

Antrag

der Abgeordneten Hellmut Königshaus, Dr. Karl Addicks, Dr. Werner Hoyer, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Jörg van Essen, Paul K. Friedhoff, Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Michael Kauch, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Michael Link (Heilbronn), Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Cornelia Pieper, Frank Schäffler, Dr. Konrad Schily, Marina Schuster, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ausrichten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Nach einem halben Jahrhundert Entwicklungszusammenarbeit mit einer ernüchternden Bilanz bei der Bekämpfung der Armut beschloss die internationale Staatengemeinschaft zur Jahrtausendwende mit der Millenniumerklärung der Vereinten Nationen eine neue entwicklungspolitische Agenda. Dabei einigte man sich auf die Umsetzung von acht Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) für die Gesamtheit der Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit mit einem konkreten Zeitrahmen bis zum Jahr 2015. Zu den Zielvorgaben gehören unter anderem die Halbierung der Armut, Senkung der Kindersterblichkeit um zwei Drittel, der Muttersterblichkeit um drei Viertel sowie Grundschulbildung für alle Mädchen und Jungen. Seither wurden der Monterrey-Konsens zur Entwicklungsfinanzierung (2002) und die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (2005) beschlossen, die heute zusammen mit der MDG-Agenda den Handlungsrahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bilden.

Sechs Jahre vor Ablauf der Zielvorgabe müssen wir feststellen, dass die acht Millenniumsziele voraussichtlich nicht bis 2015 umgesetzt werden können. Während sich in einigen asiatischen und lateinamerikanischen Ländern funktionierende Volkswirtschaften entwickeln und dadurch den Übergang zum Schwellenland geschafft haben, ist auf dem afrikanischen Kontinent nach wie vor keine befriedigende Entwicklung zu sehen. Vielmehr hat sich die Zahl der an Hunger leidenden Menschen infolge der globalen Krisen sogar noch erhöht. Zunächst verursachte der dramatische Preisanstieg bei Erdöl und Nahrungsmitteln in den

Jahren 2007 und 2008 einen Anstieg der Anzahl der Hungernden. Innerhalb eines Jahres verdoppelten sich die Nahrungsmittelpreise. So stieg innerhalb von zwei Monaten der Preis von Weizen um 120 Prozent, der von Reis – dem wichtigsten Grundnahrungsmittel für vier Milliarden Menschen in Afrika und Asien – um 75 Prozent. Das Ausmaß der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsländer ist abschließend noch nicht erfasst. Die Weltbank geht aber aktuell von zusätzlich 90 Millionen in extremer Armut lebender Menschen aus, so dass im Jahr 2009 die Schwelle von einer Milliarde hungernder Menschen überschritten werden wird. Dennoch halten wir daran fest, dass das Verfehlen des Zeitplans die Entwicklungsziele nicht hinfällig macht, sondern vielmehr eine ehrliche Auseinandersetzung mit der zeitlichen Zielsetzung erfordert.

Vor dem Hintergrund der schwersten Finanz- und Wirtschaftskrise seit 80 Jahren und mit Blick auf das Jahr 2015 wächst der Druck auf die deutsche und internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ), den Nachweis zu erbringen, dass sich die Armut verringert und die Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern tatsächlich verbessert haben. Dabei geht es um nicht weniger als um die Legitimation der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Wenn wir künftig staatliche Entwicklungszusammenarbeit und die Bemühungen der Regierungen um Armutsbekämpfung nicht in Frage stellen wollen, müssen wir strukturelle und inhaltliche Veränderungen vornehmen mit dem vorrangigen Ziel, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit deutlich zu erhöhen. Diese Maßnahmen müssen zeitlich und örtlich, mengen- und wirkungsmäßig aufeinander abgestimmt sein, damit es zu einer synchronen, breitenwirksamen Entwicklung kommt und nicht einzelne Sektoren hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleiben. Das schulden wir denjenigen, bei denen die Hilfe nicht in ausreichendem Maße ankommt und nicht zuletzt unseren Bürgern, die die eingesetzten Mittel erwirtschaften.

Die deutsche Entwicklungspolitik ist auf diese Herausforderungen nicht ausreichend vorbereitet. Systemische, institutionelle und organisatorische Anpassungen aufgrund der hohen Anforderungen der neuen Agenden wurden in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verschleppt. Angesichts dieser Herausforderungen und der Dimension der gegenwärtigen Krisen sind wir gezwungen, neue globale Entwicklungsstrategien zu entwickeln und unsere deutsche Entwicklungszusammenarbeit entsprechend zukunftsfähig auszurichten. Inzwischen wächst die Erkenntnis, dass wir mit den vorliegenden Konzepten die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht bewältigen können.

1. Armutsursachenbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe

Kernaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit muss die Bekämpfung der Ursachen von Armut sein mit dem Ziel, es den Menschen zu ermöglichen ihren eigenen Lebensunterhalt zu erwirtschaften. Armut ist in den seltensten Fällen selbstverschuldet, sondern oftmals Folge schlechter Regierungsführung, schwacher und ineffektiver staatlicher Institutionen, wirtschaftlicher Isolation, fehlender rechtsstaatlicher Strukturen und mangelhafter Bildung. Eine Studie der Weltbank unterstreicht, dass weniger Kapital und Bodenschätze, sondern immaterielle Faktoren wie ein funktionierendes Rechtssystem, durchsetzbare Rechtsverhältnisse und eine handlungsfähige Regierung Wohlstand steigern. Die dafür notwendigen Reformprozesse lassen sich aber nicht durch externe Geldtransfers erreichen, sondern müssen von dem Willen zu Veränderung und Entwicklung durch die Entwicklungsländer selber getragen werden. Eine nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit setzt darauf, Menschen zu befähigen, aus eigener Kraft wirtschaftlichen Wachstum und Wohlstand zu erreichen und unterstützt den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen.

Moderne Ökonomen aus Entwicklungsländern kritisieren zu Recht, dass die Entwicklungspolitik der Geberländer Arme immer noch als Problem sieht und nicht als Teil der Lösung. Nur wenn das brachliegende Potential der Milliarden Armen als wirtschaftlicher Faktor ernst genommen wird, kann nachhaltige Entwicklung aus eigener Kraft gelingen. Aufgabe deutscher Entwicklungspolitik muss daher der Ausbau des privatwirtschaftlichen Sektors als Grundlage für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sein. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit ist auf die Förderung einer sich selbst tragenden Wirtschaftsentwicklung in den Empfängerländern auszurichten. Ziel muss dabei sein, die Bevölkerung in den Entwicklungsländern durch Wissenstransfer schneller und zielsicher zu eigenverantwortlichem wirtschaftlichem Handeln zu bringen. In diesem Zusammenhang gilt es Rahmenbedingungen zu identifizieren, die für nachhaltiges Wachstum sorgen und die institutionellen, politischen und infrastrukturellen Maßnahmen zu fördern, die privates Wirtschaften ermöglichen. Unternehmerische Initiative muss gefördert, die Bedingungen für private Investitionen aus dem In- wie aus dem Ausland müssen hergestellt werden. Die unternehmerische Förderung einer autochthonen – an Ort und Boden ansässiger – Basiswirtschaft in den Bereichen der Landwirtschaft, Handwerk, Gewerbe und Handel bis hin zu kleineren industriellen Einheiten, kann den Menschen helfen, den bestehenden informellen Sektor wirtschaftlich besser zu nutzen. Hilfe zur Selbsthilfe bedeutet zum einen, Kleinstunternehmen durch Mikrokredite zu vernünftigen Bedingungen zu unterstützen und zum anderen, kleine und mittlere Unternehmen mit Krediten zu fördern. Wir brauchen daher einen Paradigmenwechsel; weg von dem Gedanken der ausschließlichen Armutsreduzierung hin zu einer Förderung von Wachstum und Wohlstand für alle.

2. Schwerpunktsetzung auf Subsahara Afrika als ärmste Region der Welt

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit muss sich auf die schwächsten und ärmsten Länder konzentrieren und jedes Ziel und Instrument daran messen, wie mit knappen Mitteln maximaler Erfolg erreicht werden kann. Trotz einiger positiver Entwicklungen ist Subsahara Afrika nach wie vor die ärmste Region der Welt und stellt damit für uns die größte entwicklungspolitische Herausforderung dar. Afrika ist immer noch gekennzeichnet durch eine steigende extreme Armut, bewaffnete Konflikte und Bürgerkriege, Staatskrisen und Korruption, 30 Millionen HIV/Aids-Infizierte und 12 Millionen Aids-Waisen, eine mangelhafte Gesundheitsversorgung und eine sinkende Lebenserwartung. In vielen Staaten hat die formale Implementierung demokratischer staatlicher Strukturen weder bestehende autokratische Herrschaftspraktiken beseitigt, noch konnte eine demokratische und rechtsstaatliche Grundordnung in der Gesellschaft verankert werden.

In der vergangenen Dekade haben Politiker, Wissenschaftler, Prominente und Aktivisten Afrika wieder verstärkt in den Fokus der Öffentlichkeit gebracht. Das wachsende Interesse an Afrika lässt sich einerseits auf Faktoren wie den Wettbewerb um knappe Ressourcen und die Bekämpfung des Terrorismus, der Armut, der Flüchtlingsströme und des Klimawandels zurückführen. Andererseits unterstreichen Anzeichen eines wirtschaftlichen Aufschwungs in etlichen Ländern die Entwicklungen und machen neue Perspektiven für Afrika denkbar. In den letzten Jahren haben sich mit China und Russland zwei neue Akteure auf dem afrikanischen Kontinent zu Wort gemeldet. Dabei verbindet China seine nationalen Interessen konsequent mit seinen entwicklungspolitischen Maßnahmen. Ob es sich bei den Wachstumsraten in Subsahara Afrika um einen kurzweiligen Trend oder um eine nachhaltige Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen handelt, werden die kommenden Jahre – auch vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise – zeigen. Auch wenn die afrikanischen Volkswirtschaften aufgrund der geringen Integration in die weltweiten Finanzmärkte nicht unmittelbar von der Krise betroffen sind, werden die in-

direkten Folgen das Wirtschaftswachstum in Afrika wohl erst einmal bremsen. Zudem werden sinkende Rohstoffpreise und vor allem der Rückgang ausländischer Direktinvestitionen Afrikas Wachstum beeinträchtigen und den Prognosen der Weltbank zufolge wird die Zahl der Hungernden in der Region wieder stark ansteigen.

Afrika ist ein an Bodenschätzen reiches Land und die Einkünfte aus dem Export von Rohstoffen machen einen Großteil afrikanischer Einnahmen aus. Die hohe Nachfrage nach Rohstoffen ist eine große Chance für afrikanische Staaten, wenn sie ihre Bodenschätze zu angemessenen Preisen verkaufen und die Einnahmen nutzen, um ihr verarbeitendes Gewerbe und den Dienstleistungssektor, vor allem das Bildungs- und Gesundheitswesen, auszubauen. Leider vergeuden ressourcenreiche Entwicklungsländer große Teile ihrer Einnahmen aus der Förderung von Öl, Diamanten oder Coltan in kostspieligen Konflikten oder setzen der Veruntreuung der Einnahmen durch die politischen Eliten nichts entgegen. In diesem Zusammenhang muss die Bundesregierung die Eigenverantwortung nationaler Eliten einfordern. Eine neue Entwicklungspolitik für Afrika muss an der Eigenverantwortung afrikanischer Länder und Institutionen ausgerichtet sein. Mittel müssen gezielter zur Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen eingesetzt werden. Außerdem muss die Afrikanische Union zum effektiven Krisenlösungsmechanismus in Afrika aufgebaut werden. Zudem muss die Bundesregierung die Partnerländer dabei unterstützen, ihre Einnahmequellen zu diversifizieren, damit sie nicht allein von ihren Rohstoffeinnahmen abhängig sind.

3. Neue Zusammenarbeit mit den Schwellenländern

Schwellenländer wie China, Indien, Brasilien, Mexiko und Südafrika, die aufgrund ihrer Wirtschaftskraft ihre Armutsursachen selber bekämpfen können, müssen aus den deutschen Entwicklungsprogrammen schrittweise entlassen werden. Die diesen Ländern zugewandten Finanzmittel fehlen bei der Unterstützung jener Staaten, die viel größeren Hilfsbedarf haben. Inzwischen haben sich China und Indien zu den weltweit attraktivsten Zielen für ausländische Direktinvestitionen (FDI) entwickelt. Ausländische Direktinvestitionen führen nach Analysen der OECD zur Anhebung des Technologie- und Qualifikationsniveaus, zur stärkeren Teilnahme am Welthandel, zur Schaffung eines wettbewerbsfähigeren Wirtschaftsumfelds sowie zu einer verstärkten Unternehmensentwicklung. Die überdurchschnittlichen Wachstumsraten sind das beste Instrument, um Armut zu bekämpfen. Zu Recht erkennt die deutsche Entwicklungspolitik den Schwellenländern eine Schlüsselrolle bei der Stabilisierung ihrer jeweiligen Regionen zu. Anstatt diesen Ländern aber im Rahmen des Ankerländerkonzeptes weiter Finanzhilfen zu gewähren, sollte die deutsche Entwicklungspolitik sie als Partner bei der Entwicklung der noch immer bedürftigen Länder gewinnen. Mit den Schwellenländern brauchen wir eine Partnerschaft in den Bereichen Rechtsstaats- und Demokratieförderung, Umwelt- und Klimapolitik, Wissenschaft und Forschung.

Der auf dem G8-Gipfel im Jahr 2007 angestoßene Heiligendamm-Prozess zur Einbeziehung der aufstrebenden Schwellenländer in eine „neue Partnerschaft“ zur Lösung globaler Probleme geht daher in die richtige Richtung. Der vorgeschlagene „neue, strukturierte, themenbezogene Dialog“ geht aber nicht weit genug. Angesichts der Größe der Herausforderungen brauchen wir eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der entwickelten Industrieländer untereinander mit den Schwellenländern, da die Geber gemeinsam stärker und die erzielbaren Entwicklungen nachhaltiger sind. Darüber hinaus können Fragen von Good Governance von allen Gebern gemeinsam erörtert und effektiver umgesetzt werden. Auf dieser neuen Grundlage können und werden sich Partnerschaften ent-

wickeln, die nachhaltig nicht nur Wohlstand und soziale Sicherheit, sondern auch Frieden und Solidarität unter den Ländern der Welt fördern.

4. Good Governance umsetzen

Eine Hauptursache für die Erfolglosigkeit von politischen Reformen und Strukturanpassungsprogrammen in vielen Entwicklungsländern ist der Widerstand nationaler Eliten, die oft zu den Nutznießern undemokratischer Strukturen und ökonomisch ineffizienter Systeme gehören. Good Governance durch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit muss daher auch im Mittelpunkt aller Entwicklungsbemühungen stehen. Eine neue Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erfordert, dass das anerkannte Kriterium von Good Governance auch tatsächlich umgesetzt und eingefordert wird. Die hinter dem Konzept stehende Einsicht, dass ohne Rechtssicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Verantwortlichkeit der Regierung eine effektive Entwicklungszusammenarbeit nicht funktionieren kann, scheiterte bisher an der tatsächlichen Umsetzung und am Monitoring der Fortschritte durch die Geberländer. Good Governance muss zur überprüfbaren Voraussetzung für Entwicklungszusammenarbeit werden. Das bedeutet im Einzelfall, die finanzielle Hilfe – vor allem direkte Geldtransfers – wenn nötig einzustellen. Es ist nicht zu vertreten, dass Deutschland Länder finanziell stärkt und Strukturen verfestigt, in denen autoritäre Regime und Korruption herrschen und Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind. In Ländern mit schlechter Regierungsführung müssen wir die Arbeit von nichtstaatlichen Akteuren unterstützen und sie folglich bei der Erarbeitung von Länderstrategien stärker einbinden. In diesem Zusammenhang gilt es, auch die Reformbemühungen der entwicklungspolitischen Organe der Vereinten Nationen mit dem Ziel einer Verkleinerung und gleichzeitigen Erhöhung der Wirksamkeit von Überwachungsorganen der Fonds und Programme voranzutreiben.

5. Globalen Freihandel stärken – Ernährung sichern

Dass Freihandel Wohlstand schafft, hat sich in der vergangenen Dekade vor allem für die Entwicklungs- und Schwellenländer gezeigt. Das Wirtschaftswachstum dieser Länder lag in den vergangenen fünf Jahren mit 5 Prozent doppelt so hoch wie in den Industrieländern mit 2,5 Prozent. Ihr Anteil am Welthandel wächst stetig. Die Auslandsinvestitionen in diesen Ländern haben sich seit 2002 verdoppelt und die Auslandsverschuldung gemessen am BIP ist gesunken. Vor dem Hintergrund dieser außergewöhnlichen Erfolge und Chancen müssen die handelspolitischen Entwicklungen der vergangenen Jahre dagegen besorgt stimmen. Seit dem außerordentlich mühsamen Abschluss der Uruguay-Runde 1994 konnte kein WTO-Zeitfahrplan mehr eingehalten werden. Zuletzt scheiterten Ende Juli 2008 die Bemühungen, die Doha-Entwicklungsrunde doch noch zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Gleichzeitig hat die Zahl der bilateralen Handelsabkommen massiv zugenommen. Die Folge sind weltweit steigende Handels- und Transaktionskosten, welche die Entwicklungsländer am stärksten treffen. Die künftigen Bundesregierungen sind daher aufgefordert, auf der Ebene der Europäischen Union dafür Sorge zu tragen, dass ernsthafte Anstrengungen zur nachhaltigen Stärkung des Freihandels unternommen werden. Angesichts der Erstarrung der Doha-Runde zählen hierzu – wenn nötig – der einseitige und unkonditionierte Abbau weiterhin bestehender Handelsbarrieren wie Importzölle, produktionsabhängige Subventionen, staatliche Preis- und Mengeninterventionen und der beschleunigte Abbau von Exportsubventionen bis zum Jahr 2013.

Ein freier Welthandel ist Voraussetzung für eine nachhaltige Lösung der globalen Ernährungsfrage. Insbesondere die Entwicklungsländer profitieren, wenn sich das Handelsvolumen insgesamt erhöht, sich die Versorgungssicherheit verbessert, die Leistungsfähigkeit und Produktivität der Landwirtschaft auch in die-

sen Ländern gestärkt und das Verbraucherpreisniveau auf moderatem Niveau stabilisiert wird. Die Landwirtschaft und der daraus resultierende Handel mit Agrarprodukten ist einer der Grundbausteine für ein breitenwirksames Wachstum armer Länder, denn die Wertschöpfungskette beginnt immer auch im landwirtschaftlichen Sektor einer Volkswirtschaft. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wurde aber gerade im Bereich der ländlichen Entwicklung in den vergangenen zehn Jahren um 100 Mio. Euro gekürzt, obwohl 70 Prozent der Armen in ländlichen Gebieten leben. Gerade in Subsahara Afrika ist die Wirtschaft besonders abhängig von klimabedingten Faktoren, was die Region besonders anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels macht. Schätzungen gehen davon aus, dass die damit einhergehenden Erntesauffälle, fehlende Wasserversorgung und Wüstenbildung die Lebensmittelproduktion bis zum Jahr 2020 um 50 Prozent sinken lässt. Die Länder südlich der Sahara müssen daher wesentlich stärker als bisher in den internationalen Klima- und Ressourcenschutz eingebunden werden. Eine Schlüsselrolle muss dabei die Förderung von erneuerbaren Energien spielen. Mit der Nahrungsmittelkrise in den Jahren 2007 und 2008 wurde zudem deutlich, dass nur eine effiziente, innovative und unternehmerische Land- und Ernährungswirtschaft eine stetig wachsende Weltbevölkerung von zukünftig mehr als neun Milliarden Menschen sicher, qualitativ hochwertig und in ausreichendem Maße ernähren kann. Produktivität und Effizienz dienen neben der Ernährungssicherung dem Klima-, Verbraucher- und Umweltschutz. Regierungsverhandlungen müssen dazu genutzt werden, eigene Investitionen in die ländliche Entwicklung, ausstehende Landreformen, die Steigerung der Produktion sowie die Sicherung von Eigentumstiteln einzufordern. Mit Blick auf die Erhöhung der Nahrungsmittelnachfrage muss der Bereich der landwirtschaftlichen Entwicklung durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit aufgewertet werden.

6. Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit überprüfen

Mit dem Bekenntnis der Bundesregierung zu der Paris-Deklaration aus dem Jahr 2005 wird das Instrument der Budgethilfe, bei dem die Geber Mittel direkt in die Staatshaushalte der Empfängerländer einzahlen, zunehmend angewandt. Die EU-Kommission hat ihrerseits bekräftigt, die Zielvorgabe der Paris-Deklaration zu erfüllen und die programmorientierten Maßnahmen (Budgethilfe) bis 2010 auf 66 Prozent der geleisteten Hilfe zu erhöhen. Während die Prinzipien der Deklaration, Eigenverantwortung der Partnerländer, Partnerausrichtung und Harmonisierung der Geber sinnvoll sind, müssen die Instrumente zur Umsetzung dieser Prinzipien dagegen dringend auf den Prüfstand.

Allem voran ist die gegenwärtige Praxis der Gewährung von Budgethilfe als Kernelement der neuen Entwicklungsarchitektur kritisch zu bewerten. Mit dem neuen, wenig erprobten Instrument der Budgethilfe wird das Ziel verfolgt, von der Mikrosteuerung durch Einzelprojekte hin zu einer Makrosteuerung der Partnerregierungen durch Leistungsvereinbarungen und Wirkungskontrollen zu gelangen. Der Erfolg der Budgethilfe setzt aber die Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung sowie ausreichende Kapazitäten für die Umsetzung der Programme in den Partnerländern voraus. Das schließt von vornherein eine Vielzahl von Entwicklungsländern aus. Erschwerend hinzu kommt eine Fülle von Risiken in Zusammenhang mit der fehlenden Kontrolle über die Mittelvergabe, da im Rahmen der Budgethilfe keine Einzelabrechnungen möglich sind. Die Kontrolle über die Mittelvergabe kann nur noch über Monitoring-Prozesse ablaufen, die bislang aber völlig unzureichend sind. Zudem können negative, inflationsfördernde Auswirkungen der Budgethilfe auf die Wirtschaft des Partnerlandes auftreten. Der Bericht des Bundesrechnungshofes zur Budgethilfe 2008 bestätigt diese Befürchtungen und sieht in der Schwerpunktverlagerung hin zur Budgethilfe das parlamentarische Kontrollrecht gefährdet.

Erste Evaluierungen haben zudem gezeigt, dass sich die mit der Budgethilfe verbundenen hohen Erwartungen nicht erfüllt haben. Ausgeblieben ist der erhoffte Rückgang des Gebereinflusses auf die Politik in den Empfängerländern. Vielmehr hat die Koordinierung der Geber durch Budgethilfe-Arbeitsgruppen zu Verlagerung des Politikdialogs auf höchste politische Entscheidungsebene geführt. So ist es in den untersuchten Ländern nicht gelungen, Parlamente und Zivilgesellschaften in die Diskussion über die Armutsstrategien einzubeziehen. Obwohl der Nachweis einer erhöhten Effizienz der EZ durch die Budgethilfe noch nicht erreicht wurde, wird sie auf europäischer und multilateraler Ebene quotenbedingt massiv ausgebaut. Budgethilfe sollte eines von mehreren Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit sein, welches nur in Einzelfällen, bei Vorliegen von strengen Bedingungen zu gewähren ist.

7. Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik begreifen

Die Bewältigung weltweiter Herausforderungen wie Klimawandel, Bürgerkriege, internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität, Menschenrechtsverletzungen, Migration, Flüchtlingsströme, die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und der Anstieg der an Hunger leidenden Menschen erfordern eine Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer globalen Strukturpolitik. Im Zuge der Globalisierung stehen wir einem zunehmenden exekutiven Multilateralismus gegenüber, der durch einen legislativen und judikativen Multilateralismus ergänzt werden muss. Dem sich ausweitenden Global Governance-System muss ein Global Accountability-Mechanismus gegenübergestellt werden. Dabei geht es darum, die Governance-Verantwortung an die realen machtpolitischen Gegebenheiten anzupassen und Schwellen- und Entwicklungsländer ihren Platz einzuräumen. Die Mitwirkungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure bei Entscheidungen internationaler Organisationen müssen weiter ausgebaut und verbessert werden. Die Einrichtung zivilgesellschaftlicher Beiräte innerhalb des IWF, der Weltbank oder der WTO wären erste wichtige Schritte. Besonders die Kommunikation zwischen Internationalen Organisationen, Staaten, Nichtregierungsorganisationen und dem Privatsektor muss unter dem Gesichtspunkt von „ownership“ und Akzeptanz nachhaltig verbessert werden.

8. Strukturen deutscher Entwicklungszusammenarbeit reformieren

Deutschland hat in der Entwicklungspolitik ein komplexes, teilweise undurchschaubares Zuständigkeitsgefüge. Der OECD-DAC-Prüfbericht 2005 zur deutschen Entwicklungspolitik attestierte die Reformbedürftigkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Zu Recht wird die Zersplitterung der staatlichen EZ auf verschiedene Ministerien und Durchführungsorganisationen kritisiert, die zu Doppelstrukturen und unnötiger Bürokratie auf Geberseite führe und damit die Kooperationsfähigkeit auf Empfängerseite überlaste. Diese Ansicht vertritt auch der Bundesrechnungshof in seinem Bericht zur derzeitigen Durchführungsstruktur im Jahr 2007, die er als unwirtschaftlich kategorisiert und Handlungsbedarf für eine Strukturreform der Durchführungsorganisationen anmahnt. Obwohl das BMZ die Wirkungsverluste deutscher Entwicklungszusammenarbeit infolge der Fragmentierung der Durchführungsorganisationen einräumt, ist das Nebeneinander von technischer und finanzieller Zusammenarbeit bis heute nicht gelöst.

Eine auf Wirksamkeit ausgerichtete deutsche Entwicklungszusammenarbeit erfordert sowohl Anpassungen in und zwischen den deutschen EZ-Organisationen, als auch ein kohärentes Vorgehen aller entwicklungspolitisch relevanten Politikbereiche, vor allem der Außen-, Sicherheits-, Außenwirtschafts-, Finanz-, Handels-, Agrar- und Umweltpolitik. Der Prozess der Interdependenzen zwischen den Politikbereichen und die Diversifizierung der Entwicklungsmittel auf

immer mehr Ministerien hat sich in den vergangenen Jahren beschleunigt. Inzwischen setzen neben dem BMZ 14 weitere Ministerien ODA-anrechenbare Entwicklungsvorhaben um. Dabei unterliegen diese Vorhaben den Vorgaben des jeweiligen Ministeriums und unterscheiden sich in Zielrichtung, Maßnahmen und Richtlinien teilweise erheblich. Der Versuch mit der Verabschiedung des ressortübergreifenden MDG-Aktionsplans 2015 im Jahr 2001 Kohärenz herzustellen, der die Armutsbekämpfung zur Querschnittsaufgabe der gesamten Bundesregierung erklärte und der die Zuständigkeit des BMZ für die gesamte bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit sowie die Federführung für die europäischen Entwicklung festlegte, ist gescheitert.

Aufgabe der nächsten Bundesregierungen wird es daher sein, eine einheitliche Koordinierung der Maßnahmen der Ressorts im Zusammenhang mit der Globalisierung und Entwicklung umzusetzen. Die Integration des BMZ in das für auswärtige Angelegenheiten zuständige Auswärtige Amt ist ein erster Schritt der Zersplitterung entgegenzuwirken und die Steuerungsfähigkeit der deutschen Politik zu erhöhen.

9. Europäische Entwicklungszusammenarbeit komplementär, kohärent und koordiniert gestalten

Die Europäische Union ist mit seinen 27 Mitgliedstaaten der weltweit größte Geber staatlicher Entwicklungszusammenarbeit. Mit der Begründung entwicklungspolitische Ziele wirksamer durch eine stärker vergemeinschaftete Entwicklungspolitik durchsetzen zu können, findet seit Jahren eine schleichende Europäisierung der nationalstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit statt ohne eine entsprechende vertragliche Erweiterung der Rechtsgrundlagen. Unter Missachtung des Subsidiaritätsgedankens verhält sich die Europäische Union weltweit entwicklungspolitisch als zusätzlicher Geber neben den Mitgliedstaaten. Eine künftige Herausforderung für die europäische Entwicklungspolitik ist daher die klare Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union. Dies setzt die institutionelle und inhaltliche Transparenz der Aufgabebereiche voraus. Die europäische Entwicklungszusammenarbeit braucht einen präzisen und verbindlichen konzeptionellen Rahmen und muss auf eine bessere Koordinierung und deutlichere Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebene und Akteuren ausgerichtet werden. Die Entwicklungspolitik der EU muss sich zum einen auf die Länder und Themen beschränken, die von den nationalen entwicklungspolitischen Aktivitäten nicht abgedeckt werden, zum anderen koordinierend dort tätig werden, wo mehrere Länder vor Ort sind. Eine originäre Kompetenz steht der EU bei der Förderung des internationalen Handels und grenzüberschreitender regionaler Initiativen und Organisationen zu. In diesem Sinne gilt es auch, den Abschluss der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) voranzutreiben, da sie ein wichtiges Handelsinstrument für die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie für die Bekämpfung der Armut in den AKP-Staaten darstellt. Die längst überfällige Integration des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EU-Haushalt und damit die Gewährleistung einer derzeit fehlenden parlamentarischen Kontrolle, die Überwindung der unterschiedlichen Behandlung von AKP-Staaten und Nicht-AKP-Staaten, eine nicht an einer Quote, sondern an strenge Kriterien ausgerichtete Budgethilfegewährung sowie eine ausgewogene Anwendung des EU-Verhaltenskodexes für Komplementarität und Arbeitsteilung sind Herausforderungen, die umgehend in Angriff genommen werden müssen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- eine Neustrukturierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit umgehend einzuleiten, mit dem vorrangigen Ziel, die Effektivität deutscher Entwicklungshilfe deutlich zu steigern;

- die Schwerpunkte deutscher Entwicklungszusammenarbeit verstärkt auf die Förderung von Wirtschaftsinvestitionen zu verlegen, da vor allem eine langfristige Verbesserung der Wirtschaftslage zu einer nachhaltigen Armutsursachenbekämpfung führt;
- die Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen zu stärken, damit u. a. Eigentums- und Landrechte leichter eingeräumt und verwaltet werden können;
- eine neue Strategie der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika zu entwickeln, die den Zeitplan zur Erreichung der MDGs neu bewertet und die auf der Grundlage einer speziell an Afrika ausgerichteten Analyse der Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung der MDGs beruht;
- den Kleinhandel, Handwerk, Kleingewerbe und Dienstleistungen durch eine vereinfachte Regulierung von Mikrofinanz- und Mikroversicherungsprogrammen verstärkt zu fördern;
- sich bei den Regierungsverhandlungen über die Entwicklungszusammenarbeit mit afrikanischen Staaten dafür einzusetzen, dass die Einnahmen aus den Rohstoffexporten dem Entwicklungsland selber zugutekommen;
- sich dafür einsetzen, dass sowohl Banken und Finanzinstitutionen als auch Schwellenländer und weitere Unternehmen in die Initiative „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI) zur Transparenz des Rohstoffhandels mit einbezogen werden, da der Erfolg der Initiative entscheidend davon abhängt, dass sich möglichst viele Akteure, insbesondere die politischen Eliten Afrikas, daran beteiligen;
- die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Schwellenländern auf eine neue, die Kriterien der eigenen Leistungsfähigkeit berücksichtigenden Grundlage zu stellen und die dadurch frei werdenden Haushaltsmittel auf ärmsten Staaten umzuschichten;
- die finanzielle Zusammenarbeit mit Schwellenländern schrittweise zu beenden und die technische Zusammenarbeit mit den Schwellenländern auf solche Projekte zu beschränken, die von den Empfängerländern getragen oder in angemessenem Umfang mitfinanziert werden;
- in Verhandlungen mit Entwicklungs- und Schwellenländern auf die Bedeutung von guter Regierungsführung hinzuweisen, also der Einhaltung von Menschenrechten, und der Nichtdiskriminierung aufgrund von Geschlecht, ethnischer Herkunft, Religion oder sexueller Orientierung, der Stärkung von rechtsstaatlichen Strukturen und Bekämpfung von Korruption;
- die Entwicklungszusammenarbeit als Instrument zur Durchsetzung von guter Regierungsführung stärker zu nutzen. Dabei ist auf die Umsetzung der Kriterien und ein regelmäßiges Monitoring durch die Geber zu achten;
- den Anteil der Mittel für die Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und politischen Stiftungen entsprechend auszuweiten;
- die bereits eingeleiteten Reformen einzelner entwicklungspolitischer UN-Organe weiter voranzutreiben, auch mit dem Ziel eine Verkleinerung und gleichzeitige Erhöhung der Wirksamkeit von Überwachungsorganen der Fonds und Programme zu erreichen;
- sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die EU den WTO-Grundsatz des „Single Undertaking“ einseitig, unkonditioniert und unverzüglich suspendiert. In der Folge sind innerhalb der gescheiterten WTO-Verhandlungen bereits gefundene Kompromisse, wie z. B. der zoll- und quotenfreie Marktzugang für die Produkte der 50 ärmsten Entwicklungslän-

- der zu den Märkten der Industrieländer ab 2008 oder das Auslaufen der EU-Exportsubventionen für Agrargüter bis 2013 umzusetzen;
- im Rahmen der europäischen Institutionen eine Politik zu verfolgen, die auf die vollständige Öffnung des europäischen Marktes für alle Anbieter abzielt. Zur Realisierung eines diskriminierungsfreien Marktzugangs sind die Einfuhrquoten in allen Bereichen schnellstmöglich abzuschaffen und bestehende Einfuhrbeschränkungen von der Kommission auf ihre weitere Berechtigung zeitnah zu prüfen;
 - durch transparente Regeln für Investitionen verbunden mit einem besseren Investorenschutz, Wettbewerb, ein geregeltes öffentliches Auftragswesen und weniger Bürokratie in Zollverfahren den grenzübergreifenden Handel und Investitionsmöglichkeiten verbessern;
 - sich auf europäischer Ebene insbesondere dafür einzusetzen, dass die EU – wenn nötig, einseitig und unkonditioniert – auf die Erhebung von Einfuhrzöllen auf industrielle und landwirtschaftliche Produkte verzichtet;
 - darauf hinzuwirken, dass auch die Länder Subsahara Afrikas Anschluss und Berücksichtigung im Rahmen der internationalen Initiativen zur technologieorientierten Klimaschutzpolitik finden. Dies betrifft sowohl Technologien zur Verringerung von Treibhausgasemissionen als auch Technologien, die im Sinne einer passiven Klimapolitik der Anpassung an einen Klimawandel dienen;
 - dass die Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere auch der Solarenergie, explizit und nachdrücklicher als bisher in die Entwicklungszusammenarbeit eingebunden wird und dass die energiewirtschaftspolitische Beratung im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas stärker als bisher akzentuiert wird und in diesem Sinne Partnerschaften mit geeigneten Ländern Afrikas zur Schaffung von „Modell-Ländern“ zu begründen;
 - an der Reform der europäischen Agrarpolitik mit dem Ziel mitzuwirken, dass ab 2013 durch den weiteren Abbau von Subventionen, Mengen- oder Preisinterventionen noch größere Spielräume für eine unternehmerische Landwirtschaft in der Europäischen Union geschaffen werden;
 - die politischen Vorgaben für die Vergabe von Budgethilfen weiterzuentwickeln mit dem Ziel, die Vergabekriterien und die Leistungsindikatoren von Budgethilfegewährungen transparenter zu gestalten;
 - die Gewährung der Budgethilfe an strenge Kriterien der guten Regierungsführung zu knüpfen und sowohl auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene nicht als Instrument des schnellen Mittelabflusses mit dem Ziel der Erhöhung der ODA-Quote zu missbrauchen;
 - deutsche Entwicklungszusammenarbeit als globale Strukturpolitik zu begreifen, und dem Global-Governance-System gleichrangig einen Global-Accountability-Mechanismus gegenüberzustellen;
 - sowohl Entwicklungs- und Schwellenländern als auch die nichtstaatlichen Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit strukturell und institutionell besser einzubinden;
 - die vom OECD-DAC-Prüfbericht angemahnte Strukturreform zur Überwindung der Fragmentierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit umzusetzen;

- das bestehende Kohärenzdefizit mit dem Ziel einer einheitlichen Koordinierung entwicklungspolitischer Maßnahmen der verschiedenen Ressorts durch die Integration des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in das Auswärtige Amt zu lösen;
- die EU-Kommission zu veranlassen, die im EU-Vertrag festgelegten Grundsätze der Komplementarität, Kohärenz und Koordinierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit zu beachten;
- die EU-Kommission zu veranlassen, den europäischen Einfluss im internationalen Bereich durch eine effektivere EU-Koordinierung zu verstärken;
- dafür zu sorgen, dass der EEF in den EU-Haushalt integriert wird, um Transparenz und parlamentarische Kontrolle sicherzustellen;
- mit Blick auf die Umsetzung der Sektorbeschränkungen durch die EU-Mitgliedstaaten für eine entsprechend ausgewogene Anwendung des EU-Verhaltenskodexes für Komplementarität und Arbeitsteilung zu sorgen.

Berlin, den 1. Juli 2009

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

