

054

Von Rio nach Johannesburg

Ausgewählte Handlungsfelder der deutschen Entwicklungspolitik
seit der Konferenz von Rio de Janeiro (UNCED) 1992 – eine
Bestandsaufnahme

Herausgegeben vom

**Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung
Referat „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“**

**Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn**

Tel.: 0228 / 535-3774/5
Fax: 0228 / 535-3985
e-mail: poststelle@bmz.bund.de
homepage: <http://www.bmz.de>

Endredaktion: Christina Popović
Redaktion: Peter Christmann
Verantwortlich: Ingrid Hoven

Stand: August 2002

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	5
2.	Einleitung	11
3.	Die internationalen Vereinbarungen als Messlatte	12
3.1	Die Beschlüsse von Rio	12
3.1.1	Die Rio-Deklaration	12
3.1.2	Die Agenda 21.....	12
3.1.3	Die Rio-Konventionen	13
3.1.4	Walddeklaration.....	16
3.2	Das Abkommen zum Schutz der Ozonschicht	16
3.3	Die Beschlüsse der Commission on Sustainable Development (CSD) und der Sondergeneralversammlung der VN („Rio + 5“) von 1997	17
3.4	Die Ergebnisse der Welt-konferenzen der 90er Jahre.....	18
3.5	Die internationalen Entwicklungsziele	20
3.6	Weitere Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung.....	21
4.	Der Rio-Folgeprozess: Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur nachhaltigen Entwicklung unserer Erde	22
4.1.	Im Herzen nachhaltiger Entwicklung: Die weltweite Bekämpfung der Armut.....	22
4.2	Die Grundlage menschlichen Lebens: Unsere natürliche Umwelt.....	31
4.2.1	Klima und Energie	31
4.2.2	Wasser	37

4.2.3	Nahrungsgrundlage Boden.....	43
4.2.4	Biodiversität und Waldschutz	48
4.3	Menschliches Zusammenleben und Umwelt: Urbanisierung	54
4.4	Partnerschaft mit der Wirtschaft	58
4.5.	Finanzierung nachhaltiger Entwicklung und die Global Partnership.....	66
4.5.1	Finanzierungsfragen nachhaltiger Entwicklung	66
4.5.2	Multilaterale Finanzierungsmechanismen	67
4.5.3	Die Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey/Mexiko(März 2002).....	68
4.5.4	Entwicklungshemmnis Auslandsverschuldung und die HIPC-Entschuldungsinitiative	70
4.5.5	Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	72
4.6	Nachhaltigkeit ist keine Eintagsfliege: Institutionen, Prozesse und Werkzeuge für eine nachhaltige Entwicklung	75
4.7	Nachhaltige Entwicklung für die Menschen durch die Menschen: Die Förderung von Partizipation	79
4.8	Gender und nachhaltige Entwicklung	86
4.9	Lokale Verantwortung zur Umsetzung der Rio-Beschlüsse.....	91
4.9.1	Entwicklungspolitische Bildungsarbeit.....	91
4.9.2	Lokale Agenda 21	93
4.9.3	Zusammenarbeit mit NRO.....	95
5.	Fazit	97
5.1	Erfolge deutscher Entwicklungszusammenarbeit.....	97
5.2	Zukünftige Herausforderungen deutscher Entwicklungspolitik	99

1. Zusammenfassung

Der von der Brundtland-Kommission geprägte Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ fand in Deutschland Ende der 80er Jahre Eingang in die politische Debatte. Mit der intensiven Vorbereitung des UN-Weltgipfels 1992 erfuhr der Nachhaltigkeitsprozess seinen ersten Höhepunkt. Nach dem Erdgipfel in Rio engagierten sich Bund und Länder ebenso wie Kommunen und gesellschaftliche Gruppen für eine nachhaltige Entwicklung.

In der Entwicklungspolitik wurde das Primat der Nachhaltigkeit erstmals 1996 verankert. 1998 entschied sich die neue Bundesregierung, Nachhaltigkeit zum Leitbild ihrer gesamten Politik zu machen und moderne, zukunftsorientierte Strukturen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern, die dem globalen Wandel gerecht werden. Mit der mittlerweile von ihr vorgelegten nationalen Nachhaltigkeitsstrategie werden ökonomische, ökologische und soziale Ziele zusammengeführt und die gesellschaftlichen Gruppen an der Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips beteiligt. Als Forum für den Dialog mit den gesellschaftlichen Kräften wurde der aus siebzehn Mitgliedern bestehende Rat für nachhaltige Entwicklung berufen. Dieser berät die Bundesregierung und fördert die notwendige gesellschaftliche Kommunikation über Ziele und Maßnahmen einer nachhaltigen Entwicklung. Heute, zehn Jahre nach Rio, ist damit Nachhaltigkeit als Leitlinie des Handelns in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland fest im Blick.

Die Operationalisierung des Leitbildes durch die Entwicklungspolitik wurde nach dem Regierungswechsel 1998 aktiv vorangetrieben, wie unter anderem im 11. Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung vom Juni 2001 dargelegt (www.bmz.de). Die Bundesregierung versteht heute ihre Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik, die zum Ausgleich der Interessen zwischen Nord und Süd beitragen, den Menschen in den Entwicklungsländern faire Zukunftschancen eröffnen und gleichzeitig die Ressourcenbasis für künftige Generationen erhalten soll.

Armut, Ressourcenschutz und Globalisierung sind zentrale Themen für den Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg Ende August/Anfang September 2002 und zugleich Schlüsselbegriffe für die gegenwärtige deutsche Entwicklungspolitik. Die Bundesregierung betont dabei das „magische Dreieck“ der Wechselbeziehungen dieser drei Themen, das mit eben diesem Vernetzungsanspruch ganz wesentlich auch den Orientierungsrahmen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit liefert. Die Triade der drei Schlüsselbegriffe kann zugleich als moderne Interpretation der immerhin schon zehn Jahre alten nachhaltigen Entwicklung nach der Definition von Rio mit ihrer sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimension verstanden werden. Übergreifend geht es der Bundesregierung dabei darum, den Globalisierungsprozess nicht dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen, sondern ihn zum Wohl aller Menschen im Sinne eines fairen Interessenausgleichs mit Entwicklungsländern und unter Wahrung der natürlichen Lebensgrundlagen zu gestalten.

Armut ist das Schlüsselproblem vieler Partnerländer. Deshalb nehmen die Bekämpfung der Massenarmut als „überwölbendes Ziel“ und das Streben nach sozialer Gerechtigkeit einen besonderen Raum in der deutschen Entwicklungspolitik ein. Die Bundesregierung trägt mit ihrer Entwicklungspolitik dazu bei, die auf dem Weltsozialgipfel und seiner Nachfolgekonferenz (Kopenhagen + 5) und in den „Millenniums-Entwicklungszielen“ zur Armutsminderung formulierten Ziele soweit wie möglich zu verwirklichen. Dazu setzt sie an den strukturellen Ursachen der Armut an, damit arme Menschen in die Lage versetzt werden können, ihre Potenziale voll auszuschöpfen und fähig werden, sich selbst aus der Armut zu befreien.

Die Bundesregierung hat Armutsbekämpfung in ihrem nationalen „Aktionsprogramm 2015 zur weltweiten Armutsbekämpfung“ erstmals umfassend in ihrer ökonomischen, sozialen, politischen und ökologischen Dimension festgeschrieben. Armutsbekämpfung muss danach sämtliche Bereiche der Entwicklungszusam-

menarbeit durchdringen, neben der Politik auch die Zivilgesellschaft einbeziehen und als konzertrierte Aufgabe aller Politikbereiche der Bundesregierung realisiert werden. Innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit achtet das BMZ deshalb bei jedem Vorhaben auf dessen Armutsbezug. Der partizipative Charakter wird durch die enge Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Inland, beispielsweise im „Arbeitskreis Armutsbekämpfung“, wie auch durch die aktive Teilhabe armer Bevölkerungsteile in den Partnerländern verfolgt. Entsprechend werden die Verbesserung wirtschaftlicher Möglichkeiten, politischer Machtpositionen (*Empowerment*) sowie sozialer Sicherungssysteme (*security*) der Armen als wesentliche Stoßrichtung nachhaltiger Armutsbekämpfung definiert.

Es reicht nicht aus, Armutsbekämpfung nur im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit anzugehen. Ganz wesentlich sind eigenständige Bemühungen der Entwicklungsländer. Außer durch nationale politische und ökonomische Rahmenbedingungen werden deren Möglichkeiten entscheidend durch internationale Handels- und Finanzstrukturen einschließlich der Schuldsituation beeinflusst. Als wesentlichen Erfolg sieht die Bundesregierung die erweiterte Entschuldungsinitiative für die armen hochverschuldeten Länder (HIPC) an, die seit 1999 auf Drängen der Bundesregierung zustande kam. Ebenso hat sie sich engagiert dafür eingesetzt, dass in diesem Zusammenhang auch gleichzeitig eine grundlegende Reform der bislang rein makroökonomisch orientierten Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF auf den Weg gebracht werden konnte. Seit der internationalen Finanzierungskonferenz vom März 2002 in Monterrey/Mexiko kann von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden: der **Washington-Konsensus**, der der Allmacht des Marktes das Wort geredet hat, ist endgültig überholt und vom **Monterrey-Konsensus** abgelöst worden. Damit wird allgemein die wichtige Rolle des Staates bei der Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung anerkannt. Bei der verstärkten Berücksichtigung der Interessen von Entwicklungsländern bei der Reform der internationalen Handels- und Finanzarchitektur sind allerdings bislang - trotz erster Verhandlungsbereitschaften

Ende vergangenen Jahres in Katar - nur geringe Fortschritte erreicht worden. In diesem Bereich eine Kohärenz der verschiedenen Politikfelder und Interessenlagen auch in Deutschland und darüber hinaus in der Europäischen Union zu verwirklichen, stellt für die Entwicklungspolitik eine der schwierigsten Herausforderungen der Zukunft dar.

Im **Klimaschutz** hat die Bundesrepublik Deutschland eine weltweit anerkannte Vorreiterrolle inne. Das deutsche Engagement im Klimaschutz spiegelt sich auch in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, beispielsweise im Energiesektor, wider. Die Bundesregierung hat mit ihrer „Initiative Zukunftssicherung durch Klimaschutz“ die Absicht untermauert, die Ausgaben für eine nachhaltige **Energiepolitik** und zum **Tropenwaldschutz** in Entwicklungsländern zu erhöhen oder auf hohem Niveau zu stabilisieren. Schwerpunkte im Energiebereich sind die Förderung von Energieeffizienz und der verstärkte Einsatz erneuerbarer Energien. Hierfür wird die Bundesregierung in den nächsten Jahren jeweils 100 Millionen Euro bereitstellen. Im Vordergrund stehen inzwischen weniger Demonstrations- als viel mehr Verbreitungsprojekte. Auch im *Clean Development Mechanism* (CDM) des Kyoto-Protokolls zum Klimaschutz sollen erneuerbaren Energien nach Vorstellung der Bundesregierung Priorität eingeräumt werden.

Durch eine Reihe von neuen Projekten - z. B. die Unterstützung der 1995 gegründeten *Nile Basin*-Initiative und der Flussgebietskommission am Limpopo im Südlichen Afrika - trägt die Bundesregierung mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit zur besseren Bewirtschaftung von knappen grenzüberschreitenden **Wasserressourcen** und zur Vertrauensbildung zwischen den beteiligten Staaten bei. Sie verbindet dabei entwicklungs-, umwelt- und sicherheitspolitische Aspekte, um einen größtmöglichen Nutzen des Wassers für die menschliche Entwicklung in den Partnerländern zu erzielen und regionale Konflikte zu entschärfen. Mit diesem integrierten Ansatz, dessen Verbreitung durch die von BMZ und BMU veranstaltete internationale Wasserkonferenz im Dezember 2001 in Bonn befördert wurde, hat sich die Bundesregierung

große internationale Anerkennung erworben. Generell gestalten sich jedoch erforderliche politische Veränderungen und Reformen im Wassersektor schwierig. Der politische Wille muss dazu von den Partnerländern kommen. Die Möglichkeiten, privatwirtschaftliche Initiativen und entwicklungspolitische Ziele zu verbinden, werden im Wassersektor besonders stark genutzt.

Die **biologische Vielfalt** hat für das globale Überleben eine zentrale Funktion. Die Biodiversitätskonvention trägt dieser Erkenntnis mit innovativen Ansätzen Rechnung und wurde von der Bundesregierung von Beginn an unterstützt. Dies findet u. a. seinen Ausdruck im BMZ-Sektorkonzept „Erhaltung biologischer Vielfalt durch Naturschutz“. Zur Zeit unterstützt die Bundesregierung Entwicklungs- und Transformationsländer in über 185 Projektmaßnahmen in den Bereichen Naturschutz, ländliche Entwicklung, Fischerei und Waldwirtschaft. Auf strukturpolitischer Ebene hat die Bundesregierung zudem eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung des „Cartagena-Protokolls“ über biologische Sicherheit eingenommen. Dem Transfer von Informationen und Technologie wird zudem eine Schlüsselstellung bei der Umsetzung der Konvention eingeräumt. Hier setzt die deutsche Entwicklungspolitik über sogenannte „*Clearing House Mechanisms*“ weitere wichtige Akzente.

Die Bekämpfung der **Landdegradation** bildet seit Jahren einen wichtigen Arbeitsbereich der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Weltweit fördert die Bundesrepublik Projekte in den Bereichen Erosionsschutz, Agroforstwirtschaft, Landressourcenmanagement, nachhaltige Wasserwirtschaft sowie ländliche Entwicklung mit einem Volumen von fast 420 Millionen Euro alleine im Jahre 2001. Ergänzt werden diese Projekte zumeist durch Hilfe bei der Erarbeitung und Einführung einer umfassenden Landnutzungsplanung. Im Politikdialog mit den Partnerländern bemüht sich die Entwicklungszusammenarbeit um eine Verbesserung der nationalen Rahmenbedingungen für einen wirksamen Bodenschutz und unterstützt - wie auch auf internationaler Ebene - die Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung.

Das Management der Folgen einer zunehmenden **Verstädterung** ist eine Aufgabe, die in den kommenden Jahren angesichts der prognostizierten Entwicklungen immer dringlicher wird. Die Mehrzahl der Städte in den Entwicklungsländern ist auf diese Herausforderung nicht vorbereitet. Mit sechs Förderbereichen, u. a. zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und des kommunalen Umweltschutzes sowie von der „Lokalen Agenda 21“, trägt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung der Habitat Agenda bei. Daneben hat die Bundesregierung auch im internationalen Rahmen gemeinsam mit dem VN-Zentrum für menschliche Siedlungen (UNCHS), der Weltbank und der EU erfolgreich Akzente für eine Realisierung der Ziele des Habitat-Aktionsprogramms gesetzt. So hat das BMZ gemeinsam mit Weltbank-Präsident Wolfensohn, VN-Untergeneralsekretär Töpfer und Nelson Mandela die globale „Allianz der Städte“ ins Leben gerufen.

Die **Privatwirtschaft** ist sowohl Partner als auch Objekt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die Privatwirtschaft in allen Partnerländern wird über Technologien und Managementsysteme für einen schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen beraten. Auf internationaler Ebene werden freiwillige Selbstverpflichtungen zur Einhaltung sozialer und ökologischer Standards unterstützt. Ein relativ neuer und engagiert verfolgter Ansatz ist die Partnerschaft mit der Wirtschaft (PPP), bei der privatwirtschaftliche Interessen mit entwicklungspolitischen Zielen verbunden werden. Ausgangspunkt dafür war die Erkenntnis, dass die sozialen, ökonomischen, ökologischen und politischen Probleme der Welt ohne die Mobilisierung der finanziellen und technischen Möglichkeiten des Privatsektors nicht zu bewältigen sind. Allein die in diesem Jahrzehnt weltweit notwendigen Investitionen im Wassersektor werden auf ca. 600 Milliarden US-Dollar geschätzt. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kann mit ihrer PPP-Strategie bereits erste Erfolge verbuchen. So wurden in den letzten drei Jahren mehr als 800 PPP-Aktivitäten in über 60 Ländern durchgeführt. Partner waren überwiegend mittelständische Betriebe. Das Fi

nanzvolumen belief sich auf über drei Milliarden Euro. Rund 1,7 Milliarden Euro entfallen davon auf die privaten Partnerunternehmen, 1,3 Milliarden Euro auf die öffentlichen Partnerorganisationen. Die erwähnten Synergismen konnten in den Sektoren Berufliche Bildung sowie Land- und Forstwirtschaft bereits recht gut realisiert werden. Die erreichten Erfolge sind beachtlich. Die angestrebte breitere Integration von PPP als Querschnittsthema stellt allerdings noch eine erhebliche Herausforderung dar. Die Synchronisierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen in Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft ist schwierig und erfordert Erprobungs- und Anpassungsprozesse, die sich noch über einige Zeit hinziehen werden. Die Begleitung der Maßnahmen in diesem innovativen Bereich durch das BMZ stellt einen guten Ansatz dar, die Einhaltung strategischer Vorgaben immer wieder einzufordern.

Es war Konsens unter den 1992 an der Rio-Konferenz teilnehmenden Staaten, dass zur Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung erhebliche zusätzliche Mittel mobilisiert werden müssen. Die Agenda 21 legt fest, dass es in diesem Zusammenhang und als Teil der erforderlichen Globalen Partnerschaft zur Umsetzung der Agenda 21 der Bereitstellung beträchtlicher „neuer und zusätzlicher **finanzieller Ressourcen**“ zum Schutz globaler Umweltgüter bedarf. Gleichzeitig werden erhebliche zusätzliche Finanzmittel - sowohl aus privaten wie aus öffentlichen Quellen - zur Umsetzung der Maßnahmen der in Rio vereinbarten Agenda 21 benötigt, insbesondere in den Entwicklungsländern. Der Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) ist in den meisten Industrieländern nicht nur weit von dem auf den Weltkonferenzen der letzten Dekade wiederholt bestätigten Ziel von 0,7 Prozent am BSP entfernt, sondern er befindet sich in vielen Ländern sogar weiterhin auf einem Abwärtstrend. Deutschland folgt diesem Trend mit einer ODA-Quote, die von 0,31 Prozent im Jahre 1995 auf 0,26 Prozent im Jahre 1999 sank. Die Finanzierungskonferenz in Monterrey/Mexiko im März dieses Jahres bestätigte das 0,7-Prozent-Ziel ohne Wenn und Aber, vor allem ohne Vorbehalt der USA. Die EU-Staaten, die über 50 Prozent der gesamten ODA zur Verfügung

stellen, beschlossen unmittelbar vor der Konferenz im Europäischen Rat die Selbstverpflichtung, ihren durchschnittlichen ODA-Beitrag von momentan 0,33 Prozent bis zum Jahre 2006 auf 0,39 Prozent zu erhöhen. Diejenigen Mitgliedsstaaten, die unter dem derzeitigen EU-Durchschnitt liegen, streben dabei an, bis 2006 mindestens 0,33 Prozent zu erreichen. Diese Selbstverpflichtung der EU-Mitgliedsstaaten wurden beim Europäischen Rat in Sevilla im Juni 2002 nochmals ausdrücklich erwähnt und betont, dass die in Monterrey zur ODA gegebenen Zusagen umgesetzt werden müssen.

Die Bundesregierung hat sich zudem bei der Finanzierungskonferenz in Monterrey und im Vorfeld des Johannesburg Gipfels für eine vertiefte Diskussion alternativer Finanzierungsquellen eingesetzt, zu denen wirtschafts- und steuerpolitische Anreize, der verstärkte Einsatz umweltökonomischer Instrumente (z. B. internationale Abgaben, aber auch von neuen Instrumenten wie dem CDM) sowie Mittelaufbringungen von privater Seite (PPP, siehe oben) zählen. Das Prinzip der Globalen Partnerschaft - ganz im Einklang mit der neuen Schwerpunktsetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die internationale Politikgestaltung im Sinne einer *Global Governance* - legt es zudem nahe, bei der Finanzierungsfrage nicht nur direkte - öffentliche oder private - Finanzströme in Entwicklungsländer zu berücksichtigen, sondern auch die **globale Handels- und Finanzordnung**. Grundgedanke hierbei ist, den Entwicklungsländern u. a. durch verbesserten Marktzugang erheblich bessere Wettbewerbschancen zu eigenständiger wirtschaftlicher Entwicklung einzuräumen. Die Bundesregierung spricht sich im Grundsatz ausdrücklich für solche Verbesserungen aus. Echte handels- und finanzpolitische Kompromissfähigkeit der Industrieländer ist eine Voraussetzung dafür, Entwicklungsländer nachhaltig und zu ihrem Vorteil in die WTO-Kooperationsmechanismen einzubeziehen. Die Bundesregierung hat bislang in der Praxis trotz verschiedener wichtiger Initiativen nicht durchgängig diese entwicklungspolitisch wünschenswerte Unterstützung der Interessen der Entwicklungsländer verfolgen können. Wie im Abschnitt zur Armutsbekämpfung angedeutet, liegen die Ursa-

chen dafür sowohl in der Einbindung in Verhandlungspositionen internationaler Bündnisse der Industrieländer als auch in Interessenkonflikten innerhalb der Bundesrepublik. Es wird weiterhin eine zentrale Aufgabe der Entwicklungspolitik bleiben, sich für Politikkohärenz im Sinne der Entwicklungsländer einzusetzen.

Die Umsetzung des Leitbildes der Nachhaltigkeit stellt einen komplexen **politischen Prozess** dar, bei dem verschiedene Programmbereiche in vernetzter Form und in konzertierter Anstrengung unterschiedlicher Akteure mit langfristiger Perspektive verfolgt werden müssen. Innovationen nach dem Leitbild der Nachhaltigkeit sind als gesellschaftlicher Lern-, Such- und Gestaltungsprozess aufzufassen. Es ist eine besondere Herausforderung an die Entwicklungszusammenarbeit, für derartige Prozesse in Entwicklungsländern Hilfestellungen anzubieten, zugleich aber auch eigene Arbeitsstrukturen an die Bedingungen der Prozesshaftigkeit anzupassen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat bei der Weiterentwicklung von Ansätzen in Richtung institutioneller Förderung und Prozessorientierung insbesondere auf konzeptioneller Ebene erhebliche Leistungen vollbracht. Dazu zählt auch die generelle Weiterentwicklung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Richtung auf „politischere“ Ansätze, die Dialoge über demokratische Strukturen in Partnerländern und deren gezielte Förderung bewusst einschließen. Weiterhin soll die strategische Steuerung von Nachhaltigkeitspolitik nach diesem prozessorientierten, partizipativen und integrativen Ansatz - beispielsweise über Nationale Nachhaltigkeitsstrategien (NSSD) und Armutsbekämpfungsstrategien (PRS) - in Entwicklungsländern unterstützt werden. Hierzu hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit eigens ein Pilotvorhaben „Rio plus zehn“ eingerichtet. Von der breiten Verankerung prozessorientierter und integrativer Ansätze in der Projektlandschaft ist die deutscher Entwicklungszusammenarbeit aber noch ein gutes Stück entfernt. Dies entspricht jedoch den Erfahrungen praktisch aller anderen Geberorganisationen, welche die OECD in der Schlussfolgerung zusammenfasst, dass „bis vor kurzem Institutionenentwicklung bei Gebern nicht sehr populär war“.

Auch die Bereiche **Partizipation** und Kooperation mit gesellschaftlichen Akteursgeflechten sind von erheblicher Relevanz für neue Ansätze der Institutionenentwicklung für eine nachhaltige Entwicklung. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wird in ihrer Programmatik und politischen Gesamtausrichtung den u. a. in Rio begründeten Herausforderungen einer „echten globalen Partnerschaft“ zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung weitgehend gerecht. Neben der Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik seit 1998 am Ziel einer „globalen Strukturpolitik“ trägt hierzu insbesondere auch das „Sektorale Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit“ bei, das ein prozesshaftes Verständnis von Partizipation begründet und dieses als sektorübergreifendes Gestaltungsprinzip der deutschen Entwicklungszusammenarbeit definiert. Ermutigend ist, dass die übergreifende Politikgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland zunehmend ebenfalls im Rahmen dialogorientierter Prozesse erfolgt. Ein Beispiel hierfür liefert die Programmentwicklung zur Armutsbekämpfung. Bei der konzeptionellen Entwicklung von Ansätzen partizipativer Entwicklungszusammenarbeit hatte Deutschland - zusammen mit einigen anderen Ländern - bis vor kurzem weltweit eine Pionierstellung. Besonders stark war Deutschland beispielsweise in der methodischen Entwicklung partizipativer Projektplanungs- und -steuerungsverfahren wie der Zielorientierten Projektplanung (ZOPP) oder dem *Participatory Rural Appraisal* (PRA) engagiert. Inzwischen haben Diskussion und Anwendungsstand international die durchaus erwünschte Breite erreicht. Nicht zu übersehen ist auch, dass in der internen Diskussion in deutschen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit Partizipation gegenüber anderen aktuellen Themen ein wenig in den Hintergrund geraten ist. Das *Mainstreaming* spielt sich damit eher stiller in der Praxis ab. Eine Herausforderung stellt ferner die Qualifizierung der Mitarbeiter/innen in beteiligten deutschen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit gerade bei komplexeren und wenig schematisierbaren Kooperationsabläufen dar. Das Sektorale Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit stellt fest, dass Fortbildung und Motivation der Mit

arbeiter/-innen in den deutschen Organisationen wie auch bei den Organisationen in den Partnerländern häufig unzulänglich waren. Erfreulicherweise nehmen diesbezügliche Fortbildungsangebote beispielsweise der GTZ zu Partizipations- und Prozesskompetenzen stark zu.

Gemäß der in der Agenda 21 formulierten Verantwortung aller Staaten und gesellschaftlichen Kräfte im Sinne einer „globalen Partnerschaft“ kommt auch dem politischen **Engagement innerhalb Deutschlands** für eine weltweite nachhaltige Entwicklung erhebliche Bedeutung zu. Die Bundesregierung sieht in diesem Zusammenhang die besondere Bedeutung der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit und des „**Globalen Lernens**“. Angesichts der Kompetenzverteilung im Bildungssektor in der Bundesrepublik liegen breite Verantwortlichkeiten hierzu bei den Ländern. In diesem Sinne ist es erfreulich, dass es mittlerweile in allen 16 Bundesländern substantielle Kapitel zur Entwicklungspolitik in den Lehrplänen gibt. Um den bundesweiten Austausch zu verstärken und zu einer höheren Informationsdichte im Bereich Globales Lernen beizutragen, fördert das BMZ gemeinsam mit den Ländern eine bundesweite Informationsstelle. Im Februar 1997 haben die Kultusministerinnen und -minister der Länder eine erste Empfehlung zum Thema „Eine Welt/Dritte Welt in Unterricht und Schule“ verabschiedet. Im Juni 2000 hat der Bundestag einen Beschluss zum Thema „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ gefasst, in dem die gleichberechtigte Berücksichtigung von Umwelt und Entwicklung begründet wird. Er fordert eine Reihe von Maßnahmen, die vor allem darauf abzielen, Bildung für nachhaltige Entwicklung in bestehende Bildungsprozesse zu integrieren. Gerade dieser integrative Ansatz hat jedoch trotz beeindruckender Einzelleistungen noch wenig Umsetzung in der Breite gefunden. Es wird eine Aufgabe der Entwicklungspolitik bleiben, sich in diesem Sinne weiter zu engagieren.

Innerhalb von Lokalen Agenden 21 in Deutschland stellt Entwicklungspolitik insgesamt immer noch ein stark nachrangig behandeltes Themenfeld dar. Für die Nutzung lokalen Engagements in der Eine-Welt-Arbeit innerhalb Deutschlands, z. B. im Rahmen von **Lokalen Agenda**

21-Prozessen, sind insbesondere über Städtepartnerschaften, Promotor/-innen-Netzwerke und Kampagnenarbeit gute Aktionsmöglichkeiten entwickelt worden, die verstärkter Verbreitung bedürfen. Städtepartnerschaften sind ein geeignetes Mittel, über persönliche Begegnungen und Erfahrungen im Lebensalltag der Menschen breitere Sensibilisierung für globale Zusammenhänge und Veränderungsnotwendigkeiten in Deutschland voranzutreiben. Allerdings haben Auswertungen von Städtepartnerschaften auch gezeigt, dass mancherorts noch karitativ motivierte Hilfeleistungen vorherrschen, die eine Geber-Nehmer-Mentalität fördern und manchmal mehr zerstören als aufbauen. Die Unterstützung durch professionelle Beratungsinstitutionen wie die neue Servicestelle „Kommunen in der einen Welt“, die auch vom BMZ finanziell gefördert wird, kann hier wichtige Funktionen erfüllen.

Schließlich dient auch die **Kooperation mit NRO** im Inland einer verstärkten Verankerung von globalen Nachhaltigkeitsprozessen innerhalb Deutschlands. Die Zusammenarbeit des BMZ mit deutschen NRO findet in großem Umfang, in verschiedenen Arbeitsfeldern und mit unterschiedlichen Zielsetzungen statt. Das BMZ kooperiert jährlich mit rund 300 deutschen NRO. Im Rahmen des gesellschaftspolitischen Dialogs im Inland werden gezielt thematische Arbeitskreise/Runde Tische eingerichtet, an denen auch NRO beteiligt sind. Die Unterstützungsfunktion in beide Richtungen ist erheblich, das den NRO zur Verfügung gestellte Mittelvolumen insbesondere in der absoluten Höhe beachtlich. Die Zusammenarbeit ist dabei kein Selbstzweck, sondern steht im Dienste zukunftsweisender Konzeptionen wie der Entwicklungspartnerschaft, der partizipativen Entwicklungszusammenarbeit mit Brücke zu *Ownership* und *Empowerment* und in engem Zusammenhang mit neuen Verständnissen von nachhaltiger Entwicklung als sozialen Prozessen in Akteursnetzwerken.

Eine übergreifende Herausforderung ist es, entwicklungspolitische Bildungsarbeit, NRO-Kooperation und lokale Agenda 21-Umsetzung intensiver zu verknüpfen, um darüber die Sensibi-

lisierung für Integrationsnotwendigkeiten für Eine-Welt-Belange in hiesigen Kooperationsprozessen zu verstärken. Darüber könnte es ge-

lingen, Entwicklungspolitik vermehrt dort ansetzen zu lassen, wo sie sonst nur selten einen Platz hat: in der eigenen Gesellschaft.

2. Einleitung

Zehn Jahre nach der VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro ist auch die deutsche Entwicklungspolitik aufgerufen, Bilanz zu ziehen und Rechenschaft abzulegen, inwieweit sie zur Erreichung der Ziele von Rio beitragen konnte. Dies muss zunächst entsprechend den in Rio vereinbarten Berichtspflichten erfolgen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat sich zudem entschlossen, diesen Anlass für eine breitere Bilanz der deutschen Entwicklungspolitik im Hinblick auf das Leitbild der Nachhaltigkeit und einen Ausblick auf zukünftige wesentliche Herausforderungen zu nutzen. Dabei soll es nicht um eine eher deskriptive und rückblickende Gesamtdarstellung der deutschen Entwicklungspolitik gehen, wie sie ja beispielsweise mit den Entwicklungspolitischen Berichten der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag vorliegt. Vielmehr sollen aus Sicht des BMZ für eine nachhaltige Entwicklung entscheidende Strukturelemente der deutschen Entwicklungspolitik durchaus wertend herausgearbeitet und zur Diskussion gestellt werden. Übergreifende Zielsetzung ist es, den breiten deutschen Vorbereitungsprozess für den Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD) für eine Positionsbestimmung und kritische Strategiediskussion mit allen beteiligten Akteuren, insbesondere auch den entwicklungs- und umweltpolitischen Verbänden und Initiativen, zu nutzen. Voraussetzung hierfür ist eine ehrliche Bestandsaufnahme, die Stärken und Schwächen bisheriger Politikansätze gleichermaßen thematisiert.

Die Bundesregierung ist der Überzeugung, dass die Weltgemeinschaft zehn Jahre nach Rio vom Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung weit entfernt ist und sich in einigen Bereichen sogar noch weiter davon zu entfernen droht. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in vielen Politik- und Programmbereichen, in Ak-

teursbündnissen und Konzeptentwicklungen, in Verhandlungsprozessen und Einzelprojekten eine Vielzahl von Teilerfolgen und beeindruckenden Lösungsansätzen erarbeitet wurden. Dies entspricht dem Verständnis der nachhaltigen Entwicklung durch das BMZ als gesellschaftlichem Lern-, Such- und Gestaltungsprozess. Es ist eine besondere Herausforderung an die Entwicklungszusammenarbeit, für derartige Prozesse in Entwicklungsländern Hilfestellungen anzubieten, zugleich aber auch eigene Arbeits- und Kooperationsstrukturen in der Bundesrepublik an die Bedingungen der Prozesshaftigkeit anzupassen. Die Komplexität der Aufgabe bringt es mit sich, dass dabei viele Hemmnisse abgebaut und Herausforderungen gemeistert werden müssen. Selbst die Überprüfung der bestehenden „Paradigmen“ der deutschen Entwicklungspolitik darf dabei kein Tabu sein, denn es ist die feste Überzeugung des BMZ, dass das Leitbild der Nachhaltigkeit auch Veränderungen in vielen Politikfeldern und Arbeitsstrukturen innerhalb Deutschlands erfordert.

Die vorliegende Untersuchung wird daher keine Gesamtbilanz der deutschen Entwicklungspolitik liefern, sondern konzentriert sich auf einige inhaltliche Bereiche, die Zentralthemen der Nachhaltigkeit darstellen. Dazu zählen Armutsbekämpfung und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Klimaschutz, Desertifikationsbekämpfung und Biodiversität. Entscheidende Schlussfolgerung wird sein, dass Erfolge nur bei einer Integration von Handlungserfordernissen in verschiedenen anderen Politikbereichen erzielbar sind; eben dies macht Veränderungsprozesse im bestehenden, an kurzfristigen Erfolgen und Sektordenken orientierten politischen Handlungsrahmen so schwierig. Neben diesen Sektorthemen arbeitet diese Bestandsaufnahme einige Querschnittsthemen heraus, die sich als entscheidende Strukturmerkmale für die

Frage herausgestellt haben, ob das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung realisierbar sein wird. Hierzu zählen Finanzierungsrahmen und internationale Handelsarchitektur, Prozess- und Beteiligungsorientierung, Institutionenentwicklung

und *Ownership* sowie schließlich - und ganz wesentlich - die Möglichkeit von Entwicklungspolitik, wünschenswerte und notwendige Veränderungsprozesse im Inland mit anzustoßen.

3. Die internationalen Vereinbarungen als Messlatte

3.1 Die Beschlüsse von Rio

Die grenzüberschreitende Wirkung vieler Umweltzerstörungen haben, stärker noch als manche anderen Probleme, die Notwendigkeit für internationale Lösungsansätze und globalen Dialog vor Augen geführt. Die Rio-Konferenz zu „Umwelt und Entwicklung“ 1992 hat einen Meilenstein für die Diskussion zur *Global Governance* gesetzt. Sie wurde zum Symbol des neuen Bewusstseins der gemeinsamen Verantwortung für die Eine Welt. Die Entschlossenheit zu gemeinsamem Handeln fand ihren Ausdruck in den beim Rio-Gipfel vereinbarten Dokumenten (Rio-Deklaration, Waldgrundsatzerklärung, Agenda 21, Klimarahmenkonvention, Übereinkommen über die biologische Vielfalt). Auch die Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung (Desertifikationskonvention) von 1996 geht auf den Rio-Gipfel zurück.

Mit dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung ist in Rio erstmals ein umfassender globaler Ansatz entwickelt worden. Die Bundesregierung hat sich zur Orientierung an diesem Leitbild verpflichtet. Dabei waren zunächst die soziale Gerechtigkeit und Verminderung der Armut, wirtschaftlicher Wohlstand und das ökologische Gleichgewicht als Ziele staatlichen und gesellschaftlichen Handelns in einen engen Zusammenhang gestellt worden. Deutlicher ist heute, dass friedliche Konfliktlösungen, Menschenrechte und demokratische Strukturen als Grundlage der nachhaltigen Entwicklung nicht einfach vorausgesetzt werden können. Die politische Dimension ist vielmehr als gleichbedeutender Zielbereich untrennbar mit den drei Zieldimensionen nachhaltiger Entwicklung zu verbinden.

3.1.1 Die Rio-Deklaration

Die Rio-Deklaration definiert die wesentlichen Grundsätze, die das Verhältnis der Staaten untereinander sowie das Verhältnis zwischen Staat und Bürger im Themenbereich Umwelt und Entwicklung bestimmen sollen. Sie betont das Recht auf Entwicklung und das Erfordernis der Bekämpfung der Armut und angemessener Bevölkerungspolitik und spricht die besondere Verantwortung der Industrieländer als wesentliche Verursacher für bisher entstandene Umweltschäden an. Sie propagiert u. a. die Anwendung des Verursacher- und des Vorsorgeprinzips und fordert die Integration des Umweltschutzes in alle Politikbereiche, die Beteiligung der Öffentlichkeit und eine wirksame Umweltschutzgesetzgebung.

3.1.2 Die Agenda 21

Die Agenda 21, die mit ihren 40 Kapiteln alle wesentlichen Politikbereiche einer nachhaltigen Entwicklung anspricht, ist das in Rio von mehr als 170 Staaten verabschiedete Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert. Im Vorfeld des Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg bestand Einvernehmen innerhalb der Staatengemeinschaft, dass die Agenda 21 auch heute, zehn Jahre nach Rio, Bestand hat und nicht neu verhandelt werden sollte.

Die Agenda 21 enthält detaillierte Handlungsempfehlungen, um einer weiteren Verschlechterung der 1992 vorgefundenen Situation entgegen zu wirken, eine schrittweise Verbesse-

zung zu erreichen und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen sicher zu stellen. Dies betrifft die Gestaltung der internationalen Rahmenbedingungen für eine globale Entwicklungs- und Umweltpartnerschaft, also Fragen des Handels, der Technologiekooperation und der finanziellen Unterstützung der Entwicklungsländer ebenso wie Aussagen zu zentralen entwicklungspolitischen Themen wie Armutsbekämpfung oder nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (Wasser, Boden, Wälder, Luft, etc.) und zu wichtigen einzelnen Umweltproblemen, z. B. zur Handhabung gefährlicher Abfälle oder zur Bekämpfung des Treibhauseffekts. Problemanalysen und Handlungsempfehlungen beschränken sich allerdings nicht auf fachspezifische Aspekte, sondern greifen auch gesellschaftspolitische Fragen auf wie etwa die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen (*major groups*) an politischen Entscheidungsprozessen oder die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen.

Das Aktionsprogramm gilt sowohl für Industriestaaten als auch für Entwicklungsländer; die Bundesregierung orientiert sich bei ihrer bi- und multilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit an der Agenda 21.

Besondere Bedeutung kommt dem Finanzkapitel der Agenda 21 zu. Danach ist der überwiegende Teil der notwendigen Investitionen von den Entwicklungsländern selbst aufzubringen. Zur Unterstützung der Entwicklungsländer hat sich aber die Bundesrepublik Deutschland ebenso wie die meisten anderen Industrieländer 1992 in Rio erneut zu dem Ziel bekannt, so bald wie möglich 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) aufzuwenden.

3.1.3 Die Rio-Konventionen

Internationale Übereinkommen sind seit langer Zeit ein Instrument zum globalen oder grenzüberschreitenden Schutz der Umwelt und natürlicher Ressourcen. Nach Angaben der Weltbank wurden seit dem Ende des 2. Weltkriegs 480 umweltrelevante Verträge abgeschlossen und

formale Vereinbarungen getroffen. Einen besonderen Impuls zur Fortentwicklung dieses Instrumentariums brachte die Rio-Konferenz. Angesichts der dort verstärkt in das internationale Bewusstsein gerückten globalen Umweltprobleme gab die Konferenz den Anstoß zur Vereinbarung entsprechender Konventionen und zur Einleitung von weiteren Verhandlungsprozessen.

Mit der Unterzeichnung und Ratifizierung völkerrechtlich verbindlicher Übereinkommen zur Abwehr globaler Umweltgefahren stellen sich auch für die Entwicklungspolitik neue Aufgaben. Die bisherige Entwicklungszusammenarbeit leistet, auf der Basis internationaler Absprachen, Beiträge zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Partnerländer. Bei den internationalen Übereinkommen geht es um die Erfüllung völkerrechtsverbindlicher Verpflichtungen aus den einzelnen Konventionen. Abkommen zum internationalen Umweltschutz werden durch Ratifikation nationales Recht und stellen damit ein neues rechtliches Bezugssystem auch für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern dar.

Die Konventionen enthalten für alle ratifizierenden Länder Verpflichtungen, die sich jedoch von Land zu Land, meist bezogen auf die Wirtschaftsleistung, unterscheiden.

Im Sinne des *Mainstreaming* werden die von den Vertragsstaaten in den Konventionen festgelegten Ziele und Maßnahmen auch im Rahmen der „regulären“ bilateralen und multilateralen Programme berücksichtigt. Die Festlegungen in den Konventionen dienen schließlich auch als Referenzrahmen bei der Vereinbarung von Rahmenbedingungen zur Mittelvergabe in der finanziellen Zusammenarbeit. Sie betreffen beispielsweise die Strukturierung des Energiesektors, die Gestaltung des Bodenrechts, die Partizipation der Bevölkerung und der Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Maßnahmen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit und Transparenz der öffentlichen Verwaltung.

Klimarahmenkonvention

Klimaschutz hat seit der Rio-Konferenz und der dort unterzeichneten Klimarahmenkonvention (KRK) zunehmende Bedeutung auch in der Entwicklungszusammenarbeit. Ziel der 1994 in Kraft getretenen KRK ist es, durch Stabilisierung der durch den Menschen hervorgerufenen Treibhausgasemissionen globalen Klimaänderungen vorzubeugen.

Die Ausgestaltung der KRK wird auf den Vertragsstaatenkonferenzen (VSK) verhandelt. Ein Meilenstein in diesem Prozess war das auf der 3. VSK im Dezember 1997 verabschiedete Kyoto-Protokoll, in dem die Industrieländer verbindliche Reduzierungen bzw. Begrenzungen ihrer Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) zugesagt haben. Die Entwicklungsländer hingegen haben bislang keine verbindlichen Begrenzungsziele; es wird jedoch erwartet, dass die Entwicklungsländer im Jahr 2025 - aufgrund von nachholender Industrialisierung und Bevölkerungsentwicklung - bereits für knapp die Hälfte der weltweiten THG-Emissionen verantwortlich sein werden.

Die Bestimmungen des Kyoto-Protokolls sind inzwischen nach langen Verhandlungen so weit spezifiziert worden, dass das Protokoll als ratifizierbar gilt. Dies ist als Erfolg zu bewerten, wenngleich die Vereinbarungen nur unter erheblichen inhaltlichen Kompromissen erreicht werden konnten. Im Vordergrund der aktuellen Diskussion stehen die sogenannten „Kyoto-Mechanismen“, die es den Industrieländern ermöglichen sollen, ihre Klimaschutzverpflichtungen teilweise außerhalb ihres Landes zu erfüllen. Dazu gehören der Emissionshandel und die gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzprojekten im wesentlichen zwischen Industrieländern (*Joint Implementation*) sowie zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im Rahmen des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (*Clean Development Mechanism* - CDM). Potenzieller Nutzen der Mechanismen ist, dass die Industrieländer ihren Verpflichtungen so kostengünstiger nachkommen können und dass die Entwicklungsländer von CDM-Direktinvestitionen und Knowhow-Transfer profitieren können.

Potenzieller Nachteil ist die Aufweichung der Klimaschutzverpflichtungen der Industrieländer.

Konvention und Kyoto-Protokoll sehen eine Reihe weiterer Verpflichtungen für die Industrieländer vor, u. a. die Bereitstellung von Finanzmitteln für Klimaschutzmaßnahmen in den Entwicklungsländern (Multilateral: *Global Environment Facility* - GEF; bilateral: Entwicklungszusammenarbeit), Unterstützung des Transfers „klimafreundlicher“ Technologien in die Entwicklungsländer und beim Aufbau personeller und institutioneller Kapazitäten zur Behandlung klimarelevanter Emissionen sowie die Unterstützung der vom Klimawandel besonders betroffenen Entwicklungsländer. Pflichten für alle Vertragsparteien sind die Erarbeitung von Nationalberichten, hier u. a. die Erstellung von nationalen THG-Bilanzen (Quellen und Senken) und von Emissionsminderungsstrategien (außer für FCKW - dies wird über das Montrealer Protokoll geregelt; siehe dazu Kap. 2.5: Schutz der Ozonschicht).

Auch wenn sich die Entwicklungsländer im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertragswerkes zunächst auf kein verbindliches Emissionsreduktionsziel festlegen wollten, unternahmen viele von ihnen bereits erhebliche Eigenanstrengungen beim Klimaschutz. Denn viele Klimaschutzmaßnahmen haben nicht nur positive globale Auswirkungen, sondern haben auch positive Auswirkungen auf die lokale Umwelt. Viele Maßnahmen sind auch wirtschaftlich sinnvoll: Zum Beispiel senken Effizienzsteigerungen bei der Energieerzeugung den Energieverbrauch und erhöhen damit die Wirtschaftlichkeit dieser Anlagen.

Biodiversitätskonvention

Zu den Hauptzielen der Konvention, die auch anlässlich der Rio-Konferenz unterzeichnet wurde und 1993 in Kraft trat, zählen der Schutz der Biodiversität und die nachhaltige

Nutzung biologischer/genetischer Ressourcen sowie die Förderung der fairen und gerechten Verteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben. Das Abkommen enthält Bestimmungen zum Zugang zu den genetischen Ressourcen und ihrer Nutzung sowie zum Technologietransfer und zu biologischer Sicherheit.

Das Abkommen konzentriert sich auf Aktivitäten auf nationaler Ebene und verpflichtet alle Vertragsparteien u. a. zur Entwicklung nationaler Strategien, Pläne und Programme zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung des Artenreichtums, zu Maßnahmen zum Schutz innerhalb (*in situ*) und außerhalb (*ex situ*) der natürlichen Umgebung sowie zur Förderung des Zugangs für Entwicklungsländer zu den Ergebnissen und Nutzen aus der biotechnologischen Forschung über genetische Ressourcen. Darüber hinaus besteht eine Berichtspflicht an die Vertragsstaatenkonferenz.

Für die Industrieländer beinhaltet die Konvention die spezifische Verpflichtung zur Bereitstellung von Finanzmitteln und angemessenem Zugang zu und Transfer von Technologien für Entwicklungsländer. Dafür werden Mittel der GEF bereitgestellt, die der Konvention als multilateraler Finanzierungsmechanismus dient.

Zur Frage der biologischen Sicherheit haben sich die Vertragsstaaten auf ein Protokoll (Cartagena-Protokoll) zur Biodiversitätskonvention geeinigt. Es soll Gefahren vorbeugen, die durch den grenzüberschreitenden Handel mit gentechnisch veränderten Organismen entstehen können und Schadensersatzansprüche regeln.

Desertifikationskonvention

In Rio wurden auch Verhandlungen über eine Desertifikationskonvention (CCD) eingeleitet, die 1996 in Kraft getreten ist. Die CCD verpflichtet die betroffenen Vertragsstaaten (Entwicklungsländer aber auch von Desertifikationsproblemen betroffene Industrieländer sowie mittel- und osteuropäische und Neue Unabhängige Staaten), dem Kampf gegen die Desertifikation Priorität im Rahmen ihrer Strategien zur

nachhaltigen Entwicklung einzuräumen. Die Industrieländer verpflichten sich ihrerseits, diese Aktivitäten durch substantielle finanzielle Leistungen im Rahmen der bestehenden Instrumente der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu unterstützen. Die Konvention besitzt keinen eigenen multilateralen Finanzierungsmechanismus; allerdings wurde ein sogenannter *Global Mechanism* eingerichtet, der eine *Clearinghouse*- bzw. Beraterfunktion bei der Vermittlung von Informationen über bestehende Finanzierungsmechanismen hat. Der Schwerpunkt der Programme liegt in den Trockenzonen Afrikas mit etwa 40 prioritären Ländern.

Wichtigstes Instrument der CCD sind die Nationalen Aktionsprogramme zur Desertifikationsbekämpfung (NAPs), die den Rahmen für alle Aktivitäten der betroffenen Länder zur Umsetzung der Konvention bilden. Sie umfassen u. a. Maßnahmen zur Verbesserung des wirtschaftlichen Umfeldes mit dem Ziel der Armutsbekämpfung, Maßnahmen zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen, Institutionenaufbau sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Kenntnisse über die Desertifikation.

Auf der Grundlage von „Partnerschaftsvereinbarungen“ werden die Aktivitäten der im jeweiligen Entwicklungsland tätigen bi- und multilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit gebündelt und in die Umsetzung der Nationalen Aktionsprogramme gezielt eingebunden.

Die Konvention legt wichtige Grundsätze für alle Unterzeichner erstmals völkerrechtlich verbindlich fest. Zu den vereinbarten konzeptionellen Leitlinien gehören insbesondere die umfassende Beteiligung der betroffenen Bevölkerung an Planung, Durchführung und Evaluierung der Maßnahmen zur Desertifikationsbekämpfung, die Mobilisierung des Selbsthilfewillens, die intensive Nutzung bereits vorhandener Projekterfahrungen, die Dezentralisierung von Entscheidungen und nicht zuletzt das

Bekanntnis zur Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, zwischen allen beteiligten staatlichen Ebenen, NRO, den betroffenen Landnutzern und deren Vertretungen und Zusammenschlüssen sowie Forschungseinrichtungen.

3.1.4 Walddeklaration

Bei der Rio-Konferenz wurden mit der Waldgrundsatzklärung und der Agenda 21, insbesondere Kapitel 11, auch waldbezogene Beschlüsse gefasst, die allerdings keine völkerrechtliche Verbindlichkeit erhielten.

Im Rio-Folgeprozess wurden zur weiteren Behandlung des Wald-Themas zwischenstaatliche Verhandlungsgremien eingerichtet, deren Handlungsempfehlungen 1997 von der VN Sondergeneralversammlung „Rio +5“ angenommen wurden. Die Bedeutung der Waldwirtschaft für nachhaltige Entwicklung ist durch die Etablierung des *United Forum on Forests* (UNFF) im Oktober 2000 nachdrücklich bestätigt worden. Zusammen mit der *Collaborative Partnership on Forests* (CPF), bestehend aus den Sekretariaten waldrelevanter Konventionen und internationaler Organisationen, bildet es das *International Arrangement on Forests* (IAF). Das IAF hat sechs Funktionen, von denen die Umsetzung der bisherigen waldrelevanten Aktionsvorschläge auf nationaler Ebene die wichtigste ist. Ein Kernstück der Empfehlungen ist die Forderung nach der Erarbeitung „nationaler Waldprogramme“, um nationale wie internationale Forstmaßnahmen besser koordinieren und die politischen Rahmenbedingungen in einem partizipativen Prozess, der alle Betroffenen einbezieht, effektiver gestalten zu können. Solche in den einzelnen Ländern ausgearbeiteten Programme sollen den Ressourcenschutz und die jeweiligen entwicklungspolitischen Ziele und Erfordernisse gleichermaßen berücksichtigen.

3.2 Das Abkommen zum Schutz der Ozonschicht

Das Problem des so genannten „Ozonlochs“ hat bereits vor der Rio-Konferenz zu einer internationalen Vereinbarung zum Schutz der Ozonschicht geführt.

Der Abbau der stratosphärischen Ozonschicht, welche die Menschen vor der schädlichen UV-Strahlung schützt, hatte in den 80er Jahren immer bedrohlichere Ausmaße angenommen. Über der Antarktis, aber auch über der Arktis liegt auch heute noch ein so genanntes „Ozonloch“. Ursache dieses vom Menschen verschuldeten Ozonabbaus sind vor allem die schädlichen Emissionen halogenierter, also chlor-, brom- oder fluorhaltiger Kohlenwasserstoffe, zum Beispiel FCKW, Halone oder Distickstoffoxid (N₂O).

Im Rahmen des Wiener Übereinkommens zum Schutz der Ozonschicht wurde 1987 das „Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen“, vereinbart. Sein Ziel ist der kontrollierte Ausstieg aus Produktion und Verbrauch von ozonschädigenden Stoffen. Das Protokoll wurde mehrfach ergänzt und erweitert. Insbesondere wurden die Ausstiegsfristen für einzelne Stoffe verkürzt, neue Stoffgruppen aufgenommen und die Entwicklungsländer verstärkt eingebunden. 1990 wurde mit dem „Multilateralen Fonds“ (MLF) ein eigener Finanzierungsmechanismus zur Deckung der vereinbarten Mehrkosten eingerichtet, die den Entwicklungsländern bei der Umstellung auf nicht ozonschädigende Stoffe und Verfahren entstehen. Die *Global Environment Facility* (GEF) wiederum finanziert Ozonenschutzmaßnahmen in den Transformationsländern Osteuropas und den neuen unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die keinen Zugang zum MLF haben.

Das Montrealer Protokoll ist dank seiner klaren Zielsetzung, seiner zügigen Umsetzung und der Existenz des Multilateralen Fonds

eines der erfolgreichsten internationalen Umweltabkommen. Der weltweite Verbrauch ozonschädigender Stoffe ist heute 50 Prozent niedriger als 1990 und ist weiter rückläufig.

3.3 Die Beschlüsse der Commission on Sustainable Development (CSD) und der Sondergeneralversammlung der VN („Rio + 5“) von 1997

Die Kommission der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (CSD) soll die Umsetzung der Beschlüsse der Rio-Konferenz - den sogenannten Rio-Prozess - koordinieren und voranbringen. Sie ist so etwas wie das „Gewissen von Rio“ und ein zentrales Forum geworden, auf dem Industrie- und Entwicklungsländer auf hoher politischer Ebene Querschnittsfragen der Umwelt- und Entwicklungspolitik sowie Hindernisse bzw. Fortschritte zu einem insgesamt nachhaltigen Politikpfad diskutieren und Lösungsvorschläge erarbeiten.

Die Kommission, die seit 1993 jährlich zusammentritt, hat 53 Mitgliedstaaten, zu denen durchgängig auch Deutschland gehört. In der Bundesregierung haben das BMZ und das BMU gemeinsam die Federführung für die CSD. Die Kommission soll mit ihren Vorschlägen, die dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) vorgelegt werden, sowohl die Politik der Vereinten Nationen als auch die der einzelnen Mitgliedsstaaten im Bereich Umwelt und Entwicklung entscheidend beeinflussen. Als Organ der VN für wirtschaftliche und soziale sowie Entwicklungsfragen stellt der ECOSOC das zentrale Koordinierungsorgan innerhalb des Systems der funktionalen Kommissionen, VN-Fonds und -Programme dar, die dem ECOSOC zugeordnet sind.

Die CSD hat bis zur Sondergeneralversammlung fünf Jahre nach Rio (1997) die Fortschritte bei der Umsetzung der gesamten Agenda 21 überprüft und mit Empfehlungen fachlich begleitet; bindende Beschlüsse kann sie allerdings nur hinsichtlich ihrer eigenen Arbeitsorganisation treffen. Ab 1998 konzentrierten sich die Sitzungen

mehr auf Querschnittsthemen wie Industrie, Tourismus, nachhaltige Landwirtschaft und Landnutzung, Transport oder Energie sowie übergreifende Fragestellungen wie Technologietransfer und Aufbau von institutionellen und Personalkapazitäten in Entwicklungs- und Transformationsländern. Insgesamt hat die CSD bei ihren Sitzungen zu mehr als 40 querschnittsorientierten und sektoralen Themen Empfehlungen abgegeben; einige Themenbereiche wurden dabei mehrfach in verschiedenen Sitzungen behandelt.

Die Empfehlungen können von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nur teilweise unmittelbar umgesetzt werden. Denn eine Reihe von Empfehlungen richten sich an die internationale Gemeinschaft als Ganzes und Deutschland kann seine Positionen nur in die entsprechenden internationalen Abstimmungen einbringen; ein typisches Thema hierfür ist etwa die Forderung nach einer Internalisierung der Kosten von Umweltbelastungen. Andere Empfehlungen richten sich primär an die Industrieländer, so etwa die Forderung nach Veränderung der Produktions- und Konsummuster oder nach dem Abbau von Handelsschranken und einer Öffnung der Märkte für Produkte der Entwicklungsländer. Hier kann die Entwicklungspolitik einerseits einen Beitrag zur Bewusstseinsbildung im Inland leisten und sich andererseits für mehr Politikkohärenz einsetzen. Weitere Empfehlungen betrafen etwa die Aufbau- und Ablauforganisation der Vereinten Nationen oder das Zusammenwirken internationaler Institutionen und Organisationen mit dem Ziel, das Prinzip der Nachhaltigkeit immer stärker in deren Arbeit zu verankern (*Mainstreaming*) und richteten sich somit an die jeweiligen Aufsichtsorgane. Die immer wiederkehrende Frage der Bereitstellung von mehr öffentlichen Mitteln für die Entwicklungsfinanzierung dagegen liegt im Bereich gesamtstaatlicher Entscheidungen, auf welche die Entwicklungspolitik zwar einen Einfluss, für die sie letztlich aber keine eigenständigen Entscheidungsmöglichkeiten hat. Zu den Finanzierungsfragen, die in den

Sitzungen der CSD thematisiert werden, gehört beispielsweise das internationale Ziel, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden - eine Zusage, die zwar in Rio bekräftigt wurde, bislang aber nur von wenigen Industriestaaten erfüllt wird. Daneben wurden auch die Rolle inländischer Finanzierungsquellen und des privaten Kapitals in Bezug auf einzelne Bereiche der Wirtschaft sowie generell bei der schrittweisen Hinwendung zu einer Politik der Nachhaltigkeit ausführlich behandelt.

Die seit dem Erdgipfel in Rio erzielten Fortschritte wurden im Jahre 1997 zusammenfassend bei einer Sondergeneralversammlung der VN (Rio + 5) überprüft. Dabei wurde deutlich, dass die Fortsetzung der bisherigen Entwicklungsmuster nicht zu einer nachhaltigen Entwicklung führen wird. Zur Umkehrung der negativen Trends wurden drei zentrale Arbeitsfelder definiert:

- verstärkt in den Menschen, in seine Bildung und seine Gesundheit investieren;
- saubere und effiziente Technologien fördern, sowohl über staatliche Regulierungsmechanismen als auch über wirtschaftliche Anreize;
- das Preissystem reformieren, um umweltschädlichen Produktions- und Konsummustern entgegenzuwirken.

Die Delegierten aus über 165 Ländern verabschiedeten in New York ein Abschlussdokument (*Programme for the Implementation of Agenda 21*), in dem sie die Beschlüsse von Rio noch einmal bekräftigten und die bei der Rio-Konferenz 1992 begründete „globale Partnerschaft“ erneuerten. Dass weder weiterführende Ziele formuliert noch globale Arbeitsprogramme im Einzelnen beschlossen wurden, lag vor allem daran, dass sich Entwicklungs- und Industrieländer nicht darüber verständigen konnten, wie eine nachhaltige Entwicklung weltweit finanziert werden sollte. Insbesondere konnte man sich nicht darauf einigen, den Negativtrend bei der öffentlichen Entwicklungshilfe - ODA - bis zum Jahre 2000 umzukehren, wie von der Gruppe der Entwicklungsländer gefordert.

3.4 Die Ergebnisse der Weltkonferenzen der 90er Jahre

In der Folge der Rio-Konferenz haben große Weltkonferenzen die Weichen für die internationale Zusammenarbeit gestellt. Später wurden bei sektoralen Sondergeneralversammlungen der Vereinten Nationen die bis dahin erzielten Ergebnisse bei der Umsetzung dieser Weltkonferenzen erneut überprüft. Hier sind vor allem zu nennen:

- VN-Sondergeneralversammlung „Kairo + 5“ 1999 in Folge der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo, September 1994;
- VN-Sondergeneralversammlung „Kopenhagen + 5“ in Genf im Jahre 2000 in Folge des Weltgipfels für soziale Entwicklung, Kopenhagen, März 1995;
- VN-Sondergeneralversammlung „Frauen 2000 - Gleichstellung, Entwicklung und Frieden für das 21. Jahrhundert“ im Jahre 2000 in New York in Folge der Weltfrauenkonferenz von Peking, 1995;
- VN-Sondergeneralversammlung „Istanbul + 5“ in New York in Folge der Weltsiedlungskonferenz „Habitat II“ in Istanbul im Juni 1996.

Bei der Kairoer Weltbevölkerungskonferenz von 1994 ist international das Verständnis gewachsen, dass ein nachhaltiger Entwicklungsprozess auch eine Stabilisierung der Weltbevölkerung voraussetzt. Der wichtigste Grundsatz ist, dass alle bevölkerungspolitischen Maßnahmen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen und die Menschenwürde bewahren. Die Notwendigkeit der Familienplanung wurde weltweit gebilligt; jeder sollte Zugang zu Familienplanungsdiensten haben. Abtreibung als Mittel der Familienplanung wurde ausgeschlossen.

Die Überprüfung der Ziele und Maßnahmen des Kairoer Aktionsplanes durch die VN-Sondergeneralversammlung fünf Jahre später kam zu dem Ergebnis, dass trotz erheblicher Fortschritte in vielen Bereichen bei weitem noch nicht alle Ziele erreicht wurden. Die Schlusserklärung betonte nochmals den Vorrang des individuellen Wohlbefindens gegenüber demografischen Zielen und hob besonders die Rolle der Jugendlichen hervor. In ihrer Erklärung wiesen die Teilnehmer auch eindringlich darauf hin, dass AIDS/HIV in den vergangenen Jahren von einem Ernst zunehmenden gesundheitspolitischen Problem zu einer umfassenden Entwicklungskrise geworden ist, die viele Entwicklungsländer existenziell bedroht. Sie riefen alle beteiligten Regierungen, internationalen Organisationen und gesellschaftlichen Kräfte zu verstärkten Anstrengungen auf, um das Aktionsprogramm von Kairo umzusetzen.

Der Weltsozialgipfel von Kopenhagen 1995 wurde zum Ausgangspunkt, die „soziale Frage“ als globales Problem anzusehen, das nur in international konzentrierter Zusammenarbeit angegangen werden kann.

Die Beschlüsse von Kopenhagen (zehn Verpflichtungen und ein Programm) schafften eine umfassende und gemeinsame Grundlage für die sozialpolitische Zusammenarbeit auf weltweiter Ebene. Die wichtigste Botschaft war, dass wirtschaftliche und soziale Entwicklung gleichrangig sind und entsprechende Politiken und Strategien erarbeitet werden müssen. Ebenfalls neu ist eine Initiative, an der sich Industrie- und Entwicklungsländer gemeinsam beteiligen, die sogenannte 20/20-Initiative. Interessierte Entwicklungsländer verpflichten sich, 20 Prozent ihres Staatshaushalts für soziale Grunddienste einzusetzen. Im Gegenzug verpflichten sich interessierte Industrieländer, 20 Prozent der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit hierfür einzusetzen. Die Bekämpfung der Armut wurde im Anschluss an die Kopenhagen-Konferenz auch in anderen internationalen Foren zunehmend zum zentralen Thema.

Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zur Sozialentwicklung vom Juni 2000 in Genf (Kopenhagen + 5) diente einer Be-

standsaufnahme der bisherigen Umsetzung der Beschlüsse des Kopenhagener Weltsozialgipfels und der Festlegung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Erklärung und das Aktionsprogramm von Kopenhagen weiterzuentwickeln. So wurde eine Aufforderung an die Teilnehmerstaaten verabschiedet, die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO umzusetzen. Damit wurde die Brücke geschlagen zur Achtung grundlegender Arbeitnehmerrechte als Bestandteil wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte der Völkergemeinschaft. Darüber hinaus wurden die Industrieländer zur stärkeren Marktöffnung aufgefordert sowie eine Reform des internationalen Finanzsystems angemahnt.

Bei der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 wurden viele Aspekte zum ersten Mal im Rahmen einer internationalen Konferenz behandelt. Das Konzept der sexuellen Selbstbestimmung der Frau ist niemals zuvor definiert und festgeschrieben worden. Ebenfalls niemals zuvor ist Gewalt gegen Frauen in einem internationalen Dokument so umfassend und konkret geschildert und sind Wege zu ihrer Beseitigung aufgezeigt worden. Erstmals ist gleicher Zugang zum Erbrecht für Mädchen und Jungen in einem internationalen Dokument gefordert worden. Ferner können sich Frauen auf die verabschiedete Aktionsplattform berufen, um ihnen den Zugang zu Entscheidungspositionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu erleichtern und dem Ziel der Gleichberechtigung mit Männern näher zu kommen.

Die VN-Sondergeneralversammlung „Frauen 2000 - Gleichstellung, Entwicklung und Frieden für das 21. Jahrhundert“ im Juni 2000 in New York bekräftigte die Beschlüsse von Peking, mahnte ihre Umsetzung an und beschloss neue Initiativen. Fortschritte konnten insbesondere auf den Gebieten Menschenrechte („Frauenrechte sind Menschenrechte“) und Gewalt gegen Frauen erreicht werden. Erstmals formuliert wurde der eindeutige Zusammenhang zwischen

Gleichberechtigung und Überwindung der Armut.

Für die Selbstbestimmungsrechte der Frauen ist das bei der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo 1994 entwickelte Konzept der sogenannten reproduktiven Gesundheit - ein Konzept, das den einzelnen Menschen und seine Bedürfnisse im Bereich von Sexualität und Fortpflanzung in den Mittelpunkt stellt - von größter Bedeutung. „Kairo“ hat anerkannt, dass Frauen, vor allem in den Entwicklungsländern, die volle Gleichberechtigung erlangen müssen. In Kairo wurde ein umfangreiches „Aktionsprogramm“ verabschiedet, das vom *Empowerment for Women* über Familienplanung bis hin zur Rolle von Jugendlichen die notwendigen Schritte aufzählt, um Bevölkerung und nachhaltige Entwicklung in Einklang zu bringen.

Versuche einiger Staaten, auf der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 längst im Konsens verabschiedete Positionen wieder in Frage zu stellen, wurden entschieden zurückgewiesen. Zu diesen, von der Mehrzahl aller Länder, insbesondere auch von der Europäischen Union, verteidigten Rechten gehören z. B. das Recht der Frau auf sexuelle Selbstbestimmung und die Möglichkeit, selbst über die Anzahl ihrer Kinder zu bestimmen, oder das Erbrecht von Mädchen.

Bei der Konferenz HABITAT II 1996 in Istanbul wurde das Prinzip der nachhaltigen Stadtentwicklung von allen Staaten anerkannt und festgeschrieben. Das Recht auf angemessene Wohnung wurde ausdrücklich als Bestandteil der Menschenrechte definiert. Die Regierungen haben ihre Verpflichtung unterstrichen, die Herstellung von Mindeststandards für würdige Wohn- und Lebensbedingungen in den Städten als öffentliche Aufgabe zu verfolgen. Erstmals in einem VN-Dokument wurde das Prinzip der örtlichen Selbstverwaltung, der Dezentralisierung von Verantwortung und der Ausstattung der lokalen Verwaltungen mit eigenen finanziellen Mitteln bestätigt.

Bei der Überprüfung der Ergebnisse der Umsetzung der Habitat-II Agenda im Sommer 2001 wurde festgestellt, dass Diskrepanzen zwischen den gemeinsam vereinbarten Zielen und dem

politischen Willen zur Änderung zunehmend schlechter Wohn- und Lebensbedingungen bestehen. In vielen Bereichen, wie etwa der Gleichberechtigung der Geschlechter, Bekämpfung der Armut oder Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen an Entscheidungsprozessen, besteht weiterhin erheblicher Handlungsbedarf. Die Erarbeitung internationaler Leitlinien zur lokalen Selbstverwaltung wurde von verschiedenen Staaten als Einmischung in interne staatliche Strukturen abgelehnt wurde. Vorläufig wurde deshalb die VN-Kommission für menschliche Siedlungen (UNCHS) lediglich damit beauftragt, den Dialog fortzuführen. Die Sicherung von Landbesitz und Eigentumsrechten von Frauen wurde erneut vor allem von den Ländern in Frage gestellt, die dadurch traditionelle Familienstrukturen bedroht sehen. Positiv ist die weitgehende Beteiligung von Lokalverwaltungen, Städten und Nichtregierungsorganisationen am Habitat-Umsetzungsprozess, auch während der Sondergeneralversammlung, zu werten.

3.5 Die internationalen Entwicklungsziele

In seinem Bericht *Shaping the 21st Century* von 1996 hat der Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der OECD zahlreiche Ergebnisse der internationalen Konferenzen der 90er Jahre zu sieben internationalen Entwicklungszielen für das 21. Jahrhundert zusammengefasst:

- Halbierung des Anteils der in absoluter Armut lebenden Menschen bis zum Jahr 2015;
- universale Grundschulbildung in allen Ländern bis zum Jahr 2015;
- nachweisliche Fortschritte auf dem Weg zur Gleichberechtigung von Mann und Frau und zur Befähigung der Frauen zur Selbstbestimmung durch die Beseitigung des Gefälles in der Primar- und Sekundarschulbildung von Jungen und Mädchen bis zum Jahr 2005;

- Senkung der Sterblichkeitsraten bei Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel;
- Verringerung der Müttersterblichkeit um drei Viertel, jeweils zwischen 1990 und 2015;
- Zugang - über das System für die gesundheitliche Grundversorgung - zur Reproduktivgesundheitsfürsorge für alle Personen im entsprechenden Alter so bald wie möglich, spätestens jedoch bis zum Jahr 2015;
- weitere Umsetzung der nationalen Strategien für eine nachhaltige Entwicklung in allen Ländern bis zum Jahr 2005, um zu gewährleisten, dass der gegenwärtige Trend, der auf einen Verlust an Umweltressourcen hinausläuft, bis 2015 auf globaler wie nationaler Ebene effektiv umgekehrt wird.

Diese Ziele hat die internationale Staatengemeinschaft beim Millenniumsgipfel der VN im September 2000 nicht nur bestätigt, sondern in ihrer Schlusserklärung darüber hinaus noch weitere Vereinbarungen in den Bereichen HIV/AIDS, Malariaabwehr, Ernährungssicherung, Zugang zu Trinkwasserversorgung und Stadtentwicklung getroffen. Für viele Entwicklungshilfegerber stellen die Millenniumserklärung der VN und die darin enthaltenen Entwicklungsziele inzwischen die wesentlichste Bezugsgröße dar. Auch multilaterale Organisationen wie die Weltbank haben ihre Geschäftspolitik entsprechend angepasst. Es hängt jetzt vom politischen Willen aller Beteiligten ab, diese Ziele umzusetzen. Der Zeitraum bis 2015 ist lang und erfordert die Festlegung von Zwischenzielen, um eine periodische Überprüfung des Fortschritts zu ermöglichen. Deutschland und die Europäische Gemeinschaft haben zur Aufnahme in das in Johannesburg zu verabschiedende neue Aktionsprogramm der Staatengemeinschaft eine Reihe von konkreten Zeitzielen vorgeschlagen. Die EU hat zudem konkrete Aktionen in den Schwerpunktbereichen Wasserversorgung und *Sanitation*, Zugang zu elektrischer Energie, Gesundheit und Schutz der Biodiversität vorbereitet, die in Johannesburg als sogenannte *type two*-Ergebnisse des Gipfels verkündet werden könnten.

3.6 Weitere Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung

In den letzten Jahren hat es eine Reihe von globalen Fortschritten in den Sektoren Gesundheit, Bildung, Bevölkerungsentwicklung und bei den politischen Strukturen gegeben. So hat die Lebenserwartung wesentlich zugenommen und die Säuglingssterblichkeit ist gesunken, die Alphabetisierungsrate wuchs, der Anstieg des Bevölkerungswachstums hat sich verlangsamt und mehr Menschen leben in demokratischen Strukturen. Die globalen positiven Entwicklungen verdecken jedoch, dass diese Fortschritte regional sehr unterschiedlich verlaufen sind und insgesamt nicht weitreichend genug waren. Misst man diese am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, so bestehen noch erhebliche Herausforderungen in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit.

Betrachtet man die **soziale Dimension** von nachhaltiger Entwicklung, so ist die bestehende Armut eine weiterhin ungelöste Aufgabe. Zwar hat der Anteil der Armen an der Bevölkerung der Entwicklungsländer zwischen 1990 und 1998 von 29 auf 23,4 Prozent abgenommen, die Zahl der absolut Armen blieb aber mit 1,2 Milliarden etwa gleich. Dabei sind 70 Prozent der in absoluter Armut lebenden Menschen Frauen. Besonders Besorgnis erregend ist, dass die Kluft zwischen Arm und Reich während der letzten zehn Jahre stark zugenommen hat.

Sozial und ökologisch verträgliches Wachstum ist eine der Herausforderungen der **wirtschaftlichen Dimension** nachhaltiger Entwicklung. Hier besteht ein enger Zusammenhang mit dem Ziel der Armutsbekämpfung. Denn Wachstums- und Verteilungsfragen können nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Wirtschaftswachstum allein ist nicht ausreichend; die Struktur des Wachstums muss den Armen nutzen, es muss positive Wirkungen auf den Arbeitsmarkt haben und die zusätzlich gewonnenen Ressourcen müssen in die Bekämpfung

der Armut wie den Ausbau des Bildungs- und Gesundheitswesens investiert werden. Zudem muss Wachstum auch ökologisch verträglich sein, um nicht die Ressourcenbasis nachfolgender Generationen zu beeinträchtigen.

Gleichzeitig ist die **ökologische Situation** der Erde geprägt von Klimaveränderungen, Verknappung von Anbauflächen, Verknappung von Wasservorräten, Zerstörung der Tropenwälder und Gefährdung der Artenvielfalt, um nur einige Beispiele zu nennen. Auch hier ist der Weg zur Nachhaltigkeit noch sehr weit.

Auch im **politischen Bereich** steht man noch vor enormen Herausforderungen. Gewaltsame Konflikte und Verletzung der Menschenrechte treten in zahlreichen Ländern auf. Von verantwortungsvoller Regierungsführung und gesellschaftlicher Partizipation sind noch viele Länder weit entfernt. In keinem Land der Erde ist die Gleichberechtigung von Frauen und Männern vollständig verwirklicht.

4. Der Rio-Folgeprozess: Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur nachhaltigen Entwicklung unserer Erde

4.1. Im Herzen nachhaltiger Entwicklung: Die weltweite Bekämpfung der Armut

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts leben mehr Menschen in Armut als jemals zuvor. 1,2 Milliarden Menschen, d. h. etwa ein Fünftel der Menschheit, müssen derzeit mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen und gelten nach dem Maßstab der Weltbank als extrem arm. Mit weniger als zwei US-Dollar pro Tag müssen nach Schätzungen der Weltbank sogar drei Milliarden Menschen, d. h. rund die Hälfte der Weltbevölkerung, auskommen. In Afrika südlich der Sahara ist der Anteil armer Menschen an der Gesamtbevölkerung mit 47 Prozent am höchsten. Hier leben mit etwa 300 Millionen Menschen rund ein Viertel der weltweit Armen; knapp die Hälfte lebt in Südasien.

Armut hat viele Gesichter: Hunger - die Zahl der hungernden Menschen wird derzeit auf fast 800 Millionen geschätzt -, Unter- und Mangelernährung, schlechter Gesundheitszustand und Krankheitsanfälligkeit, geringe Lebenserwartung, hohe Kinder- und Säuglingssterblichkeit, niedriger Bildungs- und Ausbildungsstand, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, men-

schenunwürdige Wohnverhältnisse. Armut ist aber noch mehr: Sie ist Ausschluss aus den wichtigsten Bereichen des gesellschaftlichen und politischen Lebens, ist der Entzug von Chancen zu einer eigenverantwortlichen Lebensgestaltung.

Besorgnis erregend ist, dass sich die Kluft zwischen Arm und Reich in den letzten zehn Jahren weiter vertieft hat. Armut, Hunger und Perspektivlosigkeit prägen das Leben in vielen Entwicklungsländern: Die Einkommenslücke zwischen dem reichsten Fünftel der Weltbevölkerung und dem ärmsten Fünftel lag 1997 bei 74:1, während sie 1990 nur 60:1 und 1930 gar nur 30:1 betragen hatte. Die drei reichsten Menschen auf der Welt verfügen über ein Vermögen, das größer ist als das gesamte Bruttoinlandsprodukt der 49 am wenigsten entwickelten Länder.

Positiv zu bewerten ist, dass in einzelnen Regionen, vor allem in Südostasien und hier insbesondere in China, sowie in Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas die Zahl der in Armut lebenden Menschen zurückgegangen ist. Ein Teil der in Südostasien erreichten Erfolge wurde allerdings durch die Finanzkrise Ende der 90er Jahre wieder zunichte gemacht. In den Ländern

Südasiens und Lateinamerikas ging immerhin der Anteil der in Armut lebenden Menschen an der Gesamtbevölkerung zurück, wobei aber die absolute Zahl aufgrund des Bevölkerungswachstums weiter stieg. Am ungünstigsten hat sich die Situation der Menschen in den Ländern Afrikas südlich der Sahara entwickelt: Der sehr hohe Anteil der in Armut lebenden Menschen an der Gesamtbevölkerung sank kaum, wobei wieder aufgrund des Bevölkerungswachstums die absolute Zahl weiter anstieg.

In den internationalen Regelwerken und Strukturen können die Entwicklungsländer ihre Interessen nicht immer ausreichend zur Geltung bringen. Häufig sind sie auch nicht auf die Globalisierung vorbereitet, so dass sie deren Chancen nicht ausreichend nutzen können und damit in ihrem Entwicklungsstand weiter zurückfallen. Die Grenze zwischen Arm und Reich verläuft daher nicht mehr allein zwischen Nord und Süd (und teilweise auch Ost), sondern zunehmend auch zwischen Gewinnern und Verlierern des wirtschaftlichen Globalisierungsprozesses; d. h. zwischen einzelnen Entwicklungsländern, zwischen Bevölkerungsgruppen und Regionen innerhalb einzelner Länder sowie zwischen Männern und Frauen.

Daher gilt es - im Sinne des in Rio 1992 angestrebten fairen Interessenausgleichs zwischen Industrie und Entwicklungsländern - Globalisierung verantwortlich so zu gestalten, dass die Entwicklungs- und Transformationsländer deren Chancen nutzen können. Dazu bedarf es funktionsfähiger internationaler Institutionen und Regelwerke, welche die Rahmenbedingungen zur besseren Teilhabe der Entwicklungsländer an Entscheidungen zur Gestaltung der Globalisierung schaffen.

Die Bekämpfung der Armut steht zentral in der Umsetzung des Leitbilds nachhaltiger Entwicklung; beide sind eng miteinander verknüpft und bedingen einander. Wirtschaftliche Entwicklung wird heute vermehrt qualitativ verstanden und an ihrem Beitrag zur Armutsminderung gemessen. Solange ein großer Anteil der Bevölkerung arm ist und keine soziale Gerechtigkeit vorherrscht, kann kaum von einer sozialen Entwicklung gesprochen werden. Weniger Armut

bedeutet aber auch mehr politische Stabilität. Gleichzeitig bedeutet die Verbesserung der Lebenssituation, dass weniger Menschen vor allem in den ländlichen Zonen gezwungen sein werden, Naturressourcen zu übernutzen. Und weniger Nutzungsdruck auf die Naturressourcen erhöht die Chancen auf Wahrung eines ökologischen Gleichgewichts. Armutsbekämpfung trägt also zur Schonung der natürlichen Ressourcen als Lebensgrundlage und somit zu einer auch in ökologischer Hinsicht nachhaltigen Entwicklung bei.

Es darf dabei nie aus dem Auge verloren werden, dass Armutsbekämpfung und Schutz der Umwelt nur in einem friedlichen Umfeld erfolgreich sein können. Eine enge Verknüpfung mit anderen Bereichen der auswärtigen Beziehungen, insbesondere Friedenssicherung und Terrorismusbekämpfung, ist deshalb unerlässlich.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Armut und wirtschaftliche Stagnation sind Schlüsselprobleme vieler Partnerländer. Deshalb nehmen Armutsminderung sowie soziale und wirtschaftliche Entwicklung einen besonderen Raum in der deutschen Entwicklungspolitik ein. In diesem Rahmen bekennt sich die Bundesregierung zu den sieben Entwicklungszielen der internationalen Staatengemeinschaft, wie sie zuletzt von den Vertretern und Vertreterinnen aller 189 VN-Mitgliedsstaaten beim Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen bekräftigt wurden. Sie unterstützt auch die in die Millenniumserklärung zusätzlich eingebrachten Vereinbarungen in den Bereichen HIV/AIDS, Malaria bekämpfung, Ernährungssicherung, Zugang zu Trinkwasserversorgung und Stadtentwicklung. Die Armutsbekämpfung ist eine überwältigende Aufgabe auch der deutschen Entwicklungspolitik. Die Bundesregierung geht dabei von einem umfassenden Begriff der Armut aus, wie er von UNDP und dem Weltentwicklungsbericht 2000/2001 der Weltbank verwendet wird.

Noch immer leben 1,2 Milliarden Menschen in absoluter Armut. Sie zu mindern, ist ein Gebot

sozialer Verantwortung und zugleich eine wesentliche Aufgabe globaler Zukunftssicherung. Daher will die Bundesregierung dazu beitragen, den Anteil der Menschen in der Welt, die von weniger als einem US-Dollar pro Tag leben müssen, bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Sie hat dazu ein Aktionsprogramm aufgestellt, das den deutschen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels darstellt.

Vorrangig sind Reformen der internationalen und nationalen Rahmenbedingungen. Es geht darum, Regelwerke und Institutionen zugunsten der Entwicklungsländer zu verändern, ihnen Mitsprache und Ressourcenzugang zu ermöglichen, gezielte politische Aufmerksamkeit für die Belange der unter Armut leidenden Bevölkerung zu gewinnen sowie ihre politische Teilhabe (*Empowerment*) zu ermöglichen. Ein überzeugendes Beispiel dafür ist die erweiterte Entschuldungsinitiative für die armen hochverschuldeten Länder (HIPC), die vor allem auf Drängen der Bundesregierung zustande kam. Auf der nationalen Ebene der Partnerländer unterstützt die deutsche Entwicklungspolitik gute Regierungsführung und die Anstrengungen der Partnerregierungen, einen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ordnungsrahmen mit günstigen Voraussetzungen für die Entwicklung und Beteiligung der armen Bevölkerung zu schaffen.

Die Förderung einer leistungsfähigen Wirtschaft, die armutsminderndes Wachstum ermöglicht und den von Armut betroffenen Menschen zu Beschäftigung und Einkommen verhilft, trägt wesentlich zum Erfolg der Armutsbekämpfung bei.

Die Bundesregierung unterstützt die Partnerländer auch dabei, ihr Angebot an sozialen Grunddiensten zu verbessern und die Ernährungsbasis zu sichern. Zu den sozialen Grunddiensten gehören Grundbildung, insbesondere von Frauen und Mädchen, Basisgesundheitsdienste, reproduktive Gesundheitsvorsorge, Trinkwasserversorgung und Ernährungsprogramme. Eine besondere Herausforderung im Bereich des Gesundheitswesens stellt die Eindämmung der großen Infektionskrankheiten Malaria, Tuberkulose und von HIV/AIDS dar. Die Bundesre-

gierung hat sich daher der internationalen Partnerschaft gegen AIDS angeschlossen. Auch in diesen Politikbereichen geht es vorrangig um politische und strukturelle Reformen. Die im Rahmen der 20/20-Initiative von Kopenhagen erfassten Maßnahmen sind Teil dieser Aktivitäten.

Eine wichtige Voraussetzung aller Maßnahmen zur Armutsminderung ist der Dialog mit der Zivilgesellschaft. Die Bundesregierung arbeitet daher eng mit Nichtregierungsorganisationen zusammen, so in dem „Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe“. Er hat sich den Ideen- und Erfahrungsaustausch zwischen den Organisationen sowie die Koordination und Kooperation in der Armutsbekämpfung zum Ziel gesetzt.

Tragende Prinzipien der Armutsbekämpfung sind Partizipation und Selbsthilfe. Die betroffenen Menschen sind selbst Teil der Lösung, indem sie ihre schöpferischen Kräfte und ihre produktiven Potenziale einsetzen. Auf der Projektebene achtet das BMZ bei jedem Vorhaben auf dessen Armutsbezug. Alle Vorhaben der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit werden seit 1998 nach der Art und dem Grad ihrer Armutsorientierung in drei Kategorien klassifiziert. Kriterien sind der überwiegende Anteil von unter Armut leidenden Menschen an der Zielgruppe, ihre Beteiligung, die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen und ein für die Armutsminderung günstiges Umfeld. Der so ermittelte Anteil der armutsorientierten Vorhaben an den Gesamtzusagen liegt heute deutlich über 50 Prozent und soll bis 2005 auf 65 Prozent gesteigert werden.

Erfolge

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit geht die Armutsbekämpfung auf vielen Ebenen an. Dies fängt beim einzelnen Projekt an. Armutsbekämpfung wird zudem in andere Sektoren der Entwicklungspolitik integriert, auch um Kräfte und knappe Finanzmittel zu bündeln. Neben der konkreten Projektarbeit sind jedoch vor allem strukturbildende Maßnahmen von Bedeutung und als Erfolg zu werten:

- auf nationaler Ebene das „Aktionsprogramm 2015“ zur weltweiten Armutsbekämpfung, das die gesamte Bundesregierung in die Umsetzung einbindet;
- auf internationaler Ebene die Initiativen zur Entschuldung der hochverschuldeten armen Entwicklungsländer und zur Entwicklung eines von allen bilateralen Gebern geteilten Ansatzes der Armutsbekämpfung im OECD-DAC.

Mit ihrem nationalen Aktionsprogramm zur weltweiten Armutsbekämpfung (Aktionsprogramm 2015 - der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut) will die Bundesregierung auch künftig wichtige Impulse zur Vernetzung entwicklungspolitischer Aktivitäten im Bereich Armutsbekämpfung geben. Die Bundesregierung macht damit deutlich, dass sie internationale Vereinbarungen - wie das Ziel der Halbierung des weltweiten Anteils der Armen bis zum Jahr 2015 - konsequent in praktische Politik umsetzt. Dabei berücksichtigt sie auch die Leitlinien des Entwicklungshilfausschusses (DAC) der OECD zur Armutsminderung, an deren Erarbeitung die Bundesrepublik wiederum aktiv mitgewirkt hat.

Die im Aktionsprogramm 2015 vorgesehenen Maßnahmen setzen auf drei Ebenen an:

- Förderung größerer Kohärenz in internationalen Strukturen und Regelwerken zur weltweiten Durchsetzung von Menschenrechten und zur Förderung von Demokratie, sozialer Gerechtigkeit und nachhaltiger Entwicklung;
- Förderung von Strukturreformen in den Partnerländern einschließlich der nationalen, partizipativen Armutsbekämpfungsstrategien;
- Förderung der Kohärenz aller Politikfelder hinsichtlich des Ziels der Armutsbekämpfung in Deutschland, auf europäischer Ebene und im Rahmen der OECD.

Die Auswahl der Ansatzpunkte, der Aktionen und der späteren Umsetzungsmaßnahmen er-

folgt unter dem Gesichtspunkt einer möglichst starken Hebelwirkung in bezug auf dauerhafte Armutsminderung. Die einzelnen Maßnahmen und ihre Gestaltung tragen der Tatsache Rechnung, dass die Mehrzahl der von Armut Betroffenen Frauen und Mädchen sind. Diese Maßnahmen beinhalten im Sinne des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung ökonomische, soziale, politische und ökologische Aspekte.

Aktionsprogramm 2015 - Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut

Vorrangige Ansatzpunkte der Bundesregierung:

- Erhöhung der wirtschaftlichen Dynamik und der aktiven Teilhabe der betroffenen Bevölkerung,
- Verwirklichung des Rechts auf Nahrung und Durchführung von Agrarreformen,
- Schaffung fairer Handelschancen für die Entwicklungsländer,
- Abbau der Verschuldung zur Finanzierung der Entwicklung,
- Gewährleistung sozialer Grunddienste und Stärkung sozialer Sicherungssysteme,
- Sicherung des Zugangs zu lebensnotwendigen Ressourcen und Förderung einer intakten Umwelt,
- Verwirklichung der Menschenrechte und Respektierung der Kernarbeitsnormen,
- Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter,
- Sicherung der Beteiligung der betroffenen Bevölkerung und Stärkung verantwortungsvoller Regierungsführung,
- Friedliche Austragung von Konflikten und Förderung menschlicher Sicherheit und Abrüstung.

Ein Dialogforum unter Beteiligung der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft soll dabei dem Austausch über Aktivitäten dienen und gemeinsame Anstrengungen initiieren und verstärken.

Das Aktionsprogramm 2015 ist als Programm der gesamten Bundesregierung ein substantieller Schritt in Richtung einer entwicklungspolitisch kohärenten Gesamtpolitik.

Die hohe Auslandsverschuldung vieler Entwicklungsländer ist ein zentraler Hemmfaktor für das wirtschaftliche Wachstum und beeinträchtigt z. B. Fortschritte im Gesundheits- und Bildungswesen stark. Am schwersten betroffen sind die 41 hochverschuldeten armen Länder (HIPCs = *Highly Indebted Poor Countries*), 33 davon in Afrika. Seit 1980 haben sich die Schulden der HIPCs mehr als verdreifacht, zwei Drittel davon als Ergebnis nicht geleisteter Schuldendienstzahlungen.

Die hohe Schuldenlast der armen Länder ist vor allem eine Folge des Rückgangs der Preise für Exportgüter der Entwicklungsländer, aber auch mangelnder Entwicklungsorientierung der Schuldnerregierungen und unvorsichtiger Kreditvergabepolitik öffentlicher und privater Gläubiger.

Der IWF verweist in diesem Zusammenhang auch auf die steigende Anzahl von Kriegen und zivilen Konflikten, die in den afrikanischen Ländern viel mehr als hohe Ölpreise und Preisverfall anderer Waren zu einer Verschlechterung der Armutssituation beitragen. Von den 20 ärmsten Ländern der Welt befinden sich zur Zeit 16 in Konflikten.

Obwohl ihr Anteil an der Gesamtverschuldung aller Entwicklungsländer gering ist, gehören die meisten HIPCs - gemessen am Verhältnis des Pro-Kopf-Einkommens zur Schuldenlast je Einwohner - zu den am höchsten verschuldeten Ländern der Erde. Die Dimension des Verschuldungsproblems wird deutlich, wenn man das Verhältnis der Schuldendienstzahlungen mit dem Anteil der Ausgaben für soziale Grunddienste am Haushalt einzelner Länder vergleicht. In neun HIPCs übersteigen die Schuldendienstzahlungen die jährlichen Ausgaben für Bildung und Gesundheit und in 29 sind sie höher als die Ausgaben für das Gesundheitswesen. 23 davon liegen in Afrika südlich der Sahara. Tansania gibt beispielsweise neunmal soviel für Schuldendienstzahlungen aus wie für die Basis-

gesundheitsversorgung und viermal soviel wie für die Grundschulbildung. Hinzu kommt, dass die hohe Auslandsverschuldung auch mangelnde Kreditwürdigkeit bewirkt und damit den Zufluss von neuem Kapital verhindert, das dringend für Entwicklungsprozesse erforderlich ist.

Entschuldung, Armutsbekämpfung und gute Regierungsführung miteinander zu verkoppeln, ist das zentrale Ziel der Entschuldungsinitiative für die ärmsten hochverschuldeten Länder, die im Juni 1999 auf dem Kölner G7-Gipfel von der deutschen Bundesregierung angestoßen wurde. Erstmals in der Geschichte der Entschuldung ist die Koppelung des Schuldenerlasses an ein umfassendes Konzept zur Armutsbekämpfung vorgesehen, das von der jeweiligen Regierung unter der Beteiligung der Zivilgesellschaft erarbeitet werden muss. Wichtige strukturelle Wirkungen können auch dadurch erzielt werden, dass nicht nur die durch die Entschuldungsinitiative frei werdenden Mittel, sondern die gesamte Haushaltspolitik des jeweiligen Landes auf die Armutsbekämpfung ausgerichtet werden muss. Konkret bedeutet dies, dass das jeweilige Entwicklungsland ein sogenanntes *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) unter Beteiligung der Zivilgesellschaft (gesellschaftlich relevante Gruppen wie Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Kirchen, Nichtregierungsorganisationen) erstellen muss, in dem auf der Basis einer Armutsanalyse eine Priorisierung staatlicher Maßnahmen mit Zeitzielen und überprüfbaren Ergebnissen dargestellt werden. Diese Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs) sind nunmehr Grundlage für eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Staaten und multilateralen Organisationen.

Der Ansatz gilt international als so erfolgversprechend, dass diese Initiative mittlerweile über die HIPC-Länder hinaus erweitert wurde. PRSPs sind heute auch Voraussetzung für die Vergabe vergünstigter Kredite der Weltbank; die Initiative betrifft damit insgesamt beinahe 80 Länder.

Es ist ein großer Erfolg für die Bundesregierung, dass ihrem Anliegen entsprechend in Zusammenhang mit der Entschuldungsinitiative

auch gleichzeitig eine grundlegende Reform der bislang primär makroökonomisch orientierten Strukturanpassungsprogramme des IWF auf den Weg gebracht werden konnte. Zentrales Problem der früheren Programme war, dass deren Auswirkungen auf die Bevölkerung, insbesondere auf den unter Armut leidenden Anteil, nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Künftig muss der IWF bei seinen makroökonomischen Empfehlungen die Armutsbekämpfungsstrategien der Entwicklungsländer berücksichtigen, d. h. die makroökonomische Anpassungspolitik eines Landes muss mit seinen Prioritätensetzungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich vereinbar sein. Auch für die Zusammenarbeit der Weltbank mit armen Ländern gilt künftig, dass sie sich an den Armutsstrategien der Länder orientieren muss. Dies stellt eine durchgreifende Neuorientierung der Politik von Weltbank und IWF dar. Deutlich wird auch, dass durch konsequentes Nutzen des politischen Einflusses in internationalen Institutionen eine Verbesserung der globalen Rahmenbedingungen für Entwicklungsländer erreicht werden kann. Auch die regionalen Entwicklungsbanken haben ihren Aktivitäten eine entsprechende Ausrichtung gegeben bzw. diese verstärkt.

Der PRSP-Prozess hat zumindest in einigen Ländern auch neue politische Spielräume geschaffen, etwa durch die umfangreiche Einbindung gesellschaftlicher Gruppen in politische Entscheidungsprozesse. Im Vorfeld des WSSD

in Johannesburg haben sich die EU-Staaten auf Vorschlag der deutschen Verhandlungsdelegation zudem dafür stark gemacht, bei künftigen Armutsstrategien Umweltaspekte so umfassend wie möglich zu berücksichtigen, denn Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Armutsbekämpfung dürfen sich nicht im Wege stehen, sondern müssen sich gegenseitig unterstützen. Entsprechend schlägt das BMZ vor, die nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern durch Ergänzung von Nachhaltigkeitskriterien zu nationalen Strategien für nachhaltige Entwicklung weiterzuentwickeln.

Erfahrungen

Armutsminderung ist ein Thema, zu dem alle Ministerien in den Partnerländern beitragen sollten; dies ist jedoch oft nicht der Fall. Trotzdem haben Entscheidungen aller Ministerien Auswirkungen auf die Armutssituation. Diesbezügliche Abstimmungsprozesse zwischen diesen Ministerien sind jedoch vielfach unzureichend. Noch laufen einige Prozesse parallel, die gemeinsam erheblich voneinander profitieren könnten; ein Beispiel sind die nationalen Armutsminderungsstrategien im Rahmen der Entschuldungsinitiative einerseits und die nationalen Aktionsprogramme zur Desertifikationsbekämpfung im Rahmen der Desertifikationskonvention andererseits. Es ist daher erforderlich,

Armutsbekämpfung in Mauretanien

Die Schuldenlast der Islamischen Republik Mauretanien beträgt mehr als das Doppelte ihres Bruttonationalprodukts. Dank seiner Maßnahmen zur makroökonomischen Stabilisierung und Strukturanpassung in den letzten Jahren hat sich das Land zum aussichtsreichen Kandidaten für eine vollständige Entschuldung im Rahmen der HIPC-Entschuldungsinitiative entwickelt. Eines der Kriterien, die diese Länder erfüllen müssen, ist die Konzeption eines Strategiepapiers zur Verminderung der Armut.

Im Juni 2000 wurde die GTZ vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragt, die mauretanische Regierung dabei zu unterstützen. Mitte Dezember konnte der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds ein mit den Gebern und den Vertretern der mauretanischen Seite auf mehreren regionalen und nationalen Foren abgestimmtes Strategiepapier vorgelegt werden.

Das Strategiepapier hebt die Gesundheits- und Erziehungspolitik hervor und betrachtet die Qualität der Regierungsarbeit (*good governance*) und die Beteiligung der Zivilgesellschaft, vor allem der Frauen, als zentrale Anliegen. Damit die Bevölkerung mitwirken kann, sind partizipative Methoden erforderlich, mit deren Hilfe die Armut analysiert und bekämpft und die Wirkung der Maßnahmen überprüft werden. Deshalb sieht das Strategiepapier auch vor, die mauretanischen Verantwortlichen in der Anwendung dieser Methoden aus- und fortzubilden.

Armutsbekämpfung in alle Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren, um gemeinsam mit den Partnerländern so das gesamte Spektrum der möglichen Maßnahmen nutzen zu können.

Auf Projektebene müssen bei der Gestaltung von Vorhaben der Armutsminderung bestimmte Grundsätze berücksichtigt werden, um eine langfristige Wirksamkeit sicherzustellen.

Hilfe zur Selbsthilfe

Oberstes Prinzip aller Maßnahmen der direkten Armutsbekämpfung ist es, die Betroffenen darin zu stärken, sich selber helfen zu können. Sie sollen in die Lage versetzt werden, ihr Leben und ihr Lebensumfeld selbst zu gestalten. Zugang zu Land, Krediten und Recht sowie Aus- und Fortbildung sind deshalb zentrale Elemente der Hilfe zur Selbsthilfe. Dazu gehört auch, die Menschen darin zu bestärken, sich in Gruppen zusammenzuschließen und ihre Interessen gemeinsam zu vertreten.

Partizipation

Partizipation heißt Teilnahme und Teilhabe: Die armen Bevölkerungsgruppen müssen die Möglichkeit erhalten, sich aktiv am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu beteiligen und mitzubestimmen. Partizipation spielt aber nicht nur auf dieser übergeordneten politischen Ebene eine entscheidende Rolle, sondern ist auch ein Grundsatz aller Projekte der Armutsbekämpfung: Die Betroffenen gestalten die Projekte aktiv mit.

Gleichberechtigung von Männern und Frauen

Frauen gehören zu den am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Dabei leisten sie weltweit zwei Drittel aller Arbeitsstunden und haben in ihren Familien eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, Veränderungen zu initiieren. Frauen und Männer müssen gleichberechtigt an Planung und Nutzen aller Entwicklungsprojekte beteiligt sein. Langfristig muss die Stellung der Frau in Gesellschaft und Politik verbessert werden.

Langfristige Einkommenssicherung

80 Prozent der unterernährten Kinder in der Welt leben in Ländern, die einen Überschuss an Nahrungsmitteln produzieren. So ist z. B. Indien weltweit der zweitgrößte Exporteur von Reis. Hier leben aber zugleich 400 Millionen unter Armut leidende Menschen, von denen viele nicht wissen, woher sie die überlebensnotwendige Nahrung für den nächsten Tag bekommen sollen. Wer seine Nahrung nicht anbauen kann, muss sie sich kaufen können. Deshalb ist es entscheidend, die wirtschaftliche Eigeninitiative und Kaufkraft der Bevölkerung zu stärken: Kleine Unternehmen müssen mit ihren Produkten und Dienstleistungen auf dem Markt eine Chance haben. Kleinbäuerinnen und -bauern sind auf Kredite angewiesen, um in den Aufbau ihrer Betriebe zu investieren und ihr Einkommen zu sichern.

Herausforderungen

Die Halbierung der Einkommensarmut bis 2015 erfordert vor allem eine deutliche Zunahme der wirtschaftlichen Dynamik in den Entwicklungsländern. Durch verbesserten Zugang zu Ideen, Informationen, Technologien, Gütern, Dienstleistungen und Finanzmitteln einerseits sowie durch die Zunahme der internationalen Handelsverflechtungen andererseits eröffnet die Globalisierung den Entwicklungsländern hierzu Chancen. Um diese so zu nutzen, dass die arme Bevölkerung aktiv daran teilhat und die Armut gemindert wird, müssen die nationalen Regierungen und die internationale Gemeinschaft handeln.

Die Aufgaben der internationalen Gemeinschaft betreffen auf globaler Ebene vor allem faire Handelschancen für Entwicklungsländer sowie ein stabiles und leistungsfähiges System der Entwicklungsfinanzierung einschließlich Entschuldung.

Die Etablierung eines gerechten Welthandels kann ein wesentlicher Baustein für Armutsbekämpfung und darüber hinaus für Konfliktvermeidung und globale Friedenssicherung sein.

Bundespräsident Rau hat dazu gesagt: „Der beste Schutz gegen Terror, Gewalt und Krieg ist eine gerechte internationale Ordnung.“ Die Produkte der Entwicklungsländer müssen einen fairen Zugang zu den Märkten der Industrieländer erhalten und ihr Absatz darf, z. B. durch überhöhte Einfuhrzölle, nicht unrentabel werden. Subventionierte Exporte der Industrieländer, vor allem von landwirtschaftlichen Produkten, sollten reduziert werden, weil sie dazu beitragen, dass die Bauern und Bäuerinnen in den Entwicklungsländern ihre eigenen Produkte nicht mehr verkaufen können. Die Regeln der Welthandelsorganisation müssen die besondere Situation der Entwicklungsländer berücksichtigen. Ausnahmeregeln für Entwicklungsländer sollen immer dann möglich sein, wenn es darum geht, die Nahrungsmittelproduktion und die Grundversorgung der Bevölkerung zu sichern; dies strebt auch die Bundesrepublik in der in

Doha Ende 2001 vereinbarten neuen Handelsrunde an. Wichtig wird es auch sein, die Entwicklungsländer davon zu überzeugen, dass die Diskussionen über die Einführung von Umwelt- und Sozialnormen keinen protektionistischen Hintergrund haben, sondern dazu dienen, wirtschaftliches Wachstum ökologisch und sozial verträglich zu gestalten.

Entschuldung ist eine wichtige Voraussetzung für die Armutsbekämpfung, da sie Ressourcen frei setzt, um in soziale Systeme investieren sowie Schulen und Krankenhäuser bauen und betreiben zu können. Hier haben deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Nichtregierungsorganisationen und Initiativen weltweit wichtige Impulse gegeben. Entschuldung darf jedoch nicht nur kurzfristig angelegt sein, sondern muss langfristig wirken und Impulse für ein armutsorientiertes Wirtschaftswachstum geben. Hierzu

Association of Cambodian Local Economic Development Agencies (ACLEDA) in Kambodscha

Die Wirtschaft Kambodschas ist durch kleinbäuerlich strukturierte, auf Subsistenz ausgerichtete Landwirtschaft geprägt. Auch den gewerblichen Bereich dominieren Klein- und Kleinstbetriebe. Rund neun Zehntel der Bevölkerung leben in ländlichen Regionen, davon annähernd 40 Prozent unter der absoluten Armutsgrenze. Von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind ca. 30 Prozent der Menschen betroffen. Privaten Initiativen zur Überwindung von Arbeitslosigkeit und Armut stehen oft Mangel an Finanzmitteln entgegen; selbst Geldverleiher bedienen Kleinstunternehmen und Existenzgründer nicht.

Minderung der Armut auf der Grundlage von Hilfe zur Selbsthilfe ist die primäre Zielsetzung der ACLEDA. Sie wurde 1993 im Rahmen eines von ILO und UNDP durchgeführten Programms zur Beschäftigungsförderung gegründet; seit 1996 refinanziert sie sich u. a. über einen FZ-Zuschuss in Höhe von fünf Millionen DM. Überwiegende Zielgruppe der ACLEDA sind Klein- und Kleinstbetriebe des informellen Sektors; die Kreditvergabe setzt Eigeninitiative und handwerkliche Fähigkeiten voraus. Im Rahmen des Kleinstkreditprogramms wird Gruppenhaftung zur Absicherung der Kreditrisikos verlangt. Die Kreditnehmer sind zu 90 Prozent Frauen.

Wirkungsanalysen zufolge haben die Kleinkredite der ACLEDA im Durchschnitt zur Schaffung von 1,8 Arbeitsplätzen beigetragen; Empfänger von Kleinstkrediten weisen eine durchschnittliche Zunahme ihres Familieneinkommens um 60 Prozent auf umgerechnet drei US-Dollar pro Tag auf. Die Rückzahlungsquote liegt trotz marktbedingt recht hoher Zinssätze bei über 95 Prozent. ACLEDA strebt die Umwandlung in ein Institut des formalen Finanzsektors an; dies wird ihr zusätzliche Mittelmobilisierung und Vergrößerung ihres Filialnetzes ermöglichen.

(Quelle: Deutscher Bundestag: Dritter Bericht über Armutsbekämpfung).

bedarf es zusätzlicher internationaler Anstrengungen, die im politischen Raum vorangebracht werden müssen. Auf nationaler Ebene wird sich die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zunehmend auch in den Länderschwerpunkten des BMZ widerspiegeln.

Parallel zur zunehmenden Globalisierung muss auf der internationalen Ebene zum Schutz der Beschäftigten eine Weltsozialordnung geschaffen werden. Einen ersten Schritt haben die Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) getan. Sie haben sich auf Kernarbeitsnormen geeinigt, die Regeln für Vereinigungs- und Tariffreiheit, Abschaffung von Zwangs- und Kinderarbeit und Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz festschreiben. Nun kommt es darauf an, dass auch alle Unterzeichnerstaaten diese Regeln auf nationaler Ebene in Kraft setzen. Die deutsche Delegation und die EU-Staaten haben sich bei den Verhandlungen im Vorfeld des WSSD dafür eingesetzt, entsprechende Verpflichtungen in den Text des Abschlussdokuments von Johannesburg aufzunehmen.

Hier ist auch die Entwicklungszusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen gefragt. Im Rahmen internationaler Verhandlungen sind diese Schutzbestimmungen weiter zu verfeinern. Im Politikdialog mit den Partnerländern ist die Einhaltung festgeschriebener Sozialnormen zu thematisieren. Diese Gesichtspunkte sind auch in die Prüfung aller relevanten Projekte und Programme einzubeziehen. Gerade auf der konkreten Umsetzungsebene erscheint eine noch stärkere Thematisierung erforderlich und auch möglich. Auf der nationalen Ebene der Entwicklungsländer kann und muss die internationale Gemeinschaft eigene Anstrengungen der Länder zu höherem und armutsminderndem Wirtschaftswachstum weiter unterstützen. Dazu sind in diesen Ländern grundlegende Verbesserungen des Ordnungsrahmens erforderlich. Insbesondere muss der Staat für makroökonomische Stabilität, effiziente Märkte, sozial gerechte Bedingungen des Zugangs zu Ressourcen und Infrastruktur sowie für die ökologischen Grundlagen einer nachhaltigen Entwicklung sorgen.

Zusammenfassung

Armut ist kein unabänderliches Schicksal. Länder- und Projektbeispiele zeigen, dass sie gemindert werden kann. Sie bleibt jedoch eine große Herausforderung. Die Entwicklungszusammenarbeit kann nur einen kleinen Beitrag leisten. Die entscheidenden Schritte müssen in und von den Entwicklungsländern selbst getan werden. Nur wenn alle Beteiligten beharrlich und mit langem Atem den Weg verfolgen, kann die Armut in der Welt nachhaltig verringert werden. Das ist eine politische und keine rein technische Aufgabe. Es dürfte unrealistisch sein, die Armut völlig abschaffen zu wollen. Es wäre jedoch viel gewonnen, wenn es gelingen würde, für eine große Zahl der unter extremer Armut leidenden Menschen innerhalb der international gesetzten Ziele ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund sind auch die Aktivitäten des BMZ um eine Minderung der Armut in der Welt zu bewerten. Als besonders positiv ist zu bewerten, dass in der Entwicklungspolitik die Aufgabe „Armutsbekämpfung“ erstmals umfassend in ihrer ökonomischen, sozialen, politischen und ökologischen Dimension behandelt wird, dass in die Diskussion neben der Politik auch gesellschaftliche Gruppen einbezogen werden und dass die Armutsbekämpfung sämtliche Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit durchdringt. Die Entwicklungspolitik ist aber nur ein Teil der Gesamtpolitik der Bundesregierung. Entscheidend wird es sein, innerhalb dieser Gesamtpolitik eine Kohärenz mit dem Ziel der Armutsbekämpfung umzusetzen. Wichtige Ansätze dazu bietet das Aktionsprogramm 2015, so etwa die Prüfung neuer Gesetze auf ihre entwicklungspolitische Bedeutung einschließlich der Relevanz für die Minderung der Armut. Gleichzeitig müssen jedoch auch bestehende Strukturen zum Nachteil der Armutsminderung in Entwicklungsländern, wie beispielsweise Beschränkungen des Zugangs zu den Weltmärkten, abgebaut werden.

Nach Schätzungen der UNCTAD könnten die Entwicklungsländer bei günstigeren Zugangsbedingungen zu den Märkten der für sie wichtigen Exportprodukte bis zum Jahr 2005 Waren im

Wert von schätzungsweise 700 Milliarden US-Dollar exportieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Entwicklungsländer im Industriegüterbereich bedingt durch ihre Exportcharakteristik (z. B. Textil, Bekleidung, Schuhe) in den Industrieländern zum Teil auf hohe Zölle treffen. Diese Zölle der Industrieländer haben für die Entwicklungsländer jährlich Einkommensverluste von etwa 40 Milliarden US-Dollar zur Folge; dies entspricht fast der Höhe der gesamten öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit für diese Länder weltweit. Erst wenn solche verzerrenden Strukturen beseitigt sind, wird Armutsbekämpfung dem politischen Anspruch einer Gemeinschaftsaufgabe wirklich gerecht.

Das Ziel der Armutsbekämpfung ist ehrgeizig und birgt die Gefahr, dass es zu falschen Erwartungen führt. Die Zieldefinition, den prozentualen Anteil der von extremer Armut Betroffenen an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 zu halbieren, bedeutet nicht, dass sich die absolute Zahl dieser Betroffenen bis dahin in gleichem Maß verringert. Selbst bei Erreichung des prozentualen Halbierungsziels muss man im Jahr 2015 aufgrund des Bevölkerungswachstums noch immer davon ausgehen, dass etwa 900 Millionen Menschen unter extremer Armut leiden werden.

4.2 Die Grundlage menschlichen Lebens: Unsere natürliche Umwelt

Um das Überleben der Menschheit zu sichern, Konflikte um knapper werdende Ressourcen zu entschärfen und auch künftigen Generationen Entwicklungsoptionen offen zu halten, sind die natürlichen Lebensgrundlagen weltweit zu sichern. Umweltsicherheit und Armutsminderung stehen in einem vielschichtigen Wechselverhältnis zueinander. Die wachsende Zerstörung der natürlichen Ressourcen gefährdet in dramatischer Weise die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Lebensgrundlage armer Menschen. Gleichzeitig zwingt ein Leben in Armut häufig zu einer unumkehrbaren Übernutzung empfindlicher Ökosysteme. In allen Staaten der Erde setzt sich deshalb die Erkenntnis durch,

dass die Bewahrung der Lebensgrundlagen der Menschen nur auf der Basis eines nachhaltigen Umgangs mit den natürlichen Ressourcen gewährleistet werden kann.

4.2.1 Klima und Energie

Eine nachfragegerechte, gesicherte, effiziente, umweltfreundliche und kostengünstige Energieversorgung ist Bestandteil einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und trägt zu Armutsbekämpfung wie zur Stabilisierung des globalen Klimas bei.

Das Ausmaß des Handlungsbedarfs im Energiesektor wird unterstrichen durch die Tatsache, dass derzeit mehr als zwei Milliarden Menschen noch gar keinen Zugang zu kommerzieller Energieversorgung haben. Sie decken ihren Energiebedarf soweit wie möglich durch Eigenversorgung und traditionelle Umwandlungsverfahren auf der Basis von Biomasse (Brennholz, pflanzliche Abfälle, etc.) und bedrohen damit Ökosysteme durch Entwaldung und Erosion.

Da der Energiesektor gleichzeitig auch zu einem Großteil die Erwärmung der Erdatmosphäre („Treibhauseffekt“) verursacht, entsteht auch insoweit Druck auf eine umweltgerechte Gestaltung der Energieversorgung. Die Experten sind sich heute zwar einig, dass fossile Ressourcen bis weit in das 21. Jahrhundert hinein ausreichend vorhanden sind. Da die Aufnahmefähigkeit der Ökosysteme *der* begrenzende Faktor für die Nutzung fossiler Energieressourcen ist, müssen erneuerbare Energien zukünftig eine größere Rolle bei der Deckung des globalen Energiebedarfs einnehmen. Dies entspricht auch dem internationalen Konsens; sowohl in der Agenda 21 als auch in der Klimarahmenkonvention wird neben Maßnahmen zur Energieeinsparung und zur Erhöhung der Energieeffizienz der verstärkte Einsatz erneuerbarer Energiequellen angemahnt.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfolgt in den Partnerländern des BMZ folgende energiepolitischen Ziele:

- Deckung des Energiegrundbedarfs zur Verbesserung der Lebensbedingungen;
- Sicherstellung einer ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung als wesentlicher Beitrag zur Armutsbekämpfung;
- Stärkung der technologischen Leistungsfähigkeit im Energiesektor;
- Abbau der Abhängigkeit von importierten Energieträgern;
- Unterstützung bei der Umsetzung der Klimarahmenkonvention.

Die wesentlichen Ansatzpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung ihrer energiepolitischen Ziele bilden dabei:

- Politikberatung zur nachhaltigen Ausgestaltung des Energiesektors;
- Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien im Netzbetrieb als Beitrag zum Klimaschutz;
- Verbesserung der ländlichen Energieversorgung durch den dezentralen, netzungebundenen Einsatz erneuerbarer Energien;
- Steigerung der Energieeffizienz und von Energieeinsparung zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit sowie als Beitrag zu Umwelt- und Klimaschutz;
- Verbesserung konventioneller Kraftwerks-

technologien und Beratung von Energieversorgungsunternehmen als Beitrag zu Umwelt- und Klimaschutz.

Dabei bieten sich gerade im Energiesektor vielfältige Möglichkeiten der Bündelung privatwirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Zielsetzungen in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist auch bestrebt, neue Formen der Nutzung erneuerbarer Energien zu entwickeln und ihnen zu einer 'Marktfähigkeit' zu verhelfen. Eine erst kürzlich gemeinsam mit UNEP und GEF durchgeführte Studie zur Abschätzung des wirtschaftlich nutzbaren Marktpotenzials für einen netzgekoppelten Betrieb von Photovoltaiksystemen im Verbund mit Wasserkraftwerken ist der Versuch einer Markttaggregation, die kurz- bis mittelfristig eine selbsttragende, kommerzielle Entwicklung ermöglichen soll.

Das deutsche Engagement im Klimaschutz spiegelt sich auch in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit im Energiesektor wider.

Die Bundesregierung hat mit ihrer „Initiative Zukunftssicherung durch Klimaschutz“ die Absicht, die Ausgaben für Tropenwaldschutz und für Energie in Entwicklungsländern zu erhöhen oder auf hohem Niveau zu stabilisieren. Für Tropenwaldschutz und erneuerbare Energien werden jährlich 225 Millionen Euro bereitgestellt.

Ein weiteres Ziel der Bundesregierung im Klimaschutz ist es, die internationalen und nationalen Rahmenbedingungen für eine moderne und nachhaltige Energiepolitik sowie für einen

DEG fördert Projekte der Wind- und Wasserkraft

Die DEG - Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH - konzentriert sich im Rahmen ihrer Kraftwerksstrategie auf die Finanzierung privatwirtschaftlich betriebener kleinerer und mittelgroßer Kraftwerke, welche vorzugsweise erneuerbare Ressourcen wie Wasser und auch Wind einsetzen. Dabei ist die DEG oft der einzige Darlehensgeber, der bereit ist, sowohl Länder-, Währungs- als auch Wind- bzw. Wasserrisiken zu übernehmen.

1998 ging ein von der DEG mitfinanziertes privatwirtschaftlich betriebenes Wasserkraftwerk mit einer installierten Kapazität von 18 Megawatt in Costa Rica ans Netz, nachdem bereits 1997 ein Zehn-Megawatt-Wasserkraftwerk mit Unterstützung der DEG fertiggestellt wurde. Beide Projekte wurden als privatwirtschaftliche BOO-Modelle errichtet und sind Laufwasserkraftwerke mit kleinen Tagesspeichern, welche den erzeugten Strom auf Basis langfristiger Lieferverträge in das Netz des staatlichen Abnehmers einspeisen.

effektiven Schutz und eine nachhaltige Nutzung der Wälder verstärkt mit zu gestalten Die Bundesregierung will daher u. a. den „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ (*Clean Development Mechanism*- CDM) des Kyoto-Protokolls der Klimarahmenkonvention als neues Instrument nutzen. Die Entwicklungsländer sollen stärker in den internationalen Klimaschutz eingebunden werden, zugleich sollen ihnen Entwicklungsperspektiven durch den stärkeren Zufluss vor allem privaten Kapitals und Know-hows eröffnet werden. Dabei soll der CDM nach dem Willen der Bundesregierung so ausgestaltet werden, dass erneuerbaren Energien sowie rationeller Energieverwendung ein klarer Vorrang eingeräumt wird und nicht nur zu einer effektiven Reduzierung des Treibhausgas-Ausstoßes führt, sondern gleichzeitig auch der nachhaltigen Entwicklung in den Partnerländern zugute kommt.

Damit zusätzliche Mittel - über die bestehende Entwicklungszusammenarbeit hinaus - für die Projektfinanzierung mobilisiert werden können, setzt die Bundesregierung auf das Engagement des Privatsektors im Bereich des Klimaschutzes. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit hat sie dazu folgende Ansatzpunkte für eine verstärkte Kooperation entwickelt:

Windenergienutzung und solare Energie); Zuschnitt dieser Maßnahmen auf die Bedürfnisse des CDM;

- Unterstützung von interessierten Entwicklungsländern bei der Identifizierung ihrer Chancen beim CDM. Die Bundesregierung kooperiert hier u. a. mit Marokko Indonesien, Chile und China;
- Unterstützung von Partnerländern bei der Identifizierung von konkreten CDM-Projekten und deren Vorbereitung bis zum Niveau der *Pre-Feasibility*-Studien. Finden private Investoren an den identifizierten Projektansätzen Interesse, so können Instrumente wie die PPP-Fazilität oder ein in Planung befindlicher CDM-Fonds bei der KfW der Umsetzung dienen.

Ein drittes Ziel der Bundesregierung schließlich ist es, den wachsenden Gefahren, die durch den künftigen Klimawandel gerade für die Entwicklungsländer bestehen, zu begegnen, z. B. durch Verbesserung der Krisenprävention bei Sturmkatastrophen. Weiter geht es darum, „Anpassungsmaßnahmen“ stärker als bisher in die bilateralen und multilateralen entwicklungspolitischen Programme und Projekte einzubauen, z. B. Einsatz von Nutzpflanzen, die unempfindli

Kooperation mit China bei nationaler CDM-Studie

Große Bedeutung wird die gerade beschlossene Zusammenarbeit mit der VR China erlangen. Die Volksrepublik dürfte neben Indien das zukünftig herausragende CDM-Land werden, womit die beginnende Kooperation auch für deutsche Unternehmen von Bedeutung sein wird. Ein mögliches privatwirtschaftliches Engagement bei Maßnahmen in China wird seitens der Bundesregierung sehr begrüßt. Die Studie soll alle Kriterien, denen CDM-Projekte entsprechen müssen, untersuchen, exemplarisch Projektbeispiele, vor allem aus dem Elektrizitätssektor, bearbeiten und das Marktpotential Chinas im CDM-Emissionshandel abschätzen. Offizieller Partner für CDM-Maßnahmen in China ist das Ministerium für Wissenschaft und Technologie; fachlich wird die Studie wahrscheinlich von der Tsinghua-Universität bearbeitet werden. Bei der beratenden und unterstützenden Erstellung der nationalen CDM-Studie arbeitet das GTZ-„Klimaschutz-Programm“ wieder mit der Weltbank zusammen.

- Finanzierung von Ausbildungsmaßnahmen für Personal aus Entwicklungsländern im technischen und organisatorischen Bereich (z. B. Ausbildung von Projektmanagern für

cher gegenüber Trockenheit oder starken Stürmen sind. Dabei ist es auch wichtig, das Bewusstsein für den Klimawandel zu erhöhen und

nationale Planungsinstrumente auf Anpassung an den Klimawandel zu überprüfen.

Deutschland gehört bei den Technologien für erneuerbare Energien zu den innovativsten Ländern der Welt. Bei der Unterstützung der Anwendung und Verbreitung von nachhaltigen und dezentralen Techniken der Energiegewinnung, insbesondere erneuerbarer Energien, hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Pionierleistungen erbracht, die auch von anderen Gebern anerkannt werden. Für die Förderung erneuerbarer Energien stellt die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit gegenwärtig mehr als 100 Millionen Euro jährlich bereit; insgesamt waren es bislang über zwei Milliarden Euro. Die Förderung erneuerbarer Energien konzentriert sich dabei auf folgende Schwerpunkte:

- die Verbreitung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien im ländlichen Raum wie Kleinwasserkraftwerke für kleinräumige Netze, photovoltaische Stromversorgung wie etwa *Solar Home Systems* zur individuellen Haushaltsversorgung und Anlagen zur effizienten Nutzung oder Substitution von Biomasse;
- die Förderung netzeinspeisender regenerativer Energieanlagen zur CO₂-Minderung bei der Elektrizitätserzeugung wie konsensfähige Wasserkraftanlagen, Windparks, solar- und geothermische Kraftwerke;
- Maßnahmen zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energie im urbanen Raum wie z. B. Nachfragesteuerung, Substitution von Brennstoffen, Förderung und Verbreitung energieeffizienter Geräte und Anlagen sowie solarthermische Bereitstellung von Warmwasser und Prozesswärme.

Verschiedene Länder werden bei der Entwicklung großer Windparkprojekte unterstützt. Diese Windparkprojekte werden später von Energieversorgungsunternehmen oder - im Sinne öffentlich-privater Partnerschaft - auch von privaten Investoren umgesetzt. Deutschland hat hier einen weltweit anerkannten Erfahrungsvorsprung: 40 Prozent der weltweit instal-

lierten Windenergiekapazität stehen in Deutschland.

Von wesentlicher Bedeutung ist es, ob die im jeweiligen Partnerland herrschenden sektoralen Rahmenbedingungen nachhaltig positive entwicklungspolitische Wirkungen erwarten lassen. Bei den Stromversorgungsprojekten verpflichtet die Entwicklungszusammenarbeit das jeweilige Empfängerland dazu, adäquate Rahmenbedingungen zu schaffen. Die hierfür erforderlichen Mindestkriterien muss das Land vor Vergabe der Mittel erfüllen.

Erfahrungen

Mit der Förderung erneuerbarer Energien verbindet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Energiepolitik mit Klimapolitik. Erneuerbare Energien genießen in der Öffentlichkeit ein hohes Ansehen und dennoch fehlen bisher die Verbreitungserfolge. Das gängige Erklärungsmuster - regenerative Energien zu nutzen sei nicht wirtschaftlich, fossile Brennstoffe seien billiger - ist in dieser undifferenzierten Form falsch. Die viel zitierten ökonomischen Nischen für regenerative Energietechniken sind bereits heute breit genug, um marktmäßig erschlossen zu werden.

Häufig dominieren allerdings etablierte Technologien den Markt, die nur dank versteckter oder offener Subventionen ökonomischer erscheinen und den Marktzutritt für neue Technologien behindern. Auch sind häufig die Investitionskosten das entscheidende Kriterium für die Investitionsentscheidung und nicht die Kosten der Energiedienstleistung über die ökonomische Lebensdauer der Investition. Kostendeckende Preise für konkurrierende Energieformen sind eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Verbreitung erneuerbarer Energien. Der durch die Kommerzialisierung und Privatisierung der Energiedienstleistungen gekennzeichnete Strukturwandel wird hierzu einen wichtigen Beitrag leisten und zu mehr Kostentransparenz führen.

Windpark Zafarana in Ägypten

Derzeit erfolgt in Ägypten die Stromversorgung zu 80 Prozent auf der Basis thermischer Kraftwerke. Die Verfeuerung fossiler Brennstoffe ist mit erheblichen Umweltbelastungen verbunden. Im Sinne einer umweltgerechten Energieversorgung hat die ägyptische Regierung beschlossen, ein Programm zur Erforschung und Erschließung regenerativer Energiepotenziale zu entwickeln und durchzuführen.

Als bisher umfangreichstes Einzelvorhaben wird zur Zeit mit Unterstützung durch die Bundesregierung ein Windpark in Zafarana erstellt. Mit diesem Vorhaben soll auf kosteneffiziente Weise umweltschonend erzeugte Energie, die alternativ durch die Nutzung fossiler Brennstoffe erzeugt werden müsste, bereitgestellt werden.

Zielgröße für die deutsche Unterstützung ist hierbei eine Gesamtleistung von 70 bis 80 Megawatt. Durch die Installierung der Windkraftanlagen werden pro Jahr etwa 250 Gigawattstunden elektrischer Energie in das nationale Netz eingespeist und damit mehr als 200.000 Tonnen CO₂ jährlich eingespart.

Dieses Vorhaben leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung des Anteils regenerativer Energiequellen auf dem ägyptischen Stromsektor. Ziel der ägyptischen Regierung ist es, fünf Prozent der nachgefragten Energie bis zum Jahr 2005 aus regenerativen Quellen bereitzustellen.

In den vergangenen 20 Jahren wurden eine Vielzahl von Technologien, Verbreitungskonzepten und Förderinstrumenten erprobt. In jüngerer Vergangenheit wurden die Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit weg von Demonstrations- hin zu Verbreitungsprojekten verlagert. Für die Gestaltung situationskonformer Verbreitungskonzepte für regenerative Energietechnologien haben die Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam mit anderen Gebern und Institutionen aufbauend auf ihren Erfahrungen folgende erforderliche Rahmenbedingungen und Prinzipien identifiziert:

- Die Rahmenbedingungen sollen einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Energiesystemen zulassen und stimulieren.
- Die Verbreitungsansätze müssen den landesspezifischen Gegebenheiten Rechnung tragen (keine *blue print*-Projekte) und eine Transparenz der Verantwortlichkeiten und der Handlungsfreiräume für die beteiligten Akteure schaffen.
- Zur Förderung des Wettbewerbs und des Verbraucherschutzes sind für neue Technologien nationale Qualitätsstandards zu

vereinbaren und Instrumente der Qualitätskontrolle zu schaffen.

- Umwelt- und klimaschonende Technologien erhalten einen „Vermeidungsbonus“ bei wirtschaftlichen Bewertungen. Weitere Subventionen - wenn überhaupt - sind transparent, zeitlich befristet und ausschließlich auf das politische Förderziel fokussiert zu gewähren; Marktmechanismen dürfen nicht gestört werden.
- Die Geberkoordination (Nord-Süd-Kooperation) soll Marktstörungen durch unterschiedliche Förderpolitiken vermeiden.

Grundsätzlich lässt sich der Beitrag erneuerbarer Energien zur Energiebereitstellung wie folgt prognostizieren:

- Wasserkraft (auch große Wasserkraftwerke) ist zur Deckung des Energiebedarfs bei gleichzeitiger Schonung des Weltklimas weiterhin unabdingbar;
- im netzgekoppelten Betrieb sind Windparks bereits heute nahe der Wirtschaftlichkeitsgrenze (in einigen Ländern mit hohen Erzeugungskosten bereits heute wirtschaftlich);

- solarthermische Anwendungen dürften auf mittlere Sicht einen nennenswerten und kostengünstigen Beitrag zur Energieversorgung leisten können;
- die Nutzung der Erdwärme zur Elektrizitätserzeugung und zur Gebäudeheizung ist bereits heute konkurrenzfähig (vor allem Geothermie sehr standortabhängig);
- Biogasanlagen sind für dezentrale Anwendungen zunehmend dort interessant, wo die benötigten pflanzlichen und tierischen Abfälle vorhanden sind;
- Photovoltaik ist in Nischenbereichen für dezentrale Anwendungen interessant; die weitere Verbreitung ist stark abhängig von der erzielbaren Kostendegression, der Steigerung des Wirkungsgrades und der Lösung der institutionellen Absicherung.

Diese Perspektiven treffen jedoch nicht auf alle Länder in gleicher Weise zu; daher kommt der Entwicklung situationskonformer Verbreitungsmechanismen besondere Bedeutung zu.

Herausforderungen

Die Einbindung der Partnerländer in den internationalen Klimaschutz mit eigenen Emissions-

begrenzungen ist eine wesentliche Aufgabe für die Zukunft. Sie wird vorbereitet bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls, indem mit in Frage kommenden Staaten eng beim „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ (*Clean Development Mechanism* - CDM) zusammengearbeitet wird. Zur Vorbereitung auf die Teilnahme am CDM erhalten interessierte Entwicklungsländer bereits Unterstützung im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, auch wenn nach den Beschlüssen von Marrakesch noch weitere Detailregelungen international abzustimmen sind. Der CDM ist nur ein mögliches Element, um den Energiesektor weiterzuentwickeln, und seine Chancen bestimmen sich dadurch, wie konkurrenzfähig die Reduzierung von Emissionen im Rahmen von CDM-Projekten gegenüber auf andere Weisen erzielte Reduktionen ist. Der Markt für CDM-Projekte ist vor allem durch den (vorläufigen) Ausstieg der USA aus dem Kyoto-Protokoll sowie durch die Anrechnung von Senkenaktivitäten gegenüber ursprünglichen Erwartungen geschrumpft. Zur Umsetzung des CDM in Deutschland arbeitet die Bundesregierung gemeinsam mit der KfW an einem Modell für einen privatwirtschaftlich finanzierten CDM-Fonds, um Transaktionskosten und Risiken zu senken und umwelt- wie entwicklungspolitisch anspruchsvolle Projekte zu realisieren.

Fortbildungsprojekt der CDG mit dem „Council on Renewable Energy in the Mekong Region“ (CORE)

Seit Mitte der 90er Jahre unterstützt die CDG die Aktivitäten des CORE. Vertreter aus Energie- und Umweltministerien sowie aus Forschungsinstituten in Laos, Vietnam, Kambodscha, der chinesischen Provinz Yunnan sowie aus Thailand haben sich hier zusammen geschlossen, um Maßnahmen der rationalen Energieverwendung und Maßnahmen zur Förderung der Verbreitung erneuerbarer Energietechnologien durch Marktmechanismen durchzuführen.

Ziel eines von CORE und der CDG gemeinsam getragenen, dreijährigen Fortbildungsprojektes ist es, Akteure zu trainieren, die die Verbreitung erneuerbarer Energiesysteme über Marktmechanismen verstärken wollen, und Entscheidungsträger aus Energiebehörden, Energieversorgungsunternehmen, Kooperativen, Forschungsinstitutionen und privaten Unternehmen über wirtschaftliche Nutzungsmöglichkeiten und technische Zuverlässigkeit von erneuerbaren Energien zu informieren. Ergänzend führt die CDG ein Langzeitfortbildungsprogramm durch, in dem für jeweils ein Jahr junge Energieexperten nach Deutschland geholt werden und hier eine Fortbildung zu Projektmanagern im Bereich „solare Energien“ erhalten.

Eine weitere wesentliche Aufgabe ist die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für den Einsatz erneuerbarer Energien insbesondere durch den Abbau von Subventionen und Preisverzerrungen. In vielen Entwicklungsländern werden fossile Energieträger zur Erzeugung von Strom und Wärme und als Kraftstoffe subventioniert und für Anlagen der Windkraft oder Photovoltaik werden hohe Zölle, Steuern oder Abgaben verlangt. Hier gilt es, weiter im Politikdialog mit den Partnerländern Reformen anzumahnen oder zu unterstützen und unter Einbeziehung der Privatwirtschaft neue Finanzierungs- und Verbreitungsmodelle anzubieten, die den Nachteil der relativ hohen Anfangsinvestitionen ausgleichen können.

Für viele Partnerländer stellt die Wasserkraft ein erhebliches Energiepotential dar, das zum Teil sogar über die Deckung des Eigenbedarfs hinaus exportiert wird. Im Falle großer Staudammvorhaben kam es in den letzten Jahren in Folge negativer Umwelt- und Sozialwirkungen zunehmend zu einer Blockadesituation zwischen Investoren und Betroffenen. Hier gilt es, weiter an einem Interessenausgleich zu arbeiten. Die Bundesregierung hat die *World Commission on Dams* bei ihrem Konsensfindungsprozess über Bewertungskriterien zur Vorbeugung von Konflikten und zur Förderung der Planungssicherheit für die Nutzung der Wasserkraft unterstützt. Die deutsche Bundesregierung unterstützt auch die weiteren Arbeiten zu diesem Thema, die bei UNEP fortgeführt werden.

Energie wird nicht nur in Form von Strom verbraucht. Daher müssen auch andere Energieformen und Energiedienstleistungen wie z. B. Prozesswärme und Heizung, Kraftübertragung und Transport in allen relevanten Bereichen wie Gebäudebestand, private Haushalte, Verkehr, Industrie, Land- und Forstwirtschaft in die Klimaschutzpolitik einbezogen werden. Klimaschutzüberlegungen müssen integraler Bestandteil dieser Sektorpolitiken werden. Für einen ernst gemeinten Klimaschutz ist ein solches *Mainstreaming* unabdingbar.

Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gilt es auch, einen Ausgleich zwischen der fachlichen Schwerpunktsetzung im Rahmen der

Länderkonzentration und der Berücksichtigung geeigneter Partnerländer bei der Förderung erneuerbarer Energien zu finden.

Bewertung

Seit dem Erdgipfel von 1992 in Rio und vor allem mit dem Kyoto-Protokoll von 1997 ist Klimaschutz - die Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen - das wichtigste Thema des globalen Umweltschutzes. Mit zahlreichen Maßnahmen leistet die deutsche Entwicklungspolitik sowohl auf politischer Ebene als auch durch konkrete Projekte der Zusammenarbeit Beiträge zur Verbesserung der Energieversorgung und gleichzeitig zum Klimaschutz; das Engagement vor allem zur Steigerung des Anteils regenerativer Energien wird auch über einen gesteigerten Mitteleinsatz belegt. Als bilaterale Institution hat sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit schon frühzeitig mit einem breiten Spektrum von Maßnahmen am Klimaschutz beteiligt und aktuelle Aufgaben aufgenommen; gegenwärtig betrifft dies z. B. die Beratung der Partnerländer zur Vorbereitung auf den CDM.

4.2.2 Wasser

Wasser ist unser wichtigstes Nahrungsmittel, unersetzbar für Menschen, Tiere und Pflanzen. Wasser ist Bestandteil allen Lebens. Der Zugang zu sauberem Trinkwasser ist deshalb die wichtigste Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung überhaupt. Weltweit wächst die Nachfrage nach Wasser z. B. als Trinkwasser oder für die landwirtschaftliche Bewässerung aufgrund von Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum. Die Wasserressourcen sind jedoch begrenzt und zudem regional ungleich verteilt. In immer mehr Ländern stehen Wasserressourcen allein aufgrund der natürlichen Gegebenheiten (geringe Niederschläge, hohe Verdunstung, geringe Speicherkapazität des Untergrundes) nicht in der erforderlichen Menge zur Verfügung, um alle Ansprüche (Privathaushalte, Landwirtschaft, Industrie) zu befriedigen. Hinzu kommt eine zunehmende Verschmutzung.

Bereits heute lebt ein Drittel der Weltbevölkerung in Gebieten, in denen mäßiger bis großer Wassermangel herrscht. Die Mehrzahl dieser Menschen lebt in Afrika, im Nahen Osten und in Westasien. Es ist zu befürchten, dass sich bis 2050 der Anteil der Menschen verdoppeln wird, die Schwierigkeiten bei der Deckung ihres Wasserbedarfs haben. Dies hat erhebliche soziale Folgen. Für die Versorgung mit Wasser muss die Bevölkerung, insbesondere Frauen und Kinder, immer größere Distanzen überwinden; einige Stunden gehen so täglich für Bildung, Erziehung und andere produktive Tätigkeiten verloren. Mangel an sauberem Wasser beeinträchtigt die Gesundheitssituation: Nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation sind in vielen Entwicklungsländern rund 80 Prozent der Krankheiten und ein Drittel der Todesfälle auf verschmutztes Wasser und mangelnde Hygiene zurückzuführen.

In vielen Entwicklungsländern werden 70 bis 80 Prozent des gesamten Wasserverbrauchs zur landwirtschaftlichen Bewässerung verwendet. Zum Nachteil anderer Nutzer kann sich die intensive Bewässerungslandwirtschaft auswirken, die Nahrungsmittel produziert und das Einkommen vieler Bauern und Landarbeiter sichert. Dieses Wasser fehlt oft an anderer Stelle: bei den Kleinbauern oder in den Städten.

Der Wasserverbrauch darf im Sinne der Nachhaltigkeit die Regenerationsfähigkeit der Ressource nicht übersteigen. Grundsätzlich sollte der Steigerung der Nutzungseffizienz im Wassersektor Vorrang vor der Erschließung neuer Ressourcen eingeräumt werden. Nicht erneuerbare Grundwasservorräte (d. h. Grundwasser, das z. B. durch Regen nicht wieder aufgefüllt wird) sollten nur vorübergehend genutzt werden, bis eine erneuerbare Ressource erschlossen worden ist. Eine besondere Gefahr stellt zusätzlich die zunehmende Verschmutzung von Oberflächengewässern und Grundwasser dar.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungszusammenarbeit kann eigene Anstrengungen in den Partnerländern ergänzen,

aber nie ersetzen. Dort, wo der politische Wille zur Schaffung und Durchsetzung geeigneter Rahmenbedingungen fehlt, kann die Entwicklungszusammenarbeit nichts oder nur wenig erreichen. Daher ist es besonders wichtig, Maßnahmen (wie z. B. Politikdialog, Abstimmung mit anderen Geberländern und Institutionen sowie Investitionen in die Wasserinfrastruktur und Institutionenberatung) zu bündeln. Hierdurch kann auf die Rahmenbedingungen eingewirkt und die institutionelle Leistungsfähigkeit verbessert werden. Auf dieser Grundlage bauen auch die Handlungsbereiche der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor auf.

Einer Reform des Wassersektors dient die Unterstützung staatlicher Institutionen, auch im Sinne einer Kommerzialisierung der Betriebsaufgaben, sowie die Entwicklung integrierter Bewirtschaftungsverfahren der Wasserressourcen in einem ganzheitlichen Ansatz. Durch politischen Dialog, auch in Form von internationalen Konferenzen und Foren, trägt die Entwicklungszusammenarbeit zu einer friedlichen und für alle Seiten befriedigenden Lösung von grenzüberschreitenden Wasserproblemen bei. Über die aktive Beteiligung an Initiativen wie *Global Water Partnership* und *World Water Council* trägt die Entwicklungszusammenarbeit zur Abstimmung von Grundsätzen aller im Sektor tätigen Institutionen sowie zum internationalen Erfahrungsaustausch bei.

Substanzielle Vorarbeit für den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung hat die von der Bundesregierung veranstaltete „Internationale Süßwasserkonferenz“ Anfang Dezember 2001 in Bonn geleistet. Mehr als 1.400 Delegierte von 118 Regierungen, 47 internationalen Organisationen und 73 Organisationen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen haben die „Bonner Handlungsempfehlungen“ vorgelegt. Diese Empfehlungen soll der Weltgipfel in Johannesburg aufnehmen und die Wege zu konkreten und praktischen Lösungen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie Schritte zu einem nachhaltigen, ressourcenschonenden Umgang und einer gerechten Verteilung des Wassers, zur Mobilisierung von Finanzmitteln und zum Technologietransfer aufzeigen. Einen

direkten Dialog von Vertretern der Regierungen, internationalen Organisationen und wichtigen gesellschaftlichen Gruppen, wie er in Bonn geführt wurde, wollen die Vereinten Nationen als Modell zur Vorbereitung des Johannesburg-Gipfels vorschlagen.

Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass die Empfehlungen der Konferenz in Johannesburg entsprechenden Niederschlag finden. Insbesondere die folgenden Empfehlungen der Konferenz sollten aufgegriffen werden:

- Beschluss, bis 2015 den Anteil der Menschen ohne Zugang zu Abwasserentsorgung (*sanitation*) zu halbieren,
- konkrete Verpflichtungen zu Maßnahmen, die eine Erreichung der bereits beschlossenen Ziele im Bereich Wasser sicherstellen,
- Beschluss zu einem abgestimmten, transparenten Monitoring dieser Maßnahmen.

Die Empfehlungen der Wasserkonferenz legen unter anderem fest,

- dass die Wasserpolitik in den Entwicklungsländern vor allem einen verbesserten Zu-

gang für Arme erreichen und *gender-sensitive* sein muss,

- dass Wasserressourcen öffentliche Güter bleiben sollen und dass die Dienstleistung „Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung“ auch privaten Unternehmen offen stehen soll,
- dass kostendeckende Gebühren für Wasserdienstleistungen anzustreben sind, jedoch gewährleistet werden muss, dass Arme ihren Mindestbedarf an Wasser decken können,
- dass als Voraussetzung für professionelles Management von Wasserver- und -entsorgung die Entscheidungsstrukturen (*governance*) dezentral, transparent, ergebnisorientiert und mit klaren Verantwortlichkeiten zu organisieren sind,
- dass als räumliche Bezugsgröße für ein nachhaltiges Wassermanagement der Wassereinzugsbereich zu wählen und dabei insbesondere die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu intensivieren ist.

Angesichts der Umwelt- und Infrastrukturprobleme in den Ballungszentren engagiert sich die Entwicklungszusammenarbeit im Bereich

6. Sitzung der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD)

In der 6. Sitzung der CSD vom April 1998 in New York wurde das Abschlussdokument „Strategische Ansätze für Süßwasser-Management“ verabschiedet, das auch die Ergebnisse des von Deutschland gemeinsam mit der Weltbank in Bonn durchgeführten 1. Petersberger Gesprächs zu Fragen des Managements grenzüberschreitender Gewässer aufgenommen hat. Der Schwerpunkt der von der CSD beschlossenen Umsetzungsstrategie soll künftig verstärkt bei Maßnahmen auf lokaler und nationaler Ebene liegen. Diese Maßnahmen müssen durch die Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit und die bessere Koordination internationaler Hilfsprogramme ergänzt werden.

Die Bedeutung der ökologischen, sozialen und ökonomischen Aspekte des Süßwassers wurde in dem Abschlussdokument besonders hervorgehoben. Mit der Erwähnung des Kostendeckungsprinzips und des Verursacherprinzips wurde im Grundsatz anerkannt, dass der Aufbau sich selbst tragender, nachhaltiger Wasserwirtschaftsstrukturen nur möglich ist, wenn für die Bereitstellung des ökologischen Gutes Süßwasser zumindest mittelfristig ein kostendeckender Preis zu zahlen ist. Die Rolle der Privatwirtschaft und die Notwendigkeit öffentlich-privater Partnerschaften in der Wasserversorgung - auch für die Mobilisierung finanzieller Ressourcen - wurden bestätigt.

der städtischen Ver- und Entsorgung. Im ländlichen Bereich liegt der Schwerpunkt auf angepassten, dezentralen Lösungen, wobei Wasserverbraucher soweit wie möglich bei Planung, Auswahl, Investition und Betrieb der Ver- und Entsorgungseinrichtungen beteiligt werden. Durch entsprechende Hygienekampagnen werden parallel zu den notwendigen Investitionen auch die Kenntnisse über die Entstehung wasserinduzierter Krankheiten und den hygienischen Umgang mit Wasser vermittelt. In der Bewässerungslandwirtschaft liegt der Schwerpunkt in der Förderung effizienzsteigernder Rehabilitation bestehender Bewässerungssysteme und nutzerbetriebener Kleinbewässerungsanlagen.

Neben Fragen der Ver- und Entsorgung befasst sich die Entwicklungszusammenarbeit auch mit Eingriffen in Gewässer. Nicht nur aus der Sicht des Klimaschutzes, sondern auch unter dem Aspekt der Wassernutzung sind große Stau-

dammvorhaben von Bedeutung; neben der Energieerzeugung dienen sie oft auch der Ableitung von Wasser für die Trinkwasserversorgung und die Bewässerungslandwirtschaft. Dabei verändern sie aber die Abflussregime zum Teil erheblich. Der Bericht der Weltkommission für Staudämme stellt fest: Dämme leisten in vielen Ländern einen wichtigen Beitrag zur Strom- und Wasserversorgung. Die Entscheidungen über Bau und Betrieb von Dämmen haben jedoch zahlreiche negative Wirkungen auf die betroffenen Menschen und die Natur gehabt. Der Bericht schlägt Verfahren vor, wie man in Zukunft zu besseren Ergebnissen von Dämmen kommen kann. Die Umsetzung der von der Weltkommission für Staudämme (WCD) entwickelten Empfehlungen zur umwelt- und sozialverträglichen Bewertung, Planung und Durchführung von großen Staudammvorhaben wird in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Dialog mit der internationalen Staatengemeinschaft, multilate-

Reform des Wassersektors: Wirtschaftliche Betriebsführung in Sambia

Bei der Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ unbedenklichem Trinkwasser und bei der Abwasserentsorgung bestehen in Sambia erhebliche Probleme. Verursacht werden sie u. a. durch Mittelknappheit der zuständigen öffentlichen Behörden mit der Folge vernachlässigter Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen, unzureichende Abstimmung der beteiligten Stellen, geringe Zahlungsbereitschaft öffentlicher Verbraucher und mangelhafte Anpassung von Investitionen an die Zahlungsfähigkeit der Verbraucher. Darüber hinaus fehlt ausreichend qualifiziertes und erfahrenes Personal.

Mit Unterstützung der Hauptgeberländer Deutschland, Norwegen und Irland wurden wesentliche Grundzüge der Sektorpolitik neu formuliert und in einem neuen Wassergesetz verankert, das die Grundlagen für die Dezentralisierung und Kommerzialisierung des Wassersektors schafft.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wird das bisherige Engagement im Bereich der Sektorreform durch die Beratung der neu geschaffenen nationalen Regulierungs- und Aufsichtsbehörde fortsetzen. Dazu werden in enger Kooperation zwischen KfW und GTZ Vorhaben zur Rehabilitation und Erweiterung der städtischen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie die Gründung und Kommerzialisierung von Wassergesellschaften in zwei Provinzen unterstützt.

Die Technische Zusammenarbeit- und FZ-Maßnahmen sind jeweils wechselseitig für den Erfolg der verschiedenen Vorhaben von Bedeutung. So kann die für die FZ wichtige Kostendeckung nur durch eine Tarifreform und konsequenten Gebühreneinzug erreicht werden. Die Zahlungsbereitschaft der Verbraucher hängt wiederum von der Wasserverfügbarkeit und der Leistungsqualität ab, die eine umfassende Rehabilitation voraussetzen.

ralen Institutionen, der Wirtschaft und den Umweltorganisationen politisch unterstützt.

Erfolge

Innerhalb des umfangreichen Engagements im Wassersektor hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in jüngerer Vergangenheit den mit der Wassernutzung verbundenen Sicherheitsaspekten besondere Bedeutung beigemessen.

Angesichts zunehmender Spannungen um grenzüberschreitende Gewässer (inklusive Grundwasservorkommen) hat die Bundesregierung dieses Thema aufgegriffen und eine Reihe von Initiativen gestartet, um Krisen und Konflikten an grenzüberschreitenden Gewässern vorzubeugen und regionale Kooperationen zu unterstützen. Einen erfolversprechenden Weg sieht die Bundesregierung darin, den politischen Dialog mit den Partnerländern mit konkreten Entwicklungsvorhaben zu verknüpfen.

Durch eine Reihe von neuen Projekten - z. B. die Unterstützung der 1995 gegründeten *Nile Basin*-Initiative und der Limpopo-Flussgebietskommission im Südlichen Afrika - trägt die Bundesregierung mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit zur besseren Bewirtschaftung der knappen gemeinsamen Wasserressourcen (Oberflächen- und Grundwasser) und zur Vertrauensbildung zwischen den beteiligten Staaten bei. Sie verbindet dabei entwicklungspolitische, umwelt- und sicherheitspolitische Aspekte, um einen größtmöglichen Nutzen des Wassers für

die menschliche Entwicklung in den Partnerländern zu erzielen und regionale Konflikte zu entschärfen. Mit diesem integrierten Ansatz hat sich die Bundesregierung große internationale Anerkennung erworben.

Auch die internationale Süßwasserkonferenz in Deutschland im Dezember 2001 als Teil der offiziellen Vorbereitung der Sondergeneralversammlung „Rio + 10“ in Bezug auf den Wassersektor hat sich unter anderem mit Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation im Gewässermanagement befasst (siehe oben).

Erfahrungen

Wasser ist in vielen Gegenden der Welt ein zentrales politisches Thema. Der Zugang zu Wasser entscheidet über Gesundheit, Wohlstand, wirtschaftliches Wachstum und politischen Einfluss. Reformen im Wassersektor sind ein schwieriges Thema, zumal sie oft mit institutioneller Restrukturierung und Preiserhöhung verbunden sind. Nur wenn die Partnerländer eine solche Veränderung von sich aus anregen, ist eine Zusammenarbeit im Sinne der Entwicklungszusammenarbeit möglich. Ein abgestimmtes Vorgehen möglichst aller Geber sowie ein intensiver fachlicher und politischer Dialog können diesen Prozess wirksam unterstützen. Als besonders erfolgreicher Ansatz hat sich dabei die Koppelung der Fortsetzung des Engagements in Wasservorhaben an das Erreichen bestimmter Reformschritte auf der Seite der Partner erwiesen.

Die Ergebnisse des 2. Weltwasserforums und der Ministerkonferenz in Den Haag im März 2000

- Wasser ist ein Grundbedürfnis und stellt daher eine politische Priorität dar.
- Wasser ist angesichts von Knappheit nicht kostenlos zu haben.
- Wasserressourcen müssen integriert bewirtschaftet werden. Dabei sind die Erfordernisse des Schutzes von Ökosystemen zu berücksichtigen.
- Wirtschaftliche Betriebsführung und Dezentralisierung der Wasserversorgung sind erforderlich.
- An grenzüberschreitenden Gewässern sind die Interessen aller Anlieger zu berücksichtigen.
- Ernährungssicherheit ist nur durch eine Effizienzsteigerung in der Bewässerungslandwirtschaft zu gewährleisten.

Ferner haben die Erfahrungen im Wassersektor gezeigt, dass die Nachfrage nach Wasser als knappem Gut über Preise gesteuert werden muss, um den Versorgungsbetrieb zu sichern und Wasserverschwendung zu vermeiden; es sind aber auch sozialverträgliche Tarife erforderlich. In manchen Ländern wäre es sinnvoll, wenn der Staat sich auf die Gestaltung des Sektors beschränken und die Aufsicht über eine dezentralisierte Wasserbewirtschaftung führen würde. Die Betreiber dieser Ver- und Entsorgungseinrichtungen sollten selbstständig betriebswirtschaftliche Entscheidungen treffen können und in erster Linie ihren Eigentümern und Nutzern gegenüber verantwortlich sein. In vielen Vorhaben hat die Einbeziehung des privaten Sektors in den Betrieb der Anlagen erheblich zu höherer Effizienz und besserer Kundenorientierung beigetragen. Die Bewirtschaftung von Wasserressourcen sollte sich an den Einzugsgebieten orientieren und nicht an Verwaltungsgrenzen; besondere Bedeutung kommt hier dem Interessenausgleich und der Konfliktvermeidung an grenzüberschreitenden Gewässern (Oberflächen- und Grundwasservorkommen) zu.

Diese Erfahrungen aus Projekten und Programmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit spiegeln sich auch in dem international erzielten Konsens wider:

Herausforderungen

Die Menge des insgesamt verfügbaren nutzbaren Wassers lässt sich nicht weiter vergrößern. Daher hat die Effizienz der Nutzung (Sparmaßnahmen, Wassermanagement) eine besondere Bedeutung. Schätzungen zufolge geht bei der landwirtschaftlichen Bewässerung mehr als die Hälfte des eingesetzten Wassers durch Verdunstung und undichte Stellen im Verteilungssystem verloren. Andererseits weisen die Akteure aus der Landwirtschaft darauf hin, dass sie mehr Wasser benötigen, um die wachsende Bevölkerung mit Nahrungsmitteln versorgen zu können. Nicht nur aus der Sicht der Wasserversorgung stellt die zunehmende Wasserknappheit in vielen Regionen der Erde ein großes Problem dar;

Ein Aspekt, der zunehmend auf der Agenda der Entwicklungszusammenarbeit und der Partnerländer steht, ist die Forderung des Naturschutzes, bestimmte nationale Flussläufe in ihrem natürlichen Ursprung zu belassen bzw. in diesen weitgehend zurückzusetzen und nicht durch Wasserentnahmen, -speicherung oder -ableitung zu verändern. Dies entspricht einer Empfehlung der Weltkommission für Staudämme (WCD). Hier sind weitere Initiativen noch zu entwickeln.

Bewertung

Der Wassersektor hat in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit traditionell einen hohen Stellenwert. Deutschland ist auf diesem Sektor größter bilateraler Geber in Europa und der zweitgrößte Geber weltweit.

Mit ihren Initiativen der Konfliktprävention durch das Management grenzüberschreitender Gewässer hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit international eine Führungsposition übernommen. Zentrale Botschaft ist, dass Wasser als Katalysator für internationale Kooperation und Frieden dienen muss - und auch dienen kann, wie beispielsweise die deutschen Erfahrungen an Rhein, Donau und Elbe zeigen.

Die Möglichkeiten, privatwirtschaftliche Initiativen und entwicklungspolitische Ziele zu verbinden, werden im Wassersektor besonders stark genutzt. Wesentliche Voraussetzungen für solche öffentlich-privaten Gemeinschaftsvorhaben sind investitionsfördernde Rahmenbedingungen, auf deren - schrittweise - Schaffung die Entwicklungszusammenarbeit nachdrücklich hinwirkt.

Zur Vorbereitung der Beschlüsse von Johannesburg hat Deutschland im Dezember 2001 die Internationale Süßwasserkonferenz ausgerichtet, an der Delegationen von 116 Regierungen sowie der wichtigsten Interessengruppen teilgenommen haben. Die Konferenz hat Empfehlungen beschlossen, die eine wirksame Implementierung der von der internationalen Gemeinschaft aufgestellten Programme und Ziele ermöglichen sollen. Die Empfehlungen beziehen sich auf die Schwerpunkte *governance, mobilising financial resour*

ces, *capacity building and technology transfer* und zielen darauf ab, konkrete Verpflichtungen zu Maßnahmen im Wasserbereich sicher zu stellen.

4.2.3 Nahrungsgrundlage Boden

Boden ist nicht nur Ressource und Kapital im wirtschaftlichen Sinn, sondern hat auch vielfältige andere Bedeutungen wie z. B. angestammter Lebensraum, Heimat, Grundlage religiöser Beziehungen, Existenzgrundlage und Machtmittel, Sicherheit, ökologischer Filter und Puffer. Natürliche und anthropogene Faktoren spielen beim Boden eine Rolle, und neben der unmittelbaren Nutzung sind auch externe Einflüsse wie Schadstoffeintrag über Luft und Wasser relevant. Eine umfassende Betrachtung der Bedeutung des Bodens in der Entwicklungszusammenarbeit kann und will die nachfolgende Betrachtung nicht leisten; sie beschränkt sich auf einige ausgewählte Aspekte. Exemplarisch für die vielfältigen bodenbezogenen Aktivitäten in der Entwicklungszusammenarbeit wird hier der Themenkomplex Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, Ernährungssicherung und Desertifikationsbekämpfung angesprochen.

Der Boden ist als Grundlage von Pflanzenproduktion und Viehwirtschaft eine der wichtigsten natürlichen Ressourcen. Der schonende und produktivitätserhaltende Umgang mit dieser Schlüsselressource ist von herausragender Bedeutung für nachhaltige ländliche Entwicklung und damit auch für die Ernährungssicherung. Ca. 800 Millionen Menschen leiden bereits heute an Hunger. Für die Zukunft stellt sich die Frage, wie angesichts schrumpfender Anbau- und Weideflächen eine jährlich um 90 Millionen Menschen wachsende Weltbevölkerung ernährt werden kann.

Eine der Ursachen für den Rückgang der Landwirtschaftsflächen ist eine Abnahme der Bodenqualität. Fast 40 Prozent der gesamten Erdoberfläche sind für Prozesse der Desertifikation besonders anfällig. Desertifikation hat dabei nichts mit Wüsten zu tun, sondern ist ein Problem von Wasserknappheit und Landdegradation in ariden, semiariden und trocken subhumiden Gebieten der Erde (Wüsten zählen zu den hyperariden Gebieten). In Afrika leben 40 Prozent der Bevölkerung in desertifikationsgefährdeten Gebieten, in Asien sind es 39 Prozent und in Südamerika 30 Prozent der Gesamtbevölkerung. Aber auch Schwellenländer und die zentralasia-

VR China - Durch Aufforstung neue Einkommensquellen schaffen

Ningxia ist eine der waldärmsten Provinzen Chinas. Geringe Niederschläge und Übernutzung haben die ohnehin spärlichen Forstbestände stark dezimiert. Sandstürme, Wüstenbildung und ein sinkender Grundwasserspiegel bedrohen das knappe Acker- und Weideland. Das Aufforstungsprogramm Ningxia steht als Teil des überregionalen Schutzwaldprogramms „Drei-Norden“ im Zeichen der Desertifikationsbekämpfung. Neben dem Ressourcenschutz werden Erhalt und Gewinnung landwirtschaftlicher Nutzflächen und somit armutsmindernde Wirkungen angestrebt. Dafür wurden 3.700 Hektar Sanddünen biologisch befestigt, 1.300 Hektar Windschutzstreifen zur Sicherung bestehender Ackerflächen angepflanzt und 3.500 Hektar ertragloses Ödland in bewässerte Obstbaumkulturen umgewandelt. Außerdem wurden 30.000 Hektar Restwaldbestände eines Naturreservats unter Schutz gestellt, was den Lebensraum für Flora und Fauna sichert und die Bodenerosion mindert. Der Einbindung von oft sehr armen bäuerlichen Familien kommt dabei große Bedeutung zu. Die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen des Projektes sind beträchtlich: Mehr als 50.000 Haushalte haben Arbeitsentgelte aus den Aufforstungsarbeiten bezogen. Bereits vier Jahre nach Projektbeginn haben sich bei vielen der annähernd 10.000 am Projekt beteiligten Familien die Jahreseinkommen aus den Erträgen von Obstbaumkulturen und agroforstlichen Zwischenpflanzungen etwa verdreifacht.

tischen Transformationsländer sind ebenso betroffen wie eine Reihe von Industrieländern.

Das im Jahr 2025 verfügbare Ackerland wird im Vergleich zu 1990 spürbar zurückgehen: in Afrika um zwei Drittel, in Asien um etwa ein Drittel und in Lateinamerika um etwa ein Fünftel. Das hat dramatische Folgen für die Sicherung der Ernährung. Wer die Bodenfruchtbarkeit erhält und die Desertifikation bekämpft, d. h. gefährdete Böden schützt und betroffene Böden rehabilitiert, mindert in den jeweiligen Ländern auch die Armut. Dies gilt auch im Umkehrschluss: Wer die Armut bekämpft, verringert damit auch die Bodendegradation. Die Nahrungsmittelversorgung wird gesichert, Hungersnöte beseitigt, Ursachen für Landflucht, Migration über Grenzen hinweg und Konfliktursachen werden behoben und letztlich ein Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung geleistet.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Bekämpfung der Landdegradation bildet seit Jahren einen wichtigen Arbeitsbereich der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Weltweit werden hier derzeit etwa 250 Projekte mit einem Zusagevolumen von insgesamt rund 1,5 Milliarden Euro vom BMZ gefördert (u. a. in den Bereichen Erosionsschutz, Agroforstwirtschaft, Management von Trockengebieten, nachhaltige Wasserwirtschaft, ländliche Regionalentwicklung).

Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, Ernährungssicherung und Desertifikationsbekämpfung sind komplexe Aufgaben, die mit abgestimmten Aktivitäten international, national und lokal angegangen werden; sie dienen der Initiierung einer nachhaltigen Entwicklung durch eine Verbesserung der ökonomischen, ökologischen, sozialen und politischen Bedingungen.

Bei der Desertifikationsbekämpfung geht es dabei auf der lokalen Ebene um die partizipative Entwicklung und Anwendung von Methoden zur Stabilisierung, Wiederherstellung und Verbesserung der Bodenqualität, z. B. durch Erosionsschutz und Aufforstung. Ergänzt werden diese Projekte zumeist durch die Erarbeitung

und Einführung einer umfassenden Landnutzungsplanung. Im Politikdialog mit den Partnerländern setzt sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit für eine Verbesserung der nationalen Rahmenbedingungen für einen wirksamen Bodenschutz ein. Im internationalen Raum unterstützt sie die Umsetzung der internationalen Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation (CCD). Dabei spielt die Politik- und Prozessberatung eine immer größere Rolle. Neben der Unterstützung zahlreicher Länder bei der Erstellung sogenannter Nationaler Aktionsprogramme zur Desertifikationsbekämpfung (NAP) werden Länder, die von grenzüberschreitenden Desertifikationsproblemen betroffen sind, bei der Erarbeitung und Umsetzung subregionaler und regionaler Aktionsprogramme zur Desertifikationsbekämpfung beraten.

Auch die Forschung leistet wesentliche Beiträge zum Themenkomplex Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, Ernährungssicherung und Desertifikationsbekämpfung und wird im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit finanziell, inhaltlich und strategisch unterstützt. 16 internationale Agrarforschungszentren haben sich hier unter der Ägide der Weltbank in der sogenannten *Consultive Group for International Agricultural Research* (CGIAR) zusammen geschlossen. Ihr Auftrag ist es, in den Entwicklungsländern zur Nahrungsmittelsicherung, zur Linderung der Armut und zur nachhaltigen Entwicklung der Landwirtschaft beizutragen.

Erfolge

Das Aktionsprogramm 2015 als Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut definiert die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung und die Durchführung von Agrarreformen als einen vorrangigen Ansatzpunkt. Agrar- und Bodenreformen bilden dabei eine wesentliche Grundlage für das Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung und zur Armutsbekämpfung; die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist hier auf nationaler Ebene in den Partnerländern und auf internationaler Ebene durch intensive Zusammenarbeit mit multilateralen Gebern aktiv. So sind allein drei Neuvorhaben zur Unterstützung nationaler Ag-

rarreformprozesse mit einem Mitteleinsatz von 9,8 Millionen Euro für Beiträge der technischen und finanziellen Zusammenarbeit in Planung. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe Bodenreformen wurde auf EU-Ebene mit dem Ziel verbesserter Synergien zwischen bilateralen und EU-Aktivitäten eingerichtet. Mit der Weltbank wird ein intensiver Dialog zur Landpolitik geführt; wesentliche Beiträge zu entsprechenden Grundsatzarbeiten der Weltbank wurden u. a. durch die Veranstaltung einer internationalen Konferenz zum Zugang zu Land geleistet.

Die Bundesregierung hat auch neue Impulse gesetzt, um die Umsetzung der CCD und ihre Instrumente wie die Nationalen Aktionsprogramme zur Desertifikationsbekämpfung stärker voran zu bringen. Sie unterstützt aktiv eine Reihe von Ländern bei der Erarbeitung und Umsetzung ihrer nationalen Aktionsprogramme (wie beispielsweise durch ein Neuvorhaben in Kuba). Die Beispiele aus den Ländern, die bereits ein Aktionsprogramm erarbeitet haben, zeigen klar positive Effekte z. B. in Form einer engeren und qualitativ verbesserten Geberabstimmung. Außerdem hat sie verstärkte Anstrengungen unternommen, um die Umsetzung der Konvention stärker in die laufende bilaterale und multilaterale Kooperation zu integrieren. So

greift die Bundesregierung im Politikdialog gezielt die Desertifikationsproblematik auf und versucht bei den Partnerländern auf die Beachtung der konzeptionellen Leitlinien der Konvention (umfassende Beteiligung der betroffenen Bevölkerung, insbesondere der Frauen, die Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen, die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und die bessere Geberkoordinierung) hinzuwirken. Dadurch sollen die Vorhaben der nachhaltigen Landnutzung vor Ort noch effektiver werden.

Mit der Einrichtung der sogenannten Konventionsprojekte (nicht nur für die CCD) verfolgt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen wohl weltweit einzigartigen Ansatz zur Unterstützung der Umsetzung der Rio-Konventionen. Die Konventionsprojekte leisten gezielte Politik- und Prozessberatung und haben viele internationale, regionale und nationale Aktivitäten und Prozesse angestoßen, z. B. Erarbeitung eines Subregionalen Aktionsprogrammes zur Desertifikationsbekämpfung in Zentralasien (Länder im Einzugsgebiet des Aralsees). Sie schaffen auch die Voraussetzungen, um die Zusammenarbeit mit multilateralen Akteuren wie Weltbank und Interamerikanischer Entwicklungsbank sowie den fachlichen Austausch

Argentinien: Regionalentwicklung und Desertifikationsbekämpfung

Die wirtschaftliche Entwicklung in Patagonien, dem südlichsten Teil Argentiniens mit einem durchschnittlichen Jahresniederschlag von 100 bis 300 Millimeter, basierte nahezu ausschließlich auf der extensiven Schafzucht.

Diese uneingeschränkte, einseitige und nicht an die natürliche Tragfähigkeit der Weiden angepasste Nutzung der patagonischen Steppe führte zu großflächiger Zerstörung der Vegetation und damit zur Vernichtung der Futterbasis der Schafherden. Eine direkte Folge davon ist der Niedergang der Schafhaltung. Landflucht und radikale Verarmung der verbleibenden Bevölkerung sind weitere Konsequenzen.

Deutschland fördert seit 1990 das Vorhaben „Desertifikationsbekämpfung in Patagonien“ und hat hierfür bisher rund 11,4 Millionen DM zur Verfügung gestellt. Das Projekt will durch seine Aktivitäten erreichen, dass in Patagonien alternative, für die Bauern nachvollziehbare Bewirtschaftungsformen entwickelt und angewendet werden, welche eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen ermöglichen. Es kann damit einen Beitrag zur Eindämmung der Desertifikation in der Projektregion leisten.

mit deutschen Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaft zur Fortentwicklung der Konvention zu intensivieren.

Erfahrungen

In den Händen der Landbevölkerung liegt die Verantwortung für den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der Bodenressourcen, des Wassers und der Agrobiodiversität; daher war und ist die ländliche Entwicklung insgesamt einer der wichtigsten Bereiche der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, auf den im Durchschnitt der letzten Jahre rund 35 Prozent der bilateralen Mittel entfallen. Die Förderung der ländlichen Entwicklung und der Ernährungssicherung trägt neben ihrem ökologischen Bezug wesentlich zur Armutsminderung bei; 70 Prozent der armen Menschen leben in ländlichen Gebieten. Zudem ist in den meisten Partnerländern die Landwirtschaft nach wie vor der Motor der wirtschaftlichen Entwicklung. Nachhaltigkeit, Breitenwirksamkeit, Partizipation, Gleichberechtigung und Schutz der natürlichen Ressourcen sind Themen, die aufgrund der Erfahrungen in den letzten Jahren bei Vorhaben der ländlichen Entwicklung in den Vordergrund getreten sind. Ein gerechter Zugang zu den produktiven Ressourcen Land, Wasser, Wissen und Dienstleistungen ist auch ein Beitrag zur Krisenprävention; Bodenrechts- und Bodenzugangsfragen sind hier wichtige Beratungsfelder. Querschnittswirkungsanalysen zeigen, dass 80 Prozent der Projekte der ländlichen Entwicklung zufriedenstellend bis erfolgreich sind.

Das vielfältige Ursachengeflecht der Ressourcendegradation macht deutlich, dass die Umsetzung des Konzepts einer nachhaltigen Bodennutzung eine horizontal und vertikal abgestimmte nationale Entwicklungspolitik erfordert. Nationale entwicklungspolitische Strategien zur nachhaltigen Bodennutzung müssen die Wechselbeziehungen zu anderen Sektorpolitiken berücksichtigen und mit diesen abgestimmt werden. Ihrer Natur nach sind sie Elemente nationaler Umweltaktionspläne und/oder der nationalen Aktionsprogramme zur Umsetzung der Desertifikationskonvention. Wichtige Voraussetzung für die Umsetzung einer solchen Politik

ist eine politisch-administrative Dezentralisierung und Stärkung der kommunalen Selbstverantwortung.

Im Bereich der Desertifikationsbekämpfung ist in den Partnerländern häufig eine Begrenzung der Verantwortung für die CCD auf die Umweltverwaltung in den Partnerländern festzustellen, die wenig Einfluss auf die Prioritätensetzung für die nationalen Entwicklungsstrategien haben. Und nur wenige Länder nehmen in ihren Armutsbekämpfungsstrategien, die für die Ausgestaltung der künftigen Entwicklungszusammenarbeit von besonderer Bedeutung sind, auf die Nationalen Aktionsprogramme der CCD Bezug. Hier gilt es, die Umsetzung der Desertifikationsbekämpfung in Armutsbekämpfungs- und Nachhaltigkeitsstrategien zu integrieren und damit die Möglichkeiten des konkreten Handelns vor Ort zu verbessern.

Neben diesen übergeordneten strategischen Erfahrungen lassen sich auch auf der konkreten Projektebene Erfahrungen ableiten, die dann in die Gestaltung weiterer Vorhaben einfließen. So zeichnen sich beispielsweise Erosionsschutzmaßnahmen oft dadurch aus, dass Nutzen und Aufwand sich ungleichmäßig auf Ober- und Unterlieger verteilen. Zwischen den Betroffenen und Nutznießern muss dann eine Form von Vorteilsausgleich gefunden werden. So ist es z. B. leichter, dort mit dem Erosionsschutz zu beginnen, wo Arbeit und Nutzen z. B. im gleichen Dorf anfallen. Mit dem Erreichen sichtbarer Verbesserungen im Bodenschutz können auch Signalwirkungen für eine weitere Verbreitung der gewählten Ansätze einhergehen. Insgesamt verlaufen erfahrungsgemäß Systemumstellungen in der Landwirtschaft aber langfristig und sind eher am Generationenwechsel als an Projektzeiträumen zu orientieren.

Herausforderungen

Die Herausforderung der kommenden Jahre ist die Sicherung des Rechts auf Nahrung für alle Menschen. Schätzungen des Welternährungsprogramms zufolge müsste in den nächsten 25 Jahren die Nahrungsmittelproduktion verdoppelt werden, und das bei einer zunehmenden

Verknappung von Böden und Wasser. Die Bundesregierung hat in ihrem Aktionsprogramm 2015 zur Halbierung der weltweiten Armut den Zusammenhang von Armutsbekämpfung und Ressourcenschutz aufgegriffen; dies muss nun in praktische Politik umgesetzt werden.

Sowohl innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als auch bei den Partnerländern bestehen noch Defizite im Verständnis der Desertifikationskonvention. Vielfach wird sie als reine Umweltschutzkonvention angesehen. Die Konvention geht jedoch deutlich über die technischen Aspekte der Desertifikationsbekämpfung hinaus und verbindet Bodenschutz mit einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung. Erstmals wurden die Prinzipien Partnerschaft, Dezentralisierung und das Partizipationsrecht der Zivilgesellschaft bei Entscheidungen über die Nutzung knapper Boden- und Wasserressourcen völkerrechtlich verbindlich geregelt. Damit nimmt die Desertifikationskonvention eine Sonderstellung unter den Rio-Konventionen ein. Um sie jedoch in ihren gesamten Möglichkeiten zu nutzen, sind noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, ihre Inhalte im Sinne des *Mainstreaming* stärker in die Politiken der Partnerländer und in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren.

Neben der Verknüpfung und Abstimmung zwischen den Rio-Konventionen ist vor allem auch die Verbindung mit den allgemeinen Entwicklungsstrategien der Partnerländer und Geber wichtig, d. h. SAP, PRSP, CAS usw. Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategien werden noch zu häufig abgekoppelt betrachtet.

Zu den Herausforderungen im Sektor gehört auch die Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung der erforderlichen Schutzmaßnahmen. Vor allem bei Aufforstungsmaßnahmen ist erst langfristig ein Nutzen nachweisbar. Auf der internationalen Ebene unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die Einrichtung eines neuen Förderbereichs „Bodendegradierung (Desertifikation und Entwaldung)“ bei der Globalen Umweltfazilität (GEF), dem zentralen multilateralen Finanzierungsinstrument für die

Rio-Konventionen; die entsprechenden Verhandlungen gilt es, im Oktober 2002 auf der Vollversammlung der GEF zum Abschluss zu bringen. Die Einrichtung eines Fensters für Landdegradierung ist ein wichtiges politisches Signal für die Geber- und Partnerländer zugleich, ihre Anstrengungen für die Desertifikations- und Armutsbekämpfung zu verstärken.

Die Förderung des Reformprozesses des internationalen Agrarforschungssystems CGIAR hin zu einer stärkeren Armutsorientierung durch aktive Mitarbeit in den Lenkungsgruppen ist eine weitere Aufgabe und Herausforderung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit.

Bewertung

Der großen Zukunftsaufgabe Ernährungssicherung, Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und Desertifikationsbekämpfung hat sich das BMZ gestellt; dies wird auch auf internationaler Ebene gewürdigt. Techniken, Rahmenbedingungen und internationale Abstimmung stehen auf der Themenliste der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ressourcenschonende Landnutzungssysteme werden konzeptionell entwickelt und praktisch umgesetzt. Zur aktiven Unterstützung der Desertifikationskonvention wurde eine eigenständige Umsetzungsstruktur in Form eines Projektes geschaffen. Um die Integration der entwicklungsorientierten Inhalte der Desertifikationskonvention in andere Politikbereiche und Institutionen der nationalen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu fördern, wurde ein sogenanntes CCD-Netzwerk geschaffen, das dem regelmäßigen Erfahrungs- und Informationsaustausch dient. Die Entwicklung von Aktivitäten zur gemeinsamen Umsetzung der fachlich zusammenhängenden Themen Desertifikationsbekämpfung, Schutz des Weltklimas und Schutz der Biodiversität sowie weitere Anstrengungen zur Integration der CCD in die bilaterale und multilaterale Entwicklungskooperation sind die anstehenden Aktivitäten.

Trotz nachweisbarer einzelner Erfolge stellt der Schutz der Ressource Boden und die damit in unmittelbarem Zusammenhang stehende Ar-

mutsbekämpfung nicht nur die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vor eine gewaltige Aufgabe. Die gegenwärtige Problemlage und die Prognosen sind ein Beleg für den unmittelbaren Handlungsbedarf. Im Aktionsprogramm der Bundesregierung zur weltweiten Armutsbekämpfung („Aktionsprogramm 2015“) zielen zwei der zehn prioritären Ansatzpunkte auf die Sicherung der natürlichen Ressourcen und der Ernährungsbasis. Sie hat damit die Wichtigkeit der inhaltlichen Verbindung zwischen Armutsbekämpfung und nachhaltigem Ressourcenmanagement unterstrichen.

4.2.4 Biodiversität und Waldschutz

Unter biologischer Vielfalt versteht man die Vielfalt des Lebens auf der Erde, von der genetischen Vielfalt über die Artenvielfalt bis hin zur Vielfalt der Ökosysteme. Allerdings wird die biologische Vielfalt durch Natur- und Umweltzerstörung sowie unangepasste Wirtschaftsweisen in den Ländern des Nordens und Südens zum Teil unwiederbringlich geschädigt. In den Entwicklungsländern, und dort vor allem in den sogenannten *biodiversity hotspots* konzentrieren sich ca. 80 Prozent der weltweiten biologischen und genetischen Ressourcen. Diesen natürlichen Ressourcen kommt besonders für die ländliche Bevölkerung eine zentrale Rolle als Nahrungs-, Energie- und Einkommensquelle sowie auch im Rahmen der medizinischen Versorgung durch Heilpflanzen zu. Über- und Umnutzung von naturnahen Flächen führen vor allem in den Tropen zu den weltweit höchsten Verlusten an biologischer Vielfalt und damit an Lebensgrundlagen für die lokale Bevölkerung: Biodiversität ist in den Entwicklungsländern eine (über-)lebensnotwendige Ressource, der eine zentrale Bedeutung bei der Armutsbekämpfung zukommt. Nationale Strategien zur Erhaltung der biologischen Vielfalt sind daher dringend notwendig, müssen weit über bloße Maßnahmen des Natur- und Artenschutzes hinaus gehen und sozioökonomische Aspekte wie eine nachhaltige Nutzung und die gerechte Aufteilung von Gewinnen aus diesem Nutzen beinhalten.

Vor allem die Zerstörung des Tropenwaldes, in dessen Ökosystemen sich die weltweit höchste Konzentration von biologischen Ressourcen befindet, stellt eines der größten weltweiten Umweltprobleme dar. Die negativen Folgen des Verlustes bekannter - und auch noch unbekannter - Arten sind ebenso unabschätzbar wie die Auswirkungen des Waldrückganges auf das Weltklima. Die mit der Entwaldung verbundenen großflächigen Prozesse der Bodenerosion und Desertifikation, der Störungen des Wasserhaushalts sowie der Brenn- und Nutzholzknappe, welche die Existenzgrundlage von vielen Millionen Menschen zerstören, machen die vernetzte Tragweite dieses gefährlichen Zerstörungsvorgangs deutlich.

Entwicklungsanstrengungen, die auf Kosten der Biodiversität mit einer Zerstörung natürlicher Lebensräume einher gehen, können nicht nachhaltig sein; sie missachten grundlegende soziale Ansprüche der betroffenen heutigen und zukünftigen Bevölkerung, sie machen wirtschaftliche Potenziale zunichte und zerstören das ökologische Gleichgewicht durch den unwiederbringlichen Verlust von Ressourcen und Lebensräumen (so z. B. im Bereich von Heilpflanzen und Pharmazeutika, Nutztieren und -pflanzen, traditionellem Wissen, Tourismus aber auch der Lebensräume von indigenen Gruppen und sozialen Minderheiten). Der Schutz der biologischen Vielfalt, insbesondere in den tropischen Wäldern, ist daher im Rahmen eines umfassenden Ökosystemansatzes ein Eckpfeiler nachhaltiger Entwicklung.

Biodiversität ist ein Querschnittsthema, das mit zahlreichen Kapiteln der Agenda 21 vernetzt ist, und findet sich als solches in vielen Bereichen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wieder. Unterstützt wird die Biodiversitätsförderung durch ein spezifisches Vorhaben „Umsetzung der Biodiversitätskonvention“ sowie übergreifend der Schutz der tropischen Wälder u. a. im Rahmen des Projekts „Internationale waldrelevante Programme“ (IWRP)

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Das nachhaltige Management der biologischen Vielfalt hat durch die auf dem Erdgipfel von Rio 1992 beschlossene **Konvention über die Biologische Vielfalt** (*Convention on Biological Diversity* - CBD) einen völkerrechtlich verbindlichen Rahmen und einen verstärkten Rückhalt bekommen. Bis 2002 haben bereits 181 Staaten die Konvention unterzeichnet und verpflichten sich damit den drei Zielen der Konvention: dem **Schutz** und der **nachhaltigen Nutzung** der biologischen Vielfalt sowie der **gerechten Aufteilung der Nutzungsgewinne**. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die Erhaltung der biologischen Vielfalt nur dann langfristig erfolgreich sein kann, wenn die Chancen und Gewinne, die sich aus der nachhaltigen Nutzung dieser Ressourcen ergeben (können), allen beteiligten Gruppen zugute kommen. Dies können nationale und regionale Verwaltungen, private Interessenträger, Industrie und Handel, vor al-

lem aber auch die lokale Bevölkerung vor Ort sein, die an diesen Entwicklungschancen bisher kaum partizipieren konnte. Damit wird das Thema zu einem wichtigen Förderbereich für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit - vor allem vor dem Hintergrund des Reichtums der Entwicklungsländer an der biologischen Vielfalt.

So unterstützte die Bundesregierung von Anfang an die innovativen Ansätze der Biodiversitätskonvention, welche in ihrem komplementären Ansatz weitaus umfassender als frühere Umwelt- und Artenschutzkonventionen (Ramsar, Bonner Konvention, etc.) ist. Bereits 1994 wurde vom BMZ das sogenannte Konventionsvorhaben „Umsetzung der Biodiversitätskonvention“ eingerichtet, um die Partnerländer bei der Implementierung der Konvention zu unterstützen sowie deren Weiterentwicklung, ihre Instrumente und ihre Organe zu fördern. Aktuelle Arbeitsschwerpunkte des Projektes sind biologische Sicherheit bzw. das „Cartagena-Protokoll“

Sicherung von Waldschutzzonen in Brasilien

Brasilien hat den größten zusammenhängenden Tropenwald der Erde. Doch der brasilianische Regenwald ist in Gefahr. Fast 15 Prozent der rund drei Millionen Quadratkilometer sind bereits unwiederbringlich zerstört. Aufgrund einer deutschen Initiative beschlossen deshalb 1990 die sieben wichtigsten Industrieländer (G7), Brasilien ein „Internationales Pilotprogramm zur Erhaltung der tropischen Regenwälder“ (PPG7) anzubieten. Das Kooperationsvorhaben von KfW, GTZ und Weltbank hat dazu beigetragen, die biologische Vielfalt, Klima, Wasser und Bodenfruchtbarkeit zu erhalten. Es umfasste die Schaffung konzeptioneller, methodischer und instrumenteller Grundlagen für den Ausbau des brasilianischen Naturschutzsystems. In umfangreichen Trainings- und Strukturaufbaumaßnahmen wurden Angestellte der Durchführungsorganisation IBAMA und von Partnerinstitutionen in NRO und Universitäten auf die neuen Aufgaben vorbereitet. Die Mitfinanzierung von Schutzmaßnahmen sicherte 31 besonders gefährdete Naturschutzgebiete ab. Dabei konnten die unsachgemäße Nutzung und das illegale Eindringen in diese Schutzgebiete verringert werden. Die Projekterfahrungen sind in die gesetzliche Verankerung des Naturschutzsektors eingeflossen.

Das Projekt war Teil eines umfassenderen nationalen Umweltprogramms, das im wesentlichen von der Weltbank finanziert wurde. In diesem FZ/TZ-Kooperationsvorhaben hat die GTZ die Beratungsleistungen zur Institutionenförderung übernommen. Das FZ-Vorhaben konzentrierte sich auf die Sicherung von 31 über das ganze Land verteilten Naturschutzgebieten. Für alle 31 Schutzgebiete wurden Planungsgrundlagen erarbeitet und diese Managementpläne in die Praxis umgesetzt. Dem Systemansatz wurde durch die Ausarbeitung und offizielle Verabschiedung von Managementrichtlinien für alle föderalen Schutzgebiete und durch die Trainingsmaßnahmen für alle Schutzgebiete Rechnung getragen. Eine substanzielle und partizipative Öffnung des Managements von Schutzgebieten für NRO und lokale Bevölkerung konnte erreicht werden (Co-Management).

(Eindämmung der negativen Auswirkungen von genetisch modifizierten Organismen auf die Biodiversität), die Unterstützung bei der Erarbeitung von Regelungen von Zugang und Vorteilsausgleich bei biologischen Ressourcen, die Anerkennung traditionellen Wissens und der sogenannte *Clearing-House-Mechanismus* (CHM). Dieser hat als Informationsnetzwerk für biodiversitätsbezogene Daten eine Schnittstellenfunktion zwischen den Ländern des Nordens und des Südens. So sollen die nationalen CHM-Sekretariate u. a. über die jeweiligen Bestandsaufnahmen der Biodiversität, Forschungsergebnisse, Zugangsregelungen zu genetischen Ressourcen, Sicherheitsgesetze für Biotechnologie, Querschnittsthemen wie traditionelles Wissen und Heilpflanzen, aber auch über Vergaberichtlinien für Projekte, Experten-datenbanken und Ausbildungsangebote informieren. Im Rahmen einer gerechten Aufteilung der Gewinne aus der Nutzung der biologischen Vielfalt zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern bietet der *Clearing-House-Mechanismus* (CHM) zudem ein großes Potential als „Makler“ zwischen den Beteiligten.

Das Informationsangebot des CHM wird nicht nur von Fachleuten nachgefragt; zunehmend kommt ihm auch die Aufgabe von Bewusstseinsbildung und damit einer Kompetenzförderung breiter Bevölkerungsteile der Entwicklungsländer im Bereich der biologischen Vielfalt zu.

Biodiversitätsmanagement ist Querschnittsaufgabe und eigenständiges Arbeits-/Handlungsfeld zugleich: Durch die Verknüpfung von Schutz, nachhaltiger Nutzung und gerechtem Vorteilsausgleich wird die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu einer ökologischen, ökonomischen aber auch sozialen Querschnittsaufgabe und wird bei allen relevanten Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt. Gleichzeitig ist die biologische Vielfalt aber auch ein eigenes Arbeitsfeld, wenn es darum geht, Strategien und Arbeitsweisen zu entwickeln, um Ökosysteme in ihrer Gesamtheit und Funktionsfähigkeit zu erhalten und das menschliche Wirken mit einzubeziehen. Die hohe Bedeutung des Themas findet sich auch in den sektoralen Leitlinien des BMZ. Hier ist si-

cher das Sektorkonzept „Erhaltung biologischer Vielfalt durch Naturschutz“, das nach Rio grundlegend überarbeitet wurde, hervorzuheben. Es legt dar, wie die Biodiversitätskonvention in einem ihrer zentralen Anliegen, nämlich dem Schutz der biologischen Vielfalt in seiner natürlichen Umgebung (*in situ*), im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt werden kann. Das Konzept wird in Hinblick auf die strategische Einbindung von Querschnittsthemen ständig aktualisiert.

Zur Zeit unterstützt die Bundesregierung Entwicklungs- und Transformationsländer in über 185 Projektmaßnahmen in ihren Bemühungen, die biologische Vielfalt zu schützen und nachhaltig zu nutzen. Für diese Maßnahmen, die vorwiegend in den Bereichen Naturschutz, ländliche Entwicklung, Fischerei und Waldwirtschaft liegen, wurden den Partnerländern bisher insgesamt ca. 900 Millionen Euro aus dem Etat des BMZ zugesagt.

Für den Bereich der Waldwirtschaft hat die internationale Gemeinschaft im Jahr 2000 die permanente Einrichtung des VN Waldforums (UNFF) vereinbart. In Zusammenarbeit mit anderen Bundesministerien ist das BMZ bereits seit 1989 aktiv an der Gestaltung des internationalen forstpolitischen Dialogs und des walddrelevanten Regelwerkes beteiligt und wird diese Kooperation auch im Rahmen des UNFF, z. B. zu Fragen des Handels, der Zertifizierung nachhaltiger Waldwirtschaft sowie der Synergiebildung zwischen walddrelevanten internationalen Umweltregelwerken wie den Rio-Konventionen, fortsetzen. Die nationalen Waldprogramme werden in einer zunehmenden Zahl von Partnerländern durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gefördert, wie z. B. in Vietnam, Indonesien, Tansania, Uganda, Ecuador und Honduras.

Seit einigen Jahren hat die Diskussion über die Zertifizierung nachhaltiger Waldwirtschaft deutlich an Dynamik gewonnen. Mit einem Sektorvorhaben und einem überregionalen Projekt des internationalen Forstforschungsinstitut CIFOR fördert die Bundesrepublik die nachhaltige Waldbewirtschaftung in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen

wie der Internationalen Tropenholzorganisation (ITTO) und des *Forest Stewardship Council* (FSC). Die dabei gewonnenen Erfahrungen sind in die Überarbeitung des BMZ-Sektorkonzeptes Tropenwald von 1992 eingeflossen, das unter aktiver Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen erarbeitet wurde.

Die Ziele des Sektorkonzepts sind zum einen, die unentbehrlichen, globalen, ökologischen Ausgleichsfunktionen des Waldes dauerhaft zu erhalten und zum anderen, einen konkreten Beitrag zur Armutsbekämpfung und nachhaltigen Entwicklung insbesondere der lokalen und indigenen Bevölkerung zu leisten. Entsprechend wurde der Geltungsbereich auf alle Wälder erweitert und erstmals soziale und ökologische Mindeststandards für walddrelevante Vorhaben festgelegt. Die sozialen Mindeststandards umfassen u. a. Aspekte der Partizipation, Berücksichtigung der Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung und deren Teilhabe am Nutzen der Wälder. Die ökologischen Mindeststandards machen Vorgaben für alle Formen der kommerziellen Waldbewirtschaftung und insbesondere für den Schutz und die Nutzung der Primärwälder. Ein weiterer neuer Schwerpunkt des Sektorkonzepts stellt die Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags dar.

Erfolge

Für entwicklungspolitische Maßnahmen der Walderhaltung und Forstentwicklung werden jährlich rund 125 Millionen Euro bewilligt. Sie müssen den Zielen der nachhaltigen Waldbewirtschaftung Rechnung tragen und mit den Bedürfnissen der beteiligten Bevölkerung abgestimmt sein, indem sie z. B. zur Einkommenssteigerung vor Ort beitragen. Umfangreiche Vorhaben werden aktuell in China und Brasilien durchgeführt: Hier werden in besonderem Maß auch strukturelle Wirkungen angestrebt, beispielsweise durch die Einführung partizipativer Planungsinstrumente und die Verbreitung privatwirtschaftlicher Bewirtschaftungsmodelle. Über die Forstpolitikberatung sollen zudem die Rahmenbedingungen im Forstsektor entsprechend gestaltet werden. Erfolge dieses Engagements zeigen sich neben der Höhe der jährli-

chen Zusagen u. a. in den Fortschritten bei der Waldbewirtschaftung und der Partizipation der Bevölkerung sowie bei der Breitenwirksamkeit von Innovationen und Pilotansätzen sowie in Politik- und Strukturreformen. Im brasilianischen Tropenwaldprogramm, das die G7-Wirtschaftsnationen initiiert haben, stellt Deutschland mehr als 40 Prozent der Finanzierung; es gilt als ein Positivbeispiel für die erfolgreiche Koordinierung von finanziellen, technischen und personellen Instrumenten der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit.

Aber auch auf strukturpolitischer Ebene ist die Bundesregierung für die globale Erhaltung von biologischen und genetischen Ressourcen aktiv. So hat sie beispielsweise am Zustandekommen des „Cartagena-Protokolls über biologische Sicherheit“ mitgewirkt, das erstmals den Vorrang des Schutzes von Gesundheit und Umwelt vor wirtschaftspolitischen Erwägungen in einem völkerrechtlich bindenden Abkommen festschreibt und dem Vorsorgeprinzip weltweit Geltung verschafft. Deutschland hat als erstes Industrieland mit einer eigenständigen Initiative für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern zur Umsetzung des Protokolls begonnen. Diese Initiative soll die Entwicklungsländer dabei unterstützen, die sozialen, ökonomischen, gesundheitlichen und ökologischen Risiken der pflanzegebundenen sogenannten „grünen“ Gentechnik eigenständig zu bewerten und sich ggf. davor zu schützen. Sie umfasst u. a. Fortbildungsmodulare zur Förderung der Implementierung des Protokolls in Entwicklungsländern und die Organisation von regionalen Workshops. Künftig werden auch Projektmaßnahmen zur direkten Umsetzung des Protokolls vor Ort unterstützt.

Auch der Transfer von Informationen und Technologien wird von der Konvention als entscheidendes Mittel anerkannt, um ihre Ziele zu verwirklichen; im Rahmen des *Clearing House Mechanism* (CHM) wird dazu z. B. ein spezifisches Informationsangebot über das Internet bereitgestellt. So unterstützt die deutsche Entwicklungspolitik beispielsweise Kolumbien und Kamerun beim Aufbau ihrer nationalen Ansprechstellen (*focal points*). Dies geschieht u. a. durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sowie

technische Ausrüstung der *National Focal Points* in enger Kooperation mit dem deutschen CHM. Durch die Projekte wird auch der Dialog zwischen Kolumbien, Kamerun und Deutschland gefördert, was eine bessere Identifizierung von Angebot und Nachfrage ermöglicht. Diese Maßnahmen werden durch konkrete und praktische Aktivitäten ergänzt, die zur Umsetzung der Konvention in den jeweiligen Ländern beitragen. Ein Beispiel ist die „Ideenbank“ innerhalb von Forschungsprojekten, die Ausgangspunkt für die pragmatische Umsetzung der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit sein kann.

Die Zusammenarbeit mit Kolumbien geht mittlerweile weit über die wissenschaftliche Ebene hinaus und versucht auch die Öffentlichkeit mit einzubinden. So hat 2001 beispielsweise der kolumbianische CHM den von der Zeitschrift GEO an verschiedenen Orten weltweit initiierten „Aktionstag zur Biodiversität“ unter reger Beteiligung der lokalen Bevölkerung durchgeführt. Diese von deutscher Seite unterstützte Aktion hat über nationale und internationale Medien eine breitenwirksame Bewusstseinsbildung und Wertschätzung für die Belange der biologischen Vielfalt in Kolumbien bewirkt.

Erfahrungen

Der sogenannte „klassische“ Artenschutz“ stellt nur eins der Anliegen der Biodiversitätskonvention dar. Die Biodiversitätskonvention auf einen reinen Schutzanspruch zu reduzieren würde aber zu kurz greifen und die Umsetzung der CBD sowohl in Industrie- als in Entwicklungsländern erheblich erschweren. Für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutet dies, dass die Verbindung von Schutz und Nutzung immer gemeinsam in die einzelnen Vorhaben integriert werden müssen. Ebenso kann den Partnerländern keine „ethische Verpflichtung“ zum Schutz der biologischen Vielfalt vermittelt werden, wenn nicht gleichzeitig die durchaus vorhandenen, mit dem Schutz verbundenen Chancen deutlich gemacht werden. Hierbei müssen die erheblichen Entwicklungspotenziale, die sich aus der nachhaltigen Nutzung der Biodiversität

ergeben (wie z. B. in den Bereichen Heilpflanzen, nachhaltiger Tourismus, nachhaltige Wildtierbewirtschaftung, finanzielle Ausgleichsmechanismen und Kompensationen) identifiziert und realisiert werden.

Der Partizipation der lokalen Bevölkerung kommt beim Ressourcenmanagement und damit auch beim Schutz der Biodiversität eine Schlüsselrolle zu. Erforderlich ist hierfür eine gesicherte rechtliche Situation z. B. im Hinblick auf die Eigentumsrechte an Land oder Nutzungsrechte an genetischen Ressourcen. Dazu gehört auch die Sicherstellung eines gerechten Vorteilsausgleichs für die lokale Bevölkerung, für die Gewährung des Zugangs und der Nutzung genetischer Ressourcen. Die Bewahrung der biologischen Vielfalt verlangt wegen der starken Abhängigkeit von äußeren Rahmenbedingungen mehr als reinen „Schutz der Natur“. Die Integration der sozio-ökonomischen Aspekte der Konvention ist hier von zentraler Bedeutung für den langfristigen Erfolg von Fördermaßnahmen.

So haben die Erfahrungen auch dazu geführt, dass Kriterien für die ökonomische Nachhaltigkeit, wie z. B. bei Folgekosten für Naturschutzprojekte stärker in den Vordergrund gerückt sind und nachdrücklich angewandt werden. In diesem Zusammenhang werden Projekte der finanziellen Zusammenarbeit nun auch vermehrt phasenweise geplant, wobei die Kriterien der ökonomischen Nachhaltigkeit für eine Verlängerung ausschlaggebend sind.

Herausforderungen

Aufgrund des starken Querschnittsaspekts ist es wichtig, das Anliegen der Biodiversitätskonvention im Sinne des *Mainstreaming* in alle relevanten Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. Biodiversität hat u. a. etwas zu tun mit der Gesundheitsversorgung über die Erhaltung und Nutzung von Heilpflanzen, mit Biotechnologie über das Protokoll zur biologischen Sicherheit, mit Technologietransfer über den *Clearing-House-Mechanismus*, mit *Gender* über geschlechtsspezifisch unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten zu und Wissen über Arten, mit Tourismus über die Verbindung von Schutz und

nachhaltiger Nutzung der Biodiversität. Zu allen Themen gibt es umfangreichen Handlungsbedarf. Teilweise sind die Bezugspunkte zwar in der Konvention erwähnt, in der internationalen Diskussion bislang allerdings vernachlässigt und erst durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit thematisiert worden; dies betrifft z. B. die Beziehung zwischen den Geschlechtern (*Gender*) und der biologischen Vielfalt.

Auch der Zusammenhang von Biodiversität und Armut muss noch stärker Eingang in die entwicklungspolitische Praxis finden. Armut und Raubbau an den natürlichen Ressourcen sind ein Teufelskreis, den es zu durchbrechen gilt. Ein Leben in Armut zwingt häufig zu einer unumkehrbaren Übernutzung empfindlicher Ökosysteme, was wiederum die Armut verstärkt. Dies steht in krassem Widerspruch zu einer nachhaltigen Entwicklung. Umweltschutz und nachhaltige Ressourcennutzung sind ein zentrales Handlungsfeld im deutschen Aktionsprogramm 2015 zur weltweiten Halbierung der extremen Armut, dessen Umsetzung in den nächsten Jahren ansteht. Konkrete Ansatzpunkte bietet hier eine Abstimmung mit den Umweltkomponenten der nationalen *Poverty Reduction Strategies* (PRS).

Eine weitere Herausforderung liegt auch in der Sicherstellung einer langfristigen Finanzierung von Naturschutzvorhaben. Hier sind Instrumente wie Schuldenumwandlungen oder Umweltfonds weiter zu untersuchen und in der Praxis zu erproben. Der Sicherstellung der langfristigen Finanzierung von Naturschutzvorhaben wird aufgrund der Projekterfahrungen eine zentrale Bedeutung beigemessen. Gemeinsam mit Nichtregierungsorganisationen wird hier an der Entwicklung innovativer Finanzierungskonzepte gearbeitet.

Bewertung

Das Bewusstsein für die Endlichkeit globaler Ressourcen und die wirtschaftliche Globalisierung haben das Verhältnis von Entwicklungs-, Transformations- und Industrieländern zueinander grundlegend geändert. Elementare Eigeninteressen der Staaten, auch der Industrieländer, können nur gemeinsam im Wege des

Interessenausgleichs zwischen den Weltregionen und zwischen den Generationen gewährleistet werden.

Dies gilt in besonderem Maß auch für den Schutz und die schonende Nutzung natürlicher Ressourcen, die durch die Rio-Konventionen in die gemeinsame aber differenzierte Verantwortung aller Staaten gestellt wurden. Die Entwicklungszusammenarbeit hat die Rio-Konventionen schon frühzeitig in ihre Arbeit integriert und hier spezielle Strukturen zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Konventionsinhalte geschaffen. Dass zwei der Konventionssekretariate ihren Sitz in Deutschland haben, zeigt auch den Stellenwert, den die Themen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit haben.

Über ihr frühes Engagement hinaus setzt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auch inhaltlich Akzente in der internationalen Diskussion und greift aktuelle Themen auf. Im Wassersektor wurde die Krisenprävention auf die internationale Tagesordnung gebracht, ein Thema, das angesichts der steigenden Nachfrage und sinkenden Verfügbarkeit von Wasser von erheblicher politischer Bedeutung ist. Auseinandersetzungen um den Zugang zu Wasser werden in absehbarer Zukunft ohne konfliktmindernde Strategien für immer wahrscheinlicher gehalten. Beim Klimaschutz und Schutz der Ozonschicht sind deutsche Technologien führend beim Ersatz schädigender Substanzen. Bei der Bekämpfung der Desertifikation und dem Schutz der Biodiversität wird modellhaft versucht, gemeinsame Wege zu gehen. Aktuelle Aspekte der Konventionen wie etwa der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung der Klimarahmenkonvention oder das Cartagena-Protokoll der Biodiversitätskonvention zur biologischen Sicherheit werden unmittelbar in der Entwicklungszusammenarbeit aufgegriffen.

Die komplexen Aufgaben beim Ressourcenschutz sind jedoch nicht isoliert zu bewältigen. Synergien zu schaffen, ist ein notwendiger aber auch langwieriger Weg in der Entwicklungszusammenarbeit. Die isolierte Umsetzung der komplexen internationalen Regelwerke kostet Zeit, Geld und Personal und bindet so erhebli-

che Mittel. Synergien zu schaffen, gilt daher sowohl auf der fachlichen als auch auf der administrativen Seite. Fachlich geht es um das *Mainstreaming*, die Bündelung von verschiedenen Kräften zur Erreichung eines Zieles. Erste Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit sind hier vorhanden, so etwa die Verbindung der Desertifikationskonvention mit der Armutskämpfung oder der Biodiversitätskonvention. Dieser Gedanke der Vernetzung von Ressourcen ist allerdings noch intensiver in die Entwicklungszusammenarbeit hinein zu tragen; auch auf internationaler Ebene sind solche Ansätze erst noch wirkungsvoll zu etablieren. Wenn etwa die Vorgaben zu den Inhalten der Armutsminderungsstrategien in betroffenen Ländern keine Aussagen zur Desertifikationsbekämpfung machen, werden hier erhebliche fachliche Chancen vertan und administrativ laufen Planungsprozesse wie PRSP und nationale Aktionsprogramme isoliert nebeneinander her in die gleiche Richtung.

4.3 Menschliches Zusammenleben und Umwelt: Urbanisierung

Nach Schätzungen der UNO wird sich die städtische Bevölkerung zwischen 1995 und 2025 verdoppeln, von 2,4 Milliarden auf fünf Milliarden Menschen. Der Anteil der Stadtbewohner wird von 47 auf 64 Prozent ansteigen; 1950 waren es erst 17 Prozent. Zu diesem Zeitpunkt wird es 360 urbane Zentren über eine Million Einwohner geben. 27 Megastädte, von denen die meisten in Asien liegen, werden jeweils mehr als zehn Millionen Einwohner haben. Das explosive Wachstum der städtischen Bevölkerung vollzieht sich vor allem in den Entwicklungsländern: Die relativ besser ausgebildete und motivierte Bevölkerung verlässt ökonomisch stagnierende ländliche Gebiete; Hunger- und Kriegsflüchtlinge ziehen in der Hoffnung in die Stadt, das Überleben zu sichern. Die Hoffnungen auf bessere Lebens- und Einkommensbedingungen werden aber nur für einen Teil der Zugewanderten Realität. Die Armut in den Städten, von der vor allem Frauen und Kinder betroffen sind, nimmt ständig zu, vor allem durch das kontinuierliche Anwachsen der Städte aber auch durch

ökonomische Krisen, die einzelne Bevölkerungsgruppen in die Armutsfalle treiben. Schätzungen zufolge leben zwischen 30 und 70 Millionen Kinder auf der Straße. Jeder vierte Stadtbewohner der Welt lebt unterhalb der Armutsgrenze.

Gerade in den Entwicklungs- und Transformationsländern sind die Stadtverwaltungen überfordert, mit den gravierenden Infrastruktur-, Umwelt-, Wasser- und Abfallproblemen sowie mit Armut, sozialen Konflikten und Kriminalität fertig zu werden. Immer schwieriger wird auch die Versorgung mit Wohnraum. Die Slums und illegalen Squattersiedlungen werden ständig größer.

Andererseits ist die Verstädterung in vielen Ländern auch gleichzeitig Bedingung und Ausdruck von Wirtschaftswachstum. Ungefähr 60 Prozent des Bruttonationalprodukts und 80 Prozent des wirtschaftlichen Wachstums der Entwicklungsländer werden in Städten erzeugt. Die Internationalisierung von Produktionsprozessen und die flexiblere Standortwahl von Unternehmen bieten neue Chancen für die Städte in Entwicklungsländern. Mit der Hilfe der modernen Telekommunikation können auch Dienstleistungsfunktionen dorthin verlegt werden, wo die Kosten niedrig sind. Dies reicht von der einfachen Dateneingabe bis hin zu Softwareentwicklung und Ingenieurleistungen.

Oberstes Ziel der Siedlungspolitik ist gemäß der Agenda 21 die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen sowie der Umweltqualität in städtischen und ländlichen Siedlungen sowie in der Lebens- und Arbeitswelt aller Menschen, insbesondere der städtischen und ländlichen Armutgruppen.

Stadtverwaltungen in Entwicklungsländern stehen deshalb vor sehr unterschiedlichen Anforderungen und Problemen, die im Sinne der Nachhaltigkeit miteinander auszugleichen sind. Zum einen geht es darum, den sozialen und ökologischen Problemen des Lebensraumes Stadt wirksam zu begegnen, und zum anderen auch seine Attraktivität als Wirtschaftsstandort in einer globalisierten Welt zu fördern. Diese

Ziele können nur mit einer Politik erreicht werden, die partizipative Politikgestaltung und Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an den Entwicklungsfortschritten erlaubt.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Sechs Förderbereiche wurden für die Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung der Habitat-Agenda ausgewählt.

Bei der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und des städtischen Managements geht es auf nationaler Ebene um die Konkretisierung von Dezentralisierungspolitik und ihre Umsetzung auf subnationaler Ebene. Auf kommunaler Ebene steht die Verbesserung von Organisation und Management kommunaler Aufgaben im Vordergrund. Auf Stadtebene liegt das Schwergewicht in der Umsetzung und Begleitung neuer Verfahren und Instrumente der Bürgerbeteiligung.

Das breite Spektrum von Dienstleistungseinrichtungen (neben dem Gesundheits- und Ausbildungsbereich vor allem Beratungsdienste, Gemeinschaftszentren, Märkte) und Infrastruktur (vor allem Wasser, Abwasser, Abfallwirtschaft, Elektrizität und Verkehr) wird auch in Zukunft den Schwerpunkt der Zusammenarbeit im Bereich der Stadtentwicklung darstellen. Besonderer Stellenwert kommt dabei dem Aufbau und der Stärkung kommunaler Versorgungsbetriebe zu (Stadtwerkemodell). Kooperationen zwischen den Kommunen und dem privaten Sektor (*Public Private Partnerships*) werden auch in diesem Bereich zunehmend wichtiger werden, wobei parallel die Kapazitäten der zuständigen öffentlichen Instanzen für Aufsicht und Qualitätsmanagement gestärkt werden müssen.

Im kommunalen Finanzmanagement sind typische Förderansätze auf nationaler Ebene die Stärkung der kommunalen Zuständigkeit für die

Bekämpfung der städtischen Armut in Brasilien

Das schnelle und nicht kontrollierbare Wachstum der brasilianischen Städte in den vergangenen Jahrzehnten hat zu einer dramatischen Zunahme von Spontansiedlungen (*favelas*) in den Ballungsräumen geführt. Diese Gebiete sind gekennzeichnet durch unregelmäßige Bodenbesitzverhältnisse, mangelnde Ausstattung mit städtischen Dienstleistungen (Wasser, Abwasser, Müllentsorgung), durch ungesunde Wohnverhältnisse und sehr hohe Umweltbelastungen sowie eine überdurchschnittliche Konzentration armer Bevölkerung.

Die Erfahrungen zeigen immer wieder, dass materielle Verbesserungen der Lebensbedingungen und damit Investitionen in Infrastruktur u. ä. auf einer soliden Grundlage strategischer Planung der Kommunalebene aufbauen müssen, um nachhaltig effektiv zu sein. Die städtischen Projekte der Technischen Zusammenarbeit zwischen Brasilien und Deutschland konzentrieren ihre Erfahrungen und damit auch ihr Beratungsangebot auf diesen Bereich und arbeiten eng mit den Landesbehörden, den Kommunen, Bildungseinrichtungen, Finanzierungsinstitutionen und verschiedenen anderen gesellschaftlichen Gruppen zusammen.

PRORENDA ist eines der Schwerpunktprogramme der Technischen Zusammenarbeit Deutschlands mit Brasilien. Die Schwerpunkte der einzelnen Projekte liegen auf dem Ausbau partizipativer und technisch angepasster Planungsverfahren sowie der Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung. Damit soll vor allem ein besseres Zusammenwirken zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bürgern sichergestellt und darauf aufbauend eine breitere Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen und Durchführungen von Verbesserungsmaßnahmen angeregt werden. Oberste Zielsetzung ist dabei die soziale und ökonomische Integration der armen Stadteile in die Gesamtentwicklung. Dadurch soll ein Beitrag zur Armutsminderung im städtischen und ländlichen Raum geleistet werden.

Erhebung von Finanzmitteln (Steuern, Gebühren, Beiträge und Abgaben). So werden rechtliche Reformen für die Erhebung sowie die Einrichtung neuer Finanzierungssysteme (z. B. kommunale Kreditlinien oder kommunale Investitionsfonds) gefördert. Auch die Verbesserung der Grundlagen für die Erhebung wird unterstützt.

Kontrolle von Grenz- und Richtwerten für Umweltbelastungen, Schutz oder Rehabilitierung von Quell- und Wassereinzugsgebieten, Verbesserung der Gewässerqualität, Abfallbeseitigung und -reduktion, Maßnahmen zur Reduzierung von Verkehrsbelastungen sowie Unterstützung Lokaler Agenda 21-Prozesse und Umweltaktionsplanungen sind Aktivitäten, die im kommunalen Umweltmanagement unterstützt werden.

Bei der Planung und Steuerung der räumlichen Entwicklung geht es um die Schaffung rechtlicher Grundlagen für eine lokale Planungshoheit und beispielsweise um die Entwicklung einfacher Landinformationssysteme und Grundstückskataster.

Die Entwicklung von Wohngebieten und die

Sanierung informeller Siedlungen umfasst insbesondere die Konzeption von breiter angelegten Sanierungsprogrammen einschließlich der Beratung für die Akzeptanz des Förderansatzes sowie den Aufbau und die Förderung lokaler Träger (Nichtregierungsorganisationen, Basisgruppen, etc.).

Erfolge

Neben den zahlreichen projektbezogenen Aktivitäten im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auch im internationalen Rahmen gemeinsam mit dem Siedlungsprogramm der Vereinten Nationen (UN-Habitat), der Weltbank und der EU erfolgreich Akzente für eine Umsetzung der Ziele des Habitat-Aktionsprogramms gesetzt.

So hat das BMZ im Rahmen seiner Zuständigkeit für globale Aufgaben der Stadt- und Siedlungspolitik gemeinsam mit Weltbank-Präsident Wolfensohn, VN-Untergeneralsekretär Töpfer und Nelson Mandela die globale „Allianz der Städte“ (*Cities Alliance*) ins Leben gerufen, die die Sanierung der städtischen Slumgebiete zum Ziel hat. Die Dringlichkeit dieser Aufgabe ist inzwischen durch die Deklaration des VN-Millen-

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Albanien

Fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten in Verbindung mit schlechten bzw. nicht vorhandenen kommunalen Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen haben in den 90er Jahren zur Auswanderung großer Teile der städtischen Bevölkerung Albaniens ins Ausland geführt. Ziel des FZ-Vorhabens, das von 1994 bis 1996 durchgeführt wurde, war es, mit arbeitsintensiven Maßnahmen zumindest zeitweise Beschäftigung und Einkommen für städtische Arbeitslose zu schaffen.

Im Rahmen des Programms wurden Maßnahmen zur Rehabilitierung von Abwasser- und Regenwasserentsorgungssystemen, zur Abfallentsorgung und Stadtreinigung sowie Straßenbauarbeiten durchgeführt. Die Auswahl der Einzelprojekte erfolgte auf der Basis einer von einem *Consultant* in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Distrikten erarbeiteten Liste prioritärer Maßnahmen. Um möglichst hohe Beschäftigungs- und Einkommenseffekte zu erzielen, wurde bei der Programmprüfung als Richtgröße für den Anteil der Lohnkosten an den Gesamtkosten der Einzelprojekte 30 Prozent festgelegt, tatsächlich wurde der Lohnkostenanteil mit 38 bis 41 Prozent deutlich überschritten.

Die Durchführung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erfolgte durch kommunale Unternehmen, „Arbeitsbrigaden“ (Gruppe von Arbeitslosen mit einem Vorarbeiter unter Aufsicht) und kleine lokale Privatunternehmen. Zum Teil haben sich die Brigadiere - wie von dem Vorhaben angestrebt - nach Programmende selbstständig gemacht. Allein in einer der drei Programmstädte entstanden auf diese Weise fünf Kleinunternehmen, die sich auf Straßenpflasterung spezialisiert haben.

niumsgipfels der Staats- und Regierungschefs im September 2000 bestätigt worden.

Auf Einladung des BMZ kamen Anfang Juli 2000 die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen der 21 größten Städte der Welt zusammen, um den Beitrag der Städte zu Entwicklung und Armutsminderung zu beraten. Dieses Treffen fand im Rahmen der „Weltkonferenz zur Zukunft der Städte - Urban 21“ statt, zu dem die Bundesregierung nach Deutschland eingeladen hatte. Im Vorfeld dieser Konferenz hatten mit Unterstützung des BMZ regionale Konferenzen in Brasilien und Südafrika stattgefunden, um die Sichtweisen der Entwicklungsländer einzubringen. Hintergrund der Konferenz war die „Globale Initiative für nachhaltige Entwicklung“, die gemeinsam von Brasilien, Deutschland Singapur und Südafrika anlässlich der VN-Sondergeneralversammlung „Rio + 5“ gegründet worden war; eines der zentralen Anliegen dieser Initiative ist es, weltweit Lösungen für eine sozial- und umweltverträgliche Stadtentwicklung zu finden.

Die Ergebnisse der Konferenz „Urban 21“ wurden in einer sogenannten „Berliner Erklärung zur Zukunft der Städte“ als Beitrag zur Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Habitat + 5) zusammengefasst.

Die Bundesregierung hat auch erfolgreich die Verbindung von Siedlungswesen und Menschenrechten gestärkt. Auf deutsche Initiative wurde in der Menschenrechtskommission das Mandat eines Sonderberichterstatters zum Recht auf Wohnung geschaffen. Durch diese Initiative soll die auf festgeschriebenen Rechten gegründete Dimension der Habitat-Agenda gestärkt werden. Eine von Deutschland eingebrachte Resolution zum Recht auf Wohnung wurde in der letzten Sitzung der Menschenrechtskommission einstimmig angenommen.

Erfahrungen

Ausgehend von den Erfahrungen aus den Projekten der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit lassen sich einige grundsätzli-

che Erfahrungen ableiten, die auch in der internationalen Diskussion vertreten werden:

- neue Formen der internationalen Zusammenarbeit sind erforderlich, um das Gesamtziel der Umsetzung der Habitat-Agenda zu erreichen; hierzu gehört, dass die Städte und Gemeinden ihre Anliegen und ihre Forderungen in die globale politische Agenda einbringen können;
- vernetzte Probleme können nicht mit eindimensionalen Lösungen angegangen werden; alle Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit müssen hier ihre Beiträge leisten. So nimmt das von der Bundesregierung verabschiedete Programm zur Armutsbekämpfung das internationale Entwicklungsziel zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Slums mit auf;
- eine bessere Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft ist erforderlich, um die Habitat-Agenda erfolgreich umzusetzen.

„Städte sind steingewordene Gesellschaftspolitik“ - dieses Zitat macht klar, dass der ökonomische, soziale, politische und ökologische Zustand der Städte ein Spiegel für den Fortschritt darstellt, den die jeweiligen Länder auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung erreicht haben.

Herausforderungen

Das Management der Folgen der zunehmenden Verstädterung ist eine Aufgabe, die in den kommenden Jahren angesichts der prognostizierten Entwicklungen immer dringlicher wird. Die Mehrzahl der Städte in den Entwicklungsländern ist auf diese Herausforderung nicht vorbereitet.

Die Erfahrungen zeigen, dass ein Bedarf an Forschung besteht, um den komplexen Gegenstand der städtischen Armut besser zu verstehen. Insbesondere über Beziehungen, die zwischen den Ursachen der Armut und den Interventionsbereichen bestehen, liegen keine aus-

reichenden Kenntnisse vor. Zur Erhöhung von Effizienz und Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit werden Kenntnisse über die Wirkungsketten und deren Kosten benötigt.

Koordination und Kooperation sind zwei weitere zentrale Herausforderungen. Durch die Koordination der Anstrengungen der verschiedenen Geber und der nationalen Institutionen können die Wirkungen der Zusammenarbeit erhöht werden; die Weltbank hat mit den *Comprehensive Development Frameworks* einen wichtigen Schritt in diese Richtung getan, der als Basis zur effizienteren Abstimmung der unterschiedlichen Verfahren der Geber und zur Reduzierung der Kosten der Aktivitäten genutzt werden könnte. Die Verständigung über Länderstrategien sowie Verantwortlichkeiten und Verfahren sollten im jeweiligen Kontext entwickelt werden.

Für die komplexen ökonomischen, sozialen, ökologischen und politischen Probleme der Siedlungsentwicklung können Lösungen nicht von einem Akteur kommen. Daher sollte versucht werden, durch Kooperation eine Vielzahl von Akteuren mit ihren jeweiligen Ressourcen an der Lösung zu beteiligen. *Public Private Partnership* ist nur eines dieser Instrumente zur Erhöhung der Handlungsoptionen deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Zusätzlich sollten die Problemlösungen auf verschiedenen Ebenen ansetzen, so dass nationale, regionale und lokale Sichtweisen für die Verbesserung der Lebensbedingungen komplementär eingesetzt werden können.

Es ist auch erforderlich, das deutsche kommunale Knowhow international stärker in Wert zu setzen. Lokale Selbstverwaltung hat eine lange Tradition in deutschen Städten und Gemeinden. Erfahrungen und Wissen über den Aufbau leistungsfähiger Kommunen bzw. über die Reform veralteter Strukturen sollte verstärkt für die Entwicklungszusammenarbeit genutzt werden. Institutionen wie der Deutsche Städtetag, das Deutsche Institut für Urbanistik und die Kommunale Gemeinschaftsstelle unterstützen die deutschen Gemeinden bei den Reformen im kommunalen Management. Sie könnten auch in der Entwicklungszusammenarbeit spezifische Beiträge leisten.

Bewertung

Mit der großen Erfahrung, die in Deutschland in der Kommunalverwaltung besteht, verfügt das BMZ über einen ausgezeichneten Fundus, der im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit genutzt werden kann und wird. Investiver Schwerpunkt ist die kommunale Infrastruktur; Beratungsmaßnahmen stärken die politisch-administrativen Kapazitäten und Managementfähigkeiten. Programme des Einfachwohnungsbaus oder der Rehabilitierung von Marginalsiedlungen kommen unmittelbar der armen städtischen Bevölkerung zu Gute.

Die Aktivitäten stoßen an Grenzen, wenn die Partnerregierungen einer Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Handlungsspielräume kritisch gegenüber stehen oder wenn traditionelle Gesellschaftsstrukturen grundlegende planerische Prinzipien wie Partizipation oder Gleichberechtigung der Geschlechter behindern oder gar nicht zulassen.

4.4 Partnerschaft mit der Wirtschaft

Die Privatwirtschaft spielt eine zentrale Rolle für die nachhaltige Entwicklung eines Landes; dies wird in der Agenda 21 ausdrücklich betont. Armutorientiertes Wirtschaftswachstum unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien innerhalb entwicklungsfördernder politischer Rahmenbedingungen, die auf Partizipation und gerechter Teilhabe Aller an den Entwicklungsfortschritten beruhen, bildet die Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung.

Seit den weltpolitischen Umwälzungen von 1989/1990 besteht über die Bedeutung der Marktwirtschaft ein weltweiter ordnungspolitischer Konsens. Die Stärkung der Wirtschaftskraft der Entwicklungsländer ist ein entscheidender Faktor für die Beseitigung struktureller Ursachen der Armut, weil Handlungsspielräume zu Gunsten armer Bevölkerungsschichten eröffnet und deren produktive Potenziale genutzt werden. Unternehmen, die bereit sind zu investieren, schaffen bzw. sichern Arbeitsplätze. Ein aktiver Privatsektor fördert zudem die Heraus-

bildung pluralistischer Strukturen, da mehr Menschen aktiv in Entscheidungsprozesse eingebunden werden.

Die zunehmende internationale Vernetzung der Wirtschaft in Industrie- und Entwicklungsländern bewirkt vermehrten grenzüberschreitenden Handel und eine vermehrte Produktion im Ausland. Der Anteil internationaler Produktionsnetzwerke und multinationaler Unternehmen am „Weltsozialprodukt“ liegt inzwischen bei etwa 20 Prozent. Innovationen im Telekommunikations- und Transportsektor verringern die Kosten für Unternehmen, die internationale Kooperationsbeziehungen eingehen. Davon profitierten auch die Entwicklungsländer beträchtlich. Zwischen 1990 und 1995 verdoppelten sich die Exporte aus Entwicklungsländern auf ca. 1.600 Milliarden US-Dollar. Im gleichen Zeitraum verdreifachten sich die privaten Kapitalströme in Entwicklungsländer auf 162 Milliarden US-Dollar, während die öffentlichen Leistungen bei ca. 60 Milliarden US-Dollar stagnierten. Zu dem kräftigen Anstieg des privaten Kapitalexports haben vor allem die verschuldungsneutralen Direktinvestitionen beigetragen, die mehr als die Hälfte der privaten Kapitalströme ausmachen und vom Volumen her inzwischen die gesamten öffentlichen Leistun-

gen weit übertreffen, wobei sie sich allerdings auf wenige Länder konzentrieren.

Hieraus ergibt sich die Aufgabe und Verantwortung der Entwicklungszusammenarbeit, im Sinne nachhaltiger Entwicklung die Partnerländer zu unterstützen, ökologische und soziale Belange in ihre wirtschaftliche Entwicklung zu integrieren und entwicklungsfördernde politische Rahmenbedingungen zu schaffen.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Entsprechend der Bedeutung des privaten Sektors engagiert sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in vielfältiger Weise in Partnerschaft mit der Wirtschaft; dies reicht von Aktivitäten auf Betriebsebene bis zu Initiativen auf internationaler Ebene.

In der heutigen globalisierten Wirtschaft unterhalten Unternehmen Produktions- und Fertigungsstätten weltweit. In vielen Bereichen sind bereits Qualitätsstandards für die Produkte etabliert, u. a. bezüglich ihrer gesundheitlichen Unbedenklichkeit. Aus entwicklungspolitischer Sicht dürfen aber auch die Herstellungsbedin-

PPP und Ökolabels

Positive Meldungen aus afrikanischen Ländern über steigende Exporteinnahmen aus der Blumenzucht stehen in Kontrast zu Berichten über schlechte Arbeitsbedingungen, die Einschränkung freier Gewerkschaftsarbeit oder der Belastung der Umwelt durch den Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln auf den Plantagen. Menschenrechtsorganisationen wie FIAN (*Food First Information Action Network*) griffen diese Missstände auf und forderten in Kampagnen den deutschen Blumenhandel zur Respektierung der Menschenrechte in seiner Einkaufspolitik auf. Der Verband des Deutschen Blumengroß- und Importhandels (BGI) hat sich mit FIAN auf ein Gütesiegel (*Flower Label Program*) geeinigt, dass die Produktion von Blumen unter umweltschonenden und menschenwürdigen Bedingungen unterstützt.

Das Ziel des PPP-Vorhabens ist es, schrittweise sozialverträgliche und umweltgerechte Produktionsbedingungen im Schnittblumenanbau in ausgewählten Ländern des östlichen und südlichen Afrikas, schwerpunktmäßig in den beiden Pilotländern Simbabwe und Kenia, einzuführen oder zu verbessern. Mit der Maßnahme sollen möglichst viele Blumenproduzenten vor Ort zertifiziert werden. Die Vergabe des Labels dient mittelbar auch der Sicherung des Absatzes der Blumen und damit der Sicherung von Einkommen und Beschäftigung. Diese Zusammenarbeit zeigt, wie Konflikte zwischen Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen in konstruktive Zusammenarbeit zu Gunsten der Menschen in den Entwicklungsländern münden können.

gungen in den Partnerländern nicht zu Lasten der dort Beschäftigten oder der Betriebsnachbarschaft gehen. Daher fördert die Entwicklungszusammenarbeit den betrieblichen Umweltschutz finanziell und technisch und entwickelt innovative Konzepte. Eine große Breitenwirkung haben dabei die Bereitstellung von Umweltkreditlinien zur Refinanzierung von Investitionskrediten nationaler Banken und entsprechende Beratungskonzepte sowohl zur Vermarktung dieser Finanzierungsangebote als auch zur Initiierung geeigneter Rahmenbedingungen für Investitionen in den betrieblichen Umweltschutz.

Vor allem bei kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) in Entwicklungsländern ist das Bewusstsein für eine umweltfreundliche und ressourcenschonende Produktion noch nicht in genügendem Maße vorhanden. Sie verfügen in vielen Fällen weder über die erforderlichen Kenntnisse noch über die personellen und finanziellen Möglichkeiten, um die Integration von Umweltaspekten in ihre Unternehmensführung einzuleiten. Hier unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die Entwicklung und Erprobung von Ansätzen, die eine aktivere Rolle der Privatwirtschaft, eine Stärkung der Eigeninitiative der KMU und eine neue Form der Zusammenarbeit von Staat und Industrie im Hinblick auf eine umweltverträglichere Produktion fördern. Ziel der Maßnahmen auf Betriebs-ebene ist es dabei, die Produktionskosten zu senken, die betriebliche Umweltwirkung zu verbessern und die Organisationsentwicklung zu fördern. Hierzu wurden verschiedene Trainingsmodule entwickelt, die pilothaft erprobt und über Multiplikatoren verbreitet werden.

Von besonderer Bedeutung ist auch der sichere Umgang mit Chemikalien, der zum Teil auch in internationalen Übereinkommen völkerrechtlich verbindlich geregelt ist. Die Entwicklungszusammenarbeit zeigt hier mit Hilfe von Pilotmaßnahmen Wege auf, wie die Chemikaliensicherheit in Entwicklungsländern verbessert und nach international akzeptierten Standards dauerhaft umgesetzt werden kann. Dies schließt Fragen der Zulassung von Chemikalien, Umgang mit international geregelten Chemikalien und sichere Entsorgung von Altchemikalien ein.

Als Teil der Partnerschaft mit der Wirtschaft hat die Bundesregierung die Möglichkeiten für ein Zusammenwirken von öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit und privater Unternehmenstätigkeit deutlich ausgebaut. Ausgangspunkt dafür war die Erkenntnis, dass die sozialen, ökonomischen, ökologischen und politischen Probleme der Welt ohne die Mobilisierung der finanziellen und technischen Möglichkeiten des Privatsektors nicht zu bewältigen sind. Allein die in diesem Jahrzehnt weltweit notwendigen Investitionen im Wassersektor werden auf ca. 600 Milliarden US-Dollar geschätzt. Dagegen ging der Anteil der Investitionsausgaben an den öffentlichen Haushalten in den Entwicklungsländern in den 90er Jahren von 60 Prozent auf 40 Prozent zurück.

Auch wenn die Mobilisierung privaten Kapitals unabdingbar ist, so ist doch das Ziel öffentlich-privater Partnerschaften der nachhaltige Betrieb gemeinsam geförderter Vorhaben. Hierzu trägt die Mobilisierung privatwirtschaftlichen Knowhows, vor allem auf den Gebieten des Managements und der Betriebsführung, entscheidend bei.

Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, im englischen Sprachgebrauch *Public Private Partnership* (PPP), sollen einerseits die Effektivität der entwicklungspolitischen Arbeit steigern und andererseits das Engagement der beteiligten Unternehmen in Entwicklungsländern unterstützen. Ziel ist die Realisierung entwicklungspolitisch sinnvoller und betriebswirtschaftlich rentabler Projekte, an denen Unternehmen ein langfristiges Interesse haben und sich mit eigenen Ressourcen (Kapital, Fachkräfte, Knowhow) engagieren. Damit entsteht für beide Partner und für das Entwicklungsland ein weit größerer Nutzen als bei einer rein öffentlichen oder rein privatwirtschaftlichen Investition.

PPP sind aber nicht nur auf reine Investitionen beschränkt; sie unterstützen auch Investitionen durch begleitende ökologische, soziale und politische Maßnahmen im Sinne nachhaltiger Entwicklung. Hierzu gehört etwa die Beratung bei der Einführung entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen, Unterstützung bei der um-

weltorientierten Unternehmensführung, Umgang mit Chemikalien oder Einführung grundlegender sozialer Prinzipien wie Arbeitsschutzmaßnahmen am Arbeitsplatz.

Außerdem ist vorgesehen, das entwicklungspolitische Instrumentarium der Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft verstärkt zur Integration von Umwelt- und Sozialstandards zu nutzen. Viele deutsche Unternehmen haben sich in den letzten Jahren mit Verhaltenskodizes verpflichtet, Kernarbeitsnormen und weitere Sozialstandards in ihren Aktivitäten zu respektieren. Allerdings haben Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen immer wieder Kritik an dem Inhalt, der Umsetzung und der Überwachung dieser freiwilligen Selbstverpflichtungen geübt. Das BMZ hat einen Runden Tisch einberufen, an dem Unternehmen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen sich mit Verhaltenskodizes auseinandersetzen. Mit dem Runden Tisch möchte das BMZ einen Prozess in Gang setzen und moderieren, bei dem gemeinsam die besten Wege zur Umsetzung und Überwachung der Verhaltenskodizes identifiziert und diese verwirklicht werden. Schon jetzt gibt es eine Zusammenarbeit mit der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels und ihren Mitgliedsfirmen, um sie bei der Umsetzung des gemeinsamen Verhaltenskodex in Entwicklungsländern zu unterstützen.

Öffentlich-private Partnerschaft für die Verwirklichung von Kernarbeitsnormen

In der Zusammenarbeit mit der Firma Deichmann wurde eine Verhaltensrichtlinie für das Unternehmen und seine Zulieferer entwickelt, die die Einhaltung von Kernarbeitsnormen zum Ziel hat. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt in dem Projekt vor allem die Zulieferer in den Entwicklungsländern, um eventuell existierende Defizite zu beseitigen und somit die höheren Standards dauerhaft verwirklichen zu können.

Mit dem *Global Compact*, welchen der VN-Generalsekretär erstmals auf dem *World Economic Forum* 1999 in Davos präsentierte, ist ein Forum für den Dialog zwischen multilateralen Institutionen und der Privatwirtschaft entstanden. Das hochrangige Treffen des *Global Compact* in New York im Juli 2000 zeigte, dass in der Privatwirtschaft die Bereitschaft wächst, sich auf international vereinbarte Ziele und Verhaltenskodizes festzulegen. Das Bekenntnis der unterzeichnenden Unternehmen zu den „Neun Leitsätzen des *Global Compact*“ macht dies deutlich. Sie werden als Ergänzung, nicht als Ersatz, für nötige staatliche Normierung verstanden. Die Bundesregierung unterstützt diesen Prozess nachdrücklich. Sie hat in der 55. Generalversammlung die Resolution *Towards Global Partnership* eingebracht,

Neun Leitsätze des Global Compact

Unternehmen sollten:

1. den Schutz der internationalen Menschenrechte in ihrem Einflussbereich unterstützen und anerkennen;
2. nicht in Menschenrechtsverletzungen verwickelt sein;
3. Versammlungsfreiheit und effektive Vereinigungsrecht wahren;
4. die Abschaffung aller Zwangs- und Pflichtarbeit aufrecht erhalten;
5. die effektive Abschaffung von Kinderarbeit bewahren;
6. die Beseitigung von Diskriminierung bei Arbeit und Beschäftigung weiterhin gewähren;
7. den Vorsorgeansatz bei ökologischen Herausforderungen unterstützen;
8. Initiativen ergreifen zur Förderung stärkeren ökologischen Verantwortungsbewusstseins;
9. die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien vorantreiben.

Quelle: *Guidelines Cooperation between UN and Business Community*, 2000.

die im Dezember 2000 im Konsens angenommen wurde.

Neben dem Runden Tisch hat die Bundesregierung auch ein Programm zur Förderung sozialer und ökologischer Standards in Entwicklungsländern begonnen. Mit diesem Programm werden verschiedene Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit in den Bereichen ökologischer Landbau, forstliche Zertifizierung und Fairer Handel gebündelt, um eine höhere Effektivität bei der Förderung sozialer und ökologischer Standards zu erreichen. Zu den geförderten Projekten im Bereich des ökologischen und fairen Handels zählen z. B. das Teppich-Siegel *Rugmark*, die Initiative gegen illegale Kinderarbeit, das *Flower-Label*-Programm sowie die Einführung von Fairem Orangensaft unter dem Transfair-Siegel.

Um die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland zu informieren und sie in ihrem Engagement für Entwicklungszusammenarbeit zu stärken, haben das BMU und das BMZ ein Handbuch über Initiativen zum fairen Handel mit umweltgerecht erzeugten Produkten aus Entwicklungsländern sowie eine Darstellung von Produkten, Firmen und Organisationen aus dem Bereich des fairen und ökologischen Handels im Internet finanziert.

Ein Thema, dass in internationalen Foren ebenso oft wie die Finanzierung debattiert wird, ist der Transfer umweltfreundlicher Technologien. Dies ist eine Querschnittsaufgabe in der finanziellen und technischen Zusammenarbeit sowie in der Aus- und Fortbildung; darüber hinaus werden in der Entwicklungszusammenarbeit auch spezifische Projekte zur Erhöhung der technologischen Kompetenz gefördert. Schließlich hat die Bundesregierung hier auch institutionelle Maßnahmen ergriffen, die den Technologietransfer, insbesondere für umweltfreundliche Technologien, fördern sollen. So wurde in Singapur ein regionales Umwelttechnologie-Transferzentrum eingerichtet (GSETA), und das Internationale Transferzentrum für Umwelttechnologie (ITUT) in Leipzig arbeitet mit seinen Umweltarea-Managern, die bei elf ausgewählten deutschen Auslandshandelskammern in Asien, Lateinamerika, Mittel- und Osteuropa sowie

Südafrika angesiedelt sind, speziell an der Verbreitung des weltweit anerkannten Angebots moderner Umwelttechnologie aus Deutschland.

Erfolge

Die Bundesregierung hat die Bedeutung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft erkannt und ihr entwicklungspolitisches Instrumentarium gezielt auf diese Aufgabe ausgerichtet. Die öffentlich-privaten Partnerschaften haben in diesem Rahmen eine erhebliche Dynamik entwickelt.

Ein hochrangiges PPP-*Steering Committee* unter Leitung des BMZ-Staatssekretärs erarbeitete Vorgaben, um PPP zum integralen Bestandteil der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu machen. Zusätzlich wurde im BMZ-Haushalt 1999 eine spezielle PPP-Fazilität für Maßnahmen eingerichtet, die aufgrund der Kurzfristigkeit, Kleinteiligkeit oder des überregionalen Charakters im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit nicht auf der Grundlage der regulären Verfahren möglich sind.

In der Summe aller Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft wurden in den letzten drei Jahren vom BMZ bzw. den beteiligten Institutionen (KfW, GTZ, DEG, CIM, CDG) mehr als 600 PPP- Aktivitäten in über 60 Ländern durchgeführt.

Hinter diesen Zahlen verbirgt sich eine breite Palette von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft in sehr unterschiedlichen Bereichen, die wichtige Beiträge zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in unseren Partnerländern leisten: Projekte zur Krisenprävention im Grenzgebiet von Ruanda, Burundi und dem Kongo, zur Verringerung der FCKW-Verwendung in China, zur AIDS-Prävention in Afrika, zum Betrieb der Telekommunikation in Usbekistan und zur biologischen Verringerung von Heuschreckenplagen in ganz Afrika oder zur Einführung von Sozialstandards in der chinesischen Bekleidungsindustrie.

Erfahrungen

Beim industriellen Umweltschutz haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt, dass für die effiziente Förderung eines auf Nachhaltigkeit abzielenden wirtschaftlichen Strukturwandels in Entwicklungsländern Konzepte entwickelt und verbreitet werden müssen, die ökonomische und ökologische Effizienz systematisch miteinander verknüpfen und vor allem das wirtschaftliche Eigeninteresse der Unternehmer mobilisieren. Nachgeschaltete Reinigungstechnologien sind in der Regel Kostenfaktoren; Änderungen in den Produktionsabläufen bieten hingegen oftmals Möglichkeiten eines sparsameren Umgangs mit natürlichen Ressourcen. Ein systematisches Umweltmanagement beinhaltet die Überprüfung und Optimierung der Produktionsprozesse, Betriebsorganisation und Produktgestaltung. Daraus ergeben sich erhöhte Absatzchancen, Imageverbesserung, mehr Mitarbeitermotivation und nicht zuletzt erhebliche wirtschaftliche Einsparpotentiale bei den Rohstoff-, Ver- und Entsorgungs- bzw. Umweltfolgekosten.

Bei PPP-Projekten sind viele Sektoren wie die reine Wasser- oder Stromversorgung in vielen Ländern bei funktionierenden staatlichen Betrieben und mit garantierten Abnahmepreisen in ihrem Risiko für ein ausländisches privatwirtschaftliches Engagement überschaubar und nicht auf die „Geländerfunktion“ der Entwicklungszusammenarbeit angewiesen. Auch die Telekommunikation gehört zu diesen Branchen. Neben solchen „Rosinen“ gibt es jedoch eine Reihe von Bereichen und Regionen, für die aktiv Investoren gesucht werden:

- Sektoren wie Wasser/Abwasser einschließlich des Netzbetriebs, Verkehrsinfrastruktur, soziale Infrastruktur wie Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen;
- vor allem arme Entwicklungsländer, in denen Infrastruktureinrichtungen entweder gar nicht vorhanden sind oder keine Versorgungssicherheit besteht;
- der gesamte ländliche Raum.

Hier treffen ein hoher Investitionsbedarf und hohe Instandhaltungskosten auf eine Kundschaft mit geringer Kaufkraft. Zudem bilden behördliche und politische Zuständigkeiten sowie die Gebührenerhebung oft schwer kalkulierbare Risiken. Bei Infrastrukturprojekten mit privater Beteiligung flossen in den 90er Jahren weniger als ein Prozent der weltweit vorgenommenen Investitionen in den Sektoren Wasser/Abwasser, Energie und Transport in die am wenigsten entwickelten Länder. Andere Länder, z. B. in Osteuropa, bieten für die international tätigen Versorgungsunternehmen günstigere Investitionsbedingungen.

Um den Infrastrukturbereich zur Deckung des erheblichen Investitionsbedarfs für privatwirtschaftliche Investitionen attraktiv zu machen, gilt es, zunächst die Rahmenbedingungen auf gesamtstaatlicher Ebene zu verbessern. Hierfür hat die Entwicklungszusammenarbeit als Aktionsfelder die Regulierung der Tarifgestaltung, die Dezentralisierung von kommunalen Versorgungsleistungen und die Subventionierung durch die Entwicklungszusammenarbeit zur Sicherstellung der betriebswirtschaftlichen Rentabilität identifiziert.

Aber auch die Rahmenbedingungen bei den kommunalen Einrichtungen müssen den Erfordernissen für privatwirtschaftliche Investitionen angepasst werden. Hierzu zählen die Verringerung der Netzverluste, die Installation von Gebührenzählern und die Verbesserung der Zahlungsmoral bei Behörden und Besserverdienenden. Dies würde die Wirtschaftlichkeit zahlreicher kommunaler Versorgungseinrichtungen erheblich verbessern und sie eher zu attraktiven Kandidaten für ein privatwirtschaftliches Engagement machen.

Lange Zeit galt der Technologietransfer als zentraler Ansatzpunkt zur Überwindung von Unterentwicklung. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass der Transfer allein einem Land nicht zum technischen Fortschritt verhilft, sondern dass die innovationsfähigen Voraussetzungen, die mit „technologischer Kompetenz“ bezeichnet werden, gestärkt werden müssen. Zu diesen Voraussetzungen gehören: technologie-

freundliche politische Rahmenbedingungen, innovative Unternehmen, technologieorientierte Institutionen und Bildungseinrichtungen. Nicht die Stärkung eines dieser Elemente, sondern nur die des gesamten Systems führt langfristig zum Aufbau technologischer Kompetenz in den Entwicklungsländern. Die technologische Kompetenz besteht darin, das Technologieangebot zu überblicken, zu bewerten, anzupassen und schließlich selbst weiterzuentwickeln.

Herausforderungen

In der in Rio verabschiedeten Agenda 21 ziehen sich zwei Themen, nämlich Technologietransfer (insbesondere Transfer von umweltfreundlichen Technologien) sowie Stärkung von personellen und institutionellen Kapazitäten, wie rote Fäden durch alle Kapitel. In der Nachfolge zur Rio-Konferenz wird in der CSD die Umsetzung der Rio-Empfehlungen - und in diesem Fall die Umsetzung von Technologietransfer und -kooperation - weiter verfolgt und begleitet. Die Empfehlungen dieser Kommission zielen unter anderem darauf ab, dass

- der Verwendung von umweltfreundlichen einheimischen Technologien und dem damit verbundenen Wissen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden soll;
- die Informationsmöglichkeiten über umweltverträgliche Technologien verbessert werden sollen;
- das Prinzip der Partnerschaft von Staat und Wirtschaft beim Technologietransfer stärkere Beachtung findet.

Die Partnerschaft mit der Wirtschaft und die Bereitstellung und Vermittlung von Informationen zu Technologien und Managementkompetenz sind Themen, die in der Entwicklungszusammenarbeit intensiv aufgegriffen werden. Die stärkere Berücksichtigung von einheimischem Fachwissen und die Mischung von lokalen und importierten Technologien ergeben jedoch Chancen, die Effektivität, Handhabbarkeit und Akzeptanz von umweltfreundlichen Problemlösungen auf betrieblicher Ebene zu steigern.

Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten für öffentlich-private Partnerschaften ergeben sich auch im Tourismusbereich. Als international operierender Wirtschaftszweig und eine der größten Wachstumsbranchen sowie als nationaler Entwicklungsfaktor übt Tourismus stellenweise erhebliche wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Einflüsse aus. Daraus ergibt sich als entwicklungspolitische Mindestaufgabe, korrigierend und lenkend einzugreifen, um eine sozial, kulturell und ökologisch verträgliche Entwicklung des Tourismus zu unterstützen und das Potential des Wirtschaftszweiges für eine nachhaltige Entwicklung zu nutzen. Die Bedeutung des Tourismus haben die Vereinten Nationen mit dem Jahr des Öko-Tourismus 2002 herausgestellt. Besondere Beachtung verdienen privatwirtschaftliche Initiativen von Tourismusunternehmen im Umweltmanagement und von Reiseveranstaltern, die bei Fernreisen das kulturelle Umfeld des Reiselandes achten und Wert auf sozial- und umweltverträgliches Reisen legen. Hier hat sich in den vergangenen Jahren eine marktorientierte, fachliche Kompetenz entwickelt, die ein wichtiges Potenzial für die Entwicklungspolitik darstellt.

Eine große Herausforderung ist und bleibt die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen, die auf der Betriebsebene die Schonung der natürlichen Ressourcen fördern.

Da Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP) noch ein neuer Ansatz der Entwicklungspolitik sind, besteht noch ein großes Potenzial zur Weiterentwicklung. Zukünftig soll PPP ein integraler Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit werden. Dazu wird es erforderlich sein, alle Neuprojekte auf die Frage zu prüfen, ob sie partnerschaftlich mit Unternehmen durchgeführt werden könnten. Durch entsprechend ergänzte Länderkonzepte und Schwerpunktstrategiepapiere, die Bedarf und Chancen für Kooperationen mit der Privatwirtschaft darstellen, wird eine aktivere Rolle der Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich der Entwicklung von Kooperationsangeboten möglich. Letztlich stellt sich auch die Frage, wie die Entwicklungszusammenarbeit an wirtschaftlichen Vorteilen der Unternehmen bei PPP-Vorhaben beteiligt werden kann, um entsprechend

des Finanzierungsgeschäfts der DEG PPP-Mittel revolvierend einsetzen zu können.

Mittelfristig sollen 25 bis 30 Prozent aller Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit Kooperationen mit der Privatwirtschaft beinhalten. Aus Sicht der Entwicklungspolitik ist es dazu erforderlich, dass die Kooperation zur Umsetzung der entwicklungspolitischen Ziele dient und sich nicht auf isolierte Maßnahmen beschränkt. In den Sektoren Berufliche Bildung, Land- und Forstwirtschaft konnten bislang solche Synergien recht gut realisiert werden. Zehn Prozent aller Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit sollen Kooperationen mit der Privatwirtschaft beinhalten.

Mindestens ebenso wichtig wie die quantitativen Ziele ist die Sicherung einer höchstmöglichen Qualität der PPP-Maßnahmen und ihrer strukturellen Wirkungen. Der Qualitätssicherung würde die systematische Nutzung des methodischen Knowhows der Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit bei der Vorbereitung und Ausgestaltung der PPP-Maßnahmen dienen, z. B. im Hinblick auf die Erarbeitung von Handbüchern, effektiver Trainingskonzepte oder die Gestaltung funktionsfähiger institutioneller Strukturen. Die strukturellen Wirkungen könnten erheblich gesteigert werden, wenn eine systematische Rückkopplung der Ergebnisse und Produkte von PPP-Maßnahmen in die Strukturen der Entwicklungskooperation und die Privatwirtschaft insgesamt, d. h. in gewissem Umfang ein *Mainstreaming* der Erfahrungen, stattfände.

Generell stellt die breitere Integration von PPP als Querschnittsthema in den Länderreferaten aber eine erhebliche Herausforderung dar. Die Synchronisierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen in Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft ist schwierig und erfordert Erprobungs- und Anpassungsprozesse, die sich noch über einige Zeit hinziehen werden. Die Begleitung der Maßnahmen in diesem innovativen Bereich durch das BMZ stellt einen guten Ansatz dar, die Einhaltung strategischer Vorgaben immer wieder einzufordern. Gerade bei der FZ hat sich der Kapitalmobilisierungseffekt bislang nicht im erhofften Umfang eingestellt,

allerdings ist dabei der noch sehr begrenzte Erfahrungszeitraum zu berücksichtigen. In dieser Anschubphase sind auch immer wieder „Mitnahmeeffekte“ zu beobachten, die aber aufgrund der Ausgestaltung der Fazilität als „Versicherung“ deutlich geringer sind als bei anderen Organisationen. Außer der Kapitalmobilisierung ist aber auch die Mobilisierung von privatwirtschaftlichem Know-how auf den Gebieten „Management und Betrieb“ nicht zu unterschätzen. Neben dem Finanzierungsaspekt ist gerade für die Wirtschaft die Türöffner- und Vermittlerfunktion der Entwicklungszusammenarbeit für Kooperationen mit Entwicklungsländern bedeutsam. Hierzu sind eine starke Einbeziehung der Partnerländer und funktionstüchtige Informations- und Kooperationsstrukturen vor Ort erforderlich.

Bewertung

Nachdem in der Vergangenheit die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen fast ausschließlich auf Kontakten mit Regierungen beruhte, suchen die Vereinten Nationen nun vermehrt die Diskussion mit Zielgruppen und Akteuren in Zivilgesellschaft oder dem Privatsektor. Dies zeigt, dass nachhaltige Entwicklung als gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden wird, der von einer Vielzahl staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure getragen werden muss. Das hat auch die Entwicklungspolitik erkannt und ihre Partnerschaft mit der Wirtschaft auf eine umfassende Grundlage gestellt.

Die Privatwirtschaft ist dabei sowohl Partner als auch Objekt der Entwicklungspolitik. Privatwirtschaftliche Interessen werden mit entwicklungspolitischen Zielen in Form öffentlich-privater Partnerschaften verbunden. Gleichzeitig wird die Privatwirtschaft über Technologien und Vermittlung von Managementfähigkeiten im schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen beraten. Auf internationaler Ebene werden freiwillige Selbstverpflichtungen zur Einhaltung sozialer und ökologischer Standards unterstützt.

Angesichts der Ziele der Entwicklungspolitik und dem damit verbundenen Investitions- und

Managementaufwand ist eine Einbindung der Privatwirtschaft unerlässlich. Es kommt hierbei jedoch darauf an, innerhalb geeigneter politischer Rahmenbedingungen Wirtschaftswachstum mit Armutsorientierung, sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Tragfähigkeit in Einklang zu bringen.

4.5 Finanzierung nachhaltiger Entwicklung und die Global Partnership

4.5.1 Finanzierungsfragen nachhaltiger Entwicklung

Nachfolgend werden zunächst die Aussagen der Rio-Konferenz und der Agenda 21 zu Finanzierungsfragen sowie die multilateralen Finanzierungsmechanismen kurz dargestellt. Es folgt ein Überblick über die Ergebnisse der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey/Mexiko im März 2002 und die laufende Initiative zur Entschuldung der Entwicklungsländer. Den Abschluss bildet ein Kapitel zum Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Die Rio-Konferenz und die Agenda 21

Im Vorbereitungsprozess der Rio-Konferenz bei der Verhandlung der Konventionen sowie auf der Konferenz selbst spielte die Frage, in welchem Umfang und mit welchen Mechanismen die Entwicklungsländer bei der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen unterstützt werden können, eine zentrale Rolle. Anerkannt war, dass die Entwicklungsländer die Aufgaben, die mit der Umsetzung der in Rio getroffenen Entscheidungen verbunden sind, ohne zusätzliche Mittel auf Dauer nicht bewältigen können. Dies gilt für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, für die eigene nationale Entwicklung wie auch für die Beiträge zum globalen Umweltschutz. Dabei stand außer Frage, dass die Entwicklungsländer den überwiegenden Teil der erforderlichen Mittel aus eigener Kraft aufbringen müssen und der Erfolg von Maßnah-

men zur Umsetzung der Beschlüsse von Rio keineswegs nur ein Finanzierungsproblem ist. Die Industrieländer erkannten jedoch auch einen erheblichen Bedarf an verstärkter externer Finanzierung an, einschließlich neuer und zusätzlicher finanzieller Mittel für Aktivitäten mit globalem Nutzen.

Zu dem schließlich gefundenen Kompromiss einer Paketlösung hat die Bundesregierung wesentlich beigetragen:

- Einsatz der Globalen Umweltfazilität für die Aufgaben des globalen Umweltschutzes,
- Nutzung sämtlicher existierender Kanäle und Mechanismen der finanziellen Zusammenarbeit einschließlich von Schuldenerleichterungsmaßnahmen für die übrigen Aufgaben,
- Prüfung und Nutzung neuer Finanzierungsmöglichkeiten und
- Überprüfung der finanziellen Aspekte durch die künftige UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung

Im Detail sind die Finanzierungsfragen im Kapitel 33 der Agenda 21 geregelt. Es behandelt in allgemeiner Form den Bedarf an Finanzmitteln zur Umsetzung der Agenda 21, die geeigneten Mechanismen zu deren Aufbringung und Bereitstellung sowie die Bedingungen für ihren möglichst wirkungsvollen Einsatz.

Es wird, wie bereits erwähnt, festgestellt, dass die erforderlichen Mittel zur Umsetzung der in der Agenda 21 vorgesehenen Maßnahmen grundsätzlich von den jeweiligen Ländern selbst aufzubringen sind. Die Entwicklungsländer werden dabei jedoch von den Industrieländern in folgender Weise unterstützt:

- Die Industrieländer bekräftigen ihre Zusage, das im Rahmen der Vereinten Nationen vereinbarte Ziel, 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts für Entwicklungshilfe bereitzustellen, sobald wie möglich zu erreichen. Einige Länder haben hierfür das Jahr 2000 als Zeitziel akzeptiert. Andere, einschließlich der Länder, die wie die USA das 0,7-Pro-

zent-Ziel nicht akzeptiert haben, wollen bestmögliche Anstrengungen unternehmen, um ihren finanziellen Beitrag zur Entwicklungshilfe zu erhöhen.

- Bei der Bereitstellung von Mitteln zu günstigen Konditionen kommt den multilateralen Finanzierungsinstitutionen (Weltbank, regionale und subregionale Entwicklungsbanken) eine besondere Bedeutung zu.
- Zusätzliche Kosten, die Entwicklungsländern bei Maßnahmen mit globalem Umweltnutzen entstehen, werden durch die Globale Umweltfazilität (GEF) finanziert, die gemeinsam von der Weltbank, von dem Umweltprogramm (UNEP) und dem Entwicklungsprogramm (UNDP) der Vereinten Nationen verwaltet wird.
- Als weitere wichtige Instrumente zur Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen für Maßnahmen im Rahmen der Agenda 21 sind die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der Industrieländer, verbesserte Schuldenerleichterungen und ein verstärktes Engagement nichtstaatlicher Organisationen und privater Direktinvestoren vorgesehen.
- Schließlich soll die Nutzung neuartiger öffentlicher und privater Finanzierungsformen geprüft werden, darunter ein verstärkter Einsatz von Schuldenerleichterungen einschließlich Schuldenumwandlungen zugunsten von Umweltschutzmaßnahmen (*debt for nature swaps*), ein verstärkter Einsatz von ökonomischen und fiskalischen Instrumenten sowie die Möglichkeit eines Handels mit Emissionszertifikaten.

Eine Bestätigung dieser Grundsätze zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung ist im Rahmen des von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in einer Sondersitzung vom 23. bis 28. Juni 1997 (*Earth Summit + 5 Special Session of the United Nations General Assembly*) angenommenen Programms für weitere Implementierung der Agenda 21 erfolgt.

4.5.2 Multilaterale Finanzierungsmechanismen

Die Globale Umweltfazilität

Die Globale Umweltfazilität (*Global Environment Facility* - GEF) wurde von der Rio-Konferenz zum Finanzmechanismus der Rio-Konventionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität und als Finanzierungsinstrument für den Schutz internationaler Gewässer sowie zum Schutz der Ozonschicht (für Staaten, die keinen Zugang zu den Mitteln des Multilateralen Fonds des Montrealer Protokolls haben; siehe unten) bestimmt.

Die GEF war 1991 auf eine deutsch-französische Initiative hin eingerichtet worden. An ihr beteiligen sich heute 168 Staaten. Die GEF wird von Weltbank, UNDP und UNEP gemeinsam verwaltet. Sie finanziert die Zusatzkosten, die entstehen, wenn bei Vorhaben in Entwicklungsländern der globale Umweltschutz berücksichtigt werden soll. Dadurch werden die der GEF zur Verfügung stehenden Mittel optimal für die Integration von Aspekten des globalen Umweltschutzes in weltweite Entwicklungsbestrebungen eingesetzt. Die Komponenten der Maßnahmen, die sich lediglich auf die lokale Umweltsituation positiv auswirken, werden von der GEF nicht finanziert, sondern von beteiligten Partnerorganisationen, der Privatwirtschaft oder den Entwicklungsländern selbst.

Die in der Regel als Zuschuss vergebenen Mittel stehen für vier Bereiche bereit:

- Maßnahmen zum Klimaschutz, bisher vor allem Verminderung von Treibhausgasen, zunehmend jedoch auch Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel;
- Erhalt der biologischen Vielfalt;
- Internationaler Gewässerschutz;
- und in Transformationsländern Maßnahmen zum Schutz der Ozonschicht.

Die GEF ist gerade dabei, die neuen Förderbereiche Bodendegradation (Entwaldung und Desertifikation) und Chemikaliensicherheit zu etablieren. Insgesamt wurden der GEF seit ihrer Gründung 1991 ungefähr 5,3 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt. In den laufenden Verhandlungen zur dritten Wiederauffüllung wird von deutscher Seite eine merkliche Steigerung der Mittel für die GEF angestrebt. Deutschland ist mit einem Anteil von rund 11,5 Prozent hinter den USA und Japan bisher der drittgrößte Geber.

Zwischen 1991 und 2001 hat die GEF in 150 Ländern über drei Milliarden US-Dollar für rund 700 Projekte bereitgestellt. Andere Geber - viele davon aus den Entwicklungsländern selbst - waren mit über acht Milliarden US-Dollar an der Finanzierung dieser Projekte beteiligt.

Die Ziele der GEF gehen jedoch über die Finanzierung von Vorhaben weit hinaus. Als Finanzmechanismus der Konventionen für Biodiversität, Klimawandel und Persistente Organische Schadstoffe unterstützt sie die Entwicklungsländer beim Aufbau personeller und institutioneller Kapazitäten im Umweltbereich. Die GEF legt besonderen Wert auf Programmansätze und die Schaffung eines förderlichen Umfelds für Investitionen für den globalen Umweltschutz. Von der GEF gehen Impulse für die Entstehung von Märkten für umweltfreundliche Produkte aus, zum Beispiel Photovoltaikanlagen. Die GEF strebt an, dass sich auch betroffene Bevölkerungsgruppen und die Privatwirtschaft beteiligen. Bei einigen Projekten sind sie direkt an der Durchführung beteiligt.

Die Organisations- und Entscheidungsstruktur der GEF, die Interessen von Empfänger- und Geberländern gleichermaßen sicher stellen soll, ist ein bedeutsamer Schritt, um die beim Rio-Gipfel von 1992 geschlossene weltweite Umwelt- und Entwicklungspartnerschaft zu verwirklichen. An den Sitzungen der Steuerungsorgane der GEF nehmen NRO regelmäßig teil. Es wird im Konsens entschieden, jedoch haben im GEF-Rat, sollte es zu einer Abstimmung kommen, Entwicklungs- und Industrieländer gleich starken Einfluss durch ein Abstimmungssystem der doppelten Mehrheit. Im wichtigsten Steue-

rungsorgan, dem GEF-Rat, hat das BMZ für Deutschland Sitz und Stimme.

Der Multilaterale Fonds des Montrealer Protokolls

Um die Entwicklungsländer bei ihren Bemühungen zum Schutz der Ozonschicht zu unterstützen, wurde im Rahmen des Montrealer Protokolls 1990 ein Finanzmechanismus eingerichtet. Zwischen 1990 und 1999 wurden über diesen sogenannten Multilateralen Fonds (MF) drei Tranchen mit insgesamt rund 1,2 Milliarden US-Dollar für Maßnahmen bereitgestellt. Die Industrieländer bringen diese Mittel nach einem Beitragsschlüssel der Vereinten Nationen auf. Bei der 11. Vertragsstaatenkonferenz des Montrealer Protokolls in Peking Ende 1999 wurde der MF erneut mit 440 Millionen US-Dollar aufgefüllt. Die Bundesrepublik Deutschland steuert einen Anteil von knapp über elf Prozent beziehungsweise 49,283 Millionen US-Dollar bei und ist damit nach den USA und Japan der drittgrößte Beitragszahler.

Die Bundesrepublik Deutschland wickelt 20 Prozent ihrer Beiträge durch bilaterale Ozonenschutzprojekte in den Partnerländern ab. Bis heute wurden 87 Projekte mit einem Volumen von knapp 17 Millionen US-Dollar vereinbart.

4.5.3 Die Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey/Mexiko (März 2002)

Vom 18. bis 22. März 2002 fand in Monterrey/Mexiko die Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung statt. Ihr Ziel war die Schaffung einer Grundlage für die Mobilisierung ausreichender Ressourcen für die Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung im Rahmen einer umfassenden Entwicklungspartnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Erstmals hat sich in Monterrey eine Weltkonferenz in einem holistischen Ansatz mit dem gesamten Spektrum der Mobilisierung von Finanzmitteln für Entwicklung befasst. Ziel dieses umfassenden holistischen An-

Ökologische Nutzungsentgelte

Der WBGU plädiert dafür, Entgelte auf die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter, wie z. B. den internationalen Luftraum und die Hochsee, zu erheben. Dadurch kann effizient eine Übernutzung dieser Ressourcen vermieden werden.

Der Flugverkehr ist zum Beispiel diejenige Quelle von Treibhausgasen, die weltweit am stärksten wächst. Trotz der abschabaren erheblichen Klimawirkungen fallen die Emissionen des internationalen Flugverkehrs nicht unter die Reduktionsverpflichtungen des Kyoto-Protokolls. Der WBGU empfiehlt daher, schrittweise ein weltweites Nutzungsentgelt auf Flugzeugemissionen einzuführen und somit die bestehende Regelungslücke zu schließen.

Die Treibhausgasemissionen des internationalen Schiffsverkehrs werden ebenfalls nicht vom Kyoto-Protokoll erfasst. So können erreichbare Emissionseinsparungen dieser auf Langstrecken umweltfreundlichsten Transportform nicht realisiert werden. Durch die Einführung eines Entgeltes könnte auch dieses Potenzial zur Verminderung von Umweltbelastungen genutzt werden.

Die gewonnenen Finanzmittel sollten zweckgebunden für den Klima- bzw. Meeresschutz, insbesondere in den Entwicklungsländern, verwendet werden. Die Verwaltung der Mittel könnte die GEF übernehmen.

satzes war es, einen Anstoß für einen kohärenten Politikrahmen zu geben.

Monterrey war und sollte keine ODA *pledging conference* sein, da die öffentlichen Entwicklungsleistungen (*Official Development Assistance* - ODA) nur **ein** Posten im Gesamtgefüge der Entwicklungsfinanzierung ist. Für noch zu viele Entwicklungsländer - ohne nennenswerte ausländische Direktinvestitionen und mit einem nur geringen Exportvolumen - ist sie allerdings weiterhin die wichtigste Quelle externer Kapitalzuflüsse. Eine substantielle Erhöhung der ODA war daher für die Entwicklungsländer unabdingbarer Beleg der Bereitschaft der Industrieländer, ihren staatlichen finanziellen Beitrag zur Erreichung der Entwicklungsziele der Millenniums-Erklärung zu leisten. Entscheidend ist: Es ist zu einer Trendwende in Richtung Wiederanstieg der öffentlichen Entwicklungsleistungen gekommen; schneller und umfangreicher, als zu erwarten war:

- Der Monterrey-Konsens bestätigt das 0,7-Prozent-Ziel, d. h. die Verpflichtung, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) als ODA zur Verfügung zu stellen, ohne Wenn und Aber, vor allem ohne Vorbehalt der USA. Ein greifbareres Ergebnis ist, dass die EU-

Mitgliedstaaten - die über 50 Prozent der gesamten ODA zur Verfügung stellen - unmittelbar vor Monterrey im Europäischen Rat die Selbstverpflichtung beschlossen haben, ihren durchschnittlichen ODA-Beitrag von momentan 0,33 Prozent bis 2006 auf 0,39 Prozent zu erhöhen; diejenigen Mitgliedstaaten, die unter dem derzeitigen EU-Durchschnitt liegen (wie etwa Deutschland mit 0,27 Prozent), streben dabei an, bis 2006 mindestens 0,33 Prozent zu erreichen. In absoluten Zahlen ausgedrückt, die letztendlich mehr zählen als abstrakte Prozentsätze, wird damit die ODA der EU von gegenwärtig 25 Milliarden auf 32 Milliarden US-Dollar in 2006 steigen.

- US-Präsident Bush kündigte an, sich im Kongress für eine fünfzigprozentige Steigerung der US-Entwicklungshilfe (bezogen auf die *core development assistance*) in den nächsten drei Haushaltsjahren einzusetzen. Dies würde am Ende der drei Haushaltsjahre zu einer Steigerung von fünf Milliarden US-Dollar pro Jahr führen - oder, anders ausgedrückt, von 0,1 Prozent auf (im-

mer noch magere) 0,15 Prozent des BNE.

Monterrey ist nur eine „Momentaufnahme“ in einem kontinuierlichen Diskussionsprozess zur Entwicklungsfinanzierung. Ausdrücklich ist im Monterrey-Konsens die weitere Prüfung innovativer Finanzierungsquellen vorgesehen. Es liegen eine Reihe von konkreten Vorschlägen auf dem Tisch, die in den internationalen Diskussionsforen eine große Rolle spielen werden. Aus deutscher Sicht sind besonders interessant die Vorschläge

- zur besonderen Erfassung globaler öffentlicher Güter (*Global Public Goods*); eine überzeugende Definition und die Verknüpfung mit einem Finanzierungsmechanismus stehen jedoch noch aus.
- zu einer Steuer auf spekulative Devisentransaktionen (*Tobin Tax*); die vom BMZ in Auftrag gegebene und in Monterrey präsentierte Studie zur Machbarkeit hat zur Versachlichung der Diskussion beigetragen.
- des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für globale Umweltfragen (WBGU), Nutzungsentgelte mit ökologischem Lenkungseffekt im Flug- und Schiffsverkehr zu erheben und das Aufkommen zweckgebunden für den globalen Klima- und Meeresschutz in Entwicklungsländern zu verwenden.

Die ersten drei Kapitel des Monterrey-Konsens befassen sich mit der Mobilisierung nationaler Finanzmittel, ausländischen Direktinvestitionen und dem internationalen Handel. Deren Bedeutung als **prioritäre** Quellen der Entwicklungsfinanzierung wird damit unterstrichen:

- Die Ergebnisse der 4. WTO-Ministerkonferenz in Doha wurden in Monterrey durchweg positiv gewürdigt. Der Monterrey-Konsens ruft dazu auf, die *Doha Development Agenda* vollständig umzusetzen. Die weitere Handelsliberalisierung muss sich für die Entwicklungsländer auszahlen. Ihnen müssen,

wo sie über exportfähige Produkte verfügen, faire Handelschancen eingeräumt werden und, wo dies nicht der Fall ist, durch Unterstützung bei der Überwindung der *supply-side constraints* neue Handelschancen eröffnet werden. Im OECD-Raum ist vor allem mehr Kohärenz zwischen Entwicklungs- und Handelspolitik gefragt. Die Marktöffnung und der Abbau handelsverzerrender Maßnahmen darf die Sektoren nicht aussparen, in denen die Entwicklungsländer über Exportpotenziale verfügen. Vor allem müssen - wie in der Doha-Ministererklärung vorgesehen - alle Formen der Exportsubventionen für Agrarprodukte abgebaut werden.

- Die Herausforderung für die Entwicklungspolitik ist, zur besseren Einbindung der ärmsten Entwicklungsländer in die internationalen Handelsbeziehungen und Investitionsflüsse beizutragen. Obwohl das Handelsvolumen der Entwicklungsländer wie auch der Umfang der ausländischen Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern im letzten Jahrzehnt deutlich gestiegen sind, haben hiervon nur die bereits fortgeschrittenen Entwicklungsländer profitiert. Die Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer (*Least Developed Countries* - LDCs) ist weiterhin marginalisiert. Rund 20 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen fließen in die Entwicklungsländer. Auf die LDCs entfällt davon mit nicht einmal 0,4 Prozent der weltweiten bzw. zwei Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern nur ein minimaler Anteil. Die Waren- und Dienstleistungsexporte der LDCs machen ebenfalls nur rund 0,5 Prozent der weltweiten bzw. 1,5 Prozent der Exporte aller Entwicklungsländer aus.

4.5.4 Entwicklungshemmnis Auslandsverschuldung und die HIPC-Entschuldungsinitiative

Die circa 160 Entwicklungsländer tragen zusammen eine Last an Auslandsverschuldung von rund 2,5 Billionen US-Dollar (2001). Davon entfallen rund 1,4 Billionen US-Dollar auf die zehn größten Schuldner (zum Beispiel Brasilien, Russland, Mexiko, China). Aussagekräftiger als der absolute Schuldenstand, der sehr stark von der Größe der Länder abhängt, sind hinsichtlich möglicher Verschuldungsprobleme daher Indikatoren, die die Verschuldung ins Verhältnis zu Exporterlösen oder dem Bruttosozialprodukt setzen und auf diese Weise die Schuldenlast beschreiben. So machte die externe Verschuldung im Durchschnitt aller Entwicklungsländer 2001 38,2 Prozent des Bruttosozialprodukts und 112 Prozent der Exporterlöse aus. Hinter diesen Durchschnittsangaben verbergen sich sowohl regional als auch in Bezug auf das Einkommensniveau der Entwicklungsländer erhebliche Unterschiede. Während in Ostasien die Verschuldung nur rund 74 Prozent der Exporterlöse ausmachte, lag diese Ziffer im Nahen Osten bei 85 Prozent, in Südasien bei 142 Prozent, in Lateinamerika bei 167 Prozent, und in Sub-Sahara-Afrika bei 179 Prozent.

Am schwerwiegendsten ist das Verschuldungsproblem in 42 Entwicklungsländern (vor allem in Afrika, zum Teil in Lateinamerika und einige wenige in Asien), die zur Gruppe der hoch verschuldeten armen Entwicklungsländer (sogenannte *Heavily Indebted Poor Countries* - HIPC) gehören. In diesen Ländern machte die Verschuldung 1999 durchschnittlich 326 Prozent der Exporterlöse aus. Der Schuldendienst verdrängt in diesen Entwicklungsländern Ausgaben zur Bekämpfung der Armut, für Bildung und Gesundheit und verursacht dadurch schwerwiegende soziale Probleme und Probleme für die Umwelt. Um den HIPC die Chance für einen Neuanfang zu geben, muss diese nicht tragfähige Verschuldung deutlich reduziert werden.

Anlässlich der Kölner Gipfels im Juni 1999 haben die G8-Staaten auf Initiative der Bundesregierung einen Vorschlag zur Ausweitung und Beschleunigung der Entschuldung hoch verschuldeter armer Länder unterbreitet. Dieser wurde im September 1999 auf der Jahrestagung von Weltbank und IWF durch die internationale Geber- und Gläubigergemeinschaft verabschie-

det. Für die Entschuldung können sich Länder qualifizieren, die bei der Weltbank Kredite ausschließlich zu den günstigsten Bedingungen erhalten und die einen Schuldenstand aufweisen, der mehr als 150 Prozent der Exporterlöse oder mehr als 250 Prozent der Staatseinnahmen ausmacht. Es wird erwartet, dass sich bis zu 37 hoch verschuldete arme Länder qualifizieren: Äthiopien, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Burundi, Cote d'Ivoire, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kamerun, Komoren, Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, Laos, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Myanmar, Nicaragua, Niger, Ruanda, Sambia, Sao Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Zentralafrikanische Republik.

Den Ländern, die sich für den Schuldenerlass qualifizieren, werden alle Schulden erlassen, die über 150 Prozent der Exporterlöse oder 250 Prozent der Staatseinnahmen liegen. Im Durchschnitt ist damit zu rechnen, dass die Länder danach jährlich nur noch weniger als zehn Prozent ihrer Exporteinnahmen für den Schuldendienst ausgeben müssen. Heute sind es je nach Land 15 bis 25 Prozent.

Für alle Länder zusammen liegt das geschätzte Entschuldungsvolumen bei bis zu 70 Milliarden US-Dollar an erspartem Schuldendienst, also nicht mehr zu leistenden Zins- und Tilgungszahlungen an Gläubigerregierungen sowie an Institutionen wie Weltbank, Internationalen Währungsfonds (IWF) oder die Regionalen Entwicklungsbanken.

Durch den von Bundeskanzler Gerhard Schröder bei dem Kölner G7/8-Gipfel im Juni 1999 bekannt gegebenen Beschluss der Bundesregierung, gegenüber den hoch verschuldeten armen Ländern 100 Prozent der Schulden zu erlassen, ist der deutsche Anteil an der Entschuldung auf circa 5,1 Milliarden Euro gestiegen. Davon entfallen circa drei Milliarden Euro auf Handelschulden von 29 Ländern, einschließlich noch bestehender Schulden der Länder gegenüber der ehemaligen DDR. Circa 2,1 Milliarden Euro entfallen auf Schulden aus der Finanziellen Zu-

sammenarbeit. Davon sind zwölf Länder betroffen.

Die Bundesregierung wird darüber hinaus 76,7 Millionen Euro in den Treuhandfonds einzahlen, der bei der Weltbank zur Unterstützung der multilateralen Gläubiger besteht. Weitere rund 255 Millionen Euro entfallen auf den deutschen Anteil an dem EU-Beitrag in Höhe von rund einer Milliarde Euro.

4.5.5 Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Eine Übersicht über die deutschen Gesamtleistungen an die Entwicklungsländer gibt die nachfolgende Tabelle.

Die Gesamtleistungen setzen sich aus vier Komponenten zusammen:

- der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance* - ODA) mit Entwicklungsländern gemäß Teil I der DAC-Liste bzw. der öffentlichen Hilfe (*Official Aid* - OA) an Übergangsländer gemäß Teil II der DAC-Liste. ODA und OA werden als Zuschüsse sowie als Kredite und sonstige Kapitalleistungen zu vergünstigten Bedingungen gewährt;
- den sonstigen öffentlichen Leistungen (zu nicht vergünstigten Bedingungen, zum Beispiel Exportkredite und ungebundene Finanzkredite der KfW);
- der privaten Entwicklungshilfe (Zuschüsse nichtstaatlicher Organisationen aus Eigenmitteln und Spenden, zum Beispiel von Kirchen, Stiftungen und Verbänden);
- den privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen (z. B. Direktinvestitionen, Wertpapierinvestitionen, Kredite von Banken und Unternehmen sowie öffentlich garantierte Exportkredite).

Nettoauszahlungen der Bundesrepublik Deutschland an Entwicklungsländer

in Mio. €

Leistungsart	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. Öffentliche Entwicklungs- zusammenarbeit (ODA) ¹	5.515,4	5.847,7	5.192,8	5.020,2	5.176,6	5.458,1
1. Bilateral ²	3.529,5	3.489,1	3.226,0	3.140,0	3.076,3	2.915,3
Zuschüsse	3.219,4	3.467,2	3.019,7	2.982,0	3.036,8	2.925,7
- Technische Zusammenarbeit (TZ) ³	1.817,1	1.843,7	1.734,9	1.788,0	1.793,9	1.779,1
- Sonstige Zuschüsse ⁴	1.402,3	1.623,5	1.284,8	1.194,0	1.242,9	1.146,6
Kredite / sonstige Kapitaleleistungen	310,1	21,9	206,3	158,0	39,4	-10,4
2. Europäische Union (EEF, EIB, EU-Haushalt) ⁵	1.145,8	1.032,5	1.168,0	1.104,3	1.236,0	1.342,0
3. Multilateral ⁶	840,1	1.326,1	798,8	775,9	864,3	1.200,9
Zuschüsse sowie Einzahlungen auf Kapital- und Fondsanteile	840,1	1.327,2	800,0	777,1	865,6	1.203,8
- Vereinte Nationen	227,1	240,9	229,1	306,2	304,7	419,8
- Weltbankgruppe	550,7	899,8	306,5	306,5	390,8	416,4
- regionale Entwicklungsbanken	16,7	48,1	151,0	99,5	90,3	226,5
- sonstige	45,6	138,4	113,4	64,8	79,7	141,1
Kredite	-	-1,1	-1,2	-1,1	-1,3	-2,9
II. Sonstige öffentliche Leistungen (OOF) ⁷	644,4	149,5	-427,2	-289,1	-168,2	-494,7
1. Bilateral ²	849,9	405,1	-171,5	-33,4	-40,3	-494,7
Exportkredite (KfW)	237,2	448,6	449,3	268,0	334,7	-135,3
Umschuldungen	553,4	-91,5	-699,2	-410,1	-473,5	-248,8
Sonstige Leistungen	59,2	48,0	78,4	108,6	98,5	-110,6
2. Multilateral ⁸	-205,4	-255,6	-255,6	-255,6	-127,8	-
III. Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen	8.734,9	9.576,3	11.985,7	14.577,2	12.838,1	7.596,0
1. Bilateral ²	8.518,0	9.432,5	11.812,2	13.383,6	13.070,2	9.423,2
Investitionen und sonstiger Kapitalverkehr	6.162,4	8.115,4	10.452,1	11.564,1	11.975,2	7.819,2
- Direktinvestitionen	3.611,6	2.745,1	4.430,0	5.146,7	5.282,8	4.960,4
Neuanlagen	2.658,6	2.531,4	4.810,4	5.044,4	5.282,8	4.960,4
Reinvestierte Gewinne	953,0	213,7	-380,4	102,3	-	-
- sonstiger Kapitalverkehr (Wertpapier- anlagen, Kredite, Kapitalanlagen)	2.550,8	5.370,2	6.022,1	6.417,4	6.692,4	2.858,8
Exportkredite	2.355,6	1.317,2	1.360,1	1.819,5	1.095,0	1.603,9
2. Multilateral ⁹	216,9	143,8	173,5	1.193,6	-232,1	-1.827,1
IV. Private Entwicklungshilfe ¹⁰	814,9	803,3	790,5	874,3	930,9	917,7
Nettoauszahlungen insgesamt	15.709,7	16.376,8	17.541,8	20.182,5	18.777,4	13.477,2
ODA-Anteil am BNE ¹¹ in %	0,31	0,32	0,28	0,26	0,26	0,27
Anteil der Gesamtleistungen am BNE ¹¹ in %	0,88	0,90	0,94	1,05	0,96	0,67
BNE ¹¹ in Mrd. €	1.791,8	1.825,8	1.862,5	1.915,6	1.961,9	2.017,9

Öffentliche Entwicklungsleistungen (ODA)

Die ODA-Nettoleistungen sollen 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommen betragen. Das 0,7-Prozent-Ziel wurde 1968 auf der Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD II) postuliert und 1970 auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen festgeschrieben. Die Bundesregierung hat das 0,7-Prozent-Ziel, das im Monterrey-Konsens von der Staatengemeinschaft nochmals bekräftigt wurde, anerkannt.

tengemeinschaft nochmals bekräftigt wurde, anerkannt.

Der Unterschied zwischen ODA und OA besteht darin, dass nur die ODA auf das 0,7-Prozent-Ziel angerechnet wird. In diesem Zusammenhang ist jedoch auch die OA an die Übergangsländer zu würdigen.

ODA und OA haben sich wie folgt entwickelt:

Jahr	ODA (in Mrd. €)	ODA/BNE (Verhältnis in %)	OA (in Mrd. €)	ODA + OA (in Mrd. € ¹²)	Leistung/BNE ¹¹ (Verhältnis in %)
1998	5,020	0,26	0,588	5.609	0,29
1999	5,177	0,26	0,684	5.861	0,30
2000	5,458	0,27	0,702	6.161	0,31

¹ Leistungen an Entwicklungsländer, die von öffentlichen Stellen oder von deren ausführenden Organen gewährt werden, wobei jede Transaktion folgende Bedingungen zu erfüllen hat:

- Sie muss in erster Linie der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Hebung des Lebensstandards dienen;
- sie muss zu vergünstigten finanziellen Bedingungen erbracht werden, d.h. ihr Zuschusselement muss mindestens 25 Prozent betragen.

² Leistungen, die unmittelbar an ein Entwicklungsland oder an einen regionalen Zusammenschluss dieser Länder erbracht werden.

³ Die Technische Zusammenarbeit hat die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisationen zu erhöhen, indem sie Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt oder mobilisiert und die Voraussetzungen für deren Anwendung verbessert. Leistungen der Technischen Zusammenarbeit sind vor allem:

- Tätigkeit von Fachkräften;
- Lieferung von Sachgütern und Erstellung von Anlagen;
- sonstige Dienst- und Werkleistungen (z. B. Studien).

⁴ Vor allem Zuschüsse aus Finanzieller Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes, Nahrungsmittelhilfe, Schuldenerleichterungen, Verwaltungskosten und Leistungen an Flüchtlinge aus Entwicklungsländern in Deutschland. Dabei umfasst letztere Position nicht die gesamten Leistungen, die die Bundesrepublik Deutschland im jeweiligen Berichtsjahr an Flüchtlinge aus Entwicklungsländern in Deutschland erbracht hat, sondern nur diejenigen Leistungen, die aufgrund der statistischen Melderichtlinien für Flüchtlinge aus Entwicklungsländern im ersten Aufenthaltsjahr in Deutschland anrechenbar sind.

schen Melderichtlinien für Flüchtlinge aus Entwicklungsländern im ersten Aufenthaltsjahr in Deutschland anrechenbar sind.

⁵ ODA-Leistungen der Bundesrepublik Deutschland an den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und die Europäische Investitionsbank (EIB) sowie ODA-anrechenbarer deutscher Anteil an aus dem EU-Haushalt finanzierten Leistungen.

⁶ Leistungen, die an internationale Organisationen (z. B. an Vereinte Nationen, Weltbank) erbracht werden.

⁷ Alle öffentlichen Leistungen, die eine der Bedingungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) nicht erfüllen.

⁸ Erwerb der von multilateralen Finanzierungseinrichtungen (z. B. Weltbank, Regionalbanken) emittierten Wertpapiere durch öffentliche Stellen (z. B. durch die Deutsche Bundesbank) sowie Gewährung von Krediten.

⁹ Erwerb der von multilateralen Finanzierungseinrichtungen am deutschen Kapitalmarkt emittierten Wertpapiere durch private Stellen (z. B. Geschäftsbanken, Unternehmen) bzw. Privatpersonen sowie Kreditaufnahme multilateraler Finanzierungseinrichtungen bei deutschen Geschäftsbanken.

¹⁰ Zuschüsse nichtstaatlicher Organisationen (z. B. Kirchen, Stiftungen, Verbände) aus Eigenmitteln und Spenden.

¹¹ Bruttonationaleinkommen (Bruttosozialprodukt): Revidierte Zahlen nach dem neuen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) von 1995 für den Zeitraum ab 1991.

¹² Abweichungen zu ODA, OA durch Rundungen bedingt.

Mit öffentlichen Hilfsleistungen (ODA und OA) von 5,861 Milliarden Euro (6,24 Milliarden US-Dollar) nach dem Dollarkurs von 1999 liegt Deutschland nach Japan (15,39 Milliarden US-Dollar), den USA (12,67 Milliarden US-Dollar) und vor Frankreich (6,19 Milliarden US-Dollar) an dritter Stelle. Danach folgen mit großem Abstand weitere Geberländer.

Die ODA Deutschlands ist im Jahre 2000 gegenüber dem Vorjahr um 281 Millionen Euro oder 5,4 Prozent gestiegen. Deutschland nimmt jetzt in absoluten Zahlen nach Japan und den USA den dritten Rang - gegenüber dem vierten Rang im Vorjahr - unter den Geberländern ein. Mit seinem ODA/BNE-Anteil von 0,27 Prozent lag Deutschland über dem Durchschnitt der westlichen Geberländer (0,22 Prozent).

Im Rahmen der EU hat sich Deutschland im Kontext der Monterrey-Konferenz verpflichtet, bis 2006 seine ODA auf 0,33 Prozent des BNE zu steigern.

4.6 Nachhaltigkeit ist keine Eintagsfliege: Institutionen, Prozesse und Werkzeuge für eine nachhaltige Entwicklung

Nachhaltige Entwicklung ist kein Ziel, sondern ein gesellschaftlicher Lern-, Such- und Gestaltungsprozess. Nachhaltige Entwicklung setzt auf Kooperation, Dialog und Verhandlung sowie auf Reformbereitschaft und stellt damit hohe Ansprüche an die Verhandlungs-, Kooperations- und Konfliktfähigkeit aller Beteiligten.

Bedeutung von Prozessgestaltung und Institutionenentwicklung für die nachhaltige Entwicklung

Schon die Präambel der Agenda 21 macht deutlich, dass die Umsetzung des Leitbildes der Nachhaltigkeit einen komplexen politischen Prozess darstellt, bei dem verschiedene Programmbereiche in vernetzter Form und in konzertierter Anstrengung unterschiedlicher Ak-

teure mit langfristiger Perspektive verfolgt werden müssen. Die Agenda 21 wird dabei als ein dynamisches Programm bezeichnet, das mit fortschreitender Umsetzung weiterentwickelt werden muss. Weiterhin können die Zielsetzungen der Nachhaltigkeit nur durch Einflussnahme auf verschiedene klassische Politikbereiche wie Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Verkehrs- und Energiepolitik erreicht werden. Integrationsanspruch, Langfristigkeit, Dynamik und Interaktion stellen enorme Herausforderungen an das traditionelle politische Handlungssystem dar, denen dieses kaum gewachsen ist. Denn die Politik ist üblicherweise auf kurzfristige Erfolge, auf abgegrenzte Sektormassnahmen, auf Machterhaltungsstrategien und tagespolitische Reaktionsfähigkeit ausgerichtet. Dies dürfte ein wesentlicher Grund für die Tatsache sein, dass eine konsequente Nachhaltigkeitspolitik auch zehn Jahre nach Rio noch in keinem Land dieser Erde umgesetzt werden konnte. Die Weltbank (1997) formuliert dies mit der Schlussfolgerung, dass den meisten Ländern derzeit noch eine reife institutionelle Basis fehle.

Innovationen nach dem Leitbild der Nachhaltigkeit sind als gesellschaftlicher Lern-, Such- und Gestaltungsprozess aufzufassen. Hierzu gehören Prinzipien wie Reflexivität, das heißt die Nutzung von Erfahrungen für Kurskorrekturen, und Offenheit, also der Aktionsspielraum, der für ein solches „Nachsteuern“ notwendig ist. Beide Prinzipien erfordern nach Jänicke (1993) einen „Paradigmenwechsel“ im politischen Steuerungssystem. Auch dieser Wechsel ist selbstverständlich nur schrittweise aber in beharrlicher Weiterverfolgung übergreifender Zielsetzungen zu erreichen. Es ist eine besondere Herausforderung an die Entwicklungszusammenarbeit, für derartige Prozesse in Entwicklungsländern Hilfestellungen anzubieten. Zwei besonders interessante diesbezügliche Ansätze werden nachfolgend beispielhaft beschrieben.

Strategische Planung für eine nachhaltige Entwicklung: Mit der Agenda 21, aber auch mit entsprechenden politischen Beschlüssen seitens des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD und der EU, erhielt die Entwicklungszusammenarbeit die Aufgabe, Entwicklungsländer bei der Erarbeitung und Umsetzung von Strate-

gien für eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Solche Strategieprozesse sollen die Entwicklung und Umsetzung einer Nachhaltigkeitspolitik steuern.

Nach internationalem Verständnis sind solche Nachhaltigkeitsstrategien nicht notwendigerweise eigene Strategiedokumente; auf keinen Fall stellen sie isolierte, zusätzliche Prozesse dar. Vielmehr sollen sie die unterschiedlichen sektoralen Strategien eines Landes zusammenführen und integrieren. So können beispielsweise Armutsminderungsstrategien, Nationale Aktionsprogramme im Rahmen der CCD, nationale „Visionen 2002“ oder sonstige Entwicklungsstrategien zu Nachhaltigkeitsstrategien auf- und ausgebaut werden. Denn insgesamt besteht für viele Entwicklungsländer eher ein Übermaß an Plänen und Programmen, gleichzeitig aber auch ein Defizit an Kohärenz zwischen all diesen Ansätzen sowie unzureichende Umsetzungsmechanismen. Der strategische Ansatz zur Nachhaltigkeit strebt deshalb einen Ausweg aus diesem Dilemma an. Mit seinen im April 2001 verabschiedeten Leitlinien empfiehlt der OECD-Entwicklungsausschuss, Nachhaltigkeitsstrategien

- als strategische und partizipative Planungsprozesse anzulegen, insbesondere also in den Planungs- und Konzertierungsprozess als solchen und nicht nur in die Erarbeitung des Planungsdokumentes zu investieren,
- als querschnittsorientierten Planungsprozess zu gestalten, der alle nachhaltigkeitsrelevanten Sektoren verknüpft,
- nicht als zusätzliches Planungsdokument zu begreifen,
- nicht als Erfordernis oder gar Konditionalität zu betrachten, sondern als ein langfristiges Angebot der Gebergemeinschaft, Entwicklungsländer bei Nachhaltigkeitsprozessen zu unterstützen.

Damit kommt Nachhaltigkeitsstrategien die Funktion eines kohärenzschaffenden Rahmens für schrittweise Vernetzungen und Fortentwicklungen sowohl von einzelfachlichen Politiken als auch des politischen Handlungssystems

insgesamt zu. Gerade solche Rahmensetzungen stellen eine besonders wichtige Voraussetzung für den notwendigen gesellschaftlichen Lern- und Suchprozess dar.

Institutionenentwicklung: In Industrie- wie in Entwicklungsländern wurde zunehmend deutlich, dass beispielsweise die technische Ausstattung einer Umweltbehörde oder die Qualität einer Umweltvorschrift allein bei weitem nicht über umweltpolitische Erfolge entscheiden, sondern vielmehr der politisch-institutionelle Handlungskontext. Hierzu gehören die Kooperationsfähigkeit und -möglichkeiten verschiedener Akteure, der Integrationsgrad verschiedener Politikbereiche sowie Ansätze zu strategischer Politiksteuerung. Auch außerhalb des Umweltbereichs wurde die Bedeutung institutioneller Strukturen deutlich. Als beispielhaft kann die Armutsbekämpfung gelten. Im Einklang mit dem Weltentwicklungsbericht der Weltbank 2000/2001 *Attacking Poverty* stellt die Bundesregierung die Bedeutung der Definition von Armut heraus: Danach umfasst Armut neben der Einkommensdimension u. a. auch einen Mangel an Partizipation sowie eine stark erhöhte Risikobelastung. Dementsprechend werden die Verbesserung wirtschaftlicher Möglichkeiten (*opportunity*), politischer Machtpositionen (*Empowerment*) sowie sozialer Sicherungssysteme (*security*) als wesentliche Stoßrichtung nachhaltiger Armutsbekämpfung gefordert - alles also institutionelle Spielregeln für den Zugang zu Ressourcen (BMZ 2001). Im Bereich der Umweltpolitik wurde im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung von Institutionalisierungsprozessen Ende der 90er Jahre vom DAC unter maßgeblicher deutscher Beteiligung das Konzept des *Capacity Development in Environment* (OECD 1997a) und in Deutschland der Ansatz der „Institutionenentwicklung im Umweltbereich“ entwickelt. Wesentliche Elemente sind:

- die Stärkung der Handlungskompetenz der gesamten Bandbreite umweltrelevanter Akteure einschließlich NRO und Verbänden,
- die Förderung von Kooperation und die
- Unterstützung langfristiger Politikprozesse.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Der aus den obigen Überlegungen abgeleitete Schwerpunkt auf Institutionenförderung wird zunehmend von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aufgegriffen: angefangen mit den Vorhaben der politischen Stiftungen zum Aufbau pluralistischer Gesellschaftsstrukturen über die Förderung von Trägerstrukturen u. a. durch GTZ und DSE bis hin zu den neueren Bemühungen zur Unterstützung entwicklungsbedeutsamer Rahmenbedingungen, die sich jetzt auch in der Organisationsstruktur des BMZ niederschlagen (z. B. in einer eigenen Arbeitseinheit für Menschenrechts- und Demokratieförderung).

Seit Mitte der 80er Jahre förderte die deutsche Technische Zusammenarbeit systematisch Umweltinstitutionen. In der Anfangsphase stand die Träger- und Verwaltungsförderung im Mittelpunkt. Die als institutionelle *late-comers* entstehenden Umweltministerien und -behörden in den Entwicklungsländern sollten als Akteure der Umweltpolitik gestärkt werden. Dabei ging es vor allem um die Bereitstellung der technischen Infrastruktur und um die fachliche Beratung und Ausbildung. Bei diesem Ansatz wurde jedoch zunehmend deutlich, dass erfolgreiche Problemlösung im Umwelt- und Ressourcenbereich komplexe institutionelle Arrangements erfordern, die weit über die Möglichkeiten einzelner Organisationen, z. B. eines Umweltministeriums, hinausgehen. An die Stelle einer nach innen gerichteten „Trägerförderung“ mussten daher Ansätze treten, welche die unterschiedlichen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, vor allem auch die Verursacher von Umweltproblemen und die davon betroffenen Menschen einbeziehen und vernetzen. Für neue Akteure mussten dabei u. a. neue Produkte und Vermarktungsansätze entwickelt werden. So mussten bei der Einbeziehung wirtschaftlicher Akteure (insbesondere KMU) Umweltmanagementansätze entwickelt werden, die auch betriebswirtschaftliche Vorteile bieten. Kurz: Der im Umweltbereich herrschende Pluralismus musste sich auch in den Projekten widerspiegeln. Zugleich mussten institutionelle Fragen

wie die umweltpolitischen Rahmenbedingungen, Strategien und Lenkungsinstrumente stärker betont werden.

Im Jahre 1999 untersuchte die GTZ vor diesem Hintergrund die Entwicklung des Designs von Umweltprojekten in den letzten 15 Jahren auf der Grundlage von Projektangeboten und Projektfortschrittskontrollen. Danach hat sich die Technische Zusammenarbeit im Umweltbereich erheblich weiterentwickelt. Zahlreiche Projekte demonstrieren einen graduellen Übergang von der reinen Trägerförderung hin zur Institutionenentwicklung. Ein systemisches Verständnis von *Capacity Development* (siehe oben) sowie Ansätze in Richtung strategischer sektorübergreifender umweltpolitischer Regelungsmuster sind jedoch im Projektdesign erst in jüngster Zeit in Einzelfällen erkennbar.

Derzeit laufen in der GTZ wichtige Arbeiten zur konzeptionellen Verankerung der beschriebenen prozessorientierten Umweltinstitutionenentwicklung mit der Zielsetzung einer breiten Fortentwicklung der Leistungen der Technische Zusammenarbeit. Hierzu wurde im Oktober 2001 ein erster Entwurf einer Fachlichen Leitlinie „Umweltpolitik und Institutionenentwicklung“ vorgelegt.

Erfolge

Das herausragende Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Prozessgestaltung und Umweltinstitutionenentwicklung zeigt sich - gerade im Vergleich mit anderen Geberorganisationen - weniger im Bereich der praktischen Projektgestaltung, als vielmehr in der institutionellen Verankerung entsprechender Entwicklungskapazitäten in der Technischen Zusammenarbeit. Dies betrifft wichtige Elemente einer prozessorientierten institutionenbezogenen Umweltpolitik wie Umweltkommunikation und Umweltmediation, ökonomische umweltpolitische Instrumente, Umweltindikatorenentwicklung, Unterstützung von Strategieprozessen sowie Beratung bei der Umweltgesetzgebung aber auch Ressourcenmanagement über Selbsthilfansätze, Unterstützung der umweltorientierten Unternehmensfüh-

rung in Entwicklungsländern sowie die Vorhaben zur Unterstützung bei der Umsetzung von Umweltkonventionen.

Neue Konzepte zur Armutsbekämpfung und zur Unterstützung von Strategieprozessen für Nachhaltigkeit auch auf nationaler Ebene sind in jüngerer Zeit vom OECD-DAC unter maßgeblicher deutscher Beteiligung entwickelt worden. Im Bereich der Strategieentwicklung zur Armutsminderung, zu den internationalen Umweltkonventionen und zur Nachhaltigkeit hat die Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile die institutionellen Grundlagen für einen systematischen Ausbau dieses Beratungsfeldes geschaffen.

Herausforderungen

Herausforderungen für die deutsche Technische Zusammenarbeit bestehen insbesondere darin, den Beratungsansatz des *Capacity Development* in die Breite zu tragen. So arbeitete beispielsweise die oben erwähnte Untersuchung der Entwicklung des GTZ-Projektdesigns im Umweltbereich als besonderen Schwachpunkte heraus, dass Prozessgestaltung, Interaktionsmechanismen und die Diversifizierung der Partnerstruktur zwar zunehmen, trotz allem aber das Gros der Projekte zu weiten Teilen „technisch“ im Sinne einer tendenziell naturwissenschaftlich-technischen Beratung und Verwaltungsförderung bleibt. Zudem sind viele Projekte bis heute noch unzulänglich in die institutionelle Landschaft des Partnerlandes integriert. Kapazitätsentwicklung nach Definition des DAC bezieht sich auch auf den Aufbau von Strukturen im Partnerland, in das sich die Unterstützungsbeiträge verschiedener Geber integrieren können.

Eine zweite - und vielleicht schwierigere - Herausforderung der Institutionenentwicklung besteht darin, dass nicht die Förderung eines einzelnen Trägers, sondern das Agieren in einem breiten Akteursgeflecht im Mittelpunkt steht. Dabei kommt es auf die Überwindung von politischem Widerstand ebenso an wie auf die Bildung strategischer Allianzen, auf die Nutzung oder Schaffung eines günstigen situativen Kontextes und auf einen Interessenausgleich zwi-

schen Gewinnern und Verlierern umweltpolitischer Maßnahmen. Hier begibt sich die Technische Zusammenarbeit in hochpolitische Gefilde, in denen sie traditionell nicht zu Hause ist und vor verschiedene Dilemmata geführt wird. Sie sollte dabei beispielsweise neutral bleiben und Prozesskompetenz z. B. zur Konfliktlösung, zur Analyse von Akteurskonstellationen oder zu Verhandlungstechniken vermitteln. Andererseits soll sie politische Themen aufgreifen und hierüber auch mit für die Technische Zusammenarbeit eher unüblichen Akteuren wie NRO in den Dialog treten dürfen. Die Herausforderungen gleichen denen, wie sie in Kapitel 3.7 für den ebenfalls eng mit gesellschaftlich-politischen Prozessen verknüpften Bereich der Partizipation ausgeführt werden.

Die Entwicklung und Umsetzung „projektauglicher“ Aktivitäten in diesem Geflecht kann mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein. Schon das klassische Vorgehen der Antragsprüfung (Prüfungsmission mit anschließendem Planungsworkshop) erweist sich als ungeeignet. Mehr Erfolg versprechen komplexere, sektorübergreifende Projektstrukturen und flexiblere, kontextorientierte Projektentwicklungsverfahren. Die starke Vernetzung mit gesamtgesellschaftlichen Prozessen wie Demokratisierung macht eine Abgrenzung im Rahmen der Projektdefinition besonders schwierig. Zudem müssen für „neue“ Akteure, z. B. Privatwirtschaft oder Wirtschaftsministerien, neue Argumentationslinien, Kooperationsmechanismen und konzeptionelle Ansätze entwickelt und umgesetzt werden.

Bewertung

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat bei der Weiterentwicklung von Ansätzen in Richtung institutioneller Förderung und Prozessorientierung insbesondere auf konzeptioneller Ebene erhebliche Leistungen vollbracht. Dazu zählt auch die generelle Weiterentwicklung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf „politischere“ Ansätze, die Dialoge über demokratische Strukturen in Partnerländern und deren gezielte Förderung bewusst einschließen. Auch Schwerpunkte im Be-

reich Partizipation und Kooperation mit gesellschaftlichen Akteursgeflechten sind von erheblicher Relevanz für neue Ansätze der Institutionenentwicklung im Umweltbereich.

Mittlerweile bestehen jedoch gute institutionelle Voraussetzungen, ein stärker prozessorientiertes, partizipatives und integratives Verständnis nationaler strategischer Steuerung von Nachhaltigkeitspolitik weltweit zu befördern. Inwieweit sich diese Zielsetzungen in die Praxis umsetzen lassen, wird vor allem auch davon abhängen, inwieweit es gelingt, sektorübergreifende Kooperation und Vernetzung unterschiedlicher, in diesem Bereich aktiver Geber voranzutreiben.

Die breite Verankerung prozessorientierter und integrativer Ansätze in der Projektlandschaft deutscher Entwicklungszusammenarbeit bleibt weiterhin eine Herausforderung deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Dies steht jedoch im Einklang mit den Erfahrungen praktisch aller Geberorganisationen, die die OECD mit der Schlussfolgerung zusammenfasst, dass „bis vor kurzem Institutionenentwicklung bei Gebern nicht sehr populär war“ (OECD 1997).

4.7 Nachhaltige Entwicklung für die Menschen durch die Menschen: Die Förderung von Partizipation

Partizipation ist ein zentrales Element der Umsetzung einer Politik der Nachhaltigkeit im Allgemeinen und der Agenda 21 im Besonderen. Die in der Agenda 21 angestrebten Veränderungen in Richtung einer zukunftsfähigen Weltgemeinschaft erfordern einen umfassenden Wandel beispielsweise im Bereich der Konsumgewohnheiten, der Produktionsmuster und der für Armut und Ungleichheit verantwortlichen sozialen und wirtschaftlichen Strukturen. Derart tiefgreifende Veränderungen können nicht allein auf staatlicher Ebene - weder von der internationalen Staatengemeinschaft noch von einem einzelnen Staat - vollzogen werden. Vielmehr ist eine Politik der Nachhaltigkeit essentiell auf die ebenso freiwillige wie engagierte Mitwirkung einer großen Anzahl unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure - von Verbänden bis zu

Staat und Kommunen, von der Wirtschaft bis zu Verbraucherinnen und Verbrauchern, von Bürgerorganisationen bis zu Gewerkschaften - angewiesen. Es gehört zu den Grunderfahrungen in demokratischen Systemen, dass Verantwortungsübernahme nur dort zu erwarten ist, wo auch Freiräume zum Handeln, Gestalten und Mitentscheiden eröffnet werden. Einfacher formuliert: Nur wer an einer Zielformulierung mitgewirkt und sie sich darüber zu eigen gemacht hat, wird sich engagiert für ihre Umsetzung einsetzen.

Diesem Grundgedanken trägt die Agenda 21 in vollem Umfang Rechnung. Zwar haben sich die **Regierungen** der beteiligten Staaten auf die Agenda 21 auf der Konferenz von Rio verständigt - und folgerichtig weist die Agenda 21 die Hauptverantwortung für die Umsetzung den Regierungen zu. Zugleich unterstreicht aber bereits die Präambel die Bedeutung einer „umfassenden Beteiligung der Öffentlichkeit und einer tatkräftigen Mithilfe der nichtstaatlichen Organisationen (NRO) und anderer Gruppen“ im Rahmen einer **globalen Partnerschaft** (Agenda 21).

Sehr viel deutlicher werden die Maxime von Partnerschaft und Partizipation in den nachfolgenden Einzelkapiteln der Agenda 21. In der Gesamtgliederung ist einer von vier Teilen der Agenda 21 der Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen - von Frauen, Kindern und Jugendlichen über indigene Bevölkerungsgruppen, NRO, Kommunen, Gewerkschaften, Wirtschaft und Wissenschaft bis hin zu Bauern - gewidmet. Die Präambel des dritten Teils prägt den Begriff der „echten gesellschaftlichen Partnerschaft“. Unter „echter“ Partizipation wird vor allem die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung verstanden. Daneben definiert die Präambel neue Beteiligungsverfahren, Informationszugang und Gerechtigkeit der Beteiligung (d. h. gleiche Beteiligungsmöglichkeiten für alle Bevölkerungsgruppen) als wichtige Elemente dieses breiten Ansatzes von Partizipation.

In dieser Ausrichtung kommt der Partizipation vor allem eine nutzenorientierte Funktion zu: Staat und Kommunen setzen Kooperations-

strategien ein, weil sie übergeordnete Politikziele wie Nachhaltigkeit und globale Zukunftssicherung allein nicht umsetzen können und nicht in der Lage sind, das für Prozesse der Nachhaltigkeit typische Zusammenwirken interagierender *Stakeholder* mit ihrem klassischen Steuerungsinstrumentarium zu erzwingen. Wahrnehmungs- und Handlungsstrukturen politischer Systeme sind auf Problemreduktion, Teillösungen und kurzfristige Erfolge ausgerichtet und haben schon von daher Probleme, komplexen Herausforderungen wie der Nachhaltigkeit gerecht zu werden.

Daneben verweist das Postulat der „echten gesellschaftlichen Partnerschaft“ aber auf übergreifende Notwendigkeiten der demokratischen, gesellschaftlichen Entwicklung insgesamt. Seit einiger Zeit wird die These vom „Staatsversagen“ diskutiert, die - im Bereich der Umweltpolitik - insbesondere von Jänicke (1988) geprägt wurde. Danach wird das Vertrauen von Bürgern und gesellschaftlichen Akteuren in die Handlungskompetenz des Staates erheblich erodiert, da dieser offensichtlich nicht fähig ist, wesentliche Herausforderungen wie Umweltverschmutzung und Ressourcenverknappung, Ungleichverteilung von Wachstumserfolgen und Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen umfassend zu lösen. Wie in jüngster Zeit erneut im Zusammenhang mit der Globalisierungsdebatte wird die generell schrumpfende Handlungskompetenz von Nationalstaaten im komplexen Geflecht unterschiedlichster globaler, nationaler und lokaler Akteure zunehmend thematisiert (Beck 2000). Diese Diagnose legt Veränderungen staatlicher Handlungsformen, ja letztlich die Neudefinition der Rolle des Staates, nahe. Danach sollte der Staat, bisher Hauptverantwortlicher für zentrale Politikbereiche und exklusiver Hüter des Allgemeinwohls, zu einem Akteur unter vielen werden. Das Schlagwort des **Kooperativen Staates** steht in diesem Zusammenhang. Dem Staat kommt danach vor allem die Aufgabe der Rahmensetzung und Verfahrensorganisation zu, der Förderung und Strukturierung von Kommunikations- und Kooperationsprozessen. Staatliches Handeln darf sich dagegen nicht in Letztentscheidungen in einer Vielzahl kleiner Einzelvorgänge, auf die die Tagespolitik häufig reduziert ist, erschöpfen

(Eberhardt 1998). In diesen Zusammenhängen erhalten die partizipativen Aspekte einer Politik der Nachhaltigkeit also eine breite gesellschafts- und politikverändernde Dimension - in Entwicklungs- und Industrieländern gleichermaßen. Diese Veränderungsprozesse haben enge Bezüge zu den Diskussionen um eine *Global Governance* als Reaktion auf die Unzulänglichkeiten traditioneller Steuerungssysteme. Nach dem Verständnis des BMZ geht es dabei vor allem um ein Netzwerk funktionsfähiger Strukturen der multilateralen Kooperation, von Allianzen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure sowie von wirksamen Institutionen, Regeln, Kontroll- und Steuerungsmechanismen.

In der Entwicklungszusammenarbeit stand anfangs vor allem der nutzenorientierte Aspekt der Partizipation im Vordergrund. Primäre Zielgruppenbeteiligung wurde in der deutschen Technische Zusammenarbeit bereits 1986 zu einem von fünf Qualitätskriterien erhoben (GTZ 1998), weil bisherige Erfahrungen zeigten, dass Verantwortungsübernahme und Projekterfolg nur bei Einsatz von Beteiligungsstrategien erreichbar waren. In den letzten Jahren wurde dieser Ansatz aber zu Bestrebungen ausgeweitet, Menschen aktiv und maßgeblich an allen Entscheidungen zu beteiligen, die ihr Leben beeinflussen. Dieser stark in gesellschaftliche und politische Bedingungen des Partnerlandes hineinreichende Ansatz entspricht einem „politischen“ Verständnis von Partizipation. Dieses wiederum steht in engem Zusammenhang mit aktuellen Neuorientierungen der Entwicklungspolitik in Deutschland, aber auch in vielen anderen Staaten der OECD, zu deren Hauptzielen beispielsweise die Förderung struktureller Reformen und der Demokratieentwicklung in den Partnerländern zählen.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Ganz im Einklang mit den dargelegten Zusammenhängen sind Partizipation und Entwicklung der Zivilgesellschaft als wesentliche Grundsätze der deutschen Entwicklungszusammenarbeit - gerade auch im Hinblick auf die spezifischen Herausforderungen durch die Nachhaltigkeit -

etabliert. Der jüngste Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung (BMZ 2001) gibt Auskunft über die wichtigsten Dimensionen und Zielsetzungen dieser Politik. Danach soll eine Entwicklungspartnerschaft zwischen gleichberechtigten Partnern als übergreifendes Gestaltungsprinzip verwirklicht werden. Der Partnerschaftsgedanke umfasst dabei nicht nur die Zusammenarbeit von Staat zu Staat, sondern auch die Zusammenarbeit der Regierungen mit den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräften in den Partnerländern und bei uns.

Die Bundesregierung stellt sich mit diesen Grundsätzen bewusst in den Zusammenhang der internationalen Dialoge zur globalen Zukunftssicherung und versteht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit als Baustein einer globalen Struktur- und Friedenspolitik. Von besonderer Bedeutung ist hierbei das entwicklungspolitische Programmpapier der OECD *Shaping the 21st Century* (OECD 1996). Dort wird ein neues Partnerschaftsmodell als wesentliche Neuerung gegenüber früheren Konzepten herausgestellt: „Im Kontext einer Partnerschaft möchte Entwicklungszusammenarbeit nicht die Dinge für Entwicklungsländer und ihre Bevölkerungen erreichen, sondern mit ihnen gemeinsam. Es muss als eine gemeinschaftliche Aufgabe angesehen werden, sie bei der Verbesserung ihrer Kapazitäten zu unterstützen, die Dinge selbst zu erledigen.“ Hiermit tritt das Prinzip der Eigenverantwortung (*Ownership*) in engen Bezug zu Partizipationskonzepten. Auf internationaler Ebene weiterhin bedeutsam ist die OECD/DAC-Richtlinie *On Participatory Development and Good Governance* (OECD 1995). Dort wird u. a. der Prozesscharakter einer partizipativen Entwicklung herausgestellt (siehe unten).

Einen wichtigen Beitrag zur Verankerung von Entwicklungspartnerschaft und Partizipation als sektorübergreifendes Gestaltungsprinzip der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf konzeptioneller Ebene liefert das Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit (BMZ 1999). Dieses nimmt bewusst Bezug auf die OECD/DAC-Arbeiten und lehnt sich insbesondere an das Prozesskonzept an. Es befasst sich in erster Linie mit der partizipativen Ges-

taltung der Entwicklungszusammenarbeit, begreift Partizipation aber auch als eigenständiges Ziel der Entwicklungszusammenarbeit. Das Konzept stellt die herausragende Bedeutung von Partizipation, Zielgruppenorientierung, Zielkonsens und *Ownership* für Erfolg und Nachhaltigkeit von Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit heraus, die auch in vielen anderen Untersuchungen belegt wurde. Hinsichtlich der Umsetzungserfahrungen werden positive Projekterfahrungen ebenso dokumentiert wie Umsetzungsprobleme (siehe unten). Das Konzept liefert ein hilfreiches Definitionsraster für Partizipation, das von Information und Konsultation über Mitwirkung, Mitentscheidung bis hin zu Eigenverantwortung und Selbstbestimmung reicht.

Erfolge

Zielgruppenbeteiligung ist - wie oben erwähnt - seit längerer Zeit als Grundprinzip deutscher Entwicklungszusammenarbeit verankert. Besonders stark war die deutsche Entwicklungszusammenarbeit - gerade im Vergleich mit anderen großen Gebern - in der methodischen Entwicklung partizipativer Projektplanungs- und -steuerungsverfahren. Einen wichtigen Meilenstein stellt in dieser Hinsicht die Zielorientierte Projektplanung (ZOPP) dar, die - von der GTZ entwickelt - weit über die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hinaus bekannt geworden ist und als methodisch ausgearbeitetes partizipatives Verfahren viele Nachahmungen und Weiterentwicklungen gefunden hat. Diskursive Beteiligungsmethodiken und -verfahren wie METAPLAN und Zukunftskonferenzen oder daraus abgeleiteter anderer Verfahrenselemente wurden in Deutschland entwickelt und fanden breiten Eingang in die gängige Praxis nicht nur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Als nicht nur in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erfolgreiches, aber auch in dieser breit angewandtes, Beispiel partizipativer Planungs- und Evaluierungsmethoden kann das *Participatory Rural Appraisal* (PRA) - einschließlich einer auf urbane Verhältnisse übertragenen Variante - herausgestellt werden (siehe Kasten).

Participatory (Rural) Appraisal

Unter der Vielzahl sogenannter partizipativer Methoden ist der *Participatory (Rural) Appraisal* die bekannteste und am häufigsten angewandte. Sie wurde in den 80er Jahren vor allem in Indien, Ghana und Kenia entwickelt und ist seitdem laufend ergänzt und verfeinert worden.

Der PRA-Ansatz fasst formale und analytische Methoden zusammen, die hauptsächlich für die Projektplanung angewandt werden können, sich aber auch in erweiterter Form für Monitoring- und Evaluierungszwecke eignen. Es gibt unter der Abkürzung PRA unzählige, oft nur in Einzelaspekten voneinander abweichende, Methodensets. Sie werden so zusammengestellt, dass z. B. die Bewohner/innen eines Dorfes, aber auch eines Stadtviertels oder regionale Angehörige einer Berufsgruppe oder Kaste, damit ihre eigene Lebenssituation beschreiben und - bei sorgfältiger Anwendung - ihren eigenen Entwicklungsprozess planen und steuern können. Drei herausragende Merkmale aller PRA-Varianten sind:

- die Möglichkeiten der Zielgruppen, sich aktiv an der Analyse zu beteiligen und ihre Sicht der Dinge einzubringen,
- die Betonung vor allem visueller Elemente der Kommunikation und
- die Versetzung des normalerweise stark bestimmenden Experten oder der Expertin in eine rein unterstützende (moderierende), möglichst auch lernende, Rolle.

Das sektorale Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit unterstreicht die Fortschritte gerade im Hinblick auf die Projektdurchführung, stellt dem jedoch eine in der Regel noch nicht ausreichende Beteiligung der Zielgruppen an der Projektidentifizierung und -planung gegenüber (siehe unten). Gerade dieser Bereich hat sich jedoch als entscheidender Faktor für den Erfolg von Projekten herausgestellt. Trotz diesem generell festzustellenden Ungleichgewicht darf nicht verkannt werden, dass es in der Projektgeschichte deutscher Technischer Zusammenarbeit auch verschiedene Beispiele gibt, bei denen alle Projektphasen in hohem Maße beteiligungsorientiert abliefen. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung von Wassereinzugsgebieten im indischen Unionsstaat Maharashtra (siehe Kasten).

Herausforderungen

Das erwähnte Beispiel ZOPP stellt nicht nur ein Erfolgsmodell dar, sondern beleuchtet zugleich

Herausforderungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich partizipativer Strukturen. Insbesondere mit einer zunehmenden Routine mit dieser Methode wurde ZOPP häufig auf einen ZOPP-Workshop verkürzt, in dem dann auch Partizipation als Teilnahme von Vertretern der Zielgruppen an „dem“ Workshop missverstanden wurde - häufig noch verstärkt durch eine starre und ritualisierte Anwendung der im übrigen auch verbindlich vorgeschriebenen ZOPP-Verfahrenselemente (GTZ 1995). GTZ-interne Untersuchungen sehen ein vielleicht noch schwerwiegenderes Manko darin, dass die westlichen Managementstrategien entstammenden Grundsätze der rigiden planerischen Vorgabe mit anschließender kontrollierter Umsetzung oft nicht den unterschiedlichen kulturellen Vorstellungen zielorientierten Vorgehens gerecht wurden. Zudem entsprachen sie angesichts der strengen Trennung in Planungs- und Durchführungsphase auch nicht mehr weiterentwickelten Konzepten, die von einem eher iterativen Ineinandergreifen von Planung und Umsetzung ausgehen.

Management in Wassereinzugsgebieten in Maharashtra

Ausgangslage: Verschiedene Gebiete Indiens sind stark anfällig für Dürren. Hierzu zählen auch Regionen des Bundesstaates Maharashtra. Die traditionelle Regierungspolitik konzentriert sich bei der Dürrenbekämpfung zwar auch auf Wassereinzugsgebiete, stellt strategisch jedoch vor allem die Regulierung der Wassernutzung in den Vordergrund und bezieht lokale Gruppen zu wenig ein. Infolge unzulänglicher Erfolge dieser Politik bestehen in verschiedenen Dürreregionen erhebliche Verarmungs- und damit verbundene Abwanderungstendenzen.

Lösungsansätze: In einem vernetzten Programm wurden seit 1991 im Rahmen einer deutsch-indischen Kooperation verschiedene Projekte in 77 Wassereinzugsgebieten Maharashtras durchgeführt. In der Sangamnerregion wurden erfolgreiche Kooperationsnetze zwischen Selbsthilfegruppen, registrierten NRO, kommunalen Selbstverwaltungsstellen, lokalen Genossenschaften, Regierungsvertretungen, Wirtschaftsbetrieben und Bauern aufgebaut. Breit besetzte Komitees treffen gemeinsame Beschlüsse, deren Umsetzung in regelmäßigen Treffen evaluiert wird. Die ungewöhnliche Form der Kooperation gilt mittlerweile als Modell und soll in andere Gebiete und Bundesstaaten übertragen werden. Die Regierung hat einen gemeinsamen Fonds für Projekte eingerichtet.

Als Ergebnis der erfolgreichen Zusammenarbeit steigen die Verfügbarkeit von Trinkwasserressourcen und die landwirtschaftlichen Erträge. Durch damit verbundene Einkommensverbesserungen wird das lokale Gewerbe gestärkt. Dadurch hat sich der Abwanderungstrend umgekehrt.

Aus dieser Kritik heraus entstand 1994 das *Project Cycle Management* (PCM) als neuer Orientierungsrahmen für die Durchführung von deutschen Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit. Kerngedanke ist das Konzept der „rollenden Planung“, bei der ein Projekt oder Programm als sozialer Prozess verstanden wird, der auch während der Durchführung immer wieder planerischen Weiterentwicklungen unterliegt. Dieser Prozess verläuft nicht linear, sondern in Rückkopplungsschleifen, bei denen Fragen der Analyse, Planung und Entscheidung auf der Grundlage der gesammelten Erfahrungen wieder aufgenommen oder vertieft werden. ZOPP wird dabei nicht abgelöst, sondern als ein methodisches Element in diesen Gesamtrahmen gestellt.

Nach etwa sechs Jahren praktischer Erprobung werden verschiedene Probleme auch dieses Konzeptes deutlich. Eine im Jahre 2000 angeordnete Situationsanalyse macht deutlich, dass es bisher nicht gelungen ist, die größeren methodischen und verfahrensbezogenen Freiheiten, die PCM erlaubt, in die Praxis umzusetzen. Statt dessen zeichnet sich eine gewisse Beliebigkeit ab und es kann nicht davon gesprochen werden, dass PCM generell durchgängig angewandt wird.

Vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind Begriffe und Inhalte von PCM nicht einmal bekannt und seitens der Führungskräfte besteht kaum Kenntnis darüber, ob und in welcher Weise PCM tatsächlich eingesetzt wird. Zugleich brachte die Analyse auch das hinsichtlich partizipativer Strategien unbefriedigende Ergebnis, dass aus Sicht GTZ-externer Befragter ein modernes Beraterverständnis noch keine Selbstverständlichkeit sei, vielmehr häufig noch Fachexpertentum und „Besserwisser“-Attitüden vorherrschten. Gerade in den Köpfen vieler Berater seien partizipative Ansätze - aller politischer Schwerpunktsetzung und methodischer Entwicklung zum Trotz - noch nicht wirklich verankert (GTZ 2000). In Folge dieser Evaluierungen wird das PCM-Konzept derzeit überarbeitet.

Die ermittelten Defizite wirken sich auf die angestrebte breite Verwirklichung partizipativer Ansätze kontraproduktiv aus. Wie in den Grundsätzen von PCM, aber auch in anderen Konzepten wie dem Sektoralen Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit treffend herausgearbeitet, basieren fortschrittliche Ansätze einer partizipativen Entwicklungszusammenarbeit vor allem auf einem Prozessver-

ständnis von Planung, Durchführung und Evaluierung. So sollte der gesamte Projektzyklus durch partizipative Ansätze geprägt sein. Beispielsweise müssen anfänglich mit den Zielgruppen vereinbarte Projektziele im Projektverlauf von diesen hinterfragt werden können, wenn der Projektfortschritt in einzelnen Bereichen nicht den gewünschten Verlauf nimmt. Partizipative Zielgruppenanalysen in der Planungsphase können den hierfür üblichen Zeitrahmen sprengen und ein unterschiedliches kulturelles Verständnis offenlegen, das im gesamten Projektverlauf immer wieder Phasen der kritischen Reflexion erzwingt. Genau dieses prozesshafte Verständnis fällt aber - wie am Beispiel PCM bereits erläutert - in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit besonders schwer. Von einer die Flexibilität verstärkenden „offenen Orientierungsphase“ wurde beispielsweise 1998 nur in vier Prozent aller GTZ-Projekte Gebrauch gemacht (GTZ 1998). Das erwähnte BMZ Konzept stellt fest: Die punktuelle Anwendung standardisierter partizipativer Methoden steht vielfach zu sehr im Vordergrund partizipativer Ansätze. Partizipative Methoden müssen stets in eine partizipative Gesamtstrategie des Projekts eingebettet werden. Weiterhin verlangt ein prozesshaftes Verständnis von Partizipation erhebliche Flexibilität im Projektzyklus, die die bestehenden formalen Ablaufphasen oft nicht erlauben.

Das beschriebene Problem deutet auf strukturelle Defizite der Entwicklungszusammenarbeit überhaupt, die keineswegs nur für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gelten. Für die Planungsphase eines Projektes wurde dies als „**Planungsdilemma**“ beschrieben (GTZ 2001). Verkürzt besteht dieses darin, dass Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit in der Regel auf Vereinbarungen auf Regierungsebene zurückgehen. Meist definiert sich dabei ein häufig staatlicher Antragsteller als zentraler Beratungskunde für das gesamte Vorhaben und richtet sein Interesse auf vermutete, in der Bundesrepublik vorhandene Expertise zur Lösung eines Problems. Wenn es nicht bereits während der Projektvorbereitung gelingt, diese Konstellation zu hinterfragen, desto geringer ist die Chance, dies im weiteren Projektverlauf zu tun. Denn erfahrungsgemäß nehmen die Freiheitsgrade zur

Gestaltung des Projektdesign insbesondere zur Änderung der Partnerstruktur im Laufe der Konkretisierung von Verabredungen stetig ab. Damit ist die erste Planungsphase als *quality at entry* zu sehen. Weiterer erschwerender Faktor in diesem Zusammenhang ist die oft zu beobachtende Zurückhaltung des nachfragenden Partnerlandes, externe Fachkräfte in das häufig sensible *Setting* von Akteuren eingreifen zu lassen. Auch können nichtstaatliche Akteure im Partnerland die auf einer Regierungsvereinbarung beruhende Beratung gerade in undemokratischeren Systemen in ihrer Legitimation hinterfragen. Diese Probleme werden in einigen Ländergruppen weiter dadurch erschwert, dass dort die in engem Zusammenhang mit Partizipationsstrategien stehende *Ownership* generell auf geringes Interesse stößt, sondern allein die fachliche Beratungskompetenz oder sogar nur der Zugang zu Mitteln im Vordergrund stehen (GTZ 2000).

Im Zusammenhang mit den erwähnten Umsetzungsproblemen des PCM-Ansatzes wurde bereits die Bedeutung der **Qualifizierung** der Mitarbeiter/innen in beteiligten deutschen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit gerade bei komplexeren und wenig schematisierbaren konzeptionellen Ansätzen deutlich. Das sektorale Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit stellt fest, dass Fortbildung und Motivation der Mitarbeiter/innen in den deutschen Organisationen wie auch bei den Organisationen des Partnerlandes häufig unzulänglich waren. Aber Fortbildungsangebote der GTZ beispielsweise zu Partizipations- und Prozesskompetenzen nehmen stark zu.

Das sektorale Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit unterstreicht, dass eine breite gesellschaftliche Teilhabe am Entwicklungsprozess nicht allein durch partizipative Projektgestaltung zu erreichen ist, sondern vielmehr einen breiten Demokratisierungsprozess des gesellschaftlichen Umfeldes erfordert. Dies machte bereits das angesprochene „Planungsdilemma“ deutlich. Die partizipative Gestaltung der Zusammenarbeit setzt voraus, dass die Partner auf allen Ebenen zum Dialog und zur Kommunikation bereit und in der Lage sind. Sie müssen außerdem willens sein, auch

Macht abzugeben. Das bedeutet, dass bestimmte Mindestvoraussetzungen für offene, gesellschaftliche Entscheidungsprozesse, für Privatinitiativen und Selbstorganisation sowie für eine Beteiligung am Wirtschaftsleben vorhanden sein müssen. Dieses „politische“ Grundverständnis von Partizipation steht im Einklang mit neuen Diskussionen auf internationaler Ebene, beispielsweise bei der OECD, in denen partizipative Entwicklung in enge konzeptionelle Nähe zur guten Regierungsführung (*good governance*) und zur Demokratisierung gestellt wird. So ist die Stärkung der Verhandlungsmacht von armen und marginalisierten Bevölkerungsteilen in institutionellen *Settings* (*Empowerment*) eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung.

Damit treten Beratungsfelder wie Aufbauunterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen (Menschenrechtsgruppen, Frauenverbände, Gewerkschaften, Berufsverbände, Verbraucherverbände, etc.), Kooperationsmanagement und Beteiligungsstrategien zunehmend in das Blickfeld der deutschen Entwicklungspolitik, wie dies u. a. das sektorale Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit verdeutlicht. Unterstützungen in Form von Rechtsberatung, Interessenartikulation, Allianzbildung und Konfliktlösung tragen dazu bei, die Einbeziehung solcher Organisationen im Sinne einer lebenden Demokratie zu fördern. Die GTZ hat beispielsweise über Projektkomponenten im Bereich Mediation (Mittlergestützte Konfliktlösung) hierzu praktische Beiträge geliefert. Insgesamt sind breite Umsetzungserfahrungen aber eher im Bereich des Engagements der deutschen entwicklungspolitischen NRO zu finden. Wie im Kapitel 3.8 erläutert, haben diese den erheblichen Vorteil des besseren und unmittelbaren Zugangs zu relevanten Bevölkerungsteilen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in Partnerländern. Die deutschen NRO werden bei dieser Arbeit aus Mitteln der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt.

Bewertung

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wird in ihrer **Programmatik** und politischen Gesamtausrichtung den u. a. in Rio begründeten

Herausforderungen einer „echten gesellschaftlichen Partnerschaft“ zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung weitgehend gerecht. Dies veranschaulicht der 11. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, mehr und spezifischer aber noch das sektorale Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit, das ein prozesshaftes Verständnis von Partizipation begründet und dieses als sektorübergreifendes Gestaltungsprinzip der deutschen Entwicklungszusammenarbeit definiert. Auch die übergreifende Politikgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit erfolgt in Deutschland zunehmend ebenfalls im Rahmen dialogorientierter Prozesse. Ein Beispiel hierfür liefert die Programmentwicklung zur Armutsbekämpfung. Insbesondere über den Arbeitskreis Armutsbekämpfung, in dem auch verschiedene deutsche NRO vertreten sind, hat sich das BMZ frühzeitig um die Mitwirkung gesellschaftlicher Gruppen bei der Entwicklung des Aktionsprogramms zur Armutsbekämpfung bemüht und setzt diesen Dialog in der Weiterentwicklung sowie Implementierung des Aktionsprogramms fort. Ein anderes Beispiel ist die langjährige Zusammenarbeit mit der internationalen NRO *Transparency International* gerade bei einem so sensiblen Thema wie der Korruptionsbekämpfung im Zusammenhang mit Demokratieentwicklung und *Good Governance*. Allerdings bedingen die unterschiedlichen gesellschaftlich-politischen Einbindungen der staatlichen und der nichtstaatlichen deutschen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor auch noch Berührungspunkte und Verständigungsdefizite.

Bei der **konzeptionellen Entwicklung** von Ansätzen partizipativer Entwicklungszusammenarbeit hatte Deutschland - zusammen mit einigen anderen Ländern - bis vor kurzem weltweit eine Pionierstellung. Inzwischen hat die Diskussion allerdings eine - durchaus erwünschte - Breite erreicht, in der Deutschland nicht mehr eine besonders herausragende Stellung zukommt. Nicht zu übersehen ist auch, dass in der internen Diskussion in deutschen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit Partizipation gegenüber anderen aktuellen Themen ein wenig in den Hintergrund geraten ist. Das *mainstreaming* spielt sich damit eher stiller in der Praxis ab (GTZ 1998).

Auf der **Projekt- und Durchführungsebene** hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zweifellos beachtliche Ansätze für innovative, partizipative Formen der Kooperation entwickelt. Eine besondere Stärke liegt in methodischen Entwicklungen einer dialoggestützten Projektplanung und -durchführung, die zum Teil breit eingesetzt werden und auch weit über die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hinaus Einfluss ausübten.

Trotz dieser Fortschritte bestehen weitere Herausforderungen. Eine Studie der OECD zu partizipativer Entwicklung und guter Regierungsführung, in der Dokumente verschiedener bilateraler Geber vergleichend bewertet wurden, macht deutlich, dass diese Weiterentwicklungsnotwendigkeiten viele bilaterale Geber gleichermaßen betreffen. Zusammengefasst besteht die Herausforderung darin, partizipative Strategien als übergreifendes Handlungsprinzip sowohl auf Seiten der Geberorganisationen als auch der Partnerländer breiter zu verankern. Gerade die Hinterfragung des konventionellen Projektbegriffs, die verstärkte Konzentration auf politische Prozesse, die Unterordnung von Routinen und Verwaltungsstrukturen und der ergebnisoffene Prozessansatz generell sind Aufgaben, mit denen sich viele Geber trotz erster ermutigender Ansätze in gleicher Weise schwer tun.

Erfreulich ist, dass - auch in Verbindung mit der Herausforderung der partizipativen Entwicklungszusammenarbeit - Hinterfragungen des konventionellen Projektes als Mittelpunkt staatlicher Intervention auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit lauter werden. Der 11. Entwicklungspolitische Bericht hat die Debatte deutlich in Richtung globaler Struktur- und Friedenspolitik, politischerer Entwicklungszusammenarbeit, Institutionenförderung und *Ownership* verschoben. Die OECD diagnostiziert im Hinblick auf diese Schwerpunkte sogar einen „Wendepunkt“ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (OECD 2001).

Die verstärkte Berücksichtigung politischer Prozesse und des gesellschaftlich-politischen Umfeldes im Partnerland sowie das Aufbrechen von Kooperationsstrukturen, die sich vorwie-

gend an eine Partnerorganisation wendet, findet in der deutschen Projektpolitik eher „im Stillen“ durch viele neue Kooperationsansätze statt, z. B. denen zur Institutionenentwicklung im Umweltbereich. Auch bedingen neue planerische Instrumente wie die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (PRSP) und die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien (NSSD) ein verändertes Geber-Partner-Verhältnis, gerade im Hinblick auf *Ownership* und koordinierte Einbeziehung verschiedener Politiksektoren im Partnerland.

4.8 Gender und nachhaltige Entwicklung

Die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro setzte die Verknüpfung von Nachhaltigkeit und Genderfragen erstmals international auf die politische Agenda. Dabei wurde auch deutlich, dass eine nachhaltige Entwicklung die Berücksichtigung der unterschiedlichen Perspektiven von Männern und Frauen zwingend erfordert, da Männer und Frauen in unterschiedlichem Maße sowohl Opfer als auch Täter von Umweltzerstörung sind, Frauen aber meist an den Entscheidungsprozessen nicht angemessen beteiligt sind. Die verstärkte Teilhabe von Frauen an Entscheidungen mit Relevanz für das Thema Nachhaltigkeit ist daher von besonderer Bedeutung. In den Ländern des Südens haben Frauen in besonderem Maße Handlungskompetenz und innovative Kraft bewiesen. So sind in vielen Ländern Frauen traditionell verantwortlich für die Landwirtschaft und die landwirtschaftliche Produktion. Über Generationen haben sie ein tiefes Wissen über Bodenqualität und Bodenfruchtbarkeit erlangt. Gerade dort, wo durch Übernutzung die Fruchtbarkeit des Bodens sinkt, gibt es zahlreiche Initiativen von Frauen zur gegenseitigen Unterstützung und zum Wissensaustausch in Netzwerken und Kooperativen.

Auch im Bereich des Schutzes der biologischen Vielfalt kommt Frauen gerade in Entwicklungsländern eine besondere Rolle zu. Als traditionell

Zuständige für die Nahrungsmittelbeschaffung und -zubereitung bewahren sie traditionelles Wissen über Pflanzen und Tiere und haben in aller Regel ein Verhältnis zur Natur, das auf Respekt und Erhaltung basiert und nicht auf maximale Nutzung ausgerichtet ist. Die Bedeutung von Genderfragen und nachhaltiger Entwicklung zeigt sich insbesondere in folgenden Handlungsfeldern:

Frauen und Männer haben aufgrund ihrer sozialen Stellung sowie traditioneller Erb- und Landbesitzregelungen unterschiedlichen Zugang zu und Kontrolle über natürliche Ressourcen und partizipieren in anderer Weise an Entscheidungen des Ressourcenmanagements. Am Beispiel der Benachteiligung von Frauen beim Zugang zu und der Kontrolle über Land lässt sich der Zusammenhang zwischen fehlender rechtlicher Absicherung, Armutrisiko und umweltgefährdender Ressourcennutzung verdeutlichen: Weltweit verfügen Frauen nur über ein Prozent des Landbesitzes. Trotzdem wird in vielen Ländern der größere Teil der landwirtschaftlichen Produktion von Frauen geleistet, die damit die Subsistenz ihrer Familien sichern. Das Eigentumsrecht und die Entscheidung über die Nutzung aus der landwirtschaftlichen Arbeit liegen jedoch oft bei männlichen Verwandten. Dadurch können Frauen zum Beispiel nur selten über Maßnahmen zur Erhaltung der Bodenqualität mitbestimmen. Auch wenn Frauen im staatlichen Rechtssystem einen eigenständigen Anspruch auf Land haben, können sie ihn häufig in traditionellen Rechtssystemen, in die sie auf dem Land meist eingebunden sind, nicht geltend machen.

Beratungsansätze in der landwirtschaftlichen Produktion neigten lange Zeit dazu, „Bauern“ generell als männlich zu definieren. Auch heute übersehen sie noch häufig die Arbeit der Frauen sowie deren Wissen und Rolle in der Landwirtschaft und beim Umweltschutz. Aufgrund der sozioökonomischen und kulturellen Beziehungen zwischen den Geschlechtern haben Frauen und Männer vor allem in Entwicklungsländern häufig unterschiedliches Wissen über biologische Vielfalt. Oft nutzen Frauen andere Ressourcen als Männer bzw. nutzen dieselben Ressourcen auf andere Weise. Ein typisches Bei-

spiel ist die Vermarktung von Bäumen und Waldprodukten. Während Frauen häufig Früchte, Medizinalpflanzen und Feuerholz zum unmittelbaren Verbrauch oder lokalen Markt sammeln, arbeiten Männer in der Holzproduktion. Frauen haben andere oder oftmals gar keine Zugangsmöglichkeiten und -rechte zu bestimmten Ressourcen, etwa zu Boden oder Meeresprodukten. Vorteile, die aus Erhaltung, nachhaltiger Nutzung und Verwendung genetischer Ressourcen entstehen, sind zwischen Männern und Frauen unterschiedlich verteilt und entsprechen nicht dem geleisteten Beitrag. Gleichzeitig ist auch der Einfluss von Frauen und Männern auf die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung auch beim Biodiversitätsmanagement sehr unterschiedlich. Erfahrungen und Fertigkeiten von Frauen werden dabei nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Eine erfolgreiche Umsetzung der UN-Konvention über den Schutz der biologischen Vielfalt (UNCBD) hängt daher von einer aktiven und gleichberechtigten Teilnahme aller Nutzer/innen der „Pflanzengenetik“ ab. Die UNCBD hebt die besondere Rolle der Frau für den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der biologischen Diversität hervor.

Da Frauen und Männer unterschiedliche Waldprodukte nutzen, können Nutzungsbeschränkungen durch Naturschutzvorhaben sehr unterschiedliche Auswirkungen auf sie haben. Häufig sind Frauen gerade für ein Subsistenzprodukt wie Brennholz zuständig, dessen Nutzung oft durchaus mit Umweltschutzziele vereinbar wäre, dessen Nutzungsverbot hingegen eine erhebliche zusätzliche Arbeitsbelastung für sie bedeutet (z. B. längere Sammelwege). Die Konsequenzen sind klar: Wenn die genderspezifischen Nutzungen und Wirkungen nicht schon bei der Planung von Schutzgebieten berücksichtigt werden, ist die Akzeptanz von Schutzgebieten gefährdet.

Auch die Effektivität der Abfallbeseitigung kann durch ein Verständnis für das Verhältnis zwischen den Geschlechtern gesteigert werden. Frauen sind häufig für Abfallbeseitigung zuständig und verbringen damit einen großen Teil ihrer Arbeitszeit. Vorhaben sollten dieser Tatsache Rechnung tragen, indem sie Frauen in Pla-

nung und Entscheidung einbeziehen und darauf achten, dass das Arbeitspensum der Frauen reduziert wird. Durch die Beachtung der Genderperspektive, steigt die Chance, dass Haushalte an Programmen zum Recycling und zur Abfallbeseitigung teilnehmen.

Frauen sind in den meisten Gesellschaften traditionell für das Management von Wasserressourcen zuständig. Die Erfahrung zeigt, dass sie häufig aus ihrem Verantwortungsbereich verdrängt werden, wenn Modernisierungen eingeführt werden. Umso wichtiger ist es, bei der Planung und Durchführung von Wasservorhaben Frauen aktiv einzubeziehen. Dabei bedarf es besonderer Anstrengungen, denn erfahrungsgemäß führen partizipative Methoden nicht automatisch dazu, dass die Interessen von Frauen repräsentiert werden. Frauen sollten auch nicht nur als Nutzerinnen von Wasser im Haushaltsbereich gesehen werden. Ihrer Rolle als Produzentinnen muss Rechnung getragen werden. Nicht zuletzt beansprucht die Beschaffung von Trinkwasser einen enormen Anteil des Zeitbudgets von Frauen.

Individuelle Transportmittel wie z. B. Fahrräder und Autos werden in Entwicklungsländern häufig allein von Männern genutzt. In manchen Kulturen gilt es als nicht schicklich, wenn Frauen sich dieser Mittel bedienen. Frauen in Entwicklungsländern sind deshalb verstärkt auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen. Öffentliche Verkehrsplanung wird jedoch zumeist von Männern betrieben, ist überwiegend am männlichen „Versorger“ ausgerichtet und ignoriert oft die Bedürfnisse erwerbstätiger bzw. im informellen Sektor tätiger Frauen. Dies führt zu ökonomischen Nachteilen für Frauen, aber auch für ihre Familien.

Frauen sind die wesentlichen Konsumentinnen von Energie im Haushalt - das bedeutet auch: Sie entscheiden darüber mit, welche Energieträger genutzt und wie viel Energie im Haushalt verbraucht wird. Die aus ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten so wünschenswerte Rationalisierung der Energieverwendung im industriellen Sektor führt zudem häufig zum Abbau von Arbeitsplätzen besonders auf unteren Arbeitsebenen, wo überproportional viele

Frauen beschäftigt sind. Programme zur Steigerung der Energieeffizienz müssen daher soziale Konsequenzen unter besonderer Berücksichtigung der Genderperspektive einbeziehen. Und es muss gefragt werden, ob Frauen und Männer gleichermaßen von den geplanten Neuerungen profitieren werden. Die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen an Entscheidungs- und Planungsprozessen von Energievorhaben muss daher sichergestellt werden.

Die Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 betonte den Genderansatz als Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche. Im Kapitel „Frauen und Umwelt“ des Pekinger Dokumentes wurde das extreme Ungleichgewicht zwischen Verantwortlichkeiten und Rechten der Frau kritisiert. Für eine stärkere Beteiligung von Frauen an den gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen im Bereich Umwelt und nachhaltiger Entwicklung wurden darum gezielte Forderungen aufgestellt:

- Einbeziehung von Frauen in umweltrelevante Planungs- und Entscheidungsprozesse;
- Beseitigung aller Faktoren, die Frauen an der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen hindern;
- Erhaltung von tradiertem Wissen und weiblichen Fähigkeiten im nachhaltigen Umgang mit biologischer Vielfalt;
- Anerkennung der Rechte und Verfügungskontrolle von Frauen über die von ihnen bewirtschafteten natürlichen Ressourcen;
- Erarbeitung nationaler Strategien und rechtlicher Normen zur Beteiligung von Frauen an Nutzungsgewinnen aus biologischer Vielfalt und zum Schutz ihrer Rechte.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist das Ziel der Gleichberechtigung der Geschlechter ein eigenständiger Grundsatz. Frauen und Männer sollen gleichberechtigt Einfluss auf

die Gestaltung von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit nehmen und gleichen Nutzen daraus ziehen. Die Förderung der Gleichberechtigung ist ein Qualitätsmerkmal und eine Querschnittsaufgabe, die in allen Aktivitäten berücksichtigt werden muss. Die deutsche bilaterale Zusammenarbeit ist den internationalen Ansätzen weitgehend gefolgt und versucht, die beiden zusammenhängenden Ziele des *Empowerment* von Frauen und die Verwirklichung ihrer Menschenrechte in die Praxis umzusetzen. Die auf der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 zugesagten Mittel über 40 Millionen Dollar wurden für Projekte der rechts- und sozialpolitischen Beratung unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Frauen eingesetzt. Ziel ist die Verwirklichung strategischer Interessen von Frauen und ein Machtausgleich zwischen den Geschlechtern: Dabei geht es um gleichberechtigten Zugang zu und Verfügungsrechte über Ressourcen wie Land, Kapital und Bildung, um politische Einflussnahme von Frauen und die Überwindung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Im Blickpunkt der Analyse und Aktion stehen dabei die sozialen Prozesse und Institutionen, die die Ungleichgewichte zwischen Frauen und Männern - zum Nachteil von Frauen - verursachen und aufrechterhalten.

Erfolge und Erfahrungen

Landrechte aus Gendersicht: Landrechtsfragen sind ein Thema mit politischem Zündstoff. Existierende Landrechte können sich negativ auf die Entwicklung eines Landes auswirken, wenn sie nicht die Interessen beider Geschlechter berücksichtigen. In der GTZ-Publikation *Gender Responsive Land Tenure Development* wird die Frage erörtert, wie im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit eine positive Veränderung der Landrechte unter Gendergesichtspunkten bewirkt werden kann. Das Handbuch bietet umsetzungsrelevante Informationen, die bei der Arbeit in den Partnerländern sowohl bei Veränderungen der Rechtslage auf der Makroebene als auch bei der Verteilung der Ressourcen auf der Mikroebene hilfreich sein können.

Gender und Biodiversität: Der Beitrag des Konventionsvorhabens „Umsetzung der Biodiversitätskonvention“ zielt darauf ab, die Umsetzung der Biodiversitätskonvention in der Entwicklungszusammenarbeit zu beschleunigen sowie die Weiterentwicklung der Konvention, ihrer Instrumente und Organe zu fördern. Im Rahmen des Projektes werden Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Konvention

Erhalt der biologischen Artenvielfalt in Peru

Peru verfügt über eine hohe Diversität von Ökosystemen und ist Ursprungsregion zahlreicher Nahrungs- und Medizinalpflanzen mit einer großen genetischen Vielfalt. Das Frauenzentrum *Flora Tristán* führt dort seit August 2000 mit Unterstützung des BIODIV-Projektes der GTZ eine Einzelmaßnahme zu traditionellem Wissen und zum Erhalt der Biodiversität aus Gendersicht durch. Hierbei stärkt das Vorhaben insbesondere die Rolle von Frauen in ausgewählten Projektregionen. Mit Hilfe von partizipativen Studien werden die Kenntnisse und Techniken der ländlichen Kleinproduzent/-innen zum Management der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität erfasst. Die Studien werden von einem Team aus Vertreter/-innen von NRO, der ländlichen Bevölkerung und ihren Organisationen durchgeführt. Auf ländlichen Messen und Dorfworkshops werden die gesammelten Informationen ausgetauscht und ausgewertet. Auf der Grundlage der Studien werden Defizite und Unterstützungsbedarf identifiziert sowie Aktionspläne erstellt und umgesetzt. Die gewonnenen Ergebnisse dienen dazu, traditionelles Wissen von Frauen und Männern zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Biodiversität auf nationalem Niveau zu verbreiten. Hierzu wird Lobbyarbeit bei staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen sowie bei Entwicklungsinstitutionen zu den Themen lokales Wissen, Gender und Biodiversität betrieben.

durch die Förderung von Einzelmaßnahmen unterstützt. Gemäß der Genderpolitik der Bundesregierung bemüht sich das Projekt verstärkt um die Berücksichtigung des Genderaspektes bei der Umsetzung der Konvention. In Zusammenarbeit mit dem „Pilotprogramm Gender“ der GTZ hat das Biodiversitäts-Projekt eine praxisnahe Handreichung zur Berücksichtigung von Genderaspekten bei der Umsetzung der Konvention erarbeitet.

Beiträge zu Gendergesichtspunkten im Rahmen der Süßwasserkonferenz: Seit den Erfahrungen der Wasserdekade (1982 bis 1990) und den Vorbereitungen für den Gipfel in Rio de Janeiro 1992 sind eine Vielzahl weitreichender Grundsätze formuliert worden, die zu erheblichen Veränderungen in der Entwicklung des Wassersektors geführt haben. Auf internationaler Ebene wird die Beteiligung von Frauen im Wassersektor weitgehend akzeptiert und weiter verbreitet. Erfahrungen zeigen jedoch, dass es erforderlich ist, Genderanalysen durchzuführen, um verstehen zu können, wie die Umsetzung politischer Entscheidungen den Einfluss und die Gewinne zwischen Männern und Frauen aus verschiedenen gesellschaftlichen Klassen und mit unterschiedlichen Einkommensverhältnissen aufteilt. Im Rahmen der Internationalen Süßwasserkonferenz 2001 wurde vom „Pilotprogramm Gender“ der GTZ mit der Studie *Integrating Gender Perspectives: Realising new options for improved water management* ein umfassender Beitrag zu dieser Diskussion geleistet. Die Studie beschreibt die komplexen Zusammenhänge und zeigt Möglichkeiten einer Integration von Gendergesichtspunkten im Wassersektor auf. Die auf der Konferenz vorgelegten *Best Practices* demonstrieren entsprechende Lösungsansätze.

Frauenrechte stärken: In vielen internationalen Konventionen und nationalen Gesetzen sind die Rechte von Frauen festgeschrieben. Mit dem überregionalen Vorhaben „Rechts- und sozialpolitische Beratung für Frauen“ wird der Versuch unternommen, diese Rechte in Zusammenarbeit mit lokalen NRO und Projekten in ausgewählten Ländern im Alltag modellhaft umzusetzen. Seit 1997 werden daher Frauen und Mädchen und deren Zusammenschlüsse in

mehr als 20 Ländern in Afrika, Lateinamerika, Asien und in einzelnen Transformationsländern dabei unterstützt, ihre sozialen, politischen und ökonomischen Rechte zu vertreten und durchzusetzen. Schlüsselthemen sind: Gewalt, politische Partizipation und der Zugang zu produktiven Ressourcen. Das Projekt will dazu beitragen, dass Frauen stärker als bisher Rechte als „Ressource“ wahrnehmen. Frauen sollen Rechte, die ihnen zustehen, einklagen und durchsetzen können. Geschlechtsspezifische Diskriminierung im modernen staatlichen und traditionellen Recht soll abgebaut werden. Männer und männliche Jugendliche werden dabei mit in Aktivitäten einbezogen. Sie müssen ihr Bewusstsein und Verhalten verändern, damit sich die Situation der Frauen nachhaltig verbessern kann.

Herausforderungen

Die Umsetzung genderspezifischer Zielsetzungen stößt in der Praxis häufig noch auf große Schwierigkeiten. Dies beruht vor allem darauf, dass Gleichstellungsmaßnahmen häufig an ein bereits bestehendes Politikfeld angehängt werden, ohne dabei strukturbildend zu wirken. Als Querschnittsaufgabe muss das Thema jedoch in jede Maßnahme und in jedes Vorhaben integriert werden. Ein weiteres Problem für die Umsetzung ist das fehlende Verständnis für die Vielschichtigkeit und Komplexität der Zusammenhänge zwischen umweltpolitischen Zielsetzungen und Gender. Mit Blick auf den Weltgipfel in Johannesburg gilt es daher, das Thema wieder verstärkt auf die Agenda zu setzen.

Auf der Grundlage geschlechterspezifischer Arbeitsteilung und Verantwortungsbereiche verfügen Frauen über ein großes Potential für die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen. Bei der Planung und Durchführung technischer Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollte darum die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern sehr viel stärker als bisher berücksichtigt werden. Das bedeutet im Einzelnen:

- Gefördert werden sollten vor allem solche Vorhaben, die in ihrer Gestaltung direkt die

Aspekte Armutsbekämpfung und Gleichberechtigung einbeziehen und entsprechend geschlechterdifferenziert vorgehen. Ziel sollte sein, insbesondere für arme Zielgruppen, die in ihrer Mehrzahl Frauen sind, eine Zeit-, Arbeits- und Ressourcenersparnis zu erreichen.

- Geschlechterspezifische Untersuchungen sind auch dort notwendig, wo sich eine geschlechtsspezifische Problematik zunächst scheinbar nicht aufdrängt. Sie sind die Grundlage dafür, unterschiedliches Nutzerverhalten, verschiedenartiges Wissen und geschlechterspezifische Arbeitsteilung und -belastung angemessen zu berücksichtigen. Die Analysen sollten möglichst auch darauf eingehen, wie die Aufgaben- und Ressourcenverteilung innerhalb von Haushalten aussieht. Es sollte dafür gesorgt werden, dass die Erkenntnisse aus diesen Analysen in der Projektkonzeption und -durchführung tatsächlich aufgegriffen werden.
- Die Sicherung gleicher Eigentums- und Nutzungsrechte (Wasser, Boden, Wald) sollte gezielt durch die Entwicklungszusammenarbeit befördert werden.
- Auf allen Ebenen - also nicht nur auf der Mikroebene der Zielgruppen eines Projektes - müssen Methoden, Strategien und Verfahren gewählt werden, die es Frauen ermöglichen, ihre Interessen zu artikulieren, um an Entscheidungen zu partizipieren. Häufig ist es sinnvoll, Zusammenschlüsse von Frauen zu fördern.
- Frauen sollten durch Qualifizierung und Anreize gezielt darin gefördert werden, im Umweltbereich qualifiziert tätig zu werden, damit ihre Interessen auch auf der Makro- und Mesoebene stärker berücksichtigt werden. Zudem sollten Frauen gleichberechtigte Chancen beim Zugang zu eventuell geschaffenen Arbeitsstellen erhalten.

Die gesellschaftlich geprägten Rechte und Pflichten von Männern und Frauen können sich ändern. Damit Frauen und Männer gleichermaßen an Gütern und Ressourcen teilhaben, müssen die engen Verflechtungen der Geschlechter-

rollen von Frau und Mann in der Gesellschaft erkannt und eine Zusammenarbeit mit Frauen und Männern erreicht werden.

4.9 Lokale Verantwortung zur Umsetzung der Rio-Beschlüsse

4.9.1 Entwicklungspolitische Bildungsarbeit

Bildung nimmt als „unerlässliche Voraussetzung für die Förderung einer Nachhaltigen Entwicklung“ in der Agenda 21 eine zentrale Stelle ein. Zunächst ist ein eigenes Kapitel (Kapitel 36) der „Schulbildung, dem Öffentlichen Bewusstsein und der beruflichen Aus- und Fortbildung“ gewidmet. Kernforderung ist eine Bildungsreform in dem Sinne, dass Umwelt und Entwicklung als Querschnittsthemen auf allen Ebenen des Bildungswesens innerhalb von drei Jahren zu integrieren sind. Daneben werden Fragen von Bildung und Bewusstsein als Querschnittsthema in verschiedenen anderen Kapiteln erwähnt, beispielsweise im Kapitel 4 „Veränderung der Konsumgewohnheiten“, in dem Bildungsmaßnahmen als bedeutsam für die Förderung eines ökologisch vertretbaren Konsumverhaltens eingeschätzt werden. Gerade die von der Agenda 21 angestrebten Verhaltensänderungen aller Mitglieder der Zivilgesellschaft - und damit letztlich jedes einzelnen Konsumenten - verlangen nicht nur Partizipationsstrategien (siehe Kapitel 3.7), sondern auch Maßnahmen der Sensibilisierung, Bewusstseinsänderung und Werteentwicklung. Diese Herausforderung begründet ein Bildungskonzept, das einerseits stark handlungsorientiert ist, d. h. den Menschen bei der Bewältigung globaler Herausforderungen unterstützt, und zum anderen Umwelt- und Entwicklungsaspekte gleichermaßen berücksichtigt. In der deutschen Diskussion hat ein solches Konzept unter den Bezeichnungen des „Globalen Lernens“ (mit starker Betonung der Eine-Welt-Komponente) und der „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ seine Konkretisierung gefunden (Haan 2000). An dieser Stelle soll

allein die entwicklungspolitische Bildungsarbeit in Deutschland als Bestandteil einer integrierten Entwicklungspolitik untersucht werden.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die deutsche Entwicklungspolitik richtet sich auf Strukturveränderungen in den drei Bereichen internationale Zusammenarbeit, Partnerländer und Inland. Sie ist sich bewusst, dass eine globale Strukturpolitik auch für Deutschland einen intensiven Such- und Lernprozess bedeutet. Dieser soll wesentlich auch durch Aufklärungsarbeit im Inland unterstützt werden. Mit dieser Zielsetzung hat das BMZ den Entwurf eines Rahmenkonzeptes für die BMZ-Informations-, Bildungs- und Besuchergruppenarbeit erstellt.

Die entwicklungspolitische Bildungsarbeit in Deutschland wurde konzeptionell erheblich geprägt durch den Kongress zur Entwicklungspolitischen Bildung in Köln im Jahre 1990. Das BMZ hat - der Bedeutung dieses Bereiches für die nachhaltige Entwicklung entsprechend - die Mittel für Bildungs- und Informationsarbeit nicht unerheblich auf sieben Millionen DM im Jahre 2001 aufgestockt. Angesichts der Kompetenzverteilungen im Bildungssektor in der Bundesrepublik liegen jedoch breite Verantwortlichkeiten bei den Ländern. In diesem Sinne ist es erfreulich, dass es mittlerweile in allen 16 Bundesländern substantielle Kapitel zur Entwicklungspolitik in den Lehrplänen gibt. Um den bundesweiten Austausch zu verstärken und zu einer höheren Informationsdichte im Bereich Globales Lernen beizutragen, fördert das BMZ gemeinsam mit den Ländern eine bundesweite Informationsstelle. Im Februar 1997 haben die Kultusministerinnen und -minister der Länder eine erste Empfehlung zum Thema „Eine Welt/Dritte Welt in Unterricht und Schule“ verabschiedet. Im Juni 2000 hat der Bundestag einen Beschluss zum Thema „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ gefasst, in dem die gleichberechtigte Berücksichtigung von Umwelt und Entwicklung begründet wird. Er stützt sich darin auf verschiedene vorangegangene Beschlüsse wie den der Ministerpräsidenten von 1998 zur Entwicklungszusammenarbeit der

Länder und den Orientierungsrahmen „Bildung für eine nachhaltige Entwicklung“ der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung von 1998. Der Bundestagsbeschluss fordert eine Reihe von Maßnahmen, die vor allem darauf abzielen, Bildung für nachhaltige Entwicklung in bestehende Bildungsprozesse zu integrieren. Weiterhin fordert der Deutsche Bundestag einen Bericht zum Stand der Bildung für nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Unter anderem mit dieser Zielsetzung wurde im Jahre 2001 eine erste Konferenz in Osnabrück durchgeführt.

Erfolge

Besonders positiv herauszustellen ist, dass Globales Lernen und Bildung für eine nachhaltige Entwicklung inzwischen zu wichtigen Themen in der Bundesrepublik herangereift sind. Dies belegen beispielhaft der erwähnte Bundestagsbeschluss sowie der Kongress „Bildung 21 - Lernen für eine gerechte und zukunftsfähige Entwicklung“ vom 28. bis 30. September 2000 in Bonn. Der Kongress ist gemeinsam vom Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), dem BMZ, den Kultusministerien und den für Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Landesministerien ausgerichtet worden und dokumentiert damit die gemeinsame Verantwortung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Kräfte bei der Realisierung eines Globalen Lernens für eine nachhaltige Entwicklung. Entsprechend beziehen sich Würdigung geleisteter Arbeit und Formulierung zukünftiger Handlungsnotwendigkeiten auch auf alle Träger gemeinsam. So haben die für schulische Bildung zuständigen Kultusministerien der Länder in den vergangenen Jahren eine Reihe von Lehrplanrevisionen durchgeführt und Handreichungen und Modellprojekte entwickelt. Im Lichte der Ergebnisse des Kongresses werden diese Empfehlungen überarbeitet. Im Kongress selbst wurde gewürdigt, dass sich auch die Schaffung gemeinsamer bildungsbezogener Arbeitsstrukturen zwischen Staat und Zivilgesellschaft deutlich verbessert hat. Als nur ein Beispiel für basisorientierte gemeinsame entwicklungspolitische Bildungsarbeit

können die Eine-Welt-Promotorinnen-Netzwerke gelten (siehe unten).

Herausforderungen

Überwiegend fiel es in Deutschland bisher schwer, die beiden wesentlichen Komponenten der Agenda 21, die Umwelt- und die Entwicklungspolitik, zu integrieren. Dies spiegelt sich auch auf bildungspolitischer Ebene wieder. Der gewürdigte Beschluss der Kultusminister von 1997 zur Einen Welt im Unterricht erwähnt Nachhaltigkeit oder Agenda 21 mit keinem Wort. Erste systematische Verknüpfungen dieser Bereiche auf konzeptioneller Ebene sind in Deutschland erst 1997, und somit äußerst spät, zu beobachten. Dem erwähnten Kongress „Bildung 21“ im September 2000 kommt das Verdienst zu, in enger Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und NRO das „Globale Lernen für nachhaltige Entwicklung“ als Schlüsselbegriff zu formulieren für ein Verständnis von Bildungsprozessen, bei denen weltgesellschaftliche Strukturen und Entwicklungsprozesse zu vermitteln sind - nicht die Probleme einer vermeintlich fernen „Dritten Welt“. Auch der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 29. Juni 2000 ist ganz vom integrativen Konzept entwicklungs- und umweltpolitischer Bildungsarbeit geprägt. Bei der Umsetzung dieses neuen Verständnisses auch der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit sind jedoch noch weite Wege zu beschreiten. Besondere Hürden bestehen darin, dass die Zusammenarbeit umweltpolitischer und entwicklungspolitischer Institutionen - gerade auch im Bereich der NRO - traditionell schwach ist.

Bewertung

In den Bereich der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit ist in den letzten Jahren u. a. durch verstärkte Berücksichtigung in verschiedenen Gremien und Kooperationsstrukturen, aber auch konzeptionell durch das neue integrative Verständnis im Hinblick auf ein „Globales Lernen für nachhaltige Entwicklung“, eine erfreuliche Dynamik gekommen. Es muss jedoch festgestellt werden, dass gerade dieser integrative Ansatz trotz beeindruckender Einzelleistungen noch wenig Umsetzung in der Breite gefunden hat und dass die für entwicklungspolitische Bil-

dungsarbeit eingesetzten Mittel trotz der erfreulichen Aufstockungen über die letzten Haushaltsjahre noch immer recht bescheiden sind. So empfehlen die Vereinten Nationen, zwei Prozent der öffentlichen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für die entwicklungspolitische Bildungsarbeit aufzuwenden. Die im BMZ bereitgestellten Mittel entsprechen jedoch nur einer Quote von etwa 0,1 Prozent.

Ein weiteres Symptom deutscher entwicklungspolitischer Bildungsarbeit ist die starke Konzentration auf die schulische Bildungsarbeit, die auch im Kongress „Bildung 21“ zum Ausdruck kommt. Die Rolle der Schulen ist angesichts der grundlegenden Verantwortung für lebenslange Kenntnisse und Handlungsorientierungen kaum zu überschätzen. Allerdings sollte gerade im Hinblick auf die angestrebte Förderung von Handlungskompetenz durch das Globale Lernen für nachhaltige Entwicklung in Verbindung mit der erforderlichen Veränderungen bestehender Verhaltensmuster das zweite Standbein der außerschulischen Bildung - nicht zuletzt im Zusammenhang mit neuen Konzepten des „Lebenslangen Lernens“ - entsprechend ausgebaut werden. Zu erwähnen sind hier insbesondere die Bereiche der beruflichen Aus- und Fortbildung und der Erwachsenenbildung (Volkshochschulen etc.), aber auch informeller Bildungszusammenhänge wie sie in Vereinen und Verbänden ablaufen.

4.9.2 Lokale Agenda 21

Wie an anderer Stelle (Partizipation, Bildungsarbeit, NRO-Kooperation) erläutert, erfordert Nachhaltigkeit breite, von der Bevölkerung getragene Veränderungsprozesse auch in Deutschland. Hierfür bilden gerade die Kommunen angesichts der Unmittelbarkeit, mit der politische Entscheidungen und Lebensalltag hier aufeinandertreffen, einen geeigneten Handlungsrahmen. Mit diesem Hintergrund wurde in Kapitel 28 der Agenda 21 die Verantwortung der Kommunen unter dem Schlagwort der „Kommunen“ oder „Lokalen Agenda 21“ begründet. Zielsetzung ist, dass Kommunalverwaltung, Bürger, örtliche Organisationen und Privatwirtschaft in einem Dialogprozess eine

Strategie zur Umsetzung der Agenda 21 auf Kommunalebene erarbeiten.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Zehn Jahre nach Rio sind in vielen Staaten mehr oder weniger engagierte Prozesse zur Erarbeitung von Lokalen Agenden 21 entstanden, die mittlerweile auch mehrfach vergleichend evaluiert wurden (z. B.: BMU 1999). Bei einer rein quantitativen Bewertung eingeleiteter Prozesse liegt Deutschland im europäischen Vergleich eher im Mittelfeld. Mittlerweile sind in Deutschland etwas mehr als 2.000 Städte und Kommunen in einen Agenda-21-Prozess eingetreten. In allen europäischen Ländern tritt das Problem auf, dass Eine-Welt-Politik nur untergeordnet in lokalen Agenda-21-Prozessen Berücksichtigung findet, noch am ehesten auf der Ebene konkreter Projekte auf der Basis kommunaler Partnerschaften mit Entwicklungsländern. Diese können in vielen Kommunen auf eine längere Geschichte zurückblicken und werden erfreulicherweise auch zunehmend in den Kontext lokaler Agenden 21 gestellt.

Die im Jahre 2001 in Bonn eingerichtete Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“ in der Trägerschaft von CDG/DSE wird wesentlich vom BMZ gefördert und versteht sich auch als Instrument zur Verstärkung der Eine-Welt-Dimension im lokalen Agenda-21-Prozess. Das Konzept für die Servicestelle wurde in enger Kooperation zwischen Bund, Ländern, Kommunen und NRO erarbeitet. Inhaltlich unterstützt die Stelle die Eine-Welt-Politik der Kommunen durch Information, Vernetzung, Handlungsvorschläge, *best practices*, Qualitätsberatung und Qualitätssicherung.

Auch die zunehmende Berücksichtigung der Städte- und Kommunalpolitik in der Entwicklungspolitik steht mit dem lokalen Agenda-21-Prozess in engem Zusammenhang. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist hier auf verschiedenen Ebenen aktiv. So war Deutschland an der Schaffung der weltweiten Städteallianz im Jahre 1999 in Berlin in Kooperation mit Nelson Mandela, der Weltbank und UNEP maßgeblich beteiligt. Zielsetzung der Allianz ist die Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung

der Städte und die Sanierung städtischer Slum-Gebiete. Bei der „Weltkonferenz über die Zukunft der Städte - URBAN 21“ hatte Deutschland die Gastgeberrolle. Im Projektbereich unterstützt Deutschland derzeit 242 Projekte im Bereich Kommunal- und Stadtentwicklung mit einem Finanzvolumen von mehr als 650 Millionen Euro. Eine weitere aktuelle Initiative der Bundesregierung stellt der Wettbewerb „Global vernetzt - lokal aktiv“ dar, mit dem ein Anreiz gesetzt werden soll, beispielhafte entwicklungspolitische Agenda 21-Arbeit auch öffentlichkeitswirksam zu nutzen.

Herausforderungen

Die wesentliche Herausforderung in Deutschland - wie auch in anderen europäischen Staaten - besteht darin, erste pionierhafte Aktivitäten zur Integration von Eine-Welt-Politik in Agenda 21-Prozesse wie Eine-Welt-Promotor/-innen-Netzwerke und Kampagnenarbeiten in die Breite zu tragen. Das nordrhein-westfälische Promotor/-innen-Konzept könnte gemäß einer Evaluierung noch gewinnen, wenn es in ein landesweites Leitbild eingebunden wäre, das auch andere entwicklungspolitische Gruppen und Institutionen integriert (KommEnt 1999). Weiterhin könnte die deutsche Entwicklungskooperation Ansätze zur Nord-Süd-Zusammenarbeit in lokalen Agenda 21-Prozessen verstärkt unterstützen. Einen ersten Ansatz hierzu bietet das neue Sektorvorhaben „Förderung der Kommunalentwicklung“, bei dem einer der beiden Themenschwerpunkte auf den Rio-plus-10-Prozess gelegt wurde. Die besondere Bedeutung der „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ als Beratungsinstrument für deutsche Kommunen bei der stärker entwicklungspolitischen Ausrichtung von Agenda-21-Prozessen wurde bereits herausgestellt.

Bewertung

Für die Nutzung lokalen Engagements in der Eine-Welt-Arbeit sind insbesondere über Städtepartnerschaften, Promotor/-innen-Netzwerke und Kampagnenarbeit gute Aktionsmöglichkeiten entwickelt worden, die verstärkter Verbrei-

tung bedürfen. Städtepartnerschaften sind ein geeignetes Mittel, über persönliche Begegnungen und Erfahrungen im Lebensalltag der Menschen breitere Sensibilisierung für globale Zusammenhänge und Veränderungsnotwendigkeiten in Deutschland voranzutreiben. Allerdings haben Auswertungen von Städtepartnerschaften auch gezeigt, dass - neben vielen innovativen und selbsthilfeorientierten Ansätzen - mancherorts noch karitativ motivierte Hilfeleistungen vorherrschen, die eine Geber-Nehmer-Mentalität fördern und manchmal mehr zerstören als aufbauen. Die Unterstützung durch professionelle Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit wie die neue Servicestelle „Kommunen in der einen Welt“ kann hier wichtige Funktionen erfüllen.

Ansonsten sollten entwicklungspolitische Bildungsarbeit, NRO-Kooperation und lokale Agenda-21-Umsetzung intensiver verknüpft werden, um darüber die Sensibilisierung für Integrationsnotwendigkeiten für Eine-Welt-Belange in hiesige lokale Kooperationsprozesse zu verstärken. Darüber könnte es gelingen, Entwicklungspolitik vermehrt dort ansetzen zu lassen, wo sie sonst nur selten einen Platz hat: in der eigenen Gesellschaft.

4.9.3 Zusammenarbeit mit NRO

Bereits in Kapitel 3.7 wurde die Bedeutung herausgestellt, die die Agenda 21 der Teilhabe gesellschaftlicher Gruppen und der engen Kooperation mit diesen in einem nachhaltigen Entwicklungsprozess beimisst. Das Kapitel 27 der Agenda 21 befasst sich mit der wichtigen Rolle der NRO bei der Ausformung und Umsetzung einer teilhabenden Demokratie. NRO spielen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung eines pluralistischen politischen Systems, bei der Vertretung von Interessen benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen und bei der Mobilisierung von Ressourcen und Selbsthilfepotentialen zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung. Entsprechend sollen NRO eingebunden, an Entscheidungen beteiligt und unterstützt werden.

Eine besondere Entwicklung der letzten Jahre ist die politische Stärkung der wachsenden Zahl international agierender NRO. Die Entstehung neuer, weltweiter Akteursnetzwerke ist eine für die Globalisierung typische Entwicklung. Insbesondere durch das Internet haben die internationalen NRO ihre Reichweite und Präsenz vergrößert. Sie sind in der Lage, öffentliche Aufmerksamkeit und Sympathie zu erzeugen, und gewinnen darüber erheblichen politischen Handlungsdruck. Es gibt viele Beispiele, in denen Kampagnen weltweit agierender NRO erheblich größere Auswirkungen hatten, als Entscheidungen nationaler Regierungen. Entsprechend ist ihre Bedeutung bei internationalen Regelungsregimen und Konferenzen gestiegen.

In der entwicklungspolitischen Kooperation haben NRO den erheblichen Vorteil des besseren Zugangs zu Zielgruppen, insbesondere unter benachteiligten Bevölkerungsteilen. Sie unterliegen nicht den in Kapitel 3.7 beschriebenen Legitimationsproblemen staatlicher Kooperation der Entwicklungszusammenarbeit bei nicht-staatlichen Zielgruppen in Ländern unzureichender demokratischer Entwicklung. Im Zusammenhang mit den in Kapitel 3.7 untersuchten partizipativen Strategien einer Entwicklungspartnerschaft haben sie eine zentrale Rolle.

Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Entsprechend der beschriebenen Bedeutung von NRO im Entwicklungsprozess wird der Kooperation mit diesen innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hohe Bedeutung beigemessen. Die Kooperation mit NRO bezieht sich vor allem auf folgende Bereiche:

- Durchführung von deutschen Projekten der Entwicklungszusammenarbeit durch NRO,
- Nutzung der NRO als Input-Geber in entwicklungspolitischen Dialogforen,
- Nutzung der NRO als Seismograph der Stimmung in der Zivilgesellschaft,
- Wächterfunktion und Sicherstellung von Transparenz über NRO.

Im Rahmen des gesellschaftspolitischen Dialogs im Inland wurden und werden gezielt thematische Arbeitskreise/Runde Tische eingerichtet, an denen das BMZ, NRO und zum Teil privatwirtschaftliche Institutionen beteiligt sind. Beispielhaft zu nennen sind hier der „Arbeitskreis Armutsbekämpfung“, das in Folge des Aktionsprogramms Armutsbekämpfung einzurichtende „Dialogforum 2015“, die seit dem Rio-Gipfel 1992 regelmäßig stattfindenden Konsultationen zu „Umwelt und Entwicklung“ sowie der „Runde Tisch Verhaltenskodizes“, der mit der Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards in Entwicklungsländern befasst ist. Weiterhin sind deutsche NRO über ihre beratende Funktion bei der Erstellung der Länder- und Sektorkonzepte des BMZ in die Entwicklungszusammenarbeit eingebunden. Regelmäßige Diskussionen zwischen BMZ-Leitung und Zivilgesellschaft zu ausgewählten Themen fördern den Austausch auch mit der kritischen Zivilgesellschaft, ebenso wie die von der DSE im Auftrag des BMZ organisierten „Entwicklungspolitischen Foren“. Dabei werden auch sensible Themenbereiche angegangen, wie die Kooperation mit *Transparency International* (TI) zum Thema Korruptionsbekämpfung belegt. Das „Forum für Technologie und nachhaltige Entwicklung“ ist ein Zusammenschluss von NRO, kirchlichen Trägern, privatwirtschaftlichen Organisationen, Forschungseinrichtungen, politischen Stiftungen und Durchführungsorganisationen, das sich in der Entwicklungszusammenarbeit für die Verbreitung von Technologien im Sinne der nachhaltigen Entwicklung einsetzt und den Erfahrungsaustausch zwischen Mitgliedsorganisationen und mit Partnern in Entwicklungsländern fördert. Es gibt erste Kooperationsabkommen der GTZ mit den politischen Stiftungen (1996) sowie - noch informell - mit zwei deutschen NRO (DWHH und CARE, beide 1998). Die Bedeutung der Mitwirkung von NRO auf der Politik-/Programmebene ist inzwischen anerkannt. So betont das BMZ, dass ohne deren intensive Lobbyarbeit für das Erlassjahr 2000 die aktuelle Entschuldungsinitiative kaum zustande gekommen wäre.

Das BMZ kooperiert jährlich mit rund 300 deutschen NRO. Dabei handelt es sich im we-

sentlichen um Kirchen, die politischen Stiftungen und andere fachlich, personell und finanziell leistungsfähige Träger mit langjährigen Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit. Der Dialog unter Einbeziehung kleinerer entwicklungspolitischer Organisationen wurde durch die Gründung des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) im Jahre 1995 erleichtert, die das BMZ politisch unterstützt hat. Ein Beispiel für die gute Kooperation mit VENRO stellt der *Global Dialogue Poverty Alleviation* auf der EXPO 2000 oder der gemeinsame Kongress von VENRO und BMZ zu „Bildung 21“ im September 2000 dar.

Die Bedeutung der NRO-Kooperation spiegelt sich auch in finanziellen Zuwendungen wieder. Bei der bilateralen Unterstützung von Projekten deutscher NRO und ihrer Partnerorganisationen in Entwicklungsländern stehen die Schwerpunkte Armutsbekämpfung, Demokratieförderung und Bildung im Mittelpunkt. Etwa zehn Prozent des Gesamthaushalts des BMZ werden nichtstaatlichen Organisationen für ihre Arbeit zur Verfügung gestellt. Allerdings gibt es einige OECD-Mitgliedstaaten mit wesentlich höherem NRO-Mittelanteil (Schweden 30 Prozent in 1993, Schweiz 29 Prozent in 1994, Norwegen 25 Prozent in 1992) Für die Zusammenarbeit mit der zunehmend wichtigen Gruppe der internationalen Umwelt-NRO stehen im BMZ seit 1996 jährlich etwa 1,5 Millionen Euro Treuhandmittel zur Verfügung.

Als eine Dimension der mit hoher politischer Priorität verfolgten Entwicklungspartnerschaft werden NRO in Entwicklungsländern als Partner im Rahmen eines Trägermixes zunehmend eingebunden oder anderweitig innerhalb der Projektstrukturen beteiligt. Über NRO ist wie erwähnt häufig eine Einbindung von benachteiligten Zielgruppen besonders effektiv zu erreichen. Thematische Schwerpunkte solcher Kooperationen sind in den Bereichen Armutsbekämpfung und Umwelt zu erkennen. Die Nutzung von NRO als alleinige Träger von Vorhaben ist im Rahmen der staatlichen Entwicklungskooperation jedoch immer noch die große Ausnahme. Ein positives Beispiel liefert das kürzlich bewilligte Projekt der Technischen Zu-

sammenarbeit zur Unterstützung der Agenda 21-Umsetzung in fünf lateinamerikanischen Staaten, bei dem ICLEI Träger sein wird.

Herausforderungen

Trotz der genannten Instrumente und Fortschritte in der Zusammenarbeit mit NRO ist die formale institutionelle Verankerung der NRO-Kooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch verbesserungsbedürftig - insbesondere im Vergleich mit verschiedenen anderen bilateralen Geberorganisationen, in denen eigenständige NRO-Units eine Selbstverständlichkeit sind. Erforderlich wären vor allem das systematische Auswerten und Verfügbarmachen von Erfahrungen mit NRO-Kooperation (Wissensmanagement), die Entwicklung von Arbeitshilfen und Instrumenten für die Einbeziehung von NRO, Regelungen für den Informationszugang für NRO und ein offensives Informations- und Dienstleistungsangebot, z. B. über das Internet.

Bewertung

Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit NRO findet in großem Umfange, in verschiedenen Arbeitsfeldern und mit unterschiedlichen

Zielsetzungen statt. Die Unterstützungsfunktion in beide Richtungen ist erheblich, das den NRO zur Verfügung gestellte Mittelvolumen insbesondere in der absoluten Höhe ist beachtlich. Die Zusammenarbeit ist dabei kein Selbstzweck, sondern steht im Dienste zukunftsweisender Konzeptionen wie der Entwicklungspartnerschaft, der partizipativen Entwicklungskooperation mit Brücke zu *Ownership* und *Empowerment* und in engem Zusammenhang mit einem neuen Verständnis von nachhaltiger Entwicklung als soziale Prozesse in Akteursnetzwerken.

Eine zusammenfassende Bewertung der bestehenden Kooperationsstrukturen muss neben den vielfältigen positiven praktischen Erfahrungen aber auch fortbestehende Berührungspunkte und Kompetenzdefizite vieler Mitarbeiter/innen staatlicher Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit NRO nennen. Aber auch Vorbehalte seitens der NRO hinsichtlich einer engeren Kooperation treten auf. Daher muss weiter an einer offenen und transparenten Kooperationskultur gearbeitet werden. Hierzu befindet sich die staatliche Entwicklungszusammenarbeit auf dem richtigen Wege, kann Einzelschritte aber noch forcieren.

5. Fazit

5.1 Erfolge deutscher Entwicklungszusammenarbeit

Die Bundesregierung versteht Entwicklungspolitik als Teil einer auf globale Struktur- und Friedenspolitik ausgerichteten Gesamtpolitik im Sinne einer aktiven politischen Gestaltung der Globalisierung unter Nutzung ihrer Chancen und Eindämmung ihrer Risiken wie einer zunehmenden Ungleichverteilung der Globalisierungsgewinne. Entwicklungspolitik muss zu einer Verminderung der Armut, zur nachhaltigen, sozial ausgewogenen wirtschaftlichen Entwicklung, zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten, zum Abbau von Konfliktursachen sowie zum Erhalt der globalen und lokalen

ökologischen Ressourcen in den Kooperationsländern beitragen. Mit dieser Zielsetzung wurde die deutsche Entwicklungspolitik seit 1998 konsequent in Richtung eines engagierteren Engagements in **internationalen Kooperationszusammenhängen**, in Richtung einer noch deutlicheren Betonung von **Partizipation und Eigenverantwortung** in Partnerländern sowie in Richtung stärkerer Akzentuierung **politischer, struktureller und institutionenbezogener Veränderungsprozesse** weiterentwickelt. Diese Schwerpunktsetzungen haben sich gerade im Hinblick auf die Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung bewährt. Ein gutes Beispiel hierfür liefert die Armutsbekämpfung, die mit dem Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung programmatisch als überwältigende Auf-

gabe der Entwicklungspolitik und als integrativer Bestandteil aller anderen relevanten Politikbereiche ausgestaltet wurde. Die Armutsbekämpfung wird erstmals umfassend in ihrer ökonomischen, sozialen, politischen und ökologischen Dimension behandelt und über die aktive Einbeziehung von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Rahmen eines Dialogforums unterstützt. Der entwickelte Maßnahmenkatalog ist geprägt vom Ziel der Kohärenz in internationalen Strukturen und Regelwerken sowie in nationalen Politikfeldern, umfasst aber auch die Förderung von Strukturreformen in den Partnerländern. Mit Blick auf den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg drängt die Bundesregierung zusammen mit ihren europäischen Partnern darauf, dass dem Jahrzehnt immer neuer Erklärungen und Programme nun in Johannesburg ein Weltgipfel der Aktion und Jahre entschlossener Umsetzung vereinbarter Ziele folgen.

Die erwähnten Strukturmerkmale - internationales Engagement, Partizipation und Strukturpolitik - lassen sich als übergreifendes Bewertungsraster für die Erfolge deutscher Entwicklungszusammenarbeit nutzen:

Mit ihrem erfolgreichen Engagement in **internationalen Kooperationsprozessen** hat sich die deutsche Entwicklungspolitik hohe Anerkennung erworben. Ein Beispiel ist die Entschuldungsinitiative für die armen hochverschuldeten Länder (HIPC), die vor allem auf Drängen der Bundesregierung zustande kam. Im Sinne der Veränderung der angesprochenen internationalen Strukturen sieht es die Bundesregierung als großen Erfolg an, dass mit der Erstellung von sogenannten Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung im Kontext der Entschuldung zugleich eine Reform der bislang rein makroökonomisch orientierten Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF verbunden werden konnte. Ein zweites Beispiel für eine anerkannte Initiative im Bereich internationaler Kooperation stellt die globale „Allianz der Städte“ in Kooperation mit Weltbank, UNEP und Nelson Mandela dar, die die Sanierung der städtischen Slumgebiete zum Ziel hat. Ein drittes Beispiel sind die Umweltkonventionen, bei denen die Bundesregierung mit den sogenann-

ten Konventionsprojekten auch bilateral erhebliche Unterstützungsarbeit in internationalen Kooperationsprozessen leistet. Zugleich hat Deutschland mit der Einrichtung von Konventionsvorhaben erstmalig die Voraussetzungen geschaffen, die Zusammenarbeit auch auf multilateraler Ebene zwischen Akteuren wie Weltbank und Interamerikanischer Entwicklungsbank sowie den fachlichen Austausch mit NRO und Wissenschaft zur Fortentwicklung der Konventionen zu intensivieren. Mit der Ansiedlung der Sekretariate für die Desertifikationskonvention und die Klimarahmenkonvention in Deutschland sind zudem gute Voraussetzungen für eine verstärkte fachliche Kooperation gegeben. Schließlich hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit der Förderung grenzüberschreitender Kooperationen zwischen Entwicklungsländern bei der Bewirtschaftung internationaler Wassersysteme eine Vorreiterrolle eingenommen.

Als zweites Strukturmerkmal erfolgreicher deutscher Entwicklungszusammenarbeit kann die Förderung von **Kooperation und Partizipation** in einem Netzwerk unterschiedlicher Akteure angesehen werden, wie sie für Globalisierungsprozesse wie auch für die nachhaltige Entwicklung gleichermaßen von Bedeutung sind. Das erwähnte Aktionsprogramm zur Armutsbekämpfung zeichnet sich eben auch durch den Aufbau intensiver Kooperationsstrukturen im Inland wie in Projekten in Partnerländern aus. Die Konventionsvorhaben arbeiten in den Partnerländern in besonders intensiver Weise mit dort aktiven NRO zusammen. Die Bedeutung solcher Kooperationsstrukturen im Sinne der in Rio formulierten „echten gesellschaftlichen Partnerschaft“ hat die Bundesregierung mit dem „Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit“ programmatisch ausgearbeitet und damit ein prozesshaftes Verständnis von Partizipation begründet und dieses als sektorübergreifendes Gestaltungsprinzip der deutschen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit verankert. Bei dieser konzeptionellen Entwicklung hatte Deutschland - zusammen mit einigen anderen Ländern - bis vor kurzem weltweit eine Pionierstellung. Inzwischen hat die Diskussion allerdings die - durchaus erwünschte - Breite erreicht.

Ein Sonderfall der Nutzung von Kooperationsstrukturen stellt das hohe deutsche Engagement im Bereich von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP) dar, bei der die spezifischen Vorteile zweier Akteursgruppen - der Wirtschaft mit ihren Investitionspotentialen und der Entwicklungspolitik mit ihrem gemeinwohlorientierten politischen Auftrag - synergistisch genutzt werden. Von Bedeutung im Hinblick auf Kooperationsnetzwerke ist dabei, dass auch NRO und Gewerkschaften einbezogen werden. PPP umfasst dabei auch begleitende ökologische, soziale und politische Maßnahmen im Sinne nachhaltiger Entwicklung.

Ein besonderes innovatives Potential erhält die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auch im Hinblick auf konzeptionelle Beiträge zu **Institutionenentwicklung, Systemansatz und Prozessorientierung**. Im Bereich der Umweltpolitik wurden im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung von Institutionalisierungsprozessen Ende der 90er Jahre vom DAC der OECD unter maßgeblicher deutscher Beteiligung das Konzept des *Capacity Development in Environment* und in Deutschland der Ansatz der „Institutionenentwicklung im Umweltbereich“ entwickelt. Deutschland hat auch die Konzeptentwicklung des DAC zur Armutsbekämpfung und zur Unterstützung von Strategieprozessen für Nachhaltigkeit auch in Entwicklungsländern entscheidend mitgestaltet.

Im Sinne der globalen Partnerschaft misst die deutsche Entwicklungspolitik auch breiteren **Veränderungsprozessen im Inland** auf dem Weg zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsstrukturen hohe Bedeutung bei. In den letzten Jahren wurde in einer engen Kooperation zwischen Bund und Ländern insbesondere der Bereich des „Globalen Lernens“ systematisch gestärkt. Hierzu trugen ein Bundestagsbeschluss von 2000, ein Kongress im Jahre 2000 in Kooperation mit entwicklungspolitischen Verbänden, bundesweite Pilotprojekte und zahlreiche Lehrplanrevisionen in den Ländern bei.

Unter den eher konventionellen Strukturmerkmalen der deutschen Entwicklungspolitik hat insbesondere die Nachfrage vieler Partner nach

deutscher Spitzentechnologie und Know-how einen hohen Stellenwert. Auch für die nachhaltige Entwicklung ist dies von Bedeutung, beispielsweise bei der Verbreitung von nachhaltigen und dezentralen Techniken der Energiegewinnung. Deutschland gehört bei den Technologien für erneuerbare Energien zu den innovativsten Ländern der Welt. Der Schwerpunkt wurde in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit inzwischen von Demonstrations- zu Verbreitungsprojekten verlagert.

5.2 Zukünftige Herausforderungen deutscher Entwicklungspolitik

Es ist nicht verwunderlich, dass in einem komplexen Politikfeld wie der Entwicklungspolitik neben Erfolgen auch zahlreiche weitere Handlungsnotwendigkeiten bestehen. Auf viele dieser Herausforderungen wurde in den Einzelabschnitten des Kapitels 3 hingewiesen. An dieser Stelle sollen insbesondere übergreifende und strukturelle Herausforderungen an die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zusammengefasst werden.

Eine zentrale Grundvoraussetzung für die Bewältigung der Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung ist die Etablierung eines stabilen und leistungsfähigen Systems der **Entwicklungsfinanzierung**. Die Finanzierungskonferenz von Monterrey im März 2002 hat erneut die große Bandbreite der vorhandenen privaten oder öffentlichen, nationalen oder internationalen Finanzierungsquellen deutlich gemacht. Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) ist dabei nur ein Posten im Gesamtgefüge - worauf bereits die Agenda 21 ausdrücklich hinweist. Hinsichtlich der öffentlichen Entwicklungsleistung nimmt Deutschland - bei einer in den 80er und 90er Jahren stark gesunkenen ODA-Quote - im Jahre 2000 unter den Geberländern einen beachtlichen dritten Platz ein. Auch bei der für den globalen Umweltschutz besonders wichtigen Globalen Umweltfazilität (GEF) ist Deutschland weiterhin drittgrößter Geber und setzt sich im Vorfeld des Johannesburg-Gipfels

international für eine signifikante Auffüllung der Mittel der GEF ein. Trotz des beeindruckenden Gesamtvolumens der deutschen ODA ist die Bundesrepublik wie die meisten anderen Industrieländer dennoch weit von der für eine nachhaltige Entwicklung für erforderlich gehaltenen ODA-Quote entfernt. Angesichts der derzeitigen Situation der öffentlichen Haushalte erscheint es generell schwierig, dies kurzfristig zu ändern. Dennoch hat Monterrey die entscheidende Trendwende in Richtung Wiederanstieg der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen eingeläutet. Die Selbstverpflichtung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union beim Europäischen Rat in Barcelona unmittelbar vor der Finanzierungskonferenz in Monterrey/Mexiko, den durchschnittlichen ODA-Beitrag von momentan 0,33 Prozent bis zum Jahre 2006 auf 0,39 Prozent zu erhöhen, und die erneute Bestätigung dieser Absicht durch den Europäischen Rat in Sevilla im Juni 2002 bildet jetzt die Basis für eine anspruchsvollere Perspektive auch der deutschen ODA-Leistungen in den kommenden Jahren.

Eine besondere Chance aber auch Herausforderung liegt weiterhin darin, die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer über die globale Handels- und Finanzarchitektur sowie über die Verschuldenssituation zu verbessern. Hinsichtlich der offensiveren Unterstützung der berechtigten Interessen der Entwicklungsländer bei welthandels- und -finanzpolitischen Fragen ergibt sich für die Bundesregierung das Dilemma, sich einerseits mit mehrheitsfähigen Positionen in Gremien der Industrieländer (G7, EU, OECD) einzubringen, andererseits aber engagierte Impulse für Änderungsnotwendigkeiten beispielsweise beim Abbau des Protektionismus zu geben und dabei auch noch die teilweise unterschiedlichen Interessen der Bundesressorts berücksichtigen zu müssen. Gerade im Bereich der Entschuldung hat es beherzte Vorstöße der Bundesregierung gegeben, in anderen Bereichen besteht aber die Herausforderung, von ihrem wirtschafts- und entwicklungspolitischen Gewicht in internationalen Verhandlungen stärker zugunsten progressiver Entwicklungen Gebrauch zu machen. Dafür wird sich die Entwicklungspolitik weiterhin einsetzen.

Diese Herausforderung weist auf eine grundlegende strukturelle Notwendigkeit der Entwicklungspolitik hin: der verstärkten **Integration entwicklungspolitischer Belange** in andere Politikbereiche wie Finanzpolitik, Handelspolitik, Agrarpolitik oder Außenpolitik. Auch bei der als querschnittsorientiertes Programm angelegten Armutsbekämpfung ist dies eine zentrale Herausforderung. Gerade die Integration der Armutsminderungsziele in so sensible Bereiche wie den Patentschutz, das System der Hermes-Bürgschaften, Strategien der Außenwirtschaftsförderung oder der Marktabschottung und Zollpolitik wird eine ständige Verhandlungs- und Vermittlungsaufgabe der Entwicklungspolitik bleiben. Ein weiteres Beispiel für Integrationserfordernisse bietet die globale Klimaschutzpolitik. In Energiepolitik, Verkehrspolitik, Landwirtschaft und industrieller Produktion müssen Klimaschutzziele gleichermaßen berücksichtigt werden, um realisierbar zu werden. Die in den letzten Jahren erfolgte Aufwertung der Entwicklungspolitik und z. B. deren Mitwirkung an der Erarbeitung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland zeigen, dass hierfür jetzt gute Voraussetzungen bestehen. Nachhaltige Entwicklung ist eine Gestaltungsaufgabe, die nicht auf ein einzelnes Problem oder eine Ressource beschränkt sein kann. Sie betrifft alle Lebens- und Arbeitsbereiche und muss deswegen in allen Politikbereichen von Anfang an „mitgedacht“ werden. Nur so lassen sich die in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland herausgearbeiteten vier Bereiche der Nachhaltigkeit, d. h. Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung, vernetzt bearbeiten mit dem Ziel einer umfassenden nachhaltigen Entwicklung.

Politik und Entwicklungszusammenarbeit müssen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit zunehmend in **breiten Akteursgeflechten** agieren. Dabei kommt es auf die Überwindung von politischem Widerstand ebenso an wie auf die Bildung strategischer Allianzen, auf die Nutzung oder Schaffung eines günstigen situativen Kontextes und auf einen Interessenausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern. Während Ko-

operationsstrategien zuvor auch als Strukturmerkmal für entwicklungspolitische Erfolge Deutschlands identifiziert wurden, stellt das Agieren in Akteursgeflechten zugleich eine erhebliche Herausforderung dar, denn hier begibt sich die Entwicklungszusammenarbeit in hochpolitische Gefilde, in denen sie traditionell nicht zu Hause war. Gerade angesichts der - beispielsweise durch die OECD diagnostizierten - institutionellen Zersplitterung hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hier spezifische Hindernisse zu überwinden. Erste Schritte zum Abbau solcher Hindernisse durch die Zusammenführung von Institutionen und Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit wurden bereits unternommen, weitere müssen folgen.

Nachhaltigkeit erfordert vor diesem Hintergrund eine prozessorientierte, auf Langfristigkeit angelegte und **systemisch ausgerichtete Gesamtstrategie**. Wie oben erläutert hat die deutsche Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit hier pionierhafte Konzepte entwickelt, beispielsweise im Bereich der Institutionenentwicklung im Umweltbereich, im systemisch angelegten Technologietransfer oder in vernetzten Projekten zu den Umweltkonventionen. Eine bedeutsame Herausforderung gerade für die nächsten Jahre wird es sein, diese Konzepte in die Breite zu tragen und zum prägenden Merkmal der gesamten deutschen Entwicklungskooperation zu machen. Zudem sind viele Projekte bis heute noch unzulänglich in die institutionelle Landschaft des Partnerlandes integriert. Kapazitätsentwicklung nach Definition der OECD bezieht sich auch auf den Aufbau von Strukturen im Partnerland, in die sich die Unterstützungsbeiträge verschiedener Geber integrieren können.

Derartige grundlegende Herausforderungen werden notwendigerweise auch zu Fortentwicklungen der traditionellen „**Paradigmen**“ deutscher Entwicklungsstrukturen führen müssen. So kann die Entwicklung und Umsetzung von derzeit immer noch im Zentrum deutscher Entwicklungskooperation stehender „Projekte“ in diesem Geflecht mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein. Auch die enge Verknüpfung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte bedingt, dass der klassische Zuschnitt

sektoraler Projekte der Zusammenarbeit hinterfragt werden muss. Schon das klassische Vorgehen der Antragsprüfung (Prüfungsmission mit anschließendem Planungsworkshop) erweist sich oft als ungeeignet. Mehr Erfolg versprechen komplexere, sektorübergreifende Projekt- und Arbeitsstrukturen und flexiblere, kontextorientierte Projektentwicklungsverfahren. Die starke Vernetzung mit gesamtgesellschaftlichen Prozessen wie Demokratisierung macht eine Abgrenzung im Rahmen der Projektdefinition besonders schwierig. Zudem müssen für „neue“ Akteure, z. B. die Privatwirtschaft oder NRO, neue Argumentationslinien, Kooperationsmechanismen und konzeptionelle Ansätze entwickelt und umgesetzt werden.

Derartige Öffnungen traditioneller Projektstrukturen erfordern hohe Kapazitäten im Bereich von Prozessgestaltung, flexibilisierter iterativer Planung und partizipativer Arbeitsstrukturen. Untersuchungen haben gezeigt, dass die durchschnittlichen Kompetenzen der Mitarbeiter/-innen deutscher Entwicklungsinstitutionen gerade in diesem Bereich besonders schwach ausgeprägt sind. Mit Herausforderungen wie der Fortentwicklung des konventionellen Projektbegriffs, der verstärkten Konzentration auf politische Prozesse, der Unterordnung von Routinen und Verwaltungsstrukturen und dem ergebnisoffenen Prozessansatz tun sich allerdings weltweit viele Geber trotz erster ermutigender Ansätze in gleicher Weise schwer.

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

Seit vielen Jahren werden die Zusammenhänge von Krisen und Kriegen mit entwicklungspolitischen Strukturelementen diskutiert und in der praktischen deutschen Entwicklungskooperation berücksichtigt. So haben Kriege und zivile Konflikte in den afrikanischen Ländern sehr viel mehr als hohe Ölpreise und Preisverfall bei Exportwaren zu einer Verschlechterung der Armutssituation beigetragen. Verknappte natürliche Ressourcen wie insbesondere grenzüberschreitende Wasserressourcen werden zunehmend zu einer Quelle für Krisen und Konflikte. Entsprechend hat die Bundesregierung dieses Thema in ihrer Entwicklungspolitik aufgegriffen

und eine Reihe von Initiativen gestartet wie die Unterstützung grenzüberschreitender Kooperationen zur Bewirtschaftung gemeinsamer Wasserressourcen.

Die Ereignisse des 11. Septembers 2001 haben die Bedeutung von Konfliktstrukturen schlagartig in die öffentliche Aufmerksamkeit gerückt und auch verstärkt zu einer zentralen Herausforderung der Entwicklungspolitik werden lassen. Bundespräsident Rau hat diese Aufgabe in der Formel zusammengefasst: „Der beste Schutz gegen Terror, Gewalt und Krieg ist eine gerechte, internationale Ordnung“. Insbesondere die Bedeutung eines gerechten Welthandels im Hinblick auf Konfliktvermeidung und Friedenssicherung ist damit entscheidend verstärkt und zu einer zentralen internationalen Aufgabe erhoben worden.

Die Auswirkungen der Terroranschläge auf die Entwicklungsländer sind gravierend. Gegenüber 2000 wird das voraussichtliche Wachstum in 2002 um zwei Prozent geringer ausfallen. Die Länder sind aufgrund der höheren Transportkosten für Im- und Exporte und aufgrund der Einbrüche in der Tourismusbranche berührt. Hinzu kommen Risikozuschläge für Kredite und negative Auswirkungen auf Handel und Investitionen. Nach Einschätzung der Weltbank sind die Auswirkungen der Folgen aus der aktuellen Terrorismusbekämpfung für die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer besonders negativ.

Es ist daher eine naheliegende Konsequenz, dass auch die Anstrengungen der Entwicklungspolitik angesichts der bestehenden Sicherheitsprobleme und Krisenanfälligkeiten verstärkt werden müssen. Dies bezieht sich auf Fragen der kurzfristigen Krisenbewältigung, mehr aber noch auf strukturbildende und -erhaltende Krisenprävention und Friedenssicherung.

Nur folgerichtig hat die Bundesregierung im Bundeshaushalt 2002 rund 100 Millionen Euro aus dem Anti-Terror-Paket für Zwecke der Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt. Gerade im Sinne einer langfristig angelegten Krisenprävention wird es aber auch eine Heraus-

forderung für die Entwicklungspolitik darstellen, dass die kurzfristige und unmittelbare Terrorbekämpfung nicht zum zentralen Orientierungsrahmen für die Außenpolitik generell und die Kooperation mit Entwicklungsländern im Speziellen wird.

