

Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe Zwölfter Bericht 2003/2004

Eine kritische Bestandsaufnahme
der deutschen Entwicklungspolitik

**Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe
Zwölfter Bericht 2003/2004
Eine kritische Bestandsaufnahme der
deutschen Entwicklungspolitik**

Herausgeber:
Deutsche Welthungerhilfe e.V.
terre des hommes Deutschland e.V.
Redaktion: Birgit Dederichs-Bain, Wolf-Christian Ramm
Autor Teil I: Jens Martens
Autor Teil II: Dr. Johannes Schradi
Gestaltung: Klaus Mannhardt, Essen
1. Auflage: 1.500, September 2004
Redaktionsschluss: 10. September 2004
Diese Broschüre wurde auf 100% Recycling-Papier gedruckt

Inhalt

Vorwort	4
Teil I	
1. Der internationale Rahmen deutscher Entwicklungspolitik	5
2. Die Antwort der Bundesregierung	6
3. Anspruch und Realität: Die Zahlen	9
4. Anspruch und Realität: Die Fakten	12
5. Anspruch und Realität: Der internationale Kontext	15
Literatur	
Teil II	
1. Einleitung	33
2. Bomben-Power, <i>Soft Power</i> : Amerikanisches kontra deutsches Herangehen	34
2.1. Intervention – zivil und/oder militärisch?	
2.2. Zivile Krisenprävention: mehr Soll als Haben	
2.3. Entwicklungsministerium unter Bewährungsdruck	
3. Erfolgsbedingung Nr. 1: Kohärenz	38
3.1. Politische Ungereimtheiten	
3.2. Inkohärenz – nicht nur ein deutsches Thema	
4. Erfolgsbedingung Nr. 2: Das Geld	42
4.1. Korrelation I - international: Entwicklungsgeld versus Kriegsgeld	
4.2. Korrelation II - national: Entwicklungsgeld plus/minus Antiterror-Geld	
4.3. Undurchsichtige Leistungsbilanz	
4.3.1. Schwer auffindbare Antiterror-Millionen	
4.3.2. Spärlicher Einsatz von Präventivmitteln	
4.4. Fragwürdige Rechenspiele	
4.5. Entwicklungspolitik unter Militär-Kuratel?	
5. Zivile Konfliktbearbeitung und militärische Befriedung	49
5.1. Bewährungsprobe in Afghanistan	
5.2. Hilfe zur Selbsthilfe: Afrika	
5.3. Hilflose Helfer: Kosovo	
5.4. Zivile Intervention als letzte Chance. Irak	
6. Die Verlierer von Terror und Terrorabwehr	55
6.1. Alte und neue Schieflagen	
6.2. Menschenrechtsschutz in der Defensive	
7. Fallstricke entwicklungspolitischer Vorwärtsstrategie	57
7.1. Alles in einen Topf?	
7.2. Das <i>Task-Force</i> -Denkmuster	
7.3. Das Wahrnehmungs-Loch	
8. Kommentar Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes	59
Politischer Wille gefragt	
9. Literaturhinweise	61
10. Abkürzungen	62

Vorwort

In diesem Jahr veröffentlichen die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland den Zwölften Bericht »Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe«. Dieser jährliche Bericht erscheint seit 1993 und hat sich als Instrument entwicklungspolitischer Positionierung und kritischer Analyse bewährt.

Auch in diesem Jahr ist der erste Teil als OECD-DAC-Schattenbericht zur offiziellen Entwicklungspolitik der Bundesregierung konzipiert. Er skizziert die Entwicklung der deutschen staatlichen Entwicklungshilfe vor dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Ansprüche und Zielsetzungen der Regierungskoalition und bezieht dabei auch den internationalen Rahmen deutscher Entwicklungspolitik ein. Ein Schwerpunkt ist daher die Frage nach der Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele und ihre anstehende Überprüfung auf UN-Ebene im nächsten Jahr. Autor des ersten Teils ist Jens Martens, entwicklungspolitischer Gutachter, Bonn.

Der zweite Teil beschäftigt sich unter dem Titel „Mit Soft Power zu stabilem Frieden? Die deutsche Antiterror- und Konfliktpolitik genügt ihren eigenen Ansprüchen nicht.“ mit dem Spannungsfeld von Terrorismusbekämpfung und Entwicklungspolitik. Unter dem Stichwort der »politischen Kohärenz« untersucht er die relevanten Initiativen der Bundesregierung und die Verwendung der nach dem 11. September 2001 zur Verfügung gestellten Antiterrormittel. Autor dieses journalistischen Beitrags ist Dr. Johannes Schradi, freier Journalist und entwicklungspolitischer Korrespondent, Berlin. Er beschreibt anhand einiger Fallbeispiele Auswirkungen, Möglichkeiten und Grenzen ziviler und militärischer Interventionen. Im Mittelpunkt steht dabei die Betonung der Bedeutung einer krisenpräventiven und konflikteindämmenden Entwicklungspolitik, die aber zu ihrer Entfaltung auch einer soliden Finanzausstattung bedarf, damit diese Aufgaben nicht zu Lasten der Armutsbekämpfung gehen.

Bonn/Osnabrück, im September 2004

Teil I

Der internationale Rahmen deutscher Entwicklungspolitik – Anspruch und Realität

1. Der internationale Rahmen deutscher Entwicklungspolitik

Die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, der Monterrey-Konsensus der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung und der Aktionsplan von Johannesburg des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung bilden nach den Worten der Bundesregierung gegenwärtig den „*programmatischen Rahmen der Entwicklungspolitik*“¹.

In diesen Dokumenten verpflichteten sich die Regierungen zur Verwirklichung einer Reihe internationaler Entwicklungsziele, die größtenteils bereits auf den Weltkonferenzen der 1990er Jahre vereinbart worden waren.

Im Mittelpunkt stehen seit dem Jahr 2000 die Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs). Dahinter verbirgt sich ein Set von acht Zielen und 18 Unterzielen, die überwiegend bis zum Jahr 2015 verwirklicht werden sollen. Ziel Nummer 1 ist die Halbierung des Anteils der Menschen, die in „extremer Armut“, d.h. von weniger als einem US-Dollar am Tag, leben müssen. Ebenfalls halbiert werden soll bis zum Jahr 2015 der Anteil der Menschen, die an Hunger leiden. Besonders betont wird die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle der Frauen (Ziel 3).

Im Monterrey-Konsensus vom März 2002 erkannten die Regierungen an, dass zur Verwirklichung dieser Ziele „*eine beträchtliche Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe und anderer Mittel erforderlich sein wird.*“² Der Konsensus enthält den erneuten Appell an die Geberländer, ihre öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu steigern. Nach Angaben der Weltbank sind jährlich zwischen 40 und 60 Milliarden US-Dollar zusätzlich an externen Mitteln nötig, um allein die Millenniumsziele zu erreichen.³ Dies bedeutet faktisch eine Verdoppelung der öffentlichen Entwicklungshilfe. Die Staats- und Regierungschefs der EU reagierten darauf bei ihrem Gipfeltreffen in Barcelona am 16. März 2002 mit der Selbstverpflichtung, ihre Entwicklungshilfe bis zum Jahr 2006 im EU-Durchschnitt auf 0,39 Prozent des BNE zu erhöhen.

Die Regierungen waren sich in den Beschlüssen von New York, Monterrey und Johannesburg aber auch einig, dass die Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele nicht allein eine Frage des Geldes sei. Es sei daneben erforderlich, die Wirksamkeit und Armutsorientierung der Hilfe zu erhöhen, in den Industrieländern den Marktzugang für Produkte aus Entwicklungsländern zu erleichtern, und die Schuldenlast der hochverschuldeten armen Länder auf ein tragfähiges Niveau zu reduzieren. Einige dieser Ziele sind im achten

¹ BMF 2003a: 42

² UN Dok. A/CONF.198/11, para. 41

³ Vgl. World Bank 2002.

Millenniumsentwicklungsziel zusammengefasst unter dem Titel „Eine Globale Partnerschaft für Entwicklung schaffen“. Die Verwirklichung von Ziel 8 liegt in der direkten Verantwortung der Industrieländer. Aber im Gegensatz zu den anderen Zielen ist es weder mit klaren quantitativen Vorgaben noch mit verbindlichen Zeitzielen verbunden.

Im September 2005 wird auf einem Gipfeltreffen in New York eine erste Zwischenbilanz über die Verwirklichung der Millenniumserklärung und der darin enthaltenen Entwicklungsziele gezogen. Dann müssen die Staats- und Regierungschefs, und damit auch der deutsche Bundeskanzler, Farbe bekennen und erklären, wie ernst sie ihr Bekenntnis zu Armutsbekämpfung und weltweiter Solidarität in den vergangenen fünf Jahren genommen haben. In der Millenniumserklärung hatten sie die „Solidarität“ als fundamentalen Wert bezeichnet, der für die internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts von essentieller Bedeutung sei, und erklärt:

„Die globalen Probleme müssen so bewältigt werden, dass die damit verbundenen Kosten und Belastungen im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Billigkeit und sozialen Gerechtigkeit aufgeteilt werden. Diejenigen, die leiden oder denen die geringsten Vorteile entstehen, haben ein Anrecht darauf, Hilfe von den größten Nutznießern zu erhalten.“⁴

Die Millenniumsentwicklungsziele

Ziel 1: Extreme Armut und Hunger beseitigen

Ziel 2: Grundbildung für Alle erreichen

Ziel 3: Geschlechtergleichstellung fördern

Ziel 4: Kindersterblichkeit reduzieren

Ziel 5: Gesundheit der Mütter verbessern

Ziel 6: HIV/AIDS, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen

Ziel 7: Ökologische Nachhaltigkeit sichern

Ziel 8: Eine Globale Partnerschaft für Entwicklung schaffen

2. Die Antwort der Bundesregierung

Die Antwort der Bundesregierung auf die Millenniumserklärung und die darin beschlossenen Entwicklungsziele ist das **Aktionsprogramm 2015**, das am 4. April 2001 vom Kabinett verabschiedet worden war. Mit ihm sollte die Armutsbekämpfung zum „überwältigenden Ziel“ einer „neuen Entwicklungspolitik“ werden, die sich als „Baustein globaler Struktur- und Friedenspolitik“ versteht.⁵ Die deutsche Entwicklungspolitik erfuhrt mit diesem Aktionsprogramm eine zumindest symbolische Aufwertung, denn – so das BMZ – „weltweite Armutsbekämpfung wurde mit dem Kabinettsbeschluss des AP 2015 zum Querschnittsthema aller Politiken der Bundesregierung und zur Gemeinschaftsaufgabe aller Ressorts.“ An diesem Anspruch müssen sich seitdem nicht nur die Entwicklungspolitik sondern vor allem auch die deutsche Wirtschafts-, Finanz-, Agrar- und Handelspolitik messen lassen.

⁴ UN Doc. A/RES/55/2, para. 6.

⁵ BMZ 2004: 5.

Im 2. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 sieht sich die Bundesregierung auf dem richtigen Weg. Bei der Vorstellung des Berichts am 10. März 2004 betonte die Bundesentwicklungsministerin im Sinne eines breiten Verständnisses von Armutsbekämpfung die Notwendigkeit gerechter Welthandelsbedingungen, des Abbaus der Agrarexportsubventionen und der Stärkung der Entwicklungsländer in internationalen Organisationen. Daneben verwies sie auf die Erfolge der Entschuldung der hochverschuldeten armen Entwicklungsländer (Heavily Indebted Poor Countries HIPC) infolge der Kölner Schuldeninitiative 1999 („HIPC II“-Initiative). Die Bundesregierung hat angekündigt, im Rahmen dieser Initiative den HIPC alle umschulungsfähigen Handelsschulden (ca. drei Milliarden Euro) und Schulden aus der Finanziellen Zusammenarbeit im Umfang von ca. zwei Milliarden Euro zu erlassen.⁶ Davon wurde bisher ein Erlass von rund zwei Milliarden Euro umgesetzt.⁷ Das BMZ betont in diesem Zusammenhang: „Die Schuldenreduzierung im Rahmen von HIPC II ersetzt dabei nicht die bisherige Entwicklungszusammenarbeit, sondern wird zusätzlich gewährt.“⁸

Mit dem Beschluss des Europäischen Rates von **Barcelona 2002** hat sich auch die Bundesregierung erstmals auf einen klaren Termin und eine feste Zielgröße zur Erhöhung der deutschen Entwicklungshilfe festgelegt. Gültig ist seitdem, was der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom 29. Oktober 2002 zugesagt hat: „Die Finanzierungsbasis für Entwicklung haben wir festgeschrieben und werden bis zum Jahr 2006 das Ziel einer Quote von 0,33 Prozent“ des deutschen Bruttoinlandsprodukts „für die Entwicklungszusammenarbeit umsetzen.“⁹ Nach dem mittelfristigen Finanzplan des Bundes für die Jahre 2003 bis 2007 sollte zu diesem Zweck der Entwicklungshaushalt (d.h. der so genannte Einzelplan 23) von 3,768 Milliarden Euro (2003) um rund 8,4 Prozent auf 4,084 Milliarden (2007) Euro erhöht werden.

Deutschland bildet mit dem 0,33-Prozent-Ziel allerdings gemeinsam mit Spanien, Italien, Portugal, Griechenland und Österreich das Schlusslicht innerhalb der EU-15. Alle anderen EU-Länder haben bis 2006 eine Erhöhung ihrer Entwicklungshilfe auf 0,40 bis 1,00 Prozent des BNE anvisiert.

Darüber hinaus versucht die Bundesregierung, durch Kooperationsprojekte mit der Wirtschaft (Public-Private Partnerships, PPP) zusätzliche Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit zu mobilisieren. Ihrer Ansicht nach könne ohne die Ideen, das Kapital und das technologische Know-how von privaten Unternehmen die Herausforderung der Halbierung der extremen Armut bis 2015 kaum bewältigt werden. Aus diesem Grund unterstützt sie seit 1999 Kooperationsprojekte mit der Wirtschaft im Rahmen ihres Programms „**Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft**“. Im Jahr 2003 betrug das Gesamtvolumen der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit sowie der speziell eingerichteten PPP-Fazilität für die Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft 398,7 Millionen Euro. Davon

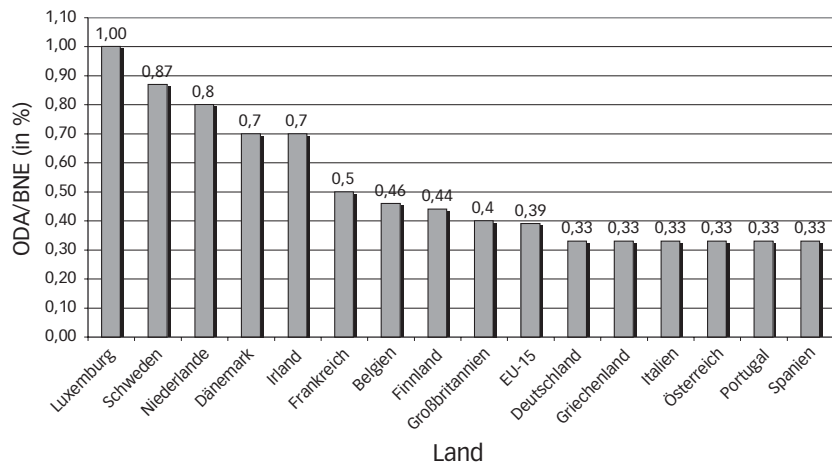
⁶ BMZ 2004: 18.

⁷ BMZ 2003b: 4.

⁸ BMZ 2004: 18.

⁹ Zitiert nach BMZ 2004, 10.

2006-Ziele der EU-15



kamen 207,9 Millionen (52,1 Prozent) von der öffentlichen Hand und 190,8 Millionen (47,9 Prozent) von privaten Unternehmen.¹⁰

Die Bundesentwicklungsministerin hat bei verschiedenen Gelegenheiten deutlich gemacht, dass darüber hinaus zusätzliche Finanzmittel notwendig seien, um die internationalen Entwicklungsziele zu verwirklichen. Bei der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank 2004 erklärte sie: „Zusätzlich zu unseren gemeinsamen Bemühungen die ODA zu erhöhen müssen wir die Debatte über innovative Instrumente zur Entwicklungsfinanzierung vorantreiben. Deutschland ist grundsätzlich offen für einige der Vorschläge, die gegenwärtig auf internationaler Ebene diskutiert werden.“¹¹ Das BMZ unterstützt die internationalen Diskussionen über **innovative Finanzierungsinstrumente** u.a. im Rahmen der internationalen Task Force für Globale Öffentliche Güter (Global Public Goods, GPGs), die von den Regierungen Frankreichs und Schwedens im Jahr 2003 eingesetzt wurde. Das BMZ ist im Kreis der so genannten „Freunde der Task Force“ aktiv. Themen sind dort u.a. international einheitliche Steuern (Beispiel: Devisentransaktionssteuer) und Nutzungsentgelte zur Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter.

Bei der Vorstellung des 2. Zwischenberichts zum Aktionsprogramm 2015 erinnerte Bundesentwicklungsministerin Wieczorek-Zeul erneut daran, dass die Bekämpfung der weltweiten Armut eine Querschnittsaufgabe sei, die alle Politikbereiche betreffe und ein hohes Maß an Kohärenz erfordere. Ihr Resümee: „Die Bundesregierung hat diese Aufgabe erkannt und aufgegriffen – und auf diesem Weg werden wir weiter voranschreiten.“¹²

¹⁰ Vgl. BMZ 2004a.

¹¹ Rede von Heidemarie Wieczorek-Zeul, Development Committee, 25. April 2004 (Übersetzung JM).

¹² BMZ, Pressemitteilung 10. März 2004.

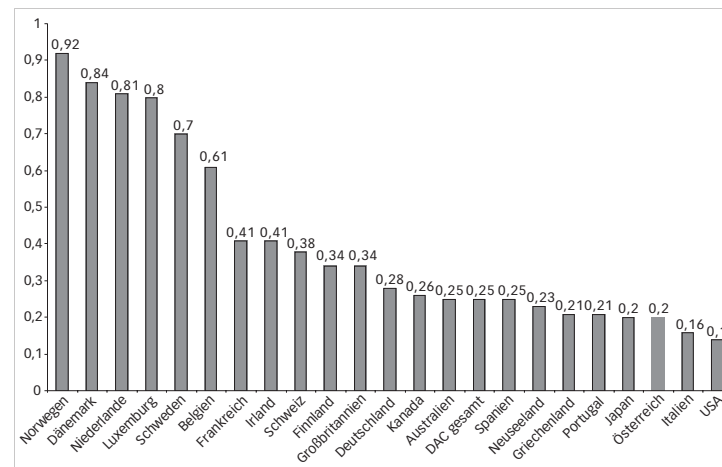
Vergleicht man die Aussagen und hohen Ansprüche deutscher Entwicklungspolitik mit der quantitativen und qualitativen „Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“, so ergibt sich allerdings auch im Jahr 2004 ein anderes Bild.

3. Anspruch und Realität: Die Zahlen

Auf den ersten Blick hat die öffentliche Entwicklungshilfe Deutschlands im internationalen Vergleich eine enorme Steigerung erlebt. Sie betrug im Jahr 2003 6,694 Milliarden US-Dollar, verglichen mit 5,324 Milliarden US-Dollar im Jahr zuvor. Dieser Anstieg liegt im internationalen Trend: Die gesamte ODA der im Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistant Committee, DAC) zusammengeschlossenen 22 Geberländer stieg von 58,274 Milliarden US-Dollar 2002 auf 68,483 Milliarden im Jahr 2003 – und damit auf einen historischen Höchststand (vgl. Tabelle 2).

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich allerdings, dass der Hauptgrund für den nominalen Anstieg der ODA lediglich in dem gegenüber dem US-Dollar sprunghaft angestiegenen Euro-Kurs lag. Umgerechnet in Preise und Wechselkurse von 2002 sieht der Anstieg 2003 weniger dramatisch aus. Die deutsche ODA läge dann bei 5,530 Milliarden US-Dollar, die gesamte ODA bei 60,540 Milliarden, und damit lediglich 3,9 Prozent über den Werten von 2002.

Der tatsächliche Trend spiegelt sich realistischer in der Entwicklung des Anteils der ODA am Bruttonationaleinkommen (BNE) wider. Für alle DAC-Mitglieder zusammen erhöhte sich der Anteil 2003 gegenüber dem Vorjahr von 0,23 auf 0,25 Prozent. In Deutschland stieg der Anteil von 0,27 auf 0,28 Prozent. Damit scheint die Talsohle der Jahre 1998 und 1999 (0,26 Prozent) zwar überwunden, ob damit aber bereits eine grundsätzliche Trendwende verbunden ist und zumindest das 0,33-Ziel bis zum Jahr 2006 erreicht werden kann, werden erst die Zahlen 2004 und 2005 zeigen.



Quelle: OECD, Pressemitteilung 16. April 2004.

Nimmt man die Entwicklung des BMZ-Haushalts, des so genannten Einzelplanes 23, als Indikator für die gesamte deutsche ODA, sind die Aussichten nicht rosig (vgl. Tabelle 1). Im Jahr 2004 hatte der Haushalt einen ursprünglichen Soll-Umfang von 3,783 Milliarden Euro und lag damit lediglich rund 16 Millionen oder 0,4 Prozent höher als 2003 (3,768 Milliarden). Im Laufe des Jahres 2004 muss das BMZ auf Grund der Sparvorgaben für alle Ressorts allerdings eine „Globale Minderausgabe“ in Höhe von 38,8 Millionen Euro erbringen. Das bedeutet, dass real 2004 nur 3,744 Milliarden Euro zur Verfügung stehen, und der Entwicklungsetat damit um rund 24 Millionen oder 0,6 Prozent geringer ausfällt als 2003. Der Trend weist in die falsche Richtung.

Der Haushaltsentwurf der Bundesregierung für 2005 bringt keine substantielle Verbesserung. Der Etat des BMZ soll danach im kommenden Jahr einen Umfang von 3,783 Milliarden Euro haben – und wird damit lediglich auf dem ursprünglich für 2004 geplanten Niveau eingefroren. Da eine Globale Minderausgabe in Höhe von mindestens einer Milliarde Euro auch im Jahr 2005 von den Ressorts getragen werden muss, sind im BMZ-Etat sogar Kürzungen zu befürchten.

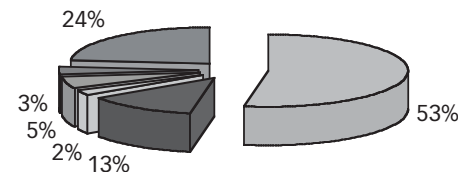
Die Bundesentwicklungsministerin betont immer wieder, dass Entwicklungspolitik weit mehr ist als die Maßnahmen, die über den Einzelplan 23 finanziert werden. Dies trifft zweifellos zu. Auch andere Ministerien sowie Länder und Gemeinden tragen zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit bei. Die Bundesregierung listet in ihrem Bundeshaushaltsplan 2004 folgende Finanzierungstöpfe im Bereich der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit auf:

- Einzelplan 23 (BMZ)
- Übrige Einzelpläne (Auswärtiges Amt u.a.)
- ERP-Sondervermögen des Bundes (Exportfonds)
- Entwicklungszusammenarbeit der Bundesländer (einschließlich Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern) und Gemeinden (einschließlich Aufwendungen für politische Flüchtlinge)
- Entwicklungspolitische Zusammenarbeit über die EU (deutscher Finanzierungsanteil)

Insgesamt umfassen die geplanten Gesamtausgaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im weiteren Sinne 2004 7,155 Milliarden Euro. Der Etat des BMZ machte davon nur 53 Prozent aus. Allerdings sind nicht all diese Ausgaben als öffentliche Entwicklungshilfe im Sinne der ODA-Definition der OECD anrechenbar. Das gilt zum Beispiel für die Pflichtbeiträge zum Haushalt der Vereinten Nationen.

Derzeit bemühen sich die Regierungen darum, dass die ohnehin sehr großzügige ODA-Definition, die zum Beispiel die Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern und die Ausgaben der Kommunen für politische Flüchtlinge einschließt, erweitert wird. Dabei geht es ihnen vor allem um die zukünftige Anrechenbarkeit von friedensbezogenen Aktivitäten einschließlich der Terrorismusbekämpfung (Zeitschrift

Zusammensetzung der deutschen EZ-Ausgaben 2004



- Einzelplan 23 (Etat des BMZ)
- Übrige Einzelpläne
- ERP-Sondervermögen (Finanzierungshilfe für Lieferungen und Leistungen in Entwicklungsländer (Exportfonds))
- Bundesländer (einschließl. Studienplatzkosten)
- Aufwendungen für politische Flüchtlinge in D (Leistungen nach dem Asylbewerbergesetz)
- Entwicklungspolitische Zusammenarbeit über die EU

Entwicklungspolitik 5/6/2004, 56). Die Folge wäre, dass die ODA-Zahlen steigen würden, ohne dass ein einziger Euro zusätzlicher Mittel ausgegeben werden müsste.

Von wachsender Bedeutung für die Höhe der deutschen ODA sind die Entschuldungsmaßnahmen der Bundesregierung gegenüber den Entwicklungsländern, insbesondere im Rahmen der HIPC-Initiative. Sie beeinflussen in zweifacher Hinsicht die Höhe der ODA. Zum einen werden erlassene Handelsschulden in voller Höhe auf die ODA angerechnet. Denn bei Handelsschulden handelt es sich um Kredite zu kommerziellen Bedingungen. Daneben werden beim Erlass von Krediten der Finanziellen Zusammenarbeit (d.h. den traditionellen Entwicklungshilfekrediten zu nicht-kommerziellen Bedingungen) die erlassenen Zinsen bei der Berechnung der ODA berücksichtigt. Zum anderen hat aber auch der Erlass der FZ-Kredite selbst Einfluss auf die ODA. Die erlassenen Kreditbeträge dürfen nach den OECD-Richtlinien zwar nicht der ODA zugerechnet werden, da sie ja bereits im Jahr der Kreditvergabe als ODA gemeldet wurden. Da die von den Entwicklungsländern in einem Jahr zurückgezahlten FZ-Kredite aber die ausgewiesene (**Netto**-)ODA dieses Jahres entsprechend reduzieren, führt ein Schuldenerlass faktisch zu einer Steigerung der (**Netto**-)ODA. Im Jahr 2002 hätte beispielsweise die deutsche ODA-Quote ohne Schuldenerlass statt 0,27 nur 0,23 Prozent betragen.

Anteil des Schuldenerlasses an der Netto-ODA Deutschlands 2002

Jahr	Netto-ODA (Millionen \$)	Schuldenerlass innerhalb der Netto-ODA (Millionen \$)	Davon: Bilateral (Millionen \$)	Schuldenerlass in Prozent der Netto-ODA	Schuldenerlass für HIPC innerhalb der Netto-ODA (Millionen \$)	Schuldenerlass für HIPC in Prozent der Netto-ODA
2002	5.324	712	707	13,4	195	3,7

Quelle: OECD, Development Co-operation 2003 Report, Tab. 34.

Schuldenstreichungen sind dringend erforderlich und entwicklungspolitisch zweifellos sinnvoll. Sie haben zur Folge, dass der Abfluss von Mitteln von den Schuldner- in die Gläubigerländer reduziert wird und der finanzpolitische Handlungsspielraum der Regierungen der Schuldnerländer wächst. Sie bedeuten jedoch nicht, dass die Länder das dringend benötigte „frische“ Geld erhalten. Der Schein wachsender ODA trägt. Steigt die deutsche Entwicklungshilfe allein durch die Anrechnung der Schuldenerlasse, fließt noch kein zusätzlicher Euro in den Süden. Zudem handelt es sich bei einem Schuldenerlass um eine einmalige Leistung. Die ODA steigt zwar im Jahr des Schuldenerlasses, sie fällt aber unter sonst gleichen Bedingungen im Jahr darauf auf den Stand des Vorjahres zurück. Eine strukturelle Erhöhung der ODA ist damit nicht verbunden.

Zur Erhöhung der deutschen ODA wird nach Aussagen des BMZ schließlich auch die stärkere Nutzung der Verbundfinanzierung und der Zinssubventionierung beitragen. Im Rahmen dieser Instrumente werden Mittel der Finanziellen Zusammenarbeit mit Krediten zu Marktkonditionen gemischt. Die daraus resultierenden Kredite haben ein geringeres Subventionselement als die übliche Entwicklungshilfe, aber günstigere Konditionen als reine Marktmittel. Derart gemischte Darlehen genügen den DAC-Kriterien für die Anerkennung als öffentliche Entwicklungshilfe und erhöhen damit ODA und ODA-Quote. Die Bundesregierung hat den so genannten Gewährleistungsplafonds für die Verbundfinanzierung im Jahr 2004 um 140 Millionen Euro auf zwei Milliarden Euro erhöht.¹³ Zugleich hat sie in diesem Jahr einen Sonderfonds für erneuerbare Energien und Energieeffizienz im Umfang von 500 Millionen Euro eingerichtet, aus dem ab 2005 fünf Jahre lang zinsverbilligte Darlehen mit einem 25-prozentigen Entwicklungshilfeanteil vergeben werden sollen. Gerade die ärmsten und hochverschuldeten Länder profitieren davon allerdings nicht. Das BMZ selbst betont: „Das Instrument der Marktmittelbeimischung wird nur in Ländern mit unkritischer Verschuldungssituation eingesetzt.“¹⁴

4. Anspruch und Realität: Die Fakten

Für die Verwirklichung der Millenniumsziele ist nicht nur wichtig, in welchem Umfang Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen, sondern auch für welche Aufgaben diese Mittel verwendet werden. Wie viel ist für Armutsbekämpfung im weiteren Sinne und die Finanzierung sozialer Grunddienste im engeren Sinne vorgesehen, welcher Anteil der ODA-Mittel fließt in die ärmsten Länder, und in welchem Umfang wird die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NRO), Kirchen und Stiftungen mit Entwicklungshilfegeldern unterstützt?

Nach Angaben des BMZ entfällt im Jahr 2004 auf geplante Vorhaben zur Armutsbekämpfung im Rahmen der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit ein zurechenbarer Anteil von rund 88 Prozent. Im Jahr 2003 waren es etwa 82 Prozent. Dazu zählen sowohl Vorhaben der „Selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung“, als auch der „sonstigen

unmittelbaren Armutsbekämpfung, v.a. soziale Grunddienste“ sowie der „übergreifenden Armutsbekämpfung auf Makro- und Sektorebene.“¹⁵ Die Aussagekraft dieser Zahlen, die auf einer derart breiten Interpretation von „Armutsorientierung“ basieren, ist allerdings gering. Insbesondere bleibt unklar, wie viele Mittel die Bundesregierung zur Bekämpfung der extremen Armut (dem Millenniumsziel Nr. 1), tatsächlich zur Verfügung stellt.

Größere Aussagekraft haben die Zahlen über die Finanzierung der sozialen Grunddienste. Dazu zählen hauptsächlich die Bereiche Bildung, Gesundheit und Wasserversorgung, die für die Armutsbekämpfung von zentraler Bedeutung sind. Gleiches gilt für die Ernährungs-sicherungsprogramme und die Nahrungsmittelhilfe. Die Zusagen für den Bildungsbereich sinken im Jahr 2004 auf 82,45 Millionen Euro gegenüber 111,05 Millionen im Jahr zuvor. Auch für die Grundbildung soll weniger ausgegeben werden. 2004 sind dafür nur noch 25 Millionen Euro veranschlagt, im Jahr 2001 waren es noch mehr als doppelt so viel (62,2 Millionen). Ein Abwärtstrend ist auch bei Maßnahmen des Gesundheitswesens und bei der Wasserversorgung sowie der Abwasser- und Abfallentsorgung festzustellen. Lediglich die Zusagen im Bereich der AIDS-Bekämpfung steigen 2004 deutlich an. Alles in allem ist die Tendenz im Bereich der sozialen Grunddienste negativ (s. Tabelle 3). Bereits in den Vorjahresberichten von terre des hommes und Deutscher Welthungerhilfe wurde immer wieder beklagt, dass diese Bereiche in der deutschen Entwicklungspolitik offensichtlich keine höchste Priorität genießen. An dieser Bewertung hat sich auch 2004 nichts geändert.

Mit dem Argument, flexibler auf komplexe lang anhaltende Notlagen reagieren zu können, hat das BMZ im Bundeshaushaltsplan 2005 die Titel „Förderung von Ernährungs-sicherungsprogrammen“ und „Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe“ zu einem neuen Titel „Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe“ zusammengefasst – und gleichzeitig reduziert. Während 2003 und 2004 für die beiden Titel zusammen jährlich 90,5 Millionen Euro zur Verfügung standen, sind für den neuen Titel im Jahr 2005 nur noch 88,5 Millionen angesetzt.

Ein ähnlicher Trend ist 2004 auch bei der finanziellen Unterstützung für die ärmsten Entwicklungsländer (Least Developed Countries - LDCs) festzustellen. Die geplanten Zusagen im Rahmen der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit haben in diesem Jahr einen Umfang von 274,95 Millionen Euro. Im Vorjahr waren es noch 428,00 Millionen Euro. Der Anteil an den regional zuordnenbaren Mitteln für die LDCs sank dadurch von 33,90 auf 22,88 Prozent.

Ein Blick auf die Liste der Hauptempfängerländer deutscher Entwicklungshilfe zeigt wenig Veränderungen gegenüber den Vorjahren. In der Rahmenplanung für 2004 stehen an der Spitze China, Indien, Ägypten und Serbien/Montenegro. Mit Uganda ist aber nur ein Land aus der Kategorie der LDCs unter den Top 10 (s. Tabelle 9). Für Afghanistan sind im Jahr 2004 30 Millionen Euro angesetzt. Dazu kommen noch einmal 30 Millionen an Barmitteln, die das BMZ an das Auswärtige Amt zur eigenen Bewirtschaftung für den Stabilitätspakt Afghanistan abführen muss. Zusammengenommen ist Afghanistan damit nach China der zweitgrößte Empfänger deutscher Entwicklungshilfe.

¹³ Vgl. BMZ 2004c.

¹⁴ BMZ 2003a: 8.

¹⁵ BMZ 2003a: 9.

Alles in allem zeigen die Zahlen 2004, dass die deutsche Entwicklungshilfe für Schlüsselbereiche der Armutsbekämpfung, zum Beispiel die Grundbildung, und für die ärmsten Entwicklungsländer sinkt. Dieser Trend steht im Widerspruch zu den internationalen Verpflichtungen der Bundesregierung, den Millenniumsentwicklungszielen und der Bekämpfung der extremen Armut oberste Priorität einzuräumen.

Es ist zu befürchten, dass sich dieser Trend durch die zunehmende Kooperation der deutschen Entwicklungspolitik mit der Privatwirtschaft im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaftsprojekten (Public-Private Partnerships – PPP) noch verstärkt. PPP wird vom BMZ – nicht zuletzt angesichts der leeren Kassen – als neuer Hoffnungsträger der Entwicklungszusammenarbeit angesehen und immer wieder auch auf internationaler Ebene als zukunftsweisendes Konzept präsentiert. Nach internen Planungsvorgaben des BMZ sollen bis zum Jahr 2006 mindestens 25 Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe in Projekte mit PPP-Komponente fließen.

Die Erfahrungen mit den bisherigen PPP-Projekten zeigen jedoch, dass der Großteil der Mittel weder in die ärmsten Länder noch in die Sektoren fließt, die im Rahmen der Armutsbekämpfung besonders wichtig sind. Das BMZ bemüht sich zwar verstärkt, PPP-Projekte in den besonders armutsrelevanten Ländern und Sektoren durchzuführen, das Interesse der deutschen Wirtschaft blieb bislang jedoch gering.

Im Jahr 2003 wurden im Rahmen der PPP-Fazilität, des speziell für die Kooperation mit der Privatwirtschaft eingerichteten Fördertopfs des BMZ, lediglich jeweils drei Prozent der Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit und Bildung und nur acht Prozent im Wassersektor durchgeführt. Die meisten PPP-Projekte wurden im Bereich „Wirtschaftsreform“ angestoßen (38 Prozent), gefolgt von den Bereichen Umwelt (25 Prozent) und Landwirtschaft (15 Prozent).

Die beliebtesten Regionen deutscher PPP-Projekte sind Asien (überwiegend VR China) und Osteuropa, auf die 59 Prozent der 2003 zugesagten Maßnahmen (insgesamt 310, innerhalb und außerhalb der PPP-Fazilität) entfallen. Von den 220 neuen Kooperationsprojekten mit der deutschen Wirtschaft außerhalb der PPP-Fazilität werden nur 24 in den ärmsten Entwicklungsländern (LDCs) durchgeführt – und damit nicht einmal elf Prozent (Quelle: PPP Jahresbericht 2003).

Welchen Beitrag die bisherigen PPP-Projekte zur Verwirklichung der Millenniumsziele und insbesondere zur Bekämpfung der extremen Armut geleistet haben, kann nicht gesagt werden, da bislang keine systematische flächendeckende Evaluierung der bisherigen Vorhaben erfolgte. Sie ist überfällig. Die regionale und sektorale Schwerpunktsetzung lässt allerdings vermuten, dass der Beitrag bestenfalls gering ist. Zu befürchten ist eher, dass die Konzentration auf PPP-Projekte knappe EZ-Mittel in Länder und Sektoren lenkt, die zwar für deutsche Unternehmen interessant sind, die aber für die Verwirklichung der Millenniumsziele nur von untergeordneter Bedeutung sind. Für die Länder und Sektoren, die von Armut besonders betroffen sind, stehen dadurch weniger Mittel zur Verfügung.

Regionale Verteilung der deutschen PPP-Neuprojekte 2003

Region	Zahl der deutschen PPP-Neuprojekte 2003	Anteil an Gesamtsumme (in Prozent)
Asien	108	34,8
Osteuropa	75	24,2
Afrika	64	20,6
Lateinamerika	54	17,4
Naher und Mittlerer Osten	6	1,9
Überregional	3	1,0
Gesamt	310	100

Quelle: BMZ (2004): Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft. PPP Jahresbericht 2003. Bonn.

Positiv zu bewerten ist dagegen die Steigerung der Mittel des BMZ für die Entwicklungsarbeit von NRO, Kirchen und Stiftungen. Im Jahr 2004 waren dafür 425,066 Millionen Euro vorgesehen. Im Vorjahr waren es noch 399,475 Millionen. Darin enthalten ist ein Anstieg der Mittel für die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit von 8,27 auf 10,00 Millionen Euro. Diese Arbeit ist dringend erforderlich, um das Bewusstsein für die Nord-Süd-Probleme und die Akzeptanz der Entwicklungspolitik in der breiteren Öffentlichkeit zu stärken. Im Jahr 2005 kommt der Aufwärtstrend in diesem Bereich allerdings zum Stillstand. Für die Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen und Institutionen sind im kommenden Jahr 424,785 Millionen Euro vorgesehen. Davon entfallen auf private deutsche Träger 29 Millionen, auf die Kirchen 161 Millionen, auf politische Stiftungen 181 Millionen sowie auf die entwicklungspolitische Bildungsarbeit zehn Millionen Euro.

Getrübt wird das Bild zusätzlich durch die Sparbeschlüsse der Bundesregierung im Rahmen der Globalen Minderausgabe (s.o.). Die auf das BMZ entfallenden Kürzungen in Höhe von 38,8 Millionen Euro sollen im Jahr 2004 offensichtlich vor allem zu Lasten der Mittel für NRO, Kirchen und Stiftungen erfolgen. Angesichts der auch im Bundeshaushalt 2005 eingeplanten Globalen Minderausgabe in Höhe von mindestens einer Milliarde Euro sind im kommenden Jahr weitere Kürzungen zu befürchten.

5. Anspruch und Realität: Der internationale Kontext

Um zu überprüfen, ob die Politik der Bundesregierung den Anspruch erfüllt, Armutsbekämpfung als Gemeinschaftsaufgabe aller Ressorts zu begreifen, müssen aber auch andere Politikbereiche unter die entwicklungspolitische Lupe genommen werden. Das gilt insbesondere für die Politik der Bundesregierung im Rahmen von WTO, IWF und Weltbank.

Im Zusammenhang mit der 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún hatte die Bundesentwicklungsministerin immer wieder betont, dass Handelsliberalisierung „kein Selbstzweck“ sei,

der Armutsbekämpfung dienen und in sozial und ökologisch verträglichem Rahmen verlaufen müsse.¹⁶ Sie forderte den Abbau aller (!) Agrarexportsubventionen, die nach ihren Worten eine „dauerhafte Aggression gegenüber den Entwicklungsländern darstellten, und die Senkung der Zölle gegenüber nichtagrarisches Produkte aus Entwicklungsländern“. Auch für die Forderung der Entwicklungsländer, nicht mit Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen zu beginnen, äußerte sie Verständnis. Ausdrücklich unterstützte sie die Baumwollinitiative von vier afrikanischen Staaten, die vor allem einen Abbau der entsprechenden Subventionen in den USA und der EU zum Ziel hatte.

Obwohl ihre Positionen auf dem Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung beruhten, konnte sich die Ministerin mit vielen ihrer Forderungen weder innerhalb des Bundeskabinetts noch auf EU-Ebene durchsetzen. Die starre Haltung der EU in den Bereichen Landwirtschaft und „Singapur-Themen“ (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen, administrative Handelserleichterungen) war maßgeblich für das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz von Cancún mitverantwortlich. Der Bundeswirtschaftsminister gehörte nach eigenen Worten zu den stärksten Befürwortern der Singapur-Themen. Er unterstützte vehement die Aufnahme von Verhandlungen über ein Investitionsabkommen, das vor allem den Marktzugang und den Schutz von Investoren sichern sollte und das damit in erster Linie im Interesse von Transnationalen Unternehmen aus den Industrieländern läge.

Eine kohärente Politik der Bundesregierung, die die Interessen der Entwicklungsländer und die Ziele des Aktionsprogramms 2015 in den Vordergrund stellt, ist im Handelsbereich nicht erkennbar.

Ein wichtiges Ergebnis der Weltkonferenzen von New York, Monterrey und Johannesburg war die breite grundsätzliche Unterstützung für die Stärkung der Entwicklungsländer in den internationalen Finanzinstitutionen. Im Monterrey-Konsensus erklärten die Regierungen dazu: *„Wir betonen die Notwendigkeit, die Mitwirkung der Entwicklungs- und Übergangsländer an den weltwirtschaftlichen Entscheidungs- und Normsetzungsprozessen auszuweiten und zu verstärken.“*

Seitdem steht das Thema auf der Tagesordnung von IWF und Weltbank. Die Bundesregierung hat sich unter Federführung des BMZ bei der Herbsttagung 2003 und der Frühjahrstagung 2004 aktiv in die Reformdebatte eingemischt und konkrete Vorschläge für eine Stärkung der Entwicklungsländer in IWF und Weltbank unterbreitet.¹⁷ Sie umfassen vor allem folgende drei Punkte:

- Stärkung der *ownership*. Die Entwicklungs- und Transformationsländer sollen verstärkt an der Konzeption und Initiierung von Weltbankprogrammen in ihren Ländern mitarbeiten.
- Erhöhung der Basisstimmrechte. Der Anteil der Stimmrechte, die die Mitgliedstaaten

¹⁶ Vgl. z.B. Rede von Heidemarie Wiczorek-Zeul bei der UNCTAD-Sondersitzung, Genf, 22. Juli 2003.

¹⁷ Vgl. BMZ 2003.

von IWF und Weltbank unabhängig von ihrer Wirtschaftskraft einheitlich erhalten, soll von derzeit 2,2 Prozent (IWF) bzw. 2,8 Prozent (Weltbank) auf rund zehn Prozent der Gesamtstimmrechte erhöht werden. Dies würde vor allem die Position der kleineren Entwicklungs- und Transformationsländer graduell verbessern.

- Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheiten. Eine doppelte Mehrheit bei Abstimmungen in IWF und Weltbank wäre definiert als Mehrheit der Anteilseigner und zugleich Mehrheit der Stimmen der Entwicklungs- und Transformationsländer.

Mit diesen Reformvorschlägen bleibt die Bundesregierung zwar hinter den Forderungen vieler Entwicklungsländer und NRO zurück, geht aber über die Positionen der meisten Geberländer hinaus. Vor allem die Verwirklichung des Vorschlags, bei Abstimmungen das Prinzip der doppelten Mehrheiten einzuführen, wie es bereits bei der Globalen Umweltfazilität (GEF) praktiziert wird, würde Fortschritte bringen. Es bedeutete faktisch die Abkehr vom bisherigen Entscheidungsprinzip „ein Dollar – eine Stimme“.

Die Reformdebatte wird bei der Herbsttagung von IWF und Weltbank fortgesetzt. Eine Einigung ist angesichts des Widerstands vieler Geberländer nicht zu erwarten. Angestrebt wird lediglich eine „Roadmap“ die den weiteren Zeitplan des Reformprozesses abstecken soll. Die Bundesregierung wird vor allem in Hinblick auf die Frühjahrstagung 2005 gefordert sein, ihren Reformvorschlägen durch zusätzliche politische Initiativen Nachdruck zu verleihen.

Ähnliches gilt für die Auseinandersetzung über ein internationales Insolvenzverfahren für Staaten. Auch hier hat die Bundesregierung unter Federführung des BMZ eine aktive Rolle gespielt und sich im Grundsatz für die Einführung eines qualitativ neuen Entschuldungsverfahrens eingesetzt. Die Realisierung ist 2003 vor allem am Widerstand der US-Regierung vorläufig gescheitert. Angesichts der ungelösten Verschuldungsprobleme bleibt das Thema aber weiterhin relevant. Im Jahr 2005 bietet sich für die Bundesregierung die Chance, unter dann möglicherweise veränderten politischen Rahmenbedingungen in den USA einen neuen politischen Anlauf zur Einführung eines Staateninsolvenzverfahrens zu unternehmen.

Die Bewertung der Entwicklungspolitik der Bundesregierung – Ein Kommentar von Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes

Mit ihrer gegenwärtigen Politik wird die Bundesregierung nicht den erforderlichen Beitrag zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele leisten. Statt der versprochenen Trendwende sank der Etat des Bundesentwicklungsministeriums 2004 und soll 2005 allenfalls minimal erhöht werden. Dass die deutsche ODA im Jahr 2003 insgesamt wuchs und die ODA-Quote leicht auf 0,28 Prozent angestiegen ist, ist hauptsächlich dem erhöhten Schuldenerlass zuzuschreiben, der als ODA verbucht wurde. So begrüßenswert und notwendig die Streichung der Schulden der ärmsten Entwick-

lungsländer ist, sie kann nicht eine Erhöhung der Entwicklungshilfe ersetzen, sondern sollte – wie das BMZ auch selbst betont – zusätzlich gewährt werden. Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe sieht anders aus.

Es sind bisher keine politischen Signale zu erkennen, die vom Bundeskanzler im EU-Verband ausgesprochene Verpflichtung, die deutsche ODA-Quote bis zum Jahr 2006 auf 0,33 Prozent zu erhöhen, durch eine entsprechende Aufstockung des Entwicklungshilfe-Etats zu erreichen.

Dabei muss ausdrücklich betont werden, dass Deutschland mit dem 0,33-Ziel ohnehin das Schlusslicht innerhalb der EU-15 bildet und im Gegensatz zu einer Reihe anderer Mitgliedstaaten der EU (Belgien, Frankreich, Dänemark, Irland, Luxemburg, Niederlande, Schweden) bisher keinen weitergehenden Zeitplan zur Verwirklichung des nach wie vor gültigen 0,7-Prozent-Ziels formuliert hat.

Dies wäre jedoch dringend erforderlich, denn selbst die Erfüllung der Zwischenziele Deutschlands und der EU bis zum Jahr 2006 reicht bei weitem nicht aus, um die Millenniumsentwicklungsziele zu verwirklichen. Weltbank und Vereinte Nationen haben immer wieder betont, dass dazu jährlich mindestens 40 bis 60 Milliarden US-Dollar an zusätzlicher Entwicklungshilfe notwendig wären. Eine Politik, die sich die Bekämpfung der Armut auf ihre Fahnen schreibt und dazu ein Aktionsprogramm verabschiedet, die sich aber weigert, die dazu notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, ist weder konsequent noch glaubwürdig.

Das Argument der leeren Kassen ist als Erklärung für die unzureichende finanzielle Ausstattung der deutschen EZ nicht stichhaltig. Wie viel die Bundesregierung für Entwicklungszusammenarbeit ausgibt, ist vielmehr eine Frage der langfristigen politischen Prioritätensetzung und der Mittelverteilung innerhalb des Bundeshaushalts. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Entwicklungshilfe im Verhältnis zur Wirtschaftskraft Deutschlands mit einem Anteil von 0,28 Prozent weiterhin unter dem Niveau aller Jahre zwischen 1964 und 1997 liegt. Auch der Anteil des BMZ-Etats am Bundeshaushalt ist mit gerade einmal 1,5 Prozent niedriger als zu Zeiten der Vorgängerregierungen. Die öffentliche Entwicklungshilfe ist heute etwa ebenso hoch wie das, was der Bund und Nordrhein-Westfalen allein für die Bergbauförderung ausgeben.

Weltbankpräsident James Wolfensohn hat in einer Rede vor dem UN-Sicherheitsrat am 15. April 2004 auf das krasse Missverhältnis zwischen den weltweiten Rüstungs- und Entwicklungshilfenausgaben hingewiesen und die Regierungen aufgefordert, dieses Verhältnis umzukehren. Ob die Bundesregierung bereit ist, innerhalb des Haushalts Umverteilungen zu Gunsten der Entwicklungszusammenarbeit vorzunehmen, ist nicht nur eine Frage der finanziellen Möglichkeiten, sondern vor allem des politischen Willens.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes fordern die Bundesregierung und den Bundestag auf, die notwendigen Schritte einzuleiten, um das erklärte Ziel einer

Erhöhung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit auf 0,33 Prozent des BNE bis zum Jahr 2006 noch zu erreichen. Zugleich fordern sie den Bundeskanzler auf, dem Vorbild anderer EU-Länder zu folgen und einen Zeitplan für die Verwirklichung des 0,7-Prozent-Zieles festzulegen.

Besonders Besorgnis erregend ist die Reduzierung der Mittel für die sozialen Grunddienste, insbesondere für die Bereiche Grundbildung, Gesundheit und Wasserversorgung, sowie für Ernährungssicherungsprogramme. Denn sie sind bei der Bekämpfung des Hungers und der extremen Armut von zentraler Bedeutung.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes fordern, dass innerhalb des BMZ-Etats die Mittel zur Förderung der sozialen Grunddienste sowie der Ernährungssicherung substantiell erhöht werden.

Bedenklich ist angesichts der unzureichenden Ressourcen die Zunahme der Kooperation mit der Privatwirtschaft im Rahmen von entwicklungspolitisch problematischen PPP-Projekten. Wenngleich solche Projekte im Einzelfall durchaus positive Entwicklungswirkungen haben können, ist die Gefahr groß, dass durch sie knappe Entwicklungshilfegelder überwiegend in Länder und Sektoren fließen, die zwar für deutsche Unternehmen interessant sind, die aber für die Verwirklichung der Millenniumsziele und die Bekämpfung der extremen Armut nicht prioritär sind.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes fordern die Bundesentwicklungsministerin auf, die bisherige Zusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft im Rahmen von PPP einer umfassenden unabhängigen Evaluierung zu unterziehen. Dabei sollte auch geprüft werden, welchen Beitrag PPP-Vorhaben zur Verwirklichung der Millenniumsziele und insbesondere zur Bekämpfung der extremen Armut leisten. Erst wenn die Ergebnisse einer solchen Untersuchung vorliegen und positiv ausfallen, sollten PPP weiter ausgebaut werden.

Positiv ist zu bewerten, dass die Mittel des BMZ für Vorhaben von NRO, Kirchen und Stiftungen im Haushaltsansatz 2004 angestiegen sind und auch für die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit mehr Geld zur Verfügung steht. Umso enttäuschender ist die Entscheidung, die Haushaltskürzungen infolge der Globalen Minderausgabe vor allem auf diese Ausgabenposten abzuwälzen und die Mittel 2005 auf dem Niveau des laufenden Jahres einzufrieren. Gerade die Projekte dieser privaten Träger sind angesichts ihres partizipatorischen Charakters für die Armutsbekämpfung von besonderer Bedeutung. In Deutschland tragen ihre Aktivitäten maßgeblich dazu bei, die dringend benötigte Akzeptanz der Entwicklungszusammenarbeit in der breiteren Öffentlichkeit zu erhöhen. Kürzungen ausgerechnet in diesen Bereichen sind für die gesamte Entwicklungspolitik kontraproduktiv.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes kritisieren ausdrücklich die Kürzungen bei den Mitteln für NRO, Kirchen und Stiftungen infolge der globalen

Minderausgabe und fordern Bundesregierung und Bundestag auf, diese Kürzungen rückgängig zu machen und im Gegenteil vor allem die Mittel für die entwicklungs- politische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit weiter zu steigern.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes haben von Anfang an die Verabschiedung des Aktionsprogramms 2015 durch die Bundesregierung begrüßt und positiv gewertet, dass die Armutsbekämpfung damit zur Gemeinschaftsaufgabe aller Ministerien werden sollte. In diesem Zusammenhang unterstützen Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes ausdrücklich die Position der Bundesentwicklungsministerin zu den Verhandlungen der Welthandelsorganisation, insbesondere ihre Forderung eines völligen Abbaus der Agrarexportsubventionen und des Vorrangs der Armutsbekämpfung vor weiteren Liberalisierungsmaßnahmen. Bedauerlicherweise hat sich die Haltung der Entwicklungsministerin weder auf Bundes- noch auf EU-Ebene vollständig durchgesetzt. Die EU ist für das Scheitern der Welthandelskonferenz von Cancún auf Grund ihrer mangelnden Kompromissbereitschaft gegenüber den Entwicklungsländern mitverantwortlich.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes fordern die Bundesregierung auf, sich im Vorfeld der nächsten WTO-Ministerkonferenz 2005 in Hongkong aktiv für den vollständigen Abbau der Agrarexportsubventionen einzusetzen und auf den Vorrang von Armutsbekämpfung vor Liberalisierung zu insistieren.

Ausdrücklich zu begrüßen sind schließlich auch die Initiativen der Bundesentwicklungsministerin für eine Stärkung der Entwicklungsländer in den Entscheidungsgremien von IWF und Weltbank. Ihre Vorschläge für eine Erhöhung des Anteils der Basisstimmrechte und für die Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheiten sind ein erster Schritt in die richtige Richtung. Im Grundsatz positiv zu bewerten ist auch das Eintreten der Bundesregierung für ein internationales Insolvenzverfahren zur Überwindung von Verschuldungskrisen.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes fordern die Bundesregierung auf, im Jahr 2005 ihr politisches Gewicht zu nutzen, um sich auf Grundlage ihrer bisherigen Vorschläge aktiv für eine Reform der Entscheidungsverfahren von IWF und Weltbank mit dem Ziel einer Stärkung der Entwicklungsländer in diesen Institutionen einzusetzen. Zugleich sollte sie einen neuen politischen Vorstoß unternehmen, um Fortschritte auf dem Weg zu einem fairen und transparenten internationalen Insolvenzverfahren zu erzielen.

Das Jahr 2005 bietet außerordentliche Chancen, bei der weltweiten Bekämpfung der Armut und der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele politische Fortschritte zu erzielen. Diese Themen werden beim G-8-Gipfel in Großbritannien und beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im September 2005 bei den Vereinten Nationen in New York weit oben auf der Agenda stehen.

terre des hommes und Deutsche Welthungerhilfe fordern den Bundeskanzler auf, diese Ereignisse zum Anlass zu nehmen, um – ganz im Sinne des Aktionsprogramms 2015 – die Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der Millenniumsziele zur „Chefsache“ zu erklären.

Notwendig ist eine neue politische Initiative, die signalisiert, dass die deutsche Politik den Ernst der globalen Armutsprobleme erkannt hat und bereit ist zu handeln. Eine solche Initiative muss die klare Entscheidung zur substantiellen Aufstockung der deutschen ODA enthalten, sollte aber nicht darauf beschränkt bleiben. Weitere Elemente einer deutschen 2005-Initiative könnten sein:

- das Eintreten für die Einführung eines neuen internationalen Finanzierungsinstruments (zum Beispiel in Form einer international einheitlichen Steuer oder der von der britischen Regierung vorgeschlagenen *International Finance Facility*);
- die Unterstützung zusätzlicher Entschuldungsmaßnahmen, die sich an einem erweiterten Konzept von Schuldentragfähigkeit (u.a. durch die Berücksichtigung von Indikatoren sozialer Entwicklung) orientieren; ein konkreter Vorstoß zum Abbau europäischer Agrarexportsubventionen;
- die aktive Unterstützung einer „Demokratisierung“ der Entscheidungsverfahren von IWF und Weltbank sowie der Einrichtung eines hochrangigen Gremiums für internationale Wirtschafts- und Finanzfragen unter dem Dach der UN (*Global Council*).

Der Slogan der Millenniumskampagne der Vereinten Nationen, die auch von der Bundesregierung unterstützt wird, lautet an die Adresse der Regierungen gerichtet: „No excuse“ – keine Ausreden mehr. terre des hommes und Deutsche Welthungerhilfe fordern die Bundesregierung auf, dieses Motto ernst zu nehmen und die Chance, die sich im Jahr 2005 für eine Stärkung der deutschen Entwicklungspolitik bietet, nicht ungenutzt verstreichen zu lassen.

Literatur

- BMF (2004): Bundeshaushaltsplan 2005. Berlin.
- BMF (2003): Bundeshaushaltsplan 2004. Berlin.
- BMF (2003a): Finanzierungsplan des Bundes 2003-2007. Berlin.
- BMZ (2004): Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. 2. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015. Bonn (BMZ Spezial Nr. 88).
- BMZ (2004a): Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft. PPP Jahresbericht 2003. Bonn.
- BMZ (2004b): Die Finanzressourcen des BMZ. Entwicklungszusammenarbeit im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2005. (www.bmz.de/about/haushalt/finanzress2005.html)
- BMZ (2004c): Die Finanzressourcen des BMZ. Entwicklungszusammenarbeit im Bundeshaushalt 2004. Bonn.
- BMZ (2003): Deutsches Positionspapier. Für eine qualitative Veränderung der Mitsprachemöglichkeiten in der Weltbank. Bonn (September).
- BMZ (2003a): Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 2004 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn (September).
- BMZ (2003b): Kurzinformation zum Stand der Umsetzung der „Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung“ (International Conference on Financing for Development, FfD), 18.-22.3.2002, Monterrey/Mexiko. Bonn (29. Oktober).
- BMZ (2003c): Vertrauliche Erläuterungen 2004 zu Kapitel 2302, Titel 86601 und 89603. Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn (September).
- BMZ (2002): Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. 1. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015. Bonn (BMZ Spezial Nr. 53).
- BMZ (2001): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. Bonn (BMZ-Materialien 106).
- International Monetary Fund/International Development Association (2004): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Statistical Update, March 31, 2004. Washington, D.C.
- OECD (2004): Development Co-operation 2003 Report. Paris.
- United Nations (2002): Financing for Development. Building on Monterrey. New York.
- United Nations (2002a): Report of the International Conference on Financing for Development. New York (UN Dok. A/CONF/198/11).
- United Nations (2002b): Report of the World Summit on Sustainable Development. New York (UN Dok. A/CONF.199/20).
- United Nations (2000): Millennium Declaration of the United Nations. New York (UN Dok. A/RES/55/2).
- United Nations Secretary General (2002): Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General. New York (UN Dok. A/57/270).
- United Nations Secretary General (2002a): Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. New York (UN Dok. A/56/326).
- World Bank (2002): The Costs of Attaining the Millennium Development Goals. Washington, D.C.

Tabelle 1: Finanzierung der öffentlichen deutschen EZ

(in Mio. € bzw. in Prozent)

	1990	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004	2005
								Soll	Verfügbares Soll	Plan
Bundeshaushalt: Einzelplan 23 (Haushalt BMZ)	4.067	4.052	3.997	3.675	3.790	3.759	3.756	3.783	3.744	3.783
% des Bundesetats	1,8	1,73	1,62	1,50	1,56	1,57	1,46	1,47	1,47	1,46
Anteil multilateraler Ausgaben inkl. EU		33,0	32,5	32,3	33,1	33,5	32,5	34,1	34,4	35,6
Nur buchhalterisch: Einnahmen des BMZ, v.a. aus Schuldendienst FZ (1)	595	965	891	809	796	791	720	709	709	696
Gewährleistungsplafonds für Verbund- finanzierungen (2)	(0)	1,1	1,4	1,5	1,6	1,74	1,86	2,0	2,0	*
Personal im BMZ (Planstellen gemäß Bundeshaushalt)	541	544,5	551	561,5	555,8	603,3	606,9	600,5	600,5	593,8
ODA-Leistungen (3)	5.222	5.020	5.177	5.458	5.571	5.650	*			
ODA-Quote (4)	0,41	0,26	0,26	0,27	0,27	0,27	0,28			
Multilateraler Anteil an ODA inkl. EU		37,5	40,7	46,6	42,8	37,5	*			

Quellen: Zahlen bis 2002: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2003; Zahlen 2003-2005: www.bmz.de, Bundeshaushaltsplan 2005 (Einzelplan 23) und OECD 2004.

* Zahlen lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

(1) Über die **Einnahmen** des BMZ aus Schuldendienst verfügt der Finanz-, nicht der Fachminister.

(2) **Gewährleistung**: Ein entwicklungsrelevantes Vorhaben der deutschen Wirtschaft kann durch die KfW in einem Gesamtpaket finanziert werden, das aus den zwei Komponenten FZ-Mittel und Mittel zu marktüblichen Bedingungen besteht. Die KfW ist durch das Haushaltsgesetz (§3, Abs.1, Nr.3) ermächtigt, für diese Marktmittel eine Gewährleistung (Bürgschaft) zu übernehmen. ODA-relevant sind nur ausgezahlte FZ-Mittel und reale Geldflüsse aus der Gewährleistung.

(3) **ODA-Leistungen**: *Official Development Assistance (ODA)* ist die Summe der öffentlichen finanziellen Leistungen, die vom *Development Assistance Committee (DAC)* der OECD als entwicklungsrelevant anerkannt worden sind.

(4) **ODA-Quote** ist das Verhältnis der ODA-Leistungen zum Bruttonationaleinkommen (BNE), das seit 1998 international an die Stelle des Bruttosozialprodukts (BSP) getreten ist. Die Berechnungen von BNE und BSP sind *fast* identisch.

Tabelle 2:
Öffentliche EZ (ODA) aller DAC-Länder in absoluten Zahlen

(Rangfolge 2002, da Zahlen zu 2003 vorläufig) in Mio. US-Dollar (!)

	1999	2000	2001	2002	2003 vorläufig	2003 (zu Preisen und Wechselkursen von 2002)
1. USA	9.145	9.955	11.429	13.290	15.791	15.541
2. Japan	15.323	13.508	9.847	9.283	8.911	8.459
3. Frankreich	5.639	4.105	4.198	5.486	7.337	6.030
4. Deutschland	5.515	5.030	4.990	5.324	6.694	5.530
5. Großbritannien	3.426	4.501	4.579	4.924	6.166	5.512
6. Niederlande	3.134	3.135	3.172	3.338	4.059	3.296
7. Italien	1.806	1.376	1.627	2.332	2.393	1.943
8. Kanada	1.706	1.744	1.533	2.006	2.209	1.904
9. Schweden	1.630	1.799	1.666	1.991	2.100	1.710
10. Spanien	1.363	1.195	1.737	1.712	2.030	1.633
11. Norwegen	1.370	1.264	1.346	1.696	2.043	1.776
12. Dänemark	1.733	1.664	1.634	1.643	1.747	1.433
13. Belgien	760	820	867	1.072	1.887	1.535
14. Australien	982	987	873	989	1.237	1.008
15. Schweiz	984	890	908	939	1.297	1.122
16. Österreich	527	423	533	520	503	412
17. Finnland	416	371	389	462	556	461
18. Irland	245	235	287	398	510	418
19. Portugal	276	271	268	323	298	243
20. Griechenland	194	226	202	276	356	287
21. Luxemburg	119	123	141	147	189	155
22. Neuseeland	134	113	112	122	169	133
DAC-Länder insgesamt	56.428	53.734	52.336	58.274	68.483	60.540
darunter 15 EU- Länder insgesamt	26.783	25.274	27.823	29.949	36.825	30.599

Quellen: Zahlen 1999-2001: OECD 2004, Zahlen 2002-2003: OECD Pressemitteilung 16.4.2004.

Da die ODA-Leistungen in Landeswährung erbracht, in der DAC-Liste aber in US-Dollar aufgeführt werden, können sich größere Wechselkursschwankungen stark auswirken. So ist der ODA-Rückgang Japans u.a. auf die Kursverluste des Yen gegenüber dem Dollar zurückzuführen. Umgekehrt hat die Erhöhung der ODA vieler EU-Länder (z.B. Deutschlands) von 2002 auf 2003 seine Ursache hauptsächlich im Kursanstieg des Euro gegenüber dem Dollar. Die preis- und wechselkursbereinigten Daten (letzte Spalte) fallen für diese Länder entsprechend niedriger aus. Auf die ODA-Quote hat dies keinen Einfluss, wenn das Bruttonationaleinkommen zum selben Kurs umgerechnet wird wie die EZ-Leistungen.

Tabelle 3:
Sektorale und übersektorale Aufteilung der bilateralen EZ

(FZ+TZ Verpflichtungsermächtigungen in Mio. € und in Prozent der gesamten FZ und TZ)

	1999	2000	2001	2002	2003 Soll*	2004 Soll	2005 Soll
Sektoren							
Bildung	118,7 8,5%	106,7 7,8%	136,6 8,4%	96,1 6,2%	111,05 6,6%	82,45 4,9%	82,50 4,9%
<i>(darunter Grundbildung)</i>	<i>(55,1) (3,9%)</i>	<i>(36,0) (2,6%)</i>	<i>(62,2) (3,8%)</i>	<i>(44,9) (2,9%)</i>	<i>(40,8) (2,4%)</i>	<i>(25,0) (1,5%)</i>	a
Gesundheitswesen	102,9 7,34%	66,2 7,8%	140,4 8,6%	92,4 6,0%	135,65 8,1%	85,10 5,1%	82,5 4,9%
<i>(darunter Familienplanung/ Bevölkerungspolitik, Aidsbekämpfung)</i>	<i>(56,5) (4,0%)</i>	<i>(72,4) (5,3%)</i>	<i>(87,5) (5,4%)</i>	<i>(63,8) (4,1%)</i>	<i>(58,5) (3,5%)</i>	<i>(79,0) (4,7%)</i>	a
Wasserver- und Abwasserentsorgung	278,3 19,9%	247,8 18,2%	315,5 19,3%	300,6 19,5%	345,05 20,7%	266,75 15,9%	196,9 11,7%
Andere	10,3%	8,8%	10,8%	10,9%	8,9%	11,4%	a
Gesamtsumme Soziale Infrastruktur und Dienste	642,8 46,0%	578,1 42,4%	769,1 47,2%	656,7 42,6%	740,15 44,3%	625,20 37,2%	a
Bezugsgröße: Gesamt FZ & TZ	1.397,4	1.363,7	1.631,0	1.568,9	1.670	1.680	1.680
Übersektoral							
Armutsorientierung	757,9 54,2%	753,5 55,3%	886,4 54,4%	936,3 60,7%	1.190,8 71,3%	1.193,0 71,01%	a
<i>(darunter: Selbsthilfeorien- tierte Armutsbekämpfung)</i>	<i>(369,1) (13,5%)</i>	<i>-</i>	<i>(211,4) (13,0%)</i>	<i>(240,6) (15,6%)</i>			

Quellen: Zahlen 1999-2002: Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2003; Zahlen 2003-2004: BMZ (2003): Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 2004 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn: BMZ; Zahlen 2005: BMZ (2004): Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 2005 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn: BMZ.

a Infolge einer Änderung in der Systematik der Rahmenplanung 2005 wurden diese Zahlen nicht gesondert ausgewiesen.

* Die Ist-Zahlen für 2003 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

Tabelle 4:
Regionale Verteilung der bilateralen FZ und TZ

(Verpflichtungsermächtigungen in Mio. € und in Prozent der gesamten regional aufteilbaren FZ- und TZ)

Förderregion	1999	2000	2001	2002	2003 Soll*	2004 Soll	2005 Soll
Mittelmeerraum/ Nahe und Mittlerer Osten	290,3 21,4%	287,7 21,9%	231,9 14,7%	298,9 19,9%	223,0 15,4%	261,0 18,2%	226,0 15,6%
Afrika							
südlich der Sahara	342,2 25,2%	394,5 30,0%	459,4 29,2%	416,0 27,7%	412,5 28,5%	418,0 29,1%	433,5 30,0%
Lateinamerika	237,0 17,5%	188,7 14,3%	232,2 14,8%	184,0 12,3%	163,5 11,3%	151,0 10,5%	166,5 11,5%
Mittel- und Südosteuropa und ehemalige Sowjetunion; seit 2002: Südosteuropa, Zentralasien, Südkaukasus (1)	140,8 10,4%	76,7 5,8%	258,1 16,4%	239,7 16,0%	249,5 17,2%	244,5 17,0%	231,5 16,0%
Ost-/Südasiens und							
Ozeanien	355,4 25,5%	368,3 28,0%	392,5 24,9%	360,9 24,1%	398,0 27,5%	362,0 25,2%	389,0 26,9%
Regional aufteilbare FZ- und TZ	1.356	1.316	1.574	1.500	1.447	1.437	1.447

Quellen: Zahlen 1999-2002: Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2003; Zahlen 2003-2004: BMZ (2003): Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 2004 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn: BMZ; Zahlen 2005: BMZ (2004): Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 2005 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn: BMZ.

* Die Ist-Zahlen für 2003 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

(1) Bis einschließlich 2000 sind unter „Mittel- und Südosteuropa und ehemalige Sowjetunion“ nur FZ-Mittel aufgelistet; die der TZ entsprechenden Mittel wurden unter der „NRO-Titelgruppe 687“ aufgeführt (687 12), erst ab 2001 hier unter TZ. Daraus erklärt sich überwiegend der große Sprung seit 2001.

Tabelle 5:
Zusagerahmen für die bilaterale FZ und TZ an die wirtschaftlich am wenigsten entwickelte Länder (LDC)

	Bezugsgröße FZ+TZ (Mio. €)	davon an LDC (Mio. €)	davon an LDC (prozentual)
1996	1.913	457,2	23,9%
1997	1.642	321,1	19,6%
1998	1.535	436,1	28,4%
1999	1.335	284,8	21,3%
2000	1.316	371,6	28,7%
2001	1.510	400,3	26,5%
2002	1.432	385,1	26,9%
2003 Soll*	1.262,5	428,0	33,9%
2004 Soll	1.201,9	274,95	22,9%
2005 Soll	1.184,5	399,0	33,7%

Quellen: Zahlen 1996-2002: Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2003; Zahlen 2003-2004: BMZ (2003): Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 2004 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn: BMZ; Zahlen 2005: BMZ (2004): Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 2005 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Bonn: BMZ.

* Die Ist-Zahlen für 2003 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor

Tabelle 6:
Förderung der Entwicklungszusammenarbeit
zivilgesellschaftlicher Gruppen und der Wirtschaft aus dem
Einzelplan 23 (in Tausend €)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Soll	2005 Plan
Entwicklungs- politische Bildung (Titel 684 01)	3.052 (0,74%)	2.942 (0,75%)	3.573 (0,85%)	5.197 (1,25%)	8.270 (1,86%)	10.000 (2,16%)	10.000 (2,16%)
Ziviler Friedensdienst (Titel 687 02)	1.060 (0,26%)	5.307 (1,37%)	7.566 (1,79%)	10.942 (2,62%)	13.114 (2,95%)	14.281 (3,08%)	14.000 (3,03%)
Förderung der Sozialstruktur (Titel 687 03)	20.145 (4,89%)	17.341 (4,43%)	18.960 (4,48%)	22.750 (5,45%)	28.099 (6,31%)	29.650 (6,40%)	29.650 (6,41%)
Politische Stiftungen (Titel 687 04)	154.728 (37,55%)	148.234 (37,86%)	149.803 (35,43%)	164.390 (39,39%)	177.700 (39,93%)	181.000 (39,04%)	181.000 (39,11%)
Vorhaben privater Träger (Titel 687 06)	17.639 (4,28%)	16.704 (4,27%)	18.848 (4,46%)	23.314 (5,59%)	25.378 (5,70%)	29.000 (6,26%)	29.000 (6,27%)
Entwicklungspartner- schaft mit der Wirtschaft (Titel 687 11)	8.448 (2,05%)	8.189 (2,09%)	18.578 (4,39%)	35.884 (8,60%)	34.460 (7,74%)	38.500 (8,31%)	38.000 (8,21%)
Vorhaben der Kirchen (Titel 896 04)	144.184 (34,99%)	140.605 (35,91%)	144.184 (34,11%)	154.830 (37,10%)	158.038 (35,51%)	161.135 (34,76%)	161.135 (34,82%)
Gesamt	412.015	391.554	422.761	417.307	445.059	463.566	462.785

Quellen: Zahlen 1999-2002: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2003; Zahlen 2003-2005: Bundeshaushaltsplan 2005.

Tabelle 7: Akzentsetzungen in der deutschen
Entwicklungspolitik 1991-2004

Auswahl auf Basis der bisherigen Berichte zur „Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ seit 1993

1991	Das BMZ führt fünf Kriterien für die Vergabe von EZ-Mitteln ein: Menschenrechte, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, soziale und marktorientierte Wirtschaftsordnung, Entwicklungsorientierung der Regierung.
1992	Im Kontext der Rio-Konferenz: wird Umweltschutz verstärkt Thema der EZ; Beiträge zur Global Environment Facility (GEF), Umwandlung von FZ-Schulden für Maßnahmen des Umweltschutzes.
1993	Verstärkte Hilfsmaßnahmen für Transformationsländer in Osteuropa.
1994/95	Kopenhagen-Prozess: Verhaltene Unterstützung für 20/20-Initiative; Armutsbekämpfung als zentrales Thema deutscher EZ bekräftigt. Ausweitung der FZ-Schuldenumwandlungen zugunsten von Vorhaben zur Armutsbekämpfung. In Folge der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking wird „Gender Mainstreaming“ in der deutschen EZ als Prinzip verankert.
1996	Zögerliche Unterstützung für OECD/DAC-Ziele zur Armutsbekämpfung für 2015.
1998	Die ODA-Quote fällt auf 0,26% und damit auf den absoluten Tiefstand seit 1964 (1982 und 1983: 0,47%). Die neue rot-grüne Regierung will den Abwärtstrend umkehren. Sie will Entwicklungspolitik als „Globale Strukturpolitik“ betreiben. Die BMZ-Ministerin erhält Sitz und Stimme im Bundessicherheitsrat.
1999	BMZ setzt sich auf dem G-7-Gipfel mit Erfolg für die Entschuldung der ärmsten Länder ein. Frei werdende Mittel sollen der Armutsbekämpfung dienen. BMZ verstärkt Maßnahmen zur Krisenprävention.
2000	Einschnitte im BMZ-Haushalt. BMZ wählt erstmals „Schwerpunktpartnerländer“ und „Partnerländer“ aus (s. Tabelle 8).
2001	Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung wird vom BMZ vorbereitet und vom Kabinett verabschiedet. Armutsbekämpfung wird zur „überwältigenden Aufgabe deutscher Entwicklungspolitik“ erklärt. Nach dem 11. September erhält das BMZ die Verfügungsberechtigung über zusätzliche Mittel aus dem „Anti-Terror-Paket“ im Einzelplan 60.
2002	Die „Anti-Terror-Mittel“ werden für 2003 dem Einzelplan 23 zugeschlagen und führen trotz des ansonsten leicht gekürzten Ansatzes zu einer optischen Erhöhung des BMZ-Haushalts. Die Bundesregierung verpflichtet sich im März auf der EU-Konferenz in Barcelona (bestätigt in Monterrey), die deutsche ODA-Quote bis 2006 auf mindestens 0,33 Prozent zu erhöhen. Die Koalitionsvereinbarung bestätigt dieses Ziel und der Bundeskanzler bekräftigt es in seiner Regierungserklärung vom 29. Okt. 2002
2003	Der Sondertitel zum Aktionsprogramm 2015 wird im Haushaltsentwurf für 2004 aufgelöst und in die „Instrumententitel umgesetzt“.
2004	BMZ und BMU veranstalten gemeinsam die Internationale Konferenz über erneuerbare Energien (<i>Renewables 2004</i>). BMZ kündigt Sonderfonds für erneuerbare Energien und Energieeffizienz an.

Tabelle 8: Kooperationsländer

(Stand 2002 bestätigt August 2004)

	Schwerpunktpartnerland (Konzentration auf möglichst drei Schwerpunkte)	Partnerland (Konzentration auf möglichst einen Schwerpunkt)
MOE/NUS	Albanien ¹⁾ , Bosnien-Herzegowina ¹⁾ , Mazedonien ¹⁾ , Georgien	Armenien, Aserbajdschan, Zentralasien ²⁾
Mittelmeer, Nah- und Mittelost	Ägypten, Jemen, Marokko, Palästinensische Gebiete, Türkei	Algerien, Jordanien, Mauretanien, Syrien, Tunesien
Afrika südlich der Sahara	Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Ghana, Kamerun, Kenia, Malawi, Mali, Mosambik, Namibia, Ruanda ³⁾ , Sambia, Senegal, Südafrika, Tansania, Uganda	Côte d'Ivoire, Eritrea, Guinea, Lesotho, Madagaskar, Burundi, Nigeria, Niger, Tschad
Asien und Ozeanien	Afghanistan, Bangladesch, China, Indien, Indonesien, Kambodscha, Nepal, Pakistan, Philippinen, Vietnam	Laos, Mongolei, Sri Lanka, Thailand, Ost-Timor
Lateinamerika	Bolivien, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Peru	Brasilien, Costa Rica, Chile, Dom. Republik, Ecuador, Guatemala, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Paraguay

Darüber hinaus gibt es noch potentielle Kooperationsländer:

Mittelmeer/Nah- und Mittelost:	Iran.
Afrika südlich der Sahara:	Angola, Kongo (DR), Sierra Leone, Simbabwe, Sudan, Togo.
Asien:	Myanmar.
Lateinamerika:	Haiti.

In Schwerpunktpartnerländern kommt das gesamte entwicklungspolitische Instrumentarium in ausgewählten, möglichst nur drei, Schwerpunkten in nennenswertem Umfang zum Einsatz. Die Arbeit in Partnerländern konzentriert sich möglichst auf einen Schwerpunkt. Diese Aufteilung ist nicht als starr zu begreifen.

1) Länder des Stabilitätspaktes „Südosteuropa“. Dazu gehören auch Bulgarien, Rumänien, Kroatien, Serbien, Montenegro und Kosovo. Diese Länder können mit EZ-Mitteln gefördert werden. Es ist beabsichtigt, das neu hinzugekommene Moldau mit EZ-Mitteln zu fördern.

2) Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan

3) Der Status als Schwerpunktpartnerland wird wegen der dortigen politischen Entwicklung laufend überprüft.

Quelle: BMZ: Schwerpunktsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit, 22.2.2002, S.3.

**Tabelle 9:
Die 10 Hauptempfänger deutscher bilateraler EZ,
Rahmenplanung 2004**

(FZ- plus TZ-Zusagen, Soll-Werte in Mio e)

Land	FZ	TZ	Summe
1 China	50	20	70
2 Indien	45	15	60
3 Ägypten	47	9	56
4 Serbien/Montenegro	42	14	56
5 Südafrika	26,2	25	51,2
6 Kenia	35	15	50
7 Marokko	36	11,5	47,5
8 Uganda	30	15,2	45,2
9 Vietnam	27	15	42
10 Peru	28	13,5	41,5

Quelle: BMZ (2003): Vertrauliche Erläuterungen 2004 zu Kapitel 2302, Titel 86601 und 89603 Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Bonn, September.

Teil II

Mit Soft-Power zu stabilem Frieden? Die deutsche Antiterror- und Konfliktpolitik genügt ihren eigenen Ansprüchen nicht

1. Einleitung

11. September 2001/New York – Afghanistan-Krieg – Irak-Menetekel – 11. März 2004/Madrid und Dutzende weitere Terroranschläge, mehr denn je zuvor.

„Der Sieger“ überschrieb die Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung schon im April 2004 eine ganze Seite – gemeint war: Osama Bin Laden. Seit drei Jahren wird der Antiterror-Kampf jetzt geführt. Mit hohem Einsatz. Und offensichtlich geworden ist: Strategien, die einseitig auf militärische Eindämmung und Repression setzen, greifen zu kurz. „Der ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ und gegen die ‚Achse des Bösen‘ hat die Welt nicht friedlicher, sondern unsicherer gemacht.“ (Friedensgutachten 2004)

Zivile Strategien sind gefragt. Der Kampf gegen den Terrorismus kann nicht gewonnen werden, wenn er nur gegen die Akteure und ihre staatlichen Helfershelfer geführt wird. Und nicht auch gegen politische, ökonomische und soziale Missstände – vornehm gegen Armut und Ungleichheit. Denn beide sind der Nährboden für diese Art der Gewalt, sie liefern die ideologische Legitimation und erhöhen die Akzeptanz des Terrors. Darüber herrscht in der deutschen Politik Konsens.

Folgt sie auch ihren eigenen Einsichten?

Kein Zweifel: Die Bundesregierung hat nach dem 11. September 2001 den Kampf gegen den internationalen Terrorismus aufgenommen. In kurzer Zeit wurden zusätzliche Anti-Terror-Gelder in Milliardenhöhe mobilisiert. In der Absicht, die terroristische Gefahr abzuwehren, demonstrierte die Bundesregierung ein hohes Maß an politischem Willen und an Handlungsbereitschaft. Vor allem im Innern, aber auch nach außen. Die Art und Weise, wie die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik an der Gestaltung Afghanistans nach dem Sturz der Taliban mitwirkte, zeigte überdies: Es gibt ein ausgeprägtes politisches Bewusstsein dafür, dass sich Frieden nicht einfach herbeibomben lässt. Dass eine nachhaltige friedliche Entwicklung einen hohen und langfristigen Einsatz nicht-militärischer Mittel erfordert. Ziviler Mittel.

Doch wird die für so notwendig erachtete „weiche“ Bekämpfung des Terrors auch entschieden genug vorangetrieben? Indem Entwicklungspolitik auf weniger Armut und mehr globale Gerechtigkeit abzielt, sei sie ein wichtiges Instrument der Friedenspolitik, heißt es. „Sie ist die kostengünstigste Sicherheitspolitik, die es gibt“, sagt das Entwicklungsministerium seit dem 11. September 2001 und besonders seit den Erfahrungen mit dem Irak-Krieg immer wieder, unwidersprochen.

Entwicklungspolitik hat nach dem 11. September an Beachtung hinzugewonnen. Doch von mehr Gewicht in der Gesamtpolitik kann nicht die Rede sein – weder hat ihre Bedeutung unter den Ressorts zugenommen, noch erhält sie einen größeren Anteil am Staatshaushalt. Der Satz, Entwicklungspolitik sei die „kostengünstigste Sicherheitspolitik“ wird allzu wörtlich genommen: Die Haushaltsmittel bleiben äußerst knapp bemessen.

2. Bomben-Power, Soft Power: Amerikanisches kontra deutsches Herangehen

Der 11. September 2001 hat das sicherheitspolitische Denken tiefgreifend verändert, konstatierten Politiker, als sich der Terroranschlag auf die New Yorker Twin Towers zum ersten Mal jährte. Schnell war in den Monaten zuvor die Debatte auf den Punkt gebracht worden: Armut und Ungleichheit in Entwicklungsländern führen nicht automatisch zu Terrorismus, aber sie können – ebenso wie ungelöste politische und soziale Konflikte – Nähr- und Resonanzboden für Terrorismus sein. Da lag es nahe, Entwicklungspolitik nicht nur zu einem wichtigen Pfeiler der Krisen- und Konfliktprevention, sondern auch des Kampfes gegen den Terrorismus zu erklären.

An Zuspruch fehlte es nicht. Der deutsche Außenminister befand auf der 57. UN-Vollversammlung, im September 2002 in New York: Ein umfassender Sicherheitsbegriff bedeute weit mehr als militärische Sicherheit. Er müsse auch Wirtschaft, Menschenrechte, Demokratie und Kultur umfassen. Und auch der Bundeskanzler hatte sich nach dem 11. September 2001 eine originär entwicklungspolitische Formel zu Eigen gemacht: Globale Sicherheit sei ohne globale Gerechtigkeit nicht zu haben.

Namentlich die Äußerungen des Auswärtigen Amtes schlossen an einen Begriff von *Soft Power* an, wie er etwa am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg verwendet wird. *Soft Power* meint danach die Lösung von Konflikten durch Diplomatie, ökonomische Anreize, Kooperation und Rüstungskontrolle – und eben nicht Interessendurchsetzung durch Anwendung militärischer Gewalt. Darunter gefasst wird auch die Entwicklungspolitik, und zwar „in ihrer ganzen Breite“ (INEF) – von der klassischen Armutsbekämpfung bis hin zur Förderung verantwortungsvoller Regierungsführung (*good governance*) und der gezielten Beseitigung von konflikträchtiger Ungleichheit. Damit fällt – neben der Diplomatie und der Wirtschaftspolitik – auch der Entwicklungsarbeit eine zentrale *Soft-Power*-Rolle zu. Militäreinsätze lassen sich unter *Soft Power* nur dann subsumieren, wenn sie in eindeutigen Zusammenhang damit stehen – so etwa der ISAF-Einsatz in Afghanistan, nicht aber die Militäraktionen im Rahmen von *Enduring Freedom*.

Ein wesentlicher Ansatzpunkt, um zu globaler Sicherheit zu kommen, liegt in der Bekämpfung der weltweiten Armut. Darüber herrscht in der deutschen Politik Konsens. Und während sich das Auswärtige Amt gegenüber den amerikanischen Methoden, den Antiterror-Kampf zu führen, viel diplomatische Zurückhaltung auferlegte, sprach das Entwicklungsministerium immer wieder Klartext. Die USA, hieß es dort auf Leitungsebene

etwa, pflegten einen „aggressiven Unilateralismus“, der auf „absolute militärische Überlegenheit“ setze und selbst vor dem militärischen Präventivschlag nicht zurückschrecke. Dies sei nicht nur völkerrechtswidrig, sondern auch sicherheitspolitisch kontraproduktiv – siehe die desaströsen Folgen im Irak. Anders als die Vereinigten Staaten setzten die Europäische Union und Deutschland in erster Linie auf Multilateralismus und zivile Prävention. Das schließe zwar militärische Interventionen nicht völlig aus. Im Mittelpunkt stehe jedoch die Krisenprävention und eine stete Abstimmung mit den Vereinten Nationen. Und: Krisenprävention könne gar nicht frühzeitig genug beginnen – in Szene gesetzt am besten mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. Denn die sei nun einmal das wichtigste Instrument nicht-militärischer Sicherheitspolitik, das es heute gibt. Dies blieb unwidersprochen.

2.1. Intervention – zivil und/oder militärisch?

Freilich: Auch in Deutschland waren Sicherheit und Terrorbekämpfung von vornherein keineswegs nur zivil durchdekliniert worden. Exakt die Hälfte der noch im Herbst 2001 äußerst rasch mobilisierten Anti-Terror-Gelder in Höhe von rund 1,5 Milliarden Euro wurden der Bundeswehr zugesprochen; Auswärtiges Amt und Entwicklungsministerium mussten sich rund 200 Millionen Euro teilen.

Ein Zwischenresümee zum Nutzwert von Zivil- und Militärinterventionen zogen im März 2004 die Abgeordneten des Bundestags. Militärische Intervention, zitierte die FDP-Opposition Friedens- und Konfliktforscher, trage lediglich zu einem Fünftel zur Lösung von Konflikten bei. Der große Rest ginge auf das Konto von Konfliktverhütung und Nachsorge. Bei den mit regierenden Grünen hieß es gar: „Militär ist kein Konfliktlöser“.

Das magere Fünftel militärischen Zutuns, so wiederum die FDP, könne indessen entscheidend sein, um ziviler Konfliktbewältigung eine Tür zu öffnen. Eine Auffassung, die in der aktuellen Diskussion Allgemeingut ist und die auch das BMZ teilt: Keine aussichtsreiche Entwicklungszusammenarbeit ohne ausreichende Sicherheit, lautet ein Kernsatz. Folgerichtig taugt nach Auffassung des Entwicklungsministeriums die Entwicklungsarbeit auch nicht zur direkten Terrorbekämpfung; ihr Operationsfeld sei die Terrorprävention. Im Verteidigungsministerium wiederum widerspricht man jedenfalls nicht öffentlich der Auffassung, dass die Aufgabe, nachhaltig friedliche Entwicklung herbeizuführen, in den Händen ziviler Akteure besser aufgehoben ist als beim Militär.

Trotz dieser Lippenbekenntnisse blieb der Entwicklungszusammenarbeit bei den beiden wichtigsten militärisch gestützten Konfliktinterventionen mit deutscher Beteiligung – im Kosovo und in Afghanistan – indessen nur eine höchst undankbare Rolle: nämlich die der „nachsorgenden Vorsorge“. Ein Widerspruch in sich, den man namentlich bei der Ausweitung des deutschen Afghanistan-Engagements in die Nordost-Region Kunduz seit Ende 2003 erstmals durch ein Zwei-Säulen-Modell militärisch-zivilen Auftretens aufzulösen sucht.

Wie schon andere Beobachter zuvor, kommt auch das jüngste Friedensgutachten von fünf deutschen Forschungsinstituten (Juni 2004) zu dem Schluss: Die deutsche und erst recht die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/ESVP) gehen das Thema militärische Krisenintervention sehr viel tatkräftiger an als die Entwicklung und Anwendung „weicher“ Bewältigungsstrategien. Als Beleg herangezogen werden die Verteidigungspolitischen Richtlinien der Bundeswehr vom Mai 2003 sowie das EU-Strategiepapier vom Dezember 2003 (Solana-Papier) und die militärischen Implikationen des EU-Verfassungswerks (Einrichtung einer EU-Rüstungsagentur, keine Selbstverpflichtung zur Abrüstung).

Das Urteil der Friedensforscher: Zu beobachten sei eine „de-facto-Militarisierung“. Sicherheit werde als Voraussetzung für Entwicklung definiert, während die umgekehrte Blickrichtung unterbelichtet bleibe. Europa solle sich besser auf seine Stärken konzentrieren, als da sind: wirtschaftliche Integration, Diplomatie – und eben zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

2.2. Zivile Krisenprävention: Mehr Soll als Haben

Die erste Reaktion des BMZ auf die Verabschiedung des neuen Aktionsplans Zivile Krisenprävention durch die Bundesregierung im Mai 2004, der unter Federführung des Auswärtigen Amtes entstanden war, fiel eher lapidar aus: Der Plan zeichne die Zukunftslinie für die weitere Arbeit der Bundesregierung auf diesem Feld, hieß es in einer Pressemitteilung. Deutlich werde nicht zuletzt: Auch die Instrumente der Entwicklungspolitik seien ein wichtiger Bestandteil einer umfassenden Sicherheitspolitik.

Das Papier baut auf einem Konzept aus dem Jahr 2000 auf und verspricht, die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch stärker für die zivile Krisenprävention zu nutzen. Stärker als bisher soll dieses Ziel auch in die Wirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik Eingang finden. Als strategische Ansatzpunkte werden unter anderem genannt: die Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen, die Förderung von Friedenspotenzialen in der Zivilgesellschaft, die Sicherung von ökonomischen und ökologischen Lebensbedingungen sowie die Stärkung der Vereinten Nationen wie regionaler Verbünde (EU, Afrikanische Union). All dem sollen nicht weniger als 161 bereits identifizierte Einzelaktionen förderlich sein.

Nicht unerwähnt bleibt naturgemäß das Thema Terrorismus. Einerseits, so heißt es wörtlich, sei „die einfache Ursachenverknüpfung von Armut und schlechter Regierungsführung mit dem Entstehen von Terrorismus eine gefährliche Verkürzung“. Andererseits stehe außer Zweifel, dass „die hochgefährliche Verknüpfung aus Fundamentalismus, schwelenden Regionalkonflikten, der Gefahr des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen und von terroristischen Anschlägen nur durch ein System globaler kooperativer Sicherheit aufgelöst“ und ohne Beilegung politischer und sozialer Konflikte nicht erfüllt werden könne. In diesem Sinn sei Krisenprävention immer auch Terrorismusprävention.

Eine zunächst vorgesehene Passage, dann auch die finanziellen Mittel hierfür verlässlich bereit zu stellen, wurde in der Endfassung allerdings gestrichen. Dort ist nur noch davon die Rede, Haushaltsmittel „verstetigen“ zu wollen. So blieb denn auch dem sicherheitspolitischen Sprecher der Grünen, auf deren Initiative hin der Plan nach der Wiederwahl von Rot-Grün 2002 aufgestellt worden war, nur übrig, den Appell zu formulieren: Zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen seien unabdingbar. Im wissenschaftlichen Umfeld der Entwicklungspolitik wurde sogleich die Vermutung laut, die vielen Aktionen, die das Papier nennt, könnten vornehmlich daran ausgerichtet sein, keine Kosten zu verursachen (Friedensgutachten 2004).

Zu den wichtigsten Aktionen zählt die Absicht, einen Ressortkreis einzurichten, mit dem der Informationsfluss zwischen den Ministerien verbessert werden soll. Einrichtungen wie das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) und der Zivile Friedensdienst (ZFD) sollen ausgebaut werden. Ansonsten ist viel von Prüfen, Ermutigen, Darauf-Hinwirken und verstärktem Befördern laufender Prozesse und internationaler Pläne die Rede.

2.3. Entwicklungsministerium unter Bewährungsdruck

Was genau das BMZ zum großen Ganzen – und namentlich zur Terrorismusbekämpfung – beitragen könne, war gleich nach den Anschlägen vom 11. September mit Nichtregierungsorganisationen erörtert worden. Als Stoßrichtung identifiziert wurden Maßnahmen zur Konfliktminderung und Armutsbekämpfung, mehr Partnerorientierung und verstärkter interkultureller Dialog. Später war außerdem von mehr regionaler Kooperation, Stärkung der Zivilgesellschaft, Demokratisierung und Förderung der Meinungsfreiheit in den Entwicklungsländern die Rede. Der 2. Zwischenbericht des BMZ über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung, erschienen im Januar 2004, erwähnt zudem, wenn auch nur verklausuliert, wie dringend es sei, in der eigenen Arbeit wie ressortübergreifend und international zu besserer Abstimmung und Kohärenz zu kommen.

Ein jüngst erschienenes Diskussionspapier des BMZ mit dem Titel: „Zum Verhältnis von entwicklungspolitischen und militärischen Antworten auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen“ fasst den gewonnenen Erkenntnisstand zusammen. Unter anderem ist festgehalten: Der Primat muss beim präventiven, langfristigen und partnerschaftlichen Engagement liegen. Erwähnt werden beispielsweise die Förderung guter Regierungsführung, die Reform und demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern, der Ausbau von zivilen Instrumenten zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen oder die Überwachung von Zahlungsströmen aus der Rohstoffgewinnung. Mit Verweis auf die geplante Überprüfung der UN-Millenniumsziele im kommenden Jahr heißt es wörtlich: „Wer sich beim Aufbau der zivilen präventiven Instrumente zurückhält, aber zu militärischen Interventionen bereit ist, muss damit rechnen, dass seine Motive angezweifelt werden.“

Gute Absichten und ihre Umsetzung sind zweierlei. „In kaum einem anderen Politikfeld weicht die politische Praxis so weit von der Rhetorik von Sonntagsreden und internationalen Absichtserklärungen ab wie in der Entwicklungspolitik“, stellte mit Blick auf das nach dem

11. September für die Entwicklungsarbeit zusätzlich locker gemachte Geld ein Wissenschaftler und Politikberater aus dem Umfeld des INEF fest. Was nicht zuletzt damit zusammenhängt, dass der Erfolg präventiven Handelns schwer zu ermitteln ist – und es noch schwerer ist, seinen Sinn einer breiten Öffentlichkeit nahe zu bringen.

Nicht erst seit dem 11. September versucht das BMZ, aus solchen, nun noch verschärften Dauernöten eine Tugend zu machen:

- So betreibt es langfristig angelegte Entwicklungsarbeit – und zwar auf unmittelbarer, bilateraler Projektebene ebenso wie in der multilateralen Strukturpolitik. Etwa, wenn es das Weltbank-Entschuldungsprogramm HIPC fördert oder Bildungsmaßnahmen und Projekte der Gesundheitsförderung unterstützt.
- Schon direkter sichtbar wird, wenn es sich in so genannten „Stabilitätsanker“-Projekten engagiert, so zum Beispiel in Afghanistan oder in Afrika. Ein Engagement, das zudem gut als Beleg für seine Nützlichkeit im Kampf gegen den Terrorismus taugt.
- Dazu kommt kurzfristige Not- und Katastrophenhilfe, die unmittelbar wirkt und sichtbar wird, der es aber oft an Nachhaltigkeit fehlt.

Im Rahmen von vier Sektorvorhaben (Reform des Sicherheitssektors, Kleinwaffenkontrolle, Krisenprävention, Friedensfonds für lokale Initiativen) erprobt das BMZ zudem seine Krisenfähigkeiten; auch der stetig ausgebaut Zivile Friedensdienst zählt dazu. Mit etwa der Hälfte der 70 Kooperationsländer des BMZ wurden „Demokratie und gute Regierungsführung“ oder „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ als Schwerpunkte der Zusammenarbeit vereinbart. In einzelnen Ländern wird eine spezielle Schwerpunkt-Zusammenarbeit zu Krisenprävention und Konflikttransformation aufgebaut: so in Kolumbien, Sri Lanka, Guatemala, Senegal und Burundi. Das Aufgabenfeld hat sich enorm erweitert – bearbeitet werden soll es mit anhaltend stagnierendem Etat.

Kurz-Fazit

Die Notwendigkeit, Antiterror-Politik und Krisenprävention vorrangig mit „Soft-Power“-Methoden zu betreiben, wenn sie nachhaltig sein sollen, ist erkannt. Zugleich wird – zu Recht – eine militärische Komponente für erforderlich gehalten. Aber Militär ist kein „Konfliktlöser“. Das hat den Bewährungsdruck auf die Entwicklungspolitik erhöht und ihr Aufgabenfeld enorm erweitert – ohne dass ihr jedoch mehr finanzielle Mittel zugestanden würden.

3. Erfolgsbedingung Nr. 1: Kohärenz

Sicherheits-, Antiterror- und Krisenpräventionspolitik wie auch ihr entwicklungspolitisches Pendant Armutsbekämpfung seien Querschnittsaufgaben der deutschen Politik. Sie gingen nicht bloß einzelne Ressorts an, so wird immer wieder betont, im Gegenteil. Kaum ein Ministerium bleibe, theoretisch betrachtet, außen vor. Dabei zu erkennen, dass politisches Handeln Krisen schüren oder auslösen könne, und dem Rechnung zu tragen, sei eine Herausforderung an die Exekutive und erstrecke sich auf wesentliche Bereiche der Politik, heißt es im neuen Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung ausdrücklich.

Krisenpräventives Handeln der Exekutive soll also, wo immer es geht, auf bestehende Konflikte gewaltmindernd und -verhindernd wirken. Das impliziert, dass die Politiken der einzelnen Ressorts entsprechend abgestimmt sind. Dass es mit solcher Kohärenz nicht allzu weit her ist, wird immer wieder beklagt, und selbst der neue Aktionsplan lässt es durchblicken. So heißt es dort: Es gelte, Instrumente und Verfahren zu entwickeln, die die Berücksichtigung von Krisenprävention in allen Phasen und Sektoren der Regierungstätigkeit sicherstellen. Die vorhandenen Ansätze – etwa das Gremium des Bundessicherheitsrats und der Ressortkreis zur Krisenfrüherkennung unter AA-Federführung – bedürften der Weiterentwicklung und Ausweitung. „Unverzüglich“ seien daher in den einzelnen Ressorts Beauftragte oder Ansprechpartner für zivile Krisenprävention zu ernennen. Sie sollen einen Ressortkreis bilden, der in Sachen Krisenprävention künftig „nach außen und innen“ verantwortlich zeichnet.

Für die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik im engeren Sinn wird – mit Bezug auf Aus- und Weiterbildungseinrichtungen wie dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) oder der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) – ein schon etwas weiter fortgeschrittener Integrations- und Sensibilisierungsgrad vermerkt. Was die Kohärenz innerhalb des Institutionengefüges der deutschen Entwicklungszusammenarbeit angeht, verweist der Aktionsplan auf das bei der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Auftrag gegebene „Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“, das diesen Einrichtungen Strategien, Methoden und Instrumente an die Hand geben soll, wie ihre Arbeit krisenpräventiv und friedensfördernd auszurichten ist. Durch das Anti-Terror-Programm von 2001, heißt es, seien die bestehenden materiellen und personellen Kapazitäten der Bundesregierung erheblich verstärkt worden. Aber offen eingeräumt wird zugleich: Verbindlich angewandte Instrumente und Prozesse gibt es in punkto zivile Krisenprävention bis heute nicht.

3.1. Politische Ungereimtheiten

Das wohl eklatanteste Beispiel von Inkohärenz entwicklungspolitischen wie friedensbewahrenden Handels der Bundesregierung boten in jüngster Zeit die WTO-Verhandlungen von Cancún (Mexiko) im September 2003. Während das Verbraucherministerium dem Wunsch der Entwicklungsländer nach Streichung von Agrarsubventionen gern entgegengekommen wäre, blieb das Wirtschaftsministerium – im Verein mit der EU-Verhandlungsführung – starr bei der Linie, erst die Themen Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen und Handelserleichterungen (Singapur-Themen) diskutieren zu wollen. Das Entwicklungsministerium, das die so genannte Baumwoll-Initiative von vier afrikanischen Staaten vehement unterstützt hatte (auch das ein Subventionsabbau-Thema), war ins engere Konferenz-Procédere gar nicht erst einbezogen worden.

Die Konferenz scheiterte am geballten Widerstand der Entwicklungsländer. Ihnen war eine „Entwicklungsrunde“ versprochen worden. Der Schaden: ein empfindlicher Glaubwürdigkeitsverlust aller Industrieländer. Bis heute sind Berlin und Brüssel mit dem Zusam-

menkehren der Scherben beschäftigt; ein Umdenken hat immerhin eingesetzt; einige Zeichen setzende Zugeständnisse im Agrarsektor sind mittlerweile auf den Weg gebracht.

Das leuchtende – und deshalb gern und oft angeführte – Gegenbeispiel zum Mexiko-Desaster stellt das deutsche Engagement in Afghanistan dar (Kapitel 5.1.). Dazwischen erstreckt sich ein weiter Aktionsraum, in dem Eigeninteressen und der Wunsch nach öffentlicher Selbstprofilierung einzelner Ressorts oft eine weitaus größere Rolle spielen als die viel beschworene Kohärenz. Das alles wird noch verstärkt durch die objektiven Sparzwänge im Gesamthaushalt und die daraus resultierenden verschärften Verteilungskämpfe.

Die Zeit zitierte im Sommer 2003 einen früheren Staatsminister des Auswärtigen Amts; er befand unumwunden: Außenpolitik und Entwicklungspolitik seien „unzureichend miteinander verschränkt“. Im selben Artikel kommt ein ehemaliger Spitzenbeamter des Verteidigungsministeriums zu Wort: „Niemand hat nach dem 11. September etwas dafür getan, die Zusammenarbeit der Ressorts zu fördern“, bemerkt er. Man sei gegenüber den Entwicklungsländern „zu einem großen ‚new deal‘ bereit“, zitiert das Blatt außerdem aus einem internen Papier der Bundesregierung vom November 2001. Es war offenbar unter der ersten Schockwirkung des 11. September entstanden; längst ist davon keine Rede mehr.

Außenminister Fischer steht nicht im Ruf, sich für Lateinamerika, Afrika, Asien oder gar die Landminen-Konvention und Außenwirtschaftsfragen besonders zu interessieren. Zu Besuch in China, sprach er im Juli 2004 immerhin die nach wie vor prekäre Menschenrechtssituation im Land in einer Klarheit an, die man bei anderen Politiker-Besuchen oft vergeblich suchte. Auch im Sudan wurde der Außenminister vorstellig, um auf die dortige Regierung wegen der Massenvertreibungen und schwersten Menschenrechtsverletzungen im West-Sudan diplomatischen Druck auszuüben – hier, anders als in China, mit der Androhung, zu weitergehenden Sanktionen und Maßnahmen zu greifen, sollte die Regierung in Khartum nicht entschieden umsteuern.

Amnesty International wiederum konstatierte Ende 2003 eine höchst unterschiedlich ausgeprägte Sensibilität der verschiedenen Ressorts in Menschenrechtsfragen. Während etwa der Kontakt zum Auswärtigen Amt, zum Justiz- und Entwicklungsministerium oder zum Menschenrechtsausschuss gut sei, werde Amnesty mit seinen Anliegen im Wirtschaftsministerium nicht wirklich ernst genommen, entgegen den allenthalben vorgebrachten Versicherungen, dass der Schutz der Menschenrechte wichtig und natürlich eine Querschnittsaufgabe sei. Schwierig sei der Kontakt zum Kanzleramt; gar keine Verbindung gebe es bis jetzt ins Verteidigungsministerium.

Einen neuerlichen Rückgang der Lieferungen von deutschen Rüstungsgütern in Entwicklungsländer konstatierte im Dezember 2003 der Rüstungsexportbericht der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE). Entwarnung könne dennoch nicht gegeben werden. Noch immer machten im Jahr 2002 die Genehmigungen von Lieferungen in Entwicklungsländer rund ein Viertel des gesamten Genehmigungswertes aus. Besonders missfiel, dass die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt ihren eigenen Rüstungsexportbericht für das vorausgegangene Jahr noch immer nicht vorgelegt hatte. Die selbst auf-

erlegte Verpflichtung zu Transparenz und parlamentarischer Kontrolle setze mehr Zeitnähe voraus.

Und zu einem Beauftragten der Bundesregierung für Zivile Krisenprävention konnten sich auch die Verfasser des neuen Aktionsplans nicht durchringen – zur besseren Koordination wird es nur Beauftragte oder Ansprechpartner in den einzelnen Ressorts und einen Ressortkreis geben. Dabei hätte ein solches Amt ein Signal sein können, dass große Bereitschaft zu mehr Kohärenz besteht.

Immerhin herrscht nicht Untätigkeit. Ende Juli 2004 legte das BMZ erstmals einen „Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004 bis 2007“ vor. Er soll dafür sorgen, dass künftig die menschenrechtlichen Aktivitäten des Ministeriums gebündelt und „querschnittsmäßig verankert“ werden – ob es nun um das Recht auf Nahrung, die Gleichstellung der Frauen oder eine stärkere Verantwortlichkeit der Privatwirtschaft in Menschenrechtsfragen geht. Das Papier ist allerdings bis jetzt bloß ressortintern. Daran, es zum Allgemeingut auch anderer Ressorts zu machen, werde gearbeitet, hieß es. Denn ohne entsprechend breite Unterstützung wird der Plan wenig ausrichten.

3.2. Inkohärenz – nicht nur ein deutsches Thema

Was für die nationale Ebene gilt, gilt auch für die internationale. Zivile Krisenprävention und „konfliktsensitives“ Handeln wird – nicht erst seit dem 11. September 2001 – in zahlreichen Dokumenten der UN, der EU- und auf OECD-Ebene von den nationalen Akteuren erwartet und eingefordert. Selbst die Weltbank hat inzwischen deren Wichtigkeit erkannt. Krisenpräventive Armutsbekämpfung verlangt nach einer internationalen Strukturpolitik, in der nicht nur die multilaterale und bilaterale Entwicklungspolitik, sondern auch die internationalen Handels- und Finanzinstitutionen darauf hin ausgerichtet werden, die für zahlreiche Länder negativen Folgen der Globalisierung abzufedern, heißt es allenthalben. Doch davon seien die verschiedenen Akteure noch weit entfernt, konstatiert der Dachverband entwicklungspolitischer Nicht-Regierungsorganisationen VENRO Ende 2003 in seiner Untersuchung „Armutsbekämpfung und Krisenprävention“.

Abweichend von der üblichen Pianissimo-Tonlage mahnte im Januar 2004 der jüngste Bericht des OECD-Entwicklungsausschusses DAC zur Entwicklungsfinanzierung unmissverständlich einen „Quantensprung“ an: Die Geberpraktiken müssten rasch harmonisiert werden, mehr Kohärenz und ein effizienterer Einsatz der knappen Mittel seien dringend geboten. Das Entwicklungsministerium machte sich die DAC-Forderungen sogleich zu Eigen. Ansonsten blieb der Bericht in der deutschen Politik ohne nennenswerten Widerhall.

Abgestellt war er freilich auch nicht auf das Reizthema Terrorismusbekämpfung, sondern auf das Thema Armutsbekämpfung generell und auf die Frage, ob noch Aussicht besteht, die Ziele der im Jahr 2000 feierlich verkündeten UN-Millenniumserklärung zu erreichen: Halbierung der extremen Armut bis zum Jahr 2015 – eine Selbstverpflichtung, die über weite Strecken bis jetzt Papier bleibt.

Kurz-Fazit

Eine wesentliche Voraussetzung für wirksames krisenpräventives Handeln ist enge politische Abstimmung über die Ressortgrenzen hinweg – gerade dann, wenn die finanziellen Mittel knapp sind. Diese Abstimmung funktioniert bis jetzt nur leidlich. Auch auf internationaler Ebene gibt es Kohärenzmängel. Dies geht vor allem zu Lasten erfolgreicher Armutsbekämpfung – und damit auch zu Lasten von mehr globaler Sicherheit.

4. Erfolgsbedingung Nr. 2: Das Geld

„Man darf nicht nur auf Zahlen starren“, hieß es bei der SPD-Fraktion, als es Ende 2003 im Bundestag um die abschließende Beratung des Entwicklungsetats 2004 ging. Knapp 3,75 Milliarden Euro weist er aus – rund 23 Millionen weniger als im Vorjahr. Das Entwicklungsministerium sah darin einen Erfolg – angesichts des Spardrucks, den das Finanzministerium auf die meisten Einzeletats ausgeübt hatte. Die Opposition rechnete vor: Die Entwicklungspolitik ist finanziell auf einem neuen Tiefstand angelangt, Anteil am Gesamtetat: nur noch 1,42 Prozent. Auch der neue Haushaltsentwurf für das Jahr 2005 sieht nicht besser aus (vgl. Teil 1 dieses Berichtes).

Alles halb so schlimm? Bewerte man die Entwicklungsarbeit qualitativ, dann sehe alles anders – und freundlicher aus, so eine SPD-Entwicklungspolitiklerin. Argumentationshilfe war gerade rechtzeitig vom Washingtoner Forschungsinstitut *Center for Global Development* gekommen. Nach einem dort verfassten Gutachten zeichnet sich die deutsche Entwicklungspolitik durch nicht etatisierte Leistungen wie Offenheit der Märkte oder die Berücksichtigung von Umweltbelangen besonders aus. Und sogar durch besondere ressortübergreifende Kohärenz.

Doch Fakt bleibt: Nach der weltpolitischen Wende von 1989/90 sanken die öffentlichen Entwicklungsleistungen (ODA) der OECD-Länder, nicht nur Deutschlands, auf historische Tiefstände. Und das, obwohl in den nationalen und internationalen Diskussionen über erweiterte Sicherheit schon früh – und lange vor dem 11. September 2001 – auf das Gefahrenpotenzial hingewiesen wurde, das im Anwachsen der Armut, den sich verschärfenden Umweltkrisen, den Migrationsbewegungen, der wachsenden Zahl zerfallender Staaten und der AIDS-Epidemie liegt.

Rund doppelt so viel wie die derzeit insgesamt aufgewendeten Entwicklungsgelder (2003: 68 Milliarden Dollar) wird allgemein für nötig erachtet, um zu einer „sozialen Vorwärtsverteidigung“ gegen armutsbedingte Krisen und Konflikte zu kommen und die UN-Millenniumsziele zu erreichen.

4.1. Korrelation I – international: Entwicklungsgeld versus Kriegsgeld

Signifikante Steigerungen gibt es weltweit anderswo: bei den Militärausgaben. Als der mit Abstand schärfste Kritiker des US-amerikanischen Vorgehens im Fall Irak trat in der Bundes-

regierung von Anfang an das Entwicklungsministerium auf. Neben seiner Völkerrechtswidrigkeit begründete es die Ablehnung dieses Krieges mit einem einfachen Kostenvergleich: Die Gelder, die dafür aufgewendet würden, stellten eine „obszöne Verschwendung“ dar, erklärte wiederholt die BMZ-Leitung. Bezugsmaß war das Geld, das weltweit für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung steht: derzeit 68 Milliarden Dollar jährlich. Dies sei nur ein Viertel bis ein Drittel dessen, was allein der Irak-Krieg voraussichtlich verschlingen werde. Im Bundestag erinnerte die Ministerin an die UN-Millenniumserklärung, die die Halbierung der weltweiten Armut bis 2015 vorsieht. Allein mit den Mitteln des US-Nachtragshaushalts für den Krieg (75 Milliarden Dollar) könnten – wenn sie denn zusätzlich zur Verfügung stünden – extreme Armut und Hunger weltweit für ein bis zwei Jahre beseitigt werden. Stattdessen stiegen, im Schatten der US-Politik, die globalen Rüstungsausgaben exorbitant an.

Es ist ein Befund, den das international hoch angesehene Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI im Juni 2004 vollauf bestätigte: Im Gefolge der Kriege in Afghanistan und Irak stiegen die Rüstungsausgaben binnen zwei Jahren um 18 Prozent an und beliefen sich 2003 auf 956 Milliarden Dollar. Fast die Hälfte davon entfällt nach dem Report auf die USA. Die Militärausgaben der hoch entwickelten Staaten seien derzeit zehnmal so hoch wie ihre Leistungen für die Entwicklungshilfe, rechnet das Institut vor.

4.2. Korrelation II - national: Entwicklungsgeld plus/minus Antiterror-Geld

Das mit drei Milliarden Mark (1,53 Milliarden Euro) dotierte Anti-Terror-Programm (ATP), das die Bundesregierung im September 2001 auflegte, sei Ausdruck des umfassenden Ansatzes, den man bei der Bekämpfung des Terrorismus verfolge, hieß es damals in einer Erklärung der Bundesregierung. Neben der Stärkung der äußeren und inneren Sicherheit werde „präventiven, auf die Wurzeln des Terrorismus zielenden Maßnahmen eine besondere Bedeutung zukommen“.

Ein Versprechen, das eingelöst wurde? Schon in der Mittelaufteilung auf die Ressorts zeigte sich, wo die Bundesregierung die Präferenzen sah. Allein die Hälfte ging an die Bundeswehr: 767 Millionen Euro. Knapp 252 Millionen erhielt das Innenministerium, je 102 Millionen erhielten das Auswärtige Amt und das BMZ. Zusammen 25,6 Millionen erhielten das Justizministerium und das Finanzministerium. Rund zehn Millionen flossen in einen Entschädigungsfonds für Terroropfer. Der Rest (255,6 Millionen) blieb in Reserve – für Bedarfsfälle.

Von einer Mittelverteilung, die die gewachsene verbale Wertschätzung der Entwicklungspolitik zum Ausdruck bringen würde, kann nicht die Rede sein. Das Antiterror-Paket und auch die nachfolgenden Haushalte brachten keine Verschiebungen der Mittelkorrelation zwischen dem Verteidigungs- und dem Entwicklungsetat, die als Signal dafür gewertet werden könnten, dass ziviler Krisenprävention ein herausragender Stellenwert eingeräumt würde. Das Größenverhältnis zwischen Verteidigungs- und Entwicklungsetat verharrt bei etwa 6,5 zu 1 (2005: 23,9 Milliarden/3,8 Milliarden Euro).

Auch ein Hineinrechnen der zusätzlichen *Soft Power*-Gelder für das Auswärtige Amt aus dem ersten Anti-Terror-Programm ändert wenig an dieser Relation – und damit an der klaren finanziellen Präferenz für militärgestützten Antiterrorismus und direkte Gefahrenabwehr. Trotz Einbezugs der Mittel aus dem Antiterrorpaket habe der BMZ-Haushalt 2004 gegenüber dem Vorjahr sogar 92 Millionen Euro verloren, rechnete spitz die Opposition vor.

Ein weiterer Abzug von knapp 39 Millionen Euro wurde später als so genannte globale Minderausgabe wegen allgemein schlechter Haushaltslage dem BMZ auferlegt. Er traf insbesondere die Bezuschussung von Entwicklungsvorhaben nicht-staatlicher Organisationen. Der Dachverband der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen VENRO kommentierte: „Hier wird am falschen Ende gespart“. Das BMZ schwäche Mitstreiter, auf die es angewiesen sei. Gerade in Krisenregionen sind Nichtregierungsorganisationen oft auch dann noch präsent, wenn sich die staatliche Entwicklungshilfe längst zurückgezogen hat.

Für Operationen der Bundeswehr zur Terrorbekämpfung und sonstige Auslandseinsätze veranschlagte das Bundesfinanzministerium für die Jahre 2003 bis 2006 jeweils knapp 1,2 Milliarden Euro, die bei Bedarf zusätzlich verstärkt werden könnten (Monatsbericht 7/2002). Darüber hinaus werde, so heißt es dort, die „Verstetigung der bleibenden Kernaufgaben sichergestellt“, wozu auch diplomatisch-präventive und humanitäre Elemente zählten. In Geld konkretisiert wurde dies – anders als bei der Bundeswehr – indessen nicht. Für das Jahr 2003 werden für die verschiedenen Bundeswehr-Operationen Gesamtkosten von 1,35 Milliarden Euro genannt.

4.3. Undurchsichtige Leistungsbilanz

Große Anstrengungen, die tatsächliche Verwendung der Antiterror-Mittel transparent zu halten oder gar die damit ergriffenen, „auf die Wurzeln des Terrorismus zielenden Maßnahmen“ einer Wirkungs- und Erfolgskontrolle zu unterwerfen, sind bis heute nicht unternommen worden. Als sich im März 2004 Haushalts-, Innen- und Entwicklungspolitiker der Unionsfraktion in einer Kleinen Anfrage (Bundestags-Drucksache 15/2868) nach dem Verbleib der Antiterror-Gelder erkundigten, fiel die Antwort der Bundesregierung, die die Abgeordneten Mitte Mai via Innenministerium erhielten, enttäuschend bis ernüchternd aus. Die Bundesregierung verfolge einen „ganzheitlichen Ansatz der Terrorismusbekämpfung“, der nicht auf Einzelmaßnahmen abstelle, sondern „auf einen Gesamterfolg aus dem Zusammenwirken aller Maßnahmen“ ziele, hieß es dort so bedeutungsschwer wie unbestimmt.

Nicht wesentlich erhellender ist die Antwort, die das Entwicklungsministerium im Sommer 2004 auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion mit Titel „Auswirkungen des Antiterrorpakets auf die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“ gab (Bundestags-Drucksachen 15/3522 und 15/3616). Hintergründe und Ursachen des Terrorismus seien nun einmal vielfältig und komplex, die „Austrocknung der Grundlagen“ entsprechend breit anzulegen. Die Wirkungen und Erfolge der eingeleiteten Maßnahmen könnten erst mittel- bis langfristig beurteilt werden.

4.3.1. Schwer auffindbare Antiterror-Millionen

Als „unmittelbar plausiblen“ Wirkungsnachweis nannte das fast 50-seitige Papier aus dem Innenministerium in einem kurzen Abschnitt lediglich das militärische und zivile Engagement in Afghanistan; Gleiches gilt für das BMZ-Papier. Ansonsten ließen sich die Wirkungen „nicht in jedem Fall messbar ausweisen“. Mehr noch: Gesamtzahl und Ausgabenvolumen der einzelnen Maßnahmen seien – über das Haushaltsjahr 2002 hinaus – gar nicht ermittelbar. Auch eine Quantifizierung der Personalstellen, deren Inhaber im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung tätig sind, sei nicht möglich – weder für die zurückliegenden noch für die kommenden Haushaltsjahre.

Kurzum: Ab dem Haushaltsjahr 2003 verliert sich die Spur der Antiterror-Mittel, was auch daran liegt, dass sie nach 2002 den Einzeletats zugeschlagen wurden und als spezielle Zuweisung (aus dem Einzelplan 60 des Bundeshaushalts) nicht mehr auftauchen.

Bis heute seien die Gelder aus dem Anti-Terror-Programm „nachverfolgbar“, hieß es dagegen seitens des BMZ in einer entwicklungspolitischen Berliner Diskussionsrunde Ende März 2004. Doch wurde dies zugleich relativiert: Für längerfristig angelegte Maßnahmen sei das Geld aus dem Anti-Terror-Programm 2001/2002 schon deshalb wenig geeignet gewesen, weil eine Übertragbarkeit in spätere Haushalte nicht vorgesehen war. So sei einiges Antiterror-Geld schnell in Projekte eingeflossen, die es ebenso ohne sie gegeben hätte. Und aus dem Verteidigungsministerium war zu hören: Einige ohnehin geplante Beschaffungen und Maßnahmen seien kurzerhand zu Antiterror-Maßnahmen „umgewidmet“ worden. Die Bundeswehr plane nun einmal sehr langfristig; in sehr kurzer Zeit eine klar abgegrenzte Verwendung von zusätzlichen Mitteln zu veranlassen sei schwierig.

Die Antwort des BMZ auf die Kleine Anfrage der FDP bestreitet, dass aus dem Anti-Terror-Paket Maßnahmen finanziert wurden, die bereits zuvor geplant waren. Doch heißt es dort zugleich: Ab 2003 werde zwischen herkömmlichen und der Terrorismusbekämpfung dienenden Vorhaben nicht mehr differenziert. Dies sei auch nicht nötig, habe Entwicklungszusammenarbeit in Krisengebieten doch per se vorbeugenden und stabilisierenden Charakter. Die Frage, welche Veränderungen es seit 2002 in der Verteilung der Antiterror-Gelder auf die Einzeltitel gegeben habe und andere konkrete Nachfragen werden mit dem Pauschalhinweis für erledigt erklärt, dass es einen gesonderten Soll- und Ist-Ausweis nicht gebe.

Einige Zahlen nennt das BMZ-Papier dennoch: So seien die bilateralen Mittel zur „Bearbeitung des Nährbodens“ des Terrorismus im Bereich Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung von 80 Millionen Euro in 2002 auf 220 Millionen Euro in 2004 angehoben worden. Für den Zivilen Friedensdienst sowie die Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe habe das Entwicklungsministerium im Jahr 2004 rund 85 Millionen veranschlagt – auch letztere werden als Leistungen zu Krisenprävention und Krisenbewältigung gezählt.

4.3.2. Spärlicher Einsatz von Präventivmitteln

Eine Vermutung, die es schon länger gibt, bestätigte im Frühjahr 2004 eine kleine Sentenz im neuen Aktionsplan der Bundesregierung. Angesichts der Einsparungen im Bundeshaushalt könnten „nicht alle positiven Maßnahmen im Bereich der zivilen Krisenprävention, soweit sie über die Terrorismusbekämpfung im engeren Sinn hinausgehen, weiter verfolgt werden“, hieß es dort. Im Klartext: Manches, was 2001/2002 angeschoben wurde, hat schon keinen Bestand mehr oder ist ein Auslaufmodell.

Dabei geht es bei Instrumenten und Maßnahmen der zivilen Krisenprävention häufig nur um Beträge von einigen Millionen Euro. Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), das der Ausbildung von Personal für internationale Friedensmissionen dient, kostet zwei Millionen pro Jahr. Für den Zivilen Friedensdienst (ZFD) wurden seit 1999 58 Millionen Euro aufgewendet, für die nicht weniger als 250 Projekte von Nichtregierungsorganisationen in Krisenländern 21 Millionen.

Bei der zivilen Krisenprävention gehe es zumeist um finanzielle Dimensionen, „über die in der Welt der ‚Verteidiger‘ gar nicht geredet wird“, sagte ein führender Sicherheitspolitiker der Grünen im Mai 2004 anlässlich des Erscheinens des Aktionsplans Zivile Krisenprävention und fragte: Welchen Nutzen bringt der 130ste von 180 geplanten Eurofighter bei den Vorrang-Aufgaben der Bundeswehr auf dem Balkan und in Afghanistan? Die Umwidmung der Haushaltsmittel für einen einzigen Eurofighter zu dem Zweck, die krisenpräventive Infrastruktur auszubauen, würde „enormen friedens- und sicherheitspolitischen Sinn machen“. Der Kenner gewaltpräventiver Möglichkeiten ist zudem überzeugt, dass internationale Polizeimissionen eine Schlüsselrolle für selbst tragende Stabilisierungsprozesse haben. An einer entsprechenden politischen und öffentlicher Aufmerksamkeit fehle es indessen, obwohl auch sie weitaus billiger sind als Militäreinsätze. In Afghanistan beispielsweise halfen Anfang 2004 rund 20 deutsche Beamte – unter Federführung des Bundesinnenministeriums – beim Aufbau der afghanischen Polizei.

4.4 Fragwürdige Rechenspiele

Inwieweit können auch militärische Leistungen als öffentliche Entwicklungsleistungen gelten, wenn sie im Kontext krisenpräventiver Maßnahmen erbracht werden? Je mehr die traditionelle Distanz zwischen Militär- und Entwicklungsengagement schwindet, desto dringlicher ist die Beantwortung dieser Frage geworden. Es geht dabei nicht nur um jene Fälle etwa im Kosovo, wo Bundeswehrsoldaten im Rahmen so genannter CIMIC-Projekte Aufbauleistungen erbrachten – mit Geldern aus dem Entwicklungsetat. Es geht auch um die Finanzierung nicht-ziviler Maßnahmen und Einsätze und deren Einordnung als Entwicklungspolitik.

Die Frage der rechnerischen Verquickung von Militäreinsätzen und entwicklungspolitischer Arbeit bedarf auch in Deutschland und in der EU weiterer Klärung. Zunehmend würden die Ziele der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit sicherheitspolitisch interpretiert und

für militärische Aufgaben instrumentalisiert, klagen namentlich Nichtregierungsorganisationen. Dabei geht es – neben inhaltlichen Fragen – auch ums Geld. So rechnete etwa ein Entwicklungspolitiker der Unionsopposition vor: Für die militärische und zivile Ausweitung des deutschen Afghanistan-Einsatzes nach Kunduz habe das BMZ aus seinem Etat zehn Millionen Euro „beisteuern“ müssen. Der vorausgegangene Kabinettsbeschluss hatte vorgesehen, dass die Mittel hierfür zusätzlich bereitgestellt würden.

Nur eine Lappalie? Auf EU-Ebene ist diese Frage längst in ganz anderen Größenordnungen zum Thema geworden: Muss Geld für militärische Sicherheit zusätzlich aufgebracht werden – oder darf es aus den Entwicklungstöpfen abgeschöpft werden? „Es ist unvertretbar, wenn sich die Politikbereiche gegenseitig ‚in die Tasche greifen‘“, befand das BMZ in seinem neuen Diskussionspapier zur militärisch-entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit explizitem Bezug auf die EU. Neue Aufgaben bräuchten neues Geld und neue Finanzierungsinstrumente.

Laut Beschluss des Europäischen Rats von Ende 2003 waren Unterstützungsleistungen für den Aufbau innerafrikanischer Kapazitäten zur Friedenssicherung (*Peace Facility for Africa*) zu erbringen – gespeist aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), Erstaussstattung: 250 Millionen Euro. Damit gefördert werden sollen auch nicht-zivile Friedensmissionen in afrikanischen Ländern unter der Obhut der Afrikanischen Union. Zuvor, im Sommer 2003, war bereits der ECOWAS-Militäreinsatz in Liberia mit acht Millionen Euro EEF-Geld mitfinanziert worden; für Friedenseinsätze in Burundi und Elfenbeinküste wurden weitere 37,5 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Der deutsche Anteil am Europäischen Entwicklungsfonds beträgt 23,36 Prozent. Damit wurden aus dem BMZ-Etat rund 69 Millionen Euro für Maßnahmen zur Verfügung gestellt, die zumindest zum Teil militärischen Charakter haben. Nach den geltenden OECD/DAC-Melderichtlinien sind Militärhilfe oder militärische Ausrüstung auf die ODA-Quote nicht anrechenbar.

Dass es sinnvoll sein kann, krisenpräventive oder konflikteindämmende militärische Einsätze wie die in Afrika zu fördern, ist gar nicht die Frage. Doch klar müsse sein, befand das BMZ, dass die Gelder dafür zusätzlich bereitgestellt und nicht kurzerhand aus den Entwicklungsgelder-Etats entnommen werden. Alles andere schwäche die Leistungskraft der Entwicklungspolitik beim Wahrnehmen ihrer zentralen Aufgabe: nämlich die Armut zu bekämpfen und im Krisenfall nachhaltige Lösungen und nicht bloß Scheinlösungen herbeizuführen. Ein Argumentationsmuster, dem verbal das Gros der Grundsatzserklärungen der Bundesregierung folgt.

Was künftig zur Verbesserung der Sicherheit in Entwicklungsländern auf die ODA-Quote angerechnet werden darf und was nicht, ist inzwischen eingegrenzt worden. Im März 2004 hat sich der Entwicklungsausschuss der OECD einstimmig dafür ausgesprochen, dass künftig erlaubt sein sollen: 1. Gelder für Initiativen der Entwicklungsländer, mehr Transparenz bei den Verteidigungsausgaben zu schaffen, 2. Gelder zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Kontrolle bei der Reform von Sicherheitsangelegenheiten, sowie 3. Gelder zur Umsetzung von Gesetzen, die die Rekrutierung von Kindersoldaten verhindern sollen.

Das mag einer allzu großzügigen ODA-Anrechenbarkeit von militärischen Leistungen einen Riegel vorschieben. Doch abgeschlossen ist das Kapitel: „Wie militärisch wird die Entwicklungspolitik?“ damit nicht.

4.5. Entwicklungspolitik unter Militär-Kuratel?

Gerät die EU-Entwicklungspolitik unter die Kuratel der Sicherheitspolitik? Europa habe sowohl die Möglichkeit als auch die Aufgabe, eine Alternative zu einer zunehmend unilateral geprägten Weltordnung zu formulieren, erklären – als Teil des europäischen NRO-Netzwerks Eurostep – die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes anlässlich der diesjährigen Europawahl. Während den außenpolitischen Aufgaben der EU eine „militärische Dimension“ hinzugefügt werde, müsse Sicherheit als „menschliche Sicherheit“ verstanden werden, und das heiße auch: Sie dürfe nicht verkürzt werden auf strategische Interessen und militärische Reaktionen.

Die Autoren des diesjährigen Friedensgutachtens kommen derweil zu dem Schluss: Der Verfassungsentwurf der EU zeichne sich durch eine „militärpolitische Engführung“ aus. Sicherheit als soziale, ökonomische und rechtliche Entwicklungs herausforderung bleibe „unterbelichtet“. Die Kritik spart die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nicht aus. Die im vergangenen Jahr erlassenen Verteidigungspolitischen Richtlinien der Bundeswehr mit ihrer Fokussierung auf weltweite militärische Einsätze spiegelten eine „beflissene Anpassung“ an die Vorgaben der Allianz wider und entbehrten einer überzeugenden Bedarfsanalyse.

Ob Kanzler, Außenminister oder Verteidigungsminister – sie alle betonen indessen, dass der Einsatz militärischer Gewaltmittel stets nur die ultima ratio sein dürfe. Und das ist nicht bloß so dahergesagt. Vorbeugungs- und Befriedungsdiplomatie samt ihrer vielfältigen Druck-Instrumentarien sind allemal die bevorzugten Mittel deutscher Politik. Die Frage ist allein, ob sich die Wiederholungsfrequenz solcher ultima ratio nicht deutlich strecken ließe, gäbe es ein europäisches Zivilmacht-Konzept, das klarer und entschiedener auf Langzeitwirkung als auf Feuerwehrprävention setzt. Im Nicht-Militärischen.

Kurz-Fazit

Die Bereitstellung von Entwicklungsgeldern bleibt hinter den Aufwendungen für Rüstung und Militäreinsätze um den Faktor 6,5 bis 10 zurück. Das gilt auch für die deutschen Sondermittel zur Terrorbekämpfung. Eine transparente Verwendungs- und Wirkungsanalyse dieser Sondermittel gibt es nicht. Neue Einsparungen zehren den Zuwachs teilweise auf. Statt die Gelder für Entwicklungspolitik aufzustocken, gibt es – in der EU – Abflüsse zu nicht-zivilen, militärischen Zwecken.

5. Zivile Konfliktbearbeitung und militärische Befriedung – Doppelstrategie im Praxistest

„Militär kann Gewalt eindämmen oder zwangsweise beenden, Gewaltursachen abbauen kann es nicht. Krisenprävention ist deshalb in aller erster Linie eine zivile Herausforderung.“

Knapp und bündig steht es so in einem Vorläufer-Papier des Auswärtigen Amts (AA) zum Aktionsplan Zivile Krisenprävention, das vom April 2002 datiert und auf den 11. September 2001 ebenso Bezug nimmt wie auf den Bosnien- und den Kosovokrieg. Das Papier hält das Militär nicht außen vor, im Gegenteil. Ihm wird ausdrücklich die Qualität eines Präventionsinstruments zugebilligt – tauglich für den Einsatz allerdings nur dann, wenn keine andere Möglichkeit bleibt, Gewalt zu beenden oder ihren (Wieder-)Ausbruch zu verhindern. Solchem „akuten“ Krisenmanagement gegenüber gestellt wird „strukturelle“ Krisenprävention. Diese zielt auf Hilfe zur Selbsthilfe ab. Vorbeugen sei „sinnvoller und billiger, als Vertreibungen und Vernichtung abzuwarten, Gewalt durch Gegengewalt zu beenden und das Zerstörte wieder aufzubauen“.

Das AA-Papier beschreibt schlaglichtartig das Spannungsfeld, in dem sich die Bundesregierung mit ihrer neuen militärisch-zivilen Doppelstrategie seit dem Kosovo-Krieg bewegt und um deren Konturierung seither gerungen wird. Wie das Entwicklungsministerium dazu steht, machte dessen Leitung im April 2004 noch einmal klar: Die „modische Diskussion“, man könne allein durch den Einsatz von Militär und Polizei Stabilität schaffen, gehe an der Sache vorbei. Gleiches gelte allerdings für die Vorstellung, Entwicklungspolitik dürfe mit dem Militär keine Berührungspunkte haben. Da müssten sowohl das Militär wie die Friedensbewegung „umlernen“.

Fakt ist: Die Häufigkeit von Militär- und Bundeswehr-Einsätzen in einem *Out-of-area*-Umfeld, das dringend mit den zivilen Mitteln der Entwicklungspolitik bearbeitet werden soll, ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Deutsche Soldaten waren Anfang 2004 nicht nur in Afghanistan und auf dem Balkan (Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien) mit von der Partie, sondern auch in Georgien und – im Rahmen von *Enduring Freedom* – am Horn von Afrika und im Mittelmeer. Nach friedenssichernden Einsätzen in Afrika (Liberia, Sudan, Kongo) wird immer lauter gerufen, auch und gerade von Entwicklungspolitikern. Und sollte es zu einer deutschen Wiederaufbau-Beteiligung im Irak kommen, würde sie, auch wenn sie rein zivil wäre, in einem stark militärisch geprägten Umfeld stattfinden.

Zu Recht spricht eine im Januar 2004 erschienene Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zum Thema „Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen“ von neuen, sich dynamisch entwickelnden Beziehungen zwischen Entwicklungspolitik, Militär und nichtstaatlichen Hilfsorganisationen. Die Frage ist für die Entwicklungsexperten nicht, ob es diese geben darf, sondern allein: wie die ungleichen Akteure in der Praxis sinnvoll zusammenwirken können und wie ihre höchst unterschiedlichen Fähigkeiten einzusetzen sind.

Die Dominanzfrage im neuen und heiklen militärisch-zivilen Zweckverbund zu beantworten, ersparen sich die Autoren; sie ist auch heiß umstritten. Nichts gilt indessen als schädlicher für zivile Präventions-, Aufbau- und Befriedungsarbeit als von den Adressaten, den Menschen vor Ort, mit den Militärs respektive den „Helfern in Uniform“ in einen Topf geworfen zu werden. Da sind sich zumindest BMZ und Nichtregierungsorganisationen einig.

5.1. Bewährungsprobe in Afghanistan

Afghanistan – das Land steht ganz oben auf der Agenda, wenn es um die Erprobung des zivil-militärischen Macht-Mixes nach deutscher Rezeptur geht. Zwar schwand die traditionelle Distanz der deutschen Entwicklungspolitik zum Militär schon in den Balkan-Einsätzen mehr und mehr. Zum offensiv herausgestellten Schaustück dafür, dass man ein „rundes“ Konzept für den Umgang mit potenziell gewaltgeladenen Post-Konfliktsituationen habe, wurde erst Afghanistan.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive steht fest: Mit den ISAF-Soldaten ein Klima der Sicherheit zu schaffen, ist unerlässlich für den Wiederaufbau; der Wiederaufbau selber ist eine zivile Aufgabe. Das Entwicklungsministerium macht zugleich keinen Hehl daraus, dass es von den amerikanischen *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Afghanistan nichts hält. In den US-Teams übernehmen Militärs auch zivile Aufbauarbeit, statt sich auf das Geschäft der Sicherheitsgewähr für zivile Helfer zu beschränken, wie das die deutsche Politik, inklusive des Verteidigungsministeriums, für richtig hält.

Ein Versuchslabor unter Realbedingungen stellt hierfür seit Ende 2003 die deutsche zivil-militärische Zusammenarbeit in der Region Kunduz, im Nordosten des Landes, dar. Dabei war, zumindest für das BMZ, von vornherein klar: Das deutsche Militär sorgt für die Sicherheit, staatliche und nicht-staatliche Entwicklungshelfer sorgen für den Wiederaufbau – in klarer Arbeitsteilung und gleichberechtigt. So will es auch der Bundestagsbeschluss zum Kunduz-Einsatz. Eine weitere Bundeswehr-Außenstelle, Feisabad, ist beschlossene Sache. Doch Ende Juni erklärte das Entwicklungsministerium zwar: Staatliche Entwicklungshelfer auch dorthin zu entsenden, käme nur in Frage, wenn es zusätzliches Geld dafür gibt. Ein Wiederaufbauteam ohne zivile Komponente wäre allerdings nach eigener Definition keines mehr.

Dass im Zwei-Säulen-Modell die zivile Komponente der unproblematischere Imageträger ist, ist grundsätzlich anerkannt. Und nicht zufällig wurden als Erstes so genannte *Quick Impact*-Projekte in Angriff genommen – Aufbauarbeiten, bei denen schnell Verbesserungen der Infrastruktur sicht- und spürbar werden, so vor allem die Errichtung und Rehabilitierung von Schulen und Gesundheitszentren, die Wiederherstellung von Wasserversorgung und Straßen, die Unterstützung lokaler Initiativen beim Schaffen von Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Bundeswehr hält sich mit zivilen Aufbauaktivitäten zurück, um in der Bevölkerung den Eindruck nicht zu stören, Aufbau- und Entwicklungsarbeit finde zivil dominiert und neutral statt. Anfängliche Abgrenzungs- und Führungskompetenz-

Streitigkeiten zwischen staatlichen und nicht-staatlichen zivilen Helfern und militärischen Kräften gelten als weitgehend überwunden.

Wie allerdings eine spätere Überführung des Zwei-Säulen-Modells in ein rein ziviles Ein-Säulen-Modell vonstatten gehen soll, ist derzeit völlig unklar. Die größte Herausforderung vor Ort ist es, den ebenso profitablen wie entwicklungshemmenden Drogenanbau zu stoppen. Zum einen mit zivilen Mitteln, indem der Bevölkerung schnellstmöglich alternative Anbauprodukte nahe gebracht und andere Einkommenschancen eröffnet werden. Zum anderen, wenn nötig, durch militärisches Eingreifen – wofür allerdings die deutschen Soldaten weder zuständig noch politisch autorisiert sind. Die Bundeswehr ist in Kunduz im Frühjahr mit rund 240 Soldaten vertreten gewesen; projektierte Höchstzahl: 450. Die Zahl der zivilen Helfer wurde mit 33 angegeben.

Wie bei den finanziellen Aufwendungen für militärisches und ziviles Konfliktmanagement generell, sind auch in Kunduz die militärischen Kosten ungleich höher als das, was für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung steht. Die Kosten des militärischen Engagements sind für 2004 mit 62,6 Millionen Euro beziffert. Für die „Eröffnungsphase“ mit zivilen *Quick Impact*-Aufwendungen in Kunduz seit Ende 2003 nannte das BMZ im März 2004 nur einen Betrag von 1,4 Millionen Euro; für die bilaterale Zusammenarbeit in 2004 waren zehn Millionen Euro vorgesehen. Für Wiederaufbau-Maßnahmen in ganz Afghanistan stellt Deutschland jährlich 80 Millionen Euro bereit – 50 Millionen für BMZ-Projekte, 30 Millionen für AA-Projekte. Allein das erste halbe Jahr Bundeswehr-Einsatz in Afghanistan kostete nach Schätzungen des Verteidigungsministeriums bereits 340 Millionen Euro. Der Jahresbericht des Verteidigungsministeriums für 2003 weist für den ISAF-Einsatz Gesamtkosten von 383 Millionen Euro aus.

Aus dem Leitfaden für die Zusammenarbeit von Welthungerhilfe-Personal und bewaffneten Streitkräften in der Auslandsarbeit

„Das Engagement nationaler und multinationaler Streitkräfte im Kontext der humanitären Hilfe hat sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts erheblich ausgeweitet. Da humanitäre Hilfe traditionell von privaten, politisch unabhängigen humanitären Hilfsorganisationen geleistet wird, haben auch Berührungspunkte zwischen Nichtregierungsorganisationen und Streitkräften in den letzten Jahren zugenommen. Die Erfahrungen in Somalia, Bosnien, Kosovo oder Afghanistan haben gezeigt, dass die Verknüpfung von militärischen Zielen und humanitärer Hilfe, insbesondere in bewaffneten Konflikten, sehr problematisch ist“, heißt es im VENRO-Positionspapier: Streitkräfte als humanitäre Helfer? (2003)

In der Auslandsarbeit der Deutschen Welthungerhilfe (DWHH) gemachte Erfahrungen haben dies bestätigt. Darüber hinaus kommt es in der Projektarbeit vor Ort in vielen Ländern mehr oder weniger regelmäßig zu problematischen Kontakten mit international nicht anerkannten Milizen oder Kampftruppen der lokalen War Lords. Ausgangspunkt

für die Entscheidung, mit militärischen Kräften zusammenzuarbeiten, sind die ethischen Prinzipien unserer Arbeit. Der Verhaltenskodex der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (ICRC Code of Conduct) ist für die Arbeit der DWHH als humanitäre Hilfsorganisation bindend. Wesentlichen Elemente sind:

1. Der humanitäre Imperativ geht vor.
2. Hilfe wird unterschiedslos ohne Ansehen der Rasse, religiöser Überzeugungen oder Staatsangehörigkeit der Empfänger geleistet.
3. Hilfe wird grundsätzlich nicht zur Förderung einzelner politischer oder religiöser Standpunkte verwendet.
4. Wir sind bestrebt, nicht als Instrument staatlicher Politik zu agieren.

Eine zivilmilitärische Kooperation bei **Naturkatastrophen** ist weniger problematisch. Üblicherweise wird hier das Militär offiziell eingesetzt bzw. die Unterstützung angefragt. Auf Grund seiner logistischen und technischen Möglichkeiten kann Militär eine wichtige unterstützende Funktion für die humanitäre Hilfe übernehmen, zum Beispiel durch die Bereitstellung von Transportmitteln, Rettungsgeräten, Aufklärung, Know-how etc.

Demgegenüber stellt sich die Zusammenarbeit in **Konflikt- und politischen Krisensituationen** problematisch dar. Für die Wahrung der Unparteilichkeit der DWHH als Hilfsorganisation ist eine transparente und strikte Trennung der Rollen und Aufgaben von Hilfsorganisationen und militärischen Streitkräften absolut notwendig. Nur dadurch kann eine allgemeine Akzeptanz bei der lokalen Bevölkerung und den Konfliktparteien aufgebaut werden. Sie ist eine wichtige Voraussetzung für den Zugang zu den Bedürftigen und macht Hilfeleistungen erst möglich.

Die Zusammenarbeit mit militärischen Streitkräften sollte generell nur in Erwägung gezogen werden, wenn

- wegen eines lokalen Konflikts Hilfslieferungen nicht durchgeführt werden können und unmittelbare Gefahr für das Überleben von zivilen Opfern in großem Ausmaß besteht;
- keine Bedingungen geschaffen werden können, die es der Not leidenden zivilen Bevölkerung ermöglichen, ihr eigenes Überleben zu sichern;
- das Leben unseres Personals signifikant gefährdet ist;
- die Not leidende Bevölkerung eine Zusammenarbeit der DWHH mit Militärkräften als nicht problematisch ansieht;
- das Risiko, zukünftige längerfristige Rehabilitations- und Entwicklungsmaßnahmen durch die jetzige Zusammenarbeit mit Militärkräften zu gefährden, gering ist;
- die Zusammenarbeit unsere Kritikfähigkeit am Verhalten der Militärs in der Öffentlichkeit nicht einschränkt.

In den Ausnahmefällen, in denen sich die DWHH für eine direkte Zusammenarbeit mit militärischen Kräften entscheidet, gilt: Die DWHH kooperiert mit militärischen Streitkräften nur in Bereichen, die direkt den Schutz und das Überleben von zivilen Opfern sicherstellen. Diese umfassen die Bereitstellung von Hilfsgütern und -Leistungen, den Wiederaufbau von Basisinfrastruktur, die Evakuierung ziviler Opfer. Die DWHH sammelt keine Informationen im Auftrag von Militärkräften oder einer Konfliktpartei.

Der zunehmenden Tendenz, die Zivilbevölkerung strategisch in kriegerische Auseinandersetzungen mit einzubeziehen (Liberia, Sierra Leone, Kongo, Somalia, Angola usw.), muss entgegen gewirkt werden. Humanitäre Hilfsorganisationen dürfen nicht damit fortfahren, als „Feigenblätter“ einer fehlenden Verantwortung der internationalen Gemeinschaft zu fungieren. Bewaffnete Eskorten sollten niemals in Anspruch genommen werden, ohne die Art der damit verbundenen humanitären Aktivität, den Verlust der humanitären Unparteilichkeit sowie das damit erhöhte Sicherheitsrisiko für das Personal zu hinterfragen.

5.2. Hilfe zur Selbsthilfe: Afrika

Einen ganz anderen Typus als Afghanistan stellt im deutschen Präventions- und Konflikt-„Instrumentenkasten“ das Engagement im Rahmen des G-8-Aktionsplans für Afrika dar. Eines seiner Vorzeigeprojekte: die Förderung des *Kofi Annan International Peacekeeping Centre* in Accra/Ghana. Nicht Erprobung der eigenen zivil-militärischen Fähigkeiten steht hier im Vordergrund. Die Aufgabe, der sich BMZ, Auswärtiges Amt und Verteidigungsministerium gemeinsam stellen, lautet, anderen solche Fähigkeiten beizubringen. Grund: Der afrikanische Kontinent müsse schnellstmöglich in die Lage versetzt werden, seine zahlreichen Konflikte selber zu regeln. Militärische Intervention im Einzelfall nicht ausgeschlossen – aber eben nur als ultima ratio. Dass die Fähigkeit zur Selbstbefriedung noch längst nicht ausreichend entwickelt ist, zeigte zuletzt das Beispiel Sudan.

Stärker als im Kosovo oder in Afghanistan verfolgt Deutschland in Afrika eine Politik der Prävention und nicht der „nachsorgenden Vorsorge“ – durch armutsorientierte wie durch direkt konfliktmindernde Arbeit. Die G-8-Afrikabeauftragte der Bundesregierung und Staatssekretärin im BMZ, Uschi Eid, hofft dabei, dass der Reformwillen, den sie in der innerafrikanischen NEPAD-Initiative zum Ausdruck kommen sieht, hilfreich ist. Erklärte BMZ-Absicht ist es, die Afrika-Arbeit bilateral wie multilateral zu verstärken. Stabilität und Sicherheit in Afrika liege im deutschen Interesse, hieß es im Kanzleramt im Januar 2004 anlässlich der Reise des Kanzlers dorthin. Eine deutliche Aufstockung der Mittel folgte daraus bislang allerdings nicht. Aus BMZ-Mitteln fließen rund eine Milliarde Euro jährlich nach Afrika, etwa ein Drittel der Gesamtmittel – ein Betrag der hoch erscheinen mag, aber nicht ausreicht und weniger ist, als allein die derzeitigen Bundeswehr-Ausländereinsätze kosten (1,35 Milliarden). Für gezielt konfliktpräventive Arbeit eingesetzt werden 15 Millionen Euro; 60 Millionen fließen in die Europäische Friedensfazilität für Afrika.

5.3. Hilfloose Helfer: Kosovo

Ganz anders im Kosovo. Gezieltes krisenpräventives Engagement setzte hier erst nach vorausgegangenem Bombenkrieg ein – im Rahmen des Balkan-Stabilitätspakts. Geführt wurde er, 1999, mit menschenrechtlicher Begründung. Aber ohne klare Ausstiegs-Strategie. Das entwicklungspolitische Engagement hat unter der bis heute gültigen, eine klare politische Perspektive offen lassenden Formel „Standards vor Status“ ebenso zu leiden wie das Militär. Sie besagt: Erst wenn demokratische Standards im Kosovo verwirklicht sind, kann die politische Statusfrage der südserbischen Provinz gelöst werden. Die Spannungen zwischen der kosovo-albanischen und der serbischen Volksgruppe im Kosovo halten derweil an. Ein Abzug der KFOR-Truppen würde zum sofortigen Wiederausbruch von Kampfhandlungen führen, wie die Unruhen im März 2004 deutlich machten – mit neuen ethnischen Vertreibungen, nun vor allem von Serben.

Die „nachsorgende Vorsorge“ der Entwicklungszusammenarbeit – Infrastruktur, Arbeitsförderung, Verwaltungsaufbau – kommt zwar selbst unter solchen Bedingungen voran, aber mühselig. Sie bleibt verheddert einmal in ihrem eigenen Widerspruch (nach-sorgende Vorsorge), zum anderen in dem lähmenden Zielkonflikt, dass es ohne Sicherheit und Stabilität keine politische Perspektive – und ohne politische Perspektive keine Sicherheit und Stabilität für das Kosovo gibt.

Als ein trotz hohen Risikos geglücktes gewaltpräventives Krisenmanagement – mit vorwiegend diplomatischen Mitteln, aber zugleich starker militärischer Drohkulisse – kann die Bundesregierung dagegen die Abwendung eines selbstzerstörerischen Bürgerkriegs in Mazedonien betrachten. Jedenfalls im Nachhinein; Erfolg hat immer Recht. Für den Balkan-Stabilitätspakt insgesamt hat die internationale Gemeinschaft bislang rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung gestellt.

5.4. Zivile Intervention als letzte Chance: Irak

Eine Verweigerung, sich im Irak zu engagieren, kann es nicht geben. Die USA haben zwar den Bomben-Krieg, aber keinen Frieden gewonnen. Demokratie mit vorgehaltener Waffe funktioniert nicht; die Terrorgefahr ist größer denn je. Und gerade die Europäische Union und mit ihr Deutschland können es sich nicht leisten, die innerirakische Entwicklung zu ignorieren; Nahost ist Europas Nachbarregion.

Zugleich kann Washington militärische wie zivile Unterstützung von der internationalen Gemeinschaft, die diesen völkerrechtswidrigen Krieg nicht gewollt hat, nicht erwarten. Jedenfalls solange nicht, solange die USA die Vereinten Nationen bloß als „Subunternehmer“ eigener Machtansprüche ansehen. Gleiches gilt für den Umgang Washingtons mit der irakischen Übergangsregierung.

Dem Irak aus der ebenso desaströsen wie bedrohlichen Situation heraus helfen kann nur eine eindeutig als zivile Intervention identifizierbare Unterstützung. Nur sie hat – nach dem offensichtlichen Versagen der amerikanischen Herangehensweise – Aussicht darauf, im Land

anerkannt und nicht als bloße Variante amerikanischer Besetzung und ihres „Befreiungsmodells“ abgelehnt zu werden – ob es nun um handfesten Wiederaufbau, um Mithilfe beim Aufbau irakischer Sicherheitskräfte oder bei der Schaffung funktionierender Verwaltungsstrukturen geht. So undankbar war zivil dominiertes Engagement selten – und so alternativlos notwendig auch nicht.

Kurz-Fazit

Militärische „Befriedung“ im Vorhinein (Kosovo, Afghanistan) bringt die Entwicklungspolitik in die undankbare Rolle „nachsorgender Vorsorge“ – und das, obwohl sie im deutschen Zivilmacht-Konzept eigentlich eine vorrangige Rolle haben soll. Im Norden Afghanistans wird derzeit versucht, beides parallel zu führen. Ob das gelingt, ist fraglich. Eine gezielt betriebene echte Präventionspolitik in Krisenregionen gibt es derzeit am ehesten in Afrika. Ob ihre Mittelausstattung zu Erfolgen führen kann, wird sich erst mittelfristig herausstellen.

6. Die Verlierer der Terrorabwehr

Pakistan war der Anfang. Praktisch über Nacht konnten Ende 2001 dem bis dahin als wenig vertrauens- und förderungswürdig eingeschätzten Land IWF-Beistandskredite gewährt, Schulden erlassen, Hilfszusagen gemacht werden – als Dank für seine Kooperationsbereitschaft im Afghanistan-Krieg. Auch die Nachbarn Tadschikistan und Usbekistan wurden belohnt; der Stützpunkt der Bundeswehr für ihren Afghanistan-Einsatz liegt im usbekischen Termez.

Die schnell gewährte Hilfe war vom Wunsch nach schneller Terrorabwehr geleitet, durch Zerschlagen des Al-Kaida-freundlichen Taliban-Regimes. Doch hinter solch repressiver Abwehr steht ein eng gefasster Sicherheitsbegriff. Das Entwicklungsministerium wirbt derweil für ein umfassenderes Verständnis von Sicherheit, die so genannte „menschliche Sicherheit“. Bereits vor zehn Jahren war Begriff vom UN-Entwicklungsprogramm in die Diskussion gebracht worden. Bedrohung durch Terroristen, darauf macht das BMZ aufmerksam, spielt in weiten Teilen der Welt im Bewusstsein der Menschen so gut wie keine Rolle. Ganz oben auf der Sicherheitsagenda steht anderes: Bekämpfung von Hunger und Krankheit, Schutz gegen Umweltzerstörung, ökonomisches Auskommen, Vermeidung regionaler Gewaltkonflikte, von Unterdrückung und Vertreibung. Und auch der in der deutschen Diskussion verbreitete Begriff der „Erweiterten Sicherheit“ meint mehr als bloß unmittelbare Gefahrenabwehr, nämlich wirtschaftliche Stabilität, soziale Gerechtigkeit und den Schutz der Menschenrechte.

6.1. Alte und neue Verteilungs-Schieflagen

Entwicklungshilfe für „Frontstaaten“ und „sensitive“ islamische Staaten sei per se noch nicht zu kritisieren, befanden bereits Anfang 2002 Mitarbeiter der Deutschen Welthungerhilfe (Uli Post/Hans-Joachim Preuß in: E+Z, 1/2002). Aber sie machten auch darauf aufmerksam: Wenn nicht gleichzeitig das Gesamtvolumen der Entwicklungsgelder erhöht wird, sinken die

Mittel für die Unterstützung anderer, nicht im Mittelpunkt öffentlicher Ängste stehender Entwicklungsländer.

Der OECD/DAC-Bericht für 2003 stellt zudem heraus: Die ärmsten Länder erhalten heute nicht mehr Entwicklungsgelder als vor zehn Jahren. Die ländliche Entwicklung und Grundbildung – beides vordringliche Aufgaben klassischer Entwicklungsarbeit – würden vernachlässigt. Gleichzeitig steige der Anteil der Nothilfe an den verausgabten Mitteln, eine Hilfe, die auf Konflikte und Katastrophen bloß reagiert und nicht präventiv wirkt, so notwendig sie auch ist.

Bereits für das Jahr 2002 prognostizierte die Weltbank zehn Millionen Menschen zusätzlich, die infolge ökonomischer Verwerfungen nach dem 11. September 2001 unter die Armutsschwelle rutschen würden. Die Ursachen: verteuertes Öl, sinkende Kurse im Warenterminhandel, Einbußen im Tourismus-Geschäft und so weiter. Betroffen sind heute auch Länder, von denen man annahm, dass sie als Nutznießer der groß angelegten Entschuldungsinitiative fortan eine nachhaltige Entwicklung selber würden sicherstellen können. Ein neuerlicher Anstieg des Ölpreises infolge von Terrorakten und weiterer Konflikteskalation in Irak und Saudi-Arabien hätte verheerende Auswirkungen auf viele Entwicklungsländer.

6.2. Menschenrechtsschutz in der Defensive

Stark in die Defensive gerieten seit dem 11. September 2001 die Menschenrechtspolitik und der Menschenrechtsschutz. Und das nicht nur wegen der Rechtsbeugungen und den schweren Menschenrechtsverletzungen der USA im Gefangenenlager Guantanamo (Kuba), dem irakischen Gefängnis Abu Graibh und anderswo, die die moralische Glaubwürdigkeit des Westens schwer beschädigen und so dem Terrorismus in die Hände arbeiten. In aller Welt nutzen Staaten den Antiterrorkrieg als Vorwand, repressive Gesetze zu erlassen und gegen politische Gegner vorzugehen, bilanzierte wiederholt Amnesty International, zuletzt im Jahresbericht 2004. „Schwere Zeiten“ für die Menschenrechte beklagte Ende 2003 auch das Deutsche Institut für Menschenrechte, dessen Gründung der Bundestag im Jahr 2000 beschlossen hatte – zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte. Im Zeichen der Terrorismus-Bekämpfung und neuer Sicherheitspolitiken sei weltweit ein *backlash* zu beobachten. Auch die Asyl- und Einwanderungspolitik – nicht zuletzt die deutsche – entwickle sich unter der Prämisse der Sicherheitspolitik zur „Abschottung nach außen“. Der frühere Bundesinnenminister und UN-Sonderberichterstatter zum Sudan, Gerhart Baum, konstatierte einen „globalen Klimawandel zu Ungunsten der Menschenrechte“. Menschenrechtsverteidiger sehen sich in vielen Ländern Diffamierungen und Repressionen ausgesetzt.

Schon früher hatte das Außenministerium vor der Erosion der Menschenrechte unterm Deckmantel der Terrorismusbekämpfung gewarnt; einen „Antiterror-Rabatt“, so der Minister, dürfe es nicht geben. Was allerdings quer lag zu einer Bemerkung des Kanzlers. Er hatte mit Blick auf die Menschenrechtspolitik Russlands in Tschetschenien erklärt: Angesichts des Kampfs gegen den Terrorismus sei über eine Neubewertung nachzudenken.

Amnesty International forderte die Bundesregierung auf, ihre Menschenrechtspolitik „auf die Höhe ihrer Absichtserklärungen zu bringen“.

Kurzfasit

Terror und Terrorabwehr müssen gerade die ärmsten Entwicklungsländer mit einem hohen Preis bezahlen. Die Hauptaufgabe von Entwicklungspolitik, nämlich die Armut und besonders die extreme Armut zu bekämpfen, ist noch aufwändiger und noch unabweislicher geworden. Menschenrechtsfragen treten zurück hinter Sicherheitsfragen.

7. Fallstricke entwicklungspolitischer Vorwärtsstrategie

7.1. Alles in einen Topf?

Das „überwölbende Ziel“ der entwicklungspolitischen Arbeit ist die Armutsbekämpfung, lautet ein häufig verwendeter BMZ-Ausdruck. Indem gegen Armut und Ungleichheit angegangen wird, werde auch dem Terrorismus begegnet. In vielen politischen Verlautbarungen nicht nur des BMZ wird eine Verbindung zwischen weniger Armut und Terrorvorbeugung hergestellt: Globale Sicherheit sei ohne globale Gerechtigkeit nicht zu erlangen, lautet eine gängige Formel, die sich auch Kanzler Schröder zu Eigen gemacht hat. Und UN-Generalsekretär Kofi Annan war nach dem 11. September zu der Gleichung gekommen: Der Kampf gegen die Armut ist so wichtig wie der Kampf gegen den Terror.

Entwicklungspolitik sei „die kostengünstigste Sicherheitspolitik“ heißt es im BMZ außerdem. Das mag sogar stimmen. Doch wirklich ermittelt ist es bis heute nicht. Und alles als Terrorbekämpfung anzusehen würde der praktischen entwicklungspolitischen Arbeit am Ende so wenig dienen wie alles zur Armutsbekämpfung zu erklären. Im weiten Spektrum von Terroreindämmung, Krisenprävention und zielgerichteter Armutsbekämpfung, muss letztere klar erkennbar die zentrale Aufgabe bleiben. Ungenügend bestimmt ist bis jetzt, wo die Grenzen zwischen vorwiegend armutsorientierter und vorwiegend sicherheitsrelevanter Entwicklungsarbeit verlaufen. Das gilt umso mehr, als es zwischen Krisen-/Terrorprävention und Armutsbekämpfung teils große gemeinsame Schnittmengen gibt – etwa beim Thema *good governance*.

Eine regelmäßige Evaluierung sämtlicher Maßnahmen der Bundesregierung auf dem Feld der Krisenprävention fordert immerhin jetzt der neue Aktionsplan Zivile Krisenprävention. Ein spezielles, bei der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) angesiedeltes „Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ hat die Aufgabe, „den Zusammenhang von Entwicklungszusammenarbeit und Konflikten bewusst zu machen und das Potenzial in diesem Bereich zu stärken“, wie es in einem Grundsatzpapier heißt.

Nicht sichergestellt ist schließlich bis heute, dass vorwiegend der Terrorprävention dienende Entwicklungsarbeit nicht finanziell zu Lasten ihrer Hauptaufgabe: eben der Armutsbekämpfung geht. Glatt verdoppelt wurde etwa die deutsche Entwicklungshilfe für Kenia (50 Millionen Euro auf zwei Jahre). Das Land zählt nicht zu den ärmsten des

Kontinents, im Gegenteil. Aber es habe sich, so Bundeskanzler Schröder bei seinem Besuch dort, besondere Verdienste im Kampf gegen den Terrorismus erworben; deutscher und kenianischer Geheimdienst sollen verstärkt zusammenarbeiten. Bevorzugung im Interesse der Armutsbekämpfung?

7.2. Das *Task-Force*-Denkmuster

„Krisenprävention soll vorrangig ziviler Natur sein und möglichst lange vor dem Ausbruch von Gewalt ansetzen“, fordert der neue Aktionsplan der Bundesregierung. Sie habe dann besondere Erfolgsaussichten, wenn sie sich „zielorientiert sowohl auf Kriegsursachen als auch auf die Prozesse und Akteure der Gewalteskalation bezieht“.

Aber folgt dem die Politik? Eine alte Erfahrung nicht-staatlicher Hilfsorganisationen ist: Spendengelder für humanitäre Interventionen fließen desto üppiger, je größer die Not schon ist, je unabweisbarer massive „Feuerwehreinsätze“ geworden sind. Und dieses *Task-Force*-Denkmuster ist nicht nur in der Öffentlichkeit verbreitet, es ist auch in der Politik zu Hause. Die Außen- und Sicherheitspolitik steht unter andersartigem Handlungsdruck als die Entwicklungspolitik. Erstere sieht sich unter dem Zwang, durch rasches Handeln unter Beweis zu stellen, dass ihr Regelwerk nicht beschädigt ist; Repression ist schneller und medienwirksamer als die entwicklungspolitischen Leitgrößen Kooperation und Einbindung es je sein können.

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien der Bundeswehr sind beredter Ausdruck dessen: Die Fähigkeit heranzubilden, wo immer auf der Welt mit einer hochflexiblen militärischen Eingreiftruppe die Feuerwehrolle übernehmen zu können, erscheint wichtiger (und letztlich effektiver), als sensible Krisenseismographen zu entwickeln, um zu einem möglichst frühen Zeitpunkt konfliktverhindernd eingreifen zu können. Mit zivilen Mitteln. Aus demselben Grund gerät Entwicklungspolitik so leicht in die undankbare Rolle der „nachsorgenden Vorsorge“ – und in die Gefahr, für rein politische Zwecke instrumentalisiert zu werden.

7.3. Das Wahrnehmungs-Loch

Gelungene zivile Krisenprävention hat einen Schönheitsfehler: Man sieht sie nicht.

Das wäre kein Problem, wenn sie nicht Geld kosten würde, von dem am Ende niemand so recht weiß, ob man es sich nicht auch hätte sparen können. Dessen Verwendung aber sehr wirkungsvoll in Erscheinung tritt, wenn deutsche Soldaten *out of area* mit der Waffe in der Hand für Ordnung sorgen und – *in support of the mission* – vielleicht noch mit CIMIC-Projekten auf sich aufmerksam machen: Aufbau und Leitung von Flüchtlingslagern (Kosovo, Mazedonien), Schulhausbau, Brunnenbau, Polizeiunterstützung.

Der Erfolg von möglichst frühem – und gerade deshalb erfolgreichem – präventiven Handeln ist schwer zu belegen, auch weil es am Instrumentarium dafür fehlt. Und entsprechend schwer ist sein guter Sinn einer breiteren Öffentlichkeit zu vermitteln. So schließt sich der

Kreis zum „*Task-Force*-Denken“: Auf krasse Fälle von Konfliktverschärfungen zu reagieren, leuchtet viel unmittelbarer ein als das beharrliche und leise Arbeiten an ihrer Vermeidung. Eine Tatsache, der sich Politik unterwerfen kann (und das auch tut), der sie sich nicht unterwerfen muss.

Kurz-Fazit

In der komplexen Gemengelage von Terrorbekämpfung, Krisenprävention und Armutsbekämpfung ist nicht klar genug erkennbar, welche Maßnahmen wozu dienen. Militärische und/oder zivile „Feuerwehractionen“ genießen höhere mediale und politische Aufmerksamkeit als „leisere“, aber deshalb nicht wirkungslose Präventionspolitik – zum Schaden der unbedingt notwendigen langfristigen Entwicklungsarbeit und der, auch finanziellen, Aufwertung der Entwicklungspolitik generell.

8. Kommentar Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes: Politischer Wille gefragt

Den Worten müssen Taten folgen!

Die Welt schaut auf den Irak. Trotz massiver militärischer Intervention eskaliert die Gewalt. Das Land kommt nicht zur Ruhe. Nirgendwo tritt derzeit klarer zutage, dass eine Anti-Terror- und Friedenspolitik, die hauptsächlich auf militärische Überlegenheit setzt, nicht zum Erfolg führt – im Gegenteil.

Deutschland hält sich zugute, im Einsatz gegen Terror und gewaltsame Auseinandersetzungen zivile Mittel obenan zu stellen. Neben der Außen- gilt die Entwicklungspolitik als wichtiges Instrument der Krisenvorbeugung und Krisenbewältigung. Die Erwartungen an die Entwicklungspolitik sind deutlich gestiegen.

Indessen zeigt schon die Mittelausstattung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, dass die Politik ihren eigenen Absichtserklärungen nicht folgt. Der Entwicklungsetat stagniert seit Jahren auf niedrigem Niveau; die Gesamtleistungen der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) steigen nur stockend und bleiben weit hinter allen selbst gesteckten Zielen zurück. Der Einsatz der nach dem 11. September 2001 eigens mobilisierten Anti-Terror-Gelder zeigt zudem: Hauptbegünstigter ist das Militär. Dies spricht der Absicht Hohn, mit entwicklungspolitischen Mitteln stärkere sicherheitspolitische Akzente zu setzen.

Wir behaupten nicht, Entwicklungspolitik könne direkte Terrorbekämpfung leisten. Militärische Gewaltprävention hat in einem schlüssigen friedenspolitischen Gesamtkonzept eine wichtige Stellung. Wenn aber Entwicklungszusammenarbeit mit ihren Mitteln vermehrt zu globaler Sicherheit beitragen soll, dann muss dies strukturell wie finanziell sichtbar werden. Gelder, die der direkten Terrorbekämpfung dienen sollen, müssen zusätzlich bereit gestellt werden. Entwicklungspolitische Maßnahmen, die auch sicherheitspolitische Ziele anstreben, dürfen nicht anderen Arbeitsbereichen wie zum Beispiel

der Armutsbekämpfung entzogen werden. Doch dem wird, wie gezeigt wurde, nicht durchweg entsprochen.

Wir vertreten hier die Auffassung, dass globale Sicherheit nur dann nachhaltig erreicht werden kann, wenn ökonomische und soziale Ungleichheiten zwischen Nord und Süd und in den Entwicklungsländern selbst abgebaut werden. Militärgewalt leistet dies nicht. Einen Beitrag leisten kann militärisches Engagement nur dann, wenn es integriert wird in ein sicherheitspolitisches Konzept, das vorrangig auf zivile Konfliktbearbeitung und Entwicklungsarbeit baut, und wenn dieses Konzept auch konsequent umgesetzt wird. Der Bewährungsfall dafür ist derzeit das deutsche Engagement in Afghanistan.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes erwarten von der Bundesregierung:

- **dass sie die Kohärenz krisenpräventiven Handelns erhöht.** Eine zwischen Auswärtigem Amt, BMZ, Innen- und Verteidigungsministerium abgestimmte Strategie für Krisenprävention – wie sie beispielsweise für Afghanistan erstmals vorgelegt wurde – muss unbedingt für andere Krisenherde erarbeitet werden. Eine mögliche Option wäre die Schaffung eines Bundesbeauftragten für diese politische Aufgabe. Dies wäre ein Signal, dass die Bundesregierung ihrem Bemühen um Kohärenz wirklich einen hohen Stellenwert beimisst.
- **dass sie die klare Aufgabenteilung und Rollentrennung von Militär und Hilfsorganisationen in Konfliktsituationen durchgängig beachtet.** Eine unklare Gemengelage zwischen Entwicklungs- und Verteidigungspolitik darf weder praktisch noch finanziell entstehen. Komplementarität statt Konkurrenz, Kohärenz statt Zielkonflikten, Subsidiarität statt Primat des Militärischen sind gefragt. Der Grundsatz der Unparteilichkeit humanitärer Hilfe steht nicht zur Disposition.
- **dass sie den politischen Willen erkennen lässt, zusätzliche Mittel für Terrorbekämpfung und Krisenprävention bereitzustellen.** Nach dem 11. September gelang es innerhalb kurzer Zeit, erhebliche Mittel für die meist militärisch ausgerichtete Terrorbekämpfung zu mobilisieren. Das muss, im wohl verstandenen Eigeninteresse, auch für die langfristige Entwicklungszusammenarbeit gelten. Dazu gehört, die eigenen Ziele in der Armutsbekämpfung – das Erreichen der Millenniumentwicklungsziele und der Ziele des Aktionsprogramms 2015 – forciert als bisher anzugehen. Am Haushalt das BMZ macht sich dies noch viel zu wenig bemerkbar.

Es wird viel geredet und geschrieben in der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. Die Empfehlungen für die Umsetzung der hier vertretenen Forderungen sind auch in den beteiligten Ministerien bekannt. Den Worten müssen Taten folgen!

9. Literaturhinweise

- Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, hrg. v. Bundesregierung, Berlin 2004 (www.auswaertiges-amt.de/aktionsplan)
- Armutsbekämpfung und Krisenprävention – Wie lässt sich Armutsbekämpfung konfliktsensitiver gestalten?, hrg. v. VENRO, Bonn/Berlin 2003
- BMZ-Diskurs: Zum Verhältnis von entwicklungspolitischen und militärischen Antworten auf neue sicherheitspolitische Fragen, Bonn 2004
- BMZ-Spezial: Auf dem Weg zur Halbierung der Armut - 2. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015, Bonn 2004
- BMZ-Spezial: Die Herausforderungen des Terrorismus – Konsequenzen für die Entwicklungspolitik, Bonn 2001
- Tobias Deibel/Volker Matthies, Krisenprävention – mehr Fragen als Antworten? Eine Zwischenbilanz zur deutschen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik, in: E+Z, 9/2000, S. 250-253
- Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007, BMZ/Bonn 2004
- Friedensgutachten 2004 der Friedensforschungsinstitute INEF, FEST, IFSH, HSFK und BICC, Münster 2004
- Stephan Klingebiel/Katja Roehder, Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen - Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, DIE/Bonn 2004
- OECD/DAC (2001), The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict, Paris
- OECD/DAC (2003), Queries and Food for Thought on ODA Related to Conflict, Peace-Building and Security, DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation, Paris
- Plattform Zivile Konfliktbearbeitung (Hg.). Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung. Eine Bestandsaufnahme, Wahlenau 2003 (www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file285.pdf)
- Uli Post, Hans-Joachim A. Preuß, Eine andere Entwicklungspolitik? Bekämpfung des Terrors und Bekämpfung von Hunger und Armut, in: E+Z, 1/2002, Seite 13-15
- Social Watch Deutschland – Report 2004, In Angst und Not. Bedrohungen menschlicher Sicherheit, 2004
- Toralf Staud, „Die Leiden der Heidi W. – Entwicklungshilfe als Waffe im Kampf gegen Terror?“, in: *Die Zeit*, 30/2003
- VENRO-Positionspapier. Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der Humanitären Hilfe, Mai 2003
- Interview mit Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul: „Es darf keine Vermischung der Finanzen geben“, in: E+Z 04/2004, S. 144-147

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ATP	Anti-Terror-Programm der Bundesregierung
BICC	Bonn International Center for Conversion
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
CIMIC	Zivil-militärische Zusammenarbeit (Civil-Military Cooperation)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
ECOWAS	Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States)
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EUROSTEP	Europäisches entwicklungspolitisches Netzwerk (European Solidarity Towards Equal Participation of People)
FEST	Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden/Universität Duisburg
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ISAF	Internationale Schutztruppe für Afghanistan (International Security Assistance Force)
KFOR	Nato-Friedenstruppe für Kosovo (Kosovo Force)
NEPAD	Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (New Partnership for Africa's Development)
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD/DAC	OECD-Ausschuss für Entwicklungshilfe (Development Assistance Committee)

ODA	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance)
PRT	Regionales Wiederaufbauteam/Afghanistan (Provincial Reconstruction Team)
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
tdh	terre des hommes
VENRO	Verband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organisation)
ZFD	Ziviler Friedensdienst
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

Deutsche Welthungerhilfe e.V.
Friedrich-Ebert-Str. 1, 53173 Bonn
Tel.: (02 28) 22 88 - 0, Fax: (02 28) 22 88 - 333
e-mail: info@welthungerhilfe.de
Internet: www.welthungerhilfe.de

terre des hommes Deutschland e.V.
Ruppenkampstr. 11a, 49084 Osnabrück
Tel.: (05 41) 71 01 - 0, Fax: (05 41) 70 72 33
e-mail: info@tdh.de
Internet: www.tdh.de