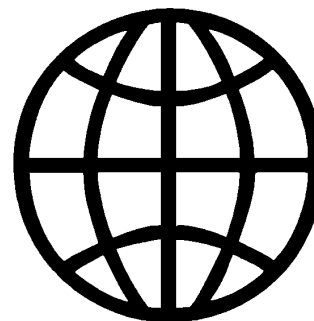

Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung



Millenniumsziele auf dem Prüfstand

Vierter GKKE-Bericht
zur Halbierung der extremen Armut

Schriftenreihe der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Heft 37

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.

Millenniumsziele auf dem Prüfstand

Vierter GKKE-Bericht zur Halbierung der extremen Armut. Herausgegeben von der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) Berlin/Bonn.

Redaktion: Gertrud Casel / Dr. Jürgen Hambrink

Schriftenreihe der GKKE 37
ISBN 3-932535-87-1 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

1. Auflage April 2005

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
Kaiserstr. 161, 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. Die Millenniumserklärung als Leitgröße internationaler Zusammenarbeit	7
2. Zum Stand der Erreichung der Millenniumsziele	12
2.1 Die Millenniumsziele I bis VII im Überblick	14
2.2 Divergenzen zwischen den Regionen	21
2.3 Prioritäre Handlungsfelder des Nordens: Ziel VIII – Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft	23
2.4 Bewertung	27
3. Bedingungsfaktoren für entwicklungspolitische Kohärenz	29
3.1 Zum Konzept entwicklungspolitischer Kohärenz	29
3.2 Abstimmungsprobleme und Inkohärenz	31
3.3 Wechselseitige Politikansprüche	33
3.4 Zur Implementierung entwicklungspolitischer Kohärenz	36
3.5 Bewertung	40
4. Aktuelle Handlungsfelder entwicklungspolitischer Kohärenz	44
4.1 Das Recht auf Nahrung	44
4.2 Reform der Zuckermarktordnung	47
4.3 Aktionsplan Zivile Krisenprävention	50
5. Entwicklung braucht Erfolgsbeweise: Testfall Pilotländer	52
5.1 Die Pilotländer und die MDGs	54
5.2 Vagheit der Wirkungsmessung	57
5.3 Nationale Armutsbekämpfungsstrategien als Richtmaß	60
5.4 Bewertung	62
Anhang	
1. Literaturhinweise	64
2. Mitglieder der GKKE-Fachgruppe Kohärenz	66

0 Zusammenfassung

1. Die Millenniumsziele, als Kernstück der im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Millenniumserklärung, markieren den derzeit breitesten Konsens über die anzustrebenden Ergebnisse entwicklungspolitischen Handelns. Die einzelnen Ziele sind in den verschiedenen Regionen bisher in unterschiedlichem Maße erreicht worden. Äußerst gefährdet ist die Zielerreichung in Afrika südlich der Sahara, wo der Anteil extrem Armer an der Bevölkerung am höchsten ist. Zwischenbilanzen zu den Millenniumszielen machen deutlich, dass die Ziele nur dann erreichbar sind, wenn eine Abkehr von der Politik des „business as usual“ erfolgt. 2005 ist dafür ein Schlüsseljahr.
2. Zu den dringend notwendigen Maßnahmen zählt auf Seiten der Geber eine Erhöhung der Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit. Ein Zeitplan für die Erreichung des 0,7-Prozent-Ziels muss auch von der Bundesregierung verbindlich verabschiedet werden. Auch die qualitativen Elemente der Entwicklungszusammenarbeit müssen verbessert werden: Geberharmonisierung und Programmfinanzierung bleiben auf der Tagesordnung.
3. Bei allen Initiativen, Entwicklungsleistungen zu erhöhen und Auszahlungen zeitlich vorzuziehen, muss die Eigenverantwortung der Länder des Südens für ihre Entwicklung gewahrt bleiben. Ein wichtiger Ansatzpunkt dazu ist die weitere Qualifizierung der bisherigen Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs). Zusätzliche Hilfe für Afrika, so dringend sie ist, sollte primär an den Erfordernissen der NePAD-Initiative orientiert sein.
4. Die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen unterstreicht eindringlich die Notwendigkeit einer kohärenten Politik für eine zukunftsichernde internationale Zusammenarbeit. Friedens- und Sicherheitspolitik, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie die Förderung von Demokratie und Menschenrechten müssen in der Zusammenschau mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben gestaltet werden.

5. Die Herstellung entwicklungspolitischer Kohärenz ist mehr eine Herausforderung an die Prozessgestaltung denn eine Frage institutioneller Zuordnung von Kompetenzen. Entscheidend ist ein eindeutiger politischer Wille, der die Prozesse strategisch steuert und die Rollenverteilung bei der Definition und Umsetzung der Ziele klärt. Die im Bereich der Bundesregierung jüngst zu beobachtende Übernahme koordinierender Aufgaben durch das Kanzleramt ist geeignet, die Gesamtverantwortung des Kabinetts für die Erreichung der Millenniumsziele bzw. die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 zu unterstreichen. Für das BMZ geht damit eine Stärkung seines eigenständigen Profils einher.

6. Das Aktionsprogramm 2015, das den Beitrag der Bundesregierung zur Erreichung der Millenniumsziele umschreibt, hat sich in den Pilotländern bisher nicht in einem Ausmaß verdichtet, dass signifikante Ergebnisse zu konstatieren wären. Die GKKE empfiehlt dem BMZ die Initiierung einer Fast Track-Initiative, die das Potential des Aktionsprogramms beispielhaft ausschöpft und „neue Allianzen“ befördert, wie sie das Aktionsprogramm selbst als notwendig ansieht.

1. Die Millenniumserklärung als Leitgröße internationaler Zusammenarbeit

Vom 14. bis 16. September 2005 werden sich Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedsstaaten zu einem „Major Event“ in New York versammeln. Fünf Jahre nach der Verabschiedung der Millenniums-Erklärung wird die Generalversammlung die bisher erreichten Ergebnisse bilanzieren und über die künftigen Handlungsnotwendigkeiten befinden. Die Vorbereitungen zu dem Gipfel finden in einer Situation statt, in der entwicklungspolitische Fragen eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit finden. Dies ist vor allem auf die überaus bestürzende Tsunami-Katastrophe zurückzuführen. Sie hat eine nie da gewesene Welle der Hilfsbereitschaft ausgelöst und das Bewusstsein einer weltweiten Schicksalsgemeinschaft gestärkt. Damit verbindet sich die Hoffnung auf ein entschiedeneres weltweites Handeln, um Armut und Not zu überwinden.

Ein Kernstück der Millenniumserklärung, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2000 verabschiedet hat, bilden die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs). Diese insgesamt acht Millenniumsziele sind elementaren Lebenssituationen zugeordnet. Es geht ihnen um die Überwindung der absoluten Armut, um die Einführung von Grundschulbildung für alle, um die Überwindung der Benachteiligung von Frauen, die Senkung von Kinder- und Müttersterblichkeit sowie die entschiedene Bekämpfung epidemischer Krankheiten. Angestrebt wird ferner eine gesichert nachhaltige Nutzung von Umweltressourcen und eine globale Partnerschaft für Entwicklung, die Nord und Süd gleichermaßen in die Pflicht nimmt. Die Ziele sollen bis zum Jahr 2015 erreicht werden. 2005 ist das erste Drittel auf diesem Weg zurück gelegt. Die Millenniums-Ziele sind in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzen. Sie stellen den breitest möglichen Konsens über die zu erzielenden Ergebnisse entwicklungspolitischen Handelns dar.

Eingebettet sind die Millenniumsziele in den breiteren Handlungsrahmen der Millenniums-Erklärung, die das bislang bedeutendste Dokument einer Strategie globaler Verantwortung ist. Die Millenniums-Erklärung entstand auf dem Hintergrund der UN-Gipfelkonferenzen in den Neunzigerjahren zu zentralen Bereichen globaler Politik: Rio-Gipfel zu Umwelt und Entwick-

lung, Weltmensenrechtskonferenz in Wien, Weltfrauenkonferenz in Peking, Weltbevölkerungskonferenz in Kairo und Weltsozialgipfel in Kopenhagen.

Die Millenniums-Erklärung identifiziert vier Politikbereiche, die für das Handeln der internationalen Gemeinschaft zentral sind, u.zw. 1. Frieden und Sicherheit, 2. Entwicklung und Armutsbekämpfung, 3. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie 4. Menschenrechte und Demokratie. Die vier Bereiche sind nicht additiv gemeint, sondern stehen in einem wechselseitigen Zusammenhang. Zugeordnet sind sie dem gemeinsamen Oberziel globaler Zukunftssicherung. Die verschiedenen Politikfelder müssen im Hinblick auf diese Zielsetzung kohärent, d.h. gleichgerichtet gestaltet werden, wenn Fortschritte erzielt werden sollen.

Dieses Erfordernis kohärenten Handelns unterstreicht deutlich der im März 2005 vom Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, vorgelegte Zwischenbericht zur Implementierung der Millenniumserklärung. Eindeutig stellt er fest: „The world must advance the causes of security, development and human rights together. Otherwise none will succeed. Humanity will not enjoy security without development, it will not enjoy development without security, and it will not enjoy either without respect for human rights.“ Die Unteilbarkeit der Handlungsfelder bekräftigend, spricht der Report von der Aufgabe, Freiheit von Not und Freiheit von Furcht zu sichern und rekurriert damit auf einen Begründungszusammenhang, wie er im Umfeld der Erarbeitung der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte herausgearbeitet wurde.

Der Vorgabe entwicklungspolitischer Kohärenz folgt auch die Bundesregierung in ihrem Aktionsprogramm 2015, mit dem sie den deutschen Beitrag zur Erreichung der Millenniumsziele beschreibt. Die Kirchen haben das im April 2001 verabschiedete Aktionsprogramm begrüßt und sehen in ihm nach wie vor einen entwicklungspolitischen Zugewinn. Darüber kann auch nicht die Kritik hinweg täuschen, die die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung an der Umsetzung des Programms in ihren bisherigen Berichten geübt hat. Kritisiert wurde vor allem die im Generellen verharrende Anlage des Programms, das auf eine detailliertere Konkretisierung in Zeit- und Zielperspektive verzichtet. Diese Kritik gilt weiterhin. Doch ist grundsätzlich positiv hervorzuheben, dass das Programm von einem brei-

ten Verständnis armutsverursachender Faktoren ausgeht und die Ansätze einer der Armutsbekämpfung verpflichteten Entwicklungspolitik umfassend benennt. Damit wird aus der Sicht des Aktionsprogramms nicht nur dem Handeln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), sondern auch Handlungszusammenhängen anderer Ressorts entwicklungspolitische Relevanz beigemessen. Das Programm bekennt sich insofern zur Notwendigkeit entwicklungspolitischer Kohärenz, die sich u.a. im Zusammenwirken mit der Außen-, der Sicherheits-, der Agrar- und der Handelspolitik bewähren muss.

Der diesjährige Bericht der GKKE versucht über die Kommentierung der Umsetzung des Aktionsprogramms hinaus eine breitere Zwischenbilanz der Erreichung der Millenniums-Ziele. Er greift dazu auf Berichte zurück, die von verschiedenen internationalen Organisationen vorgelegt worden sind. Die Zusammenschau dieser Berichte macht deutlich, wie weit der Weg zur Erreichung der Millenniums-Ziele in den nächsten zehn Jahren noch ist. Wegweisende Entscheidungen müssen sowohl in den Ländern des Südens als auch im Norden noch in diesem Jahr getroffen werden. Nur dann sind die Millenniumsziele noch erreichbar.

Gerade bei den anstehenden Entscheidungen im Norden geht es um die Zusammenführung oft kollidierender Politikbereiche. Der GKKE-Bericht richtet daher seine besondere Aufmerksamkeit auf die Frage entwicklungspolitischer Kohärenz im Regierungshandeln, die als Schlüsselgröße für das Erreichen der Millenniums-Ziele anzusehen ist.

Die griffige Formulierung der Millenniums-Ziele kann den missverständlichen Eindruck erwecken, sie seien mit einfachen Mitteln zu erreichen. Eine nachhaltige Politik der Armutsoberwindung ist jedoch eine komplexe Aufgabe, die immer wieder neu in ihrer konkreten Ausrichtung zu bestimmen ist. Die GKKE legt ihren Bericht in der Erwartung vor, damit zur notwendigen Debatte über Erfolg versprechende Wege zur Erreichung der Millenniums-Ziele beizutragen.

Die Millenniums-Entwicklungsziele und ihre 18 Zielvorgaben (jeweils bezogen auf 1990)

Ziel I: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers

- 1) Bis 2015 den Anteil der Menschen halbieren, deren ein Einkommen unter ein US-Dollar pro Tag liegt.
- 2) Bis 2015 den Anteil der Menschen halbieren, die unter Hunger und Unterernährung leiden.

Ziel II: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung

- 3) Bis 2015 sicherstellen, dass alle Jungen und Mädchen mindestens eine Grundschulbildung abschließen können.

Ziel III: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen

- 4) Das Geschlechtergefälle in der Primar- und Sekundarschulbildung beseitigen, vorzugsweise bis 2005, und auf allen Bildungsebenen bis spätestens 2015.

Ziel IV: Senkung der Kindersterblichkeit

- 5) Bis 2015 die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel senken.

Ziel V: Verbesserung der Gesundheit von Müttern

- 6) Bis 2015 die Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel senken.

Ziel VI: Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderer Infektionskrankheiten

- 7) Bis 2015 die Ausbreitung von HIV/Aids zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.
- 8) Bis 2015 die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Infektionskrankheiten zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.

Ziel VII: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit

- 9) Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Programme einbauen und den Verlust von Umweltressourcen umkehren.
- 10) Bis 2015 den Anteil der Menschen halbieren, die keinen Zugang zu hygienischem Trinkwasser und einer grundlegenden Sanitärversorgung haben*.
- 11) Bis 2020 eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern bewirken.

Ziel VIII: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

- 12) Aufbau eines nicht diskriminierenden Handels- und Finanzsystems.
- 13) Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen. Dies umfasst den zoll- und quotenfreien Zugang für Exportgüter dieser Länder, Schuldenerleichterungen für die hoch verschuldeten armen Länder und mehr öffentliche Entwicklungshilfe.
- 14) Den besonderen Bedürfnissen der Binnen- und kleinen Inselstaaten Rechnung tragen.
- 15) Die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer auf nationaler und internationaler Ebene umfassend angehen und die Schulden langfristig tragbar machen.
- 16) Erarbeitung von gemeinsamen Strategien zur Beschaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen.
- 17) In Zusammenarbeit mit den Pharmaunternehmen unentbehrliche und erschwingliche Arzneimittel in den Entwicklungsländern verfügbar machen.
- 18) In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien genutzt werden können.

* Die Sanitärversorgung wurde auf dem Gipfel in Johannesburg 2002 in die Zielvorgabe eingefügt.

2. Zum Stand der Erreichung der Millenniumsziele

Armut, Hunger und elende Lebensbedingungen entschlossen bekämpfen – das ist der Kern der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs), welche die UN-Generalversammlung im September 2000 beschlossen hat. Zu den acht großen Zielen haben sich damals die Staatschefs von rund 150 Ländern bekannt, darunter Deutschlands und der anderen großen Geber von Entwicklungshilfe. Die MDGs sind mehr als eine Absichtserklärung: Sie definieren Zielvorgaben (targets) für die Verringerung der extremen Armut, von Hunger, Krankheitslast, Analphabetismus, Umweltbelastung und Geschlechter-Diskriminierung. Und sie setzen Fristen für die Umsetzung – für die meisten Vorgaben bis zum Jahr 2015.

Lässt der bisherige Fortschritt erwarten, dass dies eingehalten wird? Wenn nicht, können die MDGs mit zusätzlichen Anstrengungen erreicht werden? Diese Fragen werden das Gipfeltreffen beschäftigen, das die UN-Generalversammlung für den Herbst 2005 angesetzt hat. Die Zwischenbilanzen, die bisher vorliegen, zeigen, dass es gelingen dürfte, die Zahlen der absolut Armen und der Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser bis 2015 zu halbieren. Vergleichsgröße ist dabei das Jahr 1990. Verantwortlich dafür sind vor allem Fortschritte in Asien. Die meisten übrigen Ziele drohen aber global gesehen verfehlt zu werden – die Fortschritte sind zu langsam. Sie sind nur erreichbar, wenn die armen wie die reichen Länder ihren Einsatz stark erhöhen. Diesen Appell enthält eindringlich der Zwischenbericht des UN-Generalsekretärs vom März 2005.

Der jüngst vorgelegte Abschlussbericht des Millenniumsprojekts bestätigt Einschätzungen, die das UN-Entwicklungsprogramm schon in seinem Bericht über die menschliche Entwicklung von 2003 vorgenommen hat. Der Bericht verzeichnete steigende Ungleichheit zwischen den Ländern: Entgegen dem globalen Trend sind in 54 Staaten die Durchschnittseinkommen und in 34 die Lebenserwartung gesunken; in 14 ist die Kindersterblichkeit gestiegen. Auch andere Untersuchungen bestätigen dieses Bild im Groben – so der Monitoring Report der Weltbank und des IWF und der Bericht des UN-Generalsekretärs über die Umsetzung der MDGs vom September 2004. Zu einzelnen Zielen liegen außerdem Berichte vor, die Son-

derorganisationen der UN oder die Weltbank erstellt haben – etwa zu Bildung die UNESCO, zu den mit Gesundheit verbundene Zielen die Weltbank und zu Ernährung sowohl die FAO als auch die WHO.

Auf dieser Grundlage lässt sich abschätzen, welche Vorgaben nach den gegenwärtigen Trends in welchen Regionen erreicht werden. Einige wesentliche Befunde sind auch hier eindeutig. Erstens sind die Fortschritte da am kleinsten, wo sie am nötigsten wären: in den ärmsten Ländern, die überwiegend in Afrika südlich der Sahara liegen (im Folgenden wird diese Region „Afrika“ genannt, das heißt ohne Nordafrika). Zweitens erreichen Länder mit anhaltendem Wirtschaftswachstum wie z.B. Indien und China auch eine Verminderung der Armut. Damit müssen drittens aber nicht Verbesserungen bei allen MDGs verbunden sein; hier ist die Bilanz besonders in Südasien ambivalent; auch sehr arme Länder haben bei einzelnen Zielen Wichtiges erreicht.

Je genauer man das Bild auflöst, desto größer werden freilich die Messprobleme. 47 Indikatoren haben die UN entwickelt, um die Fortschritte bei den acht Zielen mit 18 Zielvorgaben messbar zu machen. Einige Ziele, vor allem das siebte „Umkehrung des Ressourcenverbrauchs“ und achte „Entwicklung einer globalen Partnerschaft für Entwicklung“, sind nur schwer quantitativ zu fassen. In manchen Fällen mussten laut UNDP Indikatoren gewählt werden, nicht weil sie die aussagekräftigsten sind, sondern allein weil dafür Daten existieren. Dennoch gibt es aus vielen Ländern zu manchen Fragen kaum verwendbare Erhebungen. Die Armutsrate wurde zum Beispiel nur in 97 der 152 Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen empirisch erhoben. Die Höhe der Müttersterblichkeit um 2001 kennt man für viele Länder, kann aber mangels früherer Daten nichts über ihre Veränderung sagen. Zu manchen Indikatoren sind unterschiedliche Werte in UN-Publikationen zu finden, und Regionen werden unterschiedlich definiert – Ostasien etwa schließt manchmal Südostasien und Ozeanien ein, manchmal nicht. Uneinheitlich ist auch die Behandlung der reichen Länder: In den Statistiken zur Einkommens-Armut sind „Länder mit hohem Einkommen“ nach Definition der Weltbank¹ nicht berücksichtigt. In anderen werden sie teilweise ihrer Region zugeschlagen, teilweise als „entwi-

¹ Dazu gehören 24 der 30 OECD-Länder (ohne die Türkei und die OECD-Mitglieder in Osteuropa) sowie Taiwan, Israel und mehrere kleine Staaten – etwa Singapur, Kuwait, Monaco und Bahrain.

ckelte Regionen“ gesondert ausgewiesen. Soweit sie getrennt aufgeführt sind, bleiben diese Länder hier unberücksichtigt.

Auch der gewählte Betrachtungszeitraum kann großen Einfluss auf den Befund haben. Ein Beispiel führt die FAO in ihrem Bericht 2004 an: Sie schätzt, dass die Zahl der Hungernden von 1990-92 bis 2000-2002 leicht gesunken ist, wobei Erfolge in China und Indien die Rückschritte anderswo ausglich. Unterteilt man aber den Betrachtungszeitraum in zwei Hälften, so stellt man fest, dass sich seit 1996 der Rückgang des Hungers in China verlangsamt und in Indien die Zahl der Hungernden wieder zugenommen hat. Dafür ist der Anstieg in den übrigen armen Ländern zum Stillstand gekommen, der Anteil der Hungernden an der (wachsenden) Bevölkerung seit 1996 gesunken – auch leicht in Afrika. Und schließlich liegt der Fortschreibung der Trends die sehr unsichere Annahme zugrunde, dass das globale Wirtschaftswachstum in den kommenden 12 Jahren im Wesentlichen so anhält wie im vergangenen Jahrzehnt.

2.1 Die Millenniumsziele I-VII im Überblick

Ziel I: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers

Man muss also die Daten mit Vorsicht interpretieren – gerade den ersten und grundlegenden Indikator, den Anteil der absolut Armen an der Bevölkerung. Als absolute Armut definiert die Weltbank ein Einkommen pro Kopf und Tag unter dem Gegenwert, den 1,08 US-Dollar 1993 darstellten; das entspricht etwa der Armutsgrenze in Indien. Auf Grundlage von Umfragen über Konsum oder Einkommen erhält die Weltbank für diesen Indikator folgende Werte:

Tabelle: Anteil der absolut Armen an der Bevölkerung nach Regionen (in Prozent)				
Jahr	Zum Vergleich:			
	1981	1990	1996	2001
Ostasien*	57,7	29,6	16,6	14,9
- China	63,8	33,0	17,4	16,6
- Ostasien ohne China	42,0	21,1	14,7	10,8
Südasien	51,5	41,3	36,6	31,3
- Indien	54,4	42,1	42,2	34,7
- Südasien ohne Indien	42,2	38,7	19,7	21,0
Afrika südlich der Sahara	41,6	44,6**	45,6	46,4
Nordafrika und Mittlerer Osten	5,1	2,3	2,0	2,4
Lateinamerika und Karibik	9,7	11,3	10,7	9,5
Osteuropa und Zentralasien	0,7	0,5	4,3	3,6
Gesamt	40,4	27,9	22,8	21,1
<p>* einschließlich Südostasien und Ozeanien ** laut Annan (2004) aber 46,9; die Weltbank verzeichnet also seit 1990 einen Anstieg der Armutsrate in Afrika, die UN einen Stillstand.</p> <p>Quelle: Chen und Ravallion 2004.</p>				

Demnach hat Ostasien die Zielvorgabe 1 – Halbierung der Armutsrate seit 1990 – bereits erreicht² und Südasien kann sie erreichen, wenn der langfristige Trend sich fortsetzt. Diese sehr bevölkerungsreichen Regionen sorgen dafür, dass die Vorgabe auch global erfüllt werden dürfte. In Lateinamerika, Nordafrika und dem Nahen Osten stagniert dagegen der Anteil der absolut Armen auf mehr oder weniger niedrigem Niveau. In Afrika stagniert er auf sehr hohem Niveau oder steigt sogar leicht; fast jeder und jede zweite lebt hier von weniger als einem Dollar pro Tag. In dieser Region ist zudem die Armut am tiefsten, das heißt die Differenz zwischen dem Durchschnittseinkommen der Armen und der Armutsgrenze ist besonders groß. Ein Sonderfall sind die früher kommunistischen Länder Osteuropas und Zentralasiens. Infolge des Zusammenbruchs ihrer Wirtschaft nach der Desintegration des Ostblocks ist dort in den 1990er Jahren die Armutsrate

² In China sank in der ersten Hälfte der 1980er die Armutsrate ungeheuer schnell. Die Hauptursache dafür waren die Agrarreformen (Auflösung der Volkskommunen) seit 1978; das ist ein nicht reproduzierbarer Sondereffekt.

von sehr niedrigem Niveau stark gestiegen, sie sinkt aber inzwischen wieder.

Diese Trendaussagen sind im Großen und Ganzen unstrittig. Zu bedenken ist allerdings, dass freie Güter (etwa kostenloses Brennholz), die gerade für die Ärmsten wichtig sind, nicht in die Einkommensstatistik eingehen. Daher kann ein Anstieg des Einkommens zum Teil aufgezehrt werden, sobald – etwa infolge von Verstädterung – mehr dieser Güter bezahlt werden müssen. Es kann daher sein, dass in der einen oder anderen Region die Lage der Armen sich etwas langsamer bessert, als die Statistik nahe legt.

Die Höhe der von der Weltbank ermittelten Armutsraten und ihr Aussagewert für Vergleiche zwischen Ländern sind jedoch umstritten. Manche Ökonomen behaupten, die Zahlen seien um rund das Doppelte zu hoch, der Anteil der absolut Armen sei weit geringer. Das beruht auf Berechnungen der Haushaltseinkommen auf Grundlage volkswirtschaftlicher Daten – eine fragwürdige Methode, wie Studien zeigen. Überzeugender ist der Einwand des Millenniumprojekts, dass die Armutsgrenze in Lateinamerika und in früher kommunistischen Ländern, wo ein hoher Anteil der Armen in Städten lebt, eher bei 2 Dollar pro Tag angesetzt werden müsste³.

Für Vergleiche verschiedener Länder sind laut Millenniumprojekt die Indikatoren Kindersterblichkeit und Mangelernährung geeigneter. Mehr als nur das Einkommen zu betrachten ist auch deshalb wichtig, weil die Lebensumstände gerade der Ärmsten von öffentlichen Gütern abhängen wie Wasser-, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen.

Die Zurückdrängung von Hunger und Kindersterblichkeit scheint aber in vielen Regionen langsamer zu verlaufen als die der Einkommensarmut. Die Zielvorgabe 2, den Anteil der Hungernden zu halbieren, wird voraussichtlich verfehlt. Die FAO schätzt, dass 2000-2002 in Entwicklungsländern etwa 843 Millionen Menschen nicht ausreichend Nahrung zur Verfügung hatten, das sind 9 Millionen weniger als zehn Jahre zuvor. Der Anteil der

³ Schon eine geringfügige Verschiebung der Armutsgrenze von 1 Dollar, die bis zu einem gewissen Grad willkürlich ist, führt zu völlig anderen Ergebnissen. Denn der Anteil der Menschen mit weniger als 2 Dollar pro Tag sinkt viel langsamer als der mit weniger als 1 Dollar. Ein großer Teil derjenigen, die der absoluten Armut entkommen, hat also auf längere Sicht laut Chen und Ravallion nur knapp mehr als 1 Dollar pro Tag.

Hungernden sinkt damit global zu langsam, um die Vorgabe einzuhalten; vor allem der Rückgang in Afrika und im bevölkerungsreichen Südasien ist zu zögerlich, und in West- und Zentralasien nimmt der Anteil der Hungernden sogar zu. Die FAO ermittelt allerdings große Erfolge bei einzelnen sehr armen Ländern; so ist der Anteil der Hungernden im Tschad, in Ghana und in Peru dramatisch gefallen.

Der Indikator der FAO ist aus der im jeweiligen Land vorhandenen Nahrung sowie aus Annahmen über ihre Verteilung abgeleitet. Dies ist ein sehr unsicheres Verfahren. Auf direkten Erhebungen der WHO beruht der zweite Indikator für Mangelernährung: der Anteil untergewichtiger Kinder. Er ergibt ein ähnliches Bild mit dem Unterschied, dass danach in Nordafrika die Vorgabe eingehalten, in Afrika aber der Anteil der Mangelernährten von 1990 bis 2015 noch wachsen wird.

Auffällig ist: In Südasien, wo die Armutsrate 2001 um die Hälfte niedriger war als in Afrika, hungern laut Indikator der FAO dennoch 22 % der Menschen (in Afrika 33 %); Unterernährung bei Kindern ist laut Indikator der WHO sogar häufiger (47 % gegenüber 31 % in Afrika) und sinkt nur langsam⁴. In Afrika ist Hunger eher eine Folge mangelnder Nahrungsproduktion, in Asien hingegen eine Folge ungleichen Zugangs zu Nahrung.

Ziel II: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung

Beim Ziel, allen Kindern eine Grundschulbildung zu verschaffen, gibt es relativ große Fortschritte. Die Angaben, ob es global gesehen erreicht wird, scheinen nicht ganz schlüssig. Laut UNESCO wird es verfehlt. Laut UNICEF und dem Millennium Project hat jedoch Ostasien das Ziel praktisch erreicht, Lateinamerika, Nordafrika und die GUS dürften es erreichen; Afrika und Südasien verfehlen es, obwohl es auch hier Fortschritte gibt. In Afrika werden knapp zwei Fünftel der Kinder nicht eingeschult, in Südasien etwa ein Fünftel und in Westasien etwas weniger als ein Fünftel. Allerdings schließen nicht alle Kinder, die eingeschult werden, die Grundschule auch ab. Zuverlässige Zahlen dazu fehlen. Auch bei der Zielvorgabe, Jungen

⁴ UN Statistics Division (Zugriff 10.1.05); de Onis u.a. 2004. Laut der Weltbank (2004) sinkt der Hunger, gemessen an Unterernährung bei Kindern, in Südasien ausreichend schnell, um die Vorgabe einzuhalten. Die Weltbank bezieht sich auf Zahlen der WHO; warum ihre Einschätzungen von denen der UN und des Millennium Project abweicht, ist unklar.

und Mädchen gleichermaßen den Schulbesuch zu ermöglichen, haben einige sehr arme Länder schnelle Fortschritte gemacht, etwa Benin, Mali und Senegal.

Ziel III: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen

Bei der Geschlechtergleichheit ist das Bild sehr gemischt. Erfreulich ist, dass in sämtlichen Regionen die Einschulung von Mädchen schneller zugenommen hat als die von Jungen. Die erste Hälfte der Zielvorgabe 4 – Geschlechtergleichheit in der Grundschule bis 2005 – wird in den meisten Regionen ganz oder fast erreicht außer in Afrika, Südasien und Westasien. In der Sekundarschule ist jedoch die Diskriminierung von Mädchen weit stärker, das Ziel liegt hier noch in der Ferne. Nach wie vor können in mehreren Regionen weniger Frauen als Männer lesen; das Verhältnis beträgt in Afrika und Westasien 0,89, in Nordafrika 0,86 und in Südasien gar 0,77.

Ziel IV: Senkung der Kindersterblichkeit

Auch die Kindersterblichkeit ist 2001 in Afrika mit 174 pro Tausend am höchsten, gefolgt von Südasien mit 93 pro Tausend. In Südostasien sterben 48, in Ostasien 38 und in Lateinamerika 34 von 1000 Kindern vor dem fünften Geburtstag. Der Wert sinkt überall außer in der GUS (44 pro Tausend) – jedoch zu langsam, um global bis 2015 auf ein Drittel zu fallen. Gelingen dürfte das in Lateinamerika, Südostasien und Nordafrika. In Südasien, Ostasien und im globalen Durchschnitt wird es nach jetzigem Trend zwischen 2020 und 2050 erreicht und südlich der Sahara erst im 22. Jahrhundert. Kindersterblichkeit und Mangelernährung zeigen Gebiete der tiefsten Armut an

Das Millenniumprojekt hat deshalb die Gebiete hoher absoluter Armut auf Grundlage von Kindersterblichkeit und Mangelernährung kartiert und dabei auch innerhalb der Staaten differenziert. Am stärksten betroffen sind danach Afrika, ausgenommen Teile Südafrikas und der Küstengebiete Westafrikas; Afghanistan; große Teile Nordindiens und Pakistans; sowie Teile der Mongolei, Zentralamerikas und der Andenregion. In Afrika und Asien leben drei Viertel der Ärmsten auf dem Land, in Lateinamerika dagegen über 60 Prozent in städtischen Slums.

Ziel V: Verbesserung der Gesundheit von Müttern

Über Veränderungen bei der Müttersterblichkeit kann man wenig sagen, wohl aber über die enormen regionalen Unterschiede bei diesem Indikator: In Afrika sterben von 100.000 Müttern 920 im Kindbett, in Südasien 520, in Südostasien 210, in Nordafrika 130 und in Ostasien 55. Ein schlechter Wert zeigt eine mangelhafte Gesundheitsversorgung an und/oder eine besonders frauenfeindliche Kultur.

Diese scheint ein Grund dafür zu sein, dass Südasien bei Hunger, Kindersterblichkeit und Bildung schlechter abschneidet, als seine Einkommensarmut erwarten lässt. Verantwortlich dafür sind unter anderem der niedrige Status der Frauen in dieser Region sowie die Diskriminierung von großen Minderheiten, etwa indigenen Völkern und Kastenlosen. Hinzu kommt, dass zum Beispiel Indien deutlich weniger öffentliche Mittel für Gesundheit ausgibt als China (auch dort ist aber der Betrag nicht hoch und die Versorgung in Landgebieten erheblich schlechter als in der Stadt).

Ziel VI: Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Infektionskrankheiten

Höchst besorgniserregend ist die Bilanz beim Ziel der Bekämpfung von Aids, Malaria und anderen Infektionskrankheiten. Hier gibt es kaum Fortschritte. Laut UN-Aidsprogramm ist die Zahl der HIV-Infizierten seit 2000 in sämtlichen Regionen angestiegen, am schnellsten in Ostasien, allerdings von niedrigem Stand aus. Die Zahl ist am höchsten in Afrika: Dort leben fast zwei Drittel aller HIV-Infizierten und drei Viertel aller infizierten Frauen. Tuberkulose ist vor allem in Afrika und der GUS auf dem Vormarsch (zum Teil als Folge der Immunschwäche), während ihr Vorkommen in Süd- und Südostasien leicht zurückgeht, im Falle Südasiens aber von sehr hohem Stand aus. Über Veränderungen beim Vorkommen von Malaria gibt es keine Zahlen, es gibt aber keine Anzeichen für einen Rückgang. Über eine Million Menschen sterben jährlich an Malaria, rund 90 Prozent davon in Afrika, wo die gefährlichste Form der Krankheit verbreitet ist.

Insbesondere in Afrika droht die Aids-Pandemie Entwicklungserfolge wieder zunichte zu machen. Zum Beispiel beeinträchtigt sie die Bildung, weil Lehrer an Aids sterben und Aids-Waisen geringere Bildungschancen haben

als Kinder mit intakter Familie. Dies ist ein Beispiel dafür, dass die MDGs miteinander verknüpft sind und nicht je für sich betrachtet werden können: Fortschritte bei der Ernährung oder der Bildung fördern die Produktivität und die Gesundheit (Bildung vor allem für Mädchen und Frauen ist ein unverzichtbarer Teil der Aids-Bekämpfung wie der reproduktiven Gesundheit). Umgekehrt fördern Investitionen in die Gesundheit die Bildungschancen, und eine bessere Ernährung trägt zu weniger Krankheiten und höherer Produktivität bei.

Ziel VII: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit

Ein grundlegendes Problem tritt beim Ziel nachhaltiger Entwicklung, zutage. Es ist nur ein abstrakter Appell ohne Zeitziel und nachprüfbare Messgröße⁵. Hier verbirgt sich ein Zielkonflikt zwischen Armutsbekämpfung und ökologischer Nachhaltigkeit. Zum Beispiel stößt China, das bei der Armutsbekämpfung am erfolgreichsten ist, an ökologische Grenzen des Wachstums: Trinkwasser wird knapp, von den 20 Großstädten mit der höchsten Luftverschmutzung weltweit liegen 16 in China, und das Land ist inzwischen der zweitgrößte Erzeuger von Treibhausgasen weltweit. Der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen der Bundesregierung hat in seinem jüngsten Gutachten betont, dass ein wichtiges Element der Armutsbekämpfung gerade sein muss, globale Umweltrisiken zu mindern sowie die Entwicklungskonzepte an nicht mehr vermeidbare Veränderungen bei Klima, Boden oder Wasserhaushalt anzupassen. Das Erstere macht Veränderungen auch in den Industriestaaten nötig, die zu beschließen außerhalb des Rahmens der MDGs liegt.

Bei der Wasser- und Sanitärversorgung ist das Bild gemischt. Global gesehen dürfte es gelingen, den Anteil der Menschen ohne sicheres Trinkwasser bis 2015 zu halbieren. Hier war Südasien nun besonders erfolgreich – der Anteil der Unversorgten sank seit 1990 von 29 auf 16 Prozent. Südlich der Sahara wurde der Anteil der Menschen ohne unbedenkliches Wasser zwar von 51 auf 42 Prozent gesenkt, und eine Reihe afrikanischer Länder – etwa Tansania, Kenia, Kamerun und Angola – dürften das Ziel erreichen, der Subkontinent als Ganzer aber nicht. Der Ausbau der Sani-

⁵ Die UN nutzen für diese Vorgabe unter anderem die Indikatoren Waldabholzung, Ausweisung von Naturparks und Energieverbrauch pro Einheit des Sozialprodukts. Sie verzeichnen hier zwar gewisse Fortschritte. Zu keinem dieser Indikatoren geben die MDGs aber eine Zielvorgabe.

tärversorgung geht global gesehen zu langsam voran, um die Zielvorgabe 10 einzuhalten. Dies wird auch in Südasien, Indonesien, der GUS und Teilen Lateinamerikas (wie in Brasilien) nicht gelingen und fast nirgends in Afrika. Auf dem Land sind die Werte durchweg schlechter.

2.2 Divergenzen zwischen den Regionen

Insgesamt zeichnen sich Regionen mit sehr unterschiedlichen Problemlagen ab. UN-Generalsekretär Annan unterscheidet in seinem Bericht von September 2004 grob drei Ländergruppen: Große Teile Asiens und Nordafrikas erreichen das Ziel, die Einkommensarmut zu halbieren, sowie viele der anderen MDGs. Westasien und Lateinamerika erreichen einige MDGs (etwa bei Bildung und Gesundheit), ohne dass es gelingt, die Einkommensarmut wie vorgesehen zu verringern. Allerdings sind die Anteile der absolut Armen (selbst wenn man die Probleme des Ländervergleichs in Rechnung stellt) dort bereits relativ niedrig. Die dritte Gruppe, Afrika sowie andere der ärmsten Länder, ist von Fortschritten bei den meisten MDGs weit entfernt.

Unterschiedliche Probleme sind in den einzelnen Regionen vordringlich. In den relativ erfolgreichen Ländern, vor allem in Asien, halten sich erstens hartnäckig Inseln von extremer Armut – so in China, Indien und Teilen Lateinamerikas. Zweitens sind gerade in Asien mehr öffentliche Investitionen in die ländliche Entwicklung nötig. In China wächst der Rückstand der Landgebiete auf die Städte, der zu Beginn der Reformphase geschrumpft war, sowie der Rückstand des Inlands auf die Küstengebiete. Auch in Indien wächst die Kluft zwischen boomenden Bundesstaaten im Süden und armen im Norden. Die Diskriminierung von Frauen und Minderheiten und geringe staatliche Investitionen in die Gesundheit sind hier weitere schwere Hemmnisse der menschlichen Entwicklung.

In Lateinamerika sind viele Indikatoren der Lebensqualität im Durchschnitt besser. Dem Subkontinent fehlt jedoch, so das Millenniumprojekt, ein stabiles Wirtschaftswachstum, und Slums sowie die hohe soziale Ungleichheit gehören zu den größten sozialen Problemen. Auch hier halten sich Inseln extremer Armut.

Am schwierigsten ist die Lage in Afrika sowie den übrigen ärmsten Ländern wie Kambodscha, Jemen, Haiti und pazifischen Inselstaaten. Auch dort haben einige Länder Fortschritte bei der Bildung oder der Bekämpfung des Hungers erreicht (kaum allerdings bei der Gesundheit). Beispiele wie Uganda oder Ghana legen den Schluss nahe: Die Verbindung von armutsorientierter Politik mit Unterstützung von außen durch Schuldenerlasse und Entwicklungshilfe kann einen großen Unterschied ausmachen. Doch ohne anhaltendes Wirtschaftswachstum werden diese Erfolge nicht von Dauer sein. Wachstum ist jedoch in den ärmsten Ländern ohne Hilfe von außen kaum erreichbar. Denn diese Staaten sind zu arm, um die nötigen Investitionen aufzubringen. Viele können das umso weniger, als aufgrund von ungünstigen naturräumlichen Bedingungen – Klima, Verbreitung schwerer Infektionskrankheiten und/oder Binnenlage – die nötigen Anfangs-Investitionen in die Gesundheit oder die Infrastruktur besonders teuer sind.

Afrika und andere sehr arme Länder können die Ziele aus eigener Kraft nicht erreichen. Es würde auch nicht genügen, dort Investitionen zum Beispiel in Schul- und Krankenhausbauten zu finanzieren. Auch der Betrieb dieser sozialen Grunddienste sowie der Verwaltung müssen eine Zeit lang von außen bezuschusst werden, betont etwa das Millenniumprojekt. Wo Entwicklungshilfe als Zuschuss zum Staatshaushalt gezahlt wird wie in Mosambik, geschieht das in gewissem Umfang bereits. Es ist aber heikel, da nicht ohne weiteres klar ist, ob die angestrebten Verbesserungen auch eintreten.

Ähnliches gilt für zwei weitere Ländergruppen mit besonderen Problemen, nämlich kleine Inselstaaten und Länder, in denen Krieg herrscht oder bis vor kurzem geherrscht hat. Gewaltkonflikte sind ein Hauptgrund von Hunger und Elend. In der Regel sind konfliktgeplagte Länder schlecht regiert und erfüllen die Kriterien für die Vergabe von Entwicklungshilfe kaum, benötigen sie aber besonders. Das Millennium Project mahnt Strategien zum Umgang mit diesem Dilemma an.

2.3 Prioritäre Handlungsfelder des Nordens:

Ziel VIII: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

Das führt zu der Frage, ob die reichen Länder ihren Verpflichtungen aus Ziel VIII gerecht werden. Dieses Ziel enthält keine messbaren Vorgaben, die es erlauben, darauf mit Ja oder Nein zu antworten. Wichtige Indikatoren sind aber die Höhe und die Qualität der Entwicklungshilfe, die Entschuldungsinitiativen sowie die Verhandlungen über den Welthandel.

Mehr Entwicklungshilfe ist nötig

Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) steigt nach dem Abwärtstrend in den 1990er Jahren seit 2002 wieder an. Ihr Anteil am Sozialprodukt der Geberländer insgesamt wuchs von 0,22% in 2001 auf 0,25% in 2003; in der Dekade vor 1992 hatte der Anteil durchschnittlich 0,33% betragen⁶. Der Entwicklungshilfe-Ausschuss (DAC) der OECD erwartet, dass die Geberländer entsprechend ihrer Zusage auf der UN-Konferenz von Monterrey 2002 die ODA-Quote bis 2006 auf 0,30% ihres gemeinsamen Sozialprodukts steigern. Dies bedeutet in absoluten Beträgen einen Anstieg von rund 53 Milliarden US-Dollar pro Jahr 1999-2001 auf gut 69 Milliarden 2003⁷ und gut 88 Milliarden 2006. Für 2010 hält der DAC aufgrund der Absichtserklärungen vieler Regierungen 100 Milliarden US-Dollar (Dollarwert von 2003) für möglich.

Die Trendwende bei der ODA ist erfreulich. Dennoch deckt die Hilfe nicht den Bedarf, um die MDGs zu erreichen. Das Millenniumprojekt schätzt, dass die ODA hierzu (in Preisen von 2003) bis 2006 auf 135 Milliarden US-Dollar steigen und bis 2015 nochmals um die Hälfte erhöht werden müsste. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Länder mit mittlerem Einkommen alle Mittel für die Umsetzung der MDGs selbst aufbringen können, arme Länder etwa die Hälfte.

⁶ Das im Rahmen der UN verkündete Ziel von 0,7% erreichen die Niederlande, Luxemburg und drei skandinavische Länder; die ODA-Quote Deutschlands lag bei 0,28%, die des größten Gebers – der USA – bei 0,15 Prozent.

⁷ Diese Zahl wäre niedriger, wenn nicht der Wert des Euro gegenüber dem US-Dollar gestiegen wäre.

Solche Schätzungen sind umstritten. Abgesehen von großen methodischen Problemen ist unklar, inwieweit mehr Hilfe überhaupt sinnvoll absorbiert werden kann. Ob Zuschüsse etwa zum Bildungs- und Gesundheitswesen in armen Ländern diese Dienste tatsächlich verbessern, hängt von den Institutionen des jeweiligen Landes ab; laut Weltbank ist die Qualität dieser Dienste, insbesondere für Arme, nur lose mit den Ausgaben dafür korreliert. Genauso fraglich ist, ob Sachinvestitionen von außen immer Wachstum auslösen. Länder, in denen die Bedingungen günstig sind, erhalten meist bereits mehr Unterstützung. Das Millenniumprojekt begegnet diesem Einwand mit der Forderung, auch die Verwaltung armer Länder zu bezuschussen und sie so in die Lage zu versetzen, Hilfe sinnvoll anzuwenden. Rund 30 Milliarden US-Dollar zusätzliche Hilfe können nach 2004 vorgenommenen Schätzungen der Weltbank und des IWF sinnvoll eingesetzt werden, mit einer möglichen Steigerung auf über 50 Milliarden.

Die Bedarfsschätzungen beziehen sich nur auf die für die MDGs verwendete Hilfe. Die ODA enthält daneben Kosten der Entschuldung, Hilfe für Länder mit mittlerem Einkommen, Nothilfe sowie bestimmte Leistungen an Flüchtlinge in OECD-Ländern. Laut dem Millenniumprojekt sollten daher alle Geber 2015 eine ODA-Quote von 0,7 Prozent erreichen. Der OECD-Entwicklungsausschuss schätzt etwas bescheidener, die ODA sollte gegenüber 2003 ungefähr verdoppelt werden. Er weist aber selbst darauf hin, dass selbst dieses Ziel politisch schwer erreichbar ist.

Verbessert werden muss auch die Qualität der Hilfe auf Seiten der Geber. Noch mindestens ein Sechstel der ODA unterliegt Lieferbindungen. Die USA teilen für ihre Hilfe dazu nichts mit. Das Millenniumprojekt kritisiert unter anderem, dass zu viel ODA in Projekte statt den Aufbau von Strukturen fließt; dass Zahlungen nach Kassenlage langfristige Planungen verhindern; dass viele Geber – einschließlich multilateraler Organisationen – miteinander konkurrieren und sich zu wenig koordinieren, so dass Empfängerländer zahlreichen verschiedenen Konditionen und Berichtspflichten genügen müssen; und dass ODA nicht nur nach Bedarf und Wirksamkeit, sondern auch nach geopolitischen Kriterien auf Empfängerländer verteilt wird. Der Anstieg der Hilfe seit 2001 ist nicht zuletzt dem „Krieg gegen den Terror“ zu verdanken und kommt zum guten Teil Afghanistan und dem Irak zugute.

Weitere Fortschritte auch bei der Entschuldung

Gemischt ist auch die Bilanz bei der internationalen Verschuldung. Die Initiative für die hoch verschuldeten armen Länder (HIPC) hat bis Mitte 2004 den Schuldendienst von 27 Ländern gesenkt; viele haben ersparte Zins- und Tilgungszahlungen mindestens teilweise in Sozialausgaben umgeleitet, so dass diese laut OECD in diesen 27 Ländern zusammen von 5,8 auf 9,3 Milliarden US-Dollar (2003) gestiegen sind. Auch dass nun Armuts-Strategiepapiere (PRSPs) in den begünstigten Ländern unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erarbeitet werden sollen, ist ein deutlicher Fortschritt. In manchen, aber nicht allen betroffenen armen Ländern scheint dieses Verfahren die Politik armutsorientierter zu machen. Die Partizipation ist begrenzt, und der IWF legt weiter fragwürdige Konditionen auf und lässt wenig Raum für alternative wirtschaftspolitische Ansätze. Das Dilemma, dass einerseits das Schuldnerland sich den Prozess zu eigen machen soll und andererseits die Gläubiger ihn anstoßen und beaufsichtigen, wird sich allerdings nicht ganz auflösen lassen.

Schwer wiegt auch, dass nur höchstens 37 Länder von der HIPC-Initiative profitieren werden. Andere besonders hoch verschuldete Länder mit niedrigem Einkommen – namentlich Indonesien und Nigeria – sind ausgeschlossen, und die ebenfalls untragbare Verschuldung von Ländern mittleren Einkommens wird nicht angegangen, außer aus geopolitischen Gründen im Fall des Irak. Umstritten ist auch die Festlegung der Höhe noch tragbarer Schulden. Das Millenniumprojekt verlangt, die Schwelle für noch tragbare Schulden am Bedarf zur Umsetzung der MDGs zu bemessen und mehr Länder zu entschulden, auch solche mit mittlerem Einkommen.

Die Finanzminister der G7-Staaten haben auf ihrem Treffen im Februar 2005 einen Teil der Probleme angegangen: Nach einer Prüfung des Einzelfalles können nun den HIPC-Ländern Schulden gegenüber dem IWF und multilateralen Entwicklungsbanken vollständig erlassen werden. Wie das finanziert wird, ist noch nicht festgelegt; der IWF wird dazu möglicherweise einen Teil seiner Goldreserven verkaufen. Schuldenerlasse für weitere Länder – aber nur solche mit niedrigem Einkommen – sollen „geprüft“ werden.

Gestaltung der Welthandelsregeln

Wichtige Entscheidungen müssen 2005 auch bei einer dritten Verpflichtung der reichen Länder getroffen werden: den Welthandelsregeln. Die Doha-Verhandlungsrunde der WTO muss ihren Charakter als Entwicklungsrunde beweisen. Das ist eine schwierige Aufgabe, denn in vielen Fällen ist umstritten, welche Regeln entwicklungsfördernd sind. Kompliziert wird das noch dadurch, dass die Interessen der Entwicklungsländer unterschiedlich sind je nachdem, ob sie netto Nahrung importieren oder exportieren, ob sie bevorzugten Marktzugang zu Regionen des Nordens genießen, ob sie Industriegüter exportieren können oder nur Rohstoffe.

Eindeutig ist jedoch, dass die subventionierten Agrarexporte der EU und der USA für arme Länder besonders schädlich sind. Ein weiteres großes Problem sind Zölle und andere Marktzugangsbeschränkungen im Norden. Bei diesen Fragen zeichnen sich in den laufenden Welthandels-Verhandlungen, seit die Ministerrunde in Cancun 2003 gescheitert ist, kleine Bewegungen ab. Beim Agrarhandel wird jetzt über ein Ende aller Exportsubventionen verhandelt sowie über eine Verminderung der handelsverzerrenden Subventionen für die Bauern in der EU und den USA um ein Fünftel. Allerdings wird für beides kein Zieljahr genannt. Ein echtes Ende des Agrardumpings im Norden ist bisher nicht abzusehen. Die Öffnung der Märkte für Agrargüter aus dem Süden und besondere Schutzmöglichkeiten für die Landwirtschaft sehr armer Länder sind weiter umstritten – ebenso wie die Modalitäten der Zolllenkung für nicht agrarische Güter. Für viele arme Länder besonders wichtig sind die Reform der Zuckermarktordnung der EU (vgl. dazu Kap. 4.3) sowie die Frage, wann die hohen Baumwoll-Subventionen in den USA abgebaut werden.

Begrüßenswert ist, dass die EU seit 2001 den 49 ärmsten Ländern zollfreie Exporte aller Güter außer Waffen nach Europa ermöglicht und die USA 37 afrikanischen Ländern für viele Produkte zollfreien Zugang zu ihrem Markt geben. Das hat aber nur begrenzten Nutzen. Erstens ist diese Regelung mit wichtigen Ausnahmen verbunden – so gibt die EU freien Marktzugang für Bananen sowie Zucker und Reis erst ab 2006 bzw. 2009. Und zweitens nutzt den ärmsten Ländern mehr Marktzugang zum Norden allein wenig, weil viele Länder kaum verarbeitete Güter anzubieten haben. Sie benötigen zusätzlich Hilfe für den Aufbau von Exportkapazität, etwa Häfen oder Straßen, betont das Millenniumprojekt.

Handel und Hilfe berühren sich hier aufs engste. Vor allem Afrika benötigt besondere Aufmerksamkeit, ist dort doch der Anteil extrem Armer an der Bevölkerung nach wie vor äußerst hoch. Richtigerweise hat die Millenniumserklärung Afrika ein eigenes Kapitel gewidmet und dazu aufgefordert, auf die spezifischen Gegebenheiten Afrikas einzugehen.

2.4 Bewertung

Der Bericht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan vom März 2005 über die Umsetzung der Millenniumserklärung, den er zur Vorbereitung auf den UN-Gipfel im September vorgelegt hat, enthält die klare Botschaft, dass die Millenniumsziele erreicht werden können, wenn sich die internationale Gemeinschaft auf diese Ziele konzentriert und dazu konkrete Entscheidungen trifft. Er verstärkt damit Aussagen, die auch schon vom Millenniumprojekt und von verschiedenen UN-Sonderorganisationen getroffen worden sind.

Kofi Annan weist darauf hin, dass die Länder des Südens viel deutlicher als bisher ihre nationalen Strategien an den Millenniumszielen ausrichten sollten. Für die Länder des Nordens betont er deren Verpflichtungen in der Regelung von Handelsfragen, bei der Schuldenerleichterung und vor allem bei der Entwicklungsfinanzierung.

Schritte dazu sind eingeleitet. In der Frage der Entwicklungsleistungen setzen sich Großbritannien, Deutschland und Frankreich für neue Instrumente ein, mehr Entwicklungshilfe (ODA) aufzubringen. Der Bericht der von Tony Blair eingesetzten Commission for Africa will die Hilfe für Afrika verdoppeln und diesen „Marshallplan“ für Afrika aus Anleihen finanzieren, die mit künftiger Entwicklungshilfe zurückgezahlt werden. Paris und Berlin unterstützen die Initiative, wollen aber eine Gegenfinanzierung aus internationalen Steuern, etwa auf Flugbenzin, da es sich sonst um eine staatliche Kreditaufnahme handeln würde. Bisher konnten sie sich damit gegen die USA nicht durchsetzen. Das Thema wird den G8-Gipfel im Juli beschäftigen. Darüber hinaus haben verschiedene Länder verbindliche Zeitpläne für die Steigerung ihrer Entwicklungsleistungen verabschiedet. Das Ziel von 0,7 Prozent (Anteil der ODA am Bruttoinlandseinkommen) bis 2015 bleibt die Herausforderung für die Gebergemeinschaft. Dabei ist jedoch

darauf zu achten, dass der Entwicklungsprozess in der Verantwortung der Entwicklungsländer verbleibt. Die Orientierung der Zusammenarbeit an den jeweiligen nationalen Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs) muss gesichert sein; auch ist die Qualität der PRSPs in vielen Fällen noch zu verbessern. Hier sind die Entwicklungsländer in einer besonderen Pflicht. Speziell für Afrika gilt, dass eine abrupt vergrößerte Hilfe den mit der NEPAD-Initiative eingeleiteten Reformprozess für mehr Eigenverantwortung nicht überlagern oder gar gefährden darf.

Initiativen laufen auch, die Qualität der Hilfe zu erhöhen. So zahlen mehrere europäische Geber, darunter Deutschland, gemeinsam programm-basierte Zuschüsse zu den Haushalten einiger afrikanischer Staaten. Vertreter von Geber- und Empfängerländern sowie multilateralen Institutionen haben sich Anfang 2003 in Rom zur Harmonisierung der Geber-Praktiken und stärkeren Ausrichtung der Hilfe an den Prioritäten der Empfänger bekannt. Anfang 2005 hat das Nachfolge-Treffen in Paris eine Erklärung verabschiedet, die unter anderem mehr koordinierte Hilfe zum Capacity Building, mehr Auszahlungen nach festgelegten Zeitplänen und mehr gemeinsame Planung der Geber vorsieht. Klare Zieldaten wurden aber nicht verabschiedet, Entscheidungen wurde auf September 2005 vertagt.

3. Bedingungsfaktoren für entwicklungspolitische Kohärenz

Die „Millenniums-Erklärung“ mit den Millenniums-Entwicklungszielen (MDG) im Zentrum, die im September 2000 von 189 Staats- und Regierungschefs in New York verabschiedet wurde, ist das bislang bedeutendste Politikdokument einer globalen Entwicklungsstrategie. Sie setzen einen Rahmen für das Zusammenwirken verschiedener Politikbereiche unter der Zielvorgabe globaler Zukunftssicherung. Damit stellt sich die Frage nach einer kohärenten Politikgestaltung, die entwicklungspolitischen Vorgaben verpflichtet ist. Was ist unter entwicklungspolitischer Kohärenz zu verstehen, wie weit ist sie in der deutschen und internationalen Politik verwirklicht und welche Konsequenzen sind aus den bisherigen Erfahrungen für die deutsche Politik zu ziehen?

3.1 Zum Konzept entwicklungspolitischer Kohärenz

Kohärenz ist kein neuer Anspruch an die Entwicklungspolitik, die immer wieder in Widerspruch zu anderen Politikfeldern gerät. So wird schon lange seitens der Wissenschaft, im Bundestag, vom BMZ und von Nichtregierungsorganisationen (NRO) darauf hingewiesen, dass wichtige Elemente der Agrarpolitik, Rüstungsexporte, Steuern, die Migrations- und Arbeitsmarktpolitik u.v.m. entwicklungspolitischen Zielen widersprechen. Seit den 90er Jahren wird diesem Problem der entwicklungspolitischen Inkohärenz verstärkte Beachtung geschenkt.

Zuerst wurde im Maastricht-Vertrag der Europäischen Union von 1992 ein entwicklungspolitisches Kohärenzgebot verankert (Artikel 130v). Es ist auch in den Vertrag von Amsterdam übernommen worden und wird so in der kommenden Europäischen Verfassung Bestand haben. In der deutschen Diskussion formulierte die GKKE im Vorfeld der Bundestagswahl von 1998 einige Forderungen zur Verbreiterung entwicklungspolitischer Kohärenz, die durch eine Kompetenzerweiterung des BMZ erreicht werden sollten, darunter die nach der Wahl auch realisierte Mitgliedschaft des BMZ im Bundessicherheitsrat. Entwicklungspolitische „Memoranden“, die aus der Zivilgesellschaft zu den Bundestagswahlen 1994, 1998 und 2002 ver-

öffentlich wurden, erklärten die Forderung nach entwicklungspolitischer Kohärenz der Bundespolitik zu einem zentralen Anliegen. Grundsatzdokumente der Bundesregierung wie zum Beispiel die „Entwicklungspolitische Konzeption“ von 1996, die Berichte zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung an den Bundestag (10. Bericht 1995, 11. Bericht 2001) oder die Koalitionsvereinbarungen 1998 und 2002 nennen ebenfalls Kohärenz als eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Entwicklungspolitik. Grundlegendokumente der Vereinten Nationen enthalten entsprechende Festlegungen. Regelmäßig prüfen die Peer Reviews des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD entwicklungspolitisch kohärentes Verhalten der OECD-Staaten, nachdem die OECD bereits 1996 einen Referenzrahmen zur entwicklungspolitischen Kohärenz erarbeitet hatte.

Für die gegenwärtige deutsche Entwicklungspolitik entwickelt das Aktionsprogramm 2015 „Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung der Armut“ (AP 2015), das vom Bundeskabinett 2001 verabschiedet wurde, den bisher weitestgehenden Kohärenzanspruch. Die Armutsbekämpfung wird darin zur „überwölbenden“ Aufgabe der Entwicklungspolitik erklärt, der sich nicht nur die diversen Maßnahmen und Aktivitäten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) kohärent zuordnen sollen. Auch und vor allem die Politiken der anderen Ressorts sollen dazu kohärent sein.

Im Zusammenhang dieser Kohärenzbestrebungen beauftragte das BMZ das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik mit der Ausarbeitung eines Gutachtens, dessen öffentliche Version jetzt vorliegt. Diese Studie ist derzeit die umfassendste Analyse zum Thema entwicklungspolitische Kohärenz. Demnach gibt es für entwicklungspolitische Kohärenz zwei Definitionen, eine negative und eine positive. Negativ definiert ist entwicklungspolitische Kohärenz die Abwesenheit von Inkohärenzen. Diese liegen vor, wenn andere Politiken die Wirkungen der Entwicklungspolitik mindern. Positiv formuliert bedeutet entwicklungspolitische Kohärenz die Unterstützung der Entwicklungspolitik durch andere Politiken. Sie wirken in einem bestimmten Kontext zur Erreichung übergeordneter Ziele zusammen.

Politikkohärenz kann sich auf unterschiedliche Gegenstände beziehen, auf Kohärenz innerhalb der Entwicklungspolitik (interne Kohärenz), auf die erwähnten anderen Politiken (externe Kohärenz), auf die Kohärenz der

Entwicklungspolitik der Geber untereinander (Geberkoordinierung) und die Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und den Politiken der Partner (Politikdialog).

Kohärenz kann sich weiter auf die Organisationsstrukturen der Politikbereiche beziehen (strukturelle Kohärenz) und auf den Prozess, mit gegebenen Strukturen Kohärenz herzustellen (prozessuale Kohärenz).

3.2 Abstimmungsprobleme und Inkohärenz

Politikkohärenz ist nicht gleichbedeutend mit Politikkoordinierung. Zwar ist zu vermuten, dass mangelnde Koordinierung und Abstimmungsprobleme als Folge unterschiedlicher Meinungen und Zuständigkeiten zwischen den Ressorts zu Inkohärenz führen. Das muss aber nicht sein. Auch ist Effizienz nicht die automatische Folge gelungener Abstimmung. Es kommt sehr wohl vor, dass mehr Kohärenz nur zum Preis eines höheren Verwaltungsaufwands und durch umfangreichere Abstimmungsprozesse erreicht wird.

Beispiele für Abstimmungsprobleme zwischen BMZ und dem Auswärtigen Amt sind die Delegationsleitung bei Regierungsverhandlungen oder bei internationalen Konferenzen und die Zuständigkeit beim Engagement zugunsten des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern. Hier gibt es auch Überschneidungen mit dem Innen- und dem Verteidigungsministerium. Weitere Reibungspunkte sind die Arbeitsteilung zwischen Katastrophenhilfe durch das AA und Wiederaufbauhilfe durch das BMZ - ein Ressortstreit, der bei der Tsunami-Katastrophe sichtbar geworden ist - sowie unterschiedliche Einschätzung von Partnerländern.

Meinungsunterschiede mit dem Bundesfinanzministerium (BMF) bestanden bis vor kurzem gegenüber jeglicher Besteuerung internationaler Transaktionen, insbesondere gegenüber der Steuer auf spekulative Devisentransfers (Tobin-Steuer) zugunsten einer internationalen Finanzfazilität. Inzwischen favorisiert das BMF eine Steuer auf Flugbenzin zur Finanzierung der Armutsbekämpfung bzw. eines Impffonds. Weitere Streitpunkte sind das internationale Insolvenzrecht oder die deutsche Beteiligung an Finanzierungen der Budgets von Entwicklungsländern.

Für das BMZ besteht ein erhöhter Koordinierungsbedarf gegenüber dem zunehmenden operativen Engagement anderer Ressorts in Entwicklungs- und Transformationsländern: militärische Engagements der Bundeswehr, bilaterale Umweltschutzabkommen des BMU mit inzwischen 22 Ländern, Engagement des Ministers für Verbraucherschutz (BMVEL) in China zugunsten von Sozialstandards in der chinesischen Spielwarenindustrie. Mangelnde Abstimmung zwischen solchen Positionen und operativer Tätigkeit muss aber noch nicht zu Inkohärenz in Bezug auf die Oberziele der Entwicklungspolitik führen.

Inkohärenz liegt hingegen vor, wenn andere Politiken in ihrem Sinn die Entwicklungszusammenarbeit umorientieren oder Entwicklungszielen zuwiderlaufen. Der erste Fall der Zieländerung tritt z.B. bei der Exportförderung ein, die Einfluss auf die EZ-Konditionen nimmt (Lieferbindung), auf die Auswahl von Projekten (U-Bahn von Shanghai) oder die Verteilung der EZ auf Länder. Der Fall der Wirkungsminderung tritt ein z.B. bei Importbeschränkungen für Agrarprodukte und Industriegüter aus Entwicklungsländern, Exportdumping durch Subventionen der Industrieländer, Fischeiabkommen zugunsten deutscher Hochseeflotten gegen die handwerkliche Küstenfischerei der Entwicklungsländer, Rüstungsexporte in Krisenregionen und Konfliktländer.

Es gibt Versuche, die Kostendimensionen von Politikinkohärenz zu quantifizieren. So schätzt die Weltbank die entgangenen Einkommen einschließlich induzierter Produktivitätssteigerungen der Entwicklungsländer als Folge unvollständiger Importliberalisierung der Industrieländer auf 124 Mrd. US-Dollar für 2002.

Der Human Development Report 1992 schätzte, dass die Entwicklungsländer Rücküberweisungen von Migranten in Höhe von damals 250 Mrd. Dollar pro Jahr erhalten würden, wenn die bestehenden Beschränkungen für nichtdauerhafte Migration (Mode 4 des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen / GATS) aufgehoben würden. Obgleich seitdem die Migrationshindernisse in der Regel erhöht wurden, sind die offiziell erfassten „Remittances“ inzwischen auf über 100 Mrd. Dollar pro Jahr gestiegen. Viele Überweisungen über traditionelle Hawala-Banken sind darin nicht erfasst. Da auch beträchtliche Anteile der Ausländischen Direktinvestitionen (FDI) von Diasporaunternehmen stammen, sind die Entwicklungs-

leistungen der weltweiten Diasporagemeinschaften zur größten Entwicklungsressource geworden mit rasch steigender Tendenz. Mehr Kohärenz zwischen Zuwanderungs- und Entwicklungspolitik würde demnach eine starke Hebelwirkung zugunsten der Entwicklung in den Entwicklungsländern zur Folge haben.

Auch die Aufwendungen für inkohärente Politiken werden mit den Entwicklungsleistungen verglichen. So subventionierten die OECD-Staaten im Jahr 2001 ihre landwirtschaftlichen Erzeuger mit 231 Mrd. US Dollar. Dem standen Nettoentwicklungsleistungen (ODA) der OECD-Staaten im gleichen Jahr von 52,3 Mrd. Dollar gegenüber.

3.3 Wechselseitige Politikansprüche

Für eine kohärente Entwicklungspolitik ist es entscheidend, wie Entwicklungspolitik verstanden und praktiziert wird. Weit verbreitet ist die Meinung, dass die Begriffe Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) synonym seien. Entwicklungszusammenarbeit ist aber nur eine Handlungsebene der Entwicklungspolitik, die bei der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit die bilateralen projekt- oder programmorientierten Aktivitäten des BMZ mit seinen Vorfeldorganisationen (GTZ, KfW/DEG, InWent, DED u.a.) umfasst.

Mit unterschiedlichen Akzentsetzungen haben alle Bundesregierungen die Entwicklungspolitik sehr viel weiter definiert. Am weitesten ist die derzeitige Bundesregierung gegangen. Sie hat Zukunftssicherung zum übergeordneten Ziel erklärt und weist dementsprechend der globalen Strukturpolitik eine hohe Bedeutung zu. Diese Erweiterung des Verständnisses von Entwicklungspolitik rührt in erster Linie aus der Einsicht, dass Entwicklung ein sehr komplexer Begriff ist, der mit dem einfachsten Wirtschaftsindikator Pro-Kopf-Einkommen eher missinterpretiert wird. Zur Begriffserweiterung hat vor allem auch beigetragen, dass Entwicklung günstige Rahmenbedingungen auf der jeweils nationalen und auf der internationalen Ebene erfordert. Besonders hier kommen dann andere Politikbereiche ins Spiel und es entstehen Kohärenzprobleme.

Nicht nur die Entwicklungspolitik formuliert aus ihrem Zielsystem Ansprüche an andere Politikbereiche. Auch der umgekehrte Fall ist die Regel. Hin und wieder führt dies sogar zu Auseinandersetzungen um Begriffe. Anfang der 70er Jahre versuchte die ILO, die weltweite Entwicklungsfamilie davon zu überzeugen, dass das Beschäftigungsziel in den Entwicklungsländern ein entwicklungspolitisches Oberziel werden müsse. Dieses beachtliche Konzept hatte aber keine Chance, denn die Industrieländer wollten das Beschäftigungsziel der Entwicklungspolitik hauptsächlich auf ihre Arbeitsmärkte beziehen. Politiker der Entwicklungsländer und Entwicklungspolitiker der Industrieländer meinten etwas ganz anderes, wenn sie von Beschäftigungszielen sprachen.

Das derzeit wohl wichtigste Feld wechselseitiger Beziehungen von Politikbereichen liegt zwischen der Entwicklungspolitik sowie der Friedens- und Sicherheitspolitik. „Entwicklungspolitik als Friedenspolitik“ ist eine oft verwandte Etikettierung der Entwicklungspolitik. In der weniger euphemistischen Variante dieser Beziehung ist Entwicklungspolitik Teil der nationalen Sicherheitspolitik. Das war nicht nur zu Zeiten des Kalten Krieges die - nicht offen ausgesprochene - maßgebliche Begründung für die Entwicklungspolitik. Im Zeichen des internationalen Terrorismus vertritt der Bundesverteidigungsminister heute die Position, die Sicherheit Deutschlands am Hindukusch zu verteidigen. Die NGOs und kirchlichen Hilfswerke kritisieren, dass bei der dabei praktizierten militärisch-zivilen Zusammenarbeit von Bundeswehr und Entwicklungszusammenarbeit die Entwicklungspolitik Sicherheitsinteressen untergeordnet wird, also keine entwicklungspolitische Kohärenz mehr gegeben ist.

In anderen Fällen wie bei Konflikten in Afrika steht die militärisch-zivile Zusammenarbeit weniger unter dem deutschen Sicherheitsinteresse. Gleichwohl werden auch hier Sicherheitsbelange formuliert. Denn die Migrationströme aus Afrika würden zu einem beträchtlichen Teil durch bewaffnete Konflikte verursacht und könnten somit durch die Beendigung der Konflikte gestoppt werden.

Ein weiteres Bedrohungsszenario wird aus dem Klimarisiko abgeleitet, das der Raubbau an den tropischen Regenwäldern verursacht. Denn als CO₂-Senken kommt diesen Wäldern und ihrem Erhalt eine globale Bedeutung zu. Die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen allgemein ist das

zentrale ökologische Risiko, aus dem das Konzept der Nachhaltigkeit und der nachhaltigen Entwicklung formuliert wurde.

Deutlich anderen Interessen ist es zu verdanken, dass sich die Entwicklungspolitik seit kurzem eines beachtlichen Bedeutungszuwachses erfreut, nämlich dem Streben der Bundesregierung nach einem ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat. Dafür müssen mindestens 128 Mitgliedsländer der Vereinten Nationen stimmen und anschließend die erforderliche Änderung der VN-Charta ratifizieren. Ob und inwieweit dieses heimliche „Oberziel“ zu entwicklungspolitischer Kohärenz führt, muss sich jedoch erst noch erweisen.

Die britische Regierung von Tony Blair, die sich demnächst zur Wiederwahl stellen muss, propagiert derzeit die MDGs und die Hilfe für Afrika („Kommission für Afrika“) besonders stark, um ihren Imageverlust in der britischen Öffentlichkeit durch die Beteiligung am Irak-Krieg wett zu machen. Dies hat die Bundesregierung in der Frage der Entwicklungsfinanzierung in Zugzwang gesetzt, wie auch das Verhalten der französischen Regierung. Diese hat mit Brasilien, Spanien, Chile und neuerdings auch Deutschland die so genannte „Lula-Gruppe“ ins Leben gerufen, die neue globale Finanzierungsmechanismen empfiehlt, darunter auch die Tobin-Steuer.

Um Konsistenz zwischen den unterschiedlichen, sich überlappenden und teilweise, wie dargestellt, gegensätzlichen Zielen der verschiedenen Politikbereiche zu erreichen, ist es von entscheidender Bedeutung, ein übergeordnetes Zielsystem zu bilden, das für alle Politikbereiche gleichermaßen gilt. Damit soll erreicht werden, dass z.B. Sicherheits- oder agrarpolitische Interessen nicht im Gegensatz zu entwicklungspolitischen Zielen stehen.

Mit der Bestimmung eines solchen Zielsystems, das auf dem Papier kohärent ist, ist es aber nicht getan. Denn es gibt eine den einzelnen Politikbereichen inhärente Tendenz, ihre jeweiligen, partikularen Ziele zu allgemeinen Oberzielen zu machen. Das erschwert die Konsensfindung hinsichtlich gemeinsamer Oberziele.

Selbst wenn im Rahmen eines Regierungsprogramms die Oberziele und die Ziele der zusammenhängenden Politikbereiche kohärent festgelegt

sind, heißt das noch nicht, dass sie es auch in der politischen Praxis sind. Denn es gibt Politikbereiche, die eine starke Lobby haben und andere, deren gesellschaftlicher Rückhalt vergleichsweise schwach ist. Oft stehen massive gesellschaftliche Interessengegensätze einer Durchsetzung von Oberzielen entgegen, die diesen mächtigen Interessen nicht gebührend Rechnung zollen. Dabei gewinnen bekanntlich die kurzfristigen Interessen gegenüber den langfristigen leichter einen beherrschenden Einfluss. Werden zum Beispiel strategische Rohstoffinteressen wie die Ölquellen im Nahen Osten durch eine kurzfristige Krise im Nahen Osten tangiert, kommt es rasch zu einem Umbruch der Zielsysteme. Einige dieser Interessen bestimmen insgeheim das Zielsystem viel stärker als offiziell erklärt wird. Solche versteckten Ziele sind das größte Problem für die Herstellung nicht nur von entwicklungspolitischer Kohärenz, sondern von Politikkohärenz allgemein.

Auf der anderen Seite gewinnen langfristige ökologische und entwicklungspolitische Interessen immer wieder an Bedeutung, wenn Katastrophen, Krisen und Kriege die Gefahren offensichtlich machen, die mangelnder Umweltschutz sowie chronische und in Teilen der Welt zunehmende Entwicklungsdefizite, Armut und Hunger, in sich bergen.

3.4 Zur Implementierung entwicklungspolitischer Kohärenz

Die Millenniums-Erklärung hat das Oberziel globaler Zukunftssicherung für die internationale Gemeinschaft bekräftigt und die hochrangige Bedeutung der Entwicklungspolitik gemeinsam mit der Sicherheits-, der globalen Umwelt-, der Menschenrechtspolitik und der Demokratieförderung bei der Verfolgung dieses Ziels untermauert. Angesichts dessen, dass Entwicklungspolitik und zumal wenn sie verengt als Entwicklungszusammenarbeit verstanden wird, vielfach als karitatives Fenster der internationalen Politik und als nachrangiger Politikbereich angesehen wird, ist das ein beachtlicher Bedeutungsgewinn. Allerdings gilt es hier einige Einschränkungen zu machen und auf Gefahren hinzuweisen, die die tatsächliche Bedeutung der Entwicklungspolitik weiterhin schmälern können.

Zuerst ist die Relevanz der Millenniums-Erklärung nicht unangefochten. Sie wurde zwar von der bislang größten Versammlung von Staats- und

Regierungschefs feierlich beschlossen. Aber wie ernst diese die Erklärung in Wirklichkeit nehmen, ist eine andere Sache. Insbesondere im Feld „Frieden, Sicherheit und Abrüstung“ zeigt sich, dass die aus wirtschaftlichen und politischen Machtinteressen gespeiste „harte Politik“ einzelner Staaten und zumal der derzeit einzigen Supermacht USA dominiert. Die prominente Position, die die Entwicklungspolitik in der Millenniums-Erklärung einnimmt, heißt also nicht automatisch, dass damit diese Rolle auch in der praktischen Politik besteht.

Entwicklungspolitik als Armutsbekämpfung ist in der Millenniums-Erklärung von zentraler Bedeutung, was dadurch unterstrichen wird, dass sie durch acht konkrete Millenniumsziele, die durch 18 Zielvorgaben weiter operationalisiert sind, detailliert entfaltet wird. Dieser Fokus auf die Armutsbekämpfung ist sehr zu begrüßen und hat in vielerlei Hinsicht zu verstärkten und teilweise Erfolg versprechenden Anstrengungen zur Armutsminderung geführt. Dazu gehören auch die Anstrengungen, Kohärenz mit anderen Politikbereichen für dieses Ziel herzustellen, sei es in der Agrarpolitik oder in der Finanzpolitik zur Mobilisierung weiterer Ressourcen.

Die Bundesregierung hat ebenso wie die britische Regierung die Vorgabe der Millenniums-Erklärung aufgenommen, indem sie in ihrem Aktionsprogramm 2015 (AP 2015) die Armutsbekämpfung zur überwölbenden Aufgabe der deutschen Entwicklungspolitik erklärt hat. In diesem Sinn führt das BMZ mit den anderen Ressorts Kohärenzgespräche, deren Politik in die Entwicklungspolitik hinein wirkt: Auswärtiges Amt, Umweltministerium, Verbraucherministerium (BMVEL), Finanzministerium, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, Verteidigungsministerium. In diesen Ministerien sind teilweise Verbindungsstellen für die Kohärenzgespräche eingerichtet worden. Im BMZ wurde die Zuständigkeit für Kohärenzfragen dem Koordinierungsreferat für das AP 2015 (Referat 300) übertragen. Für die Kohärenzbemühungen des BMZ hat das Referat einen Arbeitsplan erstellt: die Kohärenzagenda.

Bisher haben die Kohärenzgespräche zwischen den Ressorts in erster Linie Anstöße bearbeitet, die von außen kamen. So sind die jüngsten entwicklungspolitischen Fortschritte in der Agrarpolitik hauptsächlich das Ergebnis des Scheiterns der WTO-Ministerkonferenz in Cancun. Die überraschende Renaissance des 0,7-Prozentziels (0,7 Prozent des Bruttoinlandseinkom-

mens für öffentliche Entwicklungsleistungen) und die wachsende internationale Akzeptanz von internationalen Finanzierungsmechanismen bis zur Tobin-Steuer, rührt nicht direkt von der Akzeptanz der Armutsbekämpfung als überwölbendem Ziel der Entwicklungspolitik, sondern profitiert, wie erwähnt, eher von solchen „Nebenzielen“ wie den Wahlkampfverwägungen im Falle Tony Blairs und dem Streben nach einem ständigen Sitz im Welt-sicherheitsrat im Fall der Bundesregierung.

Einmütigkeit zwischen den Ressorts im Sinne ursprünglich entwicklungs-politischer Ziele konnte demgegenüber bei der Erstellung und Umsetzung des G8-Afrika-Aktionsplans zugunsten der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NePAD) Einmütigkeit zwischen den Ressorts im Sinne entwicklungs-politischer Ziele des BMZ erzielt werden. Die dafür verant-wortliche Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, Uschi Eid, steuert diesen Prozess allerdings nicht in dieser Eigenschaft, sondern als G8-Beauftragte des Bundeskanzlers.

Die alles „überwölbende“ Aufgabe der Armutsbekämpfung hat die Frage aufgeworfen, welche Aufgaben das BMZ dann noch gegenüber solchen hat, die über genügend Ressourcen verfügen, um Armutsbekämpfung allein realisieren zu können. Diese Länder weisen große hoch entwickelte Sektoren auf, sind gleichzeitig aber auch durch die Existenz von „Armuts-inseln“ gekennzeichnet und somit von starken internen Disparitäten ge-prägt. In ihrer Region fungieren sie als „Ankerländer“ und sind nicht zu-letzt von herausragender Bedeutung für die Lösung globaler Strukturprob-leme, etwa im Umweltbereich. Um Aufgaben der Entwicklungspolitik für diese Länder zu bestimmen, wurde aus einer Studie des Deutschen Insti-tuts für Entwicklungspolitik eine Ankerländerstrategie des BMZ entwickelt und im November 2004 der Öffentlichkeit präsentiert. Das Positionspapier des BMZ konzipiert einen Übergang von Entwicklungszusammenarbeit zu strategischer Partnerschaft mit Ländern wie Brasilien, Indien, Südafrika, Nigeria oder China.

Allerdings wird mit diesem Konzeptpapier die entwicklungs-politische Kohä-renz noch nicht erhöht. Die anderen Ressorts haben der Strategie bisher nicht formell zugestimmt, sie ist lediglich ein Strategiedokument des BMZ geblieben. Auf der Kohärenzagenda des BMZ ist sie nicht aufgeführt. Das BMZ führt aber inzwischen dennoch Ressortgespräche zur Ankerländer-

strategie und hat Gespräche mit einigen OECD-Ländern und der EU initiiert.

Bedauerlich ist, dass der „Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007“, mit dem das BMZ den „Rights based approach“ in der Entwicklungspolitik stärken will, in der Kohärenzagenda nicht auftaucht. Auch andere Themen der globalen Strukturpolitik sind in der Kohärenzagenda (Stand Februar 2005) nicht enthalten. Im Vordergrund stehen Themen, bei denen die Federführung des BMZ nicht in Frage steht, vor allem die Weiterentwicklung der Länder- und Sektorkonzepte des BMZ, bei denen bisher Kohärenzfragen nicht thematisiert wurden.

Im Zuge des derzeitigen Bedeutungsgewinns der Entwicklungspolitik hat das Kanzleramt koordinierende Aufgaben übernommen. Im Zusammenhang der Tsunami-Katastrophe hat es die Koordination der langfristigen Partnerschaftsprogramme zum Wiederaufbau an sich gezogen und damit die Gattin des früheren Bundespräsidenten, Christina Rau, beauftragt.

Im Kanzleramt sind inzwischen auch Arbeitsgruppen eingesetzt worden, die Positionen der Bundesregierung im Vorfeld des UN-Gipfels zur Zwischenüberprüfung der Millenniums-Ziele Mitte September dieses Jahres in New York erarbeiten. Erste Ergebnisse verkündete Bundeskanzler Gerhard Schröder beim diesjährigen Weltwirtschaftsforum Ende Januar in Davos: Er sprach sich für die Besteuerung spekulativer internationaler Finanztransaktionen („Tobin-Steuer“) aus.

Unterdessen ist Deutschland auch der erwähnten „Lula- oder auch Vierer-Gruppe“ (Brasilien, Chile, Frankreich und Spanien) beigetreten, die bei der UN-Generalversammlung im vergangenen Jahr die Initiative für internationale Zahlungsmechanismen ergriffen hat. Unter Kohärenzgesichtspunkten bemerkenswert ist, dass der Beitritt Deutschlands als „5. Rad“ durch einen Briefwechsel zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Kanzleramt zustande gekommen ist. Der Bundesfinanzminister und das BMZ waren an der Entscheidung nicht beteiligt.

3.5 Bewertung

Entwicklungspolitische Kohärenz ist von herausragender Bedeutung, wie allein schon die quantifizierbaren Kosten durch Inkohärenz zeigen. Die nicht quantifizierbaren Verluste sind oft noch wichtiger. Abstrakt gesehen ist Kohärenz eine indifferente Größe. Unter dem Mantel von Kohärenz können sich massive gesellschaftliche Interessen durchsetzen, die im Gegensatz zu entwicklungspolitischen Zielen stehen. Entwicklungspolitische Kohärenz steht und fällt mit dem politischen Willen. Fehlt der politische Wille auf der entscheidenden Ebene, dann können noch so viele Kohärenzgespräche geführt werden. Angesichts unterschiedlicher und auch gegensätzlicher Ziele der einzelnen Politikbereiche wird unter diesen Bedingungen keine Kohärenz erreicht werden. Von daher ist die Betrachtung entwicklungspolitischer Kohärenz weniger eine strukturelle als eine prozessuale Frage.

In einzelnen Fällen kann sich inkohärentes oder genauer: unkoordiniertes Verhalten als nützlich erweisen, um in einem längeren Zeitraum Kohärenz zu verbessern. Einige Beispiele dafür, wie politischer Wille befördert werden kann, hat die Entwicklungsministerin selbst gesetzt. Ihre Teilnahme an einer Veranstaltung der baumwollproduzierenden Entwicklungsländer gegen die Subventionspolitik der USA und der EU im Baumwollsektor kurz vor der WTO-Ministerkonferenz in Cancun hatte sie nicht mit den zuständigen Ministerkollegen abgestimmt. Nach dem Scheitern der Verhandlungen in Cancun erhielt diese Veranstaltung eine richtungweisende Bedeutung für die Wiederaufnahmen der Agrarverhandlungen.

Auch die Präsentation der Studie von Professor Paul Bernd Spahn über die Devisensteuer bei der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey stieß damals auf Ablehnung beim Bundesfinanzminister. Inzwischen hat das Kanzleramt diese vermeintlich inkohärente Aktion „rehabilitiert“.

Hilfreich für die Herstellung von Kohärenz – bei gegebenem politischem Willen – ist eine stimmige Zielhierarchie. Sie muss klären, welches die gemeinsamen Oberziele für unterschiedliche Politikbereiche sind, die miteinander zusammenhängen. Die Millenniums-Erklärung, die solche Oberziele bestimmt, ist hervorragend geeignet, entwicklungspolitische Kohä-

renz herzustellen. Sie stellt klar, wie umfassend Entwicklungspolitik zu verstehen ist, die im Zuge der Globalisierung in alle wichtigen Politikbereiche hineinwirkt. Die Zwischenüberprüfung der MDGs in diesem Jahr sollte genutzt werden, diesen Zusammenhang noch deutlicher zu machen.

In der Millenniums-Erklärung ist Entwicklungspolitik als Armutsbekämpfung, wie dargestellt, eine Dimension des Oberziels globale Zukunftssicherung neben weiteren Dimensionen dieses Oberziels (Frieden und Sicherheit, Erhalt der Schöpfung und Schutz der Menschenrechte sowie Demokratie). Für die politische Kohärenz ist es nicht unproblematisch, alle ihre Handlungsfelder ausschließlich dem Ziel der Armutsbekämpfung unterzuordnen, wenn also die Armutsbekämpfung faktisch zum alleinigen Oberziel gemacht wird. Die Formulierung von der „Armutsbekämpfung als überwältigender Aufgabe“ im Aktionsprogramm 2015 leistet dem unfreiwillig Vorschub: Sie ist richtig, wenn es um die Benennung der Entwicklungspolitik als Aufgabe der gesamten Bundesregierung geht, überfordert aber das BMZ, wenn es de facto allein mit der Umsetzung des Aktionsprogramms betraut ist. Denn nichts anderes heißt die Federführung in der Praxis. Es ist deshalb zu empfehlen, die Armutsbekämpfung klar als Teil des mehrdimensionalen Oberziels „globale Zukunftssicherung“ zu bestimmen und daraus die Kohärenzerfordernisse zu verfolgen.

Begrüßenswert ist, dass das Bundeskanzleramt nun eine koordinierende Rolle in der Entwicklungspolitik übernommen hat. Damit entlastet es das BMZ von der Aufgabe, allein für die Herbeiführung entwicklungspolitischer Kohärenz verantwortlich zu sein. Vielmehr kann diese „Arbeitsteilung“ dazu beitragen, dem politischen Willen zur Durchsetzung entwicklungspolitischer Kohärenz im Sinne der Millenniums-Erklärung deutlicher Ausdruck zu verleihen. Dass das Streben nach einem ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat dabei ein wesentlicher Faktor ist, ist nur für Puristen ein Schönheitsfehler, der durch zu erwartende Fortschritte vor allem bei der Entwicklungsfinanzierung, bei neuen internationalen Finanzierungsmechanismen sowie in der internationalen Handels- und Agrarpolitik wettgemacht werden kann. Allerdings steht ein verbindlicher Beschluss der Bundesregierung über die Erreichung des 0,7-Prozentziels weiterhin aus. Erklärungen, bis 2009 einen Anteil von 0,5-Prozent und das 0,7-Ziel bis 2015 zu erreichen, geben bisher nur die Absichten des BMZ wider.

Wenn bei der diesjährigen UN-Vollversammlung die UN-Reform beschlossen wird und sich dabei die Vollversammlung für den Vorschlag A der „High Level Group“ entscheidet, der faktisch einen ständigen Sitz Deutschlands im Weltsicherheitsrat vorsieht, dann ist zu erwarten, dass das Kanzleramt in der Koordinierung der Entwicklungspolitik mindestens noch so lange eine Rolle spielen wird, bis die UN-Reform von zwei Dritteln der UN-Mitgliedsländern ratifiziert ist. Dieser Prozess kann noch Jahre dauern. Ob dabei allerdings die inzwischen erzielten Standards beim Schutz der Menschenrechte, bei der Korruptionsbekämpfung und Demokratieentwicklung gehalten und erhöht werden, oder dem Wunsch nach einem ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat geopfert werden, ist ein gewisses Risiko für entwicklungspolitische Kohärenz. Bei der Bewahrung dieser Standards kommt wiederum dem BMZ mit seiner fachlichen Expertise wachsende Verantwortung zu.

Im Ergebnis ist die Übernahme von Funktionen bei der Herbeiführung entwicklungspolitischer Kohärenz durch das Kanzleramt keineswegs – wie ab und an vermutet – ein Bedeutungs- oder Gestaltungsverlust für das BMZ. In der Bundesregierung bedarf es einer sachkompetenten Stimme im Kabinett, die sich für entwicklungspolitische Kohärenz stark macht und dazu auch den notwendigen ministeriellen Apparat zur Verfügung hat. Zu leicht werden sonst die langfristigen entwicklungspolitische Ziele den politischen Interessen mit einer starken Lobby und tagespolitischen „Zwängen“ geopfert. Auch und gerade der Bundeskanzler kann aufgrund seiner umfassenden Regierungsverantwortung kein Garant für entwicklungspolitische Kohärenz sein. Gleichzeitig erscheint eine Verbesserung der strukturellen Kohärenz durch die Übernahme entwicklungspolitischer Koordinierungsaufgaben durch das Bundeskanzleramt eine Lösung, die auch prozessuale Kohärenz in der laufenden Politik verbessern kann.

Weitere Möglichkeiten zur Qualifizierung des Prozessmanagements sind durchaus gegeben. Neben dem derzeitigen eher festen System von „Kohärenzbeauftragten“, die als Ansprechpartner für Kohärenzgespräche des BMZ fungieren, ist vor allem an ad hoc einzusetzende Arbeitsgruppen zu denken, die Positionen zu regelungsbedürftigen übergreifenden politischen Fragen verbindlich formulieren.

Setzt man auf die Stärkung strategischer Elemente in der Prozessgestaltung, so sollten die externen Bedingungen für die Schaffung entwicklungspolitischer Kohärenz nicht übersehen werden. Hier ist an eine stärkere Rolle politischer Willensbildung im Parlament sowie an eine strukturierte Aufnahme von Beiträgen aus dem gesellschaftlichen Raum zu denken. Entwicklungs-NGOs, Kirchen und die entwicklungspolitische Öffentlichkeit im breiteren Sinne können mobilisierend wirken.

4. Aktuelle Handlungsfelder entwicklungspolitischer Kohärenz

4.1 Das Recht auf Nahrung

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) bemüht sich seit dem Welternährungsgipfel 1996 um die Beschreibung und Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Auf dem Folgegipfel im Jahr 2002 beschlossen die Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedsstaaten, Leitlinien für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung in einem Zeitraum von zwei Jahren zu entwickeln. In Deutschland liegt die Vertretung bei der FAO im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL). Allerdings hat das Recht auf Nahrung einen im Kontext der Ernährungssicherheit verankerten Platz in der deutschen Entwicklungspolitik, also beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ). Außerdem ist das BMZ zuständig beim Welternährungsprogramm (WFP), das bei der FAO angesiedelt ist. Seit der Vorbereitung auf den Welternährungsfolgegipfel (WFS+5) haben sich BMVEL und BMZ gemeinsam um die Förderung des Diskurses und die Erstellung der Leitlinien auf internationaler Ebene bemüht.

Mit der Einrichtung des ressortübergreifenden ‚Arbeitskreises Welternährung‘ wurde auch der Austausch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen institutionalisiert. Dieser Arbeitskreis bearbeitet über das Recht auf Nahrung hinaus Themen der Ernährungssicherung und der agrarwirtschaftlichen Entwicklung. Bei der Vorbereitung des Gipfels und bei der Begleitung des zweijährigen Leitlinienprozesses bildete er eine verlässliche Diskussionsplattform und den Pool der Organisationen, die als Kerngruppe die Bundesregierung berieten.

Den Auftakt gemeinsamer Bemühungen bildete die erste Veranstaltung der Reihe „Policies Against Hunger“, auf der in international hochrangiger Besetzung die Grundlage für den richtungweisenden Beschluss des WFS+5 gelegt wurde. Allerdings stellt die Reihe der internationalen Konferenzen ‚Policies Against Hunger‘ in Bezug auf kohärentes Auftreten der Bundesregierung eine größere Bühne dar, als sie 2002 von BMZ und BMVEL genutzt

wurde. Zum Beispiel berührte das Thema der 3. Konferenz im Jahr 2004 „Liberalisierung des Agrarhandels – eine Lösung“ die Zuständigkeit des BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) als Verhandlungsführer bei der WTO. Diese Konferenz zeigte jedoch, dass kohärentes Auftreten die Vereinbarung vorrangiger Ziele voraussetzt und das Ergebnis ausgiebiger Diskussionen ist und nicht nur das Aneinanderreihen von Reden der Ministerin und der Staatssekretäre aus den für Handelsfragen zuständigen Ressorts darstellt. Kohärente Politik entsteht letztlich nur, wenn sie auf Entscheidungs- und auf Arbeitsebene gewollt wird.

Die Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung sind am 23. September 2004 erfolgreich von der FAO-Vollversammlung verabschiedet worden. Sie beziehen sich auf relevante internationale Vereinbarungen, u.a. auf Art. 11 des Sozialpakts. Der weiterführende Allgemeine Kommentar Nr. 12 zu diesem Artikel lautet: „Das Recht auf Nahrung ist erfüllt, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind allein oder zusammen mit anderen und zu jeder Zeit physischen und wirtschaftlichen Zugang zu angemessener Nahrung oder zu den Mitteln hat, sie zu beschaffen. Das Recht auf Nahrung wird fortschreitend zu realisieren sein. Die Staaten haben die Kernverpflichtung, notwendige Schritte zu unternehmen, Hunger zu vermeiden und zu beheben, sogar in Zeiten natürlicher oder anderer Katastrophen.

Die Leitlinien stellen damit ein maßgebliches Referenzdokument für die progressive Umsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten dar. Dass dies erreicht wurde, ist zu einem großen Teil auf das anhaltende Engagement und den Verhandlungseinsatz der Bundesregierung auch auf europäischer Ebene zurückzuführen. Ohne die ressortübergreifende Zusammenarbeit im Vorfeld des WFS+5 und während der zweijährigen Arbeit an den Leitlinien, aber auch ohne die Einbeziehung entwicklungspolitischer, wissenschaftlicher und menschenrechtlicher Expertise, wäre dieses Ergebnis nicht zeitgerecht und nicht mit diesen durchaus begrüßenswerten Inhalten zu Stande gekommen.

Immerhin ist es in den Leitlinien gelungen, trotz einiger Vagheit der Sprache, den Regierungen Handlungsbedarf und Umsetzungsmöglichkeiten sowohl in nationaler wie auch internationaler Verantwortung zu zeigen. Dieser Bedarf entsteht aus der Staatenpflicht, das Recht auf Nahrung zu

respektieren, zu schützen und zu erfüllen und umfasst daher die Überprüfung u.a. der Regierungsführung ebenso wie der Zugänge zu Ressourcen und der Handlungsspielräume der verschiedenen Akteure.⁸ Auch ist zu begrüßen, dass der Prozess der Erstellung geprägt war durch relativ hohe Partizipationsoffenheit der „Intergovernmental Working Group“ zivilgesellschaftlicher Expertise gegenüber.

Nach der Verabschiedung der Leitlinien auf internationaler Ebene hört die Arbeit weder für das BMZ noch für das BMVEL auf. Während das BMZ einen Bezugspunkt mehr hat, auf den es seine Entwicklungspolitik hin überprüfen wird, bleibt für das BMVEL die Frage, welche Konsequenzen die Leitlinien für die nationale Situation haben. Auf den ersten Blick sind zumindest die Ressorts für Gesundheit, Umwelt, Justiz, Wirtschaft und Arbeit, aber auch das Auswärtiges Amt und das Innenministerium von den Leitlinien betroffen. Eine Überprüfung bestehender Gesetze und neuer Gesetzesvorlagen auf die Vorgaben der Leitlinien hin wäre eine Minimalforderung. Etwas ernüchternd wirkt das Ergebnis einer Stichwortsuche in den Internetseiten der genannten Ministerien. Hier findet sich weder zum Begriff „Wirtschaftliche, soziale, kulturelle Menschenrechte“ (WSK-Rechten), zu denen das Recht auf Nahrung zählt, noch zum Recht auf Nahrung selbst eine reiche Ausbeute von Einträgen. Im Gegenteil, nur im Auswärtigen Amt wird das Recht auf Nahrung im 6. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung vom Jahr 2002 erwähnt. Das Umweltministerium hat zumindest einen Eintrag zu WSK-Rechten und das Ministerium für Gesundheit einen Querverweis auf die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG).

In Juni dieses Jahres schließt sich der Themenkreis der Konferenzreihe „Policies Against Hunger“. Noch einmal werden das Recht auf Nahrung (2002), die Nahrungsmittelhilfe (2003) und der Agrarhandel (2004) bearbeitet. Bisher ist die Ausrichtung der Konferenz auf internationale Zusammenhänge, vor allem auf die MDG geplant. Allerdings böte die Konferenz eine gute Gelegenheit, die Kohärenzbemühungen zwischen den Res-

⁸ Vgl.: Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, Report of the 4th session of the IGWG, FAO, Rom, 23. September 2004

sorts zu verstärken und insbesondere mit gutem Beispiel bei der Umsetzung der FAO- Leitlinien im nationalen Kontext voranzugehen.

4.2 Reform der Zuckermarktordnung

Die derzeitige Diskussion um die Reform der Zuckermarktordnung in der EU zeigt die Widersprüchlichkeit auf, die zwischen dem Wunsch nach Weltmarktintegration Afrikas besteht, und den besonderen Schwierigkeiten, die diese Staaten haben, um ihren Platz auf dem Weltmarkt zu sichern, nicht nur gegenüber den Marktzugangsbeschränkungen und Agrarsubventionen der Industriestaaten, sondern auch gegenüber der Konkurrenz mit den Schwellenländern (Brasilien, Thailand, Südafrikanische Republik). Mit einer einfachen Marktöffnung – auch wenn sie sie gegenüber den effizienten Schwellenländern bevorteilt – ist es nicht getan.

Die Kommissionsvorschläge zur Reform der Zuckermarktordnung sehen eine drastische Kürzung der EU-internen Zuckerpreise um 33% vor. Im Moment würden dann zu diesen Preisen viele ärmste Entwicklungsländer (LDCs) nicht mehr liefern können: Bangladesh, Kongo, Jamaika, Madagaskar, Burkina Faso, Tansania, Elfenbeinküste, Kuba, Volksrepublik Kongo, Uganda, Kenia. Liefern könnten zu dem vorgesehenen abgesenkten Preis noch Äthiopien, Mozambique, Sudan, Sambia, Simbabwe, Malawi, Senegal und Swasiland (neben Belize und Fidji). Das sind Länder, deren Zuckerwirtschaft in den Kinderschuhen steckt und die nicht durch AKP-Quoten Vorteile hatten. Die Gewinnspannen dieser Länder wären nach der EU-Zuckerpreissenkung jedoch sehr niedrig, so dass sie kaum profitieren würden

Die Gruppe der LDC hat der EU geschlossen einen Vorschlag gemacht, den zoll- und quotenfreien Marktzugang bei Zucker, der ihr nach der „Alles außer Waffen-Initiative“ (EBA) ab 2009 zukommt, um 10 Jahre zu verschieben. Die EU und die Bundesregierung lehnen diesen Vorschlag ab. Sie befürchten neue, irreversible und ineffiziente Zuckermonostrukturen, wofür fast schon sprichwörtlich Mauritius steht. Die LDCs wollen ihr freies Marktzugangsrecht eintauschen gegen einen mengenregulierten Zugang zum europäischen Zuckermarkt. Sie hoffen auf diese Weise, dass der EU-interne Zuckerpreis hoch gehalten werden kann und sie mit kleineren

Mengen, die sie in der EU absetzen können, mehr verdienen als mit freiem Zugang. Die LDC argumentieren, dass sie diesen Mehrverdienst dringend brauchen, um die Infrastruktur und den Aufbau ihrer vernachlässigten Zuckerindustrie zu entwickeln. Erst nach einer solchen Übergangszeit wären sie wettbewerbsfähig. Es geht um eine entwicklungspolitisch sinnvolle Gestaltung des Übergangs, die armutsmindernde Elemente wahrt.

Verschärft wird die Problematik, weil allen diesen Ländern die doppelt so effiziente Zuckerproduktion Brasiliens, Südafrikas (Australiens) und Thailands im Genick sitzt. Diese Konkurrenz ist vor allem auf dem Weltmarkt ruinös. Wenn dann die WTO-Doha-Runde erhebliche Zolllsenkungen auch bei Zucker für die EU erzwingen sollte, was wahrscheinlich ist, ist weder für die EU selbst das abgesenkte Preisniveau zu halten, noch können die LDCs ihren bevorzugten Marktzugang vor den kosteneffizienten Konkurrenten retten.

Nun hat internationaler Handel nicht automatisch auch eine armutsreduzierende Wirkung. Zuckerrohr in den Tropen ist primär ein Plantagenprodukt. Die Ausdehnung erzeugt zwar viel Beschäftigung, aber um wirklich armutsmindernd zu wirken, müssen viele menschenrechtswidrigen und unsozialen Arbeitsbedingungen abgeschafft werden, wie z.B. Leiharbeit und Tageslohn, Gewerkschaftsverbot, verheerende Unterbringung von Wanderarbeitern und unmenschliche Akkordvorgaben. Freier Marktzugang ohne Mechanismen der Durchsetzung von verbesserten Sozialstandards ist sozial zweifelhaft.

Wie können verbesserter Marktzugang und höhere Sozialstandards miteinander verknüpft werden? Nur über bilaterale Handelsverträge, die Importquoten und Zollkontingente vergeben, und in denen der „Präferenzgewinn“ als Anreizinstrument dient, um die investierenden Zuckerkonzerne zu sozialen Zugeständnissen zu bewegen. Wenn die Zollkontingente nach einigen Jahren auslaufen, haben sie aber in der Zwischenzeit schon ihre Dienste geleistet und die neu entstandene Zuckerwirtschaft an vernünftige Arbeitsbeziehungen herangeführt. Das ist das klassische Argument für „Infant Industry Schutz“, jetzt aber nicht nur auf Wettbewerbsfähigkeit alleine bezogen, sondern auch auf Sozialverbesserung, im Resultat also Armutsminderung.

Bei aller Kritik an den zweifelhaften Effekten der Zuckerpräferenzen durch das Zuckerprotokoll der AKP-Verträge, lässt sich feststellen, dass die sozialen Verhältnisse in der Zuckerproduktion der hauptsächlich bevorzugten Ländern, wie z.B. Fidji, Mauritius, Swasiland und Guayana, sehr viel besser sind als in den zuckerexportierenden Freihandelsländern. Hier gibt es einen sehr viel größeren Kleinbauernsektor, die Präferenzgewinne müssen zu rund 70% den Bäuerinnen und Bauern zugute kommen, und die Fabriken sind oft genossenschaftlich organisiert. Viele Zuckerfabriken haben in soziale Einrichtungen investiert, wie z.B. Schulen und Gesundheitsstationen, und die Einrichtungen kommen der gesamten Bevölkerung der Region zugute. So weist eine Studie von Oxfam nach, dass die Region Sofala / Mosambik, die noch 1996-97 die höchste Armut aufwies, nach dem Wiederaufbau der zwei Zuckerfabriken im Jahr 2002-2003 eine viel geringere Armutsrate aufwies. „Zucker“ kann einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten.

Die Bundesregierung macht sich die Argumente zugunsten von Handelspräferenzen jedoch nicht zu Eigen. Sie setzt auf die Kraft sog. „nationalen Aktionsprogramme“, d.h. auf den Politikdialog mit den Regierungen und auf Entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungsgelder können in der Tat zielgruppengenaue eingesetzt werden als Präferenzhandel. Aber die Finanzmittel sind äußerst knapp und stellen in ihrer Höhe keine starken Anreiz für Verbesserungen dar. Die Reformvorschläge zur Zuckermarktordnung der EU werden sehr viel mehr Steuermittel zur Kompensation der europäischen Zuckerbauern und der hier stillgelegten Zuckerfabriken benötigen, als an Exportsubventionen eingespart wird. Die Vorstellung, dass zusätzliche Entwicklungsgelder für die aufstrebende Zuckerwirtschaft einiger effizienten LDCs aus eingesparten Exportsubventionen mobilisiert werden könnten, die auch gleichzeitig noch für Auslaufprogramme einiger quotenverwöhnter AKP-Länder reichen sollen, ist nicht realistisch.

Für den Fall, dass die Bundesregierung die gemeinsame Initiative der AKP- und LDC-Länder für die Erhaltung ihrer Präferenzgewinnspannen unberücksichtigt lässt, drohen diese Länder negative Auswirkungen auf die WTO-Verhandlungen an. Der Juli-2004-Vorvertrag sieht explizit vor, dass lang bestehende historische Handelspräferenzen zu schützen sind. Für die ärmsten Länder kann Zucker zum Prüfstein werden für die Entwicklungsfreundlichkeit des gesamten WTO-Handelssystems.

Viele Gründe sprechen dafür, dass auch die Handelspolitik auf die spezifischen Bedürfnisse der Entwicklungsländer – besonders der LDCs – eingehen sollte, zumal wenn auch eigene Vorschläge vorliegen. Ihre Bedürfnisse sind bevorzugter Marktzugang und Überwindung ihrer Angebotshemmnisse und nicht pauschale Schritte der Liberalisierung. Für dieses Vorgehen spricht auch, dass die Millenniums-Erklärung für Sonderregelungen zugunsten der LDCs plädiert und die besondere Situation Afrikas berücksichtigt sehen will.

4.3 Aktionsplan Zivile Krisenprävention

Am 12. Mai 2004 hat das Kabinett den Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ verabschiedet. Ziel dieses Aktionsplans ist es, die Krisenprävention als Querschnittsaufgabe des Regierungshandelns zu verankern und kohärentes Handeln aller beteiligten Akteure zu befördern. Durch diese Verzahnung verschiedener Politikbereiche soll eine Steigerung der Wirksamkeit krisenpräventiver Maßnahmen erreicht werden. Der Aktionsplan geht von einem erweiterten Sicherheitsbegriff aus und umfasst Handlungsfelder der Außen-, sicherheits- und Entwicklungspolitik. Um in Krisenregionen dem gewaltsamen Auftrag von Konflikten vorzubeugen, bereits ausgebrochene Gewalt einzudämmen und nach einem Ende der Gewaltaktionen den oft genug fragilen Frieden zu konsolidieren, listet der Plan insgesamt 161 Vorschläge auf, die in den nächsten fünf bis zehn Jahren umgesetzt werden sollen. Genannt werden u.a. Beiträge zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, Hilfe bei der Polizeiausbildung und der Reform des Sicherheitssektors sowie die Unterstützung von regionalen Zentren der Friedenssicherung.

Die GKKE hat die Entstehung des Aktionsplans bereits in ihrem Rüstungsexportbericht 2004 als Ausdruck des Willens begrüßt, den Defiziten im Zusammenwirken von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu begegnen. Wenn es gelingt, ihn in politische Praxis umzusetzen, kann er als angemessene Reaktion auf aktuelle wie absehbare Herausforderungen des internationalen Krisenmanagements, der zivilen Konfliktbearbeitung und der Friedenssicherung gewertet werden. Der Aktionsplan kann die deutschen Anstrengungen auf administrativer wie ausführender Ebene integ-

rieren und dafür sorgen, dass eine abgestimmte und konzentrierte Hilfe von deutscher Seite ihre Adressaten erreicht. Er enthält zudem auch das Potential zum gemeinsamen Vorgehen mit anderen internationalen Partnern, insbesondere der EU, das den zivilen Mitteln Priorität einräumt, ohne gleichzeitig die Notwendigkeit auszuschließen, gegebenenfalls auch mit militärischen Instrumenten in aktuellen Krisen einzugreifen. Auch wenn die aufgelisteten Aktionen zum Teil bereits vorhandene Instrumente und bekannte Grundsätze wiederholen, liefern sie doch der politischen und öffentlichen Debatte Anknüpfungspunkte genug, das Regierungshandeln zu begleiten und die Umsetzung der Ankündigungen zu überprüfen.

Inzwischen hat die Bundesregierung zur weiteren Konkretisierung des Aktionsplans einen Ressortkreis auf Staatssekretärebene beim Auswärtigen Amt eingerichtet und ihm einen Beirat zur Seite gestellt, in dem Forschungseinrichtungen sowie zivilgesellschaftliche Akteure mitarbeiten. Aufgabe dieses Kreises wird es sein, einen Prioritätenkatalog für die Konkretisierung der verschiedenen Handlungsfelder zu entwickeln. Es ist dies die eigentliche Anfrage an den Aktionsplan nach seiner Verbindlichkeit und Prägekraft. Die Umsetzung des Aktionsplans ist in Zeiträumen konzipiert, die weit über die Legislaturperiode des jetzigen Bundestags und der von ihm getragenen Bundesregierung hinausgehen. Die GKKE hofft, dass es gelingt, mit Hilfe des Konzepts bereits offenkundigen Divergenzen im Regierungshandeln – wobei sie insbesondere an die Gestaltung der Rüstungsexporte denkt – kurzfristig zu begegnen.

5. Entwicklungsarbeit braucht Erfolgsbeweise: Testfall Pilotländer

Der Wert aller entwicklungspolitischen Anstrengungen steht und fällt mit dem Resultat, das in den Empfängerländern erzielt wird. Dass dabei nicht nur Quantität, sondern auch die Qualität zählt, ist – nicht zuletzt angesichts knapper Kassen - in den letzten Jahren immer mehr zum Topos der Entwicklungszusammenarbeit geworden. An einer umfänglicheren Ermittlung des Verhältnisses zwischen dem, was in die einzelnen Länder an Entwicklungsarbeit investiert wird (Input), und dem, was dabei herauskommt (Outcome, Impact), fehlt es indessen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch immer über weite Strecken.

Bereits in ihren Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 (AP 2015) der Bundesregierung (2003) hatte die GKKE dieses Defizit herausgestrichen. Sie kritisierte, dass der im Herbst 2002 erschienene Zwischenbericht des BMZ zur Umsetzung des AP 2015 ausschließlich handlungsorientiert ist und Fragen der Wirkung außer acht lässt. Die BMZ-Arbeit muss, forderte sie, deutlicher erkennbar auf die Lebenssituation der extrem Armen ausgerichtet werden. Der GKKE-Bericht 2004 empfahl darüber hinaus, zunächst für einzelne Länder eine gezielte „Fast-Track-Initiative“ zu starten, um die Vagheit der bisherigen Programmgestaltung zu überwinden und zu nachweisbaren Ergebnissen der Armutsbekämpfung zu kommen.

Hierfür besonders empfohlen hatte die GKKE die Länder Bolivien, Mosambik, Vietnam und Jemen. Das lag auch nahe, hatte doch die Bundesregierung selbst die vier Länder zu „Pilotländern“ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des Aktionsprogramms erklärt und damit aus dem Kreis der insgesamt 70 Länder herausgehoben, mit denen sie Entwicklungszusammenarbeit betreibt. Für eine solche Sonderstellung qualifiziert hatten sich die vier Länder – mit Ausnahme Vietnams - im Rahmen der HIPC-Initiative zum Schuldenerlass und der an sie geknüpften Verpflichtung, wirksame nationale Armutstrategien (PRSPs) selber zu entwickeln. Weil Bolivien, Mosambik, Vietnam und Jemen besondere Anstrengungen zur Armutsminderung unternähmen, sollten sie auch besonders unterstützt werden, lautete die Begründung der Bundesregierung damals.

Eine genauere Input/Outcome-Analyse ist bis heute für keines der Länder erfolgt. Zugeleitet hat das BMZ im Oktober 2004 dem AWZ ein Papier, das sich gezielt mit den vier Pilotländern Mosambik, Vietnam, Bolivien und Jemen beschäftigt. Das gut 30-seitige Papier gleicht den Stand der Entwicklung in den vier Ländern mit den Entwicklungszielen ab, die in der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen vorgegeben sind (Millennium Development Goals/MDGs) und die bis zum Jahr 2015 erfüllt sein sollen.

Gleich einleitend heißt es in dem „Bericht über den Stand der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele in den Pilotländern des Aktionsprogramms 2015“, die UN-Entwicklungsziele gäben zwar an, was erreicht werden soll, sie ließen aber „das Wie“ offen. Klar sei, dass die Wege der Umsetzung sich an den jeweiligen nationalen und lokalen Bedingungen der unterschiedlichen Länder orientieren müssten. Als Richtschnur sollten dabei – entsprechend dem entwicklungspolitischen Grundsatz der Ownership - diejenigen Armutsbekämpfungsstrategien herangezogen werden, die sich die Länder selber verordnet haben – in der Regel mit dem Ziel, sich für Schuldenerlasse im Rahmen der HIPC-Initiative zu qualifizieren. Als Hauptquelle für den Abgleich des Erreichten mit den UN-Vorgaben zieht das Papier nicht BMZ-eigene Evaluierungsergebnisse heran, sondern stützt sich – neben Erhebungen und Schätzungen multilateraler Institutionen – auf die nationalen MDG-Fortschrittsberichte, die die einzelnen Länder selber, in Zusammenarbeit mit der UN-Entwicklungsinstitution UNDP, erarbeiten.

Die in dem Papier zusammengetragenen Daten und Fakten geben ein ungefähres Bild vom jeweiligen Entwicklungsstand in den vier Ländern. Eine genauere Wirkungsanalyse des deutschen Anteils ist aber damit nicht zu gewinnen und bleibt ebenso ein Desiderat wie die Beantwortung der Frage, was diese Länder aus eigener Kraft leisten und was erkennbar auf die bilateral und multilateral geleistete Entwicklungsunterstützung zurückgeht. Das Datenmaterial, auf das sich die nationalen Fortschrittsberichte stützen, ist zudem oft lückenhaft, es wird nicht einheitlich erhoben und ist außerdem relativ alt. Zumeist stammt es – laut BMZ-Papier - aus den Jahren 2000 und 2001, in wenigen Fällen ist es jüngeren Datums.

Trotz solcher offenkundiger Schwächen gibt die BMZ-Darstellung jedoch Anhaltspunkte dafür an die Hand, inwieweit die deutsche Entwicklungshilfe richtig oder falsch platziert ist und worauf das Augenmerk in den kommenden Jahren gerichtet werden sollte. Damit fortbestehende Defizite überwunden und die Millenniums-Ziele erreicht werden können.

5.1 Die Pilotländer und die MDGs

Der Entwicklungsstand der vier Pilotländer stellt sich dabei äußerst unterschiedlich dar. Schon ein auf einige Daten verkürzter Abgleich macht das deutlich - nämlich entlang den aufgeführten Fortschritten in Bezug auf die MDG-Ziele: Armutshalbierung (MDG 1), Schulzugang (MDG 2), Kindersterblichkeit (MDG 3), HIV/Aids-Bekämpfung (MDG 6) und Zugang zu sauberem Wasser (MDG 7). Angefügt ist hier der Platz, den die Länder im Ranking des UN-Berichts über die menschliche Entwicklung 2003 einnehmen.

1. Vietnam

Das Land zählt seit langem zu den erfolgreichsten Ländern auf dem Weg zur Umsetzung der UN-Entwicklungsziele. Im Rahmen eines nationalen Entwicklungsprogramms ist die Regierung bestrebt, diese Ziele teilweise deutlich zu übertreffen.

- Ein Großteil der MDGs wurde bereits vor Jahren erreicht – darunter das Ziel Nr.1 der MDGs, den Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen zu halbieren: von über 60 auf 29 Prozent (Jahr 2002).
- Bei der allgemeinen Primarschulbildung (MDG 2) wartet das Land mit Einschulungsraten von 90 Prozent auf. Die Abschlussraten sind von 1998 bis 2002 von 68 auf 77 Prozent gestiegen.
- Die Sterblichkeitsrate von Kindern unter 5 Jahren konnte zwischen 1990 und 2002 von 53 auf 26 Sterbefälle (pro 1000 Lebendgeburten) gesenkt werden – das MDG 4 sieht eine Verminderung um zwei Drittel vor.
- Sorgen bereitet dem Land die rasch fortschreitende Ausbreitung von HIV/Aids (MDG 6), auch wenn sich die Ansteckungsraten – verglichen

etwa mit Afrika - noch auf relativ niedrigem Niveau bewegen (2003: rund 72 000 gemeldete Infizierte bei 80 Millionen Einwohnern).

- Das Ziel, den Anteil der Menschen zu halbieren, die keinen Zugang zu sauberem Wasser haben, (MDG 7), ist nicht erreicht, rückt aber deutlich näher. Umfängliche Aufforstungsmaßnahmen tragen dem Ressourcenschutz Rechnung.

Als Grundlage dieser Erfolge gilt vor allem eine geglückte Deregulierung und Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft. Negativ vermerkt die regierende KP Vietnam eine zunehmende Disparität zwischen einzelnen Provinzen und eine sich verschlechternde Ernährungssituation der Ärmsten im Land.

Im Index des UN-Berichts über die Menschliche Entwicklung 2003 (HDI) liegt Vietnam auf Rang 109 (von insgesamt 175 Rängen).

2. Mosambik

Trotz des seit mehreren Jahren gegebenen Wirtschaftswachstums von rund neun Prozent jährlich ist Mosambik nach wie vor eines der unterentwickeltsten Länder der Welt. Dank umfänglicher internationaler Unterstützung – darunter der Schuldenerlass im Rahmen der HIPC-Initiative und die Fast-Track-Initiative zur Bildungsförderung – sowie dank einer Regierung, die demokratisch gewählt und für Reformen aufgeschlossen ist, sind aber deutliche Fortschritte in Sicht, so die Einschätzung.

- 1997 lebten 70 Prozent der mosambikanischen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Für 2002/03 wird ein Rückgang auf 54 Prozent genannt – ein Fortschritt, aber weit entfernt von den UN-Entwicklungszielen.
- Bemerkenswert gestiegen ist der Anteil der Kinder, die in eine Grundschule eintraten (1997: 44%, 2002: 63%). Allerdings bestehen große Disparitäten innerhalb des Landes, die Abbrecherquote ist hoch. Vom Erreichen des MDG 2 ist das Land noch weit entfernt.
- Die Sterblichkeitsrate von Kindern ging binnen zwölf Jahren etwas zurück (1990: 240, 2002: 205 von 1000). Jedoch wird – wegen der hohen HIV/Aids-Rate (13%) - eine Trendwende ins Negative befürchtet.

Die Sterberaten von Kindern aufgrund von Malariaerkrankungen stiegen zwischen 1998 und 2000 von 32 auf 40 Prozent.

- Laut nationalem MDG-Bericht haben rund zwei Drittel der Bevölkerung keinen Zugang zu hygienisch unbedenklichem Wasser.

Im Index des UN-Berichts über die Menschliche Entwicklung 2003 (HDI) liegt Mosambik auf einem der hintersten Plätze: Rang 170.

3. Bolivien

Wie Mosambik erreichte auch Bolivien im Jahr 2001 den completion point der erweiterten HIPC-Initiative. Per Gesetz ist die Verwendung der durch die Entschuldung frei gewordenen Mittel zugunsten der ärmsten Bevölkerungsschichten vorgeschrieben. Die krisenhafte ökonomische, soziale und politische Lage, in der das Land hernach geriet und noch immer steckt, erschwert aber die Umsetzung dieses Hauptziels außerordentlich.

- Der Anteil der Menschen, die in extremer Armut leben, konnte nicht verringert werden und lag im Jahr 2001 bei 37,3 Prozent. In den Großstädten hat die extreme Armut weiter zugenommen. Dass das MDG 1 erreicht werden kann, gilt als sehr unwahrscheinlich.
- Deutlich verbessert hat sich dagegen die Bildungssituation. Die Einschulungsrate lag 2001 bei 97 Prozent. Bei den Grundschulabschlussquoten driften indessen in Stadt und Land weit auseinander (96 zu 58 Prozent).
- Die Sterblichkeitsrate von Kindern ging zwischen 1990 und 2002 von 122 auf 71 (pro 1000) zurück. Auf dem Land ist sie doppelt so hoch wie in der Stadt.
- Die HIV/Aids-Rate ist mit 4600 geschätzten Infektionsfällen niedrig. Die Krankheit wird als „beginnende Epidemie“ charakterisiert.
- Trotz großer Fortschritte bei der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen (70% bzw. 62%) bleibt der Ressourcenschutz insgesamt defizitär. Gesetzgebung und Durchsetzungsfähigkeit der Institutionen klaffen auseinander.

Im Index des UN-Berichts über die Menschliche Entwicklung 2003 (HDI) liegt Bolivien auf Rang 114.

4. Jemen

Das Land hat 2002 als erstes arabisches Land ein vollständiges nationales Armutsbekämpfungsprogramm (PRSP) vorgelegt. Der Staatshaushalt wird im Wesentlichen aus Erdöleinnahmen gedeckt (70 Prozent). Eine Diversifizierung der Wirtschaft kommt nur langsam voran. Fiskalische Reformen sind angekündigt, werden aber nicht umgesetzt. Die Regierung gilt als anfällig für Korruption.

- Der Anteil der extrem Armen an der Gesamtbevölkerung lag – je nach Quelle – im Jahr 1998 bei 11 bis 16 Prozent und damit relativ niedrig.
- Die Einschulungsrate stieg zwischen 1990 und 2000 von 53 auf knapp 60 Prozent. Noch deutlicher ist der Anteil der Kinder gestiegen, die die 5. Klasse erreichen (von 65 auf 75 Prozent). Es werden Chancen gesehen, die MDG-Vorgabe: Grundschulbildung für alle bis 2015 zu erreichen.
- Die Sterblichkeitsrate von Kindern wurde seit 1990 gesenkt – von 122 (pro 1000) auf 94 bzw. 114 – je nach Quelle. Eine große Rolle spielen dabei verstärkte Impfungen.
- Die HIV/Aids-Rate ist mit 874 registrierten Fällen im Jahr 2000 niedrig und wird – wie auch Malaria, Tuberkulose und Polio - mit einem nationalen Programm bekämpft.
- Der Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu sauberem Wasser wurde von 1994 bis 2000 geringfügig erhöht: von 61 auf 64 Prozent. Die Wasserressourcen des Landes sind mit die knappsten weltweit. Beim Umweltschutz insgesamt gibt es kaum Fortschritte.

Im Index des UN-Berichts über die Menschliche Entwicklung 2003 (HDI) liegt der Jemen auf Rang 148.

5.2 Vagheit der Wirkungsmessung

Vergleicht man den Entwicklungsstand der einzelnen Pilotländer mit dem, was das BMZ dort unterstützt, so fällt auf, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit durchaus an markanten Schwachpunkten ansetzt – etwa wenn im politisch und sozial labilen Bolivien die Staatsmodernisierung und Krisenprävention eine besondere Rolle spielen oder wenn in Mosambik Wirtschaftsreformen, ländliche Entwicklung und Bildung im Mittel-

punkt stehen sollen – letzteres erklärtermaßen als Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

In ihrem Bericht 2003 hatte die GKKE jedoch darauf aufmerksam gemacht, dass sich in Mosambik – trotz hoher Steigerungsraten – die Hoffnungen auf ein re-distributives Wachstum nicht erfüllt und sich die Lebensverhältnisse in den armen Provinzen nicht signifikant verbessert haben. Das ist ein Befund, der näher erklärt gehört und dem entgegengewirkt werden muss. Gerade auch die Situation im Gesundheitssektor ist nach wie vor sehr unbefriedigend.

Die Notwendigkeit eines besonderen Engagements in den Sektoren Gesundheit, Wasser und Umwelt im Pilotland Vietnam, den das BMZ-Papier herausstreicht, erschließt sich indes aus dem Abgleich mit den MDG-Vorgaben nicht ohne Weiteres. Auch gibt das BMZ-Papier – wie schon erwähnt – nicht einmal Hinweise auf die Wirkung der diversen Inputs, wozu auch das Bemühen um eine Harmonisierung der Geberbeiträge und Unterstützung beim Aufbau institutioneller Kapazitäten zu einer noch wirkungsvolleren Armutsbekämpfung zählen.

Nicht ergiebiger ist in diesem Punkt auch der Bericht: „Der Beitrag der deutschen Bundesregierung zur Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele 2004“, den die Bundesregierung im November vergangenen Jahres vorlegte. Dort wird einerseits versichert, die MDGs seien „im Zielsystem der deutschen Entwicklungspolitik verankert“ und die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 werde „laufend überwacht“. Andererseits findet sich auch der Satz: Erfolgreiche Entwicklungspolitik solle „nicht länger vornehmlich an der Höhe der investierten Ressourcen (inputs), sondern an den mit diesen Ressourcen erzielten Produkten und Ergebnissen (outputs), vor allem aber an den dadurch erzielten Wirkungen (outcomes und impacts) gemessen werden“. Mit anderen Worten: Der Mangel ist erkannt, aber nicht behoben.

Im oben vorgestellten BMZ-Papier gar nicht erörtert ist im übrigen die Situation der vier Pilotländer in Bezug auf das Millenniumsziel 8, obwohl dessen Vorgaben von der Bundesregierung und dem BMZ in ihrer entwicklungspolitischen Wirkung ganz besonders hoch eingeschätzt werden. Das MDG 8 stellt auf die Schaffung einer weltweiten Entwicklungspartner-

schaft ab und meint bekanntlich Handels- und Agrarfragen ebenso wie den Abbau der entwicklungshemmenden Überschuldung oder die Bereitstellung kostengünstiger Medikamente.

Es sind allesamt Ziele, die zunächst (Vor-)Leistungen der Gebergemeinschaft voraussetzen und die nach wie vor nur zögerlich bis unwillig erbracht werden. Naturgemäß können sie auf ihre entwicklungsfördernde oder -hemmende Wirkung hin auch erst überprüft werden, wenn sie tatsächlich erbracht sind. Das ist zum Beispiel bei den Schuldenerlassen infolge der HIPC-Initiative zum Teil der Fall.

MDG 8 umfasst zudem ein solch „weiches“ Ziel wie die (Selbst-)Verpflichtung zu guter Regierungs- und Verwaltungsführung. Auch hier streichen die Bundesregierung und das BMZ gern ihr besonderes Engagement heraus. Allerdings lässt sich der Zusammenhang von Input und Outcome/Impact hier noch viel schwerer ermitteln als das bei den „klassischen“ Entwicklungsaufgaben der MDGs 1-7 der Fall ist.

Das entbindet nicht davon, verstärkte Anstrengungen in diese Richtung zu unternehmen, wenn die Entwicklungszusammenarbeit mit den verschiedenen Ländern - und wiederum beispielgebend mit den Pilotländern - so zielgerichtet und effizient wie möglich gestaltet werden soll.

Hinweise darauf, auf welche Schwierigkeiten es stößt, entwicklungspolitische Unterstützung möglichst zielgenau zu gewähren, gibt mittlerweile die Studie der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) „Landesweites Monitoring von Strategien nachhaltiger Armutsbekämpfung /PRSPs“ vom August 2004. Speziell untersucht wird – neben Albanien, Burkina Faso, Kenia und Nicaragua – auch das Pilotland Vietnam.

Auf der methodischen Ebene stellt die Studie zunächst fest: Ausgangspunkt sind die nationalen Armutsbekämpfungsprogramme (PRSPs). Sie werden als länderspezifische Strategien gesehen und anerkannt, mit denen die Millennium Development Goals erreicht werden sollen, wobei das Prinzip der Ownership, d.h. der Eigenverantwortung der nationalen Akteure als besonders wichtig angesehen wird.

Die Studie spart, neben Kritik an den nationalen Akteuren, auch nicht mit Kritik an den Gebern und den laufenden Entwicklungsprojekten. Sie seien häufig nur höchst unvollständig auf die nationalen Armutsstrategien ausgerichtet. Das aber heißt, vor dem Hintergrund der obigen methodischen Annahme: Sie sind auch wenig geeignet, den Millenniums-Zielen auf kürzestem Weg näher zu kommen.

Eine besondere Gemengelage konstatiert die GTZ-Studie im Pilotland Vietnam. Das nationale Armutsbekämpfungsprogramm Vietnams (CPRGS), an dem die Geber ihre Arbeit erkennbar orientierten, habe die Reformprozesse zwar „mit vorangetrieben“. Doch handele es sich dabei um Reformen, die die vietnamesische Regierung ohnehin – also auch ohne besondere Handlungsorientierung am CPRGS – habe voranbringen wollen. Und zwar entlang einer Strategie, die ökonomisches Wachstum und Armutsminderung „ausgewogen“ miteinander zu verknüpfen sucht und also den neueren Intentionen bilateraler wie multilateraler Entwicklungszusammenarbeit (Post-Washington-Consensus) schon von sich aus entspricht.

Wenn dem so ist, stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, die reine Projektförderung aufzugeben und die aufgewendeten Mittel voll in die nationale Budget- und Programmfinanzierung einzubringen. Dagegen spräche allenfalls, dass Vietnam erhebliche Defizite in anderen Bereichen hat, die im Aktionsprogramm 2015 zentral angesprochen werden. Gemeint ist hier die unbefriedigende Situation politischer Freiheit und Demokratie. Dazu gibt es aber keine Ansätze der Kooperation durch das BMZ.

5.3 Nationale Armutsbekämpfungsstrategien als Richtmaß

Offensichtlich ist, dass sich in Mosambik, dem Jemen und in Bolivien die Ausgangs- wie die Ist-Situation jeweils völlig anders darstellt als im MDG-Musterland Vietnam. Das Land ist auch insofern ein Sonderfall, als es – anders als die anderen drei Pilotländer - nicht zu den HIPC-Staaten gehört und sein Armutsbekämpfungsprogramm nicht mit Blick auf eine Schuldensreichung eingeleitet hat.

Nun ist allgemein bekannt: Um möglichst schnell in den Genuss von Schuldenerlassen nach den HIPC-Regeln zu kommen, wurden die PRSPs der Aspiranten-Länder nicht selten mit „heißer Nadel“ gestrickt. Ein breiter nationaler Erörterungsprozess, der auch zivilgesellschaftliche Kräfte angemessen beteiligt und Armutsbekämpfungsziele nicht nur „von oben herab“ dekretierte, hat oft nur rudimentär oder gar nicht stattgefunden. Auch suchen die nationalen Armutsbekämpfungsprogramme oft voreuseilend den gängigen Geber-Erwartungen zu entsprechen, während spezielle nationale Probleme (z.B. Kinderarbeit, Umgang mit ethnischen Minderheiten, Menschenrechtslage) unterbelichtet blieben. Dennoch stellt die Orientierung der Geberhilfe an diesen Programmen gegenüber den früheren, von außen aufoktroierten Strukturanpassungsprogrammen einen großen Fortschritt dar.

Es bleibt daher nach Auffassung der GKKE grundsätzlich richtig, dass das BMZ die nationalen Armutsbekämpfungsprogramme zum Richtmaß seiner Förderpolitik gemacht hat. Das heißt freilich auch: Die deutschen Entwicklungs-Vorhaben müssen genau daraufhin überprüft werden, ob sie den Vorgaben dieser Programme wirklich entsprechen und wirklich optimal zur Armutsminderung beitragen – dies unter ownership- und partizipations-orientierter Einbeziehung der Frage, wo nationale Armutsbekämpfungsprogramme noch gezielt nachgebessert werden sollten. Zwar gibt es im BMZ und bei den Durchführungsorganisationen eine Vielzahl von Evaluierungen zu Einzelprojekten und Sektorvorhaben. Auch eine Untersuchung zur deutschen Mitwirkung an der Ausarbeitung des nationalen vietnamesischen Armutsbekämpfungsprogramms CPRGS ist erstellt worden. Eine systematischere Ermittlung und Darstellung des deutschen Inputs in Bezug auf seinen Impact – und sei es zunächst nur für einige der Pilotländer – steht indessen noch aus.

Erste Aufschlüsse sind hier von einer Studie zu erwarten, die derzeit im BMZ zu den armutsmindernden Wirkungen der bisherigen Kooperation mit Vietnam und Mosambik erarbeitet wird. Dabei sollen sowohl die Effekte der EZ als auch die Auswirkungen von Prozessen globaler Strukturpolitik berücksichtigt werden.

Dennoch entsteht mittlerweile der Eindruck, dass in den Schwerpunktsetzungen des BMZ den vier Pilotländern heute gar nicht mehr die Bedeutung beigemessen wird, die ihnen einmal zukommen sollte. Zwar zählen

alle zu den so genannten Schwerpunktpartnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Sie teilen sich diesen Status allerdings mit über 40 weiteren Ländern, von denen wiederum viele ebenfalls im Kontext der HIPC-Initiative nationale Armutsbekämpfungsprogramme aufgelegt haben und – mit unterschiedlichem Erfolg – bemüht sind, sie wirksam umzusetzen.

Die ursprüngliche Bedeutung der vier Pilotländer hat sich insofern relativiert. Auch in der Außendarstellung des BMZ spielen heute Länder wie Tansania oder Uganda eine weitaus größere Rolle als etwa Mosambik. Noch mehr verschiebt sich das Bild, seit Ende vergangenen Jahres zu den BMZ-internen Ordnungskategorien „Schwerpunktpartnerländer“ und „Partnerländer“ die Unterkategorie der „Ankerländer“ (China, Indien, Brasilien, Südafrika und andere) hinzugekommen ist; ihnen wird im Rahmen einer globalen Strukturpolitik herausragende Bedeutung beigemessen. Keines der Ankerländer zählt zu den HIPC-Ländern; auch keines der vier Pilotländer zählt zu ihnen. Aber rund ein Viertel der bilateral aufgewendeten BMZ-Mittel (425 Millionen Euro) geht dorthin.

5.4 Bewertung

Die Kooperation des BMZ mit den vier Pilotländern des Aktionsprogramms 2015 ist an den Vorgaben der jeweiligen Strategien zur Armutsreduzierung (PRSP) orientiert. Der Nachweis, welche Wirkungen die deutsche Zusammenarbeit hat, bleibt weiteren Analysen und Studien vorbehalten. Sichere Anzeichen deuten jedoch darauf hin, dass die Länder die Millenniumsziele nur teilweise erreichen werden. Angesichts der großen Schwierigkeiten, denen sich die Länder gegenüber sehen, sollte die Kooperation intensiviert werden.

Die Kategorie „Pilotland“ lädt dazu ein, über eine Verbreiterung der Fördermaßnahmen nachzudenken und insbesondere Verstärkungen im Hinblick auf signifikante Engpässe bei der Zielerreichung in den jeweiligen Ländern einzuleiten. Die strikte Begrenzung auf drei Bereiche sollte dazu überwunden werden. Sie steht in mehrfacher Hinsicht einer „pilothaften“ Hilfe entgegen. So unterläuft sie die Empfehlungen des Millenniumprojekts zu einer „Quick win-Initiative“, die einfach und rasch umzusetzende Maßnahmen im Bereich sozialer Grunddienste anregt. Die Begrenzung kolli-

diert auch mit den umfassend angelegten Handlungsfeldern des Aktionsprogramms der Bundesregierung. Wo, wenn nicht hier, sollte die Mobilisierung weiterer Akteure im Sinne der "neuen Allianzen" des Aktionsprogramms" innovativ erprobt werden? Die GKKE sieht nach wie vor gute Gründe für eine in diesem Kontext zu konzipierende „Fast Track-Initiative“ gegenüber den Pilotländern, die das Potential des Aktionsprogramms ausschöpft.

Anhang

1. Literaturhinweise

Kofi Annan, In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary General 21. March 2005 (United Nations A/59/2005)

Kofi Annan, Implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General, 27. August 2004 (United Nations A/59/282).

Guido Ashoff, Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch. Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung; in: Dirk Messner/Imme Scholz (Hrsg.), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden 2005, S. 41-58

FAO, The State of Food Insecurity in the World 2004. Monitoring progress towards the World Food Summit and Millennium Development Goals; Rom 2004. (www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y5650e/y5650e00.htm, 5.1.2005)

Shaohua Chen and Martin Ravallion, How have the world's poorest fared since the early 1980s?; World Bank Research Observer, Fall 2004. (http://econ.worldbank.org/files/36297_wps3341.pdf, 21.1.2005)

Angus Deaton, Measuring poverty; Research Program in Development Studies, Princeton University, January 2003 (revised July 2004). (http://www.wws.princeton.edu/~rpds/downloads/deaton_povertymeasured.pdf, 20.1.05)

Angus Deaton und Valerie Kozel, Data and dogma: The great Indian poverty debate; Research Program in Development Studies, Princeton University, September 2004. (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=593864)

INKOTA-Netzwerk (Hrsg.), Entschuldung für die Armen? Fünf Jahre nach Köln – eine Bilanz der HIPC-Initiative; INKOTA texte 2, Berlin 2004.

OECD, Entwicklungszusammenarbeit Bericht 2004. Politik und Leistungen der Mitglieder des Entwicklungsausschusses. Bericht des Vorsitzenden des Entwicklungsausschusses Richard Manning, Paris 2005.

Mercedes de Onis, Monika Blössner, Elaine Borghi, Edward A. Frongillo und Richard Morris, Estimates of Global Prevalence of Childhood Underweight in 1990 and 2015; in: Journal of the American Medical Association (JAMA), June 2, 2004, Vol. 291, No. 21. (<http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/291/21/2600>, 18.1.2005)

UN Millennium Project: Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals; New York 2005 (<http://unmp.forumone.com/>, 17.1.2005).

UN Millennium Project: Halving Hunger: It Can Be Done. Summary version of the report of the Task Force on Hunger. The Earth Institute at Columbia University, New York 2005 (<http://www.unmillenniumproject.org/html/tf2docs.shtml>, 12.1.2005).

UN Statistics Division, Millennium Indicators Database:
http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp

UNAIDS, AIDS Epidemic Update, December 2004
(www.unaids.org/wad2004/report.html).

Unicef, Childhood Under Threat: The State of the World's Children 2005; New York 2004. (<http://www.unicef.org/sowc05/english>, 6.1.2005)

Weltbank, Rising to the Challenges: The Millennium Development Goals For Health, Washington D.C. 2004.
(http://www.ds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=00009486_20040715130626, 9.1.2005)

Weltbank und IWF Development Committee, Global Monitoring Report 2004. Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes; Washington (DC) 2004.
(<http://siteresources.worldbank.org/GLOBALMONITORINGEXT/Resources/0821358596.pdf>, 21.1.2005)

WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation: Meeting the MDG drinking water and sanitation target: a mid-term assessment of progress, 2004.
(http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/jmp2004/en/, 6.1.2005)

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel: Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik. Zusammenfassung für Entscheidungsträger; Berlin.

Peter Wolff, Entwicklungspolitik und Armutsbekämpfung; in: Dirk Messner/Imme Scholz (Hrsg.), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden 2005, S. 107-117.

ders., Finanzierungsmechanismen zur Erreichung der Millennium Development Goals; in: a.a.O. (Messner und Scholz), 301-313.

2. Mitglieder der GKKE-Fachgruppe Kohärenz

Bischof Dr. Rolf Koppe (Vorsitz)

Dr. Rudolf Buntzel-Cano

Dr. Hans Gsänger

Dr. Hildegard Hagemann

Dr. Reinhard Hermle

Dr. Konrad Melchers

Dipl.-Ing. Hans Peter Merz

Dr. Karl Osner

Pfr. Jürgen Reichel

Danuta Sacher

Dr. Bernhard Walter

Autoren der Beiträge:

Dr. Rudolf Buntzel-Cano

Dr. Hildegard Hagemann

Dr. Jürgen Hambrink

Bernd Ludermann

Dr. Konrad Melchers

Dr. Johannes Schradi

Geschäftsführung:

Gertrud Casel, Katholische Geschäftsstelle der GKKE, Bonn

Dr. Jürgen Hambrink, Evangelische Geschäftsstelle der GKKE, Berlin

Rüstungsexportbericht 1997 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte 1997.
GKKE 22 24 Seiten € 1,-- ISBN 3-932535-10-3

Arzneimittelversorgung in der Dritten Welt
Positionspapier der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung
(GKKE) u. des Verbandes Forschender Arzneimittelhersteller (VFA).
Unveränderte Neuauflage 1999.
GKKE 23 48 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-27-8

Supply of Pharmaceuticals in the Third World
Position paper of the Joint Conference Church and Development
(GKKE) and the German Association of Researched-Based
Pharmaceutical Companies (VFA).
Unrevised reprint first published in 1992. 2002.
GKKE 23e 48 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-54-5

Rüstungsexportbericht 2000 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2000.
GKKE 27 66 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-48-0

Rüstungsexportbericht 2001 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2002.
GKKE 28 70 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-57-X

Grundlagen für konzertierte Maßnahmen
gegen die HIV/ AIDS-Pandemie.
Herausgegeben von der GKKE und dem Verband Forschender
Arzneimittelhersteller (VFA). Zusammen mit der englischsprachigen
Übersetzung: The Foundations for Concerted Measures against
The HIV/AIDS-Pandemie. 2002.
GKKE 29 20 Seiten € 1,-- ISBN 3-932535-59-6

Halbierung der extremen Armut
GKKE-Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramm
2015 der Bundesregierung. 2002
GKKE 30 36 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-60-X

Afrika in der Weltgemeinschaft
Stellungnahme zum Weltwirtschaftsgipfel 2002 in
Kananaskis/Kanada. 2002 (deutsch/englisch)
GKKE 31 48 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-63-4

Schriftenreihe
der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Halbierung der extremen Armut
Zweiter GKKE-Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramm
2015 der Bundesregierung. 2003
GKKE 33 67 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-70-X

Rüstungsexportbericht 2003 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2003.
GKKE 34 80 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-36-7

Halbierung der extremen Armut
Der Beitrag des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zu den
Millenniumszielen. Dritter GKKE-Bericht. 2004
GKKE 35 80 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-77-4

Rüstungsexportbericht 2004 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2005.
GKKE 36 80 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-83-9

Millenniumsziele auf dem Prüfstand
Vierter GKKE-Bericht zur Halbierung der extremen Armut. 2005
GKKE 37 58 Seiten € 1,50 ISBN 3-932535-87-1

Bestellungen erbeten an:

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstr. 53/54, D-10117 Berlin
Tel: 030 – 20355-307, Fax: -250
E-mail: J.Hambrink@GKKE.org

Katholische Geschäftsstelle
Kaiserstr. 161, D-53113 Bonn
Tel: 0228 – 103 217, Fax: -318
E-Mail: Justitita-et-Pax-Deutschland@dbk.de