

# Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik 2012

**Eine kritische Bestandsaufnahme der  
deutschen Entwicklungszusammenarbeit**

**Wohin steuert die Entwicklungspolitik?**

**Die Suche nach neuen  
Konzepten und Partnerschaften**

**Kurzfassung**

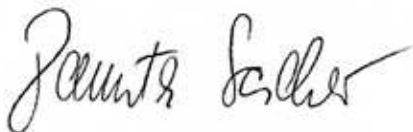
In diesem Jahr veröffentlichen Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland den 20. Bericht „Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik“. Dieser jährliche Bericht erscheint seit 1993 und versteht sich als kritische Analyse der Entwicklungspolitik der Bundesregierung.

In diesem Jahr wird er erstmals in zwei Teilen erscheinen. Da die Publikation sich als OECD-DAC-Schattenbericht zur offiziell deklarierten deutschen Entwicklungspolitik versteht, wurde die mit diesem Berichtsteil vorgelegte Analyse der **qualitativen Aspekte** deutscher öffentlicher Leistungen stärker in die Nähe der Veröffentlichung der DAC-Zahlen im April 2012 gerückt. Die Analyse der **quantitativen Aspekte** erfolgt weiterhin im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Bundeshaushalts im Herbst 2012 in einem separaten Berichtsteil.

Der vorliegende Bericht versteht sich zudem als inhaltliche Fortführung des letztjährigen, der sich mit den Wirkungen deutscher Entwicklungspolitik befasste. Die im 4. Hochrangigen Forum zur besseren Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit begründete „Busan-Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit“ bezieht erstmals Schwellenländer wie China und Indien sowie in stärkerem Maße den Privatsektor ein. Daher stehen – ausgehend von der Frage „Wohin steuert die Entwicklungspolitik?“ – der Überblick und die Analyse neuer entwicklungspolitischer Konzepte der Bundesregierung im diesjährigen Fokus. Entwicklungspolitische Neuausrichtungen, Bestrebungen zum Aufbau von Partnerschaften und nationale wie auch internationale Schwerpunktsetzungen werden skizziert und bewertet.

Aus den wesentlichen Schlussfolgerungen leiten sich entwicklungspolitische Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung ab – insbesondere hinsichtlich der im Juni des Jahres anstehenden UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro. Diese Handlungsempfehlungen schließen an die Diskussion um alternative Messgrößen für Wachstum jenseits des Bruttoinlandsproduktes als dominierender Größe für Wohlstand und Fortschritt an.

Bonn / Osnabrück, im März 2012



Danuta Sacher  
Vorstandsvorsitzende  
terre des hommes Deutschland e.V.

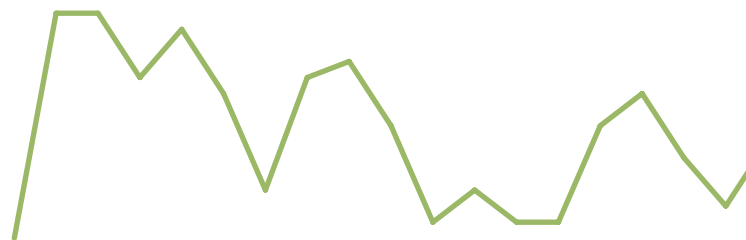


Dr. Wolfgang Jamann  
Generalsekretär  
Vorstandsvorsitzender der Welthungerhilfe

Die vorliegende „Kurzfassung Print“ enthält die wichtigsten Highlights des diesjährigen Berichts auf einen Blick sowie die Empfehlungen und politischen Forderungen der Herausgeber Welthungerhilfe und terre des hommes.

## Auf einen Blick

- **Veränderte Rahmenbedingungen der Entwicklungspolitik.** Eine Reihe ökonomischer, sozialer und ökologischer „Megatrends“ beeinflussen die weltweite Bekämpfung von Armut und Hunger nachhaltig. Dazu zählen unter anderem:
  - Tiefgreifende Verschiebungen in den ökonomischen und politischen Kräfteverhältnissen der Staaten
  - Die zunehmende (ökonomische) Ausdifferenzierung der Länder des Südens
  - Wachsende soziale Disparitäten innerhalb vieler Länder
  - Verschärfte ökologische Risiken
- **Ambivalente Beurteilung der „Busan-Partnerschaft“.** Das 4. Hochrangige Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit war bemerkenswert, weil sein Abschlussdokument erstmals auch von sogenannten „neuen Gebern“ wie China, Indien und Brasilien mitgetragen wurde – allerdings nur auf freiwilliger Basis. Dennoch zeichnet sich mit der „Busan-Partnerschaft“ ein Wandel in den Nord-Süd-Beziehungen ab, der die neuen geopolitischen Realitäten reflektiert. Anders als in der Pariser Erklärung verknüpften die Regierungen die allgemeinen Absichtserklärungen jedoch nicht mit konkreten Zielen, Indikatoren und Zeitplänen. Dies soll bis Juni 2012 nachgeholt werden.
- **Suche nach neuen Entwicklungskonzepten.** Die Diskussionen über die Neuausrichtung der Entwicklungspolitik angesichts der veränderten globalen Rahmenbedingungen vollzogen sich auf Regierungsebene zunächst in den klassischen Geberorganisationen. Der Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD rief bereits 2007 eine Reflection Group ins Leben, die Vorschläge zur Zukunft des westlichen Geberbündnisses formulieren sollte. Ähnliche Diskussionsprozesse begannen später auf EU-Ebene. Im Rahmen des 4. Hochrangigen Forums zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und der G20-Arbeitsgruppe für Entwicklung wurden Länder des Südens verstärkt in die Überlegungen einbezogen. Mit den beginnenden Debatten über die Post-2015-Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen erreichen diese Diskussionen nun die globale Ebene. Durch die UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung („Rio+20“) im Juni 2012 gewinnen sie an zusätzlicher Dynamik.
- **Konzeptionelle Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik.** Das BMZ reagierte auf die weltwirtschaftlichen Machtverschiebungen und die zunehmende Ausdifferenzierung der Schwellen- und Entwicklungsländer mit einem eigenen Konzept für die Zusammenarbeit mit den sogenannten „Globalen Entwicklungspartnern“. Zur Kerngruppe zählt das BMZ-Konzept Brasilien, Indien, Indonesien, Mexiko und Südafrika. Als strategische Handlungsfelder werden die Themen Klima und Umwelt, Wirtschaftsentwicklung sowie die Gestaltung der globalen Entwicklungsagenda benannt. Ein ressortübergreifendes Konzept zur intensiveren politischen Zusammenarbeit mit den neuen „Gestaltungsmächten“ ergänzt die Neuausrichtung.



● **Verstärkte Menschenrechts-Kohärenz der deutschen Entwicklungspolitik angekündigt.**

Das BMZ macht mit einem eigenen Konzept die Menschenrechte zum verbindlichen Leitbild der deutschen EZ. Es ist beabsichtigt, alle staatlichen EZ-Projekte einem „Menschenrechts-TÜV“, also einer menschenrechtlichen Risikoprüfung, zu unterziehen. Alle Debatten um mehr Kohärenz bleiben aber wirkungslos, wenn es keine Kohärenz zu anderen Politikfeldern mit Menschenrechtsauswirkungen gibt. Neben verbindlichen und an klare Kriterien gekoppelten BMZ-Richtlinien und der Stärkung der BMZ-internen Menschenrechtskompetenzen bedarf es darüber hinaus einer intensiveren Ressortzusammenarbeit, um die Menschenrechtskohärenz des auswärtigen Handelns der Bundesregierung insgesamt zu gewährleisten.

● **Vermehrte ODA-Anrechnung von Marktkrediten.**

Seit dem Regierungswechsel ist ein verstärkter Trend zur Nutzung von ODA-anrechenbaren Krediten zu Marktkonditionen in der Entwicklungsfinanzierung zu verzeichnen. Die Höhe dieser zins-subsidierten Kredit-Mischfinanzierung stieg um mehr als das Dreifache von 332 Millionen Euro 2008 auf 1.155 Millionen Euro 2010. Die Kopplung der öffentlichen EZ-Gelder mit Marktmitteln birgt allerdings die Gefahr eines Strohuereffekts: Sie steigert die ODA-Quote zwar kurzfristig, die Tilgungen der Marktmitteldarlehen gehen in den kommenden Jahren aber als negative ODA in die Berechnungen ein und reduzieren die ODA-Quote entsprechend. Zudem kommen diese Mittel vor allem den wirtschaftlich stärkeren Entwicklungsländern zugute, die ärmsten Länder gehen weitgehend leer aus.

● **Kohärentes Entwicklungskonzept der Bundesregierung weiterhin gefordert.**

Es fehlt noch immer ein konsistentes Gesamtkonzept der Bundesregierung, das dem Anspruch von Entwicklungspolitik als „globaler Strukturpolitik“ gerecht wird. Die Reorientierung auf die bilaterale EZ und die Überbetonung der Entwicklungskooperation mit deutschen Unternehmen sind Signale in die falsche Richtung. Die Entwicklungspolitik steht zudem vor einem grundsätzlichen Dilemma: Auf der einen Seite ist das Spektrum der zu bearbeitenden Probleme von den wachsenden sozialen Disparitäten über den Klimawandel bis zu den Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise immens; auf der anderen Seite sind der Aktionsradius und das Mandat der Entwicklungspolitik eng begrenzt. Mit anderen Worten: Handlungsbedarf und Handlungskapazität des BMZ sind immer weniger deckungsgleich. Die Antwort muss in einer substantiellen Aufwertung der deutschen Entwicklungspolitik liegen.

## Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen

Die Veränderungen der geopolitischen Kräfteverhältnisse und die unbewältigten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Krisen lassen die Entwicklungspolitik nicht unberührt. Wenn es ihr nicht gelingt, Antworten auf die neuen globalen Herausforderungen zu finden, läuft sie Gefahr, mehr und mehr an Bedeutung zu verlieren. Der Einfluss der Entwicklungspolitik auf die Entwicklung der Länder des Südens war schon immer beschränkt. Die zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtungen, die Instabilitäten der globalen Finanzmärkte und die Auswirkungen des globalen Klimawandels machen dies immer offensichtlicher. Sie zeigen, dass die Politik der Wirtschafts-, Finanz-, Agrar- und Umweltministerien, einschließlich der Energiepolitik, die Entwicklung der Länder des Südens insgesamt weit mehr beeinflusst, als es die Entwicklungspolitik vermag.

Der Stellenwert der klassischen (westlichen) Entwicklungspolitik wird durch die zunehmende Zahl neuer Akteure der Entwicklungszusammenarbeit („neue Geber“) zusätzlich relativiert. Die unzureichende Steigerung (in manchen europäischen Ländern sogar massive Senkung) der ODA verstärkt den Bedeutungsverlust. Schließlich reduziert die selbstauferlegte Begrenzung der Zahl von Partnerländern den Aktionsradius der Entwicklungspolitik. Indem die deutsche Entwicklungspolitik die Zahl der Partnerländer auf 50 der insgesamt rund 130 Länder des Südens reduziert, überlässt sie die Federführung für die Zusammenarbeit mit den übrigen Ländern dem Wirtschafts-, Finanz- oder Außenministerium. Sie läuft dadurch Gefahr, in eben der entwicklungspolitischen Nische zu landen, aus der der gegenwärtige Bundesentwicklungsminister sie eigentlich „befreien“ wollte.

Dabei ist der Bedarf an einer gestärkten und zukunftsgerechten Politik gegenüber den Ländern des Südens groß. Sie sollte innerhalb der Bundesregierung der Wächter und Garant für politische Kohärenz im Interesse der Entwicklung sein. Sie wäre verantwortlich dafür, dass Deutschland seine Staatenpflichten zur Verwirklichung der international vereinbarten Rechte erfüllt, vom Recht auf Entwicklung über die politischen und bürger-

lichen, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, bis zu den universellen Frauen- und Kinderrechten. Schließlich könnte eine zukunftsfähige Entwicklungspolitik dazu beitragen, dass die postulierte „Große Transformation“ hin zu einer ressourcenschonenden und klimaverträglichen Wirtschafts- und Lebensweise nicht auf Kosten sondern zum Nutzen der armen Länder des Südens erfolgt.

Das Bundesentwicklungsministerium teilt die generelle Einschätzung, dass sich die „Entwicklungslandschaft“ grundsätzlich verändert habe und deswegen die Entwicklungspolitik nicht bleiben könne, was sie war. Mit der Einrichtung eines „Innovationsbeirats“ und den diversen Konsultationsprozessen im Zusammenhang mit seinen 50-Jahrfeiern und der Veröffentlichung des neuen entwicklungspolitischen Konzepts hat es Offenheit gegenüber Zivilgesellschaft und Wissenschaft demonstriert, die grundsätzlich zu begrüßen ist. Die in den vergangenen zwölf Monaten veröffentlichten Sektorkonzepte und Positionspapiere, beispielsweise zu den Themen Menschenrechte, ländliche Entwicklung und Bildung, enthalten zahlreiche Aspekte, die von terre des hommes und der Welthungerhilfe positiv beurteilt werden.

Es fehlt aber weiterhin ein konsistentes Gesamtkonzept der Bundesregierung, das dem Anspruch von Entwicklungspolitik als „globaler Strukturpolitik“ gerecht wird. Die Reorientierung auf die bilaterale EZ, die Ausgliederung wesentlicher Teile der Not- und Übergangshilfe in das Auswärtige Amt und die Überbetonung der Entwicklungskooperation mit deutschen Unternehmen sind Signale in die falsche Richtung. Die Bestrebungen, EZ verstärkt „auf Pump“ über die Koppelung mit rückzahlbaren Krediten zu Marktkonditionen zu finanzieren, erhöhen die Verschuldung der entsprechenden Mittelempfänger und bergen die Gefahr einer Verlagerung der EZ hin zu (rück-)zahlungsfähigen Kooperationspartnern auf Kosten der Ärmsten.

Die (deutsche) Entwicklungspolitik steht vor einem grundsätzlichen Dilemma: Auf der einen

Seite ist das Spektrum der zu bearbeitenden Probleme von den wachsenden sozialen Disparitäten über den Klimawandel bis zu den Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise immens; auf der anderen Seite sind der Aktionsradius und das Mandat der Entwicklungspolitik eng begrenzt. Mit anderen Worten: Handlungsbedarf und Handlungskapazität des BMZ sind immer weniger deckungsgleich.

Die gegenwärtigen internationalen Diskussions- und Verhandlungsprozesse im Zusammenhang mit der Umsetzung der Beschlüsse von Busan, der Rio+20-Konferenz für nachhaltige Entwicklung und der Zukunft der MDGs nach dem Jahr 2015 bieten auch für die deutsche Entwicklungspolitik die Chance (und die Notwendigkeit) einer konzeptionellen und institutionellen Neuausrichtung. Denn die Entscheidungen über eine neue weltweite Entwicklungspartnerschaft, globale Nachhaltigkeitsziele und die Post-2015-Entwicklungsagenda können nicht isoliert auf der internationalen Ebene gefällt werden, sie müssen sich auch in den Strukturen und Strategien der deutschen Entwicklungspolitik widerspiegeln. Die Welthungerhilfe und terre des hommes halten in diesem Zusammenhang folgende Schritte zur Neuausrichtung der deutschen Politik im Sinne einer weltweit zukunftsgerechten Entwicklung für erforderlich. Sie beziehen sich auf die Grundsätze und Prinzipien, die Ziele und Indikatoren, die Institutionen sowie die Qualität und Quantität der Entwicklungszusammenarbeit.

### 1. Rechtebasierten Ansatz der Entwicklungspolitik bekräftigen

Die Bundesregierung hat in internationalen Abkommen und Deklarationen eine Reihe von Prinzipien anerkannt, die die normative Grundlage ihrer internationalen Zusammenarbeit bilden sollten. Sie hat es aber bisher versäumt, ihr politisches Handeln konsequent nach diesen Prinzipien auszurichten. Allzu oft wird der Stellenwert der Entwicklungspolitik nach Opportunitätsgesichtspunkten beurteilt und kurzfristigen ökonomischen Eigeninteressen untergeordnet. Das Recht auf Entwicklung, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und die Prinzipien internationaler Zusammenarbeit, wie sie schon in der Rio-Erklärung 1992 festgelegt wurden, sind aber keine politische Verfügungsmasse, sondern müssen ausnahmslos respektiert und konsequent umgesetzt werden.



Die Bundesregierung sollte die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und die damit verbundenen Staatenpflichten als Grundlage ihrer gesamten Politik bestätigen. Sie sollte darüber hinaus auch die „Rio-Prinzipien“ zum eindeutigen Maßstab ihrer politischen Entscheidungen machen. Dazu zählen 1.) Das Prinzip der **gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten**, das den Staaten entsprechend ihres Beitrages zur globalen Umweltbelastung und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Finanzierungsverpflichtungen auferlegt; 2.) das **Verursacherprinzip**, das diejenigen, die ökologischen, ökonomischen und sozialen Schaden verursachen, verpflichtet, die entstandenen Kosten zu tragen; 3.) das **Vorsorgeprinzip**, das Regierungen u.a. verpflichtet, Maßnahmen gegen Technologien zu ergreifen, die schwerwiegende Schäden für Mensch und Umwelt verursachen können. Die Bundesregierung sollte bei der Rio+20-Konferenz allen Versuchen einer Relativierung dieser Prinzipien entgegenwirken.

Der Bundestag sollte eine dem „Europäischen Konsens“ vergleichbare Entschließung zur Entwicklungspolitik verabschieden, die die Menschenrechte und die Prinzipien internationaler Zusammenarbeit als Grundwerte deutscher Politik bestätigt.

### 2. Kohärentes Entwicklungskonzept der gesamten Bundesregierung verabschieden und institutionell verankern

Der Grundsatz der „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ läuft Gefahr, zum Allgemeinplatz zu verkommen, wenn er nicht inhaltlich gefüllt wird. Welthungerhilfe und terre des hommes unterstützen daher weiterhin die Forderung des *DAC Peer Review 2010* nach einer Grundsatzerklärung der Bundesregierung für entwicklungspolitische Kohärenz und einer Kohärenzagenda mit klaren Prioritäten, in der ressortübergreifende strategische Ziele und Umsetzungsschritte festgelegt werden.

Das Konzept des BMZ zu Menschenrechten in der deutschen Entwicklungspolitik ist grundsätzlich ein richtiger Schritt in diese Richtung, indem es die Menschenrechte zum verbindlichen Leitprinzip der Politik erklärt. Das Konzept sollte aller

dings konkretisiert werden, um zu gewährleisten, dass im Falle von Zielkonflikten mit anderen Politikfeldern, wie der Handels-, Agrar-, Wirtschafts- oder Sicherheitspolitik, die Menschenrechte Vorrang haben.

Die Verpflichtung zu einer menschenrechtsbasierten, kohärenten Politik im Interesse nachhaltiger Entwicklung muss sich auch in den deutschen Positionen gegenüber den neuen Entwicklungsstrategien von OECD und EU sowie in den Strukturen von Bundesregierung und Bundestag widerspiegeln. Bislang hat das BMZ nicht das Mandat, um ressortübergreifend für Kohärenz zu sorgen. Ähnliches gilt spiegelbildlich für den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ) des Bundestages. Auch der Rat für nachhaltige Entwicklung und der vom Bundestag bereits 2004 eingesetzte Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung können bislang keine Kontroll- und Steuerungsfunktion übernehmen. Ihre Mandate sind hauptsächlich auf die Begleitung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und die Abgabe von Empfehlungen beschränkt.



Die Bundesregierung sollte umgehend eine Strategie zur Verwirklichung des Prinzips der Politikkohärenz im Interesse nachhaltiger Entwicklung verabschieden, die für alle Ressorts verbindlich ist. Durch sie sollten alle Politikbereiche am Leitbild der ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung ausgerichtet und kontinuierlich auf ihre Menschenrechts- und Entwicklungswirkungen geprüft werden. Der vom BMZ vorgesehene „Menschenrechts-TÜV“ ist grundsätzlich zu begrüßen. Er sollte allerdings nicht auf die Entwicklungspolitik beschränkt bleiben, sondern in allen Politikbereichen angewendet werden. Insofern sollte man ihn zur „Chefsache“ erklären. Konkrete Kriterien und Verfahren für einen solchen Menschenrechts-TÜV sollten unter enger Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft entwickelt werden. Die damit verbundene Idee eines Beschwerdemechanismus ist positiv zu beurteilen und sollte zügig umgesetzt werden.

Zur Umsetzung und Überwachung einer ressortübergreifenden Kohärenzagenda sollte das Mandat des BMZ entsprechend erweitert und der bestehende „Ressortkreis Internatio-



nale Zusammenarbeit“ unter Leitung des BMZ aufgewertet und weiterentwickelt werden.

Das Ziel der Außen- und Entwicklungspolitik „aus einem Guss“ ist generell zu begrüßen, darf aber nicht zu einer Schwächung des BMZ führen. Bei der sinnvollen Zusammenlegung von humanitärer Hilfe und entwicklungsorientierter Not- und Übergangshilfe muss daher die engere Verzahnung mit der mittel- und langfristigen Entwicklungszusammenarbeit gewährleistet werden.

Das Kohärenzgebot gilt nicht nur für die Exekutive. Im Deutschen Bundestag sollten daher nach den kommenden Wahlen die notwendigen Schritte geprüft werden, um den AWZ zu einem „Kohärenzausschuss“ aufzuwerten und sein Mandat entsprechend zu erweitern.

Auf EU-Ebene sollte die Bundesregierung den Vorschlag des Europäischen Parlaments für einen „ständigen Berichterstatter für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ unterstützen. Zugleich sollte sie darauf hinwirken, dass sich die Verpflichtung zu einer menschenrechtsbasierten, kohärenten Nachhaltigkeitspolitik auch in der neuen Entwicklungsstrategie der EU widerspiegelt.

### 3. Suche nach alternativen Fortschrittsindikatoren und globalen Entwicklungszielen aktiv unterstützen

Angesichts der ökologischen Grenzen unseres Planeten sind Entwicklungskonzepte, die das weitere Wachstum des Ressourcenverbrauchs und der CO<sub>2</sub>-Emissionen zur Folge haben, nicht zukunftsfähig. Auch zur Bekämpfung von Armut und Hunger reichen Messinstrumente nicht aus, die sich auf das Wachstum der Produktion von Gütern und Dienstleistungen konzentrieren, aber die informelle Wirtschaft sowie Gender- und Verteilungsaspekte ausblenden. Aus dieser Erkenntnis heraus findet die Kritik am Indikator des BNE-Wachstums als dominierendem Maß für Wohlstand und Fortschritt immer breitere Unterstützung.

Auf allen Ebenen haben Suchprozesse eingesetzt, die sich mit alternativen Wohlstandsmaßen sowie ressourcenschonenden und klimaverträglichen Entwicklungsmodellen befassen. In diesem Zusammenhang ist die Arbeit der Enquête-Kom-

mission des Deutschen Bundestages zum Thema „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ zu unterstützen, die bis zum Ende der Legislaturperiode 2013 u.a. einen ganzheitlichen Wohlstands- und Fortschrittsindikator entwickeln soll. Dabei müssen auch entwicklungspolitische, genderspezifische und menschenrechtliche Aspekte umfassend berücksichtigt werden.

Die Neuausrichtung der Entwicklungspolitik erfordert aber auch neue Entwicklungsziele, die die globalen Veränderungen und Herausforderungen besser widerspiegeln, als es die bisherigen MDGs mit ihrem begrenzten Fokus tun. Vor diesem Hintergrund verdienen Vorschläge zur Vereinbarung globaler Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals) grundsätzliche Unterstützung. Sie haben durchaus das Potential, die Schwächen der bisherigen MDGs zu überwinden. Welthungerhilfe und terre des hommes sehen darin auch eine Chance, die bislang meist getrennt verlaufenden Diskurse über nachhaltige Entwicklung und ihre Indikatoren auf der einen Seite sowie Armutsbekämpfung und MDGs auf der anderen Seite zusammenzuführen.



Die Bundesregierung sollte sich beim Rio+20-Gipfel aktiv dafür einsetzen, dass auf UN-Ebene ein Konsultationsprozess in Gang gesetzt wird, der bis zum Jahr 2015 zu aussagekräftigen Maßen und Indizes für Wohlstand, Wohlergehen (Well-being) und gesellschaftlichem Fortschritt führt. Dabei sollten die vielfältigen Initiativen und Erfahrungen auf Länderebene (Glücksindex in Bhutan, Buen Vivir-Ansätze in Bolivien und Ecuador usw.) berücksichtigt werden. Der Prozess sollte zeitlich und inhaltlich an die Debatte über die Zukunft der MDGs und neue globale Nachhaltigkeitsziele gekoppelt werden.

Die Bundesregierung sollte sich beim Rio+20-Gipfel und in den internationalen Diskussionen über die Post-2015 Entwicklungsagenda auch dafür einsetzen, innerhalb der Vereinten Nationen bis zum Jahr 2015 ein neues Set globaler Entwicklungsziele zu vereinbaren. Dieser Prozess sollte unter breiter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen geschehen und bis zum „MDG-Gipfel“ 2013 zur grundsätzlichen Einigung über die künftigen Ziele führen. Diese Ziele sollten für alle Länder der Erde Gültigkeit besitzen und zugleich in



ihren Unterzielen und Indikatoren überschaubar sein und genügend Flexibilität ermöglichen, um die ökonomische, ökologische und soziale Situation der einzelnen Länder berücksichtigen zu können. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass diese Ziele nicht hinter die bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen und die auf den Weltkonferenzen der 1990er Jahre vereinbarten Entwicklungsziele zurückfallen sondern auf Ihnen aufbauen.

Die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages zum Thema „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ sollte in ihrer Arbeit diese internationalen Diskussionen sowie entwicklungspolitische und menschenrechtliche Aspekte und die Standpunkte zivilgesellschaftlicher Organisationen aus dem Süden umfassend berücksichtigen.

#### 4. Demokratische Global Governance für Nachhaltigkeit stärken

Bislang gibt es auf globaler Ebene kein universelles Gremium, in dem die ökologischen, sozialen und ökonomischen Herausforderungen der Welt gemeinsam erörtert werden. Die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) hätte nach der Rio-Konferenz 1992 eine solche Funktion übernehmen können, erhielt aber von den Regierungen weder das Mandat noch das politische Instrumentarium dafür. Angesichts ihrer Unzulänglichkeiten und der fortbestehenden Governance-Lücke an der Schnittstelle globaler Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik unterstützen Welthungerhilfe und terre des hommes Vorschläge, die CSD zu einem Rat für Nachhaltige Entwicklung nach dem Vorbild des UN-Menschenrechtsrates aufzuwerten. Da er auf der universellen Mitgliedschaft der Vereinten Nationen basierte und weitgehende Beteiligungsrechte für zivilgesellschaftliche Organisationen gewährleistete, hätte er eine wesentlich höhere Legitimation als etwa die G20 mit ihrer Arbeitsgruppe für Entwicklung.

Zukünftige Generationen haben in der gegenwärtigen Politik nur eine schwache Lobby. Langfristiges Ziel muss es sein, dass die Interessen und Bedürfnisse zukünftiger Generationen in Form von rechtlich verbürgten Ansprüchen anerkannt werden. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wäre die Einrichtung von Ombudsstellen zum Schutz



der Rechte zukünftiger Generationen. Sie hätten die Aufgabe, über relevante Themen und Probleme im Zusammenhang mit den Rechten zukünftiger Generationen zu informieren, Beschwerden entgegenzunehmen, strittige Fälle stellvertretend für die zukünftigen Generationen vor Gericht zu bringen und politische Entscheidungen daraufhin zu überprüfen, ob sie schwere und unwiderrufliche Schäden für zukünftige Generationen verursachen.



Die Bundesregierung sollte sich aktiv dafür einsetzen, dass beim Rio+20-Gipfel beschlossen wird, die CSD in ihrer jetzigen Form aufzulösen und durch einen Rat für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Council) zu ersetzen, der als Nebenorgan direkt der UN-Generalversammlung unterstellt ist. Als Präzedenzfall für diese Reform kann der UN-Menschenrechtsrat dienen, der im Jahr 2006 aus der Menschenrechtskommission des ECOSOC hervorgegangen ist. Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass der neue Rat ein umfassendes Mandat und ausreichende Finanzmittel erhält, um den Erfordernissen politischer Kohärenz, Koordination und Steuerung im Sinne einer zukunftsgerechten Entwicklung zu genügen. Zugleich muss die enge Anbindung der neuen Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit an den Rat gewährleistet sein, um Doppelarbeit und Parallelstrukturen zu vermeiden.

Um die Durchsetzung der Rechte zukünftiger Generationen in der politischen Praxis zu garantieren, sollte die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass Ombudsstellen, gleichsam als Anwälte zukünftiger Generationen, auf internationaler, nationaler und kommunaler Ebene geschaffen werden. Sie sollte beim Rio+20-Gipfel die Forderung unterstützen, für die globale Ebene eine solche Ombudsstelle unter dem Dach der Vereinten Nationen einzurichten. Zugleich sollte sie sich verpflichten, entsprechende Schritte innerhalb eines klar definierten Zeitrahmens für die Bundesebene einzuleiten. Darüber hinaus sollte sie auf die Schaffung solcher Stellen auf EU-Ebene sowie auf kommunaler Ebene in Deutschland hinwirken.

## 5. Qualität der EZ erhöhen: Busan-Partnerschaft wirkungsvoll ausgestalten

Das 4. Hochrangige Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von Busan hat Fortschritte bei der Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der „neuen Geber“, allen voran China, Indien und Brasilien, gebracht. Dafür mussten allerdings unterschiedliche Prämissen für die „Nord-Süd“- gegenüber der „Süd-Süd“-Zusammenarbeit in Kauf genommen werden. Ob Busan einen Wendepunkt in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit markiert, wird von seinem Folgeprozess abhängen. Von zentraler Bedeutung wird sein, ob sich die Regierungen bis Juni 2012 auf ein Set von konkreten Zielen, Indikatoren und Zeitplänen zu ihrer Umsetzung verständigen können, wie es bei der Pariser Erklärung der Fall war. In diesem Zusammenhang wird es vor allem auf die Ausgestaltung der neuen Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit (Global Partnership for Effective Development Cooperation) ankommen. Sie muss breite Beteiligungsrechte für zivilgesellschaftliche Organisationen gewährleisten und die politische Dominanz der klassischen Geberländer überwinden.



Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass bis Juni 2012 die Busan-Partnerschaft durch eine Vereinbarung über messbare Ziele, Indikatoren und Zeitpläne ergänzt wird. Sie sollte Ziele zur demokratischen Eigenverantwortung und einem förderlichen Umfeld für Entwicklung sowie zur Stärkung der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung, der Beseitigung von Lieferbindungen und der Erhöhung der Planungssicherheit der Partnerländer durch Mehrjahreszusagen enthalten.

Bei der Ausgestaltung der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit sollte die Bundesregierung auf umfassende Beteiligungsrechte für zivilgesellschaftliche Organisationen und die enge Anbindung des neuen Mechanismus an die Vereinten Nationen hinwirken. Nur so kann die neue Globale Partnerschaft dem Anspruch gerecht werden, ein Forum für alle Entwicklungsakteure zu bilden, das nicht von den Interessen der westlichen Geber dominiert wird.



>>>

Um die Prinzipien der Busan-Partnerschaft in die deutsche EZ zu übertragen, sollte die Bundesregierung umgehend einen eigenen Umsetzungsplan verabschieden. Auch die Kooperation mit der Privatwirtschaft sollte diesen Prinzipien, insbesondere der Partnerorientierung und Transparenz, unterliegen.

## 6. Quantität der EZ steigern: ODA-Verpflichtungen endlich ernst nehmen

Welthungerhilfe und terre des hommes fordern die Bundesregierung seit Jahren auf, ihre Verpflichtungen aus dem ODA-Stufenplan zu erfüllen. Dazu wären ODA-Steigerungen um mindestens zwei Milliarden Euro pro Jahr erforderlich. Die Bundesregierung bekennt sich zwar verbal zur Erfüllung ihrer ODA-Verpflichtungen, weigert sich aber beharrlich, dazu einen Zeitplan vorzulegen. Im Gegenteil: Ihr Bekenntnis zur Verwirklichung des 0,7-Prozentziels steht in krassem Widerspruch zu ihrer mittelfristigen Finanzplanung. Statt den BMZ-Etat zu erhöhen, plant die Bundesregierung derzeit die Kürzung des Etats bis 2015 um 368,6 Millionen Euro gegenüber dem Jahr 2011. Die wachsende ODA-Lücke durch die Koppelung der BMZ-Mittel mit Krediten zu Marktkonditionen zu schließen, kann kein Ersatz für die notwendige Aufstockung des Entwicklungsetats sein. Vor diesem Hintergrund begrüßten terre des hommes und Welthungerhilfe die fraktionsübergreifende Initiative aus dem Bundestag für einen „Entwicklungspolitischen Konsens“. Dass dieser Konsens der Mehrheit der Abgeordneten bisher nicht zu einer entsprechenden Bundestagsentscheidung geführt hat, gefährdet allerdings die Glaubwürdigkeit dieser Initiative. Die erforderlichen Mittel können u.a. durch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer aufgebracht werden, die im Sinne des breiten zivilgesellschaftlichen Bündnisses „Steuer gegen Armut“ auch der Finanzierung entwicklungspolitischer Zwecke dienen muss.

>>>

Welthungerhilfe und terre des hommes rufen die Bundesregierung dazu auf, im Entwurf für den Bundeshaushalt 2013 als Mindestanforderung die im „Entwicklungspolitischen Konsens“ von der Mehrheit der Abgeordneten unterstützte Erhöhung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe um mindestens 1,2 Milliarden Euro in die Tat umzusetzen.

Zusätzlich sollte die Bundesregierung den Anteil der Erlöse aus dem Emissionshandel, der für den Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern verwendet wird, auf mindestens 50 Prozent steigern.

Schließlich sollte die Bundesregierung die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, in einem ersten Schritt für die Länder der Euro-Zone, aktiv vorantreiben und sicherstellen, dass mindestens 50 Prozent der Erlöse für Entwicklungs- und Klimaschutzzwecke verwendet werden können.

In den internationalen Diskussionen über Ziele für die öffentliche Entwicklungsfinanzierung nach dem Jahr 2015 sollte die Bundesregierung die Verpflichtungen, die sich aus den Menschenrechtspakten und den universell gültigen Grundsätzen der Rio-Erklärung von 1992 ableiten lassen, als normative Grundlage anerkennen und sich für einen fairen Lasten- und Finanzausgleich zwischen allen Ländern der Erde einsetzen.

Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik  
Zwanzigster Bericht 2012 - Teil I

Wohin steuert die Entwicklungspolitik?  
Die Suche nach neuen  
Konzepten und Partnerschaften

**Herausgeber:**

Deutsche Welthungerhilfe e.V.  
terre des hommes Deutschland e.V.

**Redaktion:** Birgit Dederichs-Bain,  
Wolf-Christian Ramm

**Autoren:** Jens Martens, Dr. Klaus Schilder,  
Global Policy Forum Europe

**Gestaltung:** MediaCompany –  
Agentur für Kommunikation GmbH

**Druck:** Das Druckhaus Brümmer, Bonn  
1. Auflage 2.500, April 2012

**Redaktionsschluss:** 15. März 2012  
Diese Broschüre wurde auf  
100 % Recycling-Papier gedruckt

ISBN 978-3-941553-14-9

DWHH-Lager-Nr. 460-3023/3  
terre des hommes Bestell-Nr.: 302.1273.20

**Deutsche Welthungerhilfe**

Friedrich-Ebert-Straße 1  
53172 Bonn  
Tel.: 02 28/22 88-0  
Fax: 02 28/22 88-333  
E-Mail: [info@welthungerhilfe.de](mailto:info@welthungerhilfe.de)  
Internet: [www.welthungerhilfe.de](http://www.welthungerhilfe.de)

**terre des hommes Deutschland e.V.**

Hilfe für Kinder in Not  
Ruppenkampstraße 11 a  
49084 Osnabrück  
Tel.: 05 41 / 71 01-0  
Fax: 05 41 / 70 72 33  
E-Mail: [info@tdh.de](mailto:info@tdh.de)  
Internet: [www.tdh.de](http://www.tdh.de)

# Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik 2012

**Eine kritische Bestandsaufnahme der  
deutschen Entwicklungszusammenarbeit**

**Wohin steuert die Entwicklungspolitik?**

**Zahlen und Fakten**

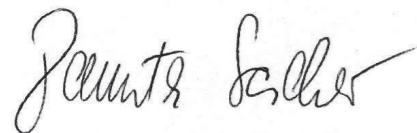
**Kurzfassung**

In diesem Jahr veröffentlichen Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland den 20. Bericht „Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik“. Dieser jährliche Bericht erscheint seit 1993 und versteht sich als kritische Analyse der Entwicklungspolitik der Bundesregierung.

In diesem Jahr erscheint der Bericht erstmals in zwei Teilen. Da die Publikation sich als Schattenbericht zum Bericht des Entwicklungshilfesausschusses (DAC) der OECD versteht, wurde die mit dem ersten Berichtsteil vorgelegte Analyse der **qualitativen Aspekte** deutscher öffentlicher Leistungen in zeitlicher Nähe zur Bekanntgabe der DAC-Zahlen im April 2012 veröffentlicht. Die Veröffentlichung der Analyse der **quantitativen Aspekte** erfolgt nun im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Bundeshaushalts am 22. November 2012 in einem zweiten Berichtsteil.

Während der erste Berichtsteil die neuen entwicklungspolitischen Konzepte der Bundesregierung analysierte, leitet dieser Berichtsteil aus der Analyse des Bundeshaushalts und der mittelfristigen Finanzplanung Schlussfolgerungen und entwicklungspolitische Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung ab. Ein besonderes Augenmerk wird auf die diversen Formen der Mischfinanzierung, der Kombination von Krediten und Zuschüssen, ihrer Anrechenbarkeit auf die öffentlichen Entwicklungsleistungen / ODA und die möglichen negativen Folgen für arme Länder gelegt.

Bonn / Osnabrück, im Oktober 2012



Danuta Sacher  
Vorstandsvorsitzende  
terre des hommes Deutschland e.V.



Dr. Wolfgang Jamann  
Generalsekretär  
Vorstandsvorsitzender der Welthungerhilfe

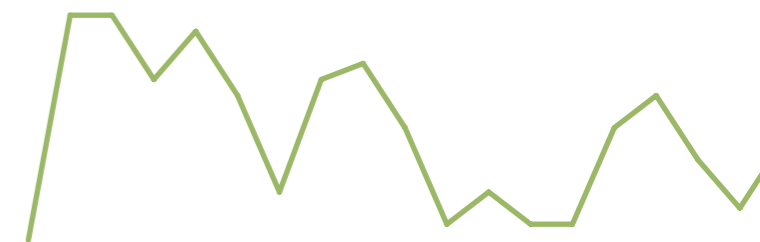
Die vorliegende „Kurzfassung Print“ enthält die wichtigsten Highlights des diesjährigen Berichts auf einen Blick sowie die Empfehlungen und politischen Forderungen der Herausgeber Welthungerhilfe und terre des hommes.

## Auf einen Blick

- Realer Rückgang der weltweiten ODA.** Die öffentliche Entwicklungshilfe der 23 Geberländer, die im Entwicklungshilfesausschuss der OECD zusammengeschlossen sind, lag 2011 bei 133,5 Milliarden US-Dollar. Sie war damit zwar rund 5 Milliarden US-Dollar höher als im Vorjahr (128,5 Milliarden US-Dollar), preis- und wechselkursbereinigt sank sie jedoch – erstmals seit 15 Jahren – um 2,7 Prozent. Die deutsche ODA erhöhte sich um rund 650 Millionen Euro von 9,80 auf 10,45 Milliarden Euro (2011). Von diesem Anstieg erklären sich allerdings nur 51 Millionen Euro durch den Anstieg des BMZ-Etats zwischen 2010 und 2011. Die restlichen rund 600 Millionen sind überwiegend auf die verstärkte Nutzung von Krediten zu Marktkonditionen zurückzuführen. Durch die geschickte Koppelung mit BMZ-Mitteln können diese zu hundert Prozent auf die ODA angerechnet werden. Sie reduzieren die ODA allerdings wieder, sobald die Kredite zurückgezahlt werden.
- Der BMZ-Etat 2013: Stagnation auf ganzer Linie.** Im Jahr 2013 soll der Haushalt des Bundesentwicklungsministeriums 6,420 Milliarden Euro betragen. Das sind lediglich 37 Millionen Euro mehr als 2012. Mit 0,6 Prozent verzeichnet das BMZ den niedrigsten Anstieg seines Etats seit 2005. Inflationbereinigt sinken damit 2013 die EZ-Mittel. In den vier Haushaltsjahren, die die schwarz-gelbe Bundesregierung zu verantworten hat (2010-2013), ist das Budget des BMZ insgesamt nur um 7,4 Prozent gestiegen. In den vier Jahren davor betrug der Zuwachs 38,8 Prozent. Nach dem mittelfristigen Finanzplan des Bundes soll der BMZ-Etat 2014 sogar um rund 400 Millionen Euro sinken und auf diesem Niveau bis 2016 eingefroren werden.
- Die Tücken des Emissionshandels.** Der Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionsberechtigungen birgt grundsätzlich ein enormes Einnahmepotential. Für die dritte Handelsperiode 2013-2020 rechnet die Bundesregierung mit jährlichen Einnahmen in mehrstelliger Milliardenhöhe. Ein zentrales Problem besteht allerdings in den massiven Preisschwankungen an den Märkten für Emissionszertifikate. Der Preis für ein Zertifikat (entspricht einer Tonne CO<sub>2</sub>) ist vom bisherigen Allzeithoch von knapp 30 Euro 2008 im ersten Halbjahr 2012 auf 7,30 Euro

abgestürzt, vor allem bedingt durch das Überangebot von Zertifikaten auf dem Markt. Als Folge musste die Bundesregierung sowohl die erwarteten Einnahmen als auch die geplanten Ausgaben deutlich nach unten korrigieren. Dies betrifft auch den Anteil, der für den internationalen Klima- und Umweltschutz verwendet wird. Zudem soll entgegen den Forderungen zivilgesellschaftlicher Organisationen, mindestens 50 Prozent der Versteigerungserlöse für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern zu verwenden, dieser Anteil bei unter 20 Prozent liegen und nach 2014 sogar sinken. Dieser Trend steht im Gegensatz zur Verpflichtung Deutschlands, einen fairen und bis 2020 kontinuierlich steigenden Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung zu leisten.

- Boom der Mischfinanzierung gefährdet Armutsorientierung.** Seit dem Regierungswechsel 2009 nutzt das BMZ in wachsendem Umfang unterschiedliche Formen der Mischfinanzierung. Darunter ist vor allem die Koppelung von Haushaltsmitteln des BMZ und Krediten zu Marktkonditionen der KfW Entwicklungsbank zu verstehen. Besonders beliebt ist das Instrument der Zinssubventionierten Darlehen: Bei diesem Instrument erhält die Regierung des jeweiligen Kooperationslandes einen Kredit aus KfW-Marktmitteln, dessen Zinssatz durch BMZ-Zuschüsse soweit unter das Marktniveau gesenkt wird, dass der gesamte Kredit als ODA anrechenbar ist. Insgesamt hat das BMZ für 2013 Zuschüsse für Zinssubventionen in Höhe von 380 Millionen Euro eingeplant. Dies kann zu einem Gesamtzusagevolumen von etwa 2,4 Milliarden Euro führen, das vollständig ODA-anrechenbar ist.



## Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen

Die zunehmende Mischung von Haushaltsmitteln des BMZ mit Geldern privater Kapitalgeber eröffnet aber keineswegs nur die vom BMZ betonten Chancen. Sie ist vielmehr mit einer Reihe gravierender Risiken und Nebenwirkungen verbunden.

- **Schwerpunktverlagerung aus „unrentablen“ Sektoren:** Mischfinanzierung ist in erster Linie für Investitionsvorhaben im Infrastrukturbereich gedacht, die auf die Dauer profitabel sind. Bei stagnierendem BMZ-Etat und gleichzeitiger Aufstockung der Haushaltsmittel für die Mischfinanzierung kann dies zu einem Abzug von Mitteln aus „unrentablen“ Sektoren führen.
- **Reduzierung der Mittel für die armen Länder:** Mischfinanzierung ist laut BMZ ein Instrument für Schwellen- und Transformationsländer sowie „fortgeschrittenere Entwicklungsländer“. Zu befürchten ist daher, dass angesichts der Möglichkeit zur ODA-Quotensteigerung in den kommenden Jahren die Mittel auf Länder konzentriert werden, die für Mischfinanzierungsvorhaben geeignet sind, und der Finanzierungsspielraum zur Unterstützung der ärmsten Länder schrumpft.

- **Erhöhung von Auslandsverschuldung und Exportabhängigkeit:** Jedes Darlehen ausländischer Gläubiger erhöht die Auslandsverschuldung und damit den Zwang, Devisen zu erwirtschaften. Selbst profitable Investitionsvorhaben, etwa zum Aufbau eines öffentlichen Nahverkehrssystems, erwirtschaften aber nicht automatisch ausländische Devisen. Dies ist nur möglich, wenn verstärkt für den Export produziert wird. Dies erhöht die Exportabhängigkeit und kann den Aufbau einheimischer Märkte konterkarieren.
- **Schwächung inländischer Kapitalmärkte:** Die Zinssubventionierung von Darlehen bringt der KfW auf den internationalen Kapitalmärkten einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Finanzinstituten, die über diese Privilegien nicht verfügen. Für inländische Kreditinstitute bestehen damit ungleiche Wettbewerbsbedingungen. Dies kann die Entwicklung eines funktionsfähigen inländischen Kapitalmarkts behindern.
- **Strohfeuereffekt für die ODA:** Durch die Hebelwirkung der Mischfinanzierung können die ODA-anrechenbaren Mittel kurzfristig massiv gesteigert werden. Sobald die Kredite getilgt werden, werden die rückgezahlten Beträge jedoch wieder von der ODA abgezogen. Langfristig brechen die ODA-Zahlen und die ODA-Quote wieder ein, sofern die Rückzahlungen nicht permanent durch Neukredite kompensiert werden. Aus diesem Grund ist denkbar, dass Deutschland bis 2015 das 0,7-Prozentziel „auf Pump“ erreicht, aber die Finanzblase platzt, sobald die Tilgungsperioden einsetzen.

Im ersten Teil ihres diesjährigen Berichts, der im April 2012 erschien, haben sich terre des hommes und die Welthungerhilfe mit den veränderten Rahmenbedingungen der Entwicklungspolitik und der Suche nach neuen Konzepten befasst. Die darin formulierte Forderung nach einer kohärenten Ausrichtung der deutschen Politik im Sinne einer zukunftsgerechten Entwicklung bleibt nach den enttäuschenden Ergebnissen der Rio+20-Konferenz vom Juni 2012 aktueller denn je. Dass die Bundeskanzlerin der wichtigsten UN-Konferenz dieses Jahres ferngeblieben ist, hat auf internationaler Ebene den Eindruck erweckt, die Bewältigung der globalen Umwelt- und Entwicklungsprobleme hätte in der deutschen Politik nicht höchste Priorität. Der Folgeprozess der Rio+20-Konferenz und die intensiven Diskussionen über die globale Entwicklungsagenda nach dem Jahr 2015 eröffnen für die Bundesregierung die Chance, dieses Bild zu korrigieren.

Die Bundesregierung sollte sich insbesondere an der Entwicklung ambitionierter globaler Nachhaltigkeitsziele aktiv beteiligen. Sie sollte sich dafür einsetzen, dass derartige Ziele alle Dimensionen der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, insbesondere Umwelt, soziale und wirtschaftliche Entwicklung, Menschenrechte, Frieden, und die Stärkung internationaler Zusammenarbeit, widerspiegeln. In die Diskussionen sollten zivilgesellschaftliche Organisationen eng und kontinuierlich einbezogen werden.

Die wichtigen Auseinandersetzungen über die künftigen Konzepte und Ziele der Entwicklungspolitik dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Entwicklung ohne ausreichende finanzielle Mittel nicht möglich ist. Die Bekämpfung von Armut und Hunger, die Förderung von ländlicher Entwicklung und Ernährungssicherheit, der Ausbau öffentlicher Gesundheits- und Bildungssysteme, sowie die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen und Zivilgesellschaft erfordern zusätzliche öffentliche Mittel. So falsch es wäre, Entwicklungszusammenarbeit allein an der Quantität der bereitgestellten Ressourcen zu messen und Politikempfehlungen auf die Verwirklichung des 0,7-Prozentziels zu reduzieren, so falsch wäre

es auch, die finanzielle Dimension der Entwicklungszusammenarbeit völlig außer Acht zu lassen. Aus diesem Grund richten terre des hommes und Welthungerhilfe ergänzend zu den Empfehlungen im ersten Teils ihres diesjährigen Berichts folgende Forderungen an die Adresse von Bundesregierung und Bundestag:

### 1. Realen Rückgang der EZ-Haushaltsmittel 2013 verhindern

Dass nach den Haushaltsplänen der Bundesregierung die Mittel des BMZ im kommenden Jahr um lediglich 0,6 Prozent erhöht werden sollen, und damit inflationsbereinigt sinken, ist angesichts der Verpflichtungen aus dem ODA-Stufenplan der EU ein entwicklungspolitischer Offenbarungseid. Dies gilt umso mehr angesichts der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes. Demnach plant die Bundesregierung, den BMZ-Etat 2014 um über 400 Millionen Euro zu kürzen und auf diesem Niveau bis 2016 einzufrieren. Auch wenn die vorgesehenen Kürzungen wie in den Vorjahren nicht realisiert werden, wäre es völlig unangemessen, dies bereits als Erfolg zu verkaufen.

Welthungerhilfe und terre des hommes begrüßen ursprünglich die fraktionsübergreifende Initiative aus dem Bundestag für einen „Entwicklungspolitischen Konsens“. Ohne eine entsprechende Bundestagsentscheidung bleibt dieser Konsens, der von der Mehrheit der Abgeordneten unterzeichnet wurde, jedoch ein unglaubwürdiges Lippenbekenntnis.

>>> Welthungerhilfe und terre des hommes rufen die Bundesregierung dazu auf, in ihrer mittelfristigen Finanzplanung ab 2014 die im „Entwicklungspolitischen Konsens“ von der Mehrheit der Bundestagsabgeordneten unterstützte Erhöhung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe um mindestens 1,2 Milliarden Euro pro Jahr zu berücksichtigen. Die zusätzlichen Mittel sol-

>>>

&gt;&gt;&gt;

len vorrangig in lange Zeit vernachlässigte Bereiche fließen, darunter insbesondere in die Unterstützung von ländlicher Entwicklung und Ernährungssicherheit. Daneben sollte die Förderung des BMZ für die Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen im In- und Ausland substantiell ausgebaut werden.

## 2. Mittel für die Klimafinanzierung signifikant steigern

Dass die deutschen Mittel für den internationalen Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel 2013 insgesamt steigen, ist ein positives Signal. Es besteht jedoch die Gefahr, dass dies bei stagnierendem Entwicklungsetat auf Kosten anderer Aufgaben geschieht. Zudem müsste der Anstieg wesentlich höher ausfallen, damit Deutschland sukzessive seinen fairen Anteil an der internationalen Klimafinanzierung leistet. Beim Klimagipfel in Kopenhagen 2009 hatten die Regierungen der Industrieländer zugesagt, ab dem Jahr 2020 zusätzliche 100 Milliarden US-Dollar bereitzustellen. Entsprechend seinem Beitragssatz zum Haushalt der Vereinten Nationen (2012: 8,018 Prozent) müsste der deutsche Anteil dann bei rund acht Milliarden US-Dollar liegen.

Dass die geplanten Ausgaben für den internationalen Klima- und Umweltschutz aus dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ 2015 wieder sinken sollen, ist vor diesem Hintergrund völlig unverständlich und sollte dringend korrigiert werden. Der Preisverfall im Emissionshandel, dessen Einnahmen in das Sondervermögen fließen, erschwert ohnehin die längerfristige Prognostizierbarkeit der Einnahmen. Er deutet auf ein Überangebot an CO<sub>2</sub>-Zertifikaten hin, das die Steuerungswirkung dieses Instruments grundsätzlich infrage stellt. Aus diesem Grund sind substantielle Nachbesserungen im System des Emissionshandels auf EU-Ebene dringend erforderlich.

&gt;&gt;&gt;

Die Bundesregierung sollte den Anteil der Erlöse aus dem Emissionshandel, der für den Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern verwendet wird, auf

&gt;&gt;&gt;

&gt;&gt;&gt;

mindestens 50 Prozent steigern. Die Mittel sollten vorrangig den ärmsten Ländern zugutekommen, die gegenüber Klimaveränderungen besonders verwundbar sind.

Angesichts des Preiseinbruchs bei CO<sub>2</sub>-Zertifikaten und der Unberechenbarkeit der weiteren Preisentwicklung sollte die Bundesregierung die regulären Haushaltsmittel für die internationale Klimafinanzierung signifikant steigern. Dies darf aber nicht auf Kosten anderer entwicklungspolitischer Aufgaben geschehen.

Da es sich um zusätzliche Aufgaben handelt, sollten die Ausgaben zusätzlich zu den ODA-Verpflichtungen aus dem EU-Stufenplan erfolgen und nicht auf die Verwirklichung des 0,7-Prozentziels angerechnet werden.

## 3. Erlöse aus künftiger Finanztransaktionssteuer für Entwicklung und Klimaschutz nutzen

Welthungerhilfe und terre des hommes begrüßen ausdrücklich, dass die Bundesregierung sich im Rahmen der EU für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer einsetzt und dabei eine Führungsrolle übernommen hat. Die Entscheidung in der EU, eine solche Steuer zunächst für elf Länder des Euro-Raumes im Rahmen der „Verstärkten Zusammenarbeit“ einzuführen, ist ein politischer

Durchbruch. Im weiteren Verlauf muss aber sichergestellt sein, dass ein substantieller Teil der Einnahmen als „Steuer gegen Armut“ für entwicklungspolitische Zwecke zur Verfügung steht. Es ist als positives Signal zu werten, dass in der Finanzplanung des Bundes ab 2014 bereits Einnahmen aus dieser Steuer eingeplant sind, wenn auch in konservativ kalkuliertem Umfang von zwei Milliarden Euro.

&gt;&gt;&gt;

Die Bundesregierung sollte nach Einführung der Finanztransaktionssteuer, sicherstellen, dass mindestens 50 Prozent der Erlöse für Entwicklungs- und Klimaschutzzwecke verwendet werden. Nach der gegenwärtigen Finanzplanung des Bundes wären dies ab 2014 mindestens eine Milliarde Euro pro Jahr.

## 4. Instrumente der Mischfinanzierung gründlich überprüfen

Welthungerhilfe und terre des hommes halten den gegenwärtigen Trend, die bestehende ODA-Lücke durch die Koppelung der BMZ-Mittel mit Krediten zu Marktkonditionen zu schließen, aus verschiedenen Gründen für problematisch. Es besteht die Gefahr, dass dadurch die entwicklungspolitischen Schwerpunkte in Länder und Sektoren verlagert werden, in denen Investitionen hochrentabel sind. Das Argument, dass durch den Einsatz von Marktmitteln für die „fortgeschritteneren Entwicklungsländer“ auch zusätzliche Mittel für die ärmsten Länder freigesetzt werden, ist ungläubwürdig, solange der BMZ-Etat stagniert oder sogar schrumpfen soll. Zudem erhöht sich durch die verstärkte Vergabe von Krediten zu marktnahen Konditionen die Auslandsverschuldung der entsprechenden Kooperationsländer und damit auch der Zwang, Devisen über zusätzliche Exporteinnahmen zu erwirtschaften, um die Kredite zurückzahlen. Schließlich wird durch die Hebelwirkung der Mischfinanzierung und die hundertprozentige ODA-Anrechenbarkeit ein Stroheffekt erzeugt, der die ODA-Statistiken kurzfristig schön.

&gt;&gt;&gt;

Die Bundesregierung sollte sämtliche Instrumente der Mischfinanzierung einer grundsätzlichen Überprüfung unterziehen. Insbesondere muss sichergestellt sein, dass es durch den Einsatz dieser Instrumente nicht zu einer Schwerpunktverlagerung aus als „unrentabel“ geltenden Sektoren und Ländern kommt. Zudem darf die Nutzung von Instrumenten der Mischfinanzierung für die Kooperationsländer keine negativen Auswirkungen auf ihre Schuldentragfähigkeit haben. In diesem Zusammenhang sollten Möglichkeiten der Tilgung von Darlehen in einheimischer Währung geprüft werden. Außerdem sollten verstärkt Finanzintermediäre in den jeweiligen Ländern genutzt und der Ausbau der inländischen Kapitalmärkte aktiv gefördert werden.

Die Beteiligung des BMZ an Investmentfonds, die nach deutschem Recht nicht zulässig sind und deswegen in Ländern wie Luxemburg angesiedelt werden, ist generell einzustellen. Das BMZ sollte zudem effektive Standards entwickeln, um die Kooperation mit Firmen und Investmentfonds, die ihren Sitz in einer Steuer-oase haben, grundsätzlich zu verhindern.

## 5. Strategie der UN zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung aktiv mitgestalten

Die Vereinbarung globaler Ziele für nachhaltige Entwicklung sollte ein wesentliches Element der Post-2015 Entwicklungsagenda bilden. Die Formulierung von Zielen allein bleibt jedoch wirkungslos, wenn nicht zugleich verbindliche Regeln und Strategien für die Finanzierung der Ziele vereinbart werden. Aus diesem Grund begrüßen terre des hommes und Welthungerhilfe den Beschluss der Rio+20-Konferenz, neben der Arbeitsgruppe der UN-Generalversammlung zur Formulierung globaler Nachhaltigkeitsziele auch eine Expertengruppe einzusetzen, die bis 2014 Optionen für eine zukünftige Strategie zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development Financing Strategy*) formulieren soll.

&gt;&gt;&gt;

Die Bundesregierung sollte sich sowohl an der Formulierung globaler Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der Arbeitsgruppe der UN-Generalversammlung als auch an der UN-Expertengruppe für eine zukünftige Strategie zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung aktiv beteiligen. Sie sollte sich zugleich dafür einsetzen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen in die Arbeit beider Gruppen umfassend und systematisch einbezogen werden. Die UN-Expertengruppe bietet die Chance, das System der öffentlichen Entwicklungsförderung in einem Gremium auf den Prüfstand zu stellen, das nicht von den klassischen Geberländern dominiert wird.

## 6. ODA-Definition reformieren – Entwicklung eines Kohärenz-Index vorantreiben

Welthungerhilfe und terre des hommes haben in ihren bisherigen Berichten immer wieder auf die Schwächen der gegenwärtigen Definition der ODA hingewiesen. Dies galt insbesondere für die Anrechnung von Schuldenerlassen, den kalkulatorischen Studienplatzkosten von Studierenden aus Entwicklungsländern sowie den Leistungen für Flüchtlinge im ersten Jahr ihres Aufenthalts in Deutschland. Diese Praxis ist nach dem OECD-DAC ebenso regelkonform wie der jüngste Trend in der deutschen Entwicklungspolitik, die Hebelwirkung der Mischfinanzierung zu nutzen, zinsverbilligte Darlehen zunächst zu 100 Prozent auf die ODA anzurechnen und die Tilgungsraten später wieder von der ODA abzuziehen. All diese Formen phan-

tasievoller Buchführung verfälschen das Bild der tatsächlichen entwicklungspolitischen „Hilfsbereitschaft“ der Bundesregierung.

Darüber hinaus lässt sich die „Entwicklungsfreundlichkeit“ der deutschen Politik ohnehin nicht allein an der ODA-Quote ablesen. Ob die deutsche Politik die Lebensbedingungen der Menschen im globalen Süden positiv oder negativ beeinflusst, hängt entscheidend davon ab, ob sie die internationalen Menschenrechte achtet, schützt und gewährleistet, welche Handels-, Investitions- und Agrarpolitik sie auf EU-Ebene unterstützt, was sie gegen Kapitalflucht in Steueroasen und die Spekulation an den Rohstoffbörsen unternimmt, und welchen Beitrag sie zum globalen Klimaschutz leistet. Grundsätzliches Ziel einer „entwicklungsfreundlichen“ Politik Deutschlands muss dabei sein, die Lebensbedingungen der Menschen, die in Armut leben, zu verbessern und ihre Beteiligung an politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungsprozessen zu stärken.



Welthungerhilfe und terre des hommes begrüßen die Entscheidung des BMZ, sich aktiv mit den Maßen entwicklungspolitischer Kohärenz und den zukünftigen Regeln für die ODA-Berichterstattung zu befassen. Dies darf allerdings nicht zu einer weiteren Verwässerung der ODA-Definition führen. Die Bundesregierung sollte vielmehr darauf hinwirken, die Regeln für die ODA-Anrechenbarkeit grundsätzlich zu reformieren. In diesem Zusammenhang sollte künftig bei allen Formen der Mischfinanzierung nur noch der Zuschussanteil, nicht aber der Anteil der Marktmittel ODA-anrechenbar sein.

Daneben sollte die Bundesregierung die Entwicklung eines neuen Maßes für die Entwicklungsfreundlichkeit eines Landes aktiv vorantreiben. Ziel könnte weiterhin die unabhängige Erarbeitung eines entwicklungspolitischen Kohärenz-Index für die Politik sein. Dies sollte unter enger Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen geschehen.





Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik  
Zwanzigster Bericht 2012 – Teil II

Wohin steuert die Entwicklungspolitik?  
Zahlen und Fakten

**Herausgeber:**

Welthungerhilfe e.V.  
terre des hommes Deutschland e.V.

**Redaktion:** Birgit Dederichs-Bain,  
Wolf-Christian Ramm

**Autoren:** Jens Martens, Dr. Klaus Schilder,  
Global Policy Forum Europe

**Gestaltung:** MediaCompany –  
Agentur für Kommunikation GmbH

**Druck:** Das Druckhaus Brümmer, Bonn  
1. Auflage 2.500, November 2012

**Redaktionsschluss:** 15. Oktober 2012  
Diese Broschüre wurde auf  
100 % Recycling-Papier gedruckt

ISBN 978-3-941553-14-9

WHH-Lager-Nr. 460-3023/3  
terre des hommes Bestell-Nr.: 302.1273.20

**Welthungerhilfe**

Friedrich-Ebert-Straße 1  
53172 Bonn  
Tel.: 02 28/22 88-0  
Fax: 02 28/22 88-333  
E-Mail: [info@welthungerhilfe.de](mailto:info@welthungerhilfe.de)  
Internet: [www.welthungerhilfe.de](http://www.welthungerhilfe.de)

**terre des hommes Deutschland e.V.**

Hilfe für Kinder in Not  
Ruppenkampstraße 11 a  
49084 Osnabrück  
Tel.: 05 41 / 71 01-0  
Fax: 05 41 / 70 72 33  
E-Mail: [info@tdh.de](mailto:info@tdh.de)  
Internet: [www.tdh.de](http://www.tdh.de)