

VENRO-Bilanz:

Positive Ansätze, unerfüllte Versprechen -

Zwei Jahre rot-grüne Entwicklungspolitik

Grundlage für diese Bilanz ist die VENRO-Publikation „Für eine soziale und ökologisch orientierte Entwicklungspolitik. Zehn Forderungen an die rot-grüne Bundesregierung“, die der Verband Entwicklungspolitik Ende 1998 vorgelegt hat. VENRO hat die rot-grüne Koalition aufgefordert, folgende zehn Punkte im Rahmen ihrer Politik umzusetzen.

Bonn, Dezember 2000

1. Entwicklungspolitik als Zukunftsaufgabe gestalten

Die neue Bundesregierung muss sich deutlich zum unverzichtbaren Beitrag der Entwicklungspolitik für eine umfassende Strukturpolitik auf nationaler, europäischer und globaler Ebene bekennen. Dazugehört eine Stärkung und Erweiterung der Zuständigkeiten und Kapazitäten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Die entwicklungspolitischen Zuständigkeiten in der Bundesregierung, die gegenwärtig auf über zehn Ministerien verteilt sind, müssen harmonisiert werden und das Mitspracherecht des BMZ in allen Fragen der internationalen Wirtschafts-, Umwelt- und Friedenspolitik gesichert werden.

Wir fordern insbesondere, dass

- *die Federführung für die im September 1998 beginnenden Neuverhandlungen der Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den AKP-Staaten beim BMZ liegt;*
- *der Haushalt für die Entwicklungszusammenarbeit, der in den letzten Jahren im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt immer weiter gesunken ist, deutlich erhöht und die Verpflichtung, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts in die öffentliche Entwicklungshilfe zu investieren, schrittweise umgesetzt wird;*
- *als Sofortmaßnahme der Haushalt des BMZ um mindestens zehn Prozent bei den Baransätzen und bei den Verpflichtungsermächtigungen erhöht wird.*

Das Entwicklungsministerium ist nach Antritt der rot-grünen Bundesregierung durch die Übertragung neuer Zuständigkeiten (z.B. für die TRANSFORM-Länder und für den Nachfolgeprozess des Weltsozialgipfels) und durch seine Mitgliedschaft im Bundessicherheitsrat institutionell gestärkt worden. Dem BMZ wurde auch die Federführung für die Neuverhandlungen der EU-Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten übertragen. Sehr positiv zu bewerten ist, dass am 1. September 2000 durch eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien eine entwicklungspolitische Regelprüfung von Gesetzesvorhaben auf ihre entwicklungspolitische Kohärenz eingeführt wurde. Ob eine solche Prüfung auch eine an den Zielen der Entwicklungspolitik orientierte Änderung der Tagespolitik der übrigen Ressorts nach sich zieht, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber noch nicht beurteilen.

Zu der von VENRO geforderten Erhöhung des BMZ-Etats bei den Baransätzen und den Verpflichtungsermächtigungen um mindestens zehn Prozent als Sofortmaßnahme ist es nicht gekommen. Im Gegenteil: Der Haushalt erfuhr in den ersten beiden Jahren der neuen Regierung scharfe und zum Teil überproportionale Kürzungen. Erst die Erhöhung des BMZ-Etats 2001 auf 7,427 Mrd. DM hat die fast zehn Jahre anhaltende Talfahrt zunächst beendet und den Etat wieder etwa auf den Stand von 1999 gebracht. Ob es die Haushaltspolitik der Bundesregierung in den kommenden Jahren zulässt, dass Deutschland schrittweise die seit Jahrzehnten geforderten 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe verwendet, oder ob sich die Bundesregierung bereits vom 0,7 Prozent-Ziel verabschiedet hat, bleibt offen. Für das Jahr 2000 wird der Wert vermutlich bei 0,26 Prozent liegen.

Nach den enttäuschenden ersten zwei Jahren rot-grüner Bundesregierung wird jetzt eine Trendwende im Sinne der Gestaltung von Entwicklungspolitik als einer zentralen Zukunftsaufgabe erkennbar. Eine Stärkung des Politikfeldes ist eingetreten. Eine Reihe von Ansätzen in der Politik des BMZ zeigt in die richtige Richtung. Dazu zählt die Bedeutung, die den Fragen der Gestaltung der internationalen Rahmenbedingungen (z.B. Schuldeninitiative) beigemessen wird, die Aufstockung des Entwicklungsetats und der von Bundeskanzler Schröder auf dem Millenniumsgipfel in New York angekündigte „Aktionsplan zur Halbierung der Absoluten Armut bis zum Jahr 2015“. Diese Initiative ist besonders förderungswürdig,

weil sie – wenn sie ernsthaft betrieben wird – sowohl Maßnahmen im Rahmen Globaler Strukturpolitik als auch konkrete Schritte der direkten Armutsbeseitigung in den Ländern des Südens beinhaltet. Zweifellos hat das Engagement von Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul, aber auch die intensive Lobbyarbeit von VENRO und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft zu diesen Erfolgen wesentlich beigetragen.

2. Nachhaltige Entwicklung zum Leitbild machen

Wir erwarten von der neuen Bundesregierung, dass sie das Ziel der nachhaltigen Entwicklung zur verbindlichen Leitfunktion in allen Feldern der deutschen Politik macht.

Wir treten dafür ein, dass die neue Regierung einen Nationalen Nachhaltigkeitsplan erarbeitet und dazu einen Nationalen Rat für Nachhaltige Entwicklung einberuft, dem Vertreter aller gesellschaftlich relevanten Gruppen angehören sollen. Dieser Rat soll die Bundesregierung beraten und die Fortschritte bzw. Defizite bei der Umsetzung einer Strategie der nachhaltigen Entwicklung kritisch bewerten und darüber jährlich berichten..

Wir fordern ein gemeinsames Schwerpunktprogramm des BMZ und BMU für eine nachhaltige Entwicklung.

Bezüglich ihrer Projektarbeit hat die neue Leitung des BMZ bereits direkt nach ihrem Regierungsantritt deutlich gemacht, dass sie das Nachhaltigkeitsthema stärken will, vor allem durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für den Klimaschutz und für erneuerbare Energiequellen. In den vergangenen Monaten wird hier vom BMZ besonders das neue Instrument des „Clean Development Mechanism“ betont. Auch wenn eine verstärkte Unterstützung des Klimaschutzes in Entwicklungsländern uneingeschränkt zu begrüßen ist, sollte dies nicht den Blick dafür versperren, dass solche Mechanismen grundlegende Strukturveränderungen in den Industriestaaten, die auf eine Änderung unseres Lebensstils zielen, nicht ersetzen können.

Ressortübergreifend gelang in Bezug auf Einzelprojekte auf Initiative des BMZ in Ansätzen auch eine stärkere Berücksichtigung ökologischer und sozialer Gesichtspunkte bei der Vergabe der Hermesbürgschaften, was zumindest mittelbar zu einem Rückzug aus einem Staudamm-Projekt führte. Eine durchgreifende Reform der Hermesbürgschaften nach „ökologischen, sozialen und entwicklungsverträglichen Gesichtspunkten“ - wie im Koalitionsvertrag vereinbart - steht jedoch noch aus.

Zu dem von VENRO geforderten Schwerpunktprogramm von BMZ und BMU für eine nachhaltige Entwicklung ist es zwar nicht gekommen, jedoch haben beide Ministerien im Sinne einer Stärkung globaler Strukturpolitik intensiv an Zukunftsthemen wie Bekämpfung der Desertifikation, Sicherung der Wasserressourcen und Klimaschutz gearbeitet. Als positiv zu beurteilen ist besonders auch die Rolle der Bundesregierung beim Zustandekommen des Cartagena-Protokolls über biologische Sicherheit, das eine Verpflichtung auf das „Vorsorgeprinzip“ enthält, indem es erstmals den Vorrang des Schutzes von Gesundheit und Umwelt vor wirtschaftspolitischen Erwägungen völkerrechtlich verbindlich fest schreibt.

Zu begrüßen ist die Absicht der Bundesregierung, einen Rat für Nachhaltige Entwicklung zu berufen und diesen beim Kanzleramt anzubinden. Der Verband sieht darin wie auch in der Einrichtung eines entsprechenden Staatssekretärausschusses (einschließlich des Staatssekretärs im BMZ) wichtige Schritte in Richtung der Erarbeitung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Bedauerlicherweise ist es zur Berufung des Rates für Nachhaltige

Entwicklung bisher noch nicht gekommen. Hinsichtlich seiner personellen Zusammensetzung und künftigen Aufgabenstellung fehlt es an Transparenz. Auch zeichnet sich ab, dass der Rat sich vorrangig mit ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten der Nachhaltigkeit auseinandersetzen soll. Fragen der Entwicklungspolitik und der globalen sozialen Gerechtigkeit scheinen weitgehend ausgeblendet zu sein. Dies entspräche freilich nicht dem Verständnis von nachhaltiger Entwicklung, wie es die Rio-Konferenz 1992 definierte. Um sicherzustellen, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure Berücksichtigung finden, fordert VENRO einen Sitz für entwicklungspolitische Nicht-Regierungsorganisationen im Nachhaltigkeitsrat.

VENRO begrüßt die Absicht von BMZ und Bundesländern, eine Kommunale Servicestelle für die Umsetzung der Agenda 21 auf lokaler Ebene einzurichten.

3. Die Beschlüsse der UN-Weltgipfelkonferenzen umsetzen

Auf den UN-Konferenzen von Rio, Wien, Kairo, Kopenhagen, Peking und Rom sind von der Staatengemeinschaft eine Vielzahl von entwicklungspolitisch relevanten Beschlüssen gefasst worden. Wir fordern von der Bundesregierung, dass

- *sie diesen Verpflichtungen, denen sie ihre Zustimmung gegeben hat, durch einen intensiven nationalen und internationalen Dialog, durch eine entsprechende nationale Politik und durch die Bereitstellung der dafür erforderlichen finanziellen Mittel entspricht;*
- *sie den Vorschlag des Kopenhagener Weltsozialgipfels umsetzt und wechselseitige Abkommen mit den Entwicklungsländern auf der Basis abschließt, jeweils durchschnittlich 20 Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe bzw. Staatsausgaben für soziale Grunddienste aufzuwenden.*

Das BMZ hat es sich zwar zum Ziel gesetzt, die multilaterale Zusammenarbeit zu stärken, jedoch drängt sich der Eindruck auf, dass die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen an Bedeutung verliert. Die Mittel für UN-Einrichtungen und -Programme stagnieren auch unter der rot-grünen Bundesregierung auf beklagenswert niedrigem Niveau. Die Bundesregierung sollte die inzwischen auf das Jahr 2002 verschobene UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung zum Anlass nehmen, um eine substantielle Erhöhung der Finanzausgaben sowohl für die entwicklungsbezogenen Programme und Institutionen der Vereinten Nationen als auch für die aus den UN-Konferenzen der 90er Jahre resultierenden Verpflichtungen bekannt zu geben.

Bei vielen internationalen Konventionen zählt Deutschland häufig zu den ersten Staaten, die diesen beigetreten sind. So ist es beispielsweise auf das Engagement der Bundesregierung zurückzuführen, dass Deutschland zu den Ländern gehört, die als erste das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert haben. Auch das Engagement des BMZ für die Umsetzung und Weiterführung der Beschlüsse der Pekinger Weltfrauenkonferenz ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Weigerung der Regierung, die UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu unterzeichnen, ist jedoch unverständlich.

Mit Blick auf die Umsetzung der Beschlüsse des Weltsozialgipfels in Kopenhagen ist positiv hervorzuheben, dass die Achtung der IAO-Kernarbeitsnormen inzwischen zu den Kriterien für die Vergabe deutscher Entwicklungshilfe gehört. Allerdings wäre es für die praktische Durchsetzung dieser Normen hilfreich, wenn sie bei der Beauftragung und Durchführung einzelner EZ-Projekte explizit berücksichtigt würden. In der Vorbereitungsphase von

Kopenhagen+5 ist dem BMZ anzurechnen, dass eine enge Abstimmung mit zivilgesellschaftlichen Strukturen gesucht worden ist. Drei Vertreter von Nicht-Regierungsorganisationen gehörten zur offiziellen deutschen Delegation bei dem Kopenhagen+5-Gipfeltreffen in Genf.

Die 20/20-Regelung von Kopenhagen, das heißt die verstärkte Unterstützung sozialer Grunddienste, wird im BMZ-Haushalt nicht ausreichend berücksichtigt. Im Gegenteil: Die Arbeitsgruppe 20/20 des Deutschen NRO-Forums Weltsozialgipfels hat errechnet, dass der Anteil der Mittel für soziale Grunddienste an den bilateralen Zusagen im BMZ-Etat von 18,9 Prozent im Jahr 1998 auf voraussichtlich 13,5 Prozent im Jahr 2001 sinken wird.

4. Den ärmsten Ländern die Schulden erlassen

Die neue Bundesregierung wird aufgefordert, sich im Sinne der Kampagne "Erlassjahr 2000" für eine internationale Initiative zum weitreichenden Schuldenerlass einzusetzen, um die armen Länder des Südens von untragbaren Schuldenlasten zu befreien. Dazu soll die neue Bundesregierung

- *als ersten Schritt die Beschleunigung und Ausweitung der Entschuldungsinitiative von IWF und Weltbank für die hochverschuldeten armen Länder (HIPC-Initiative) unterstützen;*
- *bilaterale Maßnahmen in der Schuldenfrage ergreifen, insbesondere bezüglich der Klärung der DDR-Altschulden, einer Erweiterung haushaltsrechtlicher Möglichkeiten für bilateralen Schuldenerlass und der Ausdehnung der Erlassmöglichkeiten bei Schulden aus der finanziellen Zusammenarbeit;*
- *sicherstellen, dass die dadurch freiwerdenden Ressourcen zur selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung (z. B. durch Gegenwertfonds) eingesetzt werden.*

Die Erlassjahr-Kampagne und die deutsche Bundesregierung haben mit ihren Initiativen zu erweiterten Entschuldungsmöglichkeiten für die hochverschuldeten ärmsten Länder (HIPC) einen Kurswechsel in der deutschen Entwicklungspolitik eingeleitet. Die HIPC II-Initiative darf jedoch nicht der alleinige Bezugsrahmen für die Bewertung der Entschuldungsmaßnahmen seitens der deutschen Bundesregierung bleiben.

Nach wie vor berücksichtigen die für einen Schuldenerlass maßgeblichen Kriterien der Schuldentragfähigkeit in keinerlei Hinsicht die reale Armutssituation in den einzelnen Ländern. Da sich diese Kriterien als zu starr erwiesen haben, bleibt hochverschuldeten armen Ländern wie Ecuador, Honduras oder Indonesien der Zugang zu einem Schuldenerlass verbaut. Dies ist umso fataler, als der ausschließliche Fokus auf die HIPC-Länder zur Blockade für neue Entschuldungsinstrumente wird, der Erfolg der HIPC-Initiative aber keineswegs gesichert ist. Für hochverschuldete Länder mittleren Einkommens müssen zusätzliche flexible Entschuldungsmechanismen entwickelt werden.

Regierungen und zivilgesellschaftliche Gruppen sollen gemäß den Beschlüssen des Kölner G7-Gipfels *gemeinsam* kohärente Strategien zur Armutsbekämpfung erarbeiten. Diese Prozesse brauchen Zeit und können die Umsetzung von Schuldenerlassen verzögern. Andererseits sind Schnellschüsse bei der Formulierung von Strategien dem Ziel einer wirksamen Armutsbekämpfung ebenso abträglich wie die zeitliche Verschiebung eines wirksamen Schuldenerlasses um mehrere Jahre. Die Bundesregierung sollte sich für schneller greifende komplementäre Entschuldungsmechanismen einsetzen, die den Ländern frühzeitig Spielräume zur Armutsbekämpfung eröffnen.

Es reicht nicht aus, die Perspektive der Armutsbekämpfung allein auf die Budgets für soziale Grunddienste auszurichten. Auch die in den Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung (PRSP) definierten makroökonomischen Maßnahmen der Geld-, Währungs- und

Wirtschaftspolitik dürfen nicht – wie dies in der Vergangenheit bei Strukturanpassungsprogrammen immer wieder der Fall war – zu einer Verschärfung der Armut in den betroffenen Ländern beigetragen. Zivilgesellschaftliche Gruppen sollten deshalb auch bei der Diskussion und Formulierung der makroökonomischen Inhalte beteiligt werden.

Armutsbekämpfung wird nur dann erfolgreich sein, wenn die Entschuldungsmechanismen auch flexible Reaktionsmöglichkeiten auf veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen enthalten. Dies ist bislang nicht der Fall.

Die internationale Schuldenkrise wird sich nur dann lösen lassen, wenn weiterreichendere Entschuldungsmechanismen vereinbart werden, die dem Gebot der Fairness und Transparenz entsprechen. Entscheidend ist, dass diese Mechanismen sich nicht allein der vermeintlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern auch an der realen Armutssituation eines Landes orientieren. Hier hat die deutsche Bundesregierung eingedenk des Umgangs mit den Nachkriegsschulden eine besondere Verantwortung, die Diskussion und Umsetzung voran zu bringen und auch für die Nicht-HIPC-Länder Konzepte und Instrumente für eine nachhaltige Entschuldung zu entwickeln.

5. Auf die Armutsbekämpfung konzentrieren

Bundestag und Bundesregierung haben die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern zum vorrangigen Ziel der deutschen Entwicklungshilfe erklärt. Doch die Kluft zwischen Armen und Reichen wächst bedrohlich weiter, nicht nur zwischen Nord und Süd, sondern auch in den Entwicklungsländern. Ein neuer, entschiedener Ansatz der armutsorientierten Entwicklungshilfe ist notwendig, um über die Einbindung der Armen in ihre Gesellschaften das Vermögen zur Selbsthilfe nachhaltig zu stärken.

Daher sollte

- *die Qualität der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit verbessert und mindestens 20 Prozent der bilateralen Haushaltsmittel dafür eingesetzt werden;*
- *aus Rückflüssen von Krediten, die an die Entwicklungsländer vergeben werden, zusätzliche Programme der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung finanziert werden.*

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich das Ziel gesteckt, die weltweite Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Anlässlich des UN-Millenniumsgipfels hat die Bundesregierung einen deutschen Aktionsplan zur Erreichung dieses Ziels angekündigt. Dieser liegt inzwischen in einem ersten Aufriss vor. Es wird begrüßt, dass er von einem erweiterten Armutsbegriff ausgeht, der die selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung ebenso einschließt wie strukturelle Armutsbekämpfung sowie wirtschaftliches Wachstum und dessen Verteilung. Noch ist jedoch nicht erkennbar, wie die verschiedenen Dimensionen der Armutsbekämpfung gewichtet werden und ein konzeptionelles Ganzes ergeben, welche Zwischenziele und -bilanzen, Indikatoren und Zeithorizonte definiert werden, um die Umsetzung des Aktionsplans überprüfen zu können. Auch bleibt die Idee eines „Paktes“ gegen Armut hinter der von deutschen und internationalen Nicht-Regierungsorganisationen geforderten internationalen und rechtsverbindlichen „Konvention“ zurück. Noch völlig offen ist die Frage, welche zusätzlichen Finanzmittel die Bundesregierung für die Realisierung des Aktionsplans zur Verfügung stellen wird. Entscheidend wird sein, ob es bei der Ressortabstimmung gelingt, eine entwicklungspolitische Kohärenz im Sinne der Zielsetzung zu erreichen, die mehr ist als der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die Bundesregierung zu einigen vermag.

Die Bundesregierung hat der Bekämpfung der Armut als Beitrag zu einer globalen Strukturpolitik im Koalitionsvertrag verbal hohe Priorität eingeräumt. Die tatsächlichen politischen Errungenschaften nach zweijähriger Amtszeit der Koalition lassen jedoch nicht erkennen, dass diese in der politischen Praxis tatsächlich Wirkung zeigt. Einzelmaßnahmen unter dem Oberbegriff "Globale Strukturpolitik" wie die Kölner Entschuldungs-Initiative sind positiv zu bewerten und haben auch armutsmindernde Relevanz. Ihr genauer Effekt ist noch wenig klar erkennbar, in jedem Fall begrenzt und bestenfalls mittelfristig spürbar. Strukturpolitische Initiativen zur Armutsbekämpfung können selbsthilfeorientierte Maßnahmen der direkten Armutsbekämpfung ergänzen, keinesfalls jedoch ersetzen. Letztere sind vielmehr zu steigern. Dieses geschieht bedauerlicherweise jedoch nicht. Insbesondere die Förderung sozialer Grunddienste fällt zurück. Die Ausgaben für Grundbildung sind im Jahr 2000 auf einen Tiefstand gesunken. Eine Trendwende ist nicht vorgesehen, auch wenn im BMZ-Etat 2001 die Ausgaben für soziale Grunddienste wieder angehoben werden sollen, wobei sie jedoch noch deutlicher unter dem Niveau von 1999 bleiben werden.

6. Die Europäische Entwicklungspolitik aufwerten und subsidiärer gestalten

Die europäische Entwicklungspolitik erfüllt bisher nicht ausreichend ihre Aufgabe der partnerschaftlichen, vertraglichen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern und einer besseren Abstimmung der bilateralen Maßnahmen der EU-Mitgliedsstaaten.

Wir erwarten von der neuen Bundesregierung, dass sie sich dafür einsetzt, dass

- *die vorgeschlagenen grundlegenden Reformen der europäischen Entwicklungspolitik, insbesondere ihre Ausrichtung auf Armutsbekämpfung, Demokratisierung und Verwirklichung der Menschenrechte, umgesetzt werden;*
- *entwicklungspolitische Zielsetzungen in der europäischen Agrar- und Außenhandelspolitik besser berücksichtigt werden;*
- *auch der Europäische Entwicklungsfonds der Kontrolle des Europäischen Parlaments unterstellt wird;*
- *die NRO in der Umsetzung der europäischen Entwicklungspolitik und humanitären Hilfe nach dem Prinzip der Subsidiarität stärker einbezogen werden.*

Im Bereich der Europäischen Entwicklungspolitik (EU-EWP) ist seit 1998 erfreulicherweise ein deutlich gesteigertes Engagement der Bundesregierung festzustellen. Das BMZ hat sich vor allem während der deutschen EU-Präsidentschaft aktiv für eine grundlegende Reform der EU-EWP und eine bessere Abstimmung zwischen Brüssel und den EU-Mitgliedstaaten eingesetzt. Das Entwicklungsministerium hat in den vergangenen Jahre auch versucht, eine stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppierungen in die EU-EWP zu fördern und besonders 1999 wertvolle Hilfestellung für deutsche und europäische Nicht-Regierungsorganisationen beim Drängen auf effizientere Kofinanzierungsmechanismen geleistet.

Leider war diesen Bemühungen auf Brüsseler Ebene letztlich aber kein Erfolg beschieden. Im Gegenteil: Aufgrund eines Politikwechsels in der EU-Entwicklungspolitik hat sich der Stellenwert und die Rolle der NRO in der EU-EWP drastisch verschlechtert. Dies gilt sowohl für die direkte Förderung der Projektarbeit (Kofinanzierung) als auch für die politische Akzeptanz eigenständigen zivilgesellschaftlichen Engagements auf Seiten der Europäischen Kommission. Statt als gleichberechtigte Partner scheint EU-Kommissar Nielson die NRO nur als Befehlsempfänger oder Durchführungsgehilfen einer von ihm vorgegebenen Politik zu sehen. Insbesondere die Einsicht, dass EU-EWP einer besseren Verankerung in den

Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten bedarf und, dass NRO hierbei eine wichtige Multiplikatorfunktion einnehmen, scheint bei der EU-Kommission verloren gegangen zu sein. Auch die Brüsseler Anstrengungen für eine Reform der Administration der EU-Entwicklungskooperation haben sich bislang aus NRO-Sicht als kontraproduktiv erwiesen. Statt Reformersfolg ist bislang nur Reformchaos in Brüssel zu beobachten. Die für Anfang 2001 in Aussicht gestellte Gründung eines neuen Amtes für die gesamte EU-Auslandshilfe mit Namen *Europe Aid* scheint eher von technokratischen Motiven getragen zu sein als von dem Wunsch nach einer Politik, die wirkungsvoller auf die Ziele von Armutsbekämpfung und aktiver Partizipation ausgerichtet ist.

Im Bereich der AKP-EU-Kooperation hat die Bundesregierung die Federführung für die im Herbst 1998 begonnenen und im Februar 2000 abgeschlossenen Verhandlungen über ein Lomé-Folgeabkommen - wie von VENRO gefordert - an das BMZ übertragen. Das Ergebnis der Verhandlungen, die auf der Grundlage eines aus NRO-Sicht unbefriedigenden Verhandlungsmandats erfolgten, weist aber auch viele Schattenseiten auf. Zwar sind die Bereiche Menschenrechte, Demokratisierung und Korruptionsbekämpfung formal aufgewertet worden. Eine tatsächliche stärkere Ausrichtung der EU-EWP auf Armutsbekämpfung steht, zumal angesichts der im Cotonou-Abkommen angelegten Perspektive von Freihandelsabkommen, jedoch noch aus.

Eine Integration des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den Haushalt der EU als Grundlage für eine demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament ist nach wie vor nicht erfolgt. In diesem Punkt war auch keinerlei Engagement der deutschen Bundesregierung zu erkennen, die die Sparpolitik ihres Finanzministers hier offenbar höher stellte als europapolitische Erwägungen. Eine grundlegende administrative Reform der EEF-Mechanismen steht weiterhin aus. Bedenklich ist auch, dass der Fonds als "Steinbruch" für die notwendige Entschuldungsinitiative genutzt wird.

Das Engagement des BMZ für das Kohärenzthema war eher zurückhaltend, speziell im Hinblick auf die längst überfällige Änderung der EU-Agrarpolitik. Zwar gab es auf EU-Ebene eine Tendenz zur Öffnung des EU-Marktes für den zollfreien Import von Agrarprodukten aus den ärmsten Entwicklungsländern. Diese Änderungen gingen jedoch nicht auf einen Vorstoß der Bundesregierung zurück, sondern geschahen auf Initiative der EU-Kommission unter dem Druck der WTO-Regeln.

7. Die Krisenpotentiale weltweit vermindern

Wir erwarten von der Bundesregierung einen entschiedeneren Beitrag zur Vorbeugung und Verminderung weltweiter Krisen, insbesondere dass sie

- *sich im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) für einen restriktiven und verbindlichen Europäischen Verhaltenskodex für den Waffenhandel einsetzt und dazu während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 1999 eine Initiative ergreift;*
- *zur Umsetzung des Vertrags über die Ächtung von Landminen größere finanzielle Mittel für die Minenräumung und Rehabilitation zur Verfügung stellt.*

Die Krisenprävention hat in der Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesregierung einen höheren Stellenwert erhalten. VENRO begrüßt die verschiedenen Schritte des BMZ und des Auswärtigen Amtes: Das BMZ hat 1999 einen Indikatorenkatalog zur Krisenprävention eingeführt und die Initiative zivilgesellschaftlicher Organisationen zu einem

Zivilen Friedensdienst (ZFD) aufgegriffen und eine entsprechende Förderlinie geschaffen; das Auswärtige Amt hat einen Ausbildungsgang für ziviles Krisenpersonal und eine Budgetlinie zur Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung eingerichtet.

Viele dieser Initiativen müssen jedoch auf der operationellen Ebene erst noch umgesetzt werden. Die Ansätze zur Krisenprävention müssen konzeptionell weiterentwickelt und finanziell stärker ausgebaut werden, damit der deutsche Beitrag zur Verminderung der weltweiten Krisenpotentiale nicht nur "ein Tropfen auf den heißen Stein" ist. Dabei erwartet VENRO, dass die Kompetenz und die Handlungsmöglichkeiten der NRO aktiv unterstützt und gefördert werden. Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich durch den Kosovo-Konflikt die Friedensorientierung der deutschen Außenpolitik sehr stark auf europäische Krisenherde und angrenzende Regionen verengt hat. Die deutsche Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik braucht aber auch Konzepte der Krisenprävention für diejenigen Länder, die weltwirtschaftlich und geopolitisch von geringerer Bedeutung sind, insbesondere in Afrika.

Es ist positiv zu bewerten, dass das BMZ nunmehr als Mitglied dem Bundessicherheitsrat angehört und die Ministerin dort aktiv für eine restriktive Rüstungsexportpolitik sowie für die Einhaltung der Menschenrechte in den Empfängerländern eintritt. Damit sind auch bessere Voraussetzungen für eine größere Kohärenz zwischen Friedenspolitik, Humanitäre Hilfe und Armutsbekämpfung geschaffen, gleichwohl hier auch immer wieder Grenzen der Einflussmöglichkeiten des BMZ sichtbar werden. Die Auseinandersetzung um die neuen politischen Grundsätze der Bundesregierung für Rüstungsexporte und deren Umsetzung, z.B. der Fall der Lieferung von Kampfpanzern für die Türkei, hat jedoch gezeigt, dass der von der Bundesregierung beschlossene restriktivere Umgang mit deutschen Rüstungsexporten einer stärkeren demokratischen Kontrolle bedarf. Im Sinne einer Transparenz der Rüstungsexporte sollte die rot-grüne Bundesregierung der Öffentlichkeit vollständige Informationen über alle geplanten Waffenexporte zur Verfügung stellen. In diesem Sinne sollte auch der im Sommer 1998 beschlossene EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte weiter ausgebaut werden, z.B. im Hinblick auf eine schärfere Kontrolle über den Endverbleib von Waffenlieferungen. Das Engagement der Ministerin im Rahmen der Initiative zur Einschränkung des unkontrollierten Handels mit Kleinwaffen wird von VENRO begrüßt.

Bei der letzten Überprüfungskonferenz im September zum Verbot der Anti-Personen-Minen hat sich gezeigt, dass es zwar Fortschritte bei der Vernichtung von Anti-Personen-Minen gibt, die Rüstungsindustrie sich aber bereits auf die Produktion von anderen Minen umgestellt hat, die wie Anti-Personen-Minen funktionieren. Die Bundesregierung sollte weitere Anstrengungen unternehmen, um zu erreichen, dass im Rahmen der Ottawa-Konvention alle Landminen, die den Effekt von Anti-Personen-Minen haben, zerstört werden und die Entminung sowie die Rehabilitation von Minenopfern vorangetrieben wird.

8. Die Eigenständigkeit der humanitären Hilfe sichern

Wir erwarten von der neuen Bundesregierung, dass sie sich jeder Form der politischen Instrumentalisierung humanitärer Hilfe enthält und die unabhängige Rolle der freien Träger in der Hilfe für die Opfer von Krisen und Katastrophen weiter stärkt. Wir fordern insbesondere, dass

- die humanitäre Hilfe weder außenpolitischen Interessen untergeordnet wird;

- noch die Kapazitäten der Bundeswehr im Bereich der direkten humanitären Hilfe ausgebaut werden. Die Bundeswehr ist für die direkte humanitäre Hilfe ungeeignet, da sie als interventionistisches Instrument nicht in der Lage ist, die Würde und Selbsthilfefähigkeit der Opfer von Krisen und Katastrophen mittelfristig wiederherzustellen.

In den vergangenen Jahren ist eine zunehmende Politisierung der humanitären Hilfe zu beobachten. Insbesondere der Kosovo-Konflikt hat die wachsenden Verstaatlichungs- und Instrumentalisierungstendenzen im internationalen System der humanitären Hilfe verdeutlicht. VENRO hat zu diesem Thema im Juni 2000 ein Positionspapier mit dem Titel "Humanitäre Hilfe von Staats wegen?" vorgelegt.

Die NRO haben immer wieder darauf hingewiesen, dass das Maß der Not bzw. der humanitäre Imperativ das alleinige Kriterium für humanitäre Hilfe sein muss, nicht politische Erwägungen. Die Unparteilichkeit kann nicht von staatlichen Stellen, sondern nur von regierungsunabhängigen, privaten Hilfsorganisationen gewährleistet werden. Die Versuche, die humanitären Aspekte in den Begründungszusammenhang von politisch-militärischem Handeln einzubeziehen, wie es im Kosovo-Krieg geschehen ist, schaden der politischen Unabhängigkeit der humanitären Hilfe, die ihre Distanz zu staatlichem Handeln langfristig zur Erhaltung ihrer Glaubwürdigkeit braucht.

Nach wie vor halten wir die Bundeswehr für die direkte humanitäre Hilfe für ungeeignet. Aus diesem Grund wurde das Engagement der Bundeswehr in der Kosovo-Flüchtlingskrise sowie die Entscheidung der Bundesregierung im Frühjahr 1999, einen Staatssekretär aus dem Bundesverteidigungsministerium zum Beauftragten der Bundesregierung für die humanitäre Hilfe in Mazedonien zu ernennen, von vielen Hilfsorganisationen kritisiert. Der Einsatz der Bundeswehr im Kosovo-Konflikt stand aus Sicht der Hilfsorganisationen nicht im Einklang mit den Prinzipien des humanitären Handelns, da er von politischen Motiven geleitet war. Der Grundsatz, dass eine kriegführende Partei nicht gleichzeitig aktive humanitäre Hilfe leisten kann, ist dabei für die Hilfsorganisationen von zentraler Bedeutung.

Auch bei der medizinischen Hilfe für Ost-Timor und der Überschwemmungskatastrophe in Mosambik kam die Bundeswehr zum Einsatz. Durch die Bilder von verzweifelten Menschen in Mosambik, die auf ihre Rettung warteten, wuchs auch der öffentliche Druck auf die Bundesregierung, sich mit der Entsendung von Hubschraubern direkt an der Rettung der Flutopfer in Mosambik zu beteiligen. Dabei waren viele deutsche und internationale Hilfsorganisationen und ihre Partnerorganisationen bereits vor Ort aktiv. Der Einsatz der Hubschrauber kam faktisch zu spät und folgte in seiner Entscheidungsfindung eher dem Mediendruck als den fachlichen Argumenten einer kontextgerechten humanitären Hilfe.

9. Nicht-Regierungsorganisationen verstärkt fördern

Wir erwarten, dass die Arbeit der privaten und kirchlichen Träger in der Entwicklungszusammenarbeit und Humanitären Hilfe von der Bundesregierung aktiver unterstützt wird. Dies muss sich zum einen in einer angemessenen finanziellen Förderung, aber auch in einer klaren politischen Akzeptanz ausdrücken. NRO übernehmen eine originäre und eigenständige Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit und in der Humanitären Hilfe und sind keine der staatlichen Administration vor- oder nachgeordnete Einrichtungen.

Wir fordern

- *die Erhöhung der Mittel für private und kirchliche Träger um 30% bei den Baransätzen und bei den Verpflichtungsermächtigungen;*
- *dass die Vergabebedingungen den Erfordernissen in der Humanitären Hilfe und in der Entwicklungszusammenarbeit angepasst werden;*
- *die Verbesserung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für entwicklungspolitische Organisationen, insbesondere die Abschaffung des Durchlaufspendenverfahrens und die steuerrechtliche Anerkennung des Zwecks Entwicklungshilfe als "mildtätig".*

Die Bundesregierung erkennt die Bedeutung der Nicht-Regierungsorganisationen in der Entwicklungspolitik an. Der Dialog zwischen der Regierung und den NRO hat sich grundsätzlich positiv entwickelt. Insbesondere die Kontakte mit der BMZ-Leitung konnten wesentlich intensiviert werden.

Anfang Juni veranstaltete der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages eine Anhörung zur Bedeutung der Zivilgesellschaft. Im Bundestag befinden sich Anträge dazu in Vorbereitung. Umso schmerzlicher waren die drastischen Eingriffe im BMZ-Etat für Kirchen, freie Träger und Sozialstrukturhilfe. Erleichterung hat hier erst die Haushaltssteigerung für 2001 gebracht.

Das Durchlauf-Spendenverfahren ist inzwischen abgeschafft und "Entwicklungshilfe" gemeinnützig anerkannt, nicht aber mit dem höheren Abschreibungssatz der mildtätigen Spenden. Grundsätzlich schien die Einführung des neuen Spendenrechts Anlass zur Hoffnung zu geben, dass das steuerliche Spendenrecht in Deutschland generell übersichtlicher und unkomplizierter wird. Mit Blick auf die Arbeitsbereiche Fundraising/Spenderadministration bei den NRO muss jedoch festgestellt werden, dass vor allem aufgrund der neuen zahlreichen untergesetzlichen Vorschriften zur Umsetzung der EstDV aufwendige und sehr kostspielige Umstellungsarbeiten erforderlich sind.

10. Die entwicklungspolitische Inlandsarbeit und die NRO-Landesnetzwerke ausbauen

Die entwicklungspolitische Bildungs- und Informationsarbeit muss wesentlich verstärkt werden, um eine glaubwürdige Nord-Süd-Politik zu vertreten. Die NRO setzen sich seit Jahren durch ihre Inlandsarbeit für eine Bewusstseinsänderung auch in Deutschland ein und spielen bei der Umsetzung der lokalen Agenda 2030 eine wesentliche Rolle. Um die Finanzierung dieser wichtigen Arbeit in Zukunft sicherzustellen, sollte die Bundesregierung

- über die nächsten zehn Jahre insgesamt zwei Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe für die entwicklungspolitische Bildungsarbeit und die Trägerstrukturförderung bereitstellen, die in eine Stiftung für Inlandsarbeit einfließen könnten;
- als Sofortmaßnahme den BMZ-Etat für entwicklungspolitische Bildungsarbeit auf 20 Mio. DM erhöhen.

Der Etat, der im Einzelplan 23 für die Förderung der entwicklungspolitischen Bildung ausgewiesen ist (Titel 685 10), wurde im Haushaltsjahr 1999 von 4,2 Millionen DM auf 6,0 Millionen DM erhöht. Im Haushaltsjahr 2000 stehen insgesamt 5,8 Millionen DM für die Förderung der entwicklungspolitischen Bildung zur Verfügung. 2001 werden es 7 Millionen DM sein.

Dank der Mittelerhöhung konnten in den Haushaltsjahren 1999 und 2000 auch einzelne Maßnahmen, die von entwicklungspolitischen Nicht-Regierungsorganisationen - darunter auch Landesnetzwerke - beantragt wurde, aus Bundesmitteln gefördert werden.

Gleichwohl ist die Bundesregierung weit davon entfernt, die in den Koalitionsvereinbarungen bekundete Absicht einzulösen, auf die Förderung der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit von Nicht-Regierungsorganisationen und die Stärkung des Bewusstseins für internationale Zusammenhänge zukünftig ein besonderes Gewicht zu legen. Die Ausgaben für die Unterrichtung der Öffentlichkeit und die Förderung der Bildungsarbeit umfassen zusammengenommen nur den verschwindend geringen Anteil von rund einem Promille des gesamten BMZ-Haushaltes. Vor 20 Jahren standen für entsprechende Aufgaben 0,13 Prozent des BMZ, Anfang der 70er Jahre sogar über 0,25 Prozent des BMZ-Haushalts zur Verfügung.

Von einer stärkeren Gewichtung der Inlandsarbeit kann also keine Rede sein. Auch spiegelt sich die von der Leitung des BMZ proklamierte Aufwertung der Inlandsarbeit zur dritten Säule der Entwicklungspolitik (neben der globalen Strukturpolitik und der Projektzusammenarbeit mit Partnerländern im Süden) bislang nicht in der internen Struktur wie der Ressourcen- und Aufgabenverteilung des Hauses wider.

Eine quantitative und qualitative Verbesserung der Förderungsstrukturen für die entwicklungspolitische Inlandsarbeit ist nach wie vor überfällig. Das BMZ hat den von den deutschen Nicht-Regierungsorganisationen unter Federführung des VENRO erarbeiteten Vorschlag zur Einrichtung einer Stiftung zur Förderung der Inlandsarbeit bislang nicht aufgegriffen. Die Teilauslagerung von Förderungs- und Beratungsaufgaben aus dem BMZ, die nicht aus sachlichen, sondern aus Kapazitätsgründen vollzogen bzw. geplant werden, verdeutlicht indes die Notwendigkeit einer grundsätzlichen und zukunftsfähigen Neuordnung der öffentlichen Förderungsstrukturen, die zugleich einen qualitativen Fortschritt darstellt.

Zur Umsetzung der bildungspolitischen Verpflichtungen der Agenda 21 wurde 1999 ein auf fünf Jahre angelegter bundesweiter Modellversuch "Bildung für eine nachhaltige Entwicklung" unter Federführung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung aufgelegt. Dieses Programm wird über das BMBF wesentlich aus Bundesmitteln gefördert. Wenngleich der Deutsche Bundestag am Juni 2000 den wegweisenden Beschluss gefasst hat, dass die entwicklungspolitische Bildung neben der Umweltbildung zur zweiten Säule einer "Bildung für eine nachhaltige Entwicklung" ausgebaut werden müsse, sind Themen, Erfahrungen und Akteure der entwicklungspolitischen Bildung bei der Umsetzung dieses schulbezogenen Förderprogrammes nach wie vor zu wenig berücksichtigt.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Nicht-Regierungsorganisationen in Fragen der entwicklungspolitischen Bildung hat durch den Kongress "Bildung 21 - Lernen für eine gerechte und zukunftsfähige Entwicklung" einen großen Schritt nach vorn getan. Das BMZ hat diesen Bildungskongress, an dem rund 700 Pädagoginnen und Pädagogen teilnahmen, finanziell wie inhaltlich unterstützt. Die hiermit dokumentierte Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Trägern der Bildungsarbeit und der Entwicklungszusammenarbeit gilt es auf nationaler, Länder- wie kommunaler Ebene auszubauen und zu intensivieren, um eine Bildungswende für zukunftsfähige Entwicklung auf den Weg zu bringen.