderprojekte im Rahmen des Aktionsprogramms 2015 Barmittel in Höhe von 40 Mio EUR und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 50 Mio EUR vorgesehen.

Für Baransatz und Verpflichtungsermächtigung zusammen ergibt sich folgende Verteilung der Mittel für 2002: 24% sind Finanzielle Zusammenarbeit über die Kreditanstalt für Wiederaufbau, 21% entfielen auf multilaterale Träger, 17% erhielten die kirchlichen Entwicklungsorganisationen und ebenso viel erhielt die GTZ für Projekte der Technischen Zusammenarbeit. Auf die politischen Stiftungen entfielen 9% und auf die privaten Träger 7%.

Von insgesamt 125 Projekten (ohne politische Stiftungen, deren Zuschüsse nicht auf einzelne Projekte aufgeschlüsselt sind) haben 26 Vorhaben

ein Fördervolumen von über 500 000 EUR, darunter neun Vorhaben kirchlicher Träger und jeweils ein Projekt der „Deutschen Welthungerhilfe“, der „Kübel Stiftung“, der „NETZ-Partnerschaft für Entwicklung“ und der „Stiftung Menschen für Menschen“.

Zu den größeren Vorhaben über 1,5 Mio EUR gehören:

- Prävention/Milderung von HIV/AIDS-Folgen auf dem Lande in Ost- und Südlichem Afrika (Träger: Internationaler Agrarentwicklungsfonds IFAD)
- Durch Exporte geförderte Armutsverringering (Internationales Handels-Zentrum ITC)
- Bekämpfung von Kinderarbeit in indischen Privathaushalten (Save the Children)
- „Trust Fund“ für Armutsverringering (UNDP)
- Tuberkulosebekämpfungsprogramm in Usbekistan (GTZ)
- Mutter-Kind-Versorgung in Kirgisien (GTZ)
- Sektorprogramm in Mosambik (GTZ) und
- Armutsminderung in Jugoslawien (Bosnien, Herzegowina, Kosovo) (GTZ)

Folgende innovative Maßnahmen im Berichtszeitraum sind zu erwähnen:

Neue Afrika Initiative (NePAD): Die von der Afrikanischen Union beschlossene Neue Entwicklungs-Initiative NePAD enthält vielversprechende Ansätze. Ein Novum für Afrika ist der entwicklungspolitische Überprüfungsprozess der „Peer Reviews“, dem sich derzeit ein gutes Dutzend afrikanischer Regierungen unterziehen will. Die Peer Reviews sehen Überprüfungen sowohl der politischen Rahmenbedingungen (Schutz der Menschenrechte, demokratische Standards, Krisenprävention usw.) als auch der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung vor. Eine unabhängige Gruppe herausragender Persönlichkeiten soll damit betraut werden. Das

fachliche Know How soll in erster Linie die Afrika-Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (ECA) einbringen. Die Pilotmaßnahme aus dem Titel sieht 1,5 Mio EUR für „good governance“-Förderprogramme der ECA vor.

Deutscher Entwicklungsdienst: Der DED ist bisher die einzige parastaatliche Durchführungsorganisation, die ein Positionspapier zum Aktionsprogramm 2015 erarbeitet hat. Das Papier beeindruckte den BMZ-Arbeitsstab 2015 so, dass der DED 5 Mio EUR aus dem Haushalt 2003 für u.a. folgende Aktivitäten erhalten soll: Süd-Süd-PPPs, konkret: Partnerschaften zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen in Bolivien und Ekuador; für die entwicklungspolitische Bildungsarbeit, Kleinkredite für Frauen, für die Exportförderung von Kleinstunternehmen in Mosambik, für dezentrale, regenerative Energieprojekte und für die wissenschaftliche Begleitung dieser Arbeit.

Bewertung

Es liegen derzeit zu wenig Informationen vor, um die AP-2015-Sonderprojekte angemessen beurteilen zu können. Insgesamt drängt sich bei den staatlichen und nichtstaatlichen Maßnahmen der Eindruck auf, dass es sich zumeist um eine Verbreiterung der bewährten Arbeit handelt. Ob die Initiative des DED, ein eigenes Positionspapier zu entwickeln, zu einer qualitativ neuen Praxis führt, wird sich vor allem bei den Vorhaben zur Armutsorientierung der Berufsausbildung zeigen müssen.

3.8 Strategiepapiere in den Pilotländern

Besondere Aufmerksamkeit verdient weiterhin die Entwicklung in den vier Pilotländern des Aktionsprogramms (Bolivien, Mosambik, Jemen und Vietnam). Hier sollen modellhaft Fortschritte in der Armutsbekämpfung erreicht werden.

Leitgröße für die deutsche Unterstützung bei der Armutsreduzierung sind die in den jeweiligen Ländern formulierten „Poverty Reduction Strategy Papers“ (PRSPs), deren Anfertigung zunächst im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative zwingend vorgesehen war. Inzwischen sind PRSPs eine Voraussetzung für jedes Land, das konzessionäre Kredite oder IDA-Mittel erhalten will. Die Erwartungen, die sich auf die PRSPs richten, sind erheblich: sie sollen eine umfassende Ausrichtung staatlicher Politik auf das Ziel der Armutsreduzierung sicherstellen. Allein die Erhöhung von Ausgaben für sozialpolitische Maßnahmen etwa in den Bereichen Bildung und Gesundheit würde die Erwartungen nicht erfüllen. Vielmehr soll insgesamt eine armenorientierte Ordnungspolitik induziert und ein ökonomisches Wachstum im Interesse der Armen (pro poor growth) erreicht werden.

Im Rahmen dieses Berichts wählt die GKKE wie schon im Vorjahr die Zusammenarbeit mit Mosambik als Fallstudie aus. Dort haben sich die Hoffnungen auf ein re-distributives Wachstum bisher nicht erfüllt. Zwar ist eine Konzentration auf der Ausgabenseite auf die armutsrelevanten Sektoren Bildung und Gesundheit zu erkennen. Doch zeigt eine Analyse der ökonomischen Daten keine Verbesserung der Wirtschaftsleistung im besonders armutsrelevanten Bereich der Landwirtschaft. Das Wachstum ist hier unterdurchschnittlich geblieben. Auch ist keine überproportionale Verbesserung der Lebensverhältnisse in den ärmeren Provinzen festzustellen. Insgesamt wurde die angestrebte Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens von mindestens fünf Prozent pro Jahr deutlich verfehlt.

Dieses Ergebnis bringt auch eine Anfrage an die Leistungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit sich, die sich in ihrer Schwerpunktsetzung an den Vorgaben des mosambikanischen Armutsbekämpfungsprogramms orientiert. (Vgl. dazu im einzelnen den Bericht zu Mosambik.) Die deutsche Entwicklungspolitik hat in Mosambik die drei Sektoren Wirtschaftsreform und Entwicklung des Marktsystems (WIRAM), Bildung sowie ländliche Entwicklung zu Schwerpunktsektoren der Zusammenarbeit be-

stimmt und will sich dabei vorzugsweise auf drei Provinzen konzentrieren. Im Oktober 2002 wurden nun zu allen drei Schwerpunktsektoren Strategie-Papiere vorgelegt.

Auf der Grundlage eines gleichen Gliederungsraster geben die „Strategie-papiere über die Schwerpunktsektoren der Zusammenarbeit“ im ersten Kapitel einen kurzen Überblick über die „allgemeine Lage“ im „prioritären Gebiet“ und deren „Relevanz für eine globale Strukturpolitik“, über die Hauptprobleme, Soll und Haben sowie über die Aktivitäten anderer Geber und eine Bewertung der deutschen Aktivitäten.

Im zweiten Kapitel werden zunächst die Ziele des Partnerlands dargestellt und dann mit den deutschen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit abgeglichen. Daraus soll eine gemeinsame Strategie abgeleitet werden, die nach Zielgruppen sowie nach qualitativen und quantitativen Zielen innerhalb eines Zeitrahmens zu konkretisieren ist. Weiterhin wird noch die Komplementarität der deutschen Maßnahmen zu denen anderer Geber dargestellt.

In einem weiteren Kapitel wird begründet, welche Signifikanz die deutschen Beiträge erreichen können. Dem folgt ein Kapitel, das den Einsatz der deutschen EZ-Instrumente und Verfahren darstellt, die Ebenen der Interventionen, die Akteure und Leistungen der Partner und „Vorbedingungen der Zusammenarbeit“. Am Schluss werden die Punkte zusammengefasst, über die mit der Partnerseite ein Politikdialog geführt werden muss. In vertraulichen Anhängen werden kritische Einschätzungen z.B. zu Trägerstrukturen in den Partnerländern festgehalten, die den Partnerregierungen nicht schriftlich mitgeteilt werden.

Bewertung

Für die Gestaltung der Zusammenarbeit mit Pilotländern sind zwei Aspekte von Interesse: einmal die Rolle der Strategie-papiere und zum anderen die

Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit. Die vorliegenden Strategiepapiere enthalten konzentrierte und wertvolle Informationen, Einschätzungen und Begründungen sowie Orientierungen für die Entwicklungszusammenarbeit in den jeweiligen Sektoren. Auffällig ist aber, dass durchgängig die einführende sektorale Situationsanalyse im Partnerland im Vergleich zur Darstellung der Ziele und Strategien der Regierung des Partnerlandes sehr ausführlich gerät. Dem Grundsatz, die Ziele und Strategien des Partnerlands zum Ausgangspunkt zu nehmen, dient dieses Vorgehen nicht, wie es auch nicht dazu beiträgt, dass die Aneignung des Entwicklungsprozesses (Ownership) in den Händen der Partner liegt.

Lackmustest für die Ernsthaftigkeit, der Partnerseite die „Ownership“ der Programme einzuräumen, ist die Bereitschaft der deutschen Seite zu Programm- und Basket-Finanzierung. Vom Arbeitsstab 2015 und insbesondere auch vom Regionalreferat Südliches Afrika wird erklärt, zu Programm- und Basket-Finanzierungen bereit zu sein, die anfänglichen Einwände des Bundesfinanzministeriums bei diesem Verfahren seien überwunden. Bei der Leitungsklausur des BMZ am 14. Januar 2003 wurde die Absicht bekräftigt, verstärkt Basket- und Programmfinanzierungen anzuwenden.

Der Arbeitsstab berichtet, dass inzwischen EZ-Programme mit einem Gesamtvolumen von 470 Mio EUR mit dem Basket-Verfahren durchgeführt bzw. geplant werden. Bei näherem Hinsehen stellt sich allerdings heraus, dass es sich lediglich um 18 Maßnahmen handelt und allein ein Projekt im Schwellenland Brasilien 282 Mio EUR absorbiert („Pilotprogramm zum Schutz der Regenwälder“). 72 Mio EUR werden für zwei „Programme der kommunalen Infrastruktur“ verwandt. Nennenswerte Basket-Finanzierungen über 10 Mio EUR in LDCs sind nur geplant in Mosambik, Tschad und Tansania.

Es überrascht deshalb nicht, dass entgegen allgemeiner Interessensbekundungen in allen Strategiepapieren mehr oder weniger offen gegen den Basket-Ansatz bzw. die Programmfinanzierung argumentiert wird. Als Hauptgründe werden die besonderen Kompetenzen der deutschen Technischen Zusammenarbeit („hohe Expertise“) und die komparativen Vorteile der deutschen EZ allgemein ins Feld geführt.

In einigen Strategiepapieren wird es für wichtiger gehalten, möglichst alle deutschen „Instrumente“, selbst Nichtregierungsorganisationen, „in einen Guss“ zu bringen, als eine bessere Kooperation mit anderen bi- und multilateralen Organisationen zu erreichen.

Ein Grund für die ablehnende Haltung auf der operativen Ebene gegenüber Basket- und Programmfinanzierung dürfte darin bestehen, dass die Fähigkeiten der Partnerstrukturen zur „Ownership“ gering geschätzt werden. Wenn dies zutrifft, müsste die Frage ins Zentrum gerückt werden, warum aus BMZ/GTZ/KfW-Sicht die Partner derzeit nicht oder noch nicht für ownership-fähig gehalten werden und was notwendig ist, damit sie es werden. Die Selbsttäuschung der deutschen entwicklungspolitischen Fachorganisationen über ihre sich permanent fortsetzende Unentbehrlichkeit ist schon längst als Teufelskreis der Entwicklungszusammenarbeit erkannt worden. Die Strategiepapiere sollten sich in Zukunft gründlich mit dieser Frage auseinandersetzen, so dass darauf aufbauend ein konstruktiver Dialog zwischen allen Beteiligten geführt werden kann.

3.9 Etikettenschwindel?

Welche Aktivitäten dienen der Armutsbekämpfung? Die Antwort darauf hängt von der Definition der Armut ab und von den Ursachen dessen, was als Armut definiert wird. Auf beiden Gebieten bleibt das Aktionsprogramm 2015 unpräzise, noch mehr die Millennium-Erklärung. Das Aktionspro-

gramm spricht von einem "weiten Armutsbegriff", in den eine große Zahl von Faktoren einfließt, die sowohl Indikatoren für Armut als auch Bedingungen für die Armutsreduzierung sind: u.a. Bildung, Gesundheit, Zugang zu Infrastruktur, Wohnen, Mobilität einschließlich Kommunikation, Schutz von Freiheitsrechten, Sicherheit, Frieden, Umweltschutz und damit zusammenhängend Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, gute Regierungsführung sowie gutes Management (good corporate government) bis hin zur globalen Strukturpolitik.

In diesem Sinn ist es konsequent, wenn das BMZ erklärt: "Ausgehend von einem weiten Armutsbegriff ist Armutsbekämpfung das "überwölbende Ziel" der "neu ausgerichteten Entwicklungspolitik". Hier entsteht aber ein Dilemma. Denn praktisch alles, was schon vorher im Begriff "nachhaltige Entwicklung" enthalten war, findet sich auch wieder im Begriff "Armutsbekämpfung". Und tatsächlich stieg der Anteil der BMZ- Projekte, die in der jährlichen Rahmenplanung das Prädikat "Armutsbekämpfung" erhielten, von 56% in 2001 und 60% in 2002 auf 80% in 2003. Das legt die Frage nahe, ob die Neuorientierung auf "Armutsbekämpfung" ein Etikettenschwindel ist, der auch bei früheren "Neuorientierungen" des BMZ festzustellen war: "ländliche Entwicklung", "Grundbedürfnisstrategie", "Zielgruppenorientierung", "Nachhaltigkeit" usw.

Diese höchst problematische Etikettierung tritt besonders bei der nach dem Johannesburg-Gipfel veröffentlichten und eingangs schon erwähnten "Aktualisierten Kurzfassung zum Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015" zu Tage. Hier wird das gesamte Themenspektrum der Konferenz für relevant im Sinne der Armutsbekämpfung erklärt. Auch die weiteren Nachweise sind wenig differenziert:

- Da die Entschuldungsmaßnahmen im Rahmen der HIPC-Initiative an PRSPs gebunden sind, ist man geneigt, den ganzen Komplex zur Armutsbekämpfung zu zählen. Wird aber berücksichtigt, dass z.B. die

vielfach als "mustergültig" eingeschätzte ugandische Regierung noch am Tag der Entscheidung über eine beträchtliche Entschuldung ("completion point") ihren Militärhaushalt drastisch erhöhte - u.a. auch durch Anschaffung eines Flugzeugs für den Staatspräsidenten - und das in einer Situation, in der sie Krieg im Kongo führte, bei dem sich ugandische Militärführer - insbesondere ein Bruder des Staatspräsidenten - durch umfangreiche Raubzüge bereicherten, ist der Zusammenhang der HIPC-Initiative zur Armutsbekämpfung nicht mehr offensichtlich.

- Die Festlegung der Bundesregierung, bis 2006 die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit auf 0,33% des Bruttoinlandprodukts zu erhöhen, kann zwar angesichts der wachsenden Haushaltszwänge als eine beachtliche Leistung der Ministerin gewertet werden, aber damit ist noch nicht gesagt, wofür diese Mittel eingesetzt werden.
- Die Tobin-Steuer zur Verhinderung internationaler Finanzkrisen, zu deren Praktikabilität das BMZ eine Studie an Paul Bernd Spahn vergeben hatte, kann zwar eine beträchtliche Auswirkung auf Verarmungsprozesse haben. Aber schon bei der Konferenz in Monterrey, bei der die Studie vorgestellt wurde, war klar, dass das Bundesfinanzministerium die Tobin-Steuer zu diesem Zweck ablehnt. In der Koalitionsvereinbarung wird nur noch erwähnt, dass geprüft würde, sie für die Finanzierung globaler Aufgaben zu verwenden.
- Selbst die substantielle Reduzierung von Agrarexportsubventionen, die Abschaffung aller Einfuhrbeschränkungen ("Everything-but-Arms" Initiative der EU für die LDC) und die substantielle Reduzierung handelsverzerrender inländischer Unterstützungsmaßnahmen - hauptsächlich in der Landwirtschaft - sind im Hinblick auf ihre Auswirkung auf die Armut in den Entwicklungsländern umstritten. Zu Recht plant

deshalb der Arbeitsstab AP 2015 eine internationale Konferenz vor der WTO- Ministerkonferenz in Cancun zu diesem Thema.

- Auch die von der Bundesregierung angekündigte internationale Konferenz zu erneuerbarer Energie hängt nicht sui generis mit Armutsbekämpfung zusammen, nicht anders das Kyoto-Protokoll zum globalen Klimaschutz oder die Wiederauffüllung der Globalen Umweltfazilität (GEF) und noch weniger die "Sustainability Week" der Bundesregierung mit dem Bundesverband der deutschen Industrie (BDI).
- Ein weiteres Beispiel für fragwürdige Etikettierung ist die im Kriterienkatalog und im Zwischenbericht vom Juni 2002 hervorgehobene "Unterstützung einer verstärkten Nutzung moderner Informationstechnologien" (Handlungslinie 3 im Ansatzpunkt 1). Es wird berichtet, die "G8 Dot Force" habe mit "maßgeblicher Beteiligung der deutschen Seite einen Aktionsplan zur Überbrückung der digitalen Kluft erarbeitet, der auf dem G8-Gipfel in Genua verabschiedet wurde." Bis auf den Bereich "Förderung von IKT zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung" ist allerdings fraglich, ob IT einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leistet. Hier zeigt sich auch, in welche Erklärungsnot man gerät, einen solchen Bereich prioritär zu fördern, wenn Armutsreduzierung zum "überwölbenden Ziel" erklärt wird.

Die Gefahr irreführender Etikettierung kann begrenzt werden, wenn nicht mehr die Inputs der Entwicklungszusammenarbeit zum Maßstab gemacht werden, sondern die Wirkungen, die Outputs. Aber wie sollen die Wirkungen bewertet werden? Das führt wieder zur Frage zurück, welcher Armutsbegriff unterstellt wird und welche Kausalität zwischen den zahlreichen "Rahmenbedingungen" und einer wie auch immer definierten Armut besteht. Hier scheint es dringend erforderlich, eine umfassende Debatte zu führen.

4. Anhang

4.1 Ernährungssicherung und Agrarhandel

Die Ansatzpunkte im Aktionsprogramm 2015 „Recht auf Nahrung verwirklichen und Agrarreformen durchführen“ sowie „Faire Handelschancen für die Entwicklungsländer schaffen“ haben in der internationalen Agrarpolitik eine gemeinsame Schnittmenge. Die politische Agenda im letzten und diesem Jahr wurde und wird hier maßgeblich durch drei Ereignisse bestimmt:

1. Die Folgekonferenz zum Welternährungsgipfel (Rom+5) im Juni 2002
2. Die Vorschläge zur Reform der europäischen Agrarpolitik
3. Die WTO-Agrarverhandlungen im mexikanischen Cancun im September 2003

Eine Zusammenführung der politischen Entscheidungen in den mit diesen Ereignissen verbundenen Materien ist ein besonderer Testfall für entwicklungspolitische Kohärenz.

Das Recht auf Nahrung

Das Menschenrecht auf angemessene Ernährung ist durch den Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, die sogenannten „WSK-Rechte“, von 1966 anerkannt. Alle Vertragsstaaten des WSK-Paktes haben sich u.a. dazu verpflichtet, ihre Bevölkerung vor Hunger zu schützen. Dabei macht das Recht der Armen nicht an nationalen Grenzen halt. Wenn diese Rechte von einzelnen Staaten nicht gewährleistet werden können, ist die internationale Gemeinschaft gefordert. Deshalb ist die internationale Zusammenarbeit, aber auch das Engagement von Regierungen in supranationalen Organisationen wie EU, Weltbank, IWF oder WTO notwendig, um den WSK-Verpflichtungen zur Behebung der extremen Armutssituationen nachzukommen. So hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen die deutsche Regie-

rung im August 2001 ausdrücklich aufgefordert, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um zu gewährleisten, dass Politiken und Entscheidungen zum Beispiel von Weltbank und Internationalem Währungsfonds sich in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus dem WSK-Pakt befinden.

Die Bundesregierung hat auf diesen Appell reagiert und sich bereits im Vorfeld des Welternährungsgipfels vom Juni 2002 engagiert dafür eingesetzt, dass Maßnahmen zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung ergriffen werden. So führte Deutschland im Mai 2002 in Berlin zusammen mit Partnerstaaten des Nordens und Südens den internationalen Workshop „Politik gegen den Hunger“ durch, mit dem der Beschluss des Welternährungsgipfels zur Erarbeitung von Leitlinien zum Recht auf Nahrung entscheidend vorbereitet wurde. Dort haben die Staats- und Regierungschefs die Landwirtschaftsorganisation (FAO) der Vereinten Nationen aufgefordert, eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe einzurichten, die innerhalb von zwei Jahren einen Katalog freiwilliger Leitlinien erstellt, um die Anstrengungen der FAO-Mitgliedsstaaten zu unterstützen, das Recht auf angemessene Ernährung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit schrittweise zu realisieren. Mit dem Instrument der Leitlinien soll ein Beitrag zur Erreichung des Ziels geleistet werden, die Zahl der weltweit Hungernden bis zum Jahr 2015 zu halbieren.

Seit Sommer 2002 hat sich eine deutsche Expertengruppe gebildet, der neben den fachlichen Bundesressorts auch NRO-Vertreter angehören. Sie koordiniert die nationalen Vorbereitungen zu den internationalen Verhandlungen der Leitlinienerarbeitung. Ergänzend fand mit den im Bundestag vertretenen Fraktionen und NRO im November 2002 eine Aussprache bei Bundesministerin Künast zur Leitlinienerarbeitung statt. Dabei wurde Einvernehmen erzielt, diesen nationalen Dialog während des zweijährigen Verhandlungsprozesses zur Bündelung der nationalen Kräfte fortzusetzen. In der EU ist eine enge Abstimmung mit den anderen Mitgliedsstaaten vorgesehen.

Armut und Hunger manifestieren sich in den ländlichen Räumen der Entwicklungsländer, wo über 70 Prozent der weltweit Armen leben. In vielen Entwicklungsländern, vor allem in Afrika, ist zusätzlich die ausreichende Produktion von Nahrungsmitteln durch die AIDS-Pandemie bedroht. Daher sind sektorübergreifende Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit notwendig. Die Politik der Bundesregierung zur Armutsreduzierung in den ländlichen Sektoren der Entwicklungsländer ist über den Bereich der internationalen Agrarpolitik hinaus auf den Feldern der Agrar- und Bodenreformen, der Förderung der ländlichen Entwicklung und der Agrarforschung in Entwicklungsländern stärker zu akzentuieren.

Zunächst geht es hier um die Durchführung bzw. Unterstützung von Agrarreformen.

Agrarreformen in Entwicklungsländern stehen meist politische Interessen von einflussreichen Gruppen entgegen. Die Mehrzahl der Agrarproduzenten in den Entwicklungsländern hat daher nur unzureichend Zugang zu Land, Saatgut, Düngemittel, Wasser oder Kredit. Dies hemmt die Agrarentwicklung.

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag vom Herbst 2002 Agrarreformen eine entwicklungspolitische Priorität zugesprochen. Diese Entscheidung ist als Fortführung der Bemühungen der Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode zu sehen, Agrarreformen im Rahmen der Hungerbekämpfung einen höheren Stellenwert zu geben. Jedoch spiegelt sich diese hohe Priorität in der entwicklungspolitischen Praxis noch nicht in ausreichendem Maße wider. Einen essentiellen Beitrag zur Förderung von Agrarreformen könnte die Bundesregierung in folgenden Bereichen leisten:

- In Gesellschaften mit starker sozialer Ungleichheit ist das von der Weltbank geförderte marktgestützte Modell des Handels mit Grund und Boden kein wirksames Instrument der Landverteilung. Ohne die Möglichkeit entsprechend bestehender Gesetze, Land von Großgrund-

besitzern an Landlose und Landarme zu verteilen, wird dieses Modell wenig zur Armutsbekämpfung beitragen können. Dies zeigt sich deutlich in Brasilien, Kolumbien und Südafrika. Dort ist ein Rückgang staatlicher Initiativen zur Landumverteilung zu verzeichnen. Die Bundesregierung sollte sich für eine Revision des Weltbankmodells in Richtung einer stärkeren Zugangsmöglichkeit der potentiellen Nutznießer zu Investitionskapital, Märkten und Informationen einsetzen.

- Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass umverteilende Agrarreformen innerhalb der FAO-Leitlinien zur Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung einen zentralen Stellenwert einnehmen.
- Auf der Ebene der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sollte die Bundesregierung die Länder, in denen umverteilende Agrarreformen auf der politischen Agenda stehen, intensiv unterstützen.

Bedauerlicherweise sind die multi- und bilateralen Finanzmittel für die ländliche Entwicklung, vor allem in den „am wenigsten entwickelten Ländern“ in den letzten Jahren gravierend zurückgegangen. Daher ist unbedingt eine Trendumkehr für die Finanzierung der ländlichen Entwicklung erforderlich. Es ist ein ermutigendes Zeichen, dass im BMZ-Etat für 2003 eine Erhöhung der Mittel insbesondere für Ernährungssicherung eingeplant ist. Diese Erhöhung ist auch für die nächsten Jahre weiter auszubauen. Die Bundesregierung sollte sich aber auch aktiv dafür einsetzen, dass zusätzliche Mittel durch die Umschichtung von eingesparten EU-Agrarsubventionen für die ländliche Entwicklung in Entwicklungsländern verwendet werden.

Ebenso sind die Mittel für Agrarforschung aufzustocken, die gerade für die Entwicklungsländer relevant ist. Die Agrarforschung sollte verstärkt die positiven Entwicklungsaspekte des Zugangs zu Land, Wasser, Saatgut, Krediten und anderen Produktionsmitteln erforschen und gezielt Produkti-

onsbedingungen von Grundnahrungsmitteln von ressourcen- und einkommensschwachen bäuerlichen Bevölkerungsgruppen berücksichtigen.

Die Vorschläge zur Reform der europäischen Agrarpolitik

Die ursprünglichen Vorschläge von Agrarkommissar Fischler zur Reform der europäischen Agrarpolitik vom Juli 2002 wurden leider durch die Rechtstexte vom Januar 2003 stark verwässert. Viele ursprünglich mutige Vorschläge sind jetzt teilweise zurückgestellt auf die Zeit nach 2006, wenn die Agenda 2000 ausläuft. Sie deuten jedoch die Richtung der Reformdiskussion an. Danach werden sie eine vorsichtige Entlastung der Weltagarmärkte einleiten und sich somit auch positiv auf den Agrarsektor in den Entwicklungsländern auswirken. Die ursprünglichen Vorschläge bedeuten eine gewisse Hinwendung zu mehr Marktwirtschaft, gleichzeitig aber auch eine weitgehende Bindung der Zahlungen an ökologische und soziale Kriterien. Die Vorschläge stimmen in vielerlei Hinsicht mit den Zielen der deutschen Agrarpolitik überein, die seit der BSE-Krise stärker verbraucherorientiert ist und auch mehr die Aspekte der artgerechten Tierhaltung berücksichtigt. In manchen Details sind die Vorschläge der EU-Agrarreform noch weitreichender als die Ziele der deutschen Agrarpolitik. Die Vorschläge sind auch die Grundlage für die WTO-Agrarverhandlungen und bereiten die EU auf die Osterweiterung vor. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist zu analysieren, inwieweit sich die Reformvorschläge auf den Agrarsektor in den Entwicklungsländern auswirken.

Der Hauptvorschlag von EU-Kommissar Fischler ist die Modifizierung der Einkommensübertragungen an die Landwirte. Ein Teil der produktspezifischen Zahlungen werden in eine einzige, produzentenbezogene Zahlung je Betrieb überführt. Dies ist ein unschätzbare Fortschritt für die weiteren WTO-Verhandlungen. Denn die produktionsspezifischen Zahlungen der EU stehen unter erheblicher Kritik vieler Länder, da sie marktverzerrend wirken. Durch die Einführung einer produzentenbezogenen Zahlung werden Einkommensübertragungen in langfristiger von der WTO erlaubte Unterstüt-

zungsmaßnahmen überführt. Damit einher werden aber auch weitere Preissenkungen für einzelne Produkte gehen, die auch die Entwicklungsländer betreffen. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass für die Produzenten in den AKP-Ländern über das Cotonou-Abkommen die Mindereinnahmen durch die Preissenkungen ausgeglichen werden. Dies betrifft insbesondere Rindfleischexporteure aus dem südlichen Afrika. Hier sollten verschiedene Markthemmnisse abgebaut werden, in dem z.B. die Rindfleischquote in eine allgemeine Fleischquote umgewandelt wird und somit die Produzenten aus dem südlichen Afrika flexibler reagieren können.

Die produzentenbezogenen Zahlungen werden verbunden mit der Einhaltung von verpflichtenden Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz und der Umschichtung der Subventionen hin zur Förderung nachhaltiger Landwirtschaft und zur Stärkung der vielfältigen Funktionen der Landwirtschaft und der ländlichen Räume. Dies bedeutet insgesamt eine vorsichtige Kehrtwende weg von der weltmarktverzerrenden Exportorientierung der EU.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Entwicklungsländer durch die neue Standardsetzung von den europäischen Märkten ausgeschlossen werden. Deshalb ist es notwendig, dass die Politik nicht nur die einheimischen Landwirte bei der Einhaltung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards unterstützt, sondern sie sollte auch den Erzeugern und Weiterverarbeitern in den Entwicklungsländern bei der Standarderfüllung behilflich sein. Die Standardsetzung sollte multilateral und unter starker Mitbestimmung der Verbraucherverbände aus Nord und Süd sowie der Regierungen der Entwicklungsländer erfolgen. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass Mittel des EU-Agrarretats für den Fonds der handelsbezogenen technischen Hilfe (Trade Related Technical Assistance) eingesetzt werden. Aus diesem Fonds, eine Verpflichtung für die Industrieländer

durch die WTO, könnten die Anpassungsmaßnahmen der Entwicklungsländer an die neuen Standards der EU finanziert werden.

Die Vorteile der Entwicklungsländer aus dem Rückgang der Exportsubventionen werden durch den Trend zu indirekten Exportsubventionen teilweise wieder aufgehoben, denn durch die Grundabsicherung aus staatlichen Quellen können Produkte weiterhin unterhalb der Produktionskosten exportiert werden. Hinzu kommt, dass sich der Exportwettbewerb auf neue Produktbereiche verlagern kann, denn die Entkoppelung bedeutet auch, dass die Bauern frei sind in ihrer Anbauplanung, aber hochsubventioniert bleiben. Die Konkurrenz für Landwirtschaftsbetriebe aus Entwicklungsländern, die ohne Subventionen auskommen müssen, ist besonders bei Obst und Gemüse und weiterverarbeiteten Produkten groß. Auf EU-Ebene wäre ein Monitoring-System erforderlich, welches die durchschnittlichen nationalen Herstellungskosten und ihre Spannbreite für alle Agrarprodukte erfasst. Damit soll festgestellt werden, welche Agrarprodukte unterhalb der Herstellungskosten exportiert werden. Dieses Dumping sollte durch geeignete Maßnahmen wie z.B. Exportzölle verhindert werden. Dafür sollte sich die Bundesregierung innerhalb der EU einsetzen.

Beim Marktzugang gibt es durch die Halbzeitbewertung keine wirklich neuen Zugeständnisse. Die Vorschläge der EU-Kommission für einen verbesserten Marktzugang sind noch zu wenig spezifiziert. Es wird z.B. vorgeschlagen, dass mindestens 50 % aller Agrarerzeugnisse aus Entwicklungsländern zollfrei eingeführt werden können. Dies sind Durchschnittswerte, die nichts darüber aussagen, ob Spitzenzölle abgebaut werden oder ob ein Vorteil für Produkte entsteht, die den Entwicklungsländern auch besonders wichtig sind (z.B. Gemüse, Obst). Auch der Vorschlag eines zollfreien Zugangs ohne mengenmäßige Beschränkung für alle Einfuhren aus den am wenigsten entwickelten Ländern setzt keine neue Regel. In der „everything-but-arms-Initiative“ wurde dies schon festgelegt. Jedoch sind für die sensiblen Bereiche wie Zucker, Baumwolle, Tabak, Früchte und

Gemüse noch keine konkreten Änderungsvorschläge vorhanden. Auch die Vorschläge zum Abbau der Zollprogression sind produktspezifisch festzulegen. Es wäre zu begrüßen, wenn Wege gefunden würden, wonach insbesondere für Produkte aus dem Fairen Handel sowie für Produkte von einkommens- und ressourcenschwachen Bauern ein freier Marktzugang gewährt werden könnte. Sicherlich ist das schwierig, aber die Bundesregierung könnte durch die Vergabe von Machbarkeitsstudien den Weg für solche Lösungen ebnen.

Aber auch Detailregelungen der Vorschläge haben Auswirkungen auf die Entwicklungsländer. Bei der Reform des Reismarktes soll die Preissenkung erfolgen, bevor die verbesserten Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer durch die „everything-but-arms-Initiative“ greift. Hier sollte eine Kompensation für die Länder erfolgen, die eine Importquote besitzen. Bei der geplanten Neueinführung von Preisausgleichen bei Nüssen muss die Auswirkungen auf die konkurrierenden Produkte aus den Entwicklungsländern wie Cashewnüsse oder Erdnüsse berücksichtigt werden. Im Hinblick auf die noch nicht näher beschriebenen, angekündigten Reformen anderer Marktordnungsprodukte sollte die EU schon jetzt die Belange der Entwicklungsländer in einem Konsultationsverfahren berücksichtigen. Dabei sollten die Konsultationsmechanismen z.B. im Rahmen des Cotonou-Vertrags pro-aktiv genutzt werden, um die Reformen mit den Partnerländern zu besprechen.

Die WTO-Agrarverhandlungen

Auf der letzten Ministerkonferenz der WTO in Doha wurde eine neue Verhandlungsrunde zur Weiterentwicklung der internationalen Handelsregeln beschlossen, die insbesondere die Belange der Entwicklungsländer berücksichtigen soll („Entwicklungsrunde“). Im Agrarbereich finden umfangreiche Vorverhandlungen statt, die im September 2003 in Cancun in Mexiko erste Ergebnisse zeigen werden.

Für die Entwicklungsländer sind vor allem vier Bereiche für Ernährungssicherung und die Erfüllung des Rechts auf Nahrung auf nationaler Ebene von zentraler Bedeutung:

1. Die Exportsubventionen, Exportkredite und sonstigen Unterstützungsmaßnahmen der Industrieländer, die zur Störung der Weltmärkte führen und auch Auswirkungen auf die lokalen Märkte haben.

Aus der Sicht der Entwicklungsländer müssen diese Hilfen zügig und umfassend reduziert werden und bald auslaufen. Dazu schlägt die EU-Kommission für die WTO-Verhandlungen vor, die handelsverzerrenden Subventionen um 55 Prozent und die Exportsubventionen um 45 Prozent zu reduzieren. Dies erscheint auf den ersten Blick großzügig. Da sich die Berechnungsgrundlage jedoch nicht an den heutigen Zahlen orientiert, führt das im Ergebnis zu keiner realen Reduzierung der genannten Subventionen. Bei den Exportsubventionen verbleiben immer noch 3,72 Mrd. Euro. Dies übersteigt das jetzige Subventionsvolumen von 2,76 Mrd. Euro (2001) sogar um die Hälfte. Damit wird weiterhin die lokale Produktion in den Entwicklungsländern durch Dumping mit Hilfe von Exportsubventionen bedroht.

Dabei kommt zunehmend in den Blick, dass Dumping viel mehr ist als nur die direkte Subventionierung von Exporten. Gerade auch durch direkte Einkommensübertragungen können Erzeuger in den Stand versetzt werden, weit unter den Selbstkosten anzubieten, und damit die ausländischen Konkurrenten unterbieten. Die Entwicklungsländer haben in den laufenden Verhandlungen viele Vorschläge eingereicht, die Wirkung solcher Praktiken einzudämmen, indem sie z.B. die Deckelung sämtlicher Subventionen fordern, das Recht auf einen vereinfachten Zugang zu Ausgleichszöllen und Antidumpingmaßnahmen sowie die Aufhebung der Friedensklausel für Entwicklungsländer. Doch alle ihre Forderungen blieben beim jüngsten Verhandlungsvorschlag,

den „Harbinson Draft Modalities“, unberücksichtigt. Auch die Bundesregierung hat sich nicht für sie erwärmen können.

2. Die Märkte der Industrieländer müssen für Agrarprodukte weiter geöffnet werden, liegt hier doch ein großes Potential für Entwicklungsländer.

Die Vorschläge der EU-Kommission für einen verbesserten Marktzugang für die Entwicklungsländer sind bisher noch zu wenig spezifiziert (siehe dazu die Anmerkungen zur Reform der europäischen Agrarpolitik weiter oben).

3. Die Entwicklungsländer müssen auch die Möglichkeit erhalten, ihre eigene Landwirtschaft stärker zu fördern, statt die Förderung zu reduzieren, wie es die WTO-Logik vorsieht.

Zwölf Entwicklungsländer, zusammengefasst in der Gruppe „Freunde der Development Box“, fordern daher eine sog. „Negativliste“. Diese Regelung zielt darauf, bestimmte strategisch wichtige Agrarprodukte aus allen Reduktionsverpflichtungen herauszunehmen und das Recht auf die Einführung bestimmter Unterstützungsmaßnahmen zur Ernährungssicherheit einzuräumen. Dieses Konzept läuft unter dem Titel einer „Development“-Box.

4. Mit dem Konzept des „Rebalancing“ haben unter der Führung der Philippinen und Argentiniens viele Entwicklungsländer die Forderung nach Ausgleichszöllen auf Produkte erhoben, die in den Industrieländern subventioniert werden.

Dabei würde sich die Höhe der Ausgleichszölle aus dem Ausmaß der Subvention errechnen, die dem landwirtschaftlichen Sektor in den Industrieländern zugute kommen. Mit diesem Mechanismus soll vor al-

lem der Anbau von Grundnahrungsmitteln in den Entwicklungsländern geschützt werden. Zum anderen könnten aber auch Maßnahmen ergriffen werden, die gezielt Erzeuger mit geringem Einkommen (Kleinbauern) und geringer Ressourcenausstattung unterstützen.

Die EU schlägt in diesem Zusammenhang wenig überzeugende Gegenkonzepte vor, die geeignet sind, die Forderungen der Entwicklungsländer erheblich zu verwässern. Sie nennt es: die Einrichtung einer „Box-Ernährungssicherheit“, die nicht mit der „Development Box“ verwechselt werden darf. Danach soll die bisherige „Spezielle Schutzklausel“, die im wesentlichen den Industrieländern Schutzrechte gegen Importfluten einräumt, der Mehrzahl der Entwicklungsländer dieses Schutzrecht aber vorenthält, auch künftig nur eingeschränkt für Entwicklungsländer gelten. Gleichzeitig will sie den Entwicklungsländern das Recht zur Subventionierung einräumen – ein Recht, das diese wegen fehlender Finanzmittel jedoch kaum nutzen können. Kurzfristig dürften deshalb Ausgleichszölle und Schutzklauseln zur Förderung des Agrarsektors in Entwicklungsländern wesentlich effektiver sein.

5. Die interne Unterstützung der Industrieländer für ihre Landwirte muss so umgestaltet werden, dass die Auswirkungen auf Entwicklungsländer minimiert werden.

Vor allem ist darauf zu achten, dass keine neuen Subventionsmechanismen für Agrarprodukte entstehen, bei denen bisher keine negativen Effekte für Entwicklungsländer zu verzeichnen waren. Hierzu gibt es die Forderung nach einer Durchforstung der Grünen-Box, der Herausnahme von einigen Maßnahmen, die leicht zu missbrauchen sind, und nach Deckelung aller Grünen-Box-Ausgaben.

Bewertung

Das Engagement der Bundesregierung zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung ist positiv zu bewerten, insbesondere im Hinblick auf die international verbindliche Normsetzung.

Hingegen ist im konkreten Handlungsfeld der Förderung von Agrarreformen und ländlicher Entwicklung weiterhin Nachholbedarf gegeben.

In den Vorschlägen zur EU-Agrarreform werden deren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer, insbesondere auf ihre Bedürfnisse zur Ernährungssicherung, zu wenig berücksichtigt. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, die EU-Agrarreform dahingehend zu verändern, dass die zu erwartenden negativen Effekte für die Entwicklungsländer vermieden werden. Auch muss nochmals deutlich betont werden, dass die Verpflichtungen, die Zahl der Hungernden und der extrem Armen bis zum Jahr 2015 zu halbieren, ein weitreichendes finanzielles Engagement der EU-Staaten erfordert. Die Bundesregierung sollte sich auf EU-Ebene dafür stark machen, dass Subventionen nicht nur innerhalb des EU-Agrarsektors umgeschichtet werden und dort verbleiben. Zugleich sollte ein Teil der eingesparten Agrarsubventionen, die im Zuge der WTO-Verhandlungen abgebaut werden müssen, der ländlichen Entwicklung und Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern zugute kommen. Ansatzweise hat die Bundesregierung dies schon realisiert. In der Bundestagsresolution vom 16. November 2001 zu Afghanistan wurde u.a. beschlossen, aus nicht genutzten EU-Agrarmitteln, die in den Bundesetat zurückgingen, dem BMVEL Mittel in Höhe von 8,5 Mio. Euro für einen bilateralen Fonds bei der FAO zur Verfügung zu stellen. Zukünftig ist die Allokation solcher zusätzlichen Mittel weiterhin mit dem BMZ abzustimmen, in dessen Ressortkompetenz der Hauptanteil der Fördermittel für die ländlichen Räume in den Entwicklungsländern angesiedelt ist.

Der Einfluß der Politik der Bundesregierung auf das Verhandlungsmandat der EU bei den WTO-Agrarverhandlungen sollte sich primär an den Zielen

der Millenniumserklärung und des Welternährungsgipfels ausrichten: die Zahl der Unterernährten und der Armen bis zum Jahre 2015 zu reduzieren. Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass bei den Agrarverhandlungen ein Interessenausgleich zwischen EU und den Entwicklungsländern stattfindet. Sowohl die Forderungen der Entwicklungsländer nach Maßnahmen einer „Development-Box“ als auch der Wunsch der EU, die vielfältigen Funktionen der Landwirtschaft in der WTO zu verankern, können nur bei gegenseitiger Anerkennung der Forderungen und bei gemeinsamem Vorgehen Aussicht auf Erfolg haben. Ausgeklammert ist bisher die explizite Anerkennung des Rechts auf Nahrung mit den Konsequenzen, die sich daraus für den WTO-Vertrag ergeben. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die entsprechenden Empfehlungen des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der UN vom Januar 2002 in den WTO-Verhandlungen Berücksichtigung finden.

4.2 Wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung – das Beispiel Mosambik

Am 25. September 2001 hatte Mosambik im Rahmen der „Enhanced HIPC“-Initiative den sogenannten „completion point“ für eine umfassende endgültige Schuldenerleichterung erreicht. Dem Land wurden 4,3 Mrd. US-Dollar Auslandsschulden erlassen. Voraussetzung war die Vorlage eines Armutsbekämpfungsprogramms, eines vollständigen Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), nachdem Mosambik bereits im Februar 2000 ein Interim-PRSP präsentiert hatte. Zeigt also, lautet die Fragestellung, nach Ablauf von seither fast drei Jahren, diese PRSP-Programmatik schon sichtbar Wirkungen, mehr noch, kann davon ausgegangen werden, dass die Fortschreibung der Armutsbekämpfungsstrategie in Mosambik zu einer nachhaltigen Verminderung der Zahl der absolut Armen führt, dass also realistischerweise damit gerechnet werden kann, dass die Zielsetzung des UN-Millenniums-Gipfels, die Halbierung der Zahl der absolut Armen bis

2015, in Mosambik zu erreichen ist? Oder anders ausgedrückt: Führen die zweifellos beeindruckenden wirtschaftlichen Wachstumszahlen Mosambiks in den letzten Jahren tatsächlich dazu, dass sich die Lebenssituation der knapp 70 Prozent der mosambikanischen Bevölkerung, die mit weniger als 1 Dollar pro Tag auskommen müssen, nachhaltig verbessert? Es kann hier zunächst nur um eine Art Zwischenbilanz gehen. Denn es liegen lediglich Daten bis zum Ende 2001 vor. Für spätere Beobachtungen kann dies jedoch eine gute Ausgangslage schaffen. Um Tendenzen sichtbar zu machen, wird der Zeitraum von 1997 – 2001 zu Grunde gelegt.¹

HIPC und die Armutsbekämpfungsstrategie in Mosambik

Allgemein wird der mosambikanischen Regierung bestätigt, dass sie tatsächlich den Willen zeigt, ihre Wirtschaftspolitik an der Situation der armen Bevölkerung auszurichten. Die Vorbereitungen und das Konzept für eine ernsthafte Armutsbekämpfung in Mosambik zeugen durchaus von Kontinuität. Spätestens seit 1989 nahm das Konzept der Armutsbekämpfung in der Rhetorik der regierenden Frelimo-Partei einen hohen Stellenwert ein. Allerdings handelte es sich hier und bei dem folgenden Programm eher um normative Festlegungen, wie z.B. die Verpflichtung, der Verbesserung der Lebensbedingungen im ländlichen Raum prinzipielle Bedeutung einzuräumen, die Investitionen in Humankapital zu erhöhen, das soziale Netz zu verbessern, eine Bevölkerungspolitik zu formulieren etc. Das spätere Programm von 1995 enthielt dann bedeutsame qualitative Vorgaben, wie z.B. die bessere Einbeziehung und Teilhabe von lokalen Gemeinden und der lokalen Verwaltungsebenen in Fragen der Landnutzung und des Landbesitzes.

¹ das macht auch Sinn, da die den folgenden Armutsbekämpfungspapieren zu Grunde liegende Haushaltsstudie in Mosambik den Zeitraum 1996/97 betrifft; siehe MPF/IFPRI: „*Understanding Poverty and Well-Being in Mozambique: The First National Poverty Assessment (1996-97)*“, Maputo 1998.

Solche Elemente fehlten in den späteren Armutsbekämpfungsprogrammen respektive PRSPs. Der Grund für die bis dahin eher qualitativ gefassten Programme lag darin, dass erst mit der 1996/1997 durchgeführten umfassenden Haushaltsstudie eine Datenbasis für abgesichertere quantitative Budgetvorgaben gegeben war. Das heißt aber nicht, dass mit der „Quantifizierung“ der Vorgaben nicht auch normative Festlegungen korrespondierten. Während in einer früheren, 1995 vom Institut für Bevölkerungsstudien der Universität von Maputo durchgeführten, partizipativen Armutsstudie, die allerdings nicht repräsentativ für Gesamtmosambik war, die Methodik die Herausarbeitung eines qualitativen, jeweils regionalen kulturellen Besonderheiten entsprechenden Armutsbegriffs erlaubte, stützte sich die erwähnte Haushaltsstudie auf einen monetär zu erfassenden, an Minimal-Konsum-Standards orientierten Armutsbegriff.

Der nach der knappen Bestätigung von Regierung und Präsident in den 1999er Wahlen im Frühjahr 2000, schon im Kontext des HIPC-Prozesses, verabschiedete „Aktionsplan zur Reduzierung der absoluten Armut“ (PARPA, Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta) definiert konkrete sektorale Zielsetzungen für spezifizierte Maßnahmen und weist Verantwortlichkeiten auf ministerieller Ebene zu. Ein hohes und breit gefächertes wirtschaftliches Wachstum wird als die zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Armutsminderung angesehen. Da der überwiegende Teil der armen mosambikanischen Bevölkerung auf dem Lande lebt, stellen Maßnahmen, die Wachstum in ländlichen Gebieten hervorrufen und spezielle Wirkungen zugunsten der Subsistenz-Bauern erzielen, eines der Kernelemente dieses Plans dar. Bedingt durch die quantitative Grundlinie des Programms handelt es sich im wesentlichen um ein Ausgaben-Programm. Wirkungen der staatlichen Einnahmenpolitik z.B. werden grosso modo ausgeblendet. Provinzen, die eine höhere Armutsinzidenz aufweisen, sollen Priorität genießen. Investitionen in soziale Grunddienste (Erziehung und Gesundheit, Zugang zu sauberem Wasser) in ländlichen Regionen sollen erhöht werden. Die ökonomische Infrastruktur im ländlichen

Bereich soll ausgebaut werden. Spezielle Zielgruppen (Haushalte mit großer Anzahl Abhängiger; Haushalte mit nur einer Einkommensquelle; Haushalte, in denen Frauen Haushaltsvorstände sind; Haushalte mit nur geringem Landbesitz etc.) sollen bevorzugt werden. Bemerkenswert ist, dass der Plan, abgesehen davon, dass arme Provinzen bevorzugt werden sollen, kaum geographische Dimensionen aufweist. Unterhalb der Provinzebene werden keinerlei regionale Prioritäten festgelegt.

Der Plan trifft ferner eine Reihe von Festlegungen bzw. nennt Bedingungen zur institutionellen Reform und zur Entwicklung des wirtschaftlichen Umfelds, die bereits aus dem parallel laufenden Prozeß der Inanspruchnahme Mosambiks der „Poverty Reduction Growth Facility“ des IWF bekannt sind, wie: Eine starke Verbesserung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Institutionen, einschließlich einer Justizreform und dem Abbau von Bürokratie, insbesondere Erhöhung der Effizienz, der Transparenz und der Kontrolle im öffentlichen Finanzwesen und eine Dekonzentration und Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung; eine etappenweise Umsetzung so genannter Mega-Projekte, deren Volumen mit ca. 6 Mrd. US \$ angegeben wird; die starke Zunahme des Exportwachstums durch Ausweitung des cash-crop Anbaus, sowie die kontinuierliche Liberalisierung des Warenaustauschs, insbesondere mit der SADC-Region und unter Nutzung der drei mosambikanischen Transportkorridore.

In einem abschließenden Teil sind im PARPA konkrete Funktionen des Monitoring beschrieben. Neben der konkreten Angabe von Zielerreichungs- und Prozessindikatoren in den Bereichen Erziehung, Gesundheit, Transportwesen, Energie, Wasserversorgung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Regierungsführung sowie in der Makro- und Finanzpolitik wird dort angeregt, bei der jährlichen Vorlage des Wirtschafts- und Sozialplans (PES) im Parlament, üblicherweise zwischen März und Juni, die Beifügung der „jährlichen PARPA-Matrix“ mit einer Darstellung der jeweiligen Zielerreichung als Anhang zu diesem Plan vorzusehen. Ebenfalls soll jeweils im

Juni ein so genannter „Impact-Report“ vorgelegt werden, der die „Situation und die Veränderung der Lebenshaltung der Haushalte und die Auswirkungen der Politik der Armutsreduzierung im Rahmen des makroökonomischen und demographischen Kontexts“ darstellen soll.²

Insgesamt ist der mosambikanische Plan für eine Armutsreduzierung in seiner Fassung vom April 2001, der im September desselben Jahres von den Exekutivdirektorien von IWF und Weltbank als vollständiges Poverty Reduction Strategy Paper akzeptiert wurde, ein differenziertes und umfassend ausgearbeitetes Dokument, wenngleich die Darstellungen zu einigen Sektoren und Bereichen nur recht cursorisch ausgefallen sind. Dies mag aber dem durch den HIPC-Prozess vorgegebenen Zeitdruck geschuldet sein. Jedoch, von Seiten der mosambikanischen Zivilgesellschaft war bereits während der Ausarbeitungsphase nicht selten Skepsis hinsichtlich einer adäquaten Umsetzung zu vernehmen.³

Wirtschaftliche Entwicklung und Armutsreduzierung seit 1997

Die vorliegenden Daten lassen nur vorläufige und nur sehr grobe Gegenüberstellungen zu. Regional differenzierte Daten nach 1996 sind nur wenige verfügbar, und die Daten betreffen vorwiegend globale Größen, wie z. B. die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, dessen Aufteilung nach Sektoren, sektorbezogene öffentliche Ausgabe-Positionen, und die Veränderung der Daten des Human Development Index zwischen 1994 und 2000.

Wie schon erwähnt, entwickelte sich das Bruttoinlandsprodukt Mosambiks zwischen 1997 und 2001 in sehr hohen Wachstumsraten, abgesehen vom Jahr 2000, in dem sich die große Flutkatastrophe negativ niederschlug. So

² siehe: Republic of Mozambique, Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty, 2001-2005 (PARPA), Maputo, April 2001, Seite 107

³ so z.B. Vertreter des Mosambikanischen Christenrats und des Bauernverbandes unisono in Gesprächen im April 2001

gesehen war der Rahmen für eine positive Entwicklung wenigstens gegeben. In einheimischer Währung gerechnet, wuchs das Bruttoinlandsprodukt zwischen 1996 und 1998 real um durchschnittlich 10,3% und in den 3 Jahren 1999 - 2001 nach Einführung des PARPA um durchschnittlich 7,6%, wobei allerdings das Jahr 2000 mit der Flutkatastrophe (nur 1,6 % Wachstum) den Trend etwas verfälschte.⁴ Die mittelfristige Zielsetzung des mosambikanischen Armutsbekämpfungsprogramms, ein Wirtschaftswachstum von nicht weniger als 8 % jährlich, kann also für die Periode zwischen 1996 bis 2001 als erfüllt angesehen werden.

Die im PARPA vorgesehenen speziellen Ziele bezüglich weiterer makroökonomischer Aggregate, nämlich ein Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens und des privaten Konsums von mindestens 5 Prozent jährlich, wurden allerdings nicht erreicht. Das Pro-Kopf-Einkommen (in US-Dollar) lag zwischen 1996 und 1998 unverändert um 210 US-Dollar, erhöhte sich 1999 mit der Realisierung des Mega-Projekts MOZAL auf 250 US-Dollar und ging in den Jahren danach, in denen die Maßnahmen des

⁴ *Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zwischen den Jahren 1996 und 2001 (in Mrd. MT)*

1996	1997	1998	1999	2000	2001
32.719	39.819	46.908	51.915	58.905	74.675

Reale Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts zwischen 1996 und 2001

1996	1997	1998	1999	2000	2001
7,1 %	11,1 %	12,6 %	7,5 %	1,6 %	13,9 %

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Mrd. US \$

1996	1997	1998	1999	2000	2001
-	3,4	3,9	4,09	3,75	3,61

vgl. IMF, *Country Report Republic of Mozambique, Statistical Appendix*, Washington D.C., Juli 2002; die realen Wachstumsraten wurden auf der Basis der einheimischen Größen zu Marktpreisen der jeweiligen Vorjahre berechnet. Alle statistischen Angaben beziehen sich, soweit nicht anders vermerkt, auf diese Quelle.

PARPA schon umgesetzt wurden, wieder deutlich zurück.⁵ Die realen Wachstumsraten des privaten Konsums erreichten zwischen 1996 und 1998 den hohen durchschnittlichen Wert von 10,1 Prozent, zwischen 1999 und 2001 allerdings nur noch 0,8 Prozent. Ab 1999 wurde also die Zielvorgabe deutlich nicht erreicht.

In US-Dollar dargestellt, fällt der Wert des Bruttoinlandsprodukts für 2001 mit 3,61 Mrd. US-Dollar übrigens wieder klar hinter den für 1998 mit 3,9 Mrd. US-Dollar zurück. Dies zeigt, dass sich die Entwicklung des mosambikanischen Bruttoinlandsprodukts, in internationalen Werten gerechnet, gar nicht unbedingt als ein hohes Wachstum darstellen lässt, nimmt man das Jahr 1999 einmal aus, das nur wegen der hohen Investitionen zum Aufbau des MOZAL-Aluminiumswerks besonders heraus ragt.

Der allgemein beschworene sehr positive Verlauf der mosambikanischen Wirtschaftsentwicklung erscheint allein in Bezug auf makroökonomische Aggregate durchaus interpretationsfähig. Gravierender noch dürfte die Ansicht mancher Beobachter der mosambikanischen Entwicklung sein, die vorbringen, dass möglicherweise Gelder aus dem Drogenhandel zu den

⁵ *Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens in US \$*

1996	1997	1998	1999	2000	2001
210	n.a.	210	250	240	200

*Entwicklung des Privaten Konsums zwischen 1996 und 2001
(in Mrd. MT)*

1996	1997	1998	1999	2000	2001
30.692	35.735	38.816	40.859	46.540	51.169

Reale Wachstumsrate des Privaten Konsums zwischen 1996 und 2001

1996	1997	1998	1999	2000	2001
17,2%	7,1%	5,9%	4,7%	-1,3%	-1,1

Die Daten für das Pro-Kopf-Einkommen stammen von der Weltbank: *Mozambique at a Glance*, 22.09.99 bzw. 11.09.02; laut Aussagen der Finanzministerin Luisa Diogo vor dem Parlament wurde PARPA seit 1999 in seiner jeweiligen Fassung umgesetzt, vgl. AIM/11.04.02.

registrierten Wachstumsraten in Mosambik führten.⁶ Tatsächlich könnten in den Banken „gewaschene“ Gelder irrtümlicherweise für den Gegenwert gesteigerter inländischer Produktion bzw. inländischer legaler Handelsgeschäfte gehalten werden. Manche internationale Experten schätzen sogar, dass Drogenhandel in Mosambik in den letzten Jahren zu den umsatzstärksten Geschäften zählte.

Nun lautete die Zielsetzung in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt im PARPA jedoch, nicht nur ein hohes, sondern auch ein breit gefächertes wirtschaftliches Wachstum zu erreichen. Werden hierzu aussagefähige statistische Größen betrachtet, ergibt sich jedoch leicht, dass sich das Brutto-Inlandsprodukt Mosambiks (2001) auf nur wenige Sektoren aufteilt, nämlich den Handel mit einem Anteil von 17,2 Prozent, den Sektor Transport und Kommunikation mit 16,0 Prozent, die Landwirtschaft mit 18,8 Prozent, die verarbeitende Industrie mit 10,7 Prozent und die Bauwirtschaft mit 11,7 Prozent. Die übrigen Sektoren spielen kaum eine Rolle. Dabei hat der Anteil der Landwirtschaft, immerhin der Sektor, in dem 80 Prozent der Bevölkerung beschäftigt sind, zwischen 1996 und 2001 von 30,5 Prozent auf 18,8 Prozent kontinuierlich abgenommen - nicht gerade ein Indiz für ein breit gefächertes Wachstum, eher ein Hinweis auf eine weitere sektororientierte Verarmung. Der Anteil der verarbeitenden Industrie ist seit 1998 mit rund 11 Prozent, trotz der Aufnahme der Produktion von MOZAL im Jahre 2000, annähernd gleich geblieben. Auch im Baubereich scheint sich diese Investition nicht ausgewirkt zu haben, dessen Anteil erhöhte sich, vermutlich auf Grund der Rehabilitation der Flutschäden, von 2000 auf 2001 von knapp 9 Prozent auf 11,7 Prozent. Diese Interpretation wird auch durch die jeweiligen sektoralen Wachstumsraten gestützt. Tatsächlich lag die reale Wachstumsrate des Landwirtschaftsbereichs in der Periode 1996-2001 ausnahmslos unter der des gesamten Bruttoinlandsprodukts, während das Bauwesen und der Transport- und

⁶ vgl. Gastrow/Mosse: *“Threats posed by the Penetration of Criminal Networks”*, South African Institute of Security Studies (ISS), Johannesburg 2002

Kommunikationssektor mit durchschnittlich 20,6 Prozent resp. 13,2 Prozent gegenüber 9,4 Prozent Wachstum des Bruttoinlandsprodukts am stärksten wuchsen.

Ergänzend lässt sich festhalten, dass in der landwirtschaftlichen Produktion nur eine starke Zunahme des Zuckeranbaus zu registrieren war, hingegen keine nennenswerte Zunahme in der Produktion der Grund-Nahrungsmittelproduktion. So stieg z.B. die Menge angebauten Zuckers zwischen 1996/97 und 2000/01 von 278,9 Tausend Tonnen auf 983,3 Tausend Tonnen, während die Produktion von Grund-Nahrungsmitteln von 488,7 auf 564,6 Tausend Tonnen während dieser 5-Jahresperiode nur leicht zunahm. „Maßnahmen, die Wachstum in ländlichen Gebieten hervorrufen und spezielle Wirkungen zugunsten der Subsistenz-Bauern erzielen“, wie dies im PARPA anvisiert wurde, scheinen sich in dieser Periode zunächst noch kaum niedergeschlagen zu haben, während die Zunahme der Zuckerproduktion im wesentlichen auf die mit ausländischem Kapital erfolgte Rehabilitierung der Zuckerplantagen von Marromeu in der Sofala-Provinz zurückzuführen ist, insofern also als ein Erfolg der Investitionspolitik der Regierung verbucht werden kann. Eine interessante Beobachtung ist vielleicht, dass z.B. die Werte für Hirse, einem der wichtigsten einheimischen „staple-foods“, bei vergleichsweise wenig veränderten Quantitäten, sich zwischen 1996 und 2001 von 60,2 auf 149,9 Mrd. MT mehr als verdoppelten (mengenmäßige Zunahme von 76,1 auf 95,3 Tausend Tonnen). Das mag den Kleinbauern zugute gekommen sein, da die Preise aber städtische Marktpreise widerspiegeln, ist eher zu vermuten, dass diese Entwicklung sich zu Gunsten des Handels und zu Ungunsten der städtischen Armen niedergeschlagen hat.

Wenden wir uns nun dem Human Development Index zu⁷, in dem sich ja Bildungsdaten, Lebenserwartung und das Pro-Kopf-Einkommen niederschlagen, so ist seit 1994 bis 1999 eine kontinuierlich positive Entwicklung zu konstatieren. Der Index stieg von 0,310 (1994) auf 0,344 in 1999. Nach den im August 2002 verfügbaren neuen Zahlen setzte sich diese Aufwärtsentwicklung fort. Der Grund dafür waren offenbar verbesserte Werte im Erziehungsbereich. Im Jahr 2000 erreichte der Index den Wert von 0,362 und nach Schätzungen 2001 den Wert vom 0,378. Da der Index regional aufgeschlüsselt wird, ist es interessant, sich die Werte für die einzelnen Provinzen anzuschauen. Es überrascht nicht, dass Maputo (Stadt) mit 0,600 1997 den höchsten Index aufwies. Der niedrigste Wert von 0,205 (1997) für Zambezia entspricht allerdings nicht der Armutsinzidenz der Haushaltsstudie von 1996/97. Danach war die Provinz Sofala die ärmste Provinz (Armutsinzidenz von 87,9 gegenüber 68,1 für Zambezia, die damit „nur“ die sechst ärmste von 11 Provinzen war). Die neuen Zahlen weisen für 2000 einen noch niedrigeren HDI-Wert von nur noch 0,168 für die Provinz Zambezia aus. Gewiss sind dies nur recht grobe Hinweise, einen wirklichen Aufschluss werden erst die neuerlichen Daten der Haushaltserhebung im Jahr 2003 und damit ein Vergleich der Entwicklung der Armutsinzidenz über die Periode 1996 bis 2003 geben. Dann werden sicherlich auch abgesichertere Rückschlüsse auf die Auswirkungen der armutorientierten Politik (PARPA) in Mosambik möglich sein. Gleichwohl, dass „Provinzen, die eine höhere Armutsinzidenz aufweisen, Priorität genießen“ hätten, lässt sich aus den hier erörterten Daten sicherlich nicht ablesen.

⁷ Angaben lt. AIM (Agência de Informação de Moçambique) vom 15.06.2001 und vom 12.08.2002

Entwicklung des Human Development Index

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
0,310	0,312	0,325	0,328	0,336	0,344	0,362	0,378

* geschätzt

Die Umsetzung des PARPA aus der Sicht der mosambikanischen Regierung

Zwar liegt der im PARPA-Dokument zugesagte jährliche Impact-Bericht noch nicht vor, doch hat das Planungsministerium im Februar 2003 eine erste Bewertung der Umsetzung des Armutsbekämpfungsprogramms publiziert, so dass sich hier die Gelegenheit ergibt, diese Sichtweise aktuell zu kommentieren.⁸ Basis dieses Berichts sind die erstmalig 2001 und im ersten Halbjahr 2002 angewandten Aufzeichnungen (Matritzen), die die Durchführung der für die einzelnen Sektoren im PARPA vorgegebenen Maßnahmen begleiten. Der Bericht beschränkt sich auf die Darstellung der Umsetzung einzelner, als armutsrelevant erkannter, budgetärer Maßnahmen und der Erreichung sektorspezifischer Indikatoren. Ansätze zur Analyse der Wirkungen dieser Maßnahmen in Bezug auf die Armutsinzidenz enthält der Bericht leider nicht. Die regionale Aufschlüsselung der verschiedenen Maßnahmen in den Sektoren erfolgt nur sehr cursorisch und im Detail in einzelnen Fällen widersprüchlich. Explizit wird beklagt, dass die Planungen auf nationalem und auf regionalem Niveau noch nicht miteinander kompatibel sind. Dies gilt offenbar auch für die nationalen Sektorstrategieplanungen im Hinblick auf den PARPA. Für die gezielte Umsetzung armutsrelevanter Maßnahmen dürfte sich dies als ein enormes Manko erweisen. So verwundert es nicht, dass in den einzeln dargestellten Bereichen Erziehung, Gesundheit, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, sowie Infrastruktur, „Good Governance“, Justizwesen und Dezentralisierung der Verwaltung, sofern überhaupt Differenzierungen nach einzelnen Provinzen angegeben werden, diese nicht mit den Prioritäten gemäß der Armutsinzidenz im PARPA übereinstimmen. In fast allen Bereichen (außer Gesundheit) liegen die Pro-Kopf-Ausgaben in der Hauptstadt Maputo mit der geringsten Armutsinzidenz vorn. Hier deutet sich an, wie schwer sich die zentralen Regierungsebenen mit der Delegation von Verantwortung und vor allem von Entscheidungskompetenz bei der Verwendung öffentli-

⁸ vgl. Ministério do Plano e Finanças: *“Implementação do PARPA, Relatório de Avaliação”*, Maputo, Fevereiro 2003

cher Mittel tun. Immerhin scheint die Regierung eine gewisse Skepsis hinsichtlich der Effektivität des Einsatzes der Mittel zu teilen. In diesem Zusammenhang verweist sie nämlich auf den mit Unterstützung der Weltbank eingeleiteten Prozess der Überprüfung des öffentlichen Ausgabengebarens (PER – Public Expenditure Review). Sehr irritierend ist hier der Verweis auf die mangelnde Qualität und Quantität an Informationen aus den Sektoren, zumal nicht deutlich wird, in welchem Ausmaß der Bericht davon berührt wird.

Für die einzelnen Sektoren werden die jeweilig erreichten Indikatoren detailliert dargestellt und mit den Vorgaben des PARPA verglichen. Ohne auf die einzelnen Indikatoren hier in dieser Ausführlichkeit einzugehen, kann folgendes resümiert werden. Für den Sektor Erziehung wird festgestellt, dass im Berichtszeitraum der quantitativen Expansion (Schulbau, Lehrerausbildung) gemäß dem wachsenden Bedarf auf allen Ausbildungsebenen gegenüber qualitativen Aspekten Vorrang eingeräumt wurde. Kürzlich eingeleitete Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung des Bildungsbereichs, wird konstatiert, scheinen noch keine bedeutsame Wirkung zu zeigen. Immerhin werden die im PARPA aufgeführten Indikatoren (wie z.B. eine Einschulungsrate von 100 Prozent im Primarschulbereich bis 2001) nahezu ausnahmslos erreicht, teilweise sogar übererfüllt. Das Gleiche gilt für den Gesundheitsbereich. Auf gewisse Ungereimtheiten sei hier kurz hingewiesen, wie z.B., dass in Bezug auf die Kindersterblichkeit die Zielsetzung im PARPA für 2005 offenbar viel zu pessimistisch angesetzt war, denn diese wurde bereits 1999 (zum Zeitpunkt der Erarbeitung des PARPA) um über 70 Prozent übertroffen. Auch für den Gesundheitsbereich wird jedoch die Zielsetzung einer Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen als weiterhin bestehende Herausforderung unterstrichen.

Für den Bereich Landwirtschaft und ländliche Entwicklung wird ebenfalls eine ambivalente Bilanz gezogen. Einerseits wird auf die Produktionssteigerung bei Zucker und den damit einhergehenden positiven Aspekt der

Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich der Großunternehmen hingewiesen, andererseits aber festgestellt, dass im Bereich der familiären Kleinlandwirtschaft weder bei Grundnahrungsmitteln (Getreide) noch bei den Exportprodukten Baumwolle und Cashewnüssen die Zielsetzungen des PARPA erreicht werden konnten. Entsprechend konstatiert der Bericht trotz der zunehmenden Bemühungen in der ländlichen Beratung auch für den Faktor Ernährungssicherheit für den betrachteten Zeitraum ein negatives Ergebnis.

Für den Infrastruktursektor zieht der Bericht ebenfalls ein eher negatives Fazit, wobei die Nichterreichung der Zielsetzungen des PARPA beim Erhalt und beim Ausbau des Straßennetzes (höherer und niederer Ordnung)⁹ auf die klimatischen Bedingungen mit den Überschwemmungen in den Jahren 2000 und 2001 zurückgeführt wird. In Bezug auf die Trinkwasserversorgung und den Latrinenbau wird selbstkritisch angemerkt, dass die Zielvorgaben des PARPA regional und lokal zu wenig spezifiziert seien, um eine Bewertung der Zielerreichung vornehmen zu können.

Ähnliche - methodische - Schwierigkeiten erweisen sich denn auch als hinderlich bei der Einordnung der im PARPA aufgeführten „soften“ Maßnahmen im Bereich der guten Regierungsführung, im Justizbereich und bei der Dezentralisierung und Dekonzentration der Verwaltung. Der Bericht führt zwar die vielfältigsten Maßnahmen auf, die durchgeführt oder in Angriff genommen wurden, eine Ordnung nach Prioritäten und eine Bewertung, gar im Hinblick auf mögliche Wirkungen hinsichtlich ihrer Relevanz bei der Armutsbekämpfung, wird jedoch nicht vorgenommen, und kann wohl auch nicht vorgenommen werden.

⁹ bei der Rehabilitierung der Straßen tertiärer und sekundärer Ordnung wurden 2000 und 2001 die Planzahlen allerdings leicht überschritten, möglicherweise infolge der verstärkten internationalen Unterstützung infolge der Flutkatastrophen

Der deutsche Beitrag

Auf die Einordnung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Mosambik in den Kontext der Armutsbekämpfung wurde in dem letzten GKKE-Bericht schon ausführlicher eingegangen. Wir beschränken uns deshalb hier auf einige Kommentare zu neueren Entwicklungen und Veränderungen in der Ausrichtung.

Der deutsche Beitrag konzentriert sich auf die drei Provinzen Manica, Sofala und Inhambane, wobei erstere bezüglich der Armutsinzidenz im Mittelfeld aller Provinzen liegt, während letztere die beiden ärmsten sind. In diesen Provinzen sind es wiederum die nun festgelegten drei Schwerpunkt-Sektoren, nämlich „Grund- und Berufsbildung“, „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“, sowie „ländliche Entwicklung“, in denen die diversen Instrumente der deutschen EZ eingesetzt werden.

Der von den deutschen Durchführungsorganisationen getragene Beitrag fügte sich bereits in den letzten Jahren sowohl sektoral als auch regional in die jetzt vom PARPA herausgehobenen Prioritäten ein. Allerdings sind mit der Erstellung des mosambikanischen Armutsbekämpfungsprogramms und mit der zunehmenden Bedeutung, die dieses Papier in der internationalen Zusammenarbeit - insbesondere für die Geberkoordination - mittlerweile einnimmt, einige Akzentverschiebungen zu beobachten. So lässt sich feststellen, dass die laufenden, insbesondere aber die neu geplanten Vorhaben zunehmend einen direkten Bezug zum PARPA herstellen und dass die Koordination sowohl der deutschen EZ-Instrumente als auch der Beiträge anderer internationaler Geber einen zunehmenden Stellenwert erhalten. Dies drückt sich zum Beispiel darin aus, dass die deutsche EZ im Zusammenhang mit der so genannten Fast Tracking Initiative der Weltbank bei der Grundbildung die Rolle des „leading donor“ übernehmen wird - angesichts der 46 nationalen und internationalen Geberinstitutionen in diesem Bereich und der schwachen mosambikanischen Implementierungskapazität eine wahrhaft nicht einfache Aufgabe.

Ein wichtiges neues Element der deutschen EZ in Mosambik wird auch die in Aussicht gestellte Teilnahme an Gemeinschaftsfinanzierungen (so genannten Basket-Finanzierungen) sein, wofür auch Sondermittel aus dem Aktions-Programm 2015 der Bundesregierung zum Einsatz kommen sollen. Perspektivisch wird sogar die Beteiligung an internationalen Programmen makro-finanzieller Unterstützung (Budgetfinanzierung) ins Auge gefasst. In der Tradition der deutschen EZ ist dies als Durchbruch zu vermerken, der sicherlich ebenfalls zugleich als Folge und Bedingung einer verstärkten Geberkoordination gesehen werden kann. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung wird in jedem Fall die Beachtung einheitlicher, abgestimmter Monitoring-Verfahren sein.

Die genannten wichtigen Akzentverschiebungen in der Zusammenarbeit mit Mosambik drücken sich auch in den Ende letzten Jahres fertig gestellten Sektorstrategiepapieren für den deutschen Beitrag aus.¹⁰ In ihnen soll sich praktisch die länderspezifische Übersetzung des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung wieder finden. Allerdings sind einige Schwachpunkte dieser Papiere anzumerken.

So wird zum Beispiel nicht eindeutig klar, um wessen Strategie es sich bei diesen Papieren handelt, um die mosambikanische oder die deutsche – auch nicht, wo strategische Vorstellungen gegebenenfalls voneinander abweichen. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass sie in erster Linie von Gutachtern der deutschen Durchführungsorganisationen erarbeitet wurden. Zwar wurde später die ursprünglich deutsche Fassung ins Englische übersetzt und mit den mosambikanischen Partnern abgeglichen, dennoch spiegeln die Texte unvermeidlich die institutionellen Sonderinteressen dieser Organisationen wider. Zum Teil vermitteln die Papiere den Eindruck, dass die bereits bestehenden deutschen Programme und Vorha-

¹⁰ vgl. „*Rural Development in Mozambique*“; „*Basic and Vocational - Technical Education in Mozambique*“; „*Economic Reform and Development of the Market System*“, Priority Area Strategy Papers, Maputo October 10, 2002

ben etwas zwanghaft in die Form einer Sektorstrategie gegossen werden sollen, so wird zum Beispiel nicht abgeleitet, weshalb es überhaupt zu den Sektorschwerpunkten gekommen ist, andererseits aber finden sich in ihnen doch wichtige strategische Überlegungen als Ausgangspunkte für neu zu formulierende bzw. geplante Vorhaben. Teilweise wiederum lesen sich die Schwerpunktstrategien fast wie Angebotsprospekte für die Leistungen der deutschen Durchführungsinstitutionen.

In Bezug auf die einzusetzenden Instrumente und Verfahren werden für alle der drei dargestellten Sektoren die „komparativen Vorteile“ des im deutschen Beitrag angewandten so genannten „Mehrebenenansatzes“ und das enge Zusammenwirken der vielfältigen Instrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hervorgehoben, womit zugleich deren Signifikanz begründet wird. Dabei beschränkt sich die deutsche EZ nicht - wie manche andere Geber - auf die Unterstützung bei der Konzipierung der Politik, die Finanzierung und anschließende Bewertung der Zielerreichung, sondern berät auch bei der Umsetzung der Programme, und dies auf der Mikro-, Meso- und Makroebene. Allerdings wird nicht diskutiert, dass hier ein Widerspruch zu dem im Aktionsprogramm 2015 eingeforderten und mehrfach unterstrichenen Prinzip der „ownership“ liegen kann. Dieser zeigt sich z.B. in der Behandlung der bereits erwähnten „Basket Finanzierung“ oder des möglichen Beitrags der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) zur Ausstattung von Entwicklungsfonds auf Provinz- und Distriktebene in den Strategiepapieren. Zwar werden diese für die Programme im Bildungs- und Ausbildungssektor und für ein zukünftiges Sektorprogramm „Ländliche Entwicklung“ angekündigt, aber gleichzeitig deutlich als Risiko kommentiert und einschränkend stets im Zusammenhang mit Bemühungen in der (personellen) Technischen Zusammenarbeit (TZ) gesehen. Es versteht sich von selbst, dass hier neben der beratenden deren kontrollierende Funktion jeweils mit einhergeht. Offenbar vertrauen die Autoren der Strategiepapiere weniger als die zuständige BMZ-Ebene auf die im Zusammenhang mit Gemeinschaftsfinanzierungen entwickelten

Monitoring-Verfahren, die von den bisher beteiligten Gebern angewandt werden. Wenn dies so ist, und zugleich die Fähigkeiten der mosambikanischen Partnerstrukturen zur „ownership“ gering geschätzt werden, sollte dies in den Strategiepapieren erwähnt werden. Denn um diese Situation zu ändern, muss sie zunächst offen und klar angesprochen und aufgezeigt werden, was getan werden muss, damit sie geändert werden kann.

Bewertung

Sieht man sich die öffentlichen Haushalte Mosambiks seit erstmaliger Vorlage eines PRSP (PARPA) an, lässt sich zweifellos eine deutliche Prioritätensetzung in den sozialen Sektoren Gesundheit und Bildung erkennen. So wurden von den gesamten 12.491 Mrd. MT (1999) bzw. 15.663 Mrd. MT (2000) und 21.158 Mrd. MT (2001) öffentlicher Ausgaben 1999: 6.895 Mrd. MT, 2000: 10.798 Mrd. MT und 2001: 14.006 Mrd. MT für so genannte PARPA-Prioritätssektoren, wie Erziehung, Gesundheit, Infrastruktur usw. ausgegeben. In Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausgedrückt waren das 1999: 13,3 Prozent, 2000: 18,3 Prozent und 2001 18,8 Prozent. Ob damit jedoch in absehbarer Zeit armutsreduzierende Wirkungen auftreten, muss abgewartet werden.

Skeptisch muss es stimmen, dass es trotz hoher ökonomischer Wachstumsraten nicht gelungen ist, ein breit gefächertes Wachstum mit Steigerungsraten gerade in armutsrelevanten Sektoren sicherzustellen. Im Gegenteil sind im landwirtschaftlichen Bereich, in dem der weitaus größte Teil der Bevölkerung sein Einkommen erwirtschaftet, die Wachstumsraten unterdurchschnittlich geblieben. Auch kann kein überproportionales Wachstum in den ärmeren Provinzen des Landes festgestellt werden. Auch wurde das angestrebte Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens nicht erreicht.

Der deutsche Beitrag zur Armutsreduzierung in Mosambik lässt eine bewusste Orientierung am mosambikanischen Armutsreduzierungsprogramm PARPA erkennen. Zudem sind Akzentverschiebungen hinsichtlich der An-

wendung neuer Instrumente (Gemeinschaftsfinanzierung) und der besseren Harmonisierung und Koordination der einzelnen bilateralen und weiterer internationaler Maßnahmen zu beobachten.

Es wäre jedoch wünschenswert, wenn die deutsche Seite bei gemeinsamen strategischen Überlegungen mit den mosambikanischen Partnern stärker auf Probleme der „ownership“ eingehen und sie bei der Fortschreibung der Strategiepapiere klar benennen würde. Die mosambikanische Regierung wird bei der Fortschreibung des PARPA verstärkt auf eine regionale und lokale Fokussierung achten müssen, wenn denn die Hoffnung aufgehen soll, dass sich bis zum Ende der jetzigen Planperiode im Jahre 2005 die bisher positive Entwicklung des Human Development Index auch in einer Veränderung der Produktivität der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und damit in einer signifikanten Verringerung der Armutsinzidenz in den einzelnen Provinzen niederschlägt. Bereits zum Ende des Jahres 2003 wird sich mit der Veröffentlichung der Zahlen aus der zur Zeit laufenden Haushaltsstudie zeigen, ob diese Hoffnung berechtigt ist. Da die deutsche EZ zur Messung der armutsrelevanten Wirkungen ihrer Maßnahmen auch die im PARPA vorgegebenen Indikatoren verwenden will, wäre damit zugleich auch die Möglichkeit der Einschätzung des deutschen Beitrages gegeben.

Der Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 wurde von der Fachgruppe „Kohärenz“ der GKKE erstellt.

Mitglieder der Fachgruppe sind:

Dr. Rudolf Buntzel-Cano, Ev. Entwicklungsdienst – EED

Dr. Hans Gsänger, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE

Dr. Hildegard Hagemann, Deutsche Kommission Justitia et Pax

Dr. Reinhard Hermle, Misereor

Bischof Dr. Rolf Koppe, Ev. Kirche in Deutschland (Vorsitz)

Dipl.-Ing. Hans Peter Merz

Dr. Alois Möller, Brot für die Welt

MinDirig a.D. Dr. Karl Osner

Pfr. Jürgen Reichel, Ev. Entwicklungsdienst - EED

Autoren der Beiträge:

Klaus Ebeling

Dr. Konrad Melchers

Dr. Bernhard Walter