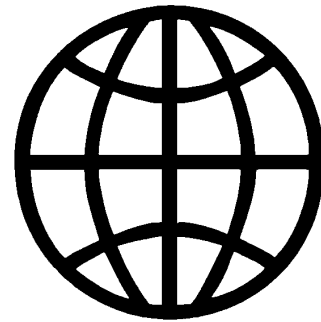


---

# Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

---



---

## Halbierung der extremen Armut

Der Beitrag des Aktionsprogramms 2015  
der Bundesregierung zu den Millenniumszielen

Dritter GKKE-Bericht

---

Schriftenreihe der  
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

---

Heft 35

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

---

Der Beitrag des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zu den Millenniumszielen. Dritter GKKE-Bericht. Herausgegeben von der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) Berlin/Bonn. Die Presseveröffentlichung erfolgte am 5. April 2004 vor der Pressekonferenz in Berlin.

Redaktion: Gertrud Casel / Dr. Jürgen Hambrink

Schriftenreihe der GKKE 35

ISBN 3-932535-77-4 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

1. Auflage April 2004

---

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: Justitia-et-Pax-Deutschland@dbk.de  
Internet: www.Justitia-et-Pax.de

# Inhalt

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 0   | Zusammenfassung  | 5  |
| 1   | Das Millenniumsziel der Armutshalbierung                     | 7  |
| 2   | Das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung im dritten Jahr | 11 |
| 2.1 | Generelle Einschätzung der Umsetzung des Programms           | 11 |
| 2.2 | Erwartungen der GKKE: Ein Sofortprogramm                     | 21 |
| 3   | Systemische Wirkungen des Aktionsprogramms                   | 23 |
| 3.1 | Handlungsebene Deutschland                                   | 23 |
| 3.2 | Internationale Handlungsebene                                | 28 |
| 3.3 | Handlungsebene Entwicklungsland                              | 34 |
| 4   | Fallstudien  | 37 |
| 4.1 | Politik im Wassersektor                                      | 37 |
| 4.2 | Armutsbekämpfung in Uganda                                   | 48 |
| 4.3 | Bolivien – Ende eines Modells?                               | 62 |



## 0 Zusammenfassung

1. Die Millenniumsziele, im Jahr 2000 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet, setzen dem entwicklungspolitischen Handeln eine klare Zeit- und Zielvorgabe. Bis zum Jahr 2015 soll es signifikante Verbesserungen in zentralen von Armut geprägten Lebenssituationen geben. Die Bundesregierung hat als ihren Beitrag zum Ziel, den Anteil extrem Armer an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 zu halbieren, das Aktionsprogramm 2015 aufgelegt. Das Programm wird seit nunmehr drei Jahren umgesetzt.
2. Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) sieht in dem Programm weiterhin einen innovativen Ansatz zur Verbreiterung der Armutsbekämpfung. Sie stellt jedoch mit Bedauern fest, dass es noch nicht gelungen ist, das Potential des Programms auszuschöpfen. Die Wirkungszusammenhänge bleiben vage; auch erschwert es die Form der Berichterstattung durch das BMZ, Fortschritte zu erkennen.
3. Die GKKE empfiehlt, das Aktionsprogramm durch ein Sofortprogramm zu beschleunigen und damit das Potential des Programms modellhaft auszuschöpfen. Diese Initiative sollte an die Schwerpunktsetzung des Programms in den vier Pilotländern Bolivien, Mosambik, Jemen und Vietnam anknüpfen.
4. Die GKKE sieht auch die Notwendigkeit, den seit Jahren stagnierenden Anteil direkter Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu erhöhen. Die Steigerung der Finanzmittel für Armutsbekämpfung konzentriert sich bisher auf indirekt wirkende Programme, in denen keine klare Eingrenzung der zu erreichenden Armen gelingt. Sie ist nur plausibel, wenn die Identifizierung der Armutssituationen erheblich verbessert wird.

5. Das Aktionsprogramm 2015 setzt nicht nur eine Agenda für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), sondern verlangt auch eine entwicklungspolitisch kohärente Gestaltung anderer Politikfelder. Dies sollte nicht nur als Frage der Koordination zwischen den Regierungsressorts gesehen werden, sondern auch als breitere Aufgabe der Politik. Die GKKE bedauert, dass weder die Millenniumsziele noch das Aktionsprogramm bislang im Deutschen Bundestag die erforderliche Aufmerksamkeit gefunden haben.

## 1. Das Millenniumsziel der Armutshalbierung

Das Ziel, den Anteil extrem armer Menschen an der Weltbevölkerung bis 2015 zu halbieren, zählt zu den Millenniumszielen der Entwicklung. Über sie hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 2000 einen breiten Konsens herbeigeführt. Die Diskussionen darüber gehen 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. Die Ziele sind nunmehr eine weltweit akzeptierte Referenzgröße mit klarer Zeit- und Zielvorgabe.

Von den ursprünglich sieben Millenniumszielen sind fünf der Sozialpolitik 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 – und in der Reihenfolge als erstes Ziel – wird im ökonomischen Kontext die Halbierung des Anteils absolut Armer an der Weltbevölkerung angestrebt. Als Vergleichsgröße gilt das Jahr 1990.

Ergänzt wurde der Katalog im Jahr 2001 durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen bei der Vorlage seiner „Road Map for the Implementation of the Millennium Declaration“ um ein achttes Ziel „Aufbau einer globalen Partnerschaft für die Entwicklung“. Damit einher ging eine Untergliederung der Ziele in 18 speziellere Zielvorgaben.

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 lediglich 27,30 Prozent.

Auch die vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) mit Bezug auf das Jahr 2003 publizierten Zahlen signalisieren günstige Trends. Sie gelten allerdings nicht weltweit, sondern sind auf einzelne Regionen beschränkt. Positiv ist die Entwicklung in Lateinamerika und Asien, während sie sich in Ländern Afrikas südlich der Sahara verschlechtert hat. Ob die Millenniumsziele erreichbar sind, erscheint also durchaus diskussionswürdig. Wie schon beim Ziel der extremen Armut, sind die Entwicklungen auch bei den übrigen Zielen nicht einheitlich. So hat UNDP sich bei der Vorlage des Human Development Reports 2003 sehr skeptisch geäußert. Hingegen hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen jüngst eher Zuversicht verbreitet.

Der vermeintliche Dissens löst sich dahin auf, dass es zusätzlicher Anstrengungen – in den Worten von UNDP: radikaler Änderungen – bedarf, um die Millenniumsziele zu erreichen. In diesem Kontext ist auch das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zu sehen, das das Kabinett bereits am 4. April 2001 verabschiedet hat. Es konzentriert sich auf das Millenniumsziel der Halbierung der extremen Armut und formuliert einen programmatischen Rahmen für den deutschen Beitrag zur Erreichung dieses Zieles.

Das Aktionsprogramm 2015 reklamiert die Überwindung der absoluten Armut als zentrale Aufgabe der deutschen Entwicklungspolitik. Es bezeich-



net die Armutsbekämpfung als „überwölbende Aufgabe deutscher Entwicklungspolitik“ und unternimmt den Versuch, den konzeptionellen Ansatz der Entwicklungspolitik als globaler Strukturpolitik für die Armutsbekämpfung zu erschließen. Damit verbreitern sich die entwicklungspolitischen Handlungsfelder entscheidend gegenüber dem bisherigen dominierenden Ansatz der Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe.

Die Kirchen haben das Programm bei seiner Verabschiedung begrüßt und sehen in ihm nach wie vor einen entwicklungspolitischen Zugewinn. Sie halten es für richtig, dass das Programm von einem weiten Verständnis armutsverursachender Faktoren ausgeht und Ansätze der Armutsbekämpfung entsprechend breit benennt. Ein solcher Ansatz sieht sich zwei Herausforderungen gegenüber. Einmal geht es darum, die Ansätze struktureller Armutsbekämpfung, die indirekt wirken, mit den Ansätzen direkter Armutsbekämpfung wirksam zu verknüpfen. Zum anderen kommt in diesem Konzept nicht nur dem Handeln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), sondern auch Handlungszusammenhängen anderer Ressorts entwicklungspolitische Relevanz zu. Entwicklungspolitisch kohärentes Handeln muss sich u.a. in der praktischen Gestaltung des Verhältnisses der Entwicklungspolitik zur Handels-, Agrar- oder Außenwirtschaftspolitik zeigen.

Für die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) ist die Frage nach der entwicklungspolitischen Kohärenz einer der leitenden Aspekte 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 und in der Verbindung direkter und indirekter Maßnahmen stellt.

Einen dritten Aspekt zur Bewertung des Erfolgs des Aktionsprogramms sieht die GKKE darüber hinaus in der Erhöhung der Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit 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.

Die Millenniumsziele sind insbesondere in ihrer Ursprungsform der Millenniumserklärung einfach und präzise formuliert und eine öffentliche Nachfrage, wie es mit der Zielerreichung voran geht, sollte eine klare Antwort finden. Allerdings wäre es ein Missverständnis, wenn man erwartete, die Millenniumsziele wären auch mit einfachen Mitteln zu erreichen. Eine nachhaltige Politik der Armutsüberwindung ist eine komplexe Aufgabe, die immer wieder neu zu bestimmen ist. Die GKKE sieht ihre Berichte als Beiträge zu einer notwendigen Debatte über die erfolgversprechenden Wege zur Erreichung der Millenniumsziele.

## 2. Das Aktionsprogramm 2015 im dritten Jahr

### 2.1 Generelle Einschätzung der Umsetzung des Programms

Zum zweitenmal hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) einen Zwischenbericht zum „Aktionsprogramm 2015 – Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut“ (AP 2015) vorgelegt. Diese Praxis ist zu begrüßen, schafft sie doch Voraussetzungen für eine genauere Einschätzung des Fortgangs des Programms. Der im März 2004 vorgelegte zweite Zwischenbericht folgt dem ersten Bericht nach knapp zwei Jahren und deckt damit einen überschaubaren Zeitraum ab.

Der Bericht ist anspruchsvoll aufgebaut. Er ist dem Verständnis von Entwicklungspolitik als globaler Strukturpolitik verpflichtet und folgt dem damit verbundenen Duktus in der Darstellung politischen Handelns. Für sich genommen, ist der Bericht ein aufschlussreiches Dokument über den programmatischen Zugriff im Bereich der Entwicklungspolitik. Als Bericht über die Umsetzung des Aktionsprogramms und die Erreichung der Millenniumsziele hat er jedoch nur begrenzte Aussagekraft.

Fortschrittsüberprüfung schwer möglich

Bedauerlich ist, dass die vom BMZ vorgelegten Dokumente zum Aktionsprogramm jeweils unterschiedlich gegliedert sind. Der Aktionsplan selbst benennt nach einer Erörterung des Begriffs und der Ursachen von Armut sowie der Ziele der Armutsbekämpfung zuerst drei Handlungsfelder (im 2. Zwischenbericht Handlungsebenen genannt) der Bundesregierung: „Internationale Strukturen“, „Strukturen in den Partnerländern“ sowie „Strukturen in Deutschland, Europa und den anderen Industrieländern“. Dann folgen zehn „Vorrangige Ansatzpunkte der Bundesregierung“ mit jeweils einer Zahl von Aktionen (insgesamt sind es 75 Aktionen), denen ein Kapitel

über „Allianzen gegen die Armut“ international und in Deutschland folgt. Den Schluss bilden Ankündigungen, wie das Aktionsprogramm umgesetzt werden soll.

Der erste Zwischenbericht gliederte sich ausschließlich nach den zehn „Vorrangigen Ansatzpunkten“ des Aktionsprogramms. Der zweite Bericht wählt jetzt wiederum eine andere Systematik. Im ersten Hauptteil des 2. Zwischenberichts werden Aktivitäten auf den drei Handlungsebenen Deutschland, Internationale Ebene und Entwicklungsländer dargestellt. Der zweite Teil des Berichts wendet sich zehn „Umsetzungsschritten in wichtigen Handlungsfeldern“ zu. Es handelt sich aber dabei nicht, wie die Zahl zehn nahe legt, um die zehn „Vorrangigen Ansatzpunkte“ des Aktionsprogramms. Handlungsfeld (nicht zu verwechseln mit den Handlungsebenen) besagt hier einen neuen Sammelbegriff für Aktivitäten.

Durch die unterschiedliche Systematik und die Begriffsänderungen wird es erschwert und teilweise unmöglich, nachzuvollziehen, ob und in welchem Umfang angekündigte Aktivitäten tatsächlich aufgegriffen wurden und wie es um den Stand der Realisierung bestellt ist. Unbefriedigend ist, dass über viele angekündigte Aktionen nicht berichtet wird. Es bleibt offen, was in den „Vorrangigen Ansatzpunkten“ geschehen ist, über die nur in Ausschnitten oder gar nicht berichtet wird.

So fehlt vor allem ein separater Abschnitt zum ersten „Vorrangigen Ansatzpunkt“ des Aktionsprogramms: „Wirtschaftliche Dynamik und aktive Teilhabe der Armen erhöhen“. Diese Lücke ist besonders gravierend, da die entwicklungspolitische Debatte zunehmend kritisiert, dass die internationale Strategie zur Umsetzung der Millenniumsziele und die Armutsreduzierungsstrategien der Entwicklungsländer (PRSPs) gerade die Bereiche von Wirtschaft und Beschäftigung vernachlässigen.

In diesem Zusammenhang überrascht auch, dass über keine Aktivitäten zur „verstärkten Nutzung moderner Informationstechnologien“ berichtet wird, obgleich im Dezember 2003 in Genf der erste Teil des Weltinformationsgipfels (WSIS) stattgefunden hat, dessen langfristige Bedeutung ähnlich hoch einzuschätzen ist, wie die großen Weltkonferenzen in den 90er Jahren und der Nachhaltigkeitsgipfel 2002 in Johannesburg.

Zwar finden sich Ausführungen zum zweiten „Vorrangigen Ansatzpunkt“ des Aktionsprogramms, dem „Recht auf Nahrung und Agrarreformen“ in anderen Teilen des 2. Zwischenberichts wie insbesondere bei der „Internationalen Handlungsebene“. Aber diese Darstellung ist unvollständig. Dienste für Kleinbauern, insbesondere Agrarberatung, kommen nicht mehr vor. Der Niedergang der ländlichen Entwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit wird durch das Aktionsprogramm 2015 offenbar nicht aufgehalten. Das 2002 in Rom gegründete „Globale Geberforum für Ländliche Entwicklung“, das von BMZ und FAO geleitet wird, ist selbst den meisten internationalen Agrarexperten unbekannt geblieben. Das BMZ stellt für die Leitung des Forums nur eine halbe Stelle zur Verfügung. Angesichts der Bedeutung dieses Ansatzpunkts für die Armutsbekämpfung ist eine zusammenhängende, transparente Berichterstattung über alle Bemühungen im Agrarsektor, insbesondere um Nahrungssicherung und Agrarreform, dringend geboten.

Ein weiteres Beispiel mangelnder Transparenz ist die Tatsache, dass der Zwischenbericht nicht darüber informiert, dass der Sondertitel für Pilotprojekte der Armutsbekämpfung im Jahr 2004 aufgehoben wurde. Die jährlich 40 Mio. € dieses aufgelösten Titels sollen nach Informationen der GKKE der Erhöhung der anderen für die Bekämpfung der Armut relevanten Titel zugeführt werden. Die GKKE sieht die Gefahr, dass damit die Möglichkeit der kurzfristigen Finanzierung innovativer Projekte weitgehend entfällt.

Begründungen, wie sie der GKKE genannt wurden, gehen dahin, dass sich die Kriterien für diese Aktivitäten als zu theoretisch und abstrakt erwiesen hätten. So sei das Kriterium nicht erfüllbar gewesen, dass Pilotmaßnahmen auf allen drei Handlungsebenen (Deutschland, Entwicklungsland internationale Ebene) hätten wirksam werden sollen. Weiter hätte die Gefahr bestanden, dass der Arbeitsstab nicht als Orientierungsinstanz für die gesamte Bundesregierung begriffen wird, sondern lediglich in seiner koordinierenden und titelführenden Rolle für den Sondertitel.

### Konzeptionelle Unschärfen

Die bisherigen Aktivitäten zur Realisierung der Millenniumsziele und der Umsetzung des Aktionsprogramms lassen konzeptionelle Unschärfen des Programms erkennen, die durch den sogenannten „erweiterten Armutsbegriff“ bedingt sind. Dieser Begriff erfasst nicht nur das Einkommen als Armutsindikator, sondern auch strukturelle Faktoren der Armut.

Es ist zweifellos richtig, dass sich Armutsbekämpfung nicht auf kurzfristige Maßnahmen zur Erhöhung des Einkommens der Zielgruppe der extrem Armen beschränken kann, weil weltwirtschaftliche Veränderungen wie z.B. der Verfall von Rohstoffpreisen oder eine Verschuldungskrise Einkommensgewinne von oft großen Teilen der Zielgruppe über Nacht wieder zunichte machen können. Kriege, vor allem Bürgerkriege und Kriegsherrentum sowie Naturkatastrophen führen meist zu noch größeren und breiteren Verelendungen. Ausbeuterische, korrupte und allgemein ineffiziente Regime bis hin zu zerfallenen Staaten verbreitern und vertiefen die Verarmung langfristig - nicht anders hohe Schuldenlasten, die Zerstörung der Umwelt und natürlicher Ressourcen. Schließlich hat die Globalisierung durch allgemeine wirtschaftliche Liberalisierung weltweit zu einer Vertiefung der Einkommensunterschiede zwischen Nutznießern dieser Form der Globalisierung und einer rasch zunehmenden Zahl von Marginalisierten geführt.

Einkommensverbesserungen, wie sie die Millenniumsziele für die extrem Armen vorsehen, werden also nur nachhaltig sein, wenn bei den genannten Rahmenbedingungen wesentliche Verbesserungen erreicht sind. Insofern stellt das Aktionsprogramm 2015 mit seinem Rekurs auf den entwicklungspolitischen Ansatz globaler Strukturpolitik eine notwendige Verknüpfung her. Dennoch gibt es im Aktionsprogramm drei konzeptionelle Unschärfen, die für die Umsetzung des Programms, wie sie der Zwischenbericht darstellt, erhebliche Probleme aufwirft:

- Besonders gravierend ist, dass das Aktionsprogramm und noch stärker der Zwischenbericht nicht mehr explizit zwischen direkten, zielgruppenorientierten Maßnahmen der Bekämpfung der Armut und indirekten, strukturbildenden Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Armutsminderung unterscheidet. Damit kann er die je spezifischen Wirkungsweisen nicht erfassen und versäumt es zu demonstrieren, wie durch indirekte Maßnahmen tatsächlich eine Armutsverringerung herbeigeführt wird.
- Das Aktionsprogramm differenziert praktisch nicht zwischen der Haupt-Zielgruppe der Millenniumserklärung, also den extrem Armen, deren Einkommen unter einem Dollar pro Tag liegt, und armen Bevölkerungsschichten mit höherem Einkommen.
- Schließlich werden bezüglich der „Aktionen“ keine Prioritäten gesetzt. Eine Rangfolge von Aktivitäten ist aber schon angesichts knapper Haushaltsmittel unerlässlich.

Diese undifferenzierte Vorgehensweise hat zur Folge, dass der Anteil der bilateralen EZ-Maßnahmen, der nach der Selbsteinschätzung des BMZ für die Armutsbekämpfung relevant sein soll, rapide wächst. Der Zweite Bericht der GKKE hatte darin schon im Vorjahr einen „Etikettenschwindel“ vermutet. Der Anteil armutsbekämpfender Maßnahmen des BMZ betrug

56% im Jahr 2001, 60% in 2002 und 82, 23% in 2003. Bei der Rahmenplanung des BMZ für 2004 ist er sogar noch weiter auf 88,19% gestiegen.

Hier ist ein Blick auf den Verlauf der drei Indikatoren aufschlussreich, nach denen das BMZ die Wirkung seiner Maßnahmen auf die Armutsreduzierung einschätzt. Das BMZ unterscheidet in der Statistik zwischen Maßnahmen der unmittelbaren und der übergreifenden Armutsbekämpfung. Zu den unmittelbaren Maßnahmen zählen:

- „Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung“ (SHA), bei der relativ strenge Zielgruppenkriterien angelegt werden. Es wird allerdings nicht zwischen der Hauptzielgruppe der Ärmsten und weiteren armen Bevölkerungsschichten unterschieden.
- „Sonstige Unmittelbare Armutsbekämpfung“ (SUA), bei der die Wirkung auf die Zielgruppe identifizierbar sein muss, und wozu u.a. soziale Grunddienste gerechnet werden.

Bei beiden Zuordnungen ist Voraussetzung, dass es sich um Vorhaben mit abgrenzbarer und unmittelbar erreichbarer Zielgruppe handelt. Diese Abgrenzung ist nicht gegeben bei der übergreifenden Armutsbekämpfung. Als armutsrelevant gilt hier – neben der vierten Kategorie der allgemeinen entwicklungspolitischen Ausrichtung, die bei nicht gegebener Kriterienerfüllung des Armutsbezugs angesetzt wird - , die

- „Übergreifende Armutsbekämpfung auf Makro- und Sektorebene“ (MSA).

Die drei Indikatoren der Armutsbekämpfung wurden ursprünglich für die Berichte über selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung geschaffen, die das BMZ bisher regelmäßig dem Bundestag erstattete. Die Indikatoren und das dafür eingerichtete und eingeübte Berichtssystem im BMZ stammen



also noch aus der Zeit vor dem Aktionsprogramm 2015. Sie passen nur näherungsweise auf das Wirkungsprofil der 75 geplanten Aktivitäten des Aktionsprogramms, bei denen es sich zum weit überwiegenden Teil um „strukturbildende“ und indirekte Maßnahmen der Armutsbekämpfung handelt. Der Verlauf zeigt folgendes Bild:

|           | 2004  |    | 2003  |    | 2002  |    | 2001  |    | 2000  |    |
|-----------|-------|----|-------|----|-------|----|-------|----|-------|----|
| Indikator | Mio € | %  | Mio € | %  | Mio € | %  | Mio € | %  | Mio € | %  |
| SHA       | 140   | 10 | 227   | 16 | 173   | 13 | 128   | 10 | 152   | 16 |
| SUA       | 246   | 18 | 395   | 27 | 264   | 20 | 245   | 20 | 131   | 14 |
| MSA       | 807   | 60 | 569   | 39 | 358   | 27 | 259   | 21 | 226   | 23 |

Quelle: BMZ 2003

In den Berichtsjahren 2000 – 2004 schwanken die beiden zielgruppenorientierten Indikatoren SHA und SUA zusammen um die 30 Prozent-Marke. Entsprechend hat sich der Anteil des Indikators für die „strukturelle Armutsbekämpfung“ von gut 20 auf 60 Prozent fast verdreifacht.

Wenn ein hoher Wirkungsgrad dieser Handlungsfelder bzw. der in Gang gesetzten Aktionen in diesem Bereich auf die Verminderung der Zahl der extrem Armen bis zum Jahr 2015 nachgewiesen werden könnte, wäre diese einseitige Schwerpunktsetzung konsequent und positiv zu beurteilen. Dies kann aber nach den Kriterien der Statistik nicht der Fall sein, denn sonst würden diese Aktivitäten zu den Indikatoren SHA und SUA gerechnet werden. Ihre Relevanz für die Armutsbekämpfung stellt das BMZ dadurch her, dass es Armutsbekämpfung zu einer „überwölbenden Aufgabe“ in der Entwicklungspolitik erklärt und darauf verzichtet, die Wirkung strukturbildender Maßnahmen genauer einzugrenzen.

Stattdessen erhalten nun fast alle Maßnahmen das Etikett der Armutsorientierung. Was bis vor kurzem noch „nachhaltige“, früher „zielgruppen-“ oder „grundbedürfnisorientierte“ Entwicklung genannt wurde, heißt heute

„Armutorientierung“, wobei im Unterschied zu früher „globale Strukturpolitik“, Umwelt- und Geschlechterpolitik sowie Friedens- und Sicherheitspolitik zusätzlich und pauschal zum Bestandteil der Armutorientierung erklärt werden. Die paradoxe Folge ist, dass dadurch die von der Millenniums-Erklärung ins Zentrum gerückte Zielgruppe der extrem Armen kaum zusätzliche direkte Unterstützung erhält, die jedoch weiterhin notwendig ist und etwa angesichts der Situation im Gesundheitsbereich vieler Länder auch dringlich wäre.

Die Unterbewertung direkter gegenüber indirekten Maßnahmen der Armutsbekämpfung lässt sich am Beispiel der Mikrokredite verdeutlichen. Mikrokredite an die Ärmsten nach dem inzwischen weltweit übernommenen Vorbild der Grameen-Bank in Bangladesh gehören zu den Maßnahmen, die direkt und relativ schnell die Einkommen der Kreditempfänger erhöhen und meist über die Ein-Dollar/Tag-Schwelle heben können. Es überrascht, dass ihnen im Aktionsprogramm keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird und auch nicht im Zweiten Zwischenbericht, obgleich die im September 2003 gegründete „Aktion 2015“ diesen Maßnahmetyp wieder prominent in die entwicklungspolitische Diskussion gebracht hat.

Die Förderung von Mikrokrediten und von „Finanzinstitutionen des informellen und semiformalen Bereichs“ erwähnt der Zwischenbericht nur im Zusammenhang der - vergleichsweise sehr geringen - Förderung der Entwicklungszusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und in einem Kasten zu „Mikrofinanzierung und Finanzsystementwicklung – ein Beitrag zur Armutsbekämpfung“. In welchem Umfang das BMZ die Vergabe von Mikrokrediten unterstützt, wird nicht mitgeteilt. Auch wird nicht der Frage nachgegangen, welchen quantitativen Beitrag eine rasche Ausweitung der Mikrokredite für die Verringerung der Zahl der extrem Armen haben könnte.

## Entwicklungspolitische Kohärenz

Der Zweite Zwischenbericht wurde innerhalb der Bundesregierung mit den Ressorts abgestimmt. Es wird auch auf eine Reihe von Aktivitäten eingegangen, bei denen nicht das BMZ, sondern andere Ministerien die Federführung haben, wie z.B. beim internationalen Handel, bei der Agrarpolitik und der Umweltpolitik. Aber es wird nicht transparent, welche konkreten, eigenständigen Aktivitäten einzelne Ressorts entfaltet haben und ob sie durch das Aktionsprogramm zu eigenen Aktivitäten angespornt wurden. Zum Stichwort Friedens- und Sicherheitspolitik werden sogar nur Aktivitäten genannt, bei denen das BMZ die Hauptrolle spielt (Krisenpräventionsnetzwerk des Entwicklungsausschuss der OECD, Stabilitätspakt Afghanistan, „Friedensinitiative“ der G8 im Zusammenhang des afrikanischen Erneuerungsprogramms NePAD). Zudem sind einige Ressorts, die ebenfalls internationale Kooperationspartner haben wie etwa das Bildungsministerium oder Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit gänzlich unerwähnt geblieben. Der Zwischenbericht kann also nicht für sich in Anspruch nehmen, eine kohärente Politik der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung darzustellen.

Gerade in der Rückschau auf das Jahr 2003 bleiben auch erhebliche Zweifel, inwieweit es gelungen ist, eine entwicklungspolitische Orientierung im Bereich des Handels zu gewinnen. Das Stichwort sind hier die WTO-Verhandlungen in Cancun. Dort trat die Bundesregierung unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) als Teil der Delegation der Europäischen Union (EU) auf. Allgemein wird das Scheitern von Cancun auf zwei Konfrontationslinien zurückgeführt:

- den Gegensatz zwischen den meisten Entwicklungsländern und der EU über die sogenannten Singapur-Themen, die z.B. die afrikanischen Länder keinesfalls auf der Agenda sehen wollten, die EU aber – und insbesondere auch die Bundesregierung – bis zuletzt kaum aufgeben wollte;

- die Konfrontation zwischen der neuformierten Gruppe von Entwicklungsländern der Gruppe der G20-plus mit der EU und den USA über die Agrarthemen.

Der Widerspruch zwischen der harten Haltung der EU und den Entwicklungsländern ist offenkundig, wie auch der Widerspruch dieser Position zu den im Aktionsprogramm erklärten entwicklungspolitischen Optionen. Obwohl es entwicklungspolitisch angezeigt gewesen wäre, hat sich die Bundesregierung z.B. nicht überzeugend dafür eingesetzt, dass die Singapur-Themen so behandelt wurden, wie es der „explizite Konsens“ von Doha es nahe gelegt hätte und wie die meisten Entwicklungsländer es favorisierten. Trotz offenkundiger Aussichtslosigkeit hat die EU mit Unterstützung der Bundesregierung darauf bestanden, dass mindestens zwei der Singapur-Themen auf der Agenda blieben. Nicht nur die nach dem Aktionsprogramm zu vermutende Position des BMZ ist hier ohne Wirkung geblieben – besonders beschwerlich ist es auch, dass der Eindruck entstand, das Votum des Deutschen Bundestags sei in dieser Hinsicht ohne Bedeutung für die von Deutschland mitgetragene Verhandlungslinie. Wegen ihres Sektoransatzes im Hinblick auf die Einheitlichkeit der Verhandlungsmaterie nicht unproblematisch, in der Sache jedoch überzeugend war die Baumwollinitiative des BMZ. Es bleibt abzuwarten, welche Konsequenzen sich daraus für eine Qualifizierung der weiteren Verhandlungen ergeben.

Auch in anderen Zusammenhängen sind Bruchlinien in der entwicklungspolitischen Positionierung verschiedener Ressorts zu erkennen. Dies gilt insbesondere für das BMWA, das z.B. in seinem der Globalisierung gewidmeten Wirtschaftsbericht 2002 eine Darstellung der Entwicklungspolitik gibt, die sich mit ihrer Kritik an der Praxis gegenwärtiger Entwicklungshilfe eher wie ein Kontrastprogramm zum BMZ liest. Einer konsistenten Darstellung entwicklungspolitischer Sachverhalte in der Öffentlichkeit ist das alles andere als förderlich.

Sperrig verhält sich das BMWA auch stets, wenn es um Exporte von Rüstungsgütern in Entwicklungsländer geht. Der vom BMWA vorgelegte Rüstungsexportbericht der Bundesregierung operiert hier mit einer Kategorie „klassischer Entwicklungsländer“ in der lediglich die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) und andere Länder mit niedrigem Einkommen (Other LICs) enthalten sind. Damit werden nicht nur alle international üblichen Standards übergangen, es wird auch fraglich, inwieweit die durch die Mitgliedschaft des BMZ im Bundessicherheitsrat angestrebte Entwicklungsverträglichkeit von Rüstungslieferungen überhaupt adäquat sichergestellt wird.

## 2.2 Erwartungen der GKKE: Ein Sofortprogramm

Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung stellt mit Bedauern fest, dass es bisher nicht in befriedigender Weise gelungen ist, das Aktionsprogramm auf die Bekämpfung der extremen Armut zu fokussieren. Die Diskussion konzentriert sich einseitig auf die indirekten, strukturbildenden Maßnahmen, ohne deren Wirkung konkret zu erfassen. Dieser Nachweis, den die OECD in ihrem letzten Prüfbericht der deutschen Entwicklungspolitik im Hinblick auf das Aktionsprogramm abverlangt hat, sollte nun mit Dringlichkeit geführt werden. Die Frage ressourcenorientierter direkter Hilfe wird nicht angemessen angegangen. Ihr relativ geringer Anteil, der weiterhin stagniert, muss deutlich gesteigert werden. Dabei kann es nicht darum gehen, vermeintlich traditionelle gegen neuere Konzeptionen auszuspielen. Es kommt vielmehr darauf an, deren Komplementarität zu stärken und eine überzeugende Verbindung direkter und indirekter Armutsbekämpfung zu entwickeln. Nur dann wird es möglich sein, die Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik auf das Millenniumsziel der Armutshalbierung stringent werden zu lassen. Daran aber hängt entscheidend die Erhöhung der Wirksamkeit der Hilfe.

Um diese Ausrichtung voran zu bringen, plädiert die GKKE für eine „Fast track-Initiative“ zur Armutsbekämpfung, die das vielschichtige Potential des Aktionsprogramms ausschöpft. Die GKKE hält es für naheliegend, ein solches „Sofortprogramm“ auf die vier Pilotländer des Aktionsprogramms zu konzentrieren. Es handelt sich dabei um Bolivien, Mosambik, Jemen und Vietnam. Diese vier Länder erlauben aufgrund ihrer unterschiedlichen Situationen mannigfache Kombinationen von Maßnahmen, neue Kooperationsformen verschiedener Akteure und eine differenzierte Verschränkung der unterschiedlichen Handlungsebenen. Eine derartige Konzentration könnte die Vagheit der bisherigen Programmgestaltung überwinden und zu nachweisbaren Ergebnissen der Politik der Armutsbekämpfung führen.

Mit Zustimmung nimmt die GKKE Überlegungen zur Kenntnis, die Berichtslegung zur Umsetzung des Aktionsprogramms neu zu gestalten. Die bisher dem Bundestag vorgelegten Berichte zur Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe sollen ersetzt werden durch im Zweijahresrhythmus zu erstattende Berichte zur Umsetzung des Aktionsprogramms und die Erreichung der Millenniumsziele. Die neue Qualität der Berichterstattung ist vor allem darin zu sehen, dass die Beteiligung des Parlaments erhöht wird. Bislang fehlt es sowohl an einem sichtbaren Konsens im parlamentarischen Raum über die Millenniumsziele wie auch an der unverzichtbaren streitigen Debatte über die Realisierung dieser Zielsetzung.

### 3. Systemische Wirkungen des Aktionsprogramms

Im Folgenden werden dem Aufbau des Zweiten Zwischenberichts folgend herausragende Berichtselemente aufgegriffen und bewertet, die sich mit der systemischen Wirkung des Programms auf den drei Handlungsebenen Deutschland, International und Entwicklungsland befassen.

#### 3.1 Handlungsebene Deutschland

- Nach Einschätzung des BMZ hat das „Dialogforum 2015“, das aus herausragenden Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens gebildet wurde, Tritt gefasst. Bei seinem zweiten Treffen am 1. Juli 2003 befasste es sich mit den Themen Handel, erneuerbare Energie und Wasser. Ein drittes Treffen fand am 24. März 2004 statt und befasste sich mit den Chancen der von den Vereinten Nationen angeregten Millenniumskampagne sowie mit Fragen der grünen Gentechnik. Beabsichtigt ist, dass im Dialogforum „Vereinbarungen für vielfältige gemeinsame Aktionen der von den Mitgliedern vertretenen Institutionen und der Bundesregierung getroffen“ werden, „um die Umsetzung der Ziele des AP 2015 voranzutreiben.“ So haben Mitglieder des Dialogforums ihre Bereitschaft erklärt, sich für die Kampagne „Fairer Handel“ einzusetzen und auf eine stärkere Medienpräsenz der Entwicklungsthematik hinzuwirken.
- Angesichts der angespannten Haushaltslage sind die Steigerungsraten der Zuschüsse an die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) beachtlich. Die Titelansätze der Förderprogramme dieser Träger wurden um insgesamt 14,4% von 381 Mill. € (2002) auf 436 Mill. € (2003) angehoben. Zusätzlich erhielten sie fast die Hälfte der Mittel aus dem Titel für Pilotvorhaben. Im Vergleich zu den kirchlichen Organisationen und politischen Stiftungen überproportional

aber von einem sehr niedrigen Niveau erhöhten sich die Zuwendungen an „Private Träger“ um 27% auf 25 Mill. €. Damit, so heißt es im Zwischenbericht, wurde bei diesen Organisationen ein „inhaltlicher Schwerpunkt“ im Bereich „Kleinstkredite für Einkommen schaffende Maßnahmen“ gebildet.

- Zum Stichwort „Allianzen mit der Privatwirtschaft“ nennt der Bericht in erster Linie „Kooperationen bei der Einführung von Sozial- und Umweltstandards, der Verbesserung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen sowie bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen“. Das BMZ hat einen „Runden Tisch Verhaltenskodizes“ mit Vertretern von Unternehmen, Gewerkschaften, NGOs und anderen Ministerien 2001 ins Leben gerufen. Ein weiteres Beispiel ist die „strategische Allianz mit dem über 100 Mitgliedsfirmen repräsentierenden Deutschen Kaffee-Verband, der sich der Entwicklung und Anwendung eines internationalen Verhaltenskodex für die nachhaltige Kaffeeproduktion zum Ziel gesetzt hat.“ Darüber hinaus wurde eine „langfristig angelegte Partnerschaft zwischen der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels (AVA) und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ initiiert. Ihr Ziel sind „einheitliche Auditierungs- und Zertifizierungsverfahren zur Einführung von Umwelt- und Sozialstandards in den Produktionsstätten von Lieferanten in den Kooperationsländern.“

„Derartige strukturbildende PPP-Vorhaben“, so heißt es im Zwischenbericht, „schaffen und sichern menschenwürdige Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten; sie leisten damit einen entscheidenden Beitrag zur Halbierung der weltweiten Armut bis 2015.“

- Zu einer „Aktionsprogramm 2015-Kampagne“, die den „Bekanntheitsgrad des Aktionsprogramms erhöhen“ soll, wird berichtet, dass am 17. Okt. 2003 die Website [www.aktionsprogramm2015.de](http://www.aktionsprogramm2015.de)



als „Plattform und zentrales Vernetzungsinstrument für alle Akteure des Aktionsprogramms freigeschaltet“ wurde. In die Öffentlichkeitsarbeit sollen verschiedene staatliche Einrichtungen und NGOs eingebunden sowie die „Instrumente und Akteure der entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit eingesetzt“, werden. Hervorgehoben wird dabei das Projekt „Perspektive 2015“ von VENRO.

- Aus den Informationsaktivitäten ragt die bundesweite Informationskampagne „fair feels good“ hervor, die im November 2003 gestartet wurde und das Ziel verfolgt, den „Fairen Handel als Beitrag zur Halbierung“ der Armut zu verdoppeln. Träger der Kampagne sind die „Verbraucher-Initiative e.V.“ und der Weltladendachverband. Ein „Forum Fairer Handel“ wurde gebildet, in dem die wichtigsten Fair-Handels-Akteure“ vertreten sind.
- Im Hinblick auf den Haushalt wird das von Bundeskanzler Gerhard Schröder bei seiner Regierungserklärung am 29. Oktober 2002 bekräftigte Ziel, die deutsche ODA-Quote bis zum Jahr 2006 auf 0,33 % des Bruttosozialprodukts zu erhöhen (von derzeit 0,29%), bestätigt.
- Organisatorische Veränderungen: Anfang 2003 wurde eine der einschneidendsten Organisationsreformen in der über 40jährigen Geschichte des BMZ durchgeführt, durch die die bilaterale, multilaterale und sektorale EZ-Administration auf der ministerialen Ebene enger verknüpft werden soll. Sie soll sich vor allem, wie der Zwischenbericht als Begründung erklärt, günstig auf die Umsetzung des Aktionsprogramms auswirken. In diesem Zusammenhang wurden auch als neue Managementinstrumente „Länderteams“ und „Thementeam“ gebildet, in denen Vertreter der Ministerien, staatlicher Durchführungsorganisationen, von NGOs und der Wissenschaft zusammenarbeiten. Vorerst wurden zu sechs Ländern Länderteams

gebildet. Das erste Thementeam ist für Soziale Sicherheit ins Leben gerufen worden. Zu Grundbildung und Wasser sollen weitere Thementeam folgen. Unerwähnt bleibt im Bericht, dass neben dem Koordinierungsreferat des BMZ für das Aktionsprogramm 2015 und dem Sektorreferat des BMZ für die Armutsbekämpfung die Position eines Beauftragten für die Umsetzung der Millenniumsziele auf Ministerialdirigenten-Ebene geschaffen wurde.

- Wirkungsmonitoring und Politikfolgenabschätzung (Poverty and Social Impact Analysis/ PSIA): Zu den Schlüsselthemen des EZ-Management gehört seit einiger Zeit der Wechsel von der Input- zur „Impactorientierung“ der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Bisher mangelt es aber an operationalen Methoden. Zu komplex sind die multikausalen und multidimensionalen Zusammenhänge zwischen Inputs und den Wirkungen der Outputs. Die von IWF und Weltbank entwickelte PSIA soll Abhilfe schaffen und dazu beitragen, „Politikreformen auf breiter Front stärker auf Armutsbekämpfung zu orientieren.“ PSIA soll für alle makroökonomischen und strukturellen Politikreformen verbindlich werden.

Auch KfW und GTZ haben, so der Zwischenbericht, Maßnahmen ergriffen, um ihr Wirkungsmonitoring zu verbessern. Die Auftragsbeziehungen zwischen BMZ und GTZ seien nach den Grundsätzen ergebnisorientierter Projektsteuerung neu gestaltet worden.

## Bewertung

Es ist verständlich, dass die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung große Erwartungen in das hochrangig besetzte „Dialogforum“ setzt. Dennoch drängt sich der Eindruck auf, dass es den bisherigen Treffen an konkreten, für die prominenten Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Runde umsetzbaren Aufgaben mangelt. Der Dialog im

geschlossenen Kreis ist sicherlich wichtig, bringt er doch bisher eher getrennte „Milieus“ zusammen, die unterschiedliches Vorwissen über entwicklungspolitische Fragen mitbringen und ermöglicht so Annäherung und Vertrauensbildung. Zur Belebung des Spitzengremiums könnte jedoch auch beitragen, den Dialog nicht nur hinter verschlossenen Türen zu führen, sondern ergänzend eine stärkere Einmischung in den öffentlichen Diskurs durch Erklärungen und demonstratives Handeln (z.B., wie schon teilweise angekündigt, im Zusammenhang der Fair Trade Kampagne) anzustreben.

Die Wertschätzung, die das BMZ der Arbeit der NGOs sowohl im Aus- wie im Inland entgegenbringt, ist sehr erfreulich. Allerdings offenbart sich in der Behandlung des „Arbeitskreises Armutsbekämpfung (AKA)“ eine widersprüchliche Praxis. Wurde der AKA noch im Aktionsprogramm als wesentliche Schnittmenge zwischen staatlicher und NGO-Arbeit gewürdigt, ist er inzwischen aufgelöst. Die GKKE hält dies für einen Schritt in die falsche Richtung.

Begrüßenswert ist der verstärkte Dialog mit der Wirtschaft zugunsten von Sozial- und Umweltstandards angesichts zunehmender sozialer und ökologischer Rücksichtslosigkeit aufgrund des globalen Konkurrenzdrucks und sich neoliberal gebender Leitvorstellungen. Angesichts unterschiedlicher und teilweise gegensätzlicher Interessen ist allerdings der Begriff „strategische Allianz“ irreführend und als operationales Ziel auch nicht befriedigend. Beteiligte NGOs und Gewerkschaften betonen, dass sie in Verhaltenskodizes keine Alternative zu einer verbindlichen staatlichen und internationalen Regelung sehen, sondern sie als Schritte auf dem Weg dahin betrachten. Die Wirtschaftsvertreter wiederum lehnen jede Art verbindlicher Regelung ab.

Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft dürfte zumindest keinen negativen Effekt auf die Armutsreduzierung haben. In den meisten Fällen ist

aber anzunehmen, dass dieser Effekt eher die Größenordnung von homöopathischen Dosen hat. So ist die Feststellung, dass die erwähnten PPP-Vorhaben „einen entscheidenden Beitrag zur Halbierung der weltweiten Armut bis 2015“ haben sollen, nicht nachvollziehbar, zumal sich die Halbierung der Armut auf die extrem Armen bezieht.

Sehr positiv ist, dass sich zum ersten Mal das BMZ und darüber hinaus weitere Ministerien wie vor allem BMVEL und BMU ernsthaft beim Thema „Fair Trade“ engagieren, dessen Marktanteil in Deutschland noch gering ist im Vergleich etwa zu den Niederlanden. Aus NGO-Kreisen, die an der Informationskampagne beteiligt sind, werden Ziele und Aktivitäten grundsätzlich positiv eingeschätzt. Kritik wird an dem „hedonistischen Ansatz“ geübt, der sich in Slogans wie „Ich will mehr“ oder „Konsum gegen Armut“ äußert, sowie an dem „sexistischen Unterton“ in der ersten Plakatserie, die ein Frauenfoto mit dem Slogan „Ich mach’s mit Genuss“ enthält.

Ob die ohne ausreichende Mitarbeiterkonsultation durchgesetzte Reorganisation des BMZ eine positive Wirkung haben wird, muss sich noch erweisen. Kompetenzüberschneidungen allein schon zwischen den beiden Armutsbekämpfungsreferaten im BMZ und dem Beauftragten für die Millenniums-Ziele sind kein ermutigendes Beispiel für eine effiziente Organisation.

### 3.2 Internationale Handlungsebene

- Mitgestaltung internationaler Verhandlungsprozesse: Ausgehend von der Einschätzung, dass die internationalen Verhandlungsprozesse zu den „zentralen Bereichen einer umfassenden Politik der Armutsbekämpfung“ gehören, beschreibt der Zwischenbericht:

- Ergebnisse des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im September 2002,
- die geplante Internationale Konferenz für Erneuerbare Energie Anfang Juni 2004 in Bonn,
- die Zweite Internationale Konferenz zur Frühwarnung von Naturkatastrophen (EWCII),
- Aktivitäten zum Klimaschutz,
- ein von der FAO betreutes „Geberforum für Ländliche Entwicklung“, dessen Sekretariat seinen Sitz in Bonn aufgeschlagen hat,
- die Beratungsgruppe für internationale Agrarforschung (CGIAR) mit 16 internationalen Forschungszentren,
- eine Resolution der Suchstoffkommission der Vereinten Nationen zu Alternativer Entwicklung bei der Drogenkontrolle,
- die VN-Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation, bis hin schließlich zur
- „Biosafety Capacity Building Initiative“.
- Mitgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit der EU: Der Bericht geht zuerst auf die „Verbesserung der Verfahren und Instrumente“ der EU-EZ ein. Hervorgehoben wird, dass die Entwicklungspolitik in den neuen Verträgen als eigenständige gemeinschaftliche Politik „fest verankert“ sei. Die Bundesregierung habe an den umfassenden konzeptionellen und institutionellen Reformen im Jahr 2000 maßgeblich mitgewirkt. Dadurch sollen schwerwiegende Män-

gel behoben werden wie langsame Entscheidungs- und Umsetzungsverfahren, Qualitätsmängel, intransparente Verfahren und Kompetenzstreitigkeiten.

Zum Thema „Reform der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik“ wird der von deutscher Seite geförderte Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik durch die Entkoppelung der direkten Subventionen von der Produktion hervorgehoben. Das sichere „langfristig die Zukunftsfähigkeit der EU-Landwirtschaft“ und wirke sich „positiv auf die Verringerung der extremen Armut aus“, heißt es im Zwischenbericht. Nicht erörtert wird in diesem Zusammenhang, warum bei solchen positiven Wirkungen dann die Agrarverhandlungen in Cancún und damit die ganze WTO-Ministerkonferenz gescheitert sind.

- Harmonisierung von Geberpraktiken: Es wird berichtet, dass nach zwei Jahren intensiver Diskussion in der OECD eine Plattform erarbeitet worden sei, die „Effizienz und Effektivität der Zusammenarbeit steigern und Transaktionskosten senken“ würde. Gleichzeitig wird „als sehr wichtig“ betont, dass Harmonisierung nicht Standardisierung von Verfahren bedeute, sondern ein Beitrag zu praktikablen, verschlankten und partnerorientierten Lösungen sei. Damit, so heißt es weiter, könnten „komparative Vorteile“ bewährter Instrumente gewahrt, weiter genutzt und fortentwickelt werden.

Beim DAC-High-Level-Meeting im April 2003 stellte Bundesministerin Wieczorek-Zeul einen „Aktionsplan Harmonisierung von Geberpraktiken in der Entwicklungszusammenarbeit“ vor, dessen Umsetzung von einem „Harmonisierungsbeauftragten“ gesteuert werde.

- HIPC II-Initiative: Für 27 Länder sind inzwischen Entlastungen des Schuldendienstes beschlossen worden. Vollständig vollzogen wurde die Entschuldung bei acht dieser Länder (Uganda, Bolivien, Mosambik, Tansania, Burkina Faso, Mauretanien, Mali und Benin),

die den Vollendungspunkt von Reformauflagen erreicht haben. Nach Weltbank/IWF steigen die prognostizierten Sozialausgaben in diesen Ländern um 60% von 5,8 Mrd. US\$ im Jahresdurchschnitt 1999/2000 auf 9,2 Mrd US\$ im Jahresdurchschnitt 2002 - 2005.

- Internationales Insolvenzverfahren: Es wird eingestanden, dass die Anstrengungen der Bundesregierung bzw. des BMZ gescheitert sind, dieses im nationalwirtschaftlichen Kontext übliche, faire Entschuldungsverfahren auch auf internationale Schulden anzuwenden. Dennoch will sich die Bundesregierung, so der Bericht, weiter aktiv um die Einführung eines internationalen Insolvenzrechts bemühen. Favorisiert werden international der „Code of Good Conduct“ und die „Collective Action Clause“.

## Bewertung

Auch ohne PSIA ist die Relevanz einiger Aktivitäten für die Armutsbekämpfung bekannt. Einen starken Zusammenhang, gibt es vor allem bei einem Frühwarnsystem vor Naturkatastrophen und bei den CGIAR-Forschungszentren. Der Zwischenbericht nennt diese Aktionsfelder aber eher cursorisch. Naturkatastrophen treffen in der Regel nicht nur die ärmsten Menschen besonders hart, sondern stürzen auch Bessergestellte in extreme Armut. Ein wirksames Frühwarnsystem kann zwar nicht den Anteil der Armen verringern, aber verhindern, dass er infolge von Naturkatastrophen nicht oder nicht wieder größer wird.

- Die CGIAR-Zentren haben große Züchtungserfolge erzielt, ohne die Ernährungssicherung und Armutsbekämpfung noch schwieriger wären. Auch wegen des bedrohlichen Trends der Privatisierung der Agrarforschung und ihrer zunehmenden Einschränkung durch geistige Eigentumsrechte, die bis in den Grundlagenbereich hineinragen, kommt der öffentlichen Agrarforschung eine große Bedeutung zu.

Darüber hinaus ist CGIAR von seiner Grundkonstruktion ein wichtiges Beratergremium. Es folgt aber leider dem Trend der Zusammenarbeit mit der Privatindustrie und dem Streben nach Patentrechten. Das widerspricht dem ursprünglichen Geist der freien Bereitstellung von vielversprechenden Zuchtlinien an nationale und regionale Agrarforschungsinstitute sowie an die Bauern selbst. Dieser Linie müssen die Zentren wieder folgen. Dazu müssen sie besser finanziert werden. Die Beteiligten und Interessenvertreter („stakeholder“) müssen mehr Mitbestimmungsrechte erhalten.

- Einige Aktivitäten mit beträchtlicher Relevanz für die Überwindung extremer Armut sind derzeit gescheitert wie die WTO-Agrarverhandlungen und die Einführung des internationalen Insolvenzverfahrens. Die HIPC-Initiative hat zwar bei den Ländern, die den Vollzugspunkt erreicht haben, eine wirksame Entlastung gebracht. Aber dabei gelten Länder als „entschuldet“, die mit den verbliebenen Schulden bis Anfang der 70er Jahre noch als überschuldet eingestuft worden wären. Die Nachhaltigkeit der Entschuldung ist also nicht gesichert. Angesichts knapper Mittel besteht die Gefahr, dass die Entschuldungsmaßnahmen verdünnt werden. Darüber schweigt der Zwischenbericht.
- Die jüngsten Reformen der EU - z.B. die Abschaffung des Rats der Entwicklungsminister und möglicherweise auch des EU-Kommissars für Entwicklungspolitik - bedrohen die Eigenständigkeit und Bedeutung der EU-Entwicklungspolitik. Darüber hinaus versucht die EU-Kommission neuerdings die Nichtregierungsorganisationen für ihre Sicherheitspolitik zu instrumentalisieren.
- Die EU-Agrarreform hat noch keine entwicklungspolitische Bedeutung. Die „Entkoppelung“ direkter Subventionen von der Produktion birgt große Gefahren für die Entwicklungsländer, auf die der Zwischenbericht gar nicht eingeht.



- Bei der Fischerei am wichtigsten ist der „Integrierte Rahmen für partnerschaftliche Fischereiabkommen.“ Er soll endlich die Überfischung der Küstengewässer beenden und Kompensationen an Projekte für arme Fischer binden.
- Harmonisierung der Geberpraktiken mit dem Ziel, die zahlreichen Parallelstrukturen in der Entwicklungszusammenarbeit und die damit verbundene Ineffizienz des Gesamtsystems abzubauen, ist eine besonders dringende Reformaufgabe. „Empowerment“ der „Nehmerseite“ bleibt sonst ein unerfüllter Wunsch. Aber hinter dem Satz „komparative Vorteile bewährter Instrumente“ verbirgt sich der Wunsch, die Parallelstrukturen zu erhalten. Nach der Logik der „komparativen Vorteile“, soll nicht der Abbau, sondern der „kontinuierliche Ausbau der deutschen Präsenz und Kompetenz in den Ländern“ „länderspezifische Harmonisierungsansätze“ fördern. Das widerspricht der erklärten Absicht, das „Empowerment“ der „Nehmerseite“ zu unterstützen.
- Die gegenüber dem Insolvenzverfahren bevorzugte „Collective Action Clause“ führt nicht zu einer grundlegenden Sanierung der Schuldnerländer. Denn sie bedeutet, dass ein Entschuldungszug nur so schnell fahren kann wie sein langsamster Wagen. Das heißt: Die Bremser von Entschuldungen diktieren den Prozess.
- Die Hauptkritik an den dargestellten Aktivitäten muss sich aber darauf richten, dass deren große Mehrheit keine nennenswerten Auswirkungen – weder positiv noch negativ – auf die Verringerung extremer Armut im Zeitraum bis 2015 hat. Der Bericht kann solche Auswirkungen jedenfalls nicht plausibel machen. Auch PSIA ist offenbar noch nicht so weit gediehen, solche Wirkungen zumindest qualitativ nachzuweisen.

### 3.3 Handlungsebene Entwicklungsland

- Stärkung der Ownership der Kooperationsländer bei der Politikgestaltung: Unter der Überschrift „Ownership“ der Kooperationsländer spricht sich der Bericht entschieden für eine weitergehende Förderung der Armutsreduzierungsprogramme (PRSPs) aus. Damit sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) besser in diese Strategien einpassen kann, wurden zwei bedeutsame Reformmaßnahmen ergriffen:
- Verpflichtungsermächtigungen (VE) der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) und der Technischen Zusammenarbeit (TZ) sollen deckungsfähig werden, d.h. je nach Bedarf in den PRSP - Programmen flexibel angewandt werden. Erstmals wird dafür im Haushalt 2004 ein Rahmen von 50 Mill. € geschaffen.
- Programmfinanzierung: Zunehmend soll sich die deutsche EZ in Zukunft an Programmen und programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen mit anderen Gebern beteiligen. Programmorientierung bedeutet, dass sich die deutsche EZ in meist sektorale Entwicklungsprogramme einfügt, die von der Partnerregierung bestimmt und gesteuert werden.

Als Beispiel für diesen Ansatz wird das Pilotland Vietnam dargestellt, das allerdings schon in der vergangenen Dekade die Millenniumsziele weitgehend erreicht hat, insbesondere den Anteil der extrem Armen von 58% im Jahr 1990 auf 32% bis Ende 2002 vermindern konnte.

Von der Fortentwicklung der „Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung“ (NePAD) wird berichtet, dass die kurz bemessenen Zeitziele zwar nicht eingehalten werden konnten, dass aber mit der Benennung der sieben Mitglieder des Leitungsgremiums des entwicklungspolitischen Überprü-

fungsmechanismus (African Peer Review Mechanism/APRM) die Voraussetzungen für diese eigenständigen Überprüfungen geschaffen wurden. Die ersten Kandidaten für „Peer Reviews“ sind Ghana, Kenia, Mauritius und Ruanda. Insgesamt 16 Staaten wollen sich bisher diesem Prozess unterziehen.

- Von herausragender Bedeutung sind auch die afrikanischen Anstrengungen um eigene friedentiftende und friedensichernde Kapazitäten. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass die deutsche Regierung maßgeblich dazu beigetragen hat, dass beim Evian-Gipfel der G8 im Juni 2003 ein Plan verabschiedet wurde, diese afrikanischen Bemühungen zu unterstützen. Der Bau und die Ausstattung eines der beiden regionalen „Peacekeeping-Ausbildungszentren“ in Afrika, das „Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre“ (KA IPTC) in Accra/Ghana, wurde mit deutschen Mitteln finanziert.

## Bewertung

Zwar mehren sich Stimmen, die kritisieren, dass es den PRSP - Programmen an Einkommen schaffenden Aktivitäten und damit direkten Maßnahmen zur Verringerung der Armut und ganz besonders der extremen Armut mangle. Dennoch kann unterstellt werden, dass die Förderung der PRSP-Programme einen relativ hohen Wirkungsgrad bei der Verringerung der extremen Armut hat. Insofern ist die Förderung dieser Programme sehr positiv zu beurteilen.

Dies gilt vor allem auch für die Ankündigung einer Zunahme von programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen. Allerdings ist hier das Ausgangsniveau im Vergleich zu anderen Ländern, insbesondere den Niederlanden, skandinavischen Ländern, Großbritannien und inzwischen auch der EU sehr niedrig. Die meisten Länderreferate im BMZ und auch die Durchführungsorganisationen KfW und GTZ beurteilen den Prozess zu-

rückhaltend bis skeptisch, wie es auch in den weiter oben dargestellten widersprüchlichen Aussagen zur „Harmonisierung von Geberpraktiken“ zum Ausdruck kommt.

Das bestätigt eine vom Inspektionsreferat des BMZ in Auftrag gegebene Evaluierung des deutschen Beitrags an den PRSP - Prozessen in sechs Ländern: Bolivien, Honduras, Mauretanien, Sambia, Tansania und Vietnam. Die Mehrzahl der Teilstudien (insbesondere die Studien zu Tansania und Sambia) lobt nicht „die umfassende Präsenz“ der deutschen EZ und ihre „komparativen Vorteile“ gegenüber anderen Gebern, wie im Zwischenbericht geschrieben wird, sondern kritisiert vielmehr die deutschen EZ-Parallelstrukturen in den meisten untersuchten Ländern und deren mangelnde Fähigkeit, sich in Programmkoordinationen einzufügen und dabei eine maßgebliche Rolle zu spielen.

Friedenssicherung und bessere Regierungsführung sind besonders in Afrika von höchster Priorität, damit Armutsreduzierungsprogramme in einigen Ländern überhaupt möglich werden und in den meisten Ländern nachhaltig bleiben. Insofern ist aus Gründen der Armutsbekämpfung die Unterstützung besonders des APRM und des Friedensaktionsplans von NePAD sowie der Afrikanischen Union sehr positiv zu beurteilen.

## 4 Fallstudien

### 4.1 Politik im Wassersektor

Im Dezember vergangenen Jahres beschloss die UN-Vollversammlung, zum zweiten Mal seit den achtziger Jahren eine Wasserdekade (2005-2015) auszurufen. Dieser Beschluss ist als Aufforderung und Erinnerung an die Staatengemeinschaft zu verstehen, dass in der für die Armutsbekämpfung strategischen Wasserfrage besondere und dauerhafte Anstrengungen notwendig sind, um die beim UN-Millenniumsgipfel 2000 vereinbarten Entwicklungsziele zu erreichen: Bis 2015, so verpflichteten sich damals die Staats- und Regierungschefs, sollte der Anteil der Menschen ohne ausreichenden Zugang zu sicherem, sauberem Trinkwasser halbiert werden (Zielvorgabe 10). Beim Weltgipfel nachhaltige Entwicklung WSSD in Johannesburg 2002 wurde zusätzlich vereinbart, bis zum selben Jahr auch die Zahl der Menschen ohne Zugang zu sanitären Einrichtungen auf die Hälfte zu reduzieren. Die Einlösung dieser Zusagen ist eine entscheidende Vorbedingung dafür, dass auch andere Millenniums-Entwicklungsziele erreicht werden wie die Verringerung der Armut und die Verbesserung der Gesundheit. Auch die Vorgaben im Bildungsbereich sind unerreichbar, so lange Millionen Kinder und junge Frauen wegen der täglichen Notwendigkeit, Wasser zu holen, dem Unterricht fern bleiben.

Ein Fünftel der Menschheit, mehr als eine Milliarde Menschen, hat gegenwärtig zu wenig, oft teures und gesundheitsgefährdendes Trinkwasser, doppelt so viele haben keine zureichenden sanitären Einrichtungen. Die meisten von ihnen leben in Süd- und Südostasien sowie in Afrika südlich der Sahara, wo mehr als 40 Prozent der Menschen keinen ausreichenden Zugang zu Wasser haben. Neun von zehn Menschen ohne ausreichende Versorgung leben in ländlichen Gebieten. Mit dem raschen Wachstum der Städte wird allerdings der Bedarf in den städtischen Ballungszentren in Zukunft rasch wachsen.

Die Herausforderungen sind groß: Um die Ziele zu erreichen, müssen Tag für Tag 280.000 Menschen einen Wasseranschluss, 384.000 Menschen Zugang zu einer Toilette erhalten. Schnelle Lösungen sind notwendig, da jedes Jahr Millionen Menschen, vor allem Kinder, durch verseuchtes Trinkwasser krank werden, Tausende sterben. Schon 2001 stellte Gro Harlem Brundtland, Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation WHO fest: „Wir können uns den Luxus nicht leisten, auf große Infrastrukturinvestitionen zu warten. Das macht keinen Sinn, ist nicht akzeptabel und ignoriert die unmittelbaren Prioritäten der Bedürftigsten.“

#### Voraussetzungen für eine armutsorientierte Wasserpolitik

Trotz erheblicher Anstrengungen und einiger Erfolge in den vergangenen Jahrzehnten konnte der Ausbau von Wasserver- und Abwasserentsorgung mit der wachsenden Weltbevölkerung nicht Schritt halten. In der ersten UN-Wasserdekade in den achtziger Jahren, die unter dem Motto „Wasser für alle“ stand, erhielten zwar 1,6 Milliarden Menschen Zugang zu Trinkwasser, viele davon in ländlichen Regionen. Doch die Strategie war vielfach nach dem Vorbild der Industrieländer vorrangig auf aufwändige Infrastrukturmaßnahmen ausgerichtet und damit für überschuldete Regierungen in den Ländern des Südens auf Dauer nicht bezahlbar. In den neunziger Jahren standen Versuche im Vordergrund, private Investoren zu mobilisieren, um die Finanzierungslücke zu schließen und Effizienz und Management zu verbessern. Auch einige Verfechter dieser Strategie, etwa die Weltbank und globale Versorgungskonzerne, haben inzwischen eingestehen müssen, dass damit die Armen nicht erreicht werden.

Häufig wurde und wird in der multi- und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit nach dem „Blaupausen-Modell“ verfahren, etwa der Umsetzung von Vorbildern aus den Industrieländern oder dem Konzept der „Public Private Partnership“, das nach dem Energie- oder dem Transportsektor zunehmend auch im Wassersektor eingeführt wurde. Oft handelt es sich dabei um Prestigeprojekte oder es werden ideologisch geprägte Vorgaben

oder wirtschaftliche Eigeninteressen gegenüber den Partnerregierungen in den Ländern des Südens durchgesetzt – mit begrenztem Nutzen gerade für die ärmeren Bevölkerungsgruppen.

Aus den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte kristallisieren sich eine Reihe von Bedingungen für die Politik im Wassersektor heraus, um gezielt die Versorgung der Armen zu verbessern:

- Nötig ist zum einen mehr Geld. Die Weltbank etwa spricht von einer Verdoppelung der erforderlichen Investitionen. Wie viel Geld wirklich benötigt wird, hängt allerdings ab von den Lösungsstrategien und den konkreten Maßnahmen.
- Eine zentrale Rolle spielt dabei unter anderem die Technologie: Statt wasser- und kapitalintensiver Großtechnologie nach dem Modell der Industrieländer sind für einkommensschwache städtische Siedlungen und ländliche Regionen low-technology Lösungen in der Regel sehr viel geeigneter – und bezahlbarer.
- Mindestens ebenso wichtig wie Investitionen in die Infrastruktur sind der Aufbau von Institutionen, Capacity Building und Good Governance, um eine armutsorientierte Verwendung von Mitteln und eine funktionierende, effiziente Versorgung sicherzustellen.
- Da für ausländische Konzerne die Versorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen kaum gewinnbringend ist und ein einheimischer privater Sektor oft nur ansatzweise existiert, bleibt die Hauptverantwortung für die Verbesserung der Versorgung, insbesondere in den Städten, beim öffentlichen Sektor, der in vielen Fällen allerdings reformiert werden muss, um diese Aufgabe erfüllen zu können.
- Für eine sozial und wirtschaftlich nachhaltige Versorgung sind zudem Partizipation bei Planung und Entscheidungen und lokale „Ownership“ unerlässlich.

Die besten Erfolgsaussichten, so zeigen zahlreiche Beispiele, hat ein „Bottom up - Ansatz“, bei dem ausgehend von einer sorgfältigen Bestandsaufnahme lokaler Bedürfnisse und Möglichkeiten angepasste, flexibilisierte und selbstbestimmte Lösungen entwickelt und umgesetzt werden. Zudem sollten die knappen öffentlichen Entwicklungsgelder gezielt für jene Bereiche und Länder eingesetzt werden, die zu arm sind, um anderweitig interne Finanzen, etwa durch Steuern oder kostendeckende Gebühren, oder externe Kredite und Investitionen zu mobilisieren. Dementsprechend betont die Resolution der Europa-Parlaments vom September 2003 zum geplanten EU-Wasserfonds „die Notwendigkeit, dass lokale öffentliche Institutionen bei ihren Bemühungen unterstützt werden, ein innovatives, partizipatorisches und demokratisches System eines öffentlichen Wassermanagements zu etablieren, das effizient, transparent und reguliert ist und das die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung respektiert, um die Bedürfnisse der Menschen zu befriedigen“.

#### Deutsche Entwicklungspolitik im Wassersektor

Für die bundesdeutsche Entwicklungspolitik hatte der Wassersektor erklärtermaßen auch schon vor der UN-Millenniumserklärung einen hohen Stellenwert, ebenso die Armutsorientierung. Seit Jahren liegt der Anteil der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeits-Mittel (EZ) für den Wassersektor über dem Durchschnitt aller Geber von ca. 6 Prozent, bilateral stellt Deutschland nach Japan den zweitgrößten Betrag für Projekte im Wassersektor bereit. Mit der Internationalen Süßwasserkonferenz im Dezember 2001 in Bonn zeigten Umwelt- und Entwicklungsministerium Flagge und setzten Maßstäbe für eine partizipatorische, wenn auch für die Regierungen nicht bindenden Formulierung von Politik im Wassersektor.

Mit ihrem Sektorkonzept „Siedlungswasserwirtschaft“ vom Mai 1996 hatte das BMZ eine Anpassung an den herrschenden Diskurs vollzogen, wie er insbesondere durch die Weltbank seit Anfang der neunziger Jahre vorgegeben wurde: Strukturanpassungs- und Sektorreformprogramme sollen



die Beschränkung staatlicher Intervention auf Kernbereiche öffentlicher Aufgaben vorantreiben. Dadurch werde Raum geschaffen für Professionalisierung, Kommerzialisierung, Dezentralisierung und Privatisierung, die durch sozial- und ordnungspolitische Rahmenbedingungen flankiert und wenn notwendig, etwa bei „Marktversagen“, abgedeckt werden sollen. Prinzipien wie Wasser als Wirtschaftsgut und sozialverträgliche Kostendeckung fanden nun Eingang in die Konzeption, die bis heute der EZ-Politik im Wassersektor zugrunde liegt.

Als vorrangige Zielgruppen werden wirtschaftlich und sozial schwache Bevölkerungsschichten in ländlichen und städtischen Gebieten, insbesondere auch Frauen, genannt. Um ihren Zugang zu einer geregelten Wasserver- und Abwasserentsorgung zu verbessern, betont der 2. Zwischenbericht zur Armutsbekämpfung, den das BMZ am 10. März vorlegte, drei Schwerpunktbereiche:

Erstens die Stärkung der institutionellen Rahmenbedingungen gesetzlicher und institutioneller Art. „Deutschland setzt hier vor allem auf Beratung der Sektorreformen, um die öffentliche und staatliche Versorgung mit Beteiligung des privaten Sektors effizienter zu gestalten und so die Wasserversorgung aller Bevölkerungsgruppen besser zu gewährleisten.“

Zweitens die Verbesserung der Versorgung im städtischen Bereich, vor allem durch Ausbau oder Sanierung maroder städtischer Wasserver- und Abwasserentsorgungsnetze. Durch sozialverträgliche Tarifsysteme soll dabei auf ärmere Bevölkerungsschichten Rücksicht genommen werden, durch die Erprobung kostengünstigerer Technologien und die Einbeziehung der Privatwirtschaft der Preis der Wasserversorgung sinken.

Drittens eine bessere Versorgung im ländlichen Raum, wobei Nutzerpartizipation, Kostendeckung, dezentralen Ansätzen sowie kostengünstigen innovativen Konzepten eine wesentliche Rolle zugewiesen wird.

Während eine umfassende Beteiligung des privaten Sektors, implizit auch ausländischer Versorgungskonzerne, als wesentliche Bedingung für eine bessere Versorgung hervorgehoben wird, ist eine explizite Armutsorientierung des Konzepts kaum erkennbar. Dabei führen Verbesserungen, insbesondere unter Beteiligung des privaten profitorientierten Sektors, nicht automatisch und notwendig zu Verbesserungen auch für die ärmeren Bevölkerungsgruppen. Dafür wären besondere zielführende politische Konzepte und Anstrengungen notwendig. Doch ein entsprechender differenzierter Maßnahmenkatalog, der die EZ-Praxis leiten und eine Überprüfung ihrer Armutsorientierung ermöglichen würde, fehlt.

So verwundert es denn auch nicht, dass sich auch im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung wenig konkrete Hinweise finden, wie die Bundesregierung die Millenniumsziele im Wassersektor umzusetzen gedenkt. Der Wasserbereich wird weitgehend unter ökologischen Gesichtspunkten betrachtet („nachhaltige und auf Armutsminderung orientierte Bewirtschaftung von Wasserressourcen“). Betont wird ferner die Notwendigkeit einer Reform der Rahmenbedingungen, um sauberes Wasser als Teil der sozialen Grunddienste bereit zu stellen. Im 2. Zwischenbericht wird jetzt die Erarbeitung eines „konkreten Maßnahmenkatalogs zur Sicherstellung des Zugangs zu unbedenklichem Trinkwasser und sanitärer Grundversorgung für die gesamte Weltbevölkerung bis 2015“ angekündigt.

Die entwicklungspolitische Praxis – Business as usual

Die Konzeption der Bundesregierung für die EZ im Wassersektor enthält ohne Frage eine Reihe positiver Elemente. Dazu gehören die Absicht, die institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen zu stärken und – auf der Projektebene – die Betonung von Nutzerpartizipation, kostengünstigeren Technologien und dezentralen Ansätzen.

Allerdings gibt es mehrere Hinweise darauf, dass eine armutsorientierte Politik im Wassersektor trotz ihrer zentralen Bedeutung für eine umfassend nachhaltige Entwicklung nicht konsequent durchgesetzt wird:

1. Zwar stellt die Bundesregierung verglichen mit anderen Gebern relativ viel Geld für den Wassersektor bereit. Doch ist die Finanzierung rückläufig. So sanken die EZ-Mittel für Wasserver- und Abwasserentsorgung seit Mitte der neunziger Jahre von jährlich 435 Mio. US-Dollar (im Dreijahresdurchschnitt 1996-1998) auf 318 Mio. US-Dollar (1999-2001), ihr Anteil an der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) von 19 auf 11 Prozent, wie die OECD in ihrem Development Co-operation 2002 Report feststellt.

Die Verkündung der Millenniumsziele brachte keine erkennbare Aufstockung der Finanzmittel für den Wassersektor – im Gegenteil: Im Jahr 2002 lagen die Zusagen mit 232 Mio. Euro erheblich niedriger als in den Vorjahren. Auch für 2003 und 2004 zeichnet sich nach den bislang vorliegenden Zahlen keine Erhöhung ab.

Allerdings fährt die Bundesregierung damit durchaus im Konvoi der meisten Geberländer. Insgesamt sind die offiziellen Entwicklungsgelder, auf die gerade die ärmeren Länder und die sozialen Grunddienste angewiesen sind, im Wassersektor rückläufig.

Bilaterale öffentliche EZ (ODA-Zusagen) der Bundesrepublik im Bereich Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung (in Mio €)

| <u>1998</u> | <u>1999</u> | <u>2000</u> | <u>2001</u> | <u>2002</u> |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 380,7       | 242,6       | 378,3       | 426,8       | 232,1       |
| 9,7%        | 5,9%        | 11,7%       | 10,9%       | 4,8%        |

Quelle: BMZ/Statistik und Berichtswesen 2003

2. Nur ein geringer Teil der Entwicklungsgelder fließt in die ärmsten Länder mit den gravierendsten Versorgungsproblemen. Das zeigt eine Aufschlüsselung der EZ-Zusagen in den Jahren 2002 und 2003.

Insgesamt wurden in dem Zweijahreszeitraum etwa 55 Entwicklungsländern EZ-Zusagen in Höhe von 527 Mio. Euro gemacht. Davon entfiel auf Afrika südlich der Sahara mit 138 Mio. Euro der größte Anteil (26 Prozent). Damit steht die Bundesregierung auf den ersten Blick wesentlich besser da als die meisten anderen Geber: Nur zwölf Prozent der gesamten ODA für den Wassersektor Ende der neunziger Jahre, so der OECD-Bericht 2002, flossen in Länder, in denen weniger als 60 Prozent der Bevölkerung Zugang zu ausreichender Wasserversorgung haben.

Allerdings flossen mit knapp 200 Mio. Euro erheblich mehr EZ-Mittel in die Balkanstaaten Albanien, Bosnien, Kroatien, Mazedonien und Serbien/Montenegro (70 Mio. Euro) und in den Nahen Osten beziehungsweise nach Nordafrika (129 Mio. Euro). Viele Länder dieser Regionen haben zwar Probleme mit der Wasserversorgung, doch gehören die meisten nicht zu den ärmsten und am wenigsten entwickelten Ländern.

In den übrigen Regionen konzentrierten sich EZ-Zusagen in Höhe von knapp 250 Mio. Euro auf zwölf Schwerpunktländer mit jeweils mehr als 10 Mio. Euro: Darunter sind neben Ländern mit erheblichem Investitionsbedarf wie Afghanistan, Eritrea, Uganda, Mali, Sambia oder Peru auch Länder wie Tansania, Ghana, Bolivien und Vietnam, die nach Angaben des UN-Entwicklungsprogramms UNDP in den neunziger Jahren erhebliche Fortschritte bei der Versorgung machen und bereits im Jahr 2000 das Millenniumsziel einer verbesserten Wasserversorgung nahezu erreicht hatten.

3. Sektoraler Schwerpunkt ist die Wasserver- und Abwasserentsorgung, für die in den Jahren 2002 und 2003 ca. 400 Mio. Euro bereitgestellt wurden, also drei Viertel der Gesamtzusagen. Etwa zwei Drittel davon entfielen auf große, ein Drittel auf kleine Systeme. Obwohl die Versorgungssituation auf dem Land akut besonders gravierend ist, liegt ein deutliches Schwergewicht auf städtischen Projekten, in die mit insgesamt mindestens 263 Mio. Euro mehr als doppelt soviel EZ-Gelder fließen wie in ländliche Regionen (122 Mio.).

Wie weit dabei die EZ ihr Bekenntnis zu dezentralen Strukturen, kostengünstigeren Technologien wie Handpumpen oder Latrinen und innovativen, partizipatorischen Ansätze und Basisinitiativen wie etwa die Regenwasserernte umsetzt, lässt sich nicht umfassend feststellen, ebenso wenig die Gender-Orientierung. Insbesondere in ländlichen Regionen, in denen für aufwendigere Infrastruktur und die Beteiligung privatwirtschaftlicher Investoren meist die Voraussetzungen fehlen, sind die Spielräume für solche Lösungsansätze erfahrungsgemäß eher gegeben. In städtischen Wohnvierteln setzt die EZ dagegen meist ganz konventionell auf große Leitungs- und Entsorgungssysteme. Es gibt jedenfalls wenig Anzeichen, dass sich die deutsche Politik im städtischen Bereich wesentlich unterscheidet von der anderer Geber, die nach Auswertung der OECD dominiert wird durch eine Handvoll großer Projekte, vielfach mit ausländischen Investoren. Allerdings scheint der Anteil der kleineren Systeme mit low-cost-Technologien zu steigen.

4. Zudem ist es fraglich, ob die Schwerpunktsetzung auf Ver- und Entsorgungsprojekte sinnvoll ist, solange die notwendigen Rahmenbedingungen für eine effiziente und armutsorientierte Umsetzung und nachhaltigen Betrieb unzulänglich sind. Doch für Wasserressourcenpolitik und -verwaltung standen 2002 und 2003 lediglich etwa 53 Mio. Euro zur Verfügung, gerade einmal zehn Prozent aller Zusagen, kon-

zentriert auf fünf Länder (Albanien, Mazedonien, Jemen, Sambia, und Tansania). Für Aus- und Fortbildung waren es weniger als zwei Mio. Euro.

Mit diesen Mitteln wurden vor allem Strukturreformen wie Dezentralisierung und Kommerzialisierung vorangetrieben. Sie dienen damit auch dazu, eine Beteiligung privater Unternehmen zu unterstützen wie in Albanien, Mazedonien und Tansania.

Guten Ansätzen, Projekten und Programmen, etwa im ländlichen Bereich oder beim Ressourcenmanagement, steht insgesamt eine Politik gegenüber, die durch Mittelvergabe und den Vorrang von Kommerzialisierung und marktwirtschaftlichen Lösungen die Verwirklichung alternativer, armutsorientierter Konzepte einschränkt und die bedürftigsten Länder, Regionen und Bevölkerungsgruppen benachteiligt.

Insbesondere die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) fließt teilweise in Länder, in denen deutsche oder andere europäische Wasserunternehmen Interessen hatten oder haben (Albanien, Mazedonien, Jordanien, Tansania, Bolivien, Peru und Vietnam). Dadurch wird auch das Bekenntnis zum öffentlichem Sektor konterkariert. Großprojekte mit deutschen oder europäischen Investoren widersprechen zudem der Notwendigkeit innovativer, partizipatorischer Lösungen. Anstatt knappe öffentliche Ressourcen für die Beteiligung privater Unternehmen zu verwenden, sollten die Gelder für Projekte mit angepasster Technologie und gezielt für einkommensschwache städtische Wohngebiete und ländliche Regionen und die dafür notwendigen Rahmenbedingungen vergeben werden.

Konsequenzen aus den Erfahrungen mit der bisherigen Politik im Wassersektor und der Kritik an ihrer geringen Armutsorientierung sind gegenwärtig nicht erkennbar. Trotz der heftigen Kritik an der Kommerzialisierung und Privatisierung im Wassersektor bei der Bonner Süßwasser-Konferenz vom Dezember 2001 hat die Bundesregierung in dieser Frage keine expli-

zite Wende vollzogen. Die Evaluierung der EZ-Politik im Wassersektor zieht sich hin. Immerhin unterstützt das BMZ durch die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) die Vorphase eines Multistakeholder-Review zur Beteiligung der Privatwirtschaft im Wassersektor, der Empfehlungen und Kriterien für diese wichtige, kontroverse Fragen liefern soll. Es ist wünschenswert, dass das BMZ diese wichtige Initiative weiter politisch und finanziell unterstützt und ihre Bereitschaft signalisiert, ihre Ergebnisse auch umzusetzen.

### Internationale Ebene

Als einer der wichtigsten bilateralen Geber im Wassersektor und einer der größeren Anteilseigner der Weltbank spielt die Bundesregierung eine zentrale Rolle in der internationalen EZ im Wassersektor. Sie ist unter anderem aktiv in Organisationen wie der Global Water Partnership oder dem World Water Council mit dem Ziel "die Grundsätze aller im Sektor tätigen Institutionen abzustimmen".

Auf internationaler, multilateraler Ebene ist eine eindeutige Schwerpunktsetzung auf Armutsorientierung und Millenniums-Entwicklungsziele im Wassersektor allerdings noch weniger zu erkennen als in der bilateralen deutschen EZ. Stattdessen werden etwa im Bericht „Financing Water for All“ (Camdessus-Bericht) und in der Wasserpolitik der Weltbank (Water Sector Resources Strategie, WRSS; Infrastruktur-Aktionsplan) verstärkt die Förderung der Privatwirtschaft und von Großprojekten propagiert.

Auch beim geplanten EU-Wasserfonds, der eine Milliarde Euro für technische Hilfe für die Entwicklung von Ressourcenmanagementpolitik und -projekten und als Ko-Finanzierung von privaten Investitionen in den Wassersektor der AKP-Staaten bereitstellen soll, fehlen bislang klare Ziele und Strategien zur Erreichung der Armen.

Diese Ansätze sind nach den bisherigen Erfahrungen nicht geeignet, die Millenniumsziele zu verwirklichen. Mehr noch: Sie drohen, alternative Ansätze, Basisinitiativen und lokale, partizipative und nachhaltige Lösungen

zu verdrängen, zu unterminieren oder ihre Verwirklichung zu verhindern. Deshalb sollte die Bundesregierung ihre Stimme gegen derartige Entwicklungen erheblich und ihren erheblichen Einfluss für eine armutsorientierte internationale Wasserpolitik geltend machen. Denn selbst wenn der Beschluss der UN-Vollversammlung vom Dezember 2003, eine erneute Wasserdekade ab 2005 auszurufen, die notwendige Wende herbeiführen sollte, um die Millenniumsziele doch noch zu erreichen, bleibt auch dann immer noch ein weiter Weg, um das Menschenrecht auf Wasser und die Forderung der ersten internationalen Wasserdekade vor über 20 Jahren einzulösen: „Wasser für alle.“

## 4.2 Armutsbekämpfung in Uganda

Nach einer fast 20-jährigen Periode, die von autoritären Diktaturen, Bürgerkrieg und wirtschaftlichem Niedergang gekennzeichnet war, konnte Uganda in den letzten 15 Jahren politische und makroökonomische Stabilität, hohes Wirtschaftswachstum und eine beachtliche Reduktion der Armut erzielen. Im Zuge eines umfassenden Reformprogramms wurde die Inflation in den 1990er Jahren von über 100% auf einstellige Beträge gesenkt. Die Wirtschaft wuchs um durchschnittlich 6% pro Jahr (im Vergleich zum sub-saharischen Durchschnitt von etwas über 2%), und gemessen an der nationalen Armutsgrenze<sup>1</sup> wurde der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung zwischen 1992 und 2000 von 56% auf 34% reduziert. Der von UNDP ermittelte Human Development Index, der das Pro-Kopf-Einkommen, die Lebenserwartung bei Geburt, die Einschulungsrate sowie die Alphabetenrate unter Erwachsenen berücksichtigt, stieg im gleichen Zeitraum von 0,403 auf 0,489 an. Nach dieser beachtlichen Leistung, die Uganda für viele Geberorganisationen zu einem Musterland südlich der

---

<sup>1</sup> Die nationale Armutsgrenze wird auf der Basis der benötigten Ausgaben zur Befriedigung essentieller Grundbedürfnisse berechnet. Sie liegt bei etwa \$34 (PPP) pro Monat und entspricht somit weitgehend der international verwendeten Grenze von \$1 pro Tag.



Sahara machte, fiel der Erfolg in der Armutsbekämpfung in den letzten drei Jahren allerdings viel geringer aus. Neue Studien haben ergeben, dass die Armut bis heute wieder auf 38% gewachsen ist. Dies entspricht einem Anstieg der Bevölkerung, die unter der Armutsgrenze lebt, von 7 auf 9 Millionen Menschen (bei einer Gesamtbevölkerung von etwa 25 Millionen).

Woran liegt das? Dies ist eine äußerst schwierige und komplexe Frage, die hier nur ansatzweise beantwortet werden kann. Vor allem darf trotz der überaus positiven Entwicklungen in der letzten Dekade nicht vergessen werden, dass Uganda mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von US\$ 280 nach wie vor zur Gruppe der ärmsten Länder der Welt gehört. Bislang hat kaum ein struktureller Wandel stattgefunden. Der Großteil der Bevölkerung, genauer 85%, lebt auf dem Land und ist dauerhaft oder mindestens saisonal in der Landwirtschaft beschäftigt. Da sich die Produktion neben Nahrungsmitteln für den lokalen Markt nur auf wenige Exportgüter (vor allem Kaffee, Tee und seit kurzem Fisch) beschränkt, ist Uganda sehr anfällig für Preisschwankungen auf dem Weltmarkt. Vermutlich sind der starke Verfall des Weltkaffeepreises seit 1998 und die damit einhergehenden sinkenden Exporterlöse ein maßgeblicher Grund für die jüngst gestiegene Armut im Land. Die Einkommen ugandischer Kaffeebauern sind heute um ein Vielfaches niedriger als Mitte der 1990er Jahre, was in zahlreichen Fällen zu einem Rückfall in die Armut geführt haben mag.<sup>2</sup>

Neben der Landwirtschaft gibt es bislang wenige Beschäftigungsalternativen. Der Privatsektor im Land ist noch unterentwickelt. Das Investitionsklima ist wegen hoher Korruption, einer mangelhaften Infrastruktur, horrender Transportkosten sowie administrativer Hürden eher nachteilig. Nur wenige ausländische Unternehmen haben sich in den vergangenen Jahren

---

<sup>2</sup> Zu Beginn der 1990er wurde das staatliche Coffee Marketing Board abgeschafft, das bis dahin ein Monopol auf die Vermarktung von Kaffee hatte. Mit dieser Reform wurde es den Kaffeebauern ermöglicht, ihre Produktion selbst zu vermarkten und dadurch höhere Preise zu erzielen. Folglich erhöhten sich die Einkommen vieler Kaffeebauern stark genug, damit sie der Armut entfliehen konnten.

in Uganda angesiedelt. Im Gegensatz dazu gibt es eine Vielzahl von lokalen informellen Unternehmen, die den dort Beschäftigten ein Einkommen ermöglichen.

Außerdem ist der durchschnittliche Bildungsstand sowie der Gesundheitszustand der Bevölkerung immer noch als relativ gering einzuschätzen. Dank Einführung der allgemeinen Grundschulbildung im Jahre 1997 und der seitdem hohen Einschulungsrate könnte sich das Bildungsniveau in den kommenden Jahren zwar bedeutend verbessern; das hohe Bevölkerungswachstum von über 3% sowie AIDS und Malaria stellen die Gesellschaft aber vor eine große Herausforderung. Dazu kommen Konflikte in verschiedenen Teilen des Landes.

Besonders tragisch ist die bürgerkriegsähnliche Situation im Norden Ugandas, wo über eine Million Menschen in Lagern leben. Oftmals haben sie dort keinen Zugang zu sauberem Wasser und ausreichend Nahrungsmitteln, und natürlich können sie keiner geregelten wirtschaftlichen Aktivität nachgehen. Die Armut im Norden des Landes liegt bei einem Bevölkerungsanteil von 63%, was darauf hindeutet, dass diese Region kaum von den Entwicklungen der 1990er Jahre profitiert hat.<sup>3</sup> Die Entwicklung des Landes wird durch das soziale Debakel im Norden ins Gegenteil verkehrt. Optimistisch stimmende Entwicklungsdaten, wie ein geringerer Anstieg bei

---

<sup>3</sup> Für viele Beobachter ist der Konflikt im Norden nur schwer zu durchschauen. Joseph Kony, der Anführer der Rebellengruppe LRA, kämpft seit nunmehr fast 18 Jahren gegen die ugandische Regierung. Dieser ist es trotz verschiedener militärischer und nichtmilitärischer Interventionen bislang nicht gelungen, den Konflikt zu beenden. Daher wurde in den letzten Monaten immer wieder der Verdacht laut, dass Museveni und die Regierungstruppen gar nicht an einer Beruhigung der Lage interessiert sein könnten. Einerseits wird vermutet, dass Museveni in der derzeit kritischen politischen Phase einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung des Nordens vorbeugen möchte. Andererseits wird gemutmaßt, dass Teile der Regierungstruppen die Situation ausnutzen, um sich wirtschaftlich zu bereichern. Darauf deuten Berichte über „Geistersoldaten“, die nicht existieren, für die aber Sold gezahlt wird, sowie Hinweise zu Übergriffen und Überfällen der Truppen auf die Bevölkerung hin. Zudem gibt es verlässliche Informationen, dass der Bruder des Präsidenten Land von Bauern akquiriert, die in Vertriebenenlagern leben und diese Bauern dann auf den neuen Plantagen arbeiten lässt.

den HIV-Neuinfektionen werden durch die Negativdaten im Norden negiert.

In Bezug auf den geschlechterspezifischen Aspekt der Armut haben Studien belegt, dass Haushalte mit weiblichem Familienoberhaupt mit etwas geringerer Wahrscheinlichkeit arm sind als Haushalte mit männlichem Familienoberhaupt. Das Problem liegt also nicht in der Ungleichheit zwischen frauen- und männergeführten Haushalten, sondern vielmehr in der Ungleichheit zwischen Männern und Frauen innerhalb der Haushalte. Die Ausbeutung und Unterdrückung durch ihre Männer beeinflusst das Armutsniveau unter Frauen in besonderem Maße. Da Frauen traditionell für Haus und Feldarbeit zuständig sind und Männer ein Geldeinkommen erzielen, besteht ein grundsätzliches Ungleichgewicht im Zugang zu und in der Kontrolle über Ressourcen. Wenn Frauen produktiven (und bezahlten) Tätigkeiten nachgehen, müssen sie dies zusätzlich zu den bestehenden Pflichten tun, was ihre Arbeitsbelastung immens erhöht. Eine schwerwiegende Benachteiligung besteht auch darin, dass nur sehr wenige Frauen Land besitzen, welches einer der wichtigsten Produktionsfaktoren in Uganda ist.

Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass jeglicher Fortschritt unter den skizzierten Rahmenbedingungen auf äußerst wackligen Beinen steht. Insofern mag der jüngst konstatierte Anstieg der Armut um 4 Prozentpunkte zwar enttäuschend sein; er ist aber nicht sonderlich überraschend. Auf keinen Fall sollte an dieser Stelle aber der Eindruck entstehen, eine Armutsminderung von 56% auf 38% der Bevölkerung innerhalb von 11 Jahren sei eine Niederlage. Ganz im Gegenteil, sie ist ein großer Erfolg. Falls es Uganda gelingt, auf dem gleichen Pfad weiterzugehen, kann es das internationale Entwicklungsziel, die Halbierung der Armut bis 2015, an dem sich auch das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung orientiert, erreichen. Demnach müsste die Armut im Land bis zum Jahr 2015 auf

28% gemindert werden. Ausgehend von den Erfahrungen der letzten Jahre scheint dies durchaus möglich zu sein.

### Nationale Politik zur Armutsbekämpfung

Die dargestellten positiven Entwicklungen der letzten Jahre sind zu einem großen Teil auf die unterstützende nationale Politik zurückzuführen, denn Armutsbekämpfung besitzt für die ugandische Regierung eine hohe Priorität. Sie hat sich bereits früh zur Reduzierung der Armut im Land verpflichtet und ihre Politik weitgehend an diesem Ziel ausgerichtet. Fast fünf Jahre bevor die internationale Gebergemeinschaft die Erstellung von Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) an die Vergabe von konzessionären Krediten und die Erlassung von Auslandsschulden knüpfte, verpflichtete sich die ugandische Regierung schon dazu, eine nationale Strategie für die Reduzierung der Armut zu entwerfen.

Dies geschah in Reaktion auf die Geschehnisse zu Beginn der 1990er Jahre, als die Wirtschaft in Folge von weitreichenden Reformen zwar wuchs, die Armut aber trotzdem nicht gemindert wurde. Auf einem nationalen Armutsforum im Juli 1995 wurde deshalb beschlossen, eine entsprechende Strategie auszuarbeiten. Der resultierende Poverty Eradication Action Plan (PEAP) bildet seit 1997 die Grundlage für die Formulierung der nationalen Politik. Der PEAP wurde 2000 überarbeitet und befand sich Ende 2003 erneut im Revisionsprozess. Er basiert auf den folgenden vier Säulen:

1. Creating an enabling environment for rapid and sustainable economic growth and structural transformation,
2. Ensuring good governance and security,
3. Directly increasing the ability of the poor to raise their incomes, and
4. Directly improving the quality of life of the poor.

Nachdem auf dem Kölner Treffen der G7-Länder 1999 die Entschuldung der hochverschuldeten armen Länder an die Erstellung und Umsetzung

eines PRSP gekoppelt worden war, machte Uganda von seiner bereits erarbeiteten Strategie Gebrauch und profitierte als erstes Land weltweit von einer Teilentschuldung im Rahmen der HIPC-II-Initiative.<sup>4</sup> Bis heute wurden Uganda Auslandsschulden in Höhe eines Gegenwartswerts von etwa US\$ 1 Milliarde oder 37% der gesamten Schulden erlassen. In Köln war festgelegt worden, dass das Äquivalent der erlassenen Schulden für die Armutsbekämpfung ausgegeben werden solle. Daher richtete Uganda einen Poverty Action Fund (PAF) ein, in den Mittel aus der HIPC-Entschuldung, aber auch andere Gebergelder und Mittel der Regierung einfließen. Der PAF wird ausschließlich für Zwecke der Armutsreduzierung verwendet (z.B. Grundschulbildung, medizinische Grundversorgung, Bau und Instandhaltung von ländlichen Zugangsstraßen, Trinkwasser und sanitäre Anlagen) und ist gegen potentielle Budgetkürzungen geschützt.

Um die Ansichten und Meinungen der betroffenen Bevölkerungsgruppen in die Formulierung der nationalen Armutsbekämpfungspolitik einbeziehen zu können, wurde 1998 ein Uganda Participatory Poverty Assessment Process (UPPAP) konzipiert, in dem die Bevölkerung zu Ausmaß, Gründen und Auswirkungen der Armut befragt werden sollte. Dieser Prozess sollte eine Ergänzung zu den bis dahin rein quantitativen Armutsanalysen darstellen. Seitdem wurden zwei Runden durchgeführt, deren Ergebnisse unter anderem in die Überarbeitung des PEAP einfließen. Im Gegensatz zu vielen anderen Staaten wurde im Ministry of Finance, Planning and Economic Development eigens eine Poverty Monitoring and Analysis Unit eingerichtet, die für die Koordination der Datensammlung und -analyse, die Veröffentlichung von Armutsberichten und die Überprüfung der Implementierung des PEAP verantwortlich ist.

#### Das deutsche Engagement in Uganda

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist mit einigen Unterbrechungen seit rund vier Jahrzehnten im Schwerpunktpartnerland Uganda

---

<sup>4</sup> Im April 1997 war Uganda bereits als erstes Land weltweit als entschuldungsberechtigt im Rahmen der HIPC- I-Initiative erklärt worden.

tätig und engagierte sich in der Vergangenheit in den verschiedensten Projekten. Seit 2000 konzentriert sich die deutsche EZ jedoch auf die folgenden drei Bereiche: Entwicklung des Finanzsektors, Förderung der beschäftigungsorientierten Berufsbildung und Reformierung der städtischen Wasserver- und Abwasserentsorgung. In allen drei Bereichen greifen die Förderinstrumente der Technischen Zusammenarbeit (TZ) und der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) ineinander. Im Einzelnen sieht das deutsche Engagement wie folgt aus:

#### 1. Entwicklung des Finanzsektors

Die TZ berät die ugandische Zentralbank bei der Verbesserung des nationalen Zahlungsverkehrs, bei der Schaffung von Rahmenbedingungen für den Finanz- und Kapitalmarkt sowie bei der Regulierung und Überwachung von Nichtbank-Finanzinstitutionen. Daneben unterstützt sie Trainingsanbieter im Mikrofinanzsektor und den Verband für Mikrofinanzinstitutionen in der Entwicklung von Dienstleistungsangeboten. In enger Zusammenarbeit mit der TZ leistet die FZ einen Beitrag zum Aufbau eines modernen Zahlungsverkehrssystems. Weiterhin stellt sie der Development Finance Company Uganda Ltd. (DFCU) verschiedene Kreditlinien, die diese als Investitionskredite an Privatunternehmen weitergibt, zur Verfügung und refinanziert ihr Leasinggeschäft.

#### 2. Förderung der beschäftigungsorientierten Berufsbildung

Die TZ berät das Ministry of Education and Sports bei der Formulierung und Umsetzung einer Strategie für den Bildungssektor. Dabei legt sie besonderen Wert auf die Entwicklung eines beschäftigungsrelevanten, flexiblen und finanziell tragbaren Systems der beruflichen Bildung. Die FZ unterstützt private Berufsbildungszentren durch die Finanzierung von Baumaßnahmen, technischen Anlagen und Ausbildungsunterlagen, durch Beratungsleistungen auf der Management-

ebene und durch die Aus- und Fortbildung der Ausbilder und des Verwaltungspersonals.

### 3) Reform der städtischen Wasserver- und Abwasserentsorgung

Sowohl die TZ als auch die FZ engagieren sich in der Umsetzung der von der ugandischen Regierung und der Weltbank erarbeiteten Strategie zur Reform des Wassersektors. Diese Strategie sieht zum einen vor, die im Sektor tätigen Institutionen und ihre Zuständigkeiten neu zu ordnen sowie die Privatwirtschaft stärker zu integrieren. Vor allem die TZ leistet in diesem Bereich wichtige beratende Arbeit. Zum anderen zielt die Strategie darauf ab, Versorgungsnetze auszuweiten sowie das Dienstleistungsangebot zu verbessern und seine Rentabilität zu erhöhen. In dieser Hinsicht investiert die FZ beispielsweise in Aufbereitungsanlagen und Verteilungsnetze, stellt aber auch Mittel für Consultingleistungen zur Verfügung.

Daneben ist die deutsche EZ in einigen kleineren Projekten tätig, zum Beispiel in der Beratung der ugandischen Flüchtlingsbehörde, der Förderung von Kindern und Jugendlichen oder der AIDS-Bekämpfung. Insgesamt standen der EZ für ihr Engagement in Uganda in den letzten Jahren durchschnittlich 30 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung. Darüber hinaus hat sich Deutschland an den beiden letzten Tranchen des von der Weltbank ausgezahlten Poverty Reduction Support Credit, die jeweils US\$ 150 Mio. umfassten, mit einem Kofinanzierungsanteil von insgesamt 8 Mio. Euro beteiligt. Damit wurde ein wichtiger Präzedenzfall geschaffen, denn Uganda erhielt als erstes Land eine solche Kofinanzierung von Deutschland, gewissermaßen in Anerkennung für seine vorbildliche Wirtschaftspolitik.

Verbindung zwischen deutscher EZ und ugandischer Armutspolitik  
Die deutsche EZ ist eng mit der ugandischen Armutspolitik verzahnt, wofür schon allein die physische Nähe zu den ugandischen Institutionen spricht. So sind die Mitarbeiter der entsprechenden Schwerpunktbereiche

der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) in der Bank of Uganda und dem Ministry of Water, Lands and Environment angesiedelt. Die Mitarbeiter arbeiten eng mit ihren ugandischen Kollegen bzw. den Mitarbeitern anderer Geberinstitutionen zusammen und sind in die Arbeit auf Sektorebene eingebunden. Zum Beispiel beteiligt sich die GTZ aktiv an der Ausgestaltung und Implementierung der Konzepte für den Bildungs- und Wassersektor und an der Überarbeitung des PEAP.

Laut eigener Angaben hat die EZ ihre Schwerpunktsetzung auf die genannten Bereiche an den Prioritäten im PEAP orientiert. Ein Blick in dieses Dokument bestätigt, dass alle drei Bereiche dort als Komponenten der Strategie zur Armutsreduzierung aufgeführt sind. So ist die Entwicklung des Finanzsektors als Beitrag zur ersten Säule des PEAP eingeordnet, berufliche Bildung als Beitrag zur dritten Säule und die Reform und Verbesserung des Wassersektors als Beitrag zur vierten Säule. Auf der einen Seite könnte dies als gute Streuung der Aktivitäten gedeutet werden, wobei allerdings angesichts der hohen Korruption, der noch unzureichenden Demokratisierung und der Konflikte in einigen Teilen des Landes nicht verständlich ist, warum die deutsche EZ mit keinem ihrer Schwerpunktbereiche zur zweiten Säule, der Sicherstellung von guter Regierungsführung und Sicherheit, beiträgt.

Auf der anderen Seite muss aber darauf hingewiesen werden, dass eine Übereinstimmung mit dem PEAP noch keine besondere Leistung darstellt, da es äußerst schwierig gewesen wäre, einen Bereich zu finden, der dort unberücksichtigt bleibt. Daneben weist die breite Streuung in gewisser Weise auf eine unzureichende Fokussierung der deutschen EZ hin. Die drei Schwerpunktbereiche sind sehr unterschiedlicher Natur, und es ist eher unwahrscheinlich, dass Synergieeffekte zwischen ihnen entstehen und genutzt werden können. Für einen externen Beobachter lässt sich keine au-



genscheinliche Kernkompetenz der deutschen EZ erkennen.<sup>5</sup> Im Vergleich zu der früher praktizierten Ausführung von einer Vielzahl von Projekten ist die jetzige weitgehende Beschränkung auf drei Bereiche jedoch als großer Fortschritt zu betrachten.

### Die Armutsrelevanz der deutschen EZ

An dieser Stelle soll nun auf die für diesen Bericht essentielle Frage eingegangen werden, ob bzw. inwieweit die drei Schwerpunktbereiche der deutschen EZ (potentiell) zur Armutsbekämpfung beitragen. Um dies besser einschätzen zu können, ist es hilfreich zu wissen, welche Faktoren hauptsächlich Armut in Uganda verursachen. In der zweiten Runde des UPPAP ergaben sich folgende Punkte: ein schlechter Gesundheitszustand, unzureichender Landbesitz, zu große Familien, ein fehlender Zugang zum Markt und zu Krediten, fehlende Bildung und Berufsausbildung, ungenügend Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, hohe und regressive Steuern und Abgaben, der Verlust von Familienangehörigen und eine geringe Produktivität. Daneben ist es wichtig zu bedenken, dass die Mehrzahl der Armen auf dem Land und in der nördlichen Region lebt. Um einen signifikanten Beitrag zur Armutsminderung zu leisten, sollten sich die Schwerpunktbereiche der EZ also inhaltlich, regional und nachprüfbar auf die genannten Punkte konzentrieren.

#### 1) Entwicklung des Finanzsektors

Der erste Teilbereich dieses Schwerpunkts, die Verbesserung des Mikrofinanzsektors, zielt darauf hin, ärmeren Bevölkerungsteilen den Zugang zu Krediten und anderen Finanzdienstleistungen zu verbessern bzw. überhaupt zu ermöglichen. Dadurch sollen sie unter anderem in

---

<sup>5</sup> Berücksichtigt man neben den Schwerpunktbereichen auch die kleineren Projekte, ergibt sich ein noch unschärferes Bild. So organisierte zum Beispiel der TZ-Bereich Förderung der Kinder- und Jugendarbeit im Jahr 2003 einen Jugendaustausch zwischen ugandischen und deutschen Jugendlichen, dessen Sinnhaftigkeit nicht angezweifelt werden soll. Zweifelhaft ist allerdings die Armutsrelevanz eines solchen Austauschs – und diesen Anspruch stellt die EZ schließlich an sich selbst – sowie die Eignung einer politikberatenden Institution hierfür.

die Lage versetzt werden, Investitionen tätigen und somit neue wirtschaftliche Aktivitäten aufnehmen bzw. bestehende erweitern zu können. Ein resultierendes höheres und/oder sichereres Einkommen kann dazu dienen, den eigenen Lebensstandard zu erhöhen. Auch wenn der Zugang zu Krediten in Uganda bislang noch regional begrenzt ist und sich stark auf die Hauptstadt und einige andere größere Städte konzentriert, ist hier ein Armutsbezug zweifelsohne gegeben.

Dagegen profitiert vom zweiten Teilbereich, der Schaffung eines Zahlungsverkehrssystems und der Rahmenbedingungen für den Kapitalmarkt, nicht unmittelbar und nicht ausschließlich die arme Bevölkerung. Wie oben gesehen, lebt diese überwiegend auf dem Land bzw. im Norden. Da dort bislang nur vereinzelt Banken angesiedelt sind, kann ein direkter Armutsbezug nur schwer gesehen werden. Dies soll jedoch keineswegs heißen, dass die Betätigung der deutschen EZ auf diesem Gebiet irrelevant und überflüssig wäre. Die Entwicklung des Finanzsektors muss, wie die Erfahrung in vielen anderen Entwicklungs- und Schwellenländern gezeigt hat, höchste Priorität genießen. Nur wenn Uganda über ein funktionierendes Finanzsystem verfügt, kann sich der Privatsektor weiter entwickeln und stabilisieren, um die hohen Wachstumsraten der letzten Jahre, die zur Reduzierung der Armut notwendig sind, mittelfristig aufrecht zu erhalten.

## 2) Förderung der beschäftigungsorientierten Berufsbildung

Wie oben gesehen, stellen fehlende Bildung und ungenügend Beschäftigungsmöglichkeiten ein Problem für die arme Bevölkerung dar. Bildung im Allgemeinen und Berufsausbildung im Besonderen ist eine Investition in Humankapital, die praxisrelevante Fähigkeiten und Kenntnisse vermitteln soll. Dadurch sollen die Möglichkeiten und Chancen der Ausgebildeten, einen Arbeitsplatz zu finden oder sich selbständig zu machen, erhöht werden. Die Dringlichkeit hierfür ist gerade jetzt hoch, da die Einschulungsrate nach Einführung der all-

gemeinen Grundschulbildung dramatisch gestiegen ist und heute etwa dreimal so viele Schüler wie in früheren Jahren die Grundschule beenden. Schüler aus besser gestellten Familien setzen im Normalfall ihre Schulbildung fort; ärmere Schüler hingegen können sich dies oft nicht leisten, denn ab der Sekundarstufe müssen Schulgelder gezahlt werden. Sie müssen deshalb anderweitig aufgefangen werden, und hier wird die potentielle Armutsrelevanz der Berufsbildung deutlich.

Wie Studien belegt haben, vermitteln Grundschulen kaum beschäftigungsrelevante Fähigkeiten. Deshalb sind weniger wohlhabende Schulabgänger doppelt benachteiligt, da sie einerseits durch ihre Grundschulbildung nicht für den Arbeitsmarkt vorbereitet wurden, sie andererseits ihre Ausbildung aber auch nicht fortsetzen können. Erhalten sie Zugang zu einer erschwinglichen, praxisorientierten Berufsbildung, können sie diesem Dilemma möglicherweise entfliehen. Die Strategie des EZ-Schwerpunktbereichs identifiziert Abgänger von Grundschulen, gering qualifizierte Jugendliche sowie unterbeschäftigte Jugendliche und Erwachsene in ländlichen Gebieten als Zielgruppe. Dies deutet darauf hin, dass zumindest in der Konzeption dieses Bereichs ein direkter Armutsbezug angenommen werden kann. Ob auch in der Praxis eine Armutsrelevanz besteht, kann nur durch weiterführende Studien herausgefunden werden. So ist entscheidend, dass arme Bevölkerungsgruppen tatsächlich Zugang zu Berufsbildungseinrichtungen haben, und, noch wichtiger, dass die Bildung effektiv ist, den Armen also tatsächlich bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt verschafft.

### 3) Reform der städtischen Wasserver- und Abwasserentsorgung

In der oben erwähnten Umfrage zählen ein mangelnder Zugang zu Trinkwasser sowie eine fehlende Abwasserentsorgung nicht zu den

meistgenannten Gründen der Armut in Uganda. Eine unzureichende Wasserversorgung kann jedoch unter anderem einen schlechten Gesundheitszustand sowie geringe Produktivität und somit Armut bedingen. Eine Untersuchung der Haushaltsdaten von 1999/2000 macht deutlich, dass nur 51% der ärmsten 20% der Bevölkerung Zugang zu Trinkwasser haben, hingegen 74% der reichsten 20%. Dieser Unterschied ist allerdings nicht so groß wie der zwischen Haushalten in ländlichen und Haushalten in städtischen Gebieten. Auf dem Land haben durchschnittlich nur 52% aller Haushalte Zugang zu einer Trinkwasserquelle, in der Stadt sind es 93%. Insofern läge der Schluss für die EZ nahe, sich eher für die ländliche als die städtische Wasserver- und Abwasserentsorgung zu engagieren.

Warum konzentriert sich die deutsche EZ trotzdem auf den städtischen Sektor? Die TZ begründet dies einerseits damit, dass sie in früheren Projekten in diesem Bereich viel Erfahrung sammeln und Kontakte schließen konnte, die heute hilfreich seien. Andererseits konzentrieren sich nach ihren Angaben andere Geber auf die ländlichen Gebiete, und es wäre überflüssig, dort auch aktiv zu werden. Beide Argumente rechtfertigen durchaus den Fokus der Deutschen auf den städtischen Wassersektor, allerdings beweisen sie in keiner Weise die Armutsrelevanz dieses Schwerpunktbereichs. Es ist unbestreitbar, dass die EZ sich auf dem Land engagieren müsste, um eine signifikante Anzahl der Armen zu erreichen. Ob die angestrebte sozialverträgliche Gestaltung der städtischen Wassertarife, von der ärmere Bevölkerungsgruppen profitieren würden, trotzdem eine Konzentration auf die Stadt rechtfertigen, bleibt an dieser Stelle unklar.

### Zusammenfassung und kritische Bewertung

Uganda hat seit dem Jahre 1992 eine Reduktion der Armut von einem Bevölkerungsanteil von 56% auf heute 38% erzielt, wofür die nationale Reformpolitik einen bedeutenden, wenn nicht sogar den entscheidenden, Beitrag geleistet hat. In enger Kooperation mit der internationalen Geber-

gemeinschaft richtet die ugandische Regierung ihre Politik weitgehend am Oberziel der Armutsbekämpfung aus. Diesem Ziel ist auch die deutsche EZ verpflichtet und engagiert sich im Land in drei Schwerpunktbereichen sowie einigen kleineren Projekten. Diese können zum Großteil als (mindestens indirekt) armutsrelevant angesehen werden.

Nichtsdestotrotz ist es unabdingbar, dass die EZ selbst ihre Aktivitäten in regelmäßigen Abständen auf deren Bedeutsamkeit für Armutsbekämpfung überprüft. Schließlich stellt sie den Anspruch an sich selbst, alle ihre Projekte an diesem Ziel auszurichten. Bisher scheint die Projektauswahl, zumindest im Beispielland Uganda, nicht vornehmlich nach diesem Kriterium erfolgt zu sein, sondern vielmehr danach, welche Projekte in der Vergangenheit durchgeführt wurden und in welchen man über die meisten Erfahrungen und Kontakte verfügt. Dieses Erfahrungsargument ist zweifelsohne ein wichtiges, allerdings sollte es nicht dazu verleiten, andere Argumente außer Betracht zu lassen. Armutsrelevanz, (mangelnde) Berücksichtigung durch andere Geber und die eigene Kompetenz sollten gleichermaßen in die Entscheidung für oder gegen ein Projekt einfließen.

Die deutsche EZ zu Uganda sollte sich autonom in einer deutlich gesamteuropäisch abgestimmten Entwicklungsoperation bewegen und muss daher politischer werden. Es geht im Falle Uganda nicht an, dass mehrere hundert Millionen Euro für den Wehretat ausgegeben werden und der ugandische Haushalt mit weit mehr als die Hälfte des Gesamtvolumens durch internationale Hilfe unterstützt wird. Es ist Ausdruck einer unzureichend abgestimmten und nicht optimal ausgerichteter Armutsbekämpfungsstrategie, wenn der Süden Ugandas weiter das Zentrum deutscher EZ ist, während der Norden die wohl schlechtesten Human Development Indizes Afrikas aufweist.

Ein pro-aktives Friedensengagement der deutschen Regierung zeitgleich mit der Überprüfung ernsthafter ugandischer Verhandlungsabsichten

könnte das derzeit aufkommende (bilaterale und europäische) Misstrauen eindämmen.

Somit stehen die deutsche und ugandische Entwicklungszusammenarbeit auf dem Prüfstand. Der Lackmustest für eine zukunftsorientierte Entwicklung Ugandas ist die Beendigung des Krieges im Norden des Landes. Uganda befindet sich am Scheideweg zwischen fataler Selbstzerfleischung und ethnischer Zerrissenheit oder nachhaltiger Entwicklung. Der Entwicklungsstand des Südens Ugandas, der schon jetzt die MDGs erfüllt, darf nicht auf Kosten des Nordens gesichert werden.

#### 4.3 Bolivien - Ende eines Modells?

Als eines der vier Pilot- oder Schwerpunktländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wurde Bolivien im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung besonders im Zusammenhang mit der Erstellung und Umsetzung der PRS-Papiere als richtungsweisendes Modell einer erfolgreichen Entwicklungszusammenarbeit der Öffentlichkeit präsentiert. In dem aktuellen Zwischenbericht zum Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung wird Bolivien nur noch neben anderen Ländern aufgeführt, die entschuldet worden sind und für die eine Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit vorgenommen wird. Durch die politischen Unruhen jedoch rückte das Land in den Brennpunkt einer kontroversen entwicklungspolitischen Diskussion bei den Geberländern. Auch in der deutschen entwicklungspolitischen Debatte scheiden sich die Geister an der Frage, ob ein Land, in dem oppositionelle Kräfte gewaltsam eine demokratisch gewählte Regierung aus dem Amt drängen, weiterhin durch Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden sollen.

Der nun folgende Artikel bearbeitet diese Frage aus der Sicht einer langjährigen Partnerorganisation der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit.

CEPROLAI (Centro para la Promoción del Laicado) ist eine katholische Laienorganisation in La Paz, mit der der Exposure- und Dialogprogramm e.V. seit 2001 Exposure- und Dialogprogramme mit deutschen und bolivianischen Entscheidungsträgern zum Thema „good governance“ durchführt. Die Autorin des Artikels, Martha Aguirre, ist Theologin und hauptberufliche Dozentin für Kirchengeschichte. Sie hat als erste Frau in Bolivien einen Studienabschluss in Theologie erworben und war von 1993 bis 1997 stellvertretende Ministerin im Ministerium für Internationale Beziehungen und Kultur in Bolivien, dort zuständig für Religiöse Angelegenheiten. Seit 1998 ist sie die Direktorin von CEPROLAI.

MARTHA AGUIRRE:

Bolivien - Ende eines Modells oder Neue Zeit der Hoffnung?

Es stimmt sicherlich, dass jeder - bewusst oder unbewusst, absichtlich oder unabsichtlich - die Wirklichkeit so sieht, wie sie sich durch seine „Brillengläser“ darstellt. Von Seiten CEPROLAI haben wir in den letzten Jahren immer wieder die Notwendigkeit hervorgehoben die Zeichen der Zeit zu deuten und den entsprechenden Handlungsbedarf eingehend zu untersuchen, um die politische und gesellschaftliche Situation Boliviens besser zu verstehen. Als Christen müssen wir dabei die Wirklichkeit aus der Sicht der Ärmsten und ihrer Bedürfnisse betrachten. Diese Sicht bleibt weder unbeteiligt, noch erfolgt sie von außen; sie ist engagiert, aber nicht dogmatisch oder demagogisch, wie es heutzutage in Bolivien oft Mode ist.

Krise des demokratischen Systems und neue Formen der Mitbestimmung

Den zahlreichen Analysen über die blutigen Ereignisse in Bolivien in der Woche vom 10. bis 17. Oktober 2003, die mit dem Regierungswechsel nach dem Rücktritt von Präsident Sánchez de Lozada ihren Höhepunkt erreichten, kann man auch die These entnehmen, nach der dieses Datum

das Ende des im Jahre 1982 begonnenen Demokratisierungsprozess in Bolivien markiert. Der Woche im Oktober 2003 waren bereits im Februar desselben Jahres Tage gewalttätiger und tödlicher Auseinandersetzungen sowie Unruhen im April des Jahres 2000 vorausgegangen.

Die Diskussion über die „Erschöpfung“ des demokratischen Prozesses ist dabei nicht nur rein intellektuell und theoretisch. Es geht vielmehr um das Staatswesen selbst und um das Verhältnis der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zum Staat und untereinander. Auf den Strassen Boliviens wird mobil gemacht, starker gesellschaftlicher Druck ausgeübt und dabei das „neoliberale, demokratische Modell“ in Frage gestellt. Ausgangspunkt ist stets der Vorwurf, dass für das Hauptproblem, nämlich die Armut, keine Lösung gefunden wurde.

Dabei kann darauf verwiesen werden, dass 21 Jahre Demokratie in Bolivien eine fruchtbringende Zeit bedeuteten, in der Toleranz und die Anerkennung des „Anderssein“ gewachsen sind, Fortschritte beim Aufbau der politischen Strukturen und der Verwaltung des Landes erzielt wurden und einige Kennzahlen für die menschliche Entwicklung verbessert werden konnten.

Der Demokratisierungsprozess, der schwerpunktmäßig nach den demokratischen Anfängen der Regierung von Dr. Siles Zuaso und in der Zeit der ersten Regierung von Gonzalo Sánchez de Lozada in Bolivien stattfand, weist zwei wesentliche Achsen auf: die politischen Veränderungen der stärkeren Mitbestimmung der Bevölkerung und die Einführung des „Neoliberalen Wirtschaftsmodells“.

Im politischen Bereich der Mitbestimmung ist zunächst der Aspekt der wachsenden Toleranz und Anerkennung der verschiedenen Kulturen Boliviens sowie der ethnischen und regionalen Vielfalt positiv hervorzuheben. Die Mitbestimmung der bolivianischen Bevölkerung ist größer geworden.



Inzwischen gibt es mehr als 200 gewählte Bürgermeister indianischer Abstammung in den östlichen und westlichen Landesteilen Boliviens. Die Verwaltungsstrukturen wurden durch die Errichtung von mehr als 315 Gemeinden dezentralisiert. Heute erhalten alle Regionen Boliviens Finanzmittel aus der Staatskasse und zwar proportional zur Anzahl ihrer Einwohner. Der Reformprozess im Bildungswesen wurde vertieft und fortgesetzt und es gab Bemühungen, die 1953 auf den Weg gebrachte Agrarreform fortzuführen, um nur einige Aspekte zu nennen. Diese Fakten werden in unserem Land bisweilen nur schwerlich anerkannt und geschätzt.

Das Gesetz über die Mitbestimmung der Bevölkerung (Ley de Participación Popular) ist dabei ein Meilenstein in der Geschichte Boliviens, der das Leben der ländlichen Bevölkerung in Bolivien grundlegend geändert hat. Nach der Agrarreform waren die Gemeinschaften der Kleinbauern sich selbst überlassen worden. Mit den gesetzlichen Regelungen der Participación Popular sollten frühere Mängel behoben werden. Ein neues Verständnis von Territorialität führt dazu, dass zahlreiche Kräfte im ganzen Land auf Gemeindeebene Machtbefugnisse erhalten. Im Zuge der Participación Popular und anderer Gesetze wurden in den über 20 Jahren Demokratie die politischen und gesetzgebenden Strukturen des Landes grundlegend geändert und insbesondere für die weitab von den Zentren der Macht liegenden Regionen die Möglichkeiten der Mitbestimmung und der Zugang zu finanziellen Mitteln aus der Staatskasse verbessert. Die öffentliche Verwaltung wurde dezentralisiert und Hunderte von kleinen Gemeinden aufgebaut, in denen die Menschen vor Ort die politische und administrative Verantwortung tragen. In Bolivien entstanden neue Organisationsmodelle, gewerkschaftliche und politische Organisationen mit Führern z.B. aus der Bauernschicht.

Weiterhin haben Reformen zur Staatsverfassung zu bedeutenden Änderungen des Staatsapparats geführt. Für die Judikative wurden ein Verfassungsgericht (Tribunal Constitucional), ein Justizrat (Consejo de la Judica-

tura) und das Amt des Bürgeranwalts (Defensor del Pueblo) geschaffen. Bei den Parlamentswahlen, auch wenn die politischen Parteien hier weiterhin eine Monopolstellung einnehmen, wird die Hälfte der Abgeordneten direkt gewählt.

Dank des Demokratisierungsprozesses und der verschiedenen Formen der Mitbestimmung, ist das Bewusstsein für die Ursachen der Armut im Land in allen Bereichen der Gesellschaft enorm gewachsen. Die Bauern und Unterbeschäftigten wissen, dass sie deshalb in Armut leben, weil in der bolivianischen Gesellschaft viele Menschen in unerträglichem Maße ausgeschlossen sind, ungleich behandelt, diskriminiert und ausgegrenzt werden und Rassismus herrscht. Nicht alle Menschen haben in gleichem Maße Zugang zu den Reichtümern des Landes, zu Wasser, Land, Bildung, Gesundheit.

Die geschilderten politischen Veränderungen haben dazu geführt, dass bei Entscheidungen der Zentralregierung, bei der Formulierung von Gesetzen, bei der Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Umstrukturierung des Landes mehr Mitbestimmung gefordert wird. In den meisten Fällen sind diese Mitbestimmungsmöglichkeiten nicht von der Staatsverfassung vorgesehen, weshalb es nicht leicht ist, ihnen gesetzlich und verfassungsrechtlich Geltung zu verschaffen. Hierdurch wurden Konflikte hervorgerufen, die leider wie beispielsweise im Oktober 2003 mit Toten und Gewalt endeten. Die Menschen in Bolivien sind sich ihrer Rechte heute bewusster als früher und fordern sie jederzeit und überall - und nicht immer friedlich - ein. Noch ist man sich nur wenig der Pflichten bewusst, die diese Rechte mit sich bringen. Dieses Defizit belastet Bolivien sehr.

Der andere wesentliche Aspekt des zu Ende gehenden demokratischen Zyklus in Bolivien betrifft die Wirtschaft. Die Errungenschaften in der Politik ließen sich nicht auf die Wirtschaft übertragen. Lediglich der Wechselkurs konnte stabil gehalten werden und befreite Bolivien von dem viele

Jahre vertrauten „Gespenst“ der Hyperinflation. 1985 hat Bolivien formell das System der sozialen Marktwirtschaft übernommen, durch das der „Wohlfahrtsstaat“, der aus der Revolution von 1953 hervorging, ersetzt wurde. Heute hält man sich übertrieben streng an die Normen des neo-liberalen Wirtschaftsmodells, dass nicht einmal von seinen Hauptinitiatoren und Verfechtern, den USA, der Europäischen Union, Japan u.a., befolgt wird. Die reichen und entwickelten Länder halten ihre Grenzen geschlossen, subventionieren weiterhin die landwirtschaftliche Produktion, ergreifen Schutzmaßnahmen für ihre Produkte und Produzenten, verlangen aber von den wirtschaftlich schwachen und kleinen und somit durch die Handelsströme sehr anfälligen Länder, ihre Zölle abzuschaffen und zu Freihandelszonen für Produkte jeder Art und jeder Herkunft zu werden.

Es zeichnen sich neue Formen der Abhängigkeit Boliviens von der Ersten Welt ab. Nach dem Wegfall bestimmender Elemente des internationalen Gleichgewichts, des kalten Krieges oder auch des mehr oder weniger friedlichen Zusammenlebens zwischen dem sozialistischen Osten und dem demokratischen Westen werden unsere Geschicke nun wohl von jemandem bestimmt, der als der „Terminator“ bezeichnet worden ist und der uns allen Verhaltensnormen in den verschiedensten Bereichen vorschreiben möchte, und zwar unter dem Deckmantel eines sicherlich legitimen Kampfes gegen den Terrorismus.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass trotz des gefestigten demokratischen Systems und der Währungsstabilität die Armut in Bolivien allgemein zugenommen hat und die internen Gegensätze sich verschärft haben. Leider wird zur Zeit allzu leicht die Schlussfolgerung gezogen, dass die Demokratie unnütz ist und kein politisches System darstellt, das Gleichheit schafft. Es gibt sogar viele Menschen in Bolivien, die meinen, dass das Leben in der Diktatur besser war und dass das Land eine harte Hand braucht. Demokratie wird mit einem ungerechten Wirtschaftssystem

gleichgesetzt, ohne zu erkennen, dass die Wirtschaft ein Teilaspekt der Demokratie ist.

In Bolivien steht nun die Privatisierungs- und Kapitalisierungspolitik, die seit Beginn der 90er Jahre intensiv betrieben wurde, wieder zur Diskussion. Wie nur in wenigen anderen Ländern Lateinamerikas gab es vor allem bei den staatlichen Unternehmen Privatisierungen in großem Umfang. Die daraus resultierende Rolle der Privatwirtschaft in Bolivien mit ihren engen Verbindungen zu großen und mittleren ausländischen und transnationalen Unternehmen wird heftig in Frage gestellt. Die Politik kämpft an zwei Fronten: Auf der einen Seite möchte sie unter Beibehaltung wesentlicher Punkte Reformen und Änderungen einführen, sie aber auf der anderen Seite, vor allem im Erdöl- und Erdgassektor, wieder rückgängig machen, mit dem Ergebnis einer scheinbaren Verstaatlichung, was zu Konflikten führt, die nur schwer zu lösen sind.

### Regionale und ethnische Probleme

An dieser Stelle gilt es noch, ein nicht weniger wichtiges Problem in Bolivien zu erwähnen, das in der derzeitigen angespannten Lage Auftrieb erfährt: Die Tendenz zu regionalen Spaltungen und Regionalismus. Dieses Problem ist ein Teil der bolivianischen Realität, das besondere Beachtung und vorrangige Behandlung verdient, da es seit jeher existiert aber in den letzten Jahren mit dem Volksbeteiligungsgesetz (Ley de participación popular) und dem Dezentralisierungsgesetz (Ley de descentralización administrativa) in gewisser Weise in den Hintergrund geriet. Heute und als Folge der verschiedenen Krisen scheint Bolivien in zwei große Regionen gespalten zu sein. Den Südosten mit den Departements Tarija, Santa Cruz, Beni, Pando und Teilen von Chuquisaca, die die reicheren Regionen Boliviens darstellen. Vor allem Tarija und Santa Cruz sind durch Einnahmen aus Erdöl- und Erdgasvorkommen sowie einer durch Großflächen geprägten Landwirtschaft und Viehzucht wirtschaftlich gewachsen. Im Westen Boliviens, der mit den Departements La Paz, Oruro, Potosí und Cochabamba, das von Tälern durchzogene bolivianische Hochland umfasst, wo

die Mehrheit der Bevölkerung von den Ketschua- und Aymara-Indianern abstammt hingegen, ist die Armut am größten.

Eng verbunden mit der regionalen Problematik sind die ethnisch-kulturellen Probleme, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und zu zahlreichen Konflikten geführt haben. Vor allem in den großen und problembehafteten Elendsgürteln, die sich um die Großstädte des Landes gebildet haben und in denen vor allem Migranten vom Land leben, treten diese Probleme zutage. Die ethnischen Mehrheiten fordern Rechte ein, die zum Teil mit Autonomiebestrebungen einhergehen und zu politischen Spannungen beitragen.

In Bolivien spielt die Tatsache, dass mehrere Kulturen auf einem Staatsterritorium zusammenleben eine wichtige Rolle. Als Bolivien 1825 unabhängig wurde, drehte der neu gegründete Staat der Welt der Anden, den Aymara- und Ketschua-Indianern, den Rücken zu und ignorierte die breite indigene Mehrheit in der bolivianischen Gesellschaft. Einer der Aufstände der Indígenas im Laufe der Geschichte der Republik endete erfolgreich mit der Landreform von 1953, bei der sich die Bauernverbände gegen die privaten Großgrundbesitzer, u.a. auch die katholische Kirche wandten. Damit war die Landreform eines der bedeutendsten Ereignisse in der Geschichte der Republik Bolivien, das die gesamte gesellschaftliche Gefüge des Landes veränderte. Die Landreform in Bolivien war tief greifender und radikaler als die mexikanische Agrarreform. Die Landreform stellt einen derartigen Markstein in der Geschichte Boliviens dar, dass man von einem Bolivien vor und einem Bolivien nach der Reform mit zwei vollkommen verschiedenen Realitäten sprechen kann. Es liegt auf der Hand, dass es sich um einen Prozess handelt, der aktualisiert, erweitert, modernisiert und verbessert werden müsste. Es scheint jedoch leichter zu sein zu behaupten, dass die Reform unnütz war, da sie zur Bildung von landwirtschaftlichen Kleinstbetrieben führte und die Indigenas weiterhin rückständig und arm blieben. Viele Landbesitzer, vor allem in Regionen, die von der Land-

reform unberührt blieben, möchten die Erfolge der Reform heute herunterspielen.

### Rolle der Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungszusammenarbeit spielte für Boliviens in den letzten 20 Jahren eine sehr wichtige, jedoch von vielen in ihrer Tragweite unterschätzte Rolle. Sie macht nicht weniger als 10 % des bolivianischen Bruttoinlandproduktes aus. Die Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit stellen dabei Bedingungen und setzen Prioritäten bezüglich der Verteilung und Verwaltung der Mittel. Sie bestimmen die Anteile, die an internationale Berater oder für Materialien und Ausrüstungsgegenstände gezahlt werden und die aus den Geberländern gekauft werden müssen. Vielleicht sollte einmal genau untersucht werden, welcher Betrag der Entwicklungshilfeleistungen Bolivien wirklich frei zur Verfügung steht. Die Strategiepapiere zur Armutsminderung (PRSP), die an den Schuldenerlass der HIPC-Initiative gebunden sind, werden von vielen Bolivianern aufgrund der starken Konditionierung der Entwicklungsorganisationen oder Gläubigerstaaten ebenfalls in Frage gestellt.

Dabei ist nicht zu verleugnen, dass es Missbrauch und Korruption bei der Verwendung der Entwicklungshilfegelder gibt und die internationalen Entwicklungsorganisationen dürfen mit Recht nach dem korrekten Einsatz der Mittel fragen. Die institutionelle und finanzielle Schwäche des bolivianischen Staates verbunden mit Korruption, mangelnder Transparenz und unzulänglicher Verwaltung muss hier Berücksichtigung finden. Doch die Lösung dieser strukturellen Probleme ist sehr komplex ist und wird viel Zeit und Mühe in Anspruch nehmen.

Die souveräne Entscheidungsbefugnis des bolivianischen Staates, was seine Politik angeht, ist mit Blick auf die internationalen Entwicklungshilfezahlungen vor 20 Jahren verloren gegangen, als es Bolivien gelang, in einer Zeit der Hyperinflation zu überleben. Das Wunder der Währungsstabi-

lisierung gelang, sicherlich Dank der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, aber auch Dank der Anstrengungen der bolivianischen Bevölkerung, die sich der politischen und wirtschaftliche Herausforderung stellte. In gewisser Weise, auch wenn es übertrieben klingen mag, übernimmt damit die Entwicklungszusammenarbeit in Bolivien die Rolle eines „Staates im Staate“.

Dies ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Nicht vergessen werden darf die breite Unterstützung, die die Entwicklungszusammenarbeit Organisationen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Oppositionsparteien bietet und somit das Überleben einiger dieser gesellschaftlichen Gruppen überhaupt erst ermöglicht. In einigen Fällen haben diese zivilgesellschaftlichen Gruppen allerdings eine ausgeprägte gegen den Staat, die Regierung und die politischen Parteien gerichtete Haltung entwickelt, wodurch die Kluft zu den politischen Akteuren noch vergrößert wird. Unter dem Vorwand, nach unmittelbarer Demokratie zu streben, neigt man dazu, sich von der notwendigen Vermittlung zwischen den zivilgesellschaftlichen Gruppen und den politischen Parteien abzuwenden.

Am 1. Dezember 2003 berichtete das Morgenblatt „La Prensa“ von Äußerungen des Leiters des Zentrums für sozioökonomische Entwicklung (Centro de Desarrollo Socioeconómico), Raymond Saner, Verhandlungsexperte und Berater in Fragen der Entwicklungszusammenarbeit in Bolivien, in denen er andeutete, dass die Entwicklungshilfe für Bolivien ausgesetzt werden soll, da das Land als instabil gelte. Diese Äußerungen wurden zwar von den entsprechenden Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit rasch dementiert, spiegeln aber, auch wenn sie nicht deren offizielle Position wiedergeben, in gewisser Weise die unterschwellig vorhandene Stimmung innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit wider, vor allem nach dem „Schwarzen Oktober 2003“.

## Kampf gegen die Armut

Besondere Beachtung verdient das Thema der Armutsbekämpfung im Rahmen des Schuldenerlasses auch bekannt als HIPC-Initiative. Im Zuge dieses im August 2001 begonnenen Prozesses, dem allerdings schon andere Entschuldungsmaßnahmen im Rahmen des Pariser Clubs seit 1984 vorausgegangen waren, ist Bolivien trotz interner Kritik wegen der erforderlichen politischen Maßnahmen, seinen Verbindlichkeiten nachgekommen. Bolivien galt als Vorzeigeland dieses weltweit eingeleiteten Entschuldungsprozesses.

Die bolivianische Regierung kommt bisher den vereinbarten Zahlungen aus dem Schuldenerlass direkt an die Gemeinden (wenn auch mit zeitlicher Verzögerung) nach. Das Gleiche gilt bezüglich des Fondo de Fortalecimiento Municipal („Fonds zur Stärkung der Gemeinden“), der für die Zahlung von Gehältern eingerichtet wurde und der aus im Rahmen der HIPC-Initiative freigesetzten Mitteln finanziert wird. Für mehr als 12.000 Kräfte im Bildungswesen und 2.000 Kräfte im Gesundheitswesen wurden hier Lohnzahlungen getätigt. Insgesamt bedeutete dies zwar eine Aufstockung des Personals, man muss allerdings fragen, ob allein dies zu einer qualitativen Verbesserung im Bildungs- und Gesundheitswesen geführt hat. Der noch nicht abgeschlossene Nationale Dialog 2003 sieht einige Änderungen in der Umsetzung des Entschuldungsprozesses vor.

Eine von vielen Seiten geforderte Steigerung der Produktivität auf Gemeindeebene im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategie, gestaltet sich aufgrund des eingeschränkten Handlungsspielraums der Gemeinden als sehr schwierig. Den gesellschaftlichen und privaten Gruppen soll in dieser Hinsicht mehr Mitbestimmung eingeräumt werden. Die Umstrukturierung des Fonds, der für die Zuteilung der HIPC-Mittel an die Gemeinden zuständig ist (Directorio Único de Fondos, DUF), hat noch nicht zu den erhofften Ergebnissen geführt. Der Lernprozess in den Gemeindeverwaltungen bezüglich der Leitung, Umsetzung und Finanzierung von Projekten



geht nur langsam voran, und oft gehen Mittel verloren, weil die Ausführung von Projekten verzögert wird oder keine Rechnungslegung erfolgt. Es gibt zahlreiche Fälle, in denen wegen des Missbrauchs von Finanzen ermittelt wird.

### Die Rolle der Kirchen

Die Kirchen, insbesondere die katholische Kirche, haben in dem Demokratisierungs- und Entwicklungsprozess in Bolivien eine wichtige Rolle gespielt. Über Hirtenschreiben, Aktionen in verschiedenen Pastoralbereichen und durch ihr Netzwerk von katholischen Laien getragener Bildungs- und Sozialarbeit (Laienapostolat) hat die Kirche bei der Bewusstmachung und dem Stärkungsprozess (empowerment) der Zivilgesellschaft, vor allem der von Armut und Ausgrenzung am stärksten betroffenen gesellschaftlichen Gruppen, eine Schlüsselrolle eingenommen. Einige kirchliche Gruppen und wichtige Nichtregierungsorganisationen haben allerdings die oben erwähnte sich gegen den Staat richtende Ideologie vermittelt, die auch sehr radikale und unnachgiebige Auffassungen beinhaltet. Dies erschwert die Suche nach einem Konsens, nach Übereinkünften, neuen Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern; auch von Vereinbarungen, die von der Amtskirche selbst - allerdings mit bisher wenig Erfolg - vorgeschlagen wurden.

Von einigen kirchlichen Gruppen, wie auch seitens der Zivilgesellschaft ist die Rolle der politischen Akteure, vor allem der Parteien, sowohl der Regierungs- als auch der Oppositionsparteien, so vehement verurteilt worden, dass die Gesellschaft insgesamt nun alles, was der Staat, die Regierung oder die politischen Parteien vorschlagen, ablehnt bzw. dem misstraut. In einigen Fällen wurden für die Probleme Lösungen außerhalb des gesellschaftspolitischen und staatlichen Rahmens vorgeschlagen. Eine weitere Folge dieser Krise der politischen Parteien ist die Bildung von individuellen Zusammenschlüssen (*corporativización*), die Zersplitterung der bolivianischen Gesellschaft. Da es keine vermittelnden Instanzen gibt,

kümmern sich die entsprechenden Gruppen nur noch um sich selbst und ihre eigenen Interessen und entziehen sich ihrer Verantwortung für das Gemeinwohl im öffentlichen Bereich. Die schwerwiegende Verantwortung, die die politischen Akteure in Bolivien hinsichtlich des geschilderten Verlustes an Glaubwürdigkeit haben, zumal sie selbst augenscheinlich alles dafür taten, um die Glaubwürdigkeit zu verlieren, soll dabei nicht heruntergespielt werden.

Was bedeutet es, heute in Bolivien Politiker zu sein?

Wer möchte heute noch Politiker sein? Welche neuen, tüchtigen und mutigen Führungspersönlichkeiten bieten sich an? Haben wir den Bereich der Politik und die Regierungsgeschäfte nicht schon längst den diensttuenden korrupten Kräften überlassen? Empfindet man so etwas wie Mitverantwortung für das, was mit dem Staat geschieht, für die Korruption und die fehlende Transparenz, die so häufig die Regierungen prägten? Werden nicht Tag für Tag immer mehr Forderungen an den Staat gestellt, wobei er für das gesamte Bildungs- und Gesundheitswesen, für die Sauberkeit und die innere Sicherheit, um nur einige Bereiche aufzuzeigen, verantwortlich gemacht wird, als ob er der Alleinverantwortliche dafür sei? Liegt die ganze Verantwortung beim Staat? Haben die Bürger keine gesellschaftlichen und politischen Pflichten? Ist man sich der Mitverantwortung bei diesem Prozess bewusst? Wie soll man ihr nachkommen?

Die fehlende Glaubwürdigkeit in der Politik und von Politikern, die in vielen Fällen begründet ist, hat dazu geführt, dass sich viele Akteure aus der Politik zurückziehen. Bürger, die politisch aktiv sind und sich nicht radikal zeigen, werden beschuldigt Handlanger des Systems, Komplizen des neoliberalen Systems zu sein. Man darf solche Anschuldigungen nicht zulassen. Sie sind das Ergebnis einer ideologisierten und polarisierten Sichtweise der Wirklichkeit.

Die ideologische Polarisierung in zwei Lager, in die „Guten“ und die „Bösen“, entzweit Familien, Gruppen, Kirchen, das ganze Land. In allen Bereichen des Lebens in Bolivien ist es zu dieser Spaltung in zwei Lager gekommen: Diejenigen, die entweder für oder gegen einen sind; die „Rechten“ oder die „Linken“; die „Progressisten“ oder die „Konservativen“. Diejenigen, die entweder für oder gegen das Volk sind; diejenigen, die entweder das Gas verkaufen möchten oder nicht; diejenigen, die entweder auf der Seite der Amtskirche oder des Volkes stehen; diejenigen, die entweder auf der Seite der Regierung oder der Zivilgesellschaft stehen; diejenigen, die entweder den Staat oder die Menschen unterstützen; diejenigen, die entweder die Gesetze befolgen oder sich ihnen widersetzen; diejenigen, die in den gehobenen Wohnvierteln wohnen und schlecht sind, die Feinde der Armen; die, die in den Elendsvierteln leben. So könnte man noch zahlreiche andere Beispiele nennen, die die extreme Polarisierung der bolivianischen Gesellschaft aufzeigen.

#### Der neue Präsident Carlos Mesa

Der derzeitige Präsident Carlos Mesa trat sein Amt inmitten dieser Zeit schwerer sozialer Konflikte und des fortschreitenden Zerfalls der staatlichen Institutionen an und übernahm damit eine sehr schwierige, aus der Sicht vieler Bolivianer praktisch unlösbare Aufgabe. Es wird sehr schwierig sein, die Liste der anstehenden Aufgaben abzuarbeiten und getroffene Vereinbarungen wie versprochen während seiner Amtszeit umzusetzen. Eine Hauptaufgabe ist die Durchführung einer Volksabstimmung über das Schicksal der Erdgasvorkommen im Land. Weitere Punkte sind die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung zur Änderung des derzeitigen politischen Systems und schließlich die Gesetzesänderung bezüglich des Erdöl- und Erdgassektors, einem Schlüsselsektor der bolivianischen Wirtschaft.

Hinzu kommen die Fortführung des Kreuzzuges gegen die Korruption (eine Aufgabe, der er sich schon als Vizepräsident verschrieben hatte), die Prob-

ematik der Landverteilung, die Überwindung der schweren Wirtschaftskrise, von der das ganze Land betroffen ist, die Ankurbelung der Wirtschaft, und zwar ausgehend von der Privatwirtschaft, etc.

Es scheint, dass bezüglich der drei Hauptpunkte, d.h. des Referendums, des Gesetzes zur Regelung des Erdöl- und Erdgassektors und der verfassungsgebenden Versammlung die Mehrheit der Bevölkerung bereits eine feste Position bezogen hat, ohne wirklich zu wissen, um was es im wesentlichen geht. Es kam innerhalb der bolivianischen Bevölkerung zu einer extremen, ideologisch geprägten Polarisierung. Die Vertreter der sozialen Basisbewegungen, die sozialen Basisgemeinschaften selber, vor allem aus den Städten El Alto und La Paz sehen diese Probleme entweder schwarz oder weiß. Auf der einen Seite stehen diejenigen, die sagen, dass das Gas weder nach Chile oder sonst wohin verkauft werden soll, sondern dass zunächst Bolivien industrialisiert werden müsste. Diese Haltung steht im Widerspruch zu der Meinung derjenigen, die sagen, dass das Gas verkauft werden sollte, dass, wenn es nicht nach Chile geht, kein Handel zustande kommt, dass man eingehender die Möglichkeiten untersuchen sollte, wie die in diesem Bereich erwirtschafteten Einkünfte direkt für die Reduzierung der Armut und eine Verbesserung der Lebensbedingungen der armen und ausgegrenzten Bevölkerungsschichten genutzt werden könnten.

Im Hinblick auf das Gesetz zur Regelung des Erdöl- und Erdgassektors herrschen somit zwei Gruppen von „Meinungsmachern“ vor: Auf der einen Seite stehen diejenigen, für die nur eine Aufhebung des Gesetzes und die Verstaatlichung der Erdöl- und Erdgasvorkommen in Frage kommen, und auf der anderen Seite stehen diejenigen, die mehr Steuern erheben und verschiedene Interventionsmöglichkeiten des Staates bei den Problemen im Erdgassektor nutzen möchten. Letztere schlagen den kapitalisierten Privatunternehmen vor, Aktien an den Staat zu verkaufen, der dann in den Vorständen mit Sitz und Stimme vertreten sein und so seinen Einfluss geltend machen könnte. Doch dies genügt den Erstgenannten nicht. Die-

ser Konflikt muss von der aktuellen Regierung angegangen und gelöst werden und als Richtschnur für die Behandlung anderer konfliktiver Themen gelten.

Eine weitere zu lösende Frage ist die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung, in der einige das Allheilmittel für alle Übel sehen. Der stark korporativistisch geprägten Auffassung, dass diese ausschließlich mit Vertretern von gesellschaftlichen und bürgerlichen Gruppen unter Ausgrenzung politischer Gruppen abgehalten werden sollte stehen Befürchtungen gegenüber, dass die Befugnisse der verfassungsgebenden Versammlung zu stark ausgeweitet werden, dass sie all das bisher Bestehende abschaffen und ändern kann, oder dass sie unter Ausschluss bestimmter gesellschaftlicher Gruppen stattfinden wird. Auf jeden Fall ist angesichts der zahlreichen und unterschiedlichen, zum Teil widersprüchlichen Vorschläge zur „Neugründung des Staates“ vor auszusehen, dass die Einberufung und der Ablauf einer verfassungsgebenden Versammlung von heftigen gesellschaftlichen und politischen Kontroversen mit ungewissem Ausgang begleitet sein werden.

Im Grunde besteht die Polarisierung in Bolivien zwischen jenen Gruppen, Personen und Ideologen, die eine völlige Umgestaltung, sozusagen eine Revolution möchten, und denjenigen, die eine tiefgreifende, ernsthafte und verantwortungsvolle Reform eher für machbar halten. Die erste Möglichkeit würde jedoch wahrscheinlich zu einem stärkeren Zerfall der Gesellschaft und mehr Armut führen.

Was ist nun zu tun?

In Bolivien gibt es zwar ein kollektives Bewusstsein in dem Sinne, dass Bolivien in eine neue Etappe seiner Geschichte eingetreten ist und sich in einer Übergangsphase befindet. Es herrscht jedoch auch große Unsicherheit über die künftige wirtschaftliche, soziale und politische Ausgestaltung

dieser neuen Etappe. Viele Menschen in Bolivien sind pessimistisch, da diese Übergangsphase in eine Zeit fällt, in der sich das Land in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage befindet, von der sowohl der öffentliche als auch der private Sektor betroffen ist, und gegensätzliche Ideologien und Interessen, auch was ethnische und regionale Fragen betrifft, die bolivianische Gesellschaft spalten.

Die Versuchung ist sehr groß, in Pessimismus zu verfallen und mutlos zu werden. Die Alternative, nämlich den Aufbau einer gerechteren und brüderlicheren Welt zu unterstützen, erfordert größere Anstrengungen, mehr Vorstellungskraft, ja sogar eine gewisse Gutmütigkeit. Man sollte trotz aller Schwächen das Potential der Bolivianer für eine friedliche und dialogbereite Postkonfliktbearbeitung anerkennen. Im Oktober 2003 hat für viele Tausende Bolivianer ein neue Zeit der Hoffnung begonnen. Wir stehen an einem Scheideweg, d.h. vor schwerwiegenden Entscheidungen, denen sich niemand verschließen kann. Wir müssen zu einem positiven Weg für die Ausübung unserer Demokratie, unserer Freiheit und der Beteiligung finden, die Vielfaltigkeit und die Unterschiede in unserer Gesellschaft respektieren und den Versuchungen neuer Formen des Totalitarismus widerstehen.

Den größten Gefallen, den sich die Bolivianer selbst und ihrem Land tun können, ist, sich um eine bessere und tiefgehendere Kenntnis ihrer selbst und ihrer Mitmenschen sowie der Probleme zu bemühen, wie z.B. der Problematik bezüglich des Erdgases, des Referendums und der verfassungsgebenden Versammlung. So können Vorschläge ohne Demagogie, ohne Halbwahrheiten und ohne Manipulation unterbreitet werden, in dem Bemühen, die Wahrheit zu finden und nach den besten Optionen für das Gemeinwohl zu suchen. Dies ist eine gemeinschaftliche Aufgabe. Es ist an der Zeit, Mittel, Ideen und guten Willen zu vereinen. Es ist an der Zeit, dass Personen, Institutionen sowie soziale und politische Organisationen

gemeinsam handeln, auch in dem notwendigen Versuch, die gegensätzlichen Positionen in der Gesellschaft auszugleichen.

Der Bericht wurde von der Fachgruppe „Kohärenz“ der GKKE erstellt.

In der Fachgruppe arbeiten mit

Bischof Dr. Rolf Koppe (Vorsitz)

Kurt Bangert

Dr. Rudolf Buntzel-Cano

Dr. Hans Gsänger

Dr. Hildegard Hagemann

Dr. Reinhard Hermle

Dipl.-Ing. Hans Peter Merz

Dr. Alois Möller

Dr. h.c. Karl Osner

Pfr. Jürgen Reichel

Dr. Bernhard Walter

Autoren der Beiträge:

Dr. Uwe Höring

Dr. Konrad Melchers

Danuta Sacher

Susan Steiner