

EIN INTERNATIONALER BERICHT ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ORGANISATIONEN  
ÜBER DEN FORTSCHRITT BEI ARMUTSBEKÄMPFUNG  
UND GLEICHSTELLUNG DER GESCHLECHTER

# SOCIAL WATCH DEUTSCHLAND

⊙ R E P O R T 2 0 0 6

## Kein Geld für die Armen?

Ursachen – Analysen – Alternativen







**SOCIAL WATCH DEUTSCHLAND**

REPORT 2006 / NR. 6

# **KEIN GELD FÜR DIE ARMEN?**

**URSACHEN — ANALYSEN — ALTERNATIVEN**

EIN INTERNATIONALER BERICHT ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ORGANISATIONEN  
ÜBER DEN FORTSCHRITT BEI ARMUTSBEKÄMPFUNG UND GLEICHSTELLUNG  
DER GESCHLECHTER

**Koordinierungskreis:**

Peter Eisenblätter, terre des hommes  
Sabine Gürtner, WOMNET  
Klaus Heidel, Werkstatt Ökonomie  
Saskia Jung, Diakonisches Werk der EKD  
Jens Martens, Glogal Policy Forum  
Werner Österheld, DGB-Bildungswerk  
Jürgen Reichel, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)  
Klaus Schilder, WEED

**Redaktion:** Richard Brand, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) / Brot für die Welt

**Realisation:** Uwe Kerkow, freier Journalist

**Übersetzungen:** Anette Brinkmann

**Statistik und Methodik:**

Mit freundlicher Erlaubnis und Unterstützung von Social Watch, Montevideo, Uruguay

**Eine Publikation von Social Watch Deutschland / Forum Weltsozialgipfel**

**Finanziert von:**

Brot für die Welt  
Deutscher Caritasverband  
Diakonisches Werk der EKD  
DGB-Bildungswerk e.V.  
Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
IG-Metall  
terre des hommes Deutschland e.V.  
WOMNET

**Herausgegeben von:**

Asienhaus Essen	<a href="http://www.asienhaus.de">www.asienhaus.de</a>
Brot für die Welt	<a href="http://www.brot-fuer-die-welt.de">www.brot-fuer-die-welt.de</a>
Deutscher Caritasverband	<a href="http://www.caritas.de">www.caritas.de</a>
DGB-Bildungswerk e.V.	<a href="http://www.dgb-bildungswerk.de">www.dgb-bildungswerk.de</a>
Diakonisches Werk der EKD	<a href="http://www.diakonie.de">www.diakonie.de</a>
Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)	<a href="http://www.eed.de">www.eed.de</a>
Friedrich-Ebert-Stiftung	<a href="http://www.fes.de">www.fes.de</a>
Global Policy Forum Europe (GFP)	<a href="http://www.globalpolicy.org">www.globalpolicy.org</a>
IG-Metall	<a href="http://www.igmetall.de">www.igmetall.de</a>
Pax Christi	<a href="http://www.paxchristi.de">www.paxchristi.de</a>
terre des hommes Deutschland e.V.	<a href="http://www.tdh.de">www.tdh.de</a>
WEED, Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V.	<a href="http://www.weed-online.org">www.weed-online.org</a>
Werkstatt Ökonomie e.V.	<a href="http://www.woek.de">www.woek.de</a>
WOMNET	<a href="http://www.womnet.de">www.womnet.de</a>

© **Copyright 2006** s. Herausgeber

**ISBN** 3-924493-71-5

**Satz und Druck:** Wienands PrintMedien

Namentlich gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion beziehungsweise der Herausgeber und der finanzierenden Organisationen wieder.

---

**Bestellungen und Information:**

Der Social Watch Report (Schutzgebühr 5.– Euro) kann bei den herausgebenden Organisationen über die Website bestellt werden oder direkt über E-Mail: [info@eed.de](mailto:info@eed.de). Der Gesamtreport und einzelne Beiträge finden sich als PDF-Dateien unter [www.social-watch.de](http://www.social-watch.de).

Bisher erschienen:

Social Watch Report Deutschland 2001  
Social Watch Report Deutschland 2002: Soziale Entwicklung in den Zeiten der Globalisierung  
Social Watch Report Deutschland 2003: Die Armen und der Markt  
Social Watch Report Deutschland 2004: In Angst und Not. Bedrohung menschlicher Sicherheit  
Social Watch Report Deutschland 2005: Handeln statt Versprechen. Soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung

# Inhaltsverzeichnis

2	Impressum	
4	Vorwort zur internationalen Ausgabe: Umbau der Finanzarchitektur	<i>Roberto Bissio</i>
5	Vorwort zur deutschen Ausgabe: Zur Notwendigkeit einer Reform der Entwicklungsfinanzierung. Eine Einleitung	<i>Klaus Heidel</i>
6	Social Watch Deutschland	
7	<b>Soziale Entwicklung weltweit</b>	
8	Multilaterale Finanzsituationen: Neugestaltung der Entwicklungsfinanzierung	<i>Ylmaz Akyüz</i>
13	Entwicklung wieder entdecken: Bretton Woods-Institutionen neu ausrichten	<i>Celine Tan</i>
17	Hält die Europäische Union ihre Versprechen zur Finanzierung der Millennium-Entwicklungsziele?	<i>Simon Stocker / Mirjam van Reisen</i>
21	Ewige Schuldner?	<i>Alex Wilks / Francesco Oddone</i>
24	Innovative Finanzierungsinstrumente: Taten statt beraten!	<i>John Foster</i>
27	Souveränitätsverluste: Die Auswirkungen von Dezentralisierung, Privatisierung und Liberalisierung	<i>Nancy Alexander</i>
31	Tabelle „Trends bei der Vergabe offizieller Entwicklungshilfe in Prozent des Bruttonationaleinkommen (ODA-Quote)“	<i>Social Watch</i>
32	Perspektivwechsel in der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung	<i>Jens Martens</i>
38	Neue Maßstäbe für Entschuldung	<i>Irene Knoke / Pedro Morazan</i>
42	Viel Geld in die falschen Kanäle	<i>Uwe Hoering / Bernhard Walter</i>
47	Soziale Entwicklung finanzieren: Zusammenfassung aus den Berichten der nationalen Social Watch Koalitionen	<i>Uwe Kerkow</i>
52	Tabelle „Entwicklung der öffentlichen Ausgaben“	<i>Social Watch</i>
56	Tabelle „Der derzeitige Stand der Armut in der Welt“	<i>Social Watch</i>
60	Tabelle „Geschlechtergerechtigkeit“	<i>Social Watch</i>
64	Tabelle „Fortschritt oder Rückschritt? Soziale Entwicklung und Gleichstellung der Geschlechter“	<i>Social Watch</i>
68	Methodische Anmerkungen zu den Tabellen	
69	Die grundlegenden Verpflichtungen und Auszüge aus dem Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels von Kopenhagen	
71	Auszüge aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen	
73	<b>Globale Entwicklungspartnerschaft – Der deutsche Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit</b>	
74	Tendenz steigend – Anstieg unzureichend	<i>Richard Brand</i>
77	Einzelplan 23	
78	Ressourcen für die HIV-Bekämpfung mobilisieren	<i>Sonja Weinreich</i>
82	Tabelle „HIV/Aids“	<i>Social Watch</i>
84	Zwischen Traum und Wirksamkeit: Die Erklärung von Paris und ihre Folgen	<i>Klaus Schilder</i>
89	Entwicklung braucht Beteiligung. Entwicklungspolitische Inlandsarbeit vor neuen Herausforderungen	<i>Klaus Seitz</i>
93	<b>Soziale Entwicklung in Deutschland</b>	
94	Öffentliche Armut trotz privaten Reichtums	<i>Monika Burmester</i>
98	Öffentliche Finanzen stärken und Steuergerechtigkeit verbessern	<i>Arbeitsgruppe Solidarische Einfachsteuer zur Unternehmenssteuerreform</i>
102	Gender Budgeting – Initiativen und Prozesse in Deutschland	<i>Birgit Erbe / Regina Frey</i>
108	Chancen, Möglichkeiten und Grenzen freiwilligen Engagements	<i>Rainer Hub</i>
111	Impressum Social Watch International	
112	Social Watch Gruppen International	

# Vorwort zur internationalen Ausgabe

## Umbau der Finanzarchitektur

VON ROBERTO BISSIO

**Die meisten Bürger und Bürgerinnen in den reichen Ländern glauben, dass ein wesentlicher Teil der von ihnen gezahlten Steuern in Form von Hilfe, zinsgünstigen Krediten, Handelsvergünstigungen und der viel diskutierten Entschuldung an die armen Länder fließt. Wenn es also weiterhin Armut gibt, so muss dies wohl an den Armen selbst liegen – an ihrer Faulheit, Ignoranz oder irgendwie an den Auswirkungen des tropischen Klimas – oder aber es ist die Schuld ihrer unfähigen und korrupten Regierungen.**

Aus Sicht der Bürger und Bürgerinnen der Länder des Südens stellt sich die Situation dagegen so dar, dass Geld abfließt – in Form von Zahlungen für den Schuldendienst, ungerechten Handelsbeziehungen und riesigen Gewinnen, die ausländische Konzerne aus ihren Volkswirtschaften abschöpfen. Kapitalrenditen von 25 bis 30 Prozent pro Jahr sind in Afrika nicht ungewöhnlich!

Unbemerkt von den Bürgern des Nordens und Südens fließen riesige Geldmengen auf undurchsichtigen Kanälen in Steueroasen. Die kleinen Fische verfangen sich leicht im Netz der Steuerbehörden, aber die Haie bleiben ungeschoren. Die zwei globalen zwischenstaatlichen Einrichtungen, die eigentlich über die Finanzen der Welt wachen und die Geldströme kontrollieren sollten, tun das Gegenteil dessen, was von ihnen erwartet wird: Anstatt Mittel für Entwicklung bereit zu stellen, erhält die Weltbank mehr Geld aus den Entwicklungsländern als sie an diese auszahlt. Anstatt globale Finanzstabilität zu gewährleisten, redet der Internationale Währungsfonds gegenwärtig einer drohenden Finanzkrise das Wort.

Die aktuelle globale Finanzarchitektur ähnelt also dem unmöglichen Gebilde aus der berühmten Radierung „Wasserfall“ von MC Escher, in der das scheinbar fallende Wasser entgegen allen Regeln der Logik nach oben fließt. Um ein wenig Ordnung in diese unmögliche Architektur zu bringen, trafen sich die Staats- und Regierungschefs dieser Welt im März 2002 in Monterrey, Mexiko zu einem Gipfel über Fragen der Entwicklungsfinanzierung. Kurz vorher hatte die Welthandelsorganisation eine „Entwicklungsrunde“ bei den Handelsgesprächen in Quatars Hauptstadt Doha eingeläutet. Unmittelbar nach den Angriffen des 11. Sep-

tembers auf die USA, die die Welt erschütterten, verließen diese Konferenzen eine Neuordnung der Weltwirtschaft. Die reformierten Handels- und Finanzsysteme würden die Armen in die Lage versetzen, sich selber aus der Armut zu befreien. Mit einiger zusätzlicher Unterstützung und Entschuldung der ärmsten Länder sei sichergestellt, dass es ausreichend sozialen Fortschritt bis zum Jahr 2015 zur Erreichung jener grundlegenden sozialen Ziele gäbe, auf die sich dieselben Spitzenpolitiker im Jahr 2000 verständigt hatten, um „weltweit die Grundsätze der Menschenwürde, der Gleichberechtigung und der Billigkeit zu wahren“.<sup>1</sup>

Der Monterrey Konsens von 2002 bemerkt dazu, dass „jedes Land für seine eigene Entwicklung Verantwortung trägt und es dabei besonders darauf ankommt, dass sich einzelne Entwicklungsländer mit den Entwicklungsstrategien identifizieren. Entwicklung setzt jedoch mehr voraus als Hilfe. [Dazu] bedarf es gemeinsamer Anstrengungen, um Ressourcen vor Ort zu mobilisieren und Handelsfragen, Schuldenprobleme und die Reform der internationalen Finanzarchitektur anzupacken.“<sup>2</sup>

Seither sind fast fünf Jahre vergangen und nach Meinung von Social Watch sind diese Verpflichtungen zu wichtig, um weiterhin außer Acht gelassen zu werden. Seit 1996 haben sich jedes Jahr Social Watch-Koalitionen überall auf der Welt zu Themen der Armut und Geschlechtergleichheit sowie zu den Regierungsmaßnahmen geäußert, die – im Guten wie im Schlechten – das Schicksal der schwachen, nicht privilegierten Mehrheit der Menschen auf dieser Welt beeinflussen. Im vorliegenden Social Watch Report für 2006 geht es um die Mittel, mit denen Entwicklungspolitik in politisches Handeln umgesetzt wird.

Der Social Watch Bericht, der den Sachverstand wichtiger NRO-Netzwerke widerspiegelt, vertieft dieses Thema. Stichworte wie Entwicklungshilfe, Handel und Verschuldung wurden schon in groß angelegten internationalen Kampagnen aufgegriffen. Andere Problem wie zum Beispiel Kapitalflucht, Steuerhinterziehung, betrügerische Insider-Spekulationen und die Steuerungsmechanismen der internationalen Finanzinstitutionen müssen dem normalen Bürger erst noch von Experten vermittelt werden. Aber sie sind alle Teil der internationalen Finanzarchitektur, die dringend umgebaut werden muss.

Prinzipiell ist ein solcher Umbau möglich und im vorliegenden Bericht werden Vorschläge gemacht, wie das erreicht werden könnte. Sie sind nicht besonders originell oder revolutionär. Es ist einfach eine Frage der Vernunft, dass alle Steuern zahlen und dass jene mehr zahlen sollten, die mehr haben und mehr verdienen. In einer globalisierten Wirtschaft ist dies aber nur möglich, wenn alle Regierungen an einem Strang ziehen. Ja, vielleicht ist dafür ein weiterer UN-Finanzierungsgipfel erforderlich. Warum verspricht man sich davon mehr als von den vielen anderen Konferenzen, die nichts gebracht haben? Weil die gegenwärtige Architektur „unmöglich“ ist – weder nachhaltig noch zumutbar.

**Roberto Bissio** ist Koordinator von Social Watch und Cheferausgeber der internationalen Ausgabe des Social Watch Reports.

- 1 Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, Resolution A/55/2, von der Generalversammlung im September 2000 verabschiedet.
- 2 Vereinte Nationen, Bericht der Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung; Monterrey, Mexiko, 18.-22. März 2002 (A/CONF.198/11). Zitat ist Teil der Übersetzung.

# Vorwort zur deutschen Ausgabe

## Zur Notwendigkeit einer Reform der Entwicklungsfinanzierung.

### Eine Einleitung

VON KLAUS HEIDEL

**Zum sechsten Mal legt Social Watch Deutschland – ein loser Zusammenschluss von 28 sozial- und entwicklungspolitischen Organisationen und Institutionen (siehe S. 6) – eine deutsche Ausgabe des Social Watch Report vor. Der Bericht mit dem Titel „Kein Geld für die Armen?“ gliedert sich in drei Teile:**

#### Teil I: Soziale Entwicklung weltweit

Quantitative und qualitative Defizite der Entwicklungsfinanzierung stellt **Yilmaz Akyüz** zusammen und kritisiert, dass sich der Internationale Währungsfonds um Entwicklung und Armutsbekämpfung kümmert, statt sich der Sicherung der Liquidität von Ländern mit vorübergehenden Zahlungsschwierigkeiten zu widmen. Ebenfalls unbefriedigend ist der Beitrag der Europäischen Union. Zwar hat sich die EU erstmals dazu verpflichtet, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens bis 2015 für die Entwicklungszusammenarbeit auszugeben. Zugleich aber hat die EU den Begriff Entwicklungshilfe in bedenklicher Weise erweitert, wie **Mirjam van Reisen** und **Simon Stocker** zeigen. Offensichtlich liegt für die Geberländer die Versuchung nahe, mit der Gestaltung der Entwicklungsfinanzierung auch eigene zu Interessen verfolgen. Hierauf verweist **Celine Tan**, wenn sie sich in ihrem kritischen Beitrag über Strukturen und Arbeitsweisen der Bretton Woods Institutionen u.a. mit der Konditionalität der Kreditvergabe auseinandersetzt. **Alex Wilks** und **Francesco Oddone** weisen komplementär dazu die Unzulänglichkeit des Schuldenabkommens der G8 von Gleneagles nach.

Ob international verabredete Initiativen zur Entwicklungsfinanzierung gelingen, wird auch davon abhängen, wie nachdrücklich sie von der Zivilgesellschaft eingefordert werden. Dies gilt auch für den in Monterrey 2002 angestoßenen Prozess „Finanzierung für Entwicklung“. Immerhin ist das Beispiel der *International Drug Purchase Facility* (UNITAID) zur Finanzierung von Medikamenten für HIV-Infizierte ermutigend, wie **John W. Foster** darstellt. **Nancy Alexander** geht dem komplexen Zusammenhang von politischer Dezentralisierung und Privatisierung nach und arbeitet heraus, wie Kommunen neue Aufgaben, aber nicht die nötigen Ressourcen erhalten und wie private

Investoren zu Lasten der Kommunen und der Armen gefördert werden. Welche Bedeutung „globale Steuergerechtigkeit und öko-soziale Fiskalreformen“ für die Finanzierung von Entwicklung haben, führt **Jens Martens** aus. Durch Steueranreize und -befreiungen für ausländische Investoren, Steuerflucht und Steuervermeidung sowie mangelnde Verwaltungskapazitäten entgehen den Entwicklungsländern Steuereinnahmen in unvorstellbarer Höhe. Angesichts dieser Probleme ist es in besonders nachteilig, dass viele Länder erhebliche Haushaltsmittel für den Schuldendienst aufwenden müssen. Deshalb sind Kriterien und Indikatoren für die Schuldentragfähigkeit so zu entwickeln, dass den Staaten keine zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele notwendigen Ressourcen abgezogen werden, wie **Irene Knoke** und **Pedro Morazán** ausführen.

Doch auch die Frage, welche Form von Entwicklung denn finanziert werden soll, muss beantwortet werden. Am Beispiel der wasserpolitischen Prioritäten der Weltbank zeigen **Uwe Höring** und **Bernhard Walter**, dass Weltbankmittel nicht so eingesetzt werden, dass sie zur nachhaltigen Armutsbekämpfung beitragen. Um Entwicklung zu finanzieren, muss darüber hinaus nationaler Reichtum ausreichend umverteilt werden. Die von **Uwe Kerkow** zusammengefassten Länderberichte der internationalen Ausgabe des Social Watch Report belegen aber, dass eine solche Umverteilung nur ungenügend stattfindet.

#### Teil II: Globale Entwicklungspartnerschaft – Der deutsche Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit

Die Ansätze für den Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wurden in den letzten Jahren ausgeweitet. Allerdings ist der angestrebte Anstieg nicht ausreichend, um die

von der Europäischen Union verabredete Mittelsteigerung für die Entwicklungsfinanzierung umzusetzen, wie **Richard Brand** nachweist. Unbefriedigend sind außerdem die finanziellen Beiträge der Bundesregierung zur Bekämpfung von HIV/Aids in den Entwicklungsländern, wie **Sonja Weinreich** belegt.

Zentral ist daneben die Frage nach der Effizienz von Hilfsleistungen. Dies gilt vor allem dann, wenn die programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung zum Regelfall werden soll, wie **Klaus Schilder** darlegt. Und auf Dauer wird sich eine Aufstockung des deutschen Beitrages zur Entwicklungsfinanzierung politisch nur dann durchsetzen lassen, wenn die gesellschaftliche Akzeptanz für die Entwicklungspolitik steigt. Daher ist es erforderlich, die entwicklungspolitische Bildung zu stärken, so **Klaus Seitz**.

#### Teil III: Soziale Entwicklung in Deutschland

Dass Entwicklungsfinanzierung auch eine Aufgabe der deutschen Sozial- und Wirtschaftspolitik ist, zeigen die den Band abschließenden Aufsätze. **Monika Burmester** setzt sich kritisch mit der Steuerpolitik – und hier vor allem mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer –, mit der stärkeren Abgaben- und Gebührenbelastung sowie mit dem Prinzip „Anreize kontra Bedarfsdeckung“ auseinander. Die **Arbeitsgruppe Solidarische Einfachsteuer** wendet sich gegen eine weitere steuerliche Entlastung der Unternehmen und weist nach, dass Deutschland keinesfalls ein Hochsteuerland ist. **Regine Frey** und **Birgit Erbe** beleuchten bisherige Versuche, in Deutschland öffentliche Haushalte für eine geschlechterpolitische Analyse zu öffnen. **Rainer Hub** sieht im freiwilligen Engagement eine enorme Ressource für die soziale Entwicklung.

**Klaus Heidel** ist Mitbegründer und Mitarbeiter der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.

# Social Watch Deutschland

## Forum Weltsozialgipfel

### Kurzinformation

Das im Januar 1994 gegründete „Deutsche NRO-Forum Weltsozialgipfel“ – heute: „Social Watch Deutschland“ – ist eine breite nationale Koalition von maßgeblichen Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen der nationalen Sozialpolitik und der Entwicklungspolitik. Sie tritt ein für soziale Gerechtigkeit und soziale Entwicklung sowohl in Deutschland als auch international, insbesondere in der Dritten Welt. Durch seine Ziele und Zusammensetzung hat Social Watch Deutschland in der Bundesrepublik Deutschland eine einmalige und bedeutende Brückenfunktion zwischen den beiden Politikfeldern (nationale Sozialpolitik und Entwicklungszusammenarbeit).

Das Forum Weltsozialgipfel war intensiv an den Vorbereitungsarbeiten zum Weltgipfel der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung in Kopenhagen im März 1995, am Gipfel selbst sowie an den Folgekonferenzen beteiligt und hat den bisherigen Prozess der Umsetzung der Ergebnisse der Kopenhagen-Konferenz aktiv begleitet. Ziel des UN-Welt-Sozialgipfels war es, nach Ende des Kalten Krieges die „soziale Bombe zu entschärfen“. Die verantwortlichen Politiker aus den Mitgliedsstaaten der Ver-

einten Nationen haben sich dabei verpflichtet, sowohl in den Industriestaaten als auch in den so genannten Entwicklungsländern die wirtschaftlichen, kulturellen, rechtlichen und politischen Bedingungen so zu gestalten, dass Armut überwunden, nachhaltige Entwicklung gefördert und soziale Sicherheit für alle Menschen ermöglicht wird. Als vorrangige Aktionsfelder gelten dabei die Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung. Ausgangspunkt soll der Grundsatz sein, dass der Mensch im Mittelpunkt aller Entwicklungsbemühungen stehen und die Wirtschaft seinen Bedürfnissen dienen muss.

Die in Social Watch Deutschland zusammen arbeitenden Nichtregierungsorganisationen sind davon überzeugt, dass die Ziele des Weltsozialgipfels und der im Jahr 200 formulierten Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) nicht allein durch Erklärungen von Regierungen erreicht werden können. Notwendig ist vielmehr eine breite zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Konzeption von Politiken und Strategien, an deren effektiver Umsetzung sowie an der Evaluierung ihrer Wirksamkeit und Kosten – und dies nicht zuletzt deshalb, weil die meisten Regierungen die Beschlüsse des Welt-

sozialgipfels und die damit eingegangenen Selbstverpflichtungen nur zögerlich umsetzen oder gar konterkarieren. Angesichts dieses Sachverhaltes hält es Social Watch Deutschland für seine Aufgabe, die Umsetzung der in Kopenhagen und Genf eingegangenen Verpflichtungen auch künftig zu beobachten und beharrlich auf deren Erfüllung zu drängen.

Durch die Größe, Vielfalt und spezifischen Schwerpunkte seiner Mitglieder verfügt Social Watch Deutschland sowohl über ein zivilgesellschaftlich tief verankertes Mandat als auch über beträchtliche Fachkompetenz. Dadurch wird ein integriertes Bewusstsein und eine vernetzte Perspektive gefördert. In Gesprächen mit Politikern, durch Veranstaltungen und Publikationen weist Social Watch Deutschland auf Unzulänglichkeiten bei der Implementierung der Kopenhagen-Beschlüsse hin, überprüft Fortschritte, arbeitet Handlungsvorschläge aus, formuliert Forderungen an die Politik und zeigt Perspektiven auf. Social Watch Deutschland versteht sich als ein vorwiegend anlass- und problemorientierter Zusammenschluss mit koordinierender Funktion, aber ohne formale Institutionalisierung.

**Stand: September 2006**

### Unterstützerorganisationen

1. Arbeiterwohlfahrt (AWO)
2. Asienhaus
3. Aktion Brot für die Welt
4. Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialhilfeinitiativen e.V.
5. Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW)
6. dbb – beamtenbund und tarifunion
7. Deutscher Caritasverband e.V.
8. DGB-Bildungswerk e.V.
9. Diakonisches Werk der EKD e.V.
10. Entwicklungspolitische Gesellschaft e.V.
11. Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)
12. FIAN Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.
13. Friedrich-Ebert-Stiftung
14. Global Policy Forum Europe
15. Initiative Kirche von Unten
16. Kath. Arbeitnehmerbewegung (KAB) e.V.
17. Lebendige Kommunikation mit Frauen in ihren Kulturen e.V.
18. Ökumenischer Trägerkreis Armut/Reichtum – Gerechtigkeit
19. Pax Christi e.V.
20. Peter-Hesse-Stiftung
21. Philippinenbüro e.V.
22. Pro Asyl e.V.
23. terre des hommes Deutschland e.V.
24. ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
25. VSOP – Verein für Sozialplanung e.V.
26. WEED (Weltwirtschaft, Entwicklung und Ökologie. E.V.)
27. Werkstatt Ökonomie e.V.
28. WOMNET – Frauennetzwerkstelle

### Koordinierungskreis

Dr. Peter Eisenblätter,  
terre des hommes Deutschland e.V.  
Sabine Gürtner, WOMNET  
Klaus Heidel,  
Werkstatt Ökonomie e.V. (Sprecher)  
Saskia Jung, Diakonisches Werk der EKD  
Jens Martens,  
Global Policy Forum Europe.  
Werner Oesterheld,  
DGB-Bildungswerk e.V.  
Jürgen Reichel, Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)  
Klaus Schilder, WEED



## ⦿ Soziale Entwicklung weltweit



# Multilaterale Finanzinstitutionen: Neugestaltung der Entwicklungsfinanzierung<sup>1</sup>

VON YILMAZ AKYÜZ

**Obwohl die Ausweitung der Mittel zur Finanzierung von Entwicklung in der internationalen Debatte unstrittig ist, gibt es unterschiedliche Positionen wie sie aufgebracht und verwaltet werden können. Die Internationalen Finanzinstitutionen, Internationaler Währungsfonds und Weltbankgruppe, sind wegen ihrer Politik gegenüber den Kreditnehmerländern seit langem in der Kritik und haben in letzter Zeit an Bedeutung verloren. Eine Rückbesinnung auf die ursprünglichen Aufgaben von IWF und Weltbank könnte helfen. Sie sollten sich darauf beschränken, technische Finanzdienstleistungen anzubieten, Überreaktionen der Finanzmärkte einzudämmen und Entwicklungsländer zuverlässig mit Liquidität zu versorgen. Die entwicklungspolitischen Aufgaben sollten hingegen einer Agentur übertragen werden, die bei der UN angesiedelt ist, ein weitgehend unabhängiges Statut hat und bevorzugt aus internationalen Steuern finanziert werden sollte.**

Es ist unumstritten, dass die Außenfinanzierung für Entwicklungsländer drastisch erhöht werden muss, damit diese akzeptable Wachstumsraten erreichen und Armut mindern können. Nach einer Schätzung der UNCTAD (Handels- und Entwicklungskonferenz der UN) für das subsaharische Afrika müsste der Umfang der Entwicklungsfinanzierung verdoppelt werden. Die Zedillo-Kommission<sup>2</sup> bestätigt diese Schätzungen auch für die Entwicklungsländer insgesamt. Verschiedene Hochrechnungen sprechen von zusätzlich zwischen 50 Mrd. und 150 Mrd. US-Dollar, die zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele bis 2015 notwendig sind.

Woher soll das Geld kommen? Aus privaten Quellen, multilateralen Krediten oder bilateralen Darlehen und Zuschüssen? Privates Kapital stellt für die meisten Entwicklungsländer keine zuverlässige Finanzierungsquelle dar. Multilaterale Finanzinstitutionen werden als Quelle für Entwicklungsfinanzierung zunehmend an den Rand gedrängt. Bilaterale Hilfe erreicht nicht die erforderliche Größenordnung, ihre Verfügbarkeit und Zuteilung ist wesentlich von politischen Erwägungen geprägt und ihre Qualität fragwürdig. Ein grundsätzliches Umdenken ist also erforderlich. Bei einer echten Reform sollte es nicht nur um neue Quellen der Entwicklungsfinanzierung, sondern auch um andere Mechanismen und Modalitäten ihrer Zuteilung gehen. Insbesondere sollten Hilfszahlungen nicht mehr im Mittelpunkt multilateraler Finanzierung stehen und die multilateralen Finanzinstitutionen müssten radikal reformiert werden – sowohl was ihr Mandat als auch was ihre Ressourcen betrifft.

## Private Kapitalströme: instabil und unzuverlässig

Die Nachkriegszeit erlebte zwei extreme Schwankungen privater Kapitalströme in die Entwicklungsländer: Die erste Phase setzte in den frühen 70er Jahren ein und endete mit der Schuldenkrise der 80er Jahre. Die zweite begann Anfang der 90er Jahre und endete mit einer Reihe von Krisen in Lateinamerika, Ostasien und anderen Regionen. Der erste Aufschwung war durch schnell steigende internationale Liquidität im Zusammenhang mit Ölüberschüssen und wachsenden Defiziten der Vereinigten Staaten im Ausland geprägt. Zusätzlich wurde durch die Deregulierung der Finanzmärkte in den Industrieländern und ein schnelles Wachstum auf den Eurodollar-Märkten erleichtert. Überschüssige Liquidität wurde mit Zustimmung der Bretton-Woods-Institutionen, die einen Zusammenbruch der globalen Nachfrage befürchteten, in der Form von Konsortialkrediten der Banken in den Kreislauf zurück geführt. Angesichts wachsender Schwierigkeiten beim Schuldendienst infolge des drastischen Zinsanstiegs in den Vereinigten Staaten und einer weltweiten Rezession wurden die Bankkredite später jedoch drastisch zurückgefahren und zwangen die Schuldnerländer, Handelsüberschüsse zur Rückzahlung der Schulden durch Import- und Wachstumsbeschränkungen zu erzielen. Das Ergebnis war eine Schuldenkrise und eine verlorene Dekade für viele Entwicklungsländer Lateinamerikas und Afrikas in den 80er Jahren.

Nachdem die privaten Kredite an die Entwicklungsländer fast zehn Jahre versiegt

waren, trat dann der zweite Boom ein. Unterstützend wirkte in diesem Fall der Erfolg des Brady-Plans zur unabhängigen Umschuldung, Liberalisierung, Privatisierung und Stabilisierung in den Entwicklungsländern sowie der schnelle Liquiditätszuwachs und Zinssenkungen in den Vereinigten Staaten und Japan aufgrund einer sich abschwächenden Wirtschaft. Im Gegensatz zur ersten Aufschwungphase floss ein Großteil der privaten Gelder in Form von Kapital- und Wertpapieranlagen anstelle internationaler Kredite. In vielen Fällen standen Erwartungen auf schnelle Kapitalgewinne und kurzfristige Gewinnmitnahmen aufgrund des Zinsgefälles dahinter. Als sich die Lage änderte, sahen sich viele Schuldnerländer wieder mit negativen Netto-Kapitaltransfers und einem drastischen Rückgang von Einkommen und Beschäftigung konfrontiert.

Eine dritte Phase wurde durch schnell steigende private Kapitalströme zur Jahrtausendwende eingeläutet. Es existierte eine Kombination extrem günstiger Bedingungen: Zinsen auf historisch niedrigem Niveau, hohe Liquiditätsraten, stabile Preise bei Gütern und ein lebhafter Welthandel. Die Kapitalzuflüsse im aktuellen Zyklus liegen noch über denen des Höchststands des vergangenen Booms der 90er Jahre, und die Mehrzahl der Entwicklungsländer haben von der Erholung profitiert. Aber auch diesmal bleibt unter dem Strich eine erhöhte finanzielle Anfälligkeit, da die Anlagekurse und Wechselkurse vieler Länder auf ein Niveau geklettert sind, das nicht mehr durch wirtschaftliche Fundamentaldaten gestützt wird. Entwicklungen der letzten Wochen deuten darauf hin, dass sich auch dieser Boom angesichts steigender Ölpreise und Zinsen mit gleichzeitig anhal-

- <sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag orientiert sich an einem Vortrag, der auf der Konferenz über „Neue Finanzierungsmechanismen für Afrikas Entwicklung“ (IPALMO) am 7. Dezember 2005 in Turin gehalten wurde.
- <sup>2</sup> Vereinte Nationen, 2001: „*Technical Report of the High-level Panel on Financing for Development*“. Empfehlungen des Gremiums. Siehe unter [http://www.un.org/reports/financing/report\\_full.htm](http://www.un.org/reports/financing/report_full.htm).

tenden und noch wachsenden Ungleichgewichten im globalen Handel und zunehmender Volatilität des Dollars gegenwärtig seinem Ende nähert. Zahlreiche Schwellenländer registrieren erste Anzeichen für eine drastische Schwächung ihrer Aktienmärkte und Währungen. Wieder einmal stehen jene Länder, die zur Finanzierung ihrer Zahlungsbilanz auf Kapital von außen angewiesen sind, vor dem Risiko erschwelter Finanzierungsbedingungen und nachlassenden Wachstums.

Ausländische Direktinvestitionen werden häufig als eine zuverlässige Quelle zur Finanzierung von Entwicklung betrachtet. In den Entwicklungsländern wurde aber eher in den Erwerb schon bestehender Anlagen und weniger in die Erweiterung von Produktionskapazitäten investiert. Investitionen auf der grünen Wiese werden tendenziell in Folge von Wachstum getätigt und wirken deshalb auch nicht als Wachstumsmotor, sondern fließen häufig in jene Länder, die keine nennenswerten Finanzierungsdefizite gegenüber anderen Ländern aufweisen. Trotz der netten Worte der Bretton Woods-Institutionen, dass die neuerdings steigenden ausländischen Direktinvestitionen ein Zeichen von Wirtschaftskraft und eines besseren Investitionsklimas sowie neuer Wachstumschancen seien, zeigen die in einem neueren UNCTAD-Bericht zu Afrika<sup>3</sup> untersuchten Daten etwas anderes: Ein Großteil des Geldes floss in den Abbau ertragreicher Mineralien und Ölreserven in nur einer Handvoll von Ländern. Und auch diese Investitionen waren lediglich auf die Beendigung von Konflikten oder die Neuentdeckung von Bodenschätzen zurückzuführen.

### Multilaterale Kredite: Be- oder Entlastung?

Multilaterale Finanzinstitutionen sind immer häufiger eher eine Belastung als eine Entlastung für Entwicklungsländer. Seit 1991 sind die Netto-Transfers (also die aktuellen Zahlungen minus Rück- und Zinszahlungen) der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) an die Ent-

wicklungsländer negativ. Seit 2002 gilt dies auch für Nettozahlungen an die Entwicklungsländer. Insgesamt betrachtet leistet die IBRD praktisch gar keinen Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung, wenn man einmal davon absieht, dass sie Gelder für die Rückzahlung ihrer eigenen ausstehenden Forderungen bereit stellt. Ähnliches gilt auch für regionale Entwicklungsbanken. Dieses Problem entsteht, weil Länder, die eigentlich Anspruch auf IBRD-Kredite hätten, aus Gründen der damit verknüpften Bedingungen und der Bürokratie dort nur ungern Geld leihen, solange sie Zugang zu privaten Märkten haben, selbst wenn damit höhere Zinsen verbunden sind. Andererseits erfüllen viele ärmere Länder, die Gelder von außen bräuchten, nicht die Auswahlkriterien der IBRD.

Die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) bleibt die einzige Stelle, durch die unter dem Strich tatsächlich Gelder der Weltbank an die Entwicklungsländer fließen. Aber abgesehen von den Problemen, die durch die Abhängigkeit der Bank von einigen wenigen Kapitalgebern entstehen, sind die Finanzhilfen der IDA in der Größenordnung zwischen vier bis fünf Mrd. US-Dollar pro Jahr im Vergleich zur Gesamtzahl aller kreditberechtigten Länder gering. Nimmt man IDA und IBRD zusammen, ist der Beitrag der Weltbank zur Außenfinanzierung der Entwicklungsländer mit ungefähr 1,2 Mrd. US-Dollar im Minus. Auch die Nettozahlungen der IBRD an das subsaharische Afrika sind negativ. Zwar bleibt unter dem Strich etwas übrig, wenn man die Weltbank als Ganzes betrachtet, aber es sind weniger als zwei Mrd. US-Dollar – ungefähr zehn Prozent dessen, was gebraucht würde. Wählt man einige der ärmsten Entwicklungsländer aus, bewegen sich die Finanzhilfen der Weltbank in der Größenordnung von drei Mrd. US-Dollar gegenüber annähernd zehn Mrd. US-Dollar aus privaten Quellen.<sup>4</sup>

### IWF verliert an Bedeutung

Beim IWF machen Kredite aus dem Fonds für Armutsminderung und Wachstum (*Po-*

*verty Reduction and Growth Facility*, PRGF) nur einen sehr geringen Teil der für Entwicklungsländer verfügbaren Gelder aus. In den letzten Jahren betätigte sich der Währungsfonds vor allem im Finanzkrisenmanagement der Schwellenländer, indem er internationalen Gläubigern und Kapitalgebern von Krediten an krisengeschüttelte Länder aus der Klemme half. Ende 2004 beliefen sich die ausstehenden PRGF-Kredite auf unter sieben Mrd. Einheiten an Sonderziehungsrechten (entspricht 9,9 Mrd. US-Dollar) oder zehn Prozent der gesamten ausstehenden IWF-Kredite. 2005 lag die Gesamtsumme aller gewährten PRGF-Kredite unter 500 Mio. US-Dollar.

Auch wenn es um die Bereitstellung von Finanzhilfen und Liquidität für Entwicklungsländer geht, spielt der IWF keine große Rolle. Mit Ausnahme der Türkei haben alle wichtigen Volkswirtschaften unter den Schwellenländern zurückgezahlt und sich damit der IWF-Aufsicht entzogen, sodass nur die ärmsten Länder als „Stammkundschaft“ bleiben – wohl kaum eine überzeugende Existenzberechtigung für eine Einrichtung, die einmal zur Sicherung der internationalen Wirtschaftsstabilität angetreten war. Angesichts dieser Lage stellt sich auch die Frage nach der finanziellen Überlebensfähigkeit des IWF. Kredite zur Armutsbekämpfung bringen nicht genug Einnahmen, um die Mitarbeiter zu bezahlen und die Institution in Gang zu halten. Zur Deckung seiner Verwaltungskosten von ungefähr 800 Mio. US-Dollar jährlich ist der IWF vor allem auf Krisenkredite an Schwellenländer angewiesen. Es ist schon paradox, dass der IWF finanzielle Instabilität und Krisen in den sogenannten „*emerging markets*“ braucht, um finanziell zu überleben.

<sup>3</sup> UNCTAD, 2005: *Economic Development in Africa. Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. Genf, Vereinte Nationen. Siehe unter: [http://www.unctad.org/en/docs/gdsafrica20051\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gdsafrica20051_en.pdf).

<sup>4</sup> Weltbank, 2005: *Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*. Tabelle 5.1, S. 90.

## Die Reformer reformieren

Die Abhängigkeit der Bretton Woods-Institutionen von Entscheidungen einiger weniger Geberländer ist eine wesentliche Ursache für Unzulänglichkeiten in ihren Lenkungsstrukturen. In einem ersten Schritt sollte man deshalb bilaterale und multilaterale Vereinbarungen über Entwicklungsfinanzierung und Schulden voneinander trennen. Natürlich steht es allen souveränen Staaten offen, bilaterale Vereinbarungen über Schulden und Finanzierung abzuschließen, aber es sollte außerhalb des multilateralen Systems geschehen. Mit anderen Worten, die von Geberländern beeinflussten Fazilitäten sollten aus den Bretton Woods-Institutionen herausgenommen werden – also die IDA aus der Weltbank und die PRGF aus dem IWF. Zwar handelt es sich nur um relativ geringe Beträge, aber eine solche Maßnahme könnte erhebliche Auswirkungen auf die Lenkungsstrukturen dieser Institutionen haben.

Erst kürzlich gab die Europäische Union Pläne zur Einführung eines Treuhandfonds bekannt, über den europäische Hilfe an Afrika gezahlt werden könne, ohne von der Weltbank abhängig zu sein. Als Begründung wurde genannt, dass europäische Hilfgelder nach europäischen Vorstellungen vergeben werden sollten, dass aber die EU nicht den ihr gebührenden Einfluss in der Weltbank habe. Dies beweist wieder einmal, wie stark die Bereitstellung von Hilfgeldern von politischen Erwägungen geleitet wird. Die Initiative ist insofern begrüßenswert, als sich dadurch bilaterale und multilaterale Kredite leichter trennen lassen. Allerdings sollten auch begleitende Maßnahmen vorgesehen werden, die die Weltbank als unabhängige multilaterale Institution zur Entwicklungsfinanzierung etablieren.

Jede ernstgemeinte Reform der globalen Verfahren zur Bereitstellung von Finanzhilfen an die Entwicklungsländer muss sich auch mit Fragen von Mandat, Arbeitsmodalitäten und Lenkungsstrukturen der Bretton Woods-Institutionen beschäftigen. Für den IWF besteht keine Veranlassung, sich um

Entwicklung und Armutsbekämpfung zu kümmern. Er sollte sich darauf konzentrieren, Länder mit vorübergehenden Zahlungsschwierigkeiten kurzfristig mit Liquidität zu versorgen; auch ärmere Länder, die auf Erschütterungen im Handel besonders anfällig reagieren. Er sollte die kompensatorischen Finanzierungsfazilitäten zur zinsgünstigen Ausgleichsfinanzierung wiederauflegen. Es sollte mehr Automatismus beim Zugang zum Währungsfonds geben und Beschränkungen sollten auf der Grundlage von Bedürfnissen entschieden werden. Der Währungsfonds sollte sich aus strukturellen Bedingungen heraushalten und auf die Makroökonomie konzentrieren. Eine Beteiligung an finanziellen Rettungsaktionen sollte nicht zulässig sein; vielmehr sollte der Währungsfonds Mechanismen zur geordneten Rückzahlung entwickeln und sich auf Krisenprävention konzentrieren, indem er dazu beiträgt, dass langfristig nicht aufrecht zu erhaltende Kapitalströme in die Entwicklungsländer kontrolliert und politische Maßnahmen in Industrieländern wirksam überwacht werden.

## Rückbesinnung auf ursprüngliche Aufgabenfelder

Viele Probleme, die bei der multilateralen Entwicklungsfinanzierung und politischen Beratung auftreten, ließen sich lösen, wenn die Weltbank sich wieder auf ihre ursprünglichen Arbeitsmodalitäten besinnen und auf die Erleichterung von Kapitalinvestitionen durch Projektfinanzierung konzentrieren würde, anstatt zu versuchen, alle möglichen politischen und institutionellen Defizite in Entwicklungsländern mittels Strukturanpassung und entwicklungspolitischer Kredite zu beheben. Man sollte nicht mehr als Hilfsinstitution sondern als Entwicklungsbank agieren, die zwischen internationalen Finanzmärkten und Entwicklungsländern vermittelt. Wie ursprünglich einmal geplant, sollte eine Finanzierung durch die Weltbank mit Darlehen und nicht als Zuschüsse erfolgen und nur jenen Ländern offen stehen, die keinen Zugang zu privatem Kapital zu zumutbaren Bedingungen haben.

Obwohl diese Maßnahmen die Arbeitsweise und Lenkungsstrukturen der Bretton Woods-Institutionen verbessern würden, lösen sie nicht das Hauptproblem, die Finanzierung globaler öffentlicher Güter und die Bereitstellung zinsgünstiger Kredite und Zuschüsse an die ärmsten Länder. Dafür sollten folgende institutionelle Maßnahmen getroffen werden: Im Rahmen der UN sollte ein Entwicklungsfonds eingerichtet werden, der Hilfsleistungen bündelt und verteilt. Ein qualifiziertes Sekretariat könnte seine Arbeit ohne tagtägliche Einmischung von Seiten der Beitragszahler erledigen, der Generalversammlung Bericht erstatten, und es sollte regelmäßig von einem unabhängigen Gremium geprüft werden. Ein solcher Schritt wäre wünschenswert, weil die UN stärker mit entwicklungsrelevanten und sozialen Zielen verbunden ist, die in engem Zusammenhang mit dem Weltfrieden stehen und weil es demokratisch wäre.

Armutsbekämpfung wurde auf verschiedenen UN-Gipfeln und Konferenzen der letzten Jahre zu einem globalen öffentlichen Gut erklärt. Es spricht deshalb einiges für die Erschließung globaler Finanzierungsquellen. Erreicht werden könnte das durch Vereinbarungen über internationale Steuern, unter anderem eine Währungstransaktionssteuer (Tobin-Steuer), Umweltsteuern und verschiedene andere Steuerarten wie zum Beispiel die Besteuerung des Waffenhandels, die von allen dem Abkommen beigetretenen Parteien auf entsprechende Transaktionen und Aktivitäten entrichtet und im UN-Entwicklungsfonds gebündelt würden.

## Ein Entwicklungsfonds im Rahmen der UN

Ein aus internationalen Steuern gespeister Fonds könnte auch durch freiwillige Beiträge einzelner Regierungen – im Norden wie im Süden – sowie privater Stiftungen und wohlhabender Einzelpersonen aufgestockt werden. Sogar bestehende Ressourcen der IDA könnten in den Fonds einfließen, vorausgesetzt, die Geberländer erklärten sich mit der Weitergabe an ein unabhängiges

Sekretariat einverstanden. Ein relativ kleiner Fonds mit ungefähr 80 Mrd. US-Dollar könnte mehr Finanzhilfe für die ärmsten Länder aufbringen als IDA und PRGF zusammen genommen. Der Vorteil solcher Maßnahmen gegenüber den gegenwärtigen Hilfsmechanismen besteht darin, dass – sollte man sich einigen – ein gewisser Grad an Automatismus erreicht würde, wenn es um die Bereitstellung von Entwicklungsfinanzierung geht, anstelle der politisch geladenen, langwierigen Verhandlungen zur Aufstockung der Hilfe oder nationaler Haus-

haltsverfahren, in denen häufig einseitige Interessen verfolgt werden. Genau in diesem Punkt unterscheidet sich die Finanzierung der IBRD, die auf einmal gegebenen Garantien ihrer Anteilseigner beruht, von der stark politisierten IDA.

Die Einführung eines wirklich multilateralen Systems der Entwicklungsfinanzierung ist ein komplexes Thema, das allen Betroffenen Nachdenken, Engagement und Gesprächsbereitschaft abverlangen würde. Letztlich ist es eine Frage des politischen

Willens und der Schlagkraft der internationalen Gemeinschaft. Das Thema gehört auf die globale Tagesordnung. Dies ist trotz der Vielzahl von UN-Gipfeln und Konferenzen über Entwicklungsfinanzierung und Armut bisher leider nicht passiert.

**Yilmaz Akyüs** hat ehemals die Abteilung für Globalisierung und Entwicklungsstrategien der Handels- und Entwicklungskonferenz der UN (UNCTAD) geleitet.

### Wer beherrscht die internationalen Finanzinstitutionen? \*

Das offenkundigste Beispiel für das Fehlen einer Mitwirkung von Entwicklungsländern ist die Leitungsstruktur der Bretton-Woods Institutionen, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF), die zur Regelung der internationalen Finanz- und Handelsysteme in der Nachkriegszeit errichtet wurden. Obgleich beide Institutionen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen sind, folgen ihre Leitungsstrukturen nicht dem traditionellen Prinzip der Vereinten Nationen von „ein Land, eine Stimme“. Vielmehr werden Beschlüsse von einem Gouverneursrat gefällt, in dem die Stimmrechte mithilfe eines ziemlich komplizierten Systems vergeben werden, das aus einer gleichen Zahl von Basisstimmrechten und zusätzlichen Stimmen je nach Anteilseigentum, Größe der Volkswirtschaft und Teilhabe am Welthandel besteht. Deshalb haben natürlich die mächtigeren entwickelten Länder eine größere Stimmkraft als Entwicklungsländer.

#### **IWF und Weltbank: Kaum eine Stimme für Entwicklungsländer**

Das Tagesgeschäft von IWF und Weltbank wird von einem Exekutivdirektorium besorgt, das aus 24 Exekutivdirektoren besteht. In diesem Direktorium sitzen sieben Direktoren, die nur ihre eigenen Länder vertreten, nämlich die USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, China und Saudi-Arabien. Daher müssen die übrigen 17 Direktoren die Interessen der verbleibenden 160 Länder verfolgen. Jeder dieser Direktoren ist für eine Gruppe von Ländern zuständig. In der gegenwärtigen Zusammensetzung werden die über 40 Länder in Afrika südlich der Sahara von nur zwei Exekutivdirektoren repräsentiert. Daher werden ihre Interessen nicht auf die gleiche Weise gehört wie die der Länder, die über eigene Direktoren verfügen. Mehr noch, die fünf Industrieländer mit einem eigenen Sitz verfügen über nahezu ein Drittel der gesamten Stimmen. Weitere Industrieländer halten zusammen ein weiteres Drittel der Stimmen. Daher sind alle Entscheidungen, die eine Zweidrittelmehrheit erfordern, von der Zustimmung der Industrieländer abhängig. Außerdem besitzen allein die USA mehr als 17 Prozent der Stimmrechte. Dies ist eine beträchtliche Zahl, sind doch die meisten wichtigen Entscheidungen über die Struktur des IWF – wie zum Beispiel eine Veränderung der Stimmrechte –, auf eine 85prozentige Zustimmung angewiesen (und daher gegen die USA nicht durchzusetzen).

#### **... aber auch andere Institutionen grenzen Entwicklungsländer aus**

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die kritische Auseinandersetzung mit der ungenügenden Vertretung der Entwicklungsländer auf IWF und Weltbank. Es gibt aber weitere Institutionen, die globale internationale Regeln und Standards festlegen, in denen die Vertretung der Entwicklungsländer noch ungleicher ausfällt – oder gar gänzlich fehlt. Deshalb forderte der Konsens von Monterrey, der sich bei der Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey, Mexiko, im März 2002 herausgebildet hatte, die so genannten Basel Ausschüsse der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (wie zum Beispiel den Basel Ausschuss zur Bankenaufsicht) und das 1999 gegründete Forum für Finanzstabilität dazu auf, ihre Bemühungen zur Einbeziehung der Entwicklungs- und Transformationsländer auf regionaler Ebene fortzuführen und eine Mitgliedschaft derselben zu prüfen mit dem Ziel, ihnen eine angemessene Beteiligung zu ermöglichen. Ausmaß und Bedeutung globaler Regeln, Standards und Kodizes werden oft unterschätzt. Zu ihnen gehören zum Beispiel die Prinzipien der Bankenaufsicht, die vom entsprechenden Basel Ausschuss aufgestellt wurden. Aber die Vertreterinnen und Vertreter, die sich zur Festlegung solcher Regeln und Standards treffen, sind alles andere als demokratisch ausgewählt. Mit überwältigender Mehrheit vertreten sie die sieben Industrieländer der G 7. Es gibt also ein großes Demokratiedefizit in diesem System zur Regulierung globaler Finanzmärkte.

\* Der vorliegende Text ist eine stark gekürzte Fassung des Artikels von Jan Kregel, der unter dem Titel „From Monterrey to Basel: who rules the banks?“ in der internationalen Ausgabe des Social Watch Report von 2006 (S. 26 bis 28) erschien. Die Textauswahl, Bearbeitung und Übersetzung besorgte Klaus Heidel. Jan Kregel ist Professor am Centre for Full Employment and Price Stability an der University of Missouri, Kansas City (USA).

## Die Mythen entlarven\*

Weithin wird geglaubt, reiche Länder transferierten nennenswerte Summen in arme Länder. Zwar nehmen viele Menschen an, dass dabei die reichen Länder nicht genug täten, doch nur wenige bezweifeln den Wahrheitsgehalt der Behauptung, dass reiche Länder armen helfen würden. Das aber sollten sie tun! Hunderte Milliarden Dollar fließen jedes Jahr von den armen in die reichen Länder – weit mehr, als die Entwicklungshilfe beträgt. Dieses Geld verlässt die armen Länder als Schuldendienst, Kapitaltransfer von Unternehmen und – vor allem – durch Handel und Kapitalflucht. Diese Kapitalabflüsse untergraben die Mobilisierung heimischer Ressourcen, nehmen örtlichen Investitionen die Luft, schwächen die wirtschaftliche Entwicklung und destabilisieren Länder, indem sie sie immer abhängiger machen von ausländischen Kapitalzuflüssen, die doch nie vorhersagbar sind.

### Entwicklungshilfe

Wirkliche Hilfe, also das Geld, das zur Finanzierung von Entwicklung in den ärmsten Ländern tatsächlich zur Verfügung gestellt wird, beträgt nur rund 30 Milliarden US-Dollar im Jahr – gerade einmal knapp 40 Prozent der gesamten Entwicklungshilfe. Verwaltungskosten, Kosten für technische Unterstützung, Kosten für die Buchhaltung im Zusammenhang mit Entschuldungsmaßnahmen und die Verknüpfung von Hilfe mit Lieferungen aus den Geberländern sowie Zahlungen an geostrategisch wichtige, aber weniger arme Länder sind einige der Gründe dafür, dass über 60 Prozent des gegenwärtigen Volumens der Entwicklungshilfe nicht für wirkliche und dringliche Maßnahmen zur Entwicklung ausgegeben werden können – etwa mit dem Ziel, die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen.

### Verschuldung

Aus der Schuldenaufnahme, die eine große Quelle zur Finanzierung von Entwicklung sein könnte, wurde am Ende ein Kanal, in dem beträchtliche Summen von den ärmsten in die reichen Länder flossen. Zum Beispiel bezahlten die Länder mit niedrigem Einkommen im Jahre 2003 nahezu 35 Milliarden US-Dollar an Schuldendienst – und erhielten lediglich 27 Milliarden US-Dollar Zuschüsse. Afrika südlich der Sahara musste mit ansehen, wie sein Schuldenberg auf 220 Milliarden US-Dollar wuchs – obgleich es 296 Milliarden US-Dollar der insgesamt seit 1970 geliehenen 320 Milliarden US-Dollar zurückgezahlt hatte. Mit der Ausnahme von drei Jahren mussten die Entwicklungsländer in den letzten zwanzig Jahren mehr Geld für Zinsen, Rückzahlungen, Geldstrafen und Bußgelder für alte Schulden ausgegeben, als sie durch neue Anleihen erhielten. Obgleich nahezu alle armen Länder mehr zurückgezahlt haben, als sie jemals geliehen hatten, steigen ihre Schulden weiter an und ziehen Mittel von der vordringlichen Finanzierung von Gesundheit und Bildung ab. Ein ganzes Viertel der heutigen Schulden armer Länder geht zurück auf Darlehen für verwerfliche oder unrechtmäßige Zwecke, da sie wissentlich an Diktatoren oder verbrecherische Regime wie das Apartheidregime in Südafrika gegeben wurden. Ein großer Teil dieses Geldes wurde in alle Winde zerstreut und fand niemals seinen Weg in das Land, in dessen Namen es geliehen wurde. Ein weiterer großer Batzen Geldes wurde zur Finanzierung von Projekten benutzt, die vom Verdacht der Korruption umgeben waren und die ohne notwendiges Pflichtbewusstsein durchgeführt wurden. Das Bataan Atomkraftwerk auf den Philippinen ist ein solches Beispiel – es produzierte niemals Strom, da es in einem Erdbebengebiet errichtet wurde. Dennoch muss die philippinische Regierung noch immer die Schulden abzahlen, die zum Bau dieses Atomkraftwerkes aufgenommen wurden.

### Kapitalflucht

Für jeden US-Dollar, der in Entwicklungsländer fließt, kommen zehn US-Dollar als Kapitalflucht wieder heraus. Dieser Umstand wird in der entwicklungspolitischen Diskussion regelmäßig vergessen. Es wurde geschätzt, dass die Entwicklungsländer jedes Jahr mehr als 500 Milliarden US-Dollar durch illegale Kapitalabflüsse verlieren, die nicht den Finanzbehörden gemeldet und für die keine Steuern gezahlt werden. Der breiteste Kanal der Kapitalflucht ist der Handel, auf dem Transaktionen nicht zu Marktpreisen durchgeführt und Transferpreise zwischen Tochterunternehmen eines Konzerns unter Nutzung von Steueroasen und Bankgeheimnis manipuliert werden – und dies bedeutet, dass die Fähigkeit der Regierungen von Entwicklungsländern, Steuern zu erheben und Ressourcen zu mobilisieren, gänzlich untergraben wird. Reiche Personen und andere Angehörige heimischer Eliten lassen sich von einem institutionalisierten System des Geheimnisses, privater Bankgeschäfte und Steueroasen Kapitalabflüsse aus Entwicklungsländern in Milliardenhöhe huckepack nehmen und rauben auf diese Weise ihren armen Mitbürgerinnen und Mitbürgern selbst das Allernotwendigste zum Überleben wie zum Beispiel Gesundheitsfürsorge.

Transnationale Unternehmen westlicher Länder, Finanzinstitutionen, Steuerberater, Rechtsanwälte und Finanzzentren sind allesamt Komplizen der Kapitalflucht, sei es, dass sie diese selbst organisieren, sei es, dass sie sie ermöglichen und aktiv unterstützen. Wird Kapitalflucht nicht unterbunden, kann kein wirklicher Fortschritt hin zu nachhaltiger Entwicklung erzielt werden.

\* Der vorliegende Text ist eine stark gekürzte Fassung des Artikels von Sony Kapoor, der unter dem Titel „*Exposing the myth and plugging the leaks*“ in der internationalen Ausgabe des Social Watch Report von 2006 (S. 17 bis 19) erschien. Die Textauswahl, Bearbeitung und Übersetzung besorgte Klaus Heidel. Sony Kapoor ist *Senior Policy, Advocacy and Economic Advisor* und Berater für Fragen internationaler Finanzierung, Entwicklung und Umwelt.

# Entwicklung wiederentdecken: Neuausrichtung der Bretton Woods-Institutionen

CELINE TAN

**Die Entscheidung, die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds vom UN-System organisatorisch unabhängig zu machen und ihre Lenkungsstrukturen zum Vorteil eines kleinen Kartells aus führenden Industrieländern umzuformen, hatte erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik wie auch auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer. Die existierenden Lenkungsstrukturen haben die Institutionen vor allem davon abgehalten, ihre ursprünglichen Aufgaben wahrzunehmen, nämlich ein stabiles und geordnetes internationales Handels- und Finanzsystem sicherzustellen und Wiederaufbau und Entwicklung zu fördern. Jede Reform von Institutionen zur multilateralen Steuerung – auch die gegenwärtig in der Diskussion stehende Reform der UN – muss deshalb auch eine Reform der multilateralen Finanzinstitutionen vorsehen. Dies ist Voraussetzung, um eine wahrhaft tragfähige Struktur zur finanziellen und wirtschaftlichen Steuerung zu schaffen, die die Interessen aller Mitgliedsstaaten besser vertreten und die Arbeit bestehender multilateraler Institutionen besser koordinieren kann.**

Die satzungsmäßig vorgegebenen Rahmen der Bretton Woods-Institutionen sind ein Affront gegen den Grundsatz der Gleichheit unter Staaten; von Anfang an wurde der Grundsatz multilateraler Beziehungen in internationalen Angelegenheiten durch ihre Arbeitspraxis langsam ausgehöhlt. Zwar rechtfertigen diese Institutionen ihre Unabhängigkeit gegenüber dem UN-System damit, dass es für beide „notwendig ist, als unabhängige internationale Organisation zu agieren“,<sup>1</sup> aber keine dieser Institutionen ist im Kern wirklich „unabhängig“ oder „international“.

Die Lenkungsstruktur der Bretton Woods-Institutionen ist in ihrer Anlage asymmetrisch – zum Vorteil der entwickelten Länder. Die Entwicklung der globalen Wirtschaft wie auch veränderte Arbeitsprogramme beider Organisationen haben im Laufe der Jahre diese Asymmetrie noch verstärkt. Das Ergebnis: Jene Länder, die am meisten zu sagen haben und am ehesten beide Institutionen zur Verantwortung ziehen können, sind am wenigsten von den Entscheidungen der Weltbank und des IWF betroffen. Gleichzeitig sind jene Länder, die am wenigsten Einfluss auf die Arbeitsweise dieser Institutionen nehmen können, am schärfsten von deren Politik betroffen.

## Affront gegen den Grundsatz souveräner Gleichheit

Es ist schon eine merkwürdige Verdrehung der Ausgangslage, wenn veränderte Arbeitsweisen beider Institutionen im Laufe

der Jahre dazu geführt haben, dass die Schuldner – also die Entwicklungsländer, die wenig Einfluss auf die Entscheidungsprozesse haben – einen Großteil der Kosten für die Verwaltung der Bretton Woods-Institutionen und deren Arbeit tragen. Während das Kernkapital der Weltbank und des Währungsfonds aus den Mitteln ihrer reichsten Anteilseigner stammt, nämlich in der Form von Quoten beim IWF und eingezahltem Kapital bei der Weltbank, finanzieren inzwischen die kreditnehmenden Mitgliedsländer einen großen Teil der laufenden Verwaltungskosten beider Institutionen in Form von Gebühren und Zinsen zur Rückzahlung ihrer Kredite und – wie im Falle der Weltbank – Rückzahlung von Schulden der Vergangenheit an die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), was sich in den Bewertungen der Weltbank an den internationalen Kapitalmärkten niederschlägt.<sup>2</sup>

Die multilaterale Vergabe von Krediten – als „eine Form globalen kollektiven Handelns“ – wird als eine Art Umverteilung und Instrument internationaler Wirtschaftskooperation betrachtet, bei der reichere Länder ihre Ressourcen bündeln, um ärmeren Ländern eine Außenfinanzierung zu ermöglichen und dadurch die negativen Auswirkungen wegbrechender internationaler Kapitalmärkte abzuwenden sowie einen Beitrag zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu leisten.<sup>3</sup>

Auch hat sich ein schleichender „Bilateralismus“ breit gemacht, der bestimmten ent-

wickelten Ländern einen größeren Einfluss auf die Politik dieser angeblich multilateralen Institutionen verschafft hat, seitdem günstige, von den Geberländern gestützte Finanzierungsmöglichkeiten („donor-driven concessional windows“) zur Verfügung stehen, wie bei der Internationale Entwicklungsorganisation IDA (dreijähriger Aufstockungszyklus) auf Seiten der Weltbank und der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität – nunmehr Armutsbekämpfung- und Wachstumsfazilität (PRGF) – auf Seiten des IWF. Diese Gelder müssen von Zeit zu Zeit durch bilaterale Geber aufgestockt werden und bieten diesen dann die Möglichkeit, außerhalb des regulären Entscheidungsprozesses politischen Einfluss auf die Bretton Woods-Institutionen auszuüben.

## Erweiterung satzungsmäßiger Mandate .....

Infolge politischer Vorgaben ihrer Mitgliedsländer aus der entwickelten Welt sind die Verwaltungskosten für die laufende Arbeit der Weltbank und des IWF in den letzten Jahrzehnten beträchtlich in die Höhe geschneit. Nach dem Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse 1972 und vor allem seit dem Einsetzen der Schuldenkrise in den 80er Jahren haben beide ihren Aufgabenbereich zudem erheblich ausgeweitet und sich auf Gebiete vorgewagt, die ursprünglich nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fielen, während sie andere Aspekte ihrer Arbeit vernachlässigt oder aufgegeben haben.

Einer der wichtigsten Aspekte dieser schleichenden Erweiterung der Aufgaben der Bretton Woods-Institutionen ist die Verla-

- 1 Artikel 1(2) des Abkommens zwischen den Vereinten Nationen und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), 1947 sowie des Abkommens zwischen den Vereinten Nationen und dem Internationalen Währungsfonds, 1947.
- 2 Mohammed, A.A.: „Who Pays for the World Bank?“. G24 Discussion Paper Series, Mai 2004.
- 3 Akyüz, Y.: „Rectifying Capital Market Imperfections: The Continuing Rationales for Multilateral Lending“. In Kaul, I. und Conceicao, P. (Hg). *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. New York und Oxford: Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und Oxford University Press, 2006.

gerung des Arbeitsschwerpunkts der Bank und des IWF hin zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungspolitik der Entwicklungsländer. Das betrifft deren binnenwirtschaftliche Ordnungspolitik, Handelspolitik, Armutsbekämpfung, Sozialleistungen und sogar Umweltschutz. Am deutlichsten zeigt sich diese Entwicklung beim IWF in der Abweichung von seinen satzungsmäßigen Zielen, obwohl die Aufgabenerweiterung bei der Weltbank vom Umfang her beträchtlich größer ist.

Beträchtlich beschränkt wurde die erweiterte Leistungsbilanzfinanzierung des Währungsfonds für Länder in einer finanziellen Krisensituation sowohl durch die Einführung von Konditionalitäten wie auch durch politische Auflagen für Anpassungsprogramme, die flankierend gefordert wurden. Die finanziellen Aktivitäten des IWF für Krisenländer richteten sich vor allem auf die Rückzahlung der Schulden gegenüber privaten Gläubigern und auf den Erhalt der Konvertierbarkeit von Kapitalkonten<sup>4</sup> und weniger auf Hilfe für die Länder bei der Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzkrisen. Tatsächlich verschlimmerten sich noch die sozialen und wirtschaftlichen Verwerfungen der Finanzkrise durch eine Reihe politischer Auflagen, die den betreffenden Ländern in Form der IWF-Konditionalität gemacht wurden.

### ... und Nichterfüllung traditioneller Aufgaben

Ähnliche Auswirkungen zeigten sich, als sich die Bank auf entwicklungspolitische Kredite und sektorale Reformprogramme verlegte, die die Liberalisierung der Märkte, eine marktorientierte Bodenreform, die Privatisierung grundlegender Dienstleistungen wie Gesundheit, Bildung und Wasser sowie die Abschaffung staatlicher Subventionen und Schutz neugegründeter Industrien und landwirtschaftlicher Sektoren forcieren sollten. Diese politisch ausgerichtete Finanzierung war das Gegenteil dessen, was das Mandat der Bank fordert, nämlich Bereitstellung von Kapital für Wiederaufbau und Entwicklung. Statt dessen geht es um

schnell verfügbare Darlehen vor allem zur kurzfristigen Deckung von Zahlungsbilanzdefiziten und für wirtschaftliche Umstrukturierungsmaßnahmen und nicht mehr um langfristige Entwicklungsziele.

Die Bank hat sich außerdem verstärkt auf sozial- und wirtschaftspolitische Aktivitäten verlegt, unter anderem mittels Überarbeitung der Strukturanpassungsprogramme und anderer sektoraler Kreditinstrumente, der Förderung verschiedener Finanzierungsinstrumente für Wissenstransfer (*capacity building*) und technischer Hilfe in einer Vielzahl unterschiedlicher Themenbereiche sowie der Verbreitung von Forschungs- und Grundsatzpapieren und Beratertätigkeiten. Ein Bericht des Bretton Woods-Projektes geht davon aus, dass schätzungsweise „283 Mio. US-Dollar zwischen 1997 und 2002 zur Umwandlung der Bank in eine Wissensinstitution ausgegeben wurden“, wobei Untersuchungen darauf hinweisen, dass „die analytischen Ansätze der Weltbank überall auf der Welt die Politikgestaltung beeinflussen, selbst wenn die Bank nicht direkt beteiligt ist“.<sup>5</sup>

Im gleichen Zeitraum verloren die Wirtschaftsagenturen der UN – insbesondere die UN-Handels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) – immer mehr an Gewicht, da finanzielle und andere Sachzwänge und der Druck von Seiten der entwickelten Länder auf diese Agenturen und ihre Mitarbeiter die Kapazität der Organisationen in der Wirtschaftsforschung, Politikformulierung und bei internationalen Wirtschaftsverhandlungen stark beschnitten.<sup>6</sup>

Diese Verschiebungen haben die beherrschende Stellung der Bretton Woods-Institutionen in Fragen sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung im internationalen Raum begründet und den Einfluss der Bank und des IWF auf zentrale wirtschaftliche (und in jüngster Zeit sogar soziale und politische) Grundsatzentscheidungen in den kreditnehmenden Mitgliedsstaaten beträchtlich verstärkt. Die Ausweitung der Arbeitsprogramme der Bretton Woods-Institutionen und gleichzeitig nachlassende Bedeutung der

UN in der Beeinflussung der wirtschaftspolitischen Agenda war ein Zeichen für die langsame, aber sichere „Machtübertragung“ von den UN-Agenturen hin zur Weltbank und zum IWF, „die jene Organisationen aushöhle und schwächte, die nicht vollständig unter der Kontrolle der größeren Mächte standen“.<sup>7</sup>

### „Konditionalität“ verwässert Grundsätze der nationalen Souveränität und Nichteinmischung

Die sowohl in ihrer Beschaffenheit wie dem Inhalt nach erweiterte Konditionalität entstand parallel zum erweiterten Mandat der Bretton Woods-Institutionen. Die an Kredite von Weltbank und IWF geknüpften Konditionen umfassen nunmehr auch Bereiche, die sich auf Themen beziehen, für die „weder der IWF noch die Weltbank fachlich ausgestattet sind, um richtig zu beraten“, so dass es viel Spielraum für Irrtümer und negativ wirkende äußere Faktoren gibt.<sup>8</sup> Viele dieser Bedingungen verletzen die Autonomie der Länder in der Gestaltung ihrer Politik und stellen Einmischungen in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten dar, wie zum Beispiel die gegenwärtig insbesondere von der Weltbank viel genutzte *„governance-related conditionality“*, Konditionalität also, die sich auf „gute Regierungsführung“ bezieht.<sup>9</sup>

4 Akyüz, Y.: „Reforming the IMF: Back to the Drawing Board“, *TWN Global Economy Series 7*. Penang: *Third World Network*, 2005

5 Wilks, A.: „The World Bank's Knowledge Roles: Dominating Development Debates“, Juni 2004. London: Bretton Woods Projekt. (Das Zitat ist Teil der Übersetzung.)

6 *South Centre: For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform*. Genf: *South Centre* in Zusammenarbeit mit der Bewegung der Blockfreien. 1996

7 Ebenda

8 Khor, M.: „A Critique of the IMF's Role and Policy Conditionality“ *TWN Global Economy Series*. Penang, *Third World Network*, 2001, S.12.

9 Z.B. Bedingungen bezüglich der Kontrolle öffentlicher Ausgaben (*public expenditure management*), die 48 Prozent aller an Kredite der Weltbank geknüpften Konditionen im Rechnungsjahr 2005 ausmachten. Weltbank: „*Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices*“, 30. Juni 2005. Washington DC: Weltbank.



Allmählich entwickelte sich die Konditionalität auch bei Verzug der Zahlung zu einer disziplinarischen Maßnahme gegenüber den Entwicklungsländern, indem man ihnen soziale und politische Reformen abverlangte. Die Konditionalität wurde unsinnigerweise auch eingesetzt, um sicherzustellen, dass Länder, die Kredite der Weltbank und des IWF erhalten, sich an festgelegte Prioritäten in ihrer sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung halten, und zwar von Armutsminderung bis Geschlechtergleichheit sowie Einhaltung von Umweltstandards. Gleichzeitig haben diese Institutionen selbst – und hier vor allem die Weltbank – bei ihrer Kreditvergabe international vereinbarte Standards zum Schutz sozialer, politischer und wirtschaftlicher Rechte sowie Umweltstandards missachtet.

Eine solche Auslegung von Konditionalität steht im Widerspruch zum satzungsmäßigen Verbot der Einmischung in die Politik kreditnehmender Mitgliedsländer durch die Weltbank.<sup>10</sup> Diese Praxis verstößt auch gegen die Grundsätze internationaler Wirtschaftsbeziehungen, die in der 1974 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Resolution 3281 zur Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten – eine der grundlegenden Völkerrechtsnormen – verankert sind. Kapitel 1 der Charta schreibt vor, dass internationale wirtschaftliche und politische Beziehungen durch Achtung der Souveränität, territorialen Unversehrtheit und politischen Unabhängigkeit der Staaten sowie den Grundsatz der Nichteinmischung gekennzeichnet sein sollten.

### Schema F

Gleichzeitig wird in Kapitel II der Charta das „souveräne und unveräußerliche Recht“ der Staaten auf Wahl ihrer eigenen wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Ordnung ohne Einmischung von außen<sup>11</sup> sowie das Recht „auf uneingeschränkte und beständige Souveränität über alle Reichtümer, Bodenschätze und wirtschaftliche Aktivitäten, einschließlich deren Besitz, Nutzung und Veräußerung“ bekräftigt.<sup>12</sup> Dabei handelt es

sich um Rechte der UN-Mitgliedsländer, die auch von den Bretton Woods-Institutionen als „Sonderagenturen“ im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen eingehalten werden müssen.

Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten schreibt außerdem fest, dass in dem Bestreben, ihrer vorrangigen Verantwortung für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung ihrer Völker nachzukommen, „jeder Staat das Recht und die Verantwortung hat, Mittel und Ziele der Entwicklung selbst zu wählen“,<sup>13</sup> während die 1986 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Resolution 41/128 zur Erklärung über das Recht auf Entwicklung feststellt, dass „die Staaten das Recht und die Pflicht haben, geeignete nationale Entwicklungspolitiken aufzustellen“ und „die Hauptverantwortung für die Schaffung nationaler und internationaler Bedingungen [tragen], die der Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung förderlich sind“.<sup>14</sup>

Die Bretton Woods-Institutionen schenken diesen internationalen Normen bei Planung und Durchsetzung ihrer Konditionalitäten wenig Beachtung. Inhaltlich laufen die von der Bank und dem Währungsfonds propagierten Konditionen auf die Politik des Washingtoner Konsenses hinaus, der öffentliche Sparmaßnahmen und restriktive Geldpolitik, die Liberalisierung der Kapitalströme, Handelsliberalisierung, Deregulierung und Privatisierung zur Grundlage hat. Diese Politik verlief generell „nach Schema F“ (*one size fits all*), das heißt, eine bestimmte Politik galt für die überwiegende Zahl der Länder ohne Rücksicht auf deren besondere Umstände. Die Praxis der Konditionalität hat somit den innenpolitischen Spielraum der kreditnehmenden Regierungen beschränkt und das Recht dieser Länder auf eine eigene volkswirtschaftliche Ordnung beschnitten.

### Reform und Neubelebung

Die Bretton Woods-Institutionen mit ihren asymmetrischen Lenkungs- und Verwal-

tungsstrukturen boten ein bequemes Diskussionsforum für Themen und die Umsetzung einer Politik, für die in den ausgewogeneren Entscheidungsstrukturen des UN-Systems kein Raum gewesen wäre.

Es ist deshalb sowohl eine Reform der Bretton Woods-Institutionen als auch eine Neubelebung der wirtschaftlichen Rolle der UN zur Sicherstellung nachhaltiger Entwicklung und Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele erforderlich. Dazu können vier Empfehlungen dienen:

- **Reform der Lenkungsstruktur von Weltbank und IWF, um zu gewährleisten, dass deren Politik repräsentativ ist und Rechenschaft abgelegt wird.** Die veralteten Lenkungsstrukturen dieser Institutionen, die auf einem nicht mehr aktuellen und nicht den heutigen Entwicklungen in der globalen Wirtschaft entsprechenden Nachkriegsmodell basieren und die die Entscheidungskontrolle zu Gunsten der wirtschaftlich mächtigen und zu Lasten der wirtschaftlich schwachen Länder verzerren, müssen von Grund auf neu gestaltet werden. Den Entwicklungsländern muss mehr Stimme und Vertretung bei der Bank und dem Währungsfonds zugestanden werden.
- **Straffung der Bretton Woods-Institutionen und Rückkehr zu deren ursprünglichem Mandat.** Das gegenwärtige Arbeitsprogramm von Weltbank und IWF ist zu breit gefächert, und die Verwaltung der vielfältigen Aufgaben ist kompliziert und teuer. Eine Straffung dieser Institutionen durch Rückbesinnung auf ihre ursprünglichen Mandate – einem stabilen Handels- und Finanzsystem den Weg zu ebnen und Entwicklungsfinanzierung bereitzustellen –

<sup>10</sup> Artikel III, Teil 5(b) der IBRD-Vertragsbestimmungen; s. auch Artikel V, Teil 1(g) der IDA-Vertragsbestimmungen.

<sup>11</sup> UN-Resolution 3281 zur Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, Kapitel II, Artikel 1

<sup>12</sup> Ebenda, Kapitel II, Artikel 2(1); Zitat ist Teil der Übersetzung

<sup>13</sup> Ebenda, Kapitel II, Artikel 7; Zitat ist Teil der Übersetzung

<sup>14</sup> Resolution 41/128 zur Erklärung über das Recht auf Entwicklung, Artikel 2(3) und Artikel 3(1)

würde ihre Leistungs- und Wirkungskraft stärken und die kreditnehmenden Länder wieder unabhängig in der Gestaltung ihrer Politik machen.

● **Neubelebung der Rolle der UN-Agenturen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung.** Parallel zur Beschneidung der Zuständigkeiten der Bretton Woods-Institutionen sollte die Arbeit der UN-Agenturen und anderer UN-naher „Sonderagenturen“ im Bereich internationaler Wirtschaftskooperation und binnenwirtschaftlicher und sozialer Entwicklung neu belebt werden. Damit ließe sich nicht nur der Einfluss der mächtigen entwickelten Länder, sondern auch der weit verbreiteten institutionellen Ideologie des Washingtoner Konsenses, die bei der Weltbank und dem IWF vorherrscht, in Grenzen halten.

● **Streichung der ordnungspolitischen Rolle der Bretton Woods-Institutionen und ihre Überprüfung durch die UN.** Ein Umdenken muss stattfinden, was die Verwendung politischer Konditionalität zur Erreichung international vereinbarter sozialer und entwicklungspolitischer Ziele und vor allem globaler Umweltstandards in den

Schuldnerländern anbetrifft, da dadurch den Bretton Woods-Institutionen faktisch Steuerungsfunktionen in Bereichen übertragen werden, für die sie nicht ausreichend qualifiziert sind. Stattdessen sollten sie selbst den international vereinbarten Grundsätzen unterworfen werden. Dazu zählen völkerrechtliche Vorschriften zur Regelung internationaler Wirtschaftsbeziehungen, Umweltschutzmaßnahmen, Schutz von Minderheiten und indigenen Gemeinschaften. Als internationale Organisationen sollten sie zur Verantwortung gezogen werden, wenn durch ihre Praxis der Kreditvergabe oder –verweigerung international vereinbarten Regeln verletzt werden. Ihre Kreditkonditionen sollten nur die treuhänderischen Funktionen und nichts anderes widerspiegeln.

### Der Weg nach vorn

In den 60 Jahren seit ihrer Gründung in der Nachkriegszeit haben die Bretton Woods-Institutionen erhebliche Veränderungen erfahren. Bei keiner dieser Veränderungen wurde der Versuch unternommen, die innerhalb der Institutionen bestehenden Asym-

metrien und Ungleichheiten zu korrigieren, die ihrer Rolle als wirklich multilaterale Wirtschaftsinstitutionen im Wege stehen. Vielmehr haben bei beiden Institutionen Satzungsänderungen wie auch veränderte Arbeitsprinzipien und –praxis solche Ungleichgewichtung weiter verstärkt und – schlimmer noch – die Steuerung der globalen Wirtschaft von demokratischeren Institutionen wie der UN abgezogen.

Wie die obigen Ausführungen jedoch deutlich machen, besteht die Lösung nicht in weiteren Zuständigkeiten für Weltbank und IWF, sondern vielmehr in der Reduzierung ihrer Arbeit auf Kernfunktionen und in der Neubelebung der eigentlich zuständigen UN-Agenturen, die das entsprechende Mandat und die erforderliche Kompetenz besitzen, um die oben aufgeführten Aufgaben demokratischer zu erfüllen.

**Celine Tan** arbeitet an der juristischen Fakultät der Universität von Warwick in Großbritannien und für das „Third World Network“ in Malaysia.

# Hält die Europäische Union ihre Versprechen zur Finanzierung der Millennium-Entwicklungsziele?

SIMON STOCKER  
MIRJAM VAN REISEN

**Die Europäische Union (EU) positionierte sich 2005 als führender globaler Akteur bei der Mobilisierung von Ressourcen, mit denen die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) erreicht werden sollen. Die EU steht gegenwärtig in Verhandlungen über den Finanzierungsrahmen für 2007 bis 2013. Die in den Verhandlungen zugesagte Finanzierung und die Festlegung der Prioritäten wird deutliche Hinweise geben, ob man sich stärker für die Erreichung der MDGs engagieren will.**

Erstmalig legte sich die EU als Ganzes auf einen Termin fest, wann sie das seit langem bestehende UN-Ziel von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit erreichen will. Die wenigen Geberländer, die das Ziel erreicht oder übertroffen haben, sind meist Mitglieder der EU.<sup>1</sup> Das durchschnittliche Mindestniveau von 0,56 Prozent als Zwischenziel bis 2009 bedeutet, dass sich die 15 „alten“ Mitgliedsländer darauf verpflichtet haben, das Ziel von 0,7 Prozent bis 2015 zu erreichen. Entwicklungsgelder der Europäischen Kommission werden unverändert bleiben – zusätzliche Finanzmittel werden also überwiegend von den EU-Mitgliedsländern direkt gegeben.

## Begriffserweiterung der Entwicklungshilfe?

Die Verpflichtung zur Unterstützung der MDGs wird auch in der von der EU Ende 2005 überarbeiteten Erklärung zur Entwicklungspolitik bekräftigt. Sowohl der Europäische Entwicklungspolitische Konsens,<sup>2</sup> der die EU-Entwicklungspolitik der kommenden Jahre darlegt, als auch die EU-Strategie für Afrika<sup>3</sup> (Rat der Europäischen Union, 2005) unterstreichen die zentrale

Rolle der MDGs für die strategische Ausrichtung der EU-Zusammenarbeit und für die Verwendung der Mittel. Beide Dokumente weisen gleichzeitig besonders auf sicherheitsrelevante Themen im Zusammenhang mit dem „Krieg gegen den Terror“ und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie Migration hin. Die für die Programmgestaltung der EU-Entwicklungshilfe für den Zeitraum 2007 bis 2013 geltenden Richtlinien umfassen entsprechende Regelungen und verdeutlichen einmal mehr, dass die Europäische Kommission ernsthaft gewillt ist, Entwicklungsgelder für diesen Zweck zu verwenden.<sup>4</sup>

Es zeigt sich eine zunehmende Bereitschaft, die Entwicklungsfinanzierung der Europäischen Kommission und der Mitgliedsländer zu bündeln, so wie es die Pariser Erklärung zur Harmonisierung der Hilfe vorsieht. Damit hat das erweiterte Verständnis von Entwicklung unter Einschluss des Kriegs gegen den Terror und Migration nicht nur Folgen für die Hilfe der Europäischen Kommission, sondern gleichermaßen für alle 25 EU-Mitgliedsländer.

Außerdem weist die Europäische Kommission Gelder in beträchtlicher Höhe der Finanzierung von Verkehrs- und Infrastruktur-

maßnahmen zu. In der Programmplanung für die afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP) Staaten ist ein Drittel aller zur Verteilung anstehenden Mittel für solche Maßnahmen vorgesehen. Zwar erfüllen diese die Kriterien als Entwicklungshilfe, aber ihre Wirkung im Hinblick auf die Erreichung der MDGs ist weniger deutlich. Will man die MDGs erreichen, gibt es keinen Grund für solche Programme.

Gleichzeitig wird die Definition von Entwicklung hinterfragt, indem neue Aspekte der Entwicklungsausgaben berücksichtigt werden, die es den Geberländern erlauben, das Niveau der Entwicklungshilfe anzuheben, ohne zwangsläufig zusätzliche Gelder an die Entwicklungsländer fließen zu lassen. Die EU-Kommissarin Benita Ferrero-Waldner bemerkte dazu, dass die Kommission die Definition von Entwicklung erweitern wolle, damit sie die für Entwicklung vorgesehenen Gelder auch in einem neuen Rechtsrahmen zur Regelung der EU-Entwicklungshilfe verwenden könne. Zwar hat die Kommission keine bestimmten Gründe für die erforderliche Änderung der Definition genannt, stellt aber immerhin fest, dass es dabei insbesondere um die EU-Kooperation mit Ländern wie China und Indien gehe – großen und wachsenden Marktwirtschaften, zu deren Märkten die EU ohne Zweifel mehr Zugang haben möchte.<sup>5</sup>

Zugesicherte EU-Hilfe auf einen Blick (in Prozent des Bruttonationaleinkommen)				
Jahr	EU der 15 (AUS, B, D, DK, ESP, F, FIN, GR, I, IR, LUX, NL, P, SW, UK)		Zehn neue Mitgliedsländer (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern)	
	einzelnes Mindestniveau	gemeinsamer Durchschnitt	einzelnes Mindestniveau	gemeinsamer Durchschnitt
2006	0,33 Prozent	0,39 Prozent	–	–
2010	0,51 Prozent	0,56 Prozent	länderspezifisch	0,17 Prozent
2015	0,7 Prozent	0,7 Prozent	0,33 Prozent	0,33 Prozent

Quelle: Gemeinsamer Europäischer NRO-Bericht (2006). *EU aid: Genuine leadership or misleading figures?*

- 1 Dänemark, Luxemburg, die Niederlande und Schweden erreichen alle eine ODA-Quote von mindestens 0,7. Norwegen ist das einzige Land außerhalb der EU, das auch zu diesem Kreis gehört.
- 2 Europäisches Parlament. Rat der Europäischen Union. Europäische Kommission, 2005: *Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus'*. Brüssel: (2006/C 46/01).
- 3 Rat der Europäischen Union (2005). *The EU and Africa: towards a strategic Partnership*. Brüssel: 15961/05.
- 4 Eurostep, 2006: *EC aid programming for ACP countries*. Siehe unter: <http://www.acp-programming.eu>.
- 5 EEPA, 2006b: *Debate on 2007 Budget in Joint Hearing Budget Committee and Foreign Affairs Committee, 30. Mai 2006*. Siehe unter: <http://www.eepa.be>.

## Die Pariser Erklärung

Die Europäische Union unterstützt mit Nachdruck die Umsetzung der Pariser Erklärung zur Harmonisierung der Hilfe von 2005, die Ausrichtung auf Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (PRSP) und Nationale Entwicklungsprogramme sowie die Koordinierung zwischen den Gebern. Nach Plänen der Europäischen Kommission sollen 50 Prozent der Hilfe für den Zeitraum 2007 bis 2013 entweder als allgemeine oder sektorspezifische Budgethilfe vergeben werden. Die Europäische Kommission vertritt außerdem den Standpunkt, dass die MDG-Sektoren von der Budgethilfe profitieren werden.

Das Europäische Parlament warnt 2006 in einer Resolution zur Korruption, dass Korruption und Verschiebungen innerhalb des Budgets die Wirksamkeit budgetärer Hilfe hinsichtlich der MDGs beeinträchtigen könnten; es empfiehlt, nur sektorspezifische Budgethilfe in den MDG-Schwerpunktbereichen – vor allem Gesundheit und Bildung – zu vereinbaren. Da die EU für die Zeit bis 2013 nicht unerhebliche Mittel als Budgethilfe eingeplant hat, geht sie damit ein beträchtliches Risiko ein: Sollte die Budgethilfe nicht zu mehr Investitionen in den MDG-Bereichen führen, wird es nicht genügend Korrekturmöglichkeiten geben, um Investitionen in diese Sektoren umzuleiten.

Die Europäische Kommission entwickelt gegenwärtig zusätzliche finanzielle Anreize für jene Länder, die Budgethilfe erhalten und gute Ergebnisse erzielen. Wenn die MDGs mittels Budgethilfe erreichen werden sollen, dann müssen dafür Indikatoren, die die Wirkung auf MDG-Ziele messen, höchste Priorität haben. Ansonsten gibt es keine Anreize für die Partnerländer, in die MDGs zu investieren.<sup>6</sup>

Es stellt sich außerdem die Frage, wie die Wirkungen zu messen sind und welche Indikatoren verwendet werden, um die Wirkung der Budgethilfe zu ermitteln. Für die Mitgliedsorganisationen von Social Watch könnte es interessant sein, sich stärker in diese wichtigen Bereiche einzuarbeiten.

Die Budgethilfe wirkt sich besonders auf Querschnittsthemen aus, da diese nicht mit eigenen Sektorprogrammen abgedeckt werden können. Social Watch und Eurostep veröffentlichten 2005 den Bericht *'Accountability Upside Down'* (zu deutsch etwa: Rechenschaftspflicht auf den Kopf gestellt)<sup>7</sup>. 2005 folgte eine von UNIFEM zusammen mit der Europäischen Kommission veranstaltete Tagung, die sich mit der Umsetzung der Geschlechtergleichheit unter den neuen Bedingungen der Hilfe beschäftigte. Die Tagung führte eine Reihe von Instrumenten an, insbesondere Gender Budgeting und das Monitoring von internationalen Vereinbarungen zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit. Der Gender-Index von Social Watch wurde als ein Instrument vorgestellt, mit dem sich Fortschritte bei der Geschlechtergerechtigkeit messen lassen.

Ghana ist für die EU in Kooperation mit einigen Mitgliedsländern ein Modellprojekt, um die Budgethilfe umzusetzen. Da die Überarbeitung der Pariser Erklärung 2008 in Ghana stattfinden soll, hofft die EU sicherlich, dass die Budgethilfe in dem Land Erfolg haben wird. Es wird daher interessant sein herauszufinden, ob die Budgethilfe tatsächlich zu Verschiebungen im nationalen Haushalt zugunsten der MDGs beiträgt und ob diese Verschiebungen zu mehr Investitionen in MDG-Sektoren und besseren Ergebnissen führen.

## Handel

Die Handelsagenda ist für die EU ein Schlüsselthema, bei dem die Europäische Kommission eine zentrale Rolle spielt.<sup>8</sup> Bei der gegenwärtigen Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) hat die EU immer wieder betont, dass sie ihre Überlegungen neue Handelsregeln einzuführen, als einen Ansatz versteht, der die Interessen der Entwicklungsländer aufgreift. Die meisten Entwicklungsländer teilen diese Ansicht jedoch nicht, sondern kritisieren die EU für die Aufrechterhaltung eines Subventionssystems im Agrarhandel, das europäische Erzeuger ungerechterweise bevorzugt und damit die Wettbewerbsfähigkeit der

Erzeuger in Entwicklungsländern beschneidet. Ein jüngst veröffentlichtes Dokument zum Haushaltsentwurf der EU erwähnt, dass die Handelspolitik der EU von defensiven und offensiven Maßnahmen zum Schutz eigener zentraler Interessen geleitet sei.<sup>9</sup>

Die EU-Handelsinitiative „Alles außer Waffen“ (*Everything but Arms*) für die am wenigsten entwickelten Länder hat den Produzenten in jenen Ländern keine bedeutenden Optionen eröffnet, da die Schwierigkeiten in diesen Ländern, Güter zu produzieren, die den EU-Standards entsprechen, nicht berücksichtigt wurden.

Parallel zu den WTO-Verhandlungen hat die EU Verhandlungen über regionale Freihandelsabkommen mit regionalen Gruppierungen aufgenommen. Für die afrikanische, karibische und pazifische (AKP)-Ländergruppe war der Rahmen zur Aushandlung wirtschaftlicher Partnerschaftsabkommen (EPAs) schon im Cotonou-Abkommen – als Folgevereinbarung zur Lomé-Konvention – verankert worden. Die EU drängte den AKP-Ländern die Aufnahme von EPA-Verhandlungen auf, damit die EU-Handelsvereinbarungen bis 2008 in Einklang mit den WTO-Regeln gebracht werden können. Angesichts harscher Kritik, dass die EU in den EPA-Verhandlungen wieder einmal nicht auf Beschränkungen der Angebotsseite der AKP-Länder eingegangen sei, haben die EU-Staaten angekündigt, dass sie Handelsbeihilfen zur Abfederung der Anpassungskosten der EPAs zur Verfügung stellen, sobald diese eingeführt seien. Finanziert wird dies jedoch aus dem beste-

6 Europäische Kommission, 2006: *Issues Paper Towards an European Consensus on governance in development cooperation*. Brüssel: Europäische Kommission.

7 Eurostep. Social Watch (2005). *Accountability upside down*. Siehe unter: [http://www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/PUB\\_Unifem\\_OECD\\_RV.pdf](http://www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/PUB_Unifem_OECD_RV.pdf).

8 Die Europäische Kommission ist für die Umsetzung der EU-Handelspolitik und für Verhandlungen über Handelsregelungen und Abkommen im Auftrag der EU zuständig.

9 EEPA, 2006b

### Einige Betrachtungen zur Budgethilfe

Ein Trend der Neuen Finanzperspektiven 2007-2013 der Europäischen Union ist, dass Budgethilfe sich zunehmend als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit durchsetzt.

Zwar gibt es schon einige erfolgreiche Fälle, aber bislang ist nicht klar, wie wirksam Budgethilfen wirklich sind. Die Anwendungsvoraussetzungen können variieren und stellen in einigen Fällen einen Engpass dar. Fragen der Kontrolle müssen geklärt werden, sowohl hinsichtlich der Forderungen der EU als auch gegenüber der Zivilgesellschaft und der Bevölkerung.

In einigen Ländern funktioniert die Kontrolle der Budgethilfe seitens der Zivilgesellschaft und ergänzt die parlamentarische Kontrolle. In vielen anderen Ländern sind die Bedingungen für eine solche Beteiligung nicht gegeben, weil es an einer Kultur der Konsultation oder an einer transparenten Politik mangelt. Außerdem profitieren einige Regierungen mit hoher Korruption von der Budgethilfe. Es würde als widersprüchlich gesehen werden, wenn die EU einerseits auf Mängel in der Regierungsführung einiger Länder hinweist und gleichzeitig Direktzahlungen für deren Haushalte leistete.

Andererseits ist die Budgethilfe Teil der Bestrebungen der Geberländer, die Hilfe untereinander abzustimmen und zu harmonisieren. Voraussetzung dafür ist, dass die Geberländer gemeinsam mit den nationalen Behörden verhandeln. Aus Sicht der EU geht es um Effizienz, aber diese Vorgehensweise schwächt die Verhandlungsposition der Empfängerländer.

henden Hilfestopf, sodass Entschädigungen für Verluste der AKP-Länder aus dem Entwicklungshaushalt bezahlt werden und sich die Gelder für die MDGs entsprechend verringern. Im Rahmen der aktuellen Haushaltsverhandlungen ist geplant, dass die „zusätzlich“ versprochenen Gelder, mit den AKP-Länder wegen der Reform des EU-Zuckerabkommens entschädigt werden sollen, durch Einsparungen im Etat für soziale Entwicklung finanziert werden und damit vor allem die sektorspezifische Finanzierung für Gesundheit und Bildung treffen. Das käme noch zu den anderen Einschnitten bei MDG-relevanten Budgetpositionen hinzu.<sup>10</sup>

### Schlussfolgerungen

Leider deutet alles darauf hin, dass die Einhaltung der gegebenen Versprechen mit „Buchhaltungstricks“ und nicht mit steigenden Investitionen in die MDGs umgesetzt

wird. Maßnahmen in den Bereichen „Krieg gegen den Terror“ und Migration werden mit Hilfe der „erweiterten“ Definition der Entwicklungshilfe in die Hilfsprogramme integriert. Die neuen Modalitäten der Budgetfinanzierung erhöhen den Anteil, der nicht bestimmten Sektoren zugeordnet ist.

Zwar bieten die neuen Modalitäten auch Chancen, aber der Beweis, dass damit die Millenniumsziele gefördert werden, steht noch aus. Bedenkt man, dass die EU der bei weitem größte Entwicklungshilfegeber ist, die MDGs am stärksten fördert und gegenwärtig die neuen Modalitäten in großem Umfang testet, liegt der Schluss nahe, dass die Investitionen in die MDG-Sektoren mit großer Wahrscheinlichkeit gering bleiben und dass die Entwicklungshilfe nicht auf Erreichung der Ziele ausgerichtet wird. Außerdem deutet sich bei den Verhandlungen im Handelsbereich keine Erleichterung für die Partner in den Entwicklungs-

ländern an: Wo Entschädigungen oder zusätzliche Maßnahmen gefordert sind, werden die Mittel aus der bestehenden Entwicklungsfinanzierung abgezogen und stehen für Direktinvestitionen in MDG-Bereiche nicht mehr zur Verfügung.

Ob die EU ihre Verpflichtungen aus MDG 8 (Globale Entwicklungspartnerschaft) erfüllen wird, kann in Zweifel gezogen werden. Es scheint am politischen Willen zur Erfüllung der Versprechen zugunsten einer Verwirklichung der MDGs zu mangeln.

**Simon Stocker** ist Leiter von Eurostep und **Mirjam van Reisen** ist Leiterin der „Europe External Policy Advisors“ (EEPA).

<sup>10</sup> EEPA, 2006a: *Budgeting for the realisation of the MDGs*. Siehe unter: [http://www.eepa.be/wcm/dmdocuments/Paper\\_FPAnalysis\\_060403.pdf](http://www.eepa.be/wcm/dmdocuments/Paper_FPAnalysis_060403.pdf).

## Gender Budgeting Initiativen in der MOE/GUS-Region

### *Network of East – West Women*

Nachdem das erste frauenspezifische Budget Mitte der 80er Jahre in Australien aufgestellt worden war, folgten eine Reihe von Initiativen in allen Teilen der Welt diesem Beispiel. In Europa, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, hat man sich mit der Umsetzung der Idee Zeit gelassen. Das Commonwealth-Sekretariat,<sup>I</sup> zu dem auch Australien gehört, hat seit 1996 ein Programm zur Unterstützung geschlechtsspezifischer Budgetierungsinitiativen gefördert. Der Entwicklungsfonds für Frauen der Vereinten Nationen (UNIFEM) hat Unterstützung unterschiedlicher Art unter verschiedenen Programmtiteln bereit gestellt.<sup>II</sup> 2005 veröffentlichte der Europarat einen Bericht zum „Gender Budgeting“.<sup>III</sup> Damit hat die Strategie des „Gender Mainstreaming“ und „Gender Budgeting“ Anerkennung und Legitimation erfahren. In einigen Ländern der MOE/GUS-Region, vor allem im Kosovo und in Georgien, wurde das „Gender Budgeting“ schnell populär.

### **Kosovo<sup>IV</sup>**

Die Frauen-NRO „*Shoqata Afariste e Gruas SHE – ERA*“<sup>V</sup> hat eine erste Untersuchung im Kosovo zur geschlechtsspezifischen Budgetierung und den Auswirkungen fiskalischer Maßnahmen auf das Ausmaß der Armut unter Frauen auf dem Lande in der Gemeinde Gjakova durchgeführt. In ihrer Studie werden die Forschungsergebnisse aus Gjakova vorgestellt, wobei es schwerpunktmäßig darum ging zu untersuchen, inwieweit die Einführung einer Gender-Perspektive für den Gemeindehaushalt von Gjakova möglich war. Die Untersuchung benannte Ursachen, Probleme und Chancen für die Einführung einer zwischen Frauen und Männern ausgewogenen Zuteilung von Haushaltsmitteln und konzentrierte sich zunächst auf die örtliche Ebene und vor allem auf das Agrarministerium. Die Untersuchung nennt als wesentliche Hindernisse für die Umsetzung ausgewogener Maßnahmen in der landwirtschaftlichen Entwicklung:

1. die Notwendigkeit die Bäuerinnen zu stärken,
2. fehlende Eigentumsrechte der Frauen an dem Land, das sie bestellen,
3. Finanzielle Engpässe im Gemeindehaushalt, ungenügende Unterstützung der Gemeindeverwaltungen für die ländliche und landwirtschaftliche Entwicklung,
4. die Notwendigkeit zur ständigen Verbesserung der Kapazitäten der örtlichen Gleichstellungsstelle sowie
5. die Notwendigkeit, zivilgesellschaftliche Kapazitäten aufzubauen, um sich stärker zugunsten einer zwischen den Geschlechtern ausgewogenen Budgetierung in der Gemeindepolitik in allen Sektoren engagieren zu können.

### **Polen<sup>VI</sup>**

Das „*Network of East-West Women*“ (NEWW) hat sich für die Einführung einer geschlechtsspezifischen Budgetierung in Polen stark gemacht. Das Netzwerk koordinierte die Danziger „Gender Budget Initiative“, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, verbesserungsbedürftige Bereiche zu identifizieren und Handlungsempfehlungen auszusprechen. Im Bericht<sup>VII</sup> wurden viele Themen angesprochen, die sich direkt auf das Leben der Bewohnerinnen auswirken. Aufgrund der komplexen Forschungsmaterie verwendete NEWW einen interdisziplinären Ansatz für die Analyse. Zu den wichtigsten Problemen, mit denen die Bewohnerinnen von Danzig konfrontiert werden, zählen:

- fehlende Maßnahmen für Senioren (Frauen und Männer),
- Ungleichbehandlung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und schlechte berufliche Förderung der Frauen,
- Langzeitarbeitslosigkeit bei Frauen und Männern.

Außerdem wurde vorgeschlagen, dass solche Analysen auch als Instrument zur Bekämpfung der Diskriminierung eingesetzt werden können. Das Projekt stellte „Gender Budgeting“ als hervorragendes Instrument für die Stadt, kommunale Behörden sowie die örtliche Bevölkerung vor, um mehr Transparenz bei den Ausgaben zugunsten der örtlichen Gemeinden einzufordern und zu verwirklichen.

I Dreifundfünfzig unabhängige Staaten, die im gemeinsamen Interesse ihrer Bürger für Entwicklung, Demokratie und Frieden zusammenarbeiten: <http://www.thecommonwealth.org>

II Budlender D., „Review of gender budget initiatives“, Community Agency for Social Enquiry, 2001, <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf>

III „Gender budgeting: Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB)“, Generaldirektorat für Menschenrechte, Straßburg, 2005

IV Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an Mirlinda Kusari: [lindawba@yahoo.com](mailto:lindawba@yahoo.com)

V *The Story Behind the Numbers: Women and Employment in Central and Eastern Europe and the CIS: „Gender Budget analysis and the impact of fiscal policies on the poverty level of rural women in the municipality of Gjakova in Kosovo“*, Shoqata Afariste e Gruas/Women's Business Association, Gjakova, Kosovo, 2006

VI Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an Zofia Lapniewska: [zofia@neww.org.pl](mailto:zofia@neww.org.pl)

VII Balandynowicz-Panfil K., Opacka U.: „*Gdańsk Gender Budget Initiative*“, Network of East-West Women, Danzig, Polen 2005

# Ewige Schuldner?

ALEX WILKS

FRANCESCO ODDONE

**Der britische Schatzkanzler Gordon Brown begrüßte das Schuldenabkommen der G8 im Jahr 2005 als „historischen Durchbruch“, wobei er sich so ausdrückte, als ob 100 Prozent aller Schulden erlassen werden sollten. Ist es wirklich so, dass die Schuldenfrage nach dem G8-Gipfel von Gleneagles gelöst ist? Nein. Viele Länder – und damit auch viele Millionen Menschen – werden von den offiziellen Schuldeninitiativen nicht erfasst und sind deshalb gezwungen, auf Kosten der sozialen Investitionen im eigenen Land, ihre Gläubiger zu befriedigen.**

Die multilaterale Schuldenerlass-Initiative (*Multilateral Debt Relief Initiative*, MDRI), die in Gleneagles ins Leben gerufen wurde, erstreckt sich bislang auf 19 Länder, denen 21 bis 79 Prozent ihres Schuldenbestandes erlassen werden sollen. Trotzdem werden sie auch dann noch Schulden zu verzeichnen haben. Viele andere Länder haben von der Initiative überhaupt nichts zu erwarten. Trotz seines unbestreitbaren Nutzens werden viele Entwicklungsländer auch nach dem Abkommen von Gleneagles noch unter einer erdrückenden Schuldenlast leiden. Angesichts der Gesamtverschuldung der Entwicklungsländer von 2,6 Billionen US-Dollar und der Schulden der Länder mit niedrigem Einkommen von 424 Milliarden US-Dollar erscheint der oft zitierte Schuldenerlass von 40 Milliarden US-Dollar sogar vergleichsweise unbedeutend.

## Das Prinzip des Abkommens

Im Rahmen der MDRI sollen ausgewählten Ländern ihre Schulden bei der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und dem Afrikanischen Entwicklungsfonds erlassen werden. Von dem Schuldenerlass der internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) zum 1. Juli 2006 werden achtzehn Länder profitieren; weitere 25 Länder kommen dafür im Lauf der nächsten fünf Jahre in Frage. Insgesamt werden sich die von der IDA erlassenen Schulden im Lauf der nächsten 40 Jahre auf etwa 37 Milliarden US-Dollar belaufen. Der Erlass geht ganz offiziell vonstatten: Die begünstigten Länder erhalten ein Schreiben von der Bank, in dem ihnen mitgeteilt wird, dass sie den Schuldendienst für Kredite einstellen können, die ihnen von der IDA vor dem Stichtag Ende 2003 gewährt wurden. Der IWF hat den Schuldenerlass für 17 der 18 Länder genehmigt, denen er beim G8-

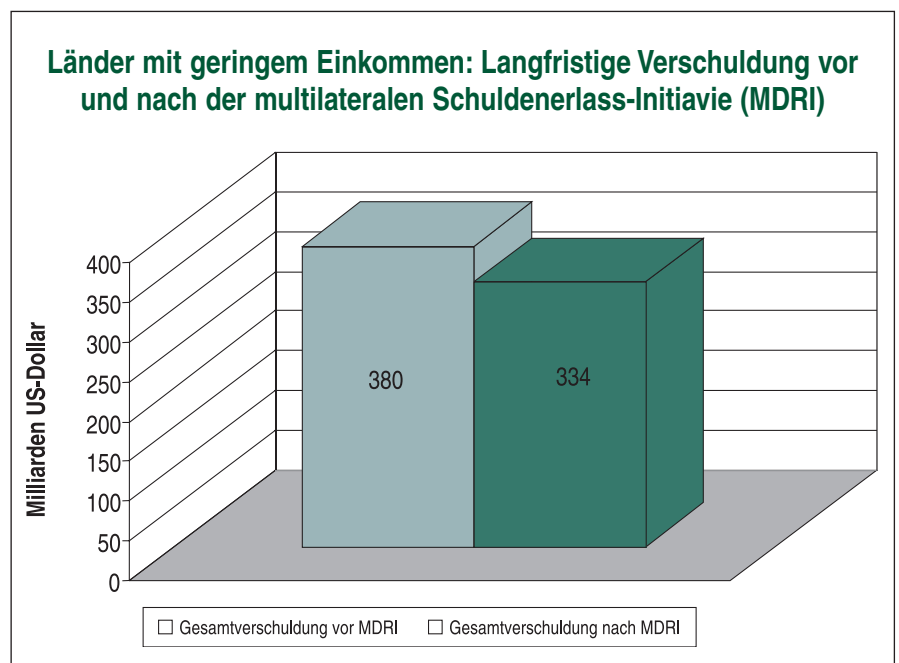
Gipfel von Gleneagles im Juli 2005 versprochen wurde. Zu den Nutznießern des Schuldenerlasses des IWF gehören außerdem Kambodscha und Tadschikistan. Seit Januar 2006 konnten 19 Länder etwa 3,3 Milliarden IWF-Schulden aus ihren Büchern löschen. Als Stichtag wurde das Ende des Jahres 2004 ins Auge gefasst, ein ganzes Jahr später als bei der IDA.

## Die Grenzen des Abkommens

Das G8-Abkommen stellt also keineswegs einen hundertprozentigen Schuldenerlass dar, denn es deckt weder alle bedürftigen Länder noch alle Schulden vollständig ab. Nicht allen Ländern, die einen Erlass ihrer Schulden benötigen, um die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) bis zum Jahr 2015 zu erreichen, wurde ein solcher Erlass auch gewährt. Die Abmachung deckt lediglich die Schulden von 17 armen Ländern

bei dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und dem Afrikanischen Entwicklungsfonds ab. Schulden bei der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank (IADB) sind zum Beispiel nicht mit einbegriffen. Das ist wichtig für Länder wie Honduras und Bolivien, die der IADB 40 respektive 32 Prozent ihrer Verbindlichkeiten schulden.

Das Abkommen ist auch weiterhin eng mit der unbefriedigenden Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC) mit all ihren höchst unpopulären Konditionen verbunden. Durch MDRI wurden nur sehr wenige zusätzliche Länder in die Kandidatenliste aufgenommen, nämlich Eritrea, Haiti, Kirgisien und Nepal. Die Frage ist, wie viele Ergänzungen und Erweiterungen die Initiative noch durchmachen muss, bevor den Kreditgebern klar wird, dass sie in ihrer jetzigen Form keine Lösung für unbezahlbare Schulden oder die globale Schuldenkrise darstellt. Was ist denn die MDRI anderes als eine ausdrückliche Anerkennung der Tatsache, dass die HIPC-Initiative bei weitem nicht ausreicht, um die Länder auf den Weg zu bringen, die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen? Werden mit der MDRI nicht gleichzeitig auch alle Berechn-



nungen und Ansätze zur Nachhaltigkeit stillschweigend begraben?

Nach der Umsetzung der MDRI-Initiative werden die begünstigten Länder einen Rückgang im Kapitalwert (*Net Present Value*, NPV) ihres kumulierten Schuldenstandes von 26,5 auf 11,3 Milliarden US-Dollar verzeichnen können. Gleichzeitig sinkt die Schulden-Export-Quote, ebenfalls zum NPV, von 139 auf 59 Prozent. Die betreffenden Werte schwanken selbstverständlich von Land zu Land und noch mehr von Region zu Region. In Uganda wird sich die Schulden-Export-Quote um 79 Prozent verbessern, in Guyana jedoch lediglich um 21 Prozent. In den begünstigten Ländern Afrikas wird die Schuldenlast von 19 auf sechs Milliarden US-Dollar sinken, während sich die Schulden-Export-Quote von 144 auf 43,9 Prozent verbessert. In den lateinamerikanischen Ländern (Bolivien, Guyana, Honduras und Nicaragua) verringert sich die Schuldenlast von sieben auf fünf Milliarden US-Dollar, während das Verhältnis zwischen Schulden und Ausfuhren von 127 auf 92 Prozent zurückgeht.

Afrika bietet ein gemischtes Bild: Prozentual wird Uganda mit 79 Prozent der höchste

Anteil seiner Schulden erlassen; es folgen Ghana mit 76 sowie Tansania und Sambia mit jeweils 74 Prozent.

Die beiden Länder südlich der Sahara, denen anteilmäßig die wenigsten Schulden erlassen werden, sind Mali mit 56 und Mozambique mit 48 Prozent – hauptsächlich deswegen, weil diese beiden Länder außer dem IWF, der Weltbank und der Afrikanischen Entwicklungsbank noch anderen Gläubigern Geld schulden. Lateinamerika bietet ein noch düsteres Bild. Die vier lateinamerikanischen HIPC's werden durchschnittlich weniger als ein Drittel ihrer Schulden abschreiben können, weil die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank, einer der wichtigsten Kreditgeber in Lateinamerika, nicht in die Initiative einbezogen wurde. Ganz unten steht Guyana, dessen Verschuldung sich nur um 21 Prozent verringern wird, gefolgt von Nicaragua mit 23, Honduras mit 28 und Bolivien mit 31 Prozent. Zudem hängt der finanzielle Nettogewinn, den die einzelnen Länder aus der MDRI ziehen können, von einer Qualitätsbewertung ihrer Regierungspolitik und ihrer Institutionen ab, die von den internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) vorgenommen wird.

## Die ausgeschlossenen Länder

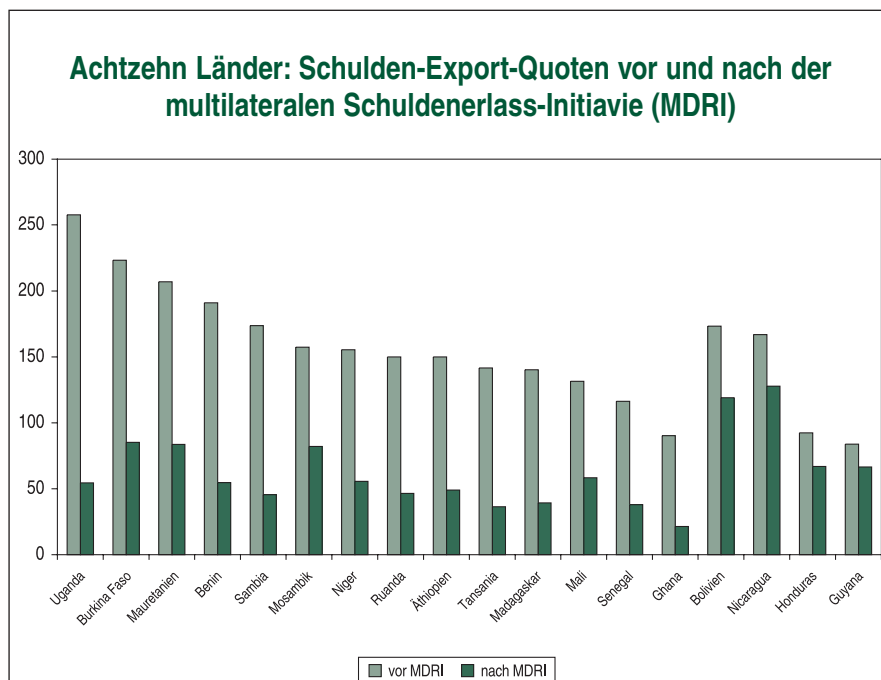
Was ist nun mit denjenigen Ländern, die als Nicht-HIPCs dringend einen Schuldenerlass brauchen, aber trotzdem nicht in die Abmachung mit aufgenommen wurden? Noch einmal: Mit eingeschlossen in diese Abmachung sind nur sehr wenige Länder, die dringend eine Entschuldung benötigen, um die international vereinbarten Entwicklungsziele erfüllen zu können. Nehmen wir Indonesien, ein Land im unteren Segment der mittleren Einkommensgruppe, dessen Bevölkerung von 220 Millionen mehr als zur Hälfte unter der Armutsgrenze von zwei US-Dollar lebt und eine unglaubliche Schuldenlast von 130 Milliarden US-Dollar trägt, wovon 60 Milliarden multilateralen Kreditgebern geschuldet sind. Oder Ecuador, dessen Schuldenlast 17 Milliarden US-Dollar beträgt, wovon es mehr als sechs Milliarden bilateralen und multilateralen Gläubigern schuldet.

Auf entsprechende Anfragen antwortet die Weltbank jedes Mal, es seien zur Zeit keine Gespräche über Schuldenerlass mit Ländern außerhalb der HIPC-Initiative im Gange, wozu auch die vier oben erwähnten Länder gehören. In Anbetracht der Tatsache, dass die HIPC-Initiative bereits viermal und die Liste der teilnehmenden Länder bereits zweimal ausgeweitet wurde, könnte man jedoch auf den Gedanken kommen, dass es nur eine Frage der Zeit ist, bis die IFIs und die internationale Gemeinschaft im allgemeinen zu der Ansicht gelangen, dass auch viele andere arme Länder, wie zum Beispiel Kenia, ebenfalls einen umfassenden Erlass ihrer Schulden benötigen. Die Zeit, die verstreicht, kostet leider vielen Menschen das Leben und beraubt andere ihrer Chancen.

## Von der Tilgungspflicht zu einem auf Rechte gegründeten Ansatz

Notwendig ist eine radikale Änderung unserer Vorstellung eines Schuldentragfähigkeitskonzeptes. Zur Zeit wird lediglich die Frage thematisiert, ob ein Schuldner in der Lage ist, seine Schulden zurückzuzahlen, ohne Rücksicht auf die Folgen für die sozia-

**Achtzehn Länder: Schulden-Export-Quoten vor und nach der multilateralen Schuldenerlass-Initiative (MDRI)**





le und wirtschaftliche Entwicklung. Dieses Konzept, welches auch dem neuen Rahmenwerk für Schuldentragfähigkeit der internationalen Finanzinstitutionen zugrunde liegt, lässt die dringenden Bedürfnisse vieler Länder im Zusammenhang mit der Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele einfach außer Acht. Ignoriert wird der verabscheuungswürdige Ursprung vieler Schulden, die mit vollem Wissen der Kreditgeber aus dem Norden von undemokratischen Regimes für dubiose Zwecke aufgenommen wurden.

Nehmen wir Nigeria, eine junge, arme Demokratie, die bei der HIPC-Initiative niemals berücksichtigt wurde. Mit intensivem Druck von innen – seitens des Parlaments, der Regierung und der Zivilgesellschaft – und mit Unterstützung der britischen Regierung, die damals den Vorsitz der G8 innehatte, konnte Nigeria schließlich im Jahr 2005 eine Entschuldungsvereinbarung mit dem Pariser Club erreichen. Damit wurden dem Land 60 Prozent seiner bilateralen Schulden erlassen (18 Milliarden US-Dollar von insgesamt 31 Milliarden). Dazu musste die Regierung jedoch im Voraus und in bar den riesigen Betrag von 12,5 Milliarden US-Dollar innerhalb von nur sechs Monaten entrichten, mehr als die MDRI für die übrigen Länder Afrikas in den nächsten 10 Jahren leistet! Das sind Ressourcen, die von

Süden nach Norden und nicht in die entgegengesetzte Richtung fließen. Ressourcen, die dringend benötigt werden, um die Armut und die zahlreichen schwerwiegenden Probleme anzugehen, denen sich das größte Land Afrikas gegenüber sieht. Sie werden in Abuja zur Finanzierung der MDG-Strategie der Regierung (*National Economic Empowerment and Development Strategy – NEEDS*) benötigt, die sogar der IWF im Rahmen seines Überwachungsmechanismus (*Policy Support Instrument*) genehmigt hat.

### Der Blick in die Zukunft

Die Entschuldung einiger Länder in den letzten Monaten hat das Problem entschärft, dass Gläubigerinstitutionen im Norden mit einer Hand geben und mit der anderen nehmen. 2004 betrug der Netto-Kapitaltransfer in Afrika südlich der Sahara minus 240 Millionen US-Dollar. Mit anderen Worten: Die Zinszahlungen überstiegen den Nettokapitalzufluss. Im selben Jahr belief sich der Schuldendienst der afrikanischen Länder südlich der Sahara auf die enorme Summe von 15,2 Milliarden US-Dollar. Die IFIs erkennen an, dass „die MDRI-Länder auch dann noch bedeutende Zuschüsse zur Erhaltung ihrer Schuldentragfähigkeit benötigen würden, selbst wenn die Entwicklungshilfe wegen der MDGs bedeutend erhöht

würde“. Die Regierungen Sambias, Ugandas und anderer Länder begrüßten das Abkommen von Gleneagles mit der Ankündigung zusätzlicher Ausgabenpläne, zum Beispiel für die Behandlung von HIV/Aids. Sie hatten jedoch das Kleingedruckte nicht gelesen, in dem die Finanzminister der G8 erklären, dass denjenigen Ländern, denen Schuldenerlass gewährt wird, in Zukunft die Finanzmittel der Weltbank gekürzt werden sollen, so dass ihr Nettogewinn gering bleibt. Dao Dounantié, Generalsekretär der *Coalition des Alternatives Dette et Développement* (Koalition für Alternativen bei Schulden und Entwicklung) aus Mali, teilte EURODAD mit, dass „bislang noch niemand in Mali sagen kann, wie groß die Ersparnisse aufgrund dieser Initiative sind. Deswegen, und auch weil die internationalen Finanzinstitutionen sich bislang noch nie an ihre Zusagen gehalten haben, sind wir vorsichtig. Wir erkennen jedoch an, dass die Initiative – falls sie umgesetzt wird – einen kleinen Schritt vorwärts darstellt, besonders weil sie den Schuldenstand verringert“.

Dass die Geberländer ihre Zahlen zur amtlichen Entwicklungshilfe dadurch aufblähen, dass sie sämtliche erlassenen Schulden mit einschließen – selbst diejenigen, die aus Exportkreditsubventionen für Firmen stammen, die während der diktatorischen Phase im Irak und in Nigeria tätig waren, ist ein schamloser Versuch, die Öffentlichkeit hinter Licht zu führen. Zwar ist die G8-Vereinbarung als wichtiger Präzedenzfall für den Erlass von Schulden ohne Zweifel von großem Wert, aber sie ist nicht umfassend – weder in Bezug auf die Länder noch hinsichtlich der berücksichtigten Schulden. Das Problem des bestehenden Schuldenüberhangs ist noch lange nicht gelöst. Es bleibt nach wie vor ungerecht, dass Regierungen gezwungen sind, ihre Gläubiger dem eigenen Volk vorzuziehen.

### Literaturhinweise

„Justice for Latin America on IDB debts“, NRO-Gemeinschaftspapier, Januar 2005. Verfügbar unter: <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=682>.

Christian Aid: „What about us? Debt and the countries the G8 left behind“, September 2005. Verfügbar unter: <http://www.christian-aid.org/indepth/509debt/index.htm>.

*Debt and Trade Project* des Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR): „Zambia After HIPC Surgery And The Completion Point“.

Verfügbar unter: <http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Zambiaafterhipcsurgery.pdf>.

Eurodad: „G8 Debt Deal One Year On: What Happened? What Next?“. Verfügbar unter: [http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/G8\\_debt\\_deal\\_one\\_year\\_on\\_final\\_version.pdf](http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/G8_debt_deal_one_year_on_final_version.pdf).

Jubilee Debt Campaign: „The Good, the Bad and the Ugly – one year on briefing“. Verfügbar unter: <http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/?lid=2098>.

Oxfam: „The view from the summit – Gleneagles G8 one year on“. Verfügbar unter: [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/debt\\_aid/bn\\_gleneagles\\_oneyear.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/bn_gleneagles_oneyear.htm).

**Alex Wilks** ist Koordinator; **Francesco Oddone** ist Berater für Schuldenpolitik beim europäischen Schuldennetzwerk EURODAD.

# Innovative Finanzierungsinstrumente: Taten statt beraten!

JOHN W. FOSTER

**Jahrelang wurden Verhandlungen und Maßnahmen zur Umsetzung internationaler Abgaben erfolgreich verhindert. Die Initiative für die Einführung einer Flugticketabgabe entstand aus einem Zusammenschluss von Staatsoberhäuptern aus dem Süden und dem Norden. Sie war eine Neuerung, denn sie durchbrach eine der wichtigsten Einschränkungen des Konzepts internationaler Abgaben, die Vorgabe, dass sie eines weltweiten Konsens bedürfen. Das Prinzip einer national zu erhebenden internationalen Steuer übersprang diese Barriere. Auch eine Devisentransaktionssteuer ist nicht von globaler Unterstützung abhängig. Dieser Ansatz bietet zudem viele Möglichkeiten für die Länder, sich politisch zu profilieren und nach eigener Wahl die Führung zu übernehmen.**

Die Konferenz von Monterrey 2002 einigte sich auf eine umfassende Überprüfung der Umsetzung der Vereinbarungen nach fünf Jahren. Die Nachfolgekonzferenz wird vermutlich erst 2008 oder 2009 stattfinden. Von Katar liegt bereits eine Einladung vor.

Im Moment ist es wichtig sicherzustellen,

- dass zur Überprüfung des „Konsens“ von Monterrey eine hochrangige Konferenz einberufen wird;
- dass eine umfassende Tagesordnung aufgestellt wird, die auch System- und Führungsfragen anspricht;
- dass die Konferenz umfassend vorbereitet wird, wozu auch Sitzungen gehören, bei denen eine Bewertung der bisherigen Entwicklung und Vorschläge für weitere Maßnahmen erarbeitet werden; und
- dass Organisationen der Zivilgesellschaft (NRO) in vollem Umfang am Vorbereitungsprozess beteiligt werden und die in diesem Bericht erwähnten Organisationen zusammen mit ihren zahlreichen Bündnispartnern den Prozess nutzen können, um Regierungen auf diese vorläufige Zielsetzung zu verpflichten.

Die 2002 in Monterrey vertretenen NRO erklärten klar und deutlich, sie wüssten zwar die umfassende Agenda, die Möglichkeiten zur Teilnahme an Runden Tischen und anderen Foren und die Unterstützung für das Volksforum durchaus zu schätzen, könnten aber den von der Regierungskonferenz verabschiedeten „Monterrey-Konsens“ nicht unterstützen. Viele NRO vertreten auch heute noch dieselbe Position: Sie nutzen die Gelegenheit, Beziehungen zu Regierungen und internationalen Wirtschaftsinstitutionen zu pflegen, stellen aber andererseits die von diesen befürworteten Ergebnisse in Frage.

Der Prozess „Finanzierung für Entwicklung“ entstand aus verschiedenen Initiativen von Entwicklungsländern und Ländern mit mittlerem Einkommen. Trotz offensichtlicher Schwächen und Grenzen bietet er einzigartige Möglichkeiten zur Teilhabe insbesondere für diejenigen, die sich mit guter Regierungsführung, Demokratie und Transparenz sowie damit befassen, wie die einzelnen Teile des Systems die Entwicklung fördern oder behindern. Er kann auch als Forum dienen, in dem neue Vorschläge unterbreitet und unterstützt werden.

## Innovative Finanzierungsinstrumente brechen Tabus

„Nachdem die internationale Gemeinschaft jahrelang der weit verbreiteten Illusion verhaftet blieb, die Globalisierung der Wirtschaft könne alle Entwicklungsprobleme allein lösen, akzeptiert sie jetzt, dass Solidarität not tut. Die Lösung liegt bei neuen Finanzierungsmechanismen, die einen Teil der Globalisierungsgewinne mobilisieren. Noch vor kurzer Zeit galten derartige Vorschläge als völlig unrealistisch, und bei bestimmten internationalen Organisationen waren sie sogar tabu. Heute werden sie in allen bedeutenden internationalen Foren diskutiert (...). Mit diesem Beitrag wollen wir das Fundament unserer Solidarität erweitern, indem wir uns einen Bruchteil des Reichtums zunutze machen, der durch den Globalisierungsprozess neu geschaffen wurde und zum großen Teil der Besteuerung durch die einzelnen Staaten entgeht. Wir wollen die fortschrittlichsten Techniken unserer modernen Wirtschaft im Interesse der Ärmsten einsetzen.“<sup>1</sup>

Als die Präsidenten von Brasilien und Frankreich, Lula da Silva und Jacques Chirac, bei

einer Sitzung der UN im Jahr 2004 die Aktion gegen Hunger und Armut ankündigten, erschien der Gedanke verträumt, die Aktion könnte dank einer Verbindung verschiedener innovativer Instrumente zur Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Bedürfnisse der Entwicklung und der Gesundheitsfürsorge (HIV/Aids, TB, Malaria) schon innerhalb von zwei Jahren konkrete Gestalt annehmen. Die feindselige Haltung gegenüber dem Gedanken einer neuen, möglicherweise globalen Abgabe wie die Devisentransaktionssteuer (*Currency Transaction Tax*, CTT) war besonders in Washington mit Händen zu greifen. Der Gedanke an eine Besteuerung des Flugverkehrs oder der CO<sub>2</sub>-Emissionen schien gleichermaßen unrealistisch.

In Frankreich wurde eine Abgabe auf Flugtickets am 1. Juli 2006 eingeführt, in Chile bereits im Januar. Mehr als ein Dutzend anderer Länder haben sich zu ähnlichen Maßnahmen verpflichtet, und der internationalen „Pilotgruppe für Solidarbeiträge zugunsten von Entwicklung“ gehören mehr als 40 Regierungen an. Die Gruppe, die sich ständig vergrößert, arbeitet an einer Agentur zur Beschaffung von Medikamenten, auch UNITAID genannt, die die Mittel aus den Abgaben zur Sicherung der Versorgung von Bedürftigen mit erschwinglichen Medikamenten verwenden soll.

## Die Abgabe auf Flugtickets

Im Rahmen der Pariser Konferenz berief Präsident Chirac eine große internationale Ministerkonferenz ein, um den Fortschritt des Projekts herauszustellen und seine Durchschlagskraft zu stärken.<sup>2</sup> Die französische Regierung erläuterte ihre Absicht,

<sup>1</sup> Rede des Präsidenten der Republik, Jacques Chirac, anlässlich der internationalen Konferenz über „Solidarität und Globalisierung: Innovative Finanzierung für Entwicklung und gegen Pandemien“, Paris, 28. Februar bis 1. März 2006. Verfügbar unter: <http://www.diplomatie.gouv.fr>

<sup>2</sup> An der Pariser Konferenz nahmen etwa 600 Personen teil, darunter Vertreter von 93 Staaten, drei Staatsoberhäupter, mehr als 70 Minister, der Generalsekretär der UN und Vertreter vieler multilateraler Organisationen und NROs.

eine nach Klasse und Zielort gestaffelte Abgabe auf Flugtickets einzuführen.<sup>3</sup> Gemeinsam mit Gordon Brown bestätigte sie die Absicht Großbritanniens, sich an dem Treuhandfonds aus den Einnahmen der Flugticketabgabe zu beteiligen, während Frankreich sich bereit erklärte, einen Beitrag zu der innovativen International *Financing Facility for Immunisation* in Großbritannien zu leisten. Der von Frankreich eingerichtete Fonds sollte sich darauf konzentrieren, mit HIV/Aids oder anderen Krankheiten infizierte Menschen verlässlich und nachhaltig mit lebensrettenden Medikamenten zu versorgen.

### Die International Drug Purchase Facility

Am 2. Juni 2006 legten Brasilien, Chile, Frankreich und Norwegen in einer gemeinsamen Erklärung den „Grundstein“ für die Internationale Fazilität zum Kauf von Medikamenten (UNITAID) bezeichnet wird. Unter Hinweis auf die mindestens sechs Millionen HIV-Infizierten, die eine anti-retrovirale Behandlung benötigen (die aber zur Zeit nur 1,2 Millionen zur Verfügung steht), erklärten die Sponsoren: „Das Maß der Verfügbarkeit therapeutischer Maßnahmen muss dringend geändert werden; dies wiederum bedingt eine Änderung des Maßstabes bei der Mobilisierung von Ressourcen.“<sup>4</sup>

Das Ziel von UNITAID besteht darin, in den ärmeren Nationen einen Beitrag zur verlässlichen Versorgung mit wichtigen Medikamenten gegen HIV/Aids, TB und Malaria zu leisten. Sie beansprucht für sich eine solidarische, komplementäre, nachhaltige, berechenbare, ergänzende, anpassungsfähige, partnerschaftliche, unabhängige und verantwortliche Politik sowie eine wirksame Hilfeleistung. Mit Hilfe innovativer, zusätzlicher Mittel möchte UNITAID berechenbare und nachhaltige Geldquellen für die gemeinschaftliche Beschaffung von Medikamenten erschließen, den Prüfungsverfahren für Medikamente neuen Auftrieb geben und nationale Aufsichtsbehörden bei der Qualitätskontrolle von Medikamenten unterstützen. Des Weiteren möchte sie die Diversifi-

zierung generischer Produkte fördern, Preissenkungen herbeiführen und weitere Firmen dafür interessieren.

Nach gängigen Vorstellungen soll die Einrichtung als „kleine, in eine bestehende Organisation rechtlich integrierte Körperschaft“ organisiert sein. Ihre Leitung soll ein Vorstand, der für die Beaufsichtigung des Treuhandfonds und des Sekretariats verantwortlich sein wird, zusammen mit einem Beratergremium übernehmen, das sich aus „Gebern und anderen Interessengruppen“ zusammensetzt, mindestens einmal im Jahr zusammentritt und für die „Berichterstattung und die Rechenschaftsleistung“ zuständig ist. Im ersten Jahr sollen diese Strukturen in einer vorläufigen Form eingerichtet werden. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat sich bereit erklärt, als Sekretariat und Treuhänder für den Fonds zu agieren. Die Frage nach der Vertretung von NRO, HIV/Aids-Infizierten und gefährdeten Gruppen in der Führungsstruktur ist noch nicht ausdiskutiert.

Interessierte NRO und Vertreter der Betroffenen wurden von den Trägern bereits auf informeller Ebene mit einbezogen. Die Beteiligung von Pharmafirmen und großen multilateralen Organisationen wie die WHO, der Weltfonds, UNAIDS, UNICEF, die Weltbank und UNDP wurde von den Trägern genauso begrüßt wie die konstruktiven Beiträge der Gates- und Clinton-Stiftungen.

### Auf dem Weg zur Umsetzung

Die Zahl der Länder, die zur Einführung einer „Solidaritätsabgabe“ auf Flugtickets bereit sind, wächst stetig weiter. Südkorea hat sich der Gruppe von 15 Ländern angeschlossen, die eine solche Abgabe für dieses Jahr planen; Gerüchten zufolge stellt man unter anderem auch in Indien, Guatemala und China ähnliche Erwägungen an. Die französische Abgabe soll anfänglich etwa 250 Millionen US-Dollar pro Jahr erbringen. Spanien hat sich bereit erklärt, in den ersten vier Jahren 100 Mio. US-Dollar pro Jahr ohne eine entsprechende Abgabe beizutragen. Norwegen will 25 Mio. beisteuern, Brasilien zwölf und Chile vier Millionen US-

Dollar. Frankreich hat angedeutet, dass 90 Prozent der Einnahmen aus der Flugticket-Abgabe der UNITAID und zehn Prozent der Internationalen Finanzfazilität für Schutzimpfungen zufließen sollen.

### Fortschritte und Probleme

Einerseits steht die Führung der neuen Organisation noch zur Debatte; andererseits kommt von den NRO weiterhin scharfe Kritik an der aktuellen Reaktion auf HIV/Aids, die immer noch durch bestehende politische Richtlinien und die WTO-Vereinbarungen über geistiges Eigentum maßgeblich beeinflusst wird. Viele Organisationen haben darauf hingewiesen, dass es nichts nützt, bedeutend mehr Mittel zur Beschaffung von Medikamenten bereit zu stellen, wenn die Länder den Pharmafirmen das Zwei-, Drei- oder Vielfache des Mindestpreises bezahlen müssen und das Geld im Wesentlichen wieder in den Norden zurückfließt, während anderswo viele Menschen ohne Behandlung bleiben.

Mit Recht wird zudem darauf verwiesen, dass UNITAID nur dann einen nennenswerten Beitrag zur Sicherung einer umfassenden therapeutischen Versorgung bis zum Jahr 2010 leisten kann, wenn sie

- a) sich mit anderen Einkäufern zusammenschließt, um ihr Durchsetzungsvermögen zu steigern;
- b) die Regierungen bei der Nutzung von nachgiebigen Formulierungen und Lücken in dem bestehenden Übereinkommen über handelsbezogene Rechte an geistigem Eigentum (TRIPs) unterstützt und sich gegen eine Ausweitung des Übereinkommens stellt und
- c) patentrechtliche Hindernisse abzuschaffen versucht.

<sup>3</sup> Vgl. Wahl, P.: „*International taxation: the time is ripe*“ im internationalen Social Watch Bericht 2006.

<sup>4</sup> Interessanterweise wurde die Erklärung von zwei Außenministern (Brasilien, Frankreich), einem Gesundheitsminister (Chile) und einem Entwicklungsminister (Norwegen) abgegeben. Dieser sektorenübergreifende Ansatz ist typisch für derartige Initiativen.

Ob die Regierungen den Willen zu derartigen Schritten aufbringen, damit die verfügbaren Mittel so effektiv und wirtschaftlich wie möglich genutzt werden können, ist keineswegs klar. Vermutlich hängt es – genau wie der Abschluss der Doha-Erklärung über geistiges Eigentum und Gesundheit – davon ab, wie viel Druck die Zivilgesellschaft ausübt.

### Es geht nicht nur um Flugtickets

Die innovative Finanzierungsinitiative umfasst eine ganze Reihe weiterer Projekte. Dazu gehört eine neue Gesprächsrunde über Sonderziehungsrechte ebenso wie eine Devisentransaktionssteuer. NRO zeigen sehr großes Interesse an einigen dieser Initiativen und sprechen auch andere Themen an, wie zum Beispiel eine CO<sub>2</sub>-Steuer, Entschuldung, eine völkerrechtliche Steuerregelung und „Steuergerechtigkeit“. Sowohl in Paris als auch in Brasilia kam beträchtliches Interesse an weiterführenden amtlichen Maßnahmen gegen Steuerflucht und Steueroasen zum Ausdruck.

### Ein Blick in die Zukunft

- Wie Präsident Chirac im März 2006 in Paris anmerkte, überwinden diese Initiativen ein Tabu, welches von den USA mit Nachdruck aufrecht erhalten wurde und welches Verhandlungen und Maßnahmen zur Umsetzung internationaler Abgaben mehrere Jahre lang verhindert hatte.
- Die Initiative selbst entstand aus einem produktiven Zusammenschluss zweier Führer aus dem Süden und dem Norden (die Präsidenten Lula und Chirac), dem sich Chile, Spanien, Algerien und später noch viele andere anschlossen.
- Die Initiative zur Einführung einer Abgabe auf Flugtickets durchbrach eine der wichtigsten Einschränkungen des Konzepts internationaler Abgaben, die besagt, dass sie zu ihrer Einführung einer allgemeinen Unterstützung bedürfen. Das Prinzip einer national zu erhebenden internationalen Steuer übersprang diese Barriere.
- Die breite politische Unterstützung und die Umsetzung des Konzepts gründen sich

### Die Devisentransaktionssteuer

Entgegen der allgemeinen Ansicht, eine Devisentransaktionssteuer (*Currency Transaction Tax, CTT*) könne nur dann greifen, wenn sie allgemein eingeführt wird, besteht auch die Möglichkeit, eine CTT auf Währungsbasis einseitig umzusetzen. Bei Währungen wie dem britischen Pfund, dem brasilianischen Real, der indischen Rupiah und der schwedischen, dänischen und norwegischen Krone bietet sich die einzigartige Chance, eine solche Steuer einzuführen, ohne vorher andere Länder ins Boot holen zu müssen. Wenn Weltwährungen wie der japanische Yen und der Euro in das CTT-Regime mit eingebunden sind, können auch die meisten Transaktionen in US-Dollars einfach erfasst werden.

### Verwendung der Gelder für Entwicklungszwecke

Die Einnahmen aus einer solchen CTT sollten direkt der Entwicklung zufließen. Damit würde die CTT zu einer der fortschrittlichsten Steuern weltweit, weil sie das Geld von den reichsten Märkten der Welt, von denen, die am meisten von der Globalisierung profitieren, an diejenigen neu verteilt, die es am dringendsten benötigen. Wenn die CTT ihren zweiten Zweck erfüllt, nämlich das Ausmaß Devisenspekulation entscheidend zu begrenzen, wären die Hauptnutznießer der CTT jedoch die Schwellenländer mit mittlerem Einkommen: Sie könnten hunderte Milliarden Dollar freisetzen, die heute noch in unproduktiven Devisenreserven festliegen. Die Ersparnisse, die sich durch die Auflösung dieser stillgelegten Reserven, durch niedrigere Opportunitätskosten und größere finanzielle Stabilität ergeben, könnten zu einem Gewinn von gut über 100 Milliarden Dollar pro Jahr führen. Die Gesamteinnahmen aus einer CTT hängen davon ab, wie viele Währungen sich daran beteiligen.

im Wesentlichen auf die inhaltliche Verknüpfung von neuen Finanzierungsinstrumenten mit der Bearbeitung dringlicher Gesundheitsproblemen.

- Der Ansatz stellt nur eine von vielen Möglichkeiten dar, bei denen verschiedene Länder nach eigener Wahl die Führung übernehmen können.

Die innovative Finanzierung für Entwicklung, ins Leben gerufen durch Koalitionen „Gleichgesinnter“, profitiert von der Unterstützung des UN-Generalsekretärs und nutzt die UN als Organ zur Berichterstattung und Förderung der Beteiligung und der weiteren Entwicklung. Als sich die Pilotgruppe im Juli in Brasilia traf, schlugen einige NRO vor, das Jahr zum „Jahr der Piloten“ zu erklären. Nachdem sowohl UNITAID als auch die Abgabe auf Flugtickets relativ kurzfristig umgesetzt werden konnten, wurden die Regierungen aufgefordert, den einmal eingeschlagenen Weg weiter zu verfolgen, Initiativen zur Einführung einer ersten Devisentransaktionssteuer durchzuführen und Konferenzen und Initiativen gegen

Steuerhinterziehung, Steueroasen, Steuertricks der Transnationalen Konzerne und andere „Lecks“ ins Leben zu rufen, durch die lebenswichtige Ressourcen von Süd nach Nord sickern.

Die für das Jahr 2008/09 angesetzte Konferenz zur Überprüfung der Finanzierung für Entwicklung sollte sich auf die Frage konzentrieren, welche Bedingungen diese Initiativen ermöglicht haben und wie andere derartige Bedingungen gefördert werden könnten. Sie bietet die Möglichkeit, auch längerfristige Fragen der globalen Wirtschaftsführung und der politischen Förderung einer gerechten, nachhaltigen Entwicklung auf die Tagesordnung zu setzen.

**John W. Foster** ist Teamleiter am *North South Institute* in Kanada. Er begleitet den UN-Prozess „Finanzierung für Entwicklung“ seit dem Jahr 2000 und nahm auch an der Pariser Konferenz über innovative Finanzierung im März 2006 teil.

# Souveränitätsverluste: Die Auswirkungen von Dezentralisierung, Privatisierung und Liberalisierung

NANCY ALEXANDER

**In vielen Ländern fordern Bürgerinnen und Bürger vehement Dezentralisierungsmaßnahmen, die ihnen mehr Macht und Unabhängigkeit an der Basis zugestehen. Dezentralisierung beruht auf dem „Subsidiaritätsprinzip“, da der untersten staatlichen Ebene Befugnisse und Zuständigkeiten übertragen werden. Mit dieser Politik gehen jedoch oft Privatisierungsmaßnahmen einher, die der Privatwirtschaft Kompetenzen auch in Bereichen wie Gesundheitsversorgung, Bildung und Wasserversorgung übertragen. Ohne strikte Regulierung sind vor allem arme Bevölkerungsgruppen solchen Firmen fast hilflos ausgeliefert. Viele Faktoren tragen zu den enttäuschenden Wirkungen der Dezentralisierung bei. Der vorliegende Artikel schildert wie die internationalen Finanz- und Handelsinstitutionen Dezentralisierungsmaßnahmen aushebeln, indem sie finanzielle Spielräume beschneiden.**

Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) untersuchte die Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel von 19 Ländern und stellte fest, dass „Dezentralisierung tatsächlich nur in einem Drittel der Fälle zu verstärkter Armutsminderung beigetragen hat“.<sup>1</sup> Zu den Ländern, in denen sich keine oder eine negative Wirkung zeigte, gehören Uganda, Äthiopien, Mosambik, Vietnam und Sri Lanka.

Im Laufe der 90er Jahre gestalteten Shahid J. Burki und Guillermo Perry – der Vizepräsident für Lateinamerika und der Chefökonom der Weltbank – die Dezentralisierung für die Region. In „*Beyond the Center*“<sup>2</sup> vertreten Burki und andere folgenden Standpunkt: Um makroökonomische Instabilitäten abzuwehren, die von übermäßigen Ausgaben der subnationalen Ebene (Länder und Kommunen) ausgelöst werden, ist es notwendig, „eine hegemoniale und intern disziplinierend wirkende politische Partei zu haben, die mit ausreichend Macht ausgestattet ist, um unter Politikern unterhalb der nationalen Ebene „Trotzverhalten“ welcher Form auch immer zu unterbinden“, sowie die Wahlvorschriften so zu überarbeiten, dass „eine Parteienfragmentierung, (...) die die Politikgestaltung erschwert und die Position des Präsidenten schwächt, ausgeschlossen wird“. Die Autoren betonen ebenfalls die Bedeutung von Vorschriften und Gesetzen, die das Amt des Präsidenten gegenüber der Legislative stärken, einschließlich „der Ermächtigung, per Dekret zu regieren“ und „eines unangreifbaren Vetorechts des Präsidenten“. Hier wird deutlich, dass die Dezentralisierung letztlich

dazu dient, öffentliche Zuständigkeiten an privatwirtschaftliche Akteure zu übertragen. Dezentralisierung bedeutet dann faktisch eine neue Grenzziehung zwischen öffentlichen und privaten Sektoren.

## Die Bosse der Budgets

Die Internationalen Finanzinstitutionen – IWF und Weltbank – tragen zur Zentralisierung der Macht bei, indem sie an die mit den Finanzministern der Entwicklungsländer ausgehandelten Kredite bestimmte politikgestaltende Bedingungen – sogenannte Konditionalitäten – knüpfen. Einige Bedingungen fordern vom Präsidenten den Erlass „Oberster Dekrete“ oder „Exekutivdekrete“. Nach Protesten gegen erhebliche Erhöhungen des Wasserpreises in Cochabamba/Bolivien stellte die Weltbank ihre Forderung nach einem obersten Dekret der Regierung zugunsten weiterer Erhöhungen des Wasserpreises zurück. 2004 wurde Mosambik aufgefordert, für einen Kredit sieben Dekrete zu erlassen.<sup>3</sup> Mit solchen Maßnahmen wird die Macht von der Legislative zur Exekutive verschoben und die demokratische Grundlage und Arbeitsweise der Regierung unterminiert.

Erleichtert wird eine solche Machtverschiebung auch durch die von Strategiepapieren zur Armutsminderung (PRSP) ausgelösten Prozesse, die Parlamente an den Rand drängen. Regierungen einkommensschwacher Länder müssen diese PRSP, sogenannte nationale Entwicklungsstrategien, als Voraussetzung für eine Finanzierung ausarbeiten. In diese Prozesse müssen die Parlamente nicht nur stärker einbezogen,

sondern sie müssen auch mit mehr Befugnissen ausgestattet werden. Gegenwärtig schreibt der IWF den meisten Regierungen einkommensschwacher und hoch verschuldeter Länder Parameter für die Budgets vor, an die sie sich zu halten haben.

Geber und Gläubiger sind nicht verantwortungsvoll im Gebrauch ihrer Macht, wenn Budgets durch schwankende Hilfszahlungen erheblich aus dem Gleichgewicht geraten. Länder wie Ghana und Äthiopien haben die Hilfsgelder gespart anstatt sie auszugeben, um damit schwankende Hilfszahlungen auszugleichen, Währungsaufwertungen zu vermeiden und Rücklagen zu bilden.<sup>4</sup> Außerdem umgehen Geber und Gläubiger die Verwaltungen vor Ort, wenn sie ihre Hilfe über Programmimplementierungsstellen (PIU) schleusen, die parallel zur öffentlichen Verwaltung und budgetären Anstrengungen agieren. Schlagen sich die Prioritäten der Geber in den kommunalen Haushalten nieder, müssen die Gelder entsprechend den Zielvorgaben der Geber anstelle anderer lokaler Erfordernisse ausgegeben werden. In einigen Ländern – so zum Beispiel in Mali – werden Regierungen von den Gebern sogar aufgefordert, für ausländische Projekte mehr Mittel aufzuwenden, während lokale Prioritäten vernachlässigt werden.<sup>5</sup>

Versuche von Seiten der Geber und Gläubiger, staatliche Kapazitäten für die öffentliche Finanzverwaltung aufzubauen, haben zu sehr gemischten Ergebnissen geführt.

- 1 Jutting, J., Corsi E. und Stockmayer, A., 2005: „*Decentralization and Poverty Reduction*“ in *Policy Insights*, Nr. 5, OECD Entwicklungszentrum, Januar 2005.
- 2 Burki, S.J., Perry, G. und Dillinger, W., 1998: „*Beyond the Center: Decentralizing the State*.“ Washington D.C.: Weltbank. Zitate sind Teil der Übersetzung.
- 3 *Poverty Reduction Support Credit I* (PRSC I, Unterstützungskredit zur Armutsminderung) der Weltbank, 2004.
- 4 WF, „*The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows: Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications*“, 8. August 2005.
- 5 S. hierzu den Ersten Lagebericht des IWF im Rahmen des dreijährigen PRGF-Programms von Mali, April 2005.

Die Unterstützung der Weltbank beim Kapazitätsaufbau stieß auf „erhebliche Schwierigkeiten im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung – vor allem weil man sich im Land nur beschränkt mit der Notwendigkeit einer Änderung identifizierte“.<sup>6</sup> In Ghana waren solche Anstrengungen in der Tat zum Scheitern verurteilt, da die Regierung andere Ziele als die Bank verfolgte.

Geber und Gläubiger leisten in zunehmendem Maße Budgethilfe da sie ihre Ressourcen zur Stützung nationaler und subnationaler Haushalte bündeln. 2004 stellt eine Untersuchung von USAID fest, dass der Budgethilfe-Prozess in Tansania den Rückzug vieler Parlamentsmitglieder auslöste.<sup>7</sup> Wenn Geber ihre Mittel bündeln, sieht sich eine Regierung zwar nicht mehr mit widersprüchlichen Forderungen einer Vielzahl von Gebern konfrontiert, aber gleichzeitig wird ein politisches Kartell geschaffen.

### Hoheitsaufgaben für Investoren

Die Reform der Investitionsregime ist einer der zentralen Punkte in der Unternehmensstrategie der Weltbank. Dies hat auch Auswirkungen auf andere Aktivitäten wie die Dezentralisierung durch Strukturanpassung, Reform des öffentlichen Sektors<sup>8</sup> und sektorweite Reformprogramme – zum Beispiel Gesundheitsversorgung, Bildung – sowie die Projektfinanzierung. Geber und Gläubiger finanzieren Privatisierung, Haushaltsinsparungen und wirtschaftliche Liberalisierungsprogramme, die den Dezentralisierungsprozess begleiten. Im Folgenden werden die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die Kommunen dargestellt.

#### 1. Dezentralisierung und Privatisierung:

In der Regel geht die politische Dezentralisierung der finanziellen Dezentralisierung voraus, so dass kommunale Verwaltungen „nicht finanzierte Aufgaben“ übernehmen – also ein Mandat zur Erbringung bestimmter Dienstleistungen ohne die dafür erforderlichen Ressourcen erteilt bekommen. Besonders problematisch wird dies, weil den Kommunen der Zugang zu Kapitalmärkten fehlen kann und sie deshalb sehr stark von

### Dezentralisierung und Dienstleistungen in Sri Lanka

Die Weltbank-Länderstrategie (*country assistance strategy*) 2003 bis 2006 für Sri Lanka legte fest, dass die Regierung Zugang zu umfangreicherer Finanzierung erhalten sollte, wenn der Anteil der an die lokale Ebene weitergereichten Mittel steigt. Einerseits macht es Sinn, dass Dezentralisierung mit entsprechend steigenden Finanzmitteln einher gehen muss. Andererseits wird suggeriert, dass die Wirksamkeit der Dezentralisierung vor allem durch einen solchen Transfer zu messen sei: ein klassischer Fall der Verwendung eines einfachen Faktors (Geld) zur Messung eines komplexen Ergebnisses (gute lokale Verwaltungsstrukturen). Da mehr Mittel der Weltbank in Aussicht stehen, wenn die Transfers schneller getätigt werden, gibt es einen Anreiz für die Regierung, beträchtliche Einnahmen weiterzureichen, bevor überhaupt die entsprechenden Mechanismen aufgebaut wurden, die eine transparente und verantwortungsvolle Regierungsführung auf lokaler Ebene sicherstellen.

lokal erhobenen Abgaben und Dienstleistungsgebühren abhängig sind. Manchmal legt die Weltbank ganze kommunale Verwaltungen durch die Förderung verfrühter Dezentralisierung lahm, wenn sie den Kommunen zusätzliche Ressourcen und Zuständigkeiten zukommen lässt, ohne dass diese schon bereit sind, sie zu nutzen.

**2. Subventionen:** Im weiteren Verlauf der Privatisierung wird von Kommunen häufig die Bereitstellung von Subventionen für Unternehmen gefordert. Einige Maßnahmen sehen „leistungsbasierte“ Subventionen für Betriebe vor. Diese werden fällig, sobald die Erbringung von Dienstleistungen (etwa Gesundheitsversorgung, Bildung, Wasser) für ärmere Bevölkerungsgruppen überprüft wurde. Solche Programme verursachen jedoch beträchtliche Transaktionskosten und Einschränkungen – vor allem in einkommensschwachen Ländern und solchen mit schwach entwickelten Verwaltungsstrukturen. Geber und Gläubiger fördern die Subventionierung von Unternehmen, da eine Quersubventionierung (Telekommunikation und Wasser) zwischen verschiedenen Sektoren oder zwischen reichen und armen Gebührenzahlern den Handelsvorschriften widerspricht.<sup>9</sup>

### Unternehmerische Risiken sozialisieren

**3. Bürgschaften:** Investoren erwarten in der Regel kommunale Bürgschaften – vor allem bei Infrastrukturprojekten. Dadurch

werden den Steuerzahlern Preis-, Nachfrage- und Währungsrisiken aufgebürdet. Die Statuten der Weltbank schreiben eine Gegenbürgschaft der Zentralregierung vor, wenn die Bank eine Bürgschaft für eine subnationale Regierung übernimmt. Im Juli 2006 haben die Weltbank und andere Geber und Gläubiger jedoch eine neue Subnationale Entwicklungsfazilität (*Subnational Development Facility*) aufgelegt, die den Kommunen Bürgschaften ohne Absicherung durch die Zentralregierung in Aussicht stellt. Wenn private, durch Bürgschaft abgesicherte Unternehmen Konkurs machen, bleibt die Kommune wahrscheinlich auf großen, schuldengleichen Verpflichtungen sitzen, die sie mangels entsprechender Mechanismen weder umschulden noch abschreiben kann. Gläubiger könnten sogar die Überweisungen der Zentralregierung an

6 Weltbank, Projektevaluierungsabteilung (*Operations Evaluation Dep.*, OED), „*Capacity-Building in Africa*“, 2005, S. 29. (Zitat ist Teil der Übersetzung)

7 Frantz, B., 2004: „*General Budget Support in Tanzania: A Snapshot of Its Effectiveness*“. USAID, 3. April. S. 7

8 Im Haushaltsjahr 2005 enthielt fast die Hälfte der neuen Projekte der Weltbank mindestens ein Element, das mit Regierungsführung und Reform des öffentlichen Sektors zu tun hatte.

9 Außerdem verbietet es das „Diskriminierungsverbot“ in den Handelsvorschriften einer Regierung, ausländische Betriebe, die „vergleichbare“ Leistungen erbringen, zu benachteiligen. Solche Regelungen könnten ggf. eine Regierung zwingen, bei Subventionierung von Gesundheits- oder Wasserversorgungsbetrieben des eigenen Landes auch „vergleichbare“ ausländische Unternehmen zu subventionieren (GATS Artikel III, § 17).

die Kommune abfangen und diese verarmen lassen.

**4. Infrastrukturausgaben:** Gegenwärtig fördern Geber und Gläubiger Investitionen in die Infrastruktur. Schon bald werden Infrastrukturmaßnahmen 40 Prozent des Kreditbestandes der Weltbank ausmachen. Der IWF setzte seine Inflationsvorgaben herauf, damit mehr Geld in Infrastrukturmaßnahmen fließen kann. Von den Kommunen werden für ihre Verhältnisse relativ hohe Investitionen und Bürgschaften für Infrastrukturmaßnahmen gefordert. Nach Schätzungen der Weltbank sollen Regierungen und öffentliche Versorgungsbetriebe in den 90er Jahren tatsächlich 70 Prozent der Infrastruktur durch Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Trägern (PPP) finanziert haben, 22 Prozent kamen aus Hilfszahlungen und acht Prozent aus der Privatwirtschaft. Der Weltbankexperte Antonio Estache veröffentlichte eine Untersuchung über PPP für Infrastruktur im Zeitraum 1994 – 2004, die zu dem Schluss kam, dass Effizienzsteigerungen häufig zu Lasten armer Menschen und armer Gebiete gingen.<sup>10</sup> Die Risiken erhöhten sich für die Staatshaushalte, da Regierungen den Investoren häufig kostenintensive Bürgschaften und Finanzhilfen zur Verfügung stellten, die die Rentabilität gewährleisteten, die Kapitalkosten reduzierten und das finanzielle Risiko der Regierung erheblich erhöhten. Auch die Korruption nahm zu.

Zur besseren Versorgung mit Infrastruktur und Sozialleistungen engagieren sich Geber und Gläubiger auch stärker in sogenannten kommunal orientierten Entwicklungs- (CDD) und Sozialfonds, zur Finanzierung kommunaler Gruppen, zivilgesellschaftlicher Organisationen und Kommunalverwaltungen. Kredite der Weltbank zur Unterstützung von CDD-Ansätzen stiegen von 250 Mio. US-Dollar 1996 auf annähernd zwei Milliarden US-Dollar jährlicher Investitionen (oder zehn Prozent des Kreditbestandes der Bank) in 2004. Sozialfonds wurden in ca. 60 Ländern mit insgesamt fast vier Mrd. US-Dollar aus unterschied-

lichen Quellen<sup>11</sup> von der Weltbank unterstützt. Die Evaluierungsexperten der Weltbank stellten dazu fest:

„Die Erfahrungen im Bereich kommunaler Entwicklung zeigen, dass trotz hochentwickelter Mechanismen zur Festlegung der Zielvorgaben die ärmsten und am wenigsten geschützten Menschen anscheinend im allgemeinen nicht erreicht wurden, während die Bessergestellten in der Kommune in größerem Umfang von den Leistungen profitiert haben (...) Dort, wo ein beträchtlicher Teil der öffentlichen Ausgaben über Sozialfonds finanziert wurde – zum Beispiel in Bolivien, Honduras und Nicaragua – haben sie die Wirksamkeit der Ressourcenverteilung eingeschränkt und sich negativ auf sektorspezifische und budgetäre Planungsverfahren ausgewirkt. Und dort, wo kommunale Entwicklungsprojekte durch den Aufbau von Parallelstrukturen zur Beteiligung der Bürger und nicht durch Arbeitskontakte zu kommunalen Verwaltungen umgesetzt wurden, haben sie kommunale Kapazitäten und den Dezentralisierungsprozess eher geschwächt.“<sup>12</sup>

Drei von vier der CDD-Projektbausteinen, die mit Wasser zu tun haben, waren wirkungslos.<sup>13</sup> An der Evaluierung solcher Weltbank-Projekte beteiligte externe Evaluierungsexperten schlugen die Einstellung der Finanzhilfen der Weltbank für CDD- und Sozialfonds-Aktivitäten vor, solange keine besseren Ergebnisse zu erwarten seien.<sup>14</sup>

## Budgets als Hypothek auf die Zukunft

**1. Die Kommunen abtrennen:** Seit 2002 ist die Investitionsreform in den Mittelpunkt der Unternehmensstrategie der Weltbank gerückt. Dezentralisierung kann die von Investoren so geschätzte makroökonomische Stabilität gefährden. Zur Beschränkung der Nachfrage, Wiederherstellung des makroökonomischen Gleichgewichts und Aufbau kreditwürdiger Behörden unterhalb der nationalen Ebene fördern Geber und Gläubiger unterschiedliche politische Maßnahmen:

- Transferleistungen der Zentralregierungen an Regierungen der Länder und Kommunen (subnationale Regierungen) zu begrenzen;
- Gläubigern die Möglichkeit zu eröffnen, Überweisungen der Zentralregierung an Kommunen „abzufangen“, um schuldenähnliche Verpflichtungen einzuziehen;
- Kommunen eine strenge Deckelung des Haushalts abzuverlangen, damit Zentralregierungen sie nicht „freikaufen“ müssen.

So sickerte vor den Wahlen 2002 in Brasilien durch, dass der IWF und das brasilianische Finanzministerium Vereinbarungen getroffen hatten, die vorsahen, den Lastenausgleich mit Ländern und Gemeinden zu verringern, Einnahmen nicht mehr zweckgebunden weiterzugeben. Darin eingeschlossen war ein Versprechen der neuen Regierung von Präsident Lula Da Silva, dem Druck zur Wiederaufnahme von Umschuldungsvereinbarungen zwischen Bundes- und subnationalen Regierungen nicht nachzugeben.<sup>15</sup> Diese Absprache, die unter Umgehung demokratischer Debatte und Entscheidung durch den brasilianischen Kongress und die Bevölkerung getroffen wurde, setzte die Verwaltungen der Länder und Kommunen unter erheblichen finanziellen Druck.

10 Estache, A., 2004: „PPI partnerships vs. PPI divorces in LDCs“. Weltbank und ECARES (Freie Universität Brüssel),

11 Konzeptentwurfsnotiz, Internationale Konferenz über Lokale Entwicklung, Washington D.C., 16.-18. Juni 2004.

12 Weltbank, Unabhängige Evaluierungsgruppe, Entwurf des Jährlichen Prüfberichts (*Annual Review of Development Effectiveness*, ARDE), 2004.

13 Weltbank, Evaluierungsabteilung (OED). „Efficient, Sustainable Service for All? Ein Prüfbericht zur Hilfe der Weltbank im Bereich Wasser- und sanitäre Versorgung“, Bericht Nr. 26433, 1. September 2003.

14 S. Bemerkungen von Robert Chambers und Norman Uphoff in Anhang R der Weltbank-Evaluierung von „The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and -Driven Development“, Oktober 2005.

15 IWF, Brasilien – „Request for Stand-by Arrangement“, 30. August 2002, S. 23 sowie „First Review Under the Stand-by Arrangement and Request for Modification of Performance Criterion“, 4. Dezember 2002.

## Der Fall Bolivien

2002 wurde die Regierung Boliviens für Kredite der Weltbank aufgefordert, erstens ein Rechtsgutachten vorzulegen, das das „Abfangen“ von Zahlungen als Sicherheit für kommunale Kredittransaktionen mit Kreditnehmern jeglicher Art als rechtmäßig billige, zweitens eine umfangreiche Reform des öffentlichen Beschaffungswesens durchzuführen und drittens den Kommunen die Verabschiedung bestimmter Gesetze abzuverlangen, die deren finanzielle Zuständigkeit regeln und eine strikte Deckelung ihrer Haushalte gewährleisten sollten, damit die Zentralregierung keine finanziellen Rettungsaktionen unternehmen muss.<sup>i</sup> Damit sollte die Kreditaufnahme für kommunale Investitionsprogramme auf den internationalen Kapitalmärkten für die Kommunen einfacher werden. Sieben Kommunen verabschiedeten entsprechende Gesetze und übernahmen die Vorgaben des IWF, der von einem vierprozentigen Wachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP) für 2001 ausging. Die tatsächliche Wachstumsrate belief sich aber nur auf 1,2 Prozent und in allen Bereichen außer bei der Erdgasförderung ging die Produktion zurück. 2001 schrumpften die Einnahmen der Zentralregierung drastisch um 26 Prozent und die allgemeinen Transferleistungen der Zentralregierung an die Kommunen lagen elf Prozent unter dem geplanten Niveau. Doch den Kommunen, die ihre finanzielle Zuständigkeit per Gesetz geregelt hatten, waren die Hände gebunden: Statt Kredite aufzunehmen, führten sie neue Steuern und Benutzergebühren ein und nahmen Einschnitte bei den kommunalen Programmen und Dienstleistungen vor.

<sup>i</sup> „Programmatischer Strukturanpassungskredit für Dezentralisierung“ der Weltbank, Mai 2001 und entsprechendes Dokument zur Auflage der Tranche für den oben genannten Strukturanpassungskredit, Juli 2002.

## 2. Budgets und staatliches Beschaffungswesen:

Über die Budgethilfe können Geber und Gläubiger Regierungen zur Liberalisierung des staatlichen Beschaffungswesens auf zentraler und subnationaler Ebene drängen. Zu allen Zeiten haben Regierungen staatliche Beschaffungsmaßnahmen zur Unterstützung nationaler oder lokaler Produktions-, Beschäftigungs- und Dienstleistungssektoren genutzt. Bei Liberalisierung des staatlichen Beschaffungswesens müssen lokale Anbieter und Arbeitnehmer aber mit globalen Anbietern um Regierungsaufträge konkurrieren. Die Liberalisierung des staatlichen Beschaffungswesens führt unweigerlich zur Privatisierung von Dienstleistungen.

In Ghana war die Liberalisierung staatlicher Beschaffung verbindlich zur Voraussetzung für einen Kredit der Weltbank gemacht worden.<sup>16</sup> Die Kreditbedingungen waren so einschneidend in ihren Wirkungen, dass sich ein Vorstandsmitglied der Weltbank besorgte, ob nicht der erhebliche Druck, der von der Weltbank ausgeübt wurde, Ghana zu einer Liberalisierung weit über das von

der Welthandelsorganisation (WTO) geforderte Maß hinaus zwingen würde. 2005 stellten Evaluierungsexperten der Weltbank fest, dass die IDA „erheblichen Druck“ auf die Regierung von Malawi zugunsten einer Liberalisierung des Beschaffungswesens ausgeübt habe und dass die Bank nicht auf Besorgnisse der Regierung über die geplanten Reformen im öffentlichen Beschaffungswesen eingegangen sei, die dann schließlich brutal durchgezogen wurden.<sup>17</sup>

## Die Makroebene

**1. Handelsliberalisierung:** Eine Liberalisierung des Handels führt *per definitionem* zu geringeren Steuereinnahmen aus dem Handel und setzt damit Zentralregierungen unter erheblichen finanziellen Druck, die dann ihrerseits einen größeren Teil der Lasten auf die Kommunen abzuwälzen versuchen.

Im subsaharischen Afrika machte die Besteuerung des Handels zwischen einem Viertel und einem Drittel der gesamten Steuereinnahmen aus. Über Verbrauchs-

steuern (etwa die Mehrwertsteuer) wird versucht, diese Einnahmeverluste auszugleichen. Die Mehrwertsteuer ist eine regressiv-form der Besteuerung: Sie trifft einkommensschwache Gruppen am härtesten. In der Regel gelingt es den einkommensschwachen Ländern nicht, geringere Steuereinnahmen aus dem Handel durch andere Quellen zu kompensieren. „Bei der Untersuchung einer repräsentativen Gruppe von 125 Ländern über einen Zeitraum von 20 Jahren stellen Baunggaard und Keen (2005) fest, dass einkommensschwache Länder normalerweise auch auf längere Sicht höchstens 30 Prozent der Einnahmenverluste aus dem Handel anderweitig wieder hereinholen können.“<sup>18</sup>

Eine neuere Untersuchung der UN-Handels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) prognostiziert, dass sich die Einnahmeverluste der Entwicklungsländer aus Handelszöllen infolge der Doha-Runde der WTO sich auf 32 bis 63 Mrd. US-Dollar jährlich addieren könnten. Die fehlenden Einnahmen der Regierungen – die Grundlage für das Gesundheits-, Bildungs-, Wasserversorgungssystem und Wasserent-sorgungssystem der Entwicklungsländer – entsprechen dem Zwei- bis Vierfachen der von der Weltbank eingeplanten Hilfsleistungen von 16 Mrd. US-Dollar. Zwar können viele Parlamente Entscheidungen zur Reduzierung der Zölle nur in einem geringen Maß beeinflussen, aber sie stehen vor einer möglicherweise katastrophalen budgetären Situation, sobald solche einschneidenden Maßnahmen umgesetzt werden.

## 2. Handels- und Investitionsabkommen:

Die WTO, einschließlich des Allgemeinen Dienstleistungsabkommens (GATS), nahm 1994 die Arbeit auf. Die Regeln des GATS finden in etwa 160 Sektoren Anwendung.

<sup>16</sup> Weltbank, Unterstützungskredit zur Armutsmin-derung (*Poverty Reduction Support Credit*, PRSC), Juli 2003.

<sup>17</sup> Weltbank, Evaluierungsabteilg. (OED), *Capacity-Building in Africa*, Fallstudie Malawi, 2005.

<sup>18</sup> IWF „*Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform*“, 15. Februar 2005, S. 19. (Zitat ist Teil der Übersetzung).



Wenn Zentralregierungen im Rahmen des GATS Verpflichtungen eingehen und andere Handels- und Investitionsabkommen aushandeln, verpflichten sie auch die Kommunen zur Einhaltung dieser Handelsvorschriften. Diese Handelsvorschriften gelten für rechtliche und ordnungspolitische Aktivitäten „regionaler oder lokaler Gebietskörperschaften“ und „nicht-staatlicher Einrichtungen in der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben“ und werden in allen staatlichen Zuständigkeitsbereichen entsprechend umgesetzt. Diese Vorschriften beschneiden den Spielraum für finanzielle und politikgestaltende Aktivitäten der lokalen Ebene. Bei einem Konflikt zwischen Menschenrechtsnormen und Handelsvorschriften einer Regierung würde der Fall nicht vor einem einzelstaatlichen Gericht, sondern vielmehr vor einem geheimen, internationalen Han-

deltribunal unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt.

Ein UN-Bericht über „Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte: Liberalisierung des Handels von Dienstleistungen und Menschenrechte“<sup>19</sup> lieferte detaillierte Beweise dafür, dass steigende ausländische Privatinvestitionen zwar die nationale Infrastruktur verbessern, neue Technologie zugänglich machen und Arbeitsplätze schaffen, aber auch folgende Auswirkungen haben können:

- die Einführung einer Zweiklassen-Versorgung, bei der sich ein Privatunternehmen auf die Gesunden und Wohlhabenden konzentriert und sich ein unterfinanzierter öffentlicher Sektor um die Armen und Kranken kümmert;

- Abwanderung qualifizierter Arbeitnehmer (*brain drain*);
- eine Überbetonung kommerzieller Zielsetzungen zu Lasten sozialer Vorgaben und
- einen zunehmend größeren und mächtigeren Privatsektor, der die Rolle der Regierung als wichtigsten Garanten der Menschenrechte gefährden kann, indem er Regulierungssysteme durch politischen Druck aushöhlt oder Regulierungsstellen auf seine Seite zieht.

Nancy Alexander ist Leiterin des „Citizens’ Network on Essential Services“.

<sup>19</sup> Bericht des Hohen Kommissars, 15. Juni 2002.

Trends bei der Vergabe offizieller Entwicklungshilfe in Prozent des Bruttonationaleinkommen (ODA-Quote) <sup>A</sup>										
	Durchschnitt der Jahre 1986-1987	Durchschnitt der Jahre 1991-1992 <sup>B</sup>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 Schätzung
Australien	0,40	0,37	0,27	0,26	0,27	0,25	0,26	0,25	0,25	0,25
Belgien	0,48	0,40	0,35	0,30	0,36	0,37	0,43	0,60	0,41	0,53
Dänemark	0,88	0,99	0,99	1,01	1,06	1,03	0,96	0,84	0,84	0,81
Deutschland	0,41	0,38	0,26	0,26	0,27	0,27	0,27	0,28	0,28	0,35
Finnland	0,48	0,72	0,31	0,33	0,31	0,32	0,35	0,35	0,35	0,47
Frankreich	0,58	0,62	0,40	0,39	0,32	0,32	0,38	0,41	0,42	0,47
Griechenland			0,15	0,15	0,20	0,17	0,21	0,21	0,23	0,24
Großbritannien u.N.	0,29	0,32	0,27	0,24	0,32	0,32	0,31	0,34	0,36	0,48
Irland	0,23	0,18	0,30	0,31	0,29	0,33	0,40	0,39	0,39	0,41
Italien	0,37	0,32	0,20	0,15	0,13	0,15	0,20	0,17	0,15	0,29
Japan	0,30	0,31	0,27	0,27	0,28	0,23	0,23	0,20	0,19	0,28
Kanada	0,48	0,46	0,30	0,28	0,25	0,22	0,28	0,24	0,26	0,34
Luxemburg	0,17	0,29	0,65	0,66	0,71	0,76	0,77	0,81	0,85	0,87
Neuseeland	0,28	0,25	0,27	0,27	0,25	0,25	0,22	0,23	0,23	0,27
Niederlande	0,99	0,87	0,80	0,79	0,84	0,82	0,81	0,80	0,74	0,82
Norwegen	1,13	1,15	0,89	0,88	0,76	0,80	0,89	0,92	0,87	0,93
Österreich	0,19	0,14	0,22	0,24	0,23	0,29	0,26	0,20	0,24	0,52
Portugal	0,10	0,32	0,24	0,26	0,26	0,25	0,27	0,22	0,63	0,21
Schweden	0,87	0,96	0,72	0,70	0,80	0,77	0,83	0,79	0,77	0,92
Schweiz	0,30	0,41	0,32	0,35	0,34	0,34	0,32	0,39	0,37	0,44
Spanien	0,08	0,26	0,24	0,23	0,22	0,30	0,26	0,23	0,26	0,29
USA	0,21	0,20	0,10	0,10	0,10	0,11	0,13	0,15	0,16	0,22

A: Nettouwendungen zu derzeitigen Preisen und Wechselkursen der Mitgliedsländer des *Development Assistance Committees* (DAC) der OECD für Entwicklungsländer und multilaterale Organisationen.  
 B: Einschließlich Schuldenerlass in den Jahren 1991 und 1992.

Quelle: OECD, *Website Database* 2006; <http://www.oecd.org>.

# Perspektivwechsel in der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung<sup>1</sup>

VON JENS MARTENS

**Über Jahrzehnte war die Entwicklungszusammenarbeit von der Vorstellung geprägt, den Ländern des Südens müsse mit Geld aus dem reichen Norden in ihrer Entwicklung geholfen werden. Symbol dieser häufig als „Partnerschaft“ verbrämten aber nicht selten paternalistischen Geber-Nehmer-Beziehungen ist das 0,7-Prozentziel, das 2005 den 35. Jahrestag seiner Nichterfüllung erlebte. Der Blick auf die „Hilfe“ reicht aber nicht aus. Ein Perspektivwechsel ist notwendig um festzustellen, was die Länder des Südens daran hindert, Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung aus eigener Kraft zu finanzieren – und was dagegen getan werden kann .**

In den Ländern des Südens stehen bisher der Mobilisierung heimischer Ressourcen und der verstärkten Nutzung der Fiskalpolitik für Zwecke der Armutsbekämpfung und der innergesellschaftlichen Umverteilung eine Vielzahl hausgemachter und externer Hindernisse im Wege. Langfristig können die Länder des Südens ihre Abhängigkeit von den reichen Gebern nur überwinden, wenn ihre Regierungen Staatseinnahmen im eigenen Land mobilisieren können, die groß genug sind, um öffentliche Güter und Dienstleistungen in ausreichendem Umfang bereitzustellen. Grundvoraussetzungen dafür sind unter anderem ein effektives Steuersystem, mit dem die Regierungen die notwendigen Staatseinnahmen erzielen können, sowie transparente und demokratisch bestimmte Haushalte, die sich auf die Finanzierung zentraler Entwicklungsaufgaben konzentrieren. Dazu zählen nicht zuletzt die Ausgaben zur Verwirklichung der so genannten Millennium-Entwicklungsziele (MDGs), insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Ernährung, Wasserversorgung und soziale Sicherung.

## Steuerflucht und Steuervermeidung kosten Milliarden

Den Ländern des Südens entgehen Jahr für Jahr öffentliche Einnahmen in Milliardenhöhe. Die Gründe dafür sind vielfältig. Wie hoch die Kosten von Steuerflucht, Steuervermeidung und ineffizienten Finanzbehörden sind, kann nur geschätzt werden, denn offizielle Statistiken gibt es darüber nicht. Die unten aufgeführten Zahlen sollen daher lediglich die Dimension des Problems deutlich machen:

- Den Regierungen entgehen Einnahmen in erheblichem Umfang auf Grund von in-

effektiven Steuersystemen, die Landbesitzer, ausländische Konzerne und reiche Individuen häufig verschonen. Hinzu kommt oft eine schwache und korruptionsanfällige Finanzverwaltung, die nicht in der Lage ist, die fälligen Steuern tatsächlich einzutreiben. Durch Steueranreize und häufig praktizierte Steuerbefreiungen für ausländische Investoren verzichten die Entwicklungsländer auf Steuereinnahmen, ohne dass der langfristige entwicklungspolitische Nutzen der Investitionen gesichert ist. So führt der Konkurrenzkampf der weltweit über 3000 Sonderwirtschaftszonen um ausländische Investitionen zu einem globalen Steuerwettbewerb nach unten, von dem Transnationale Unternehmen profitieren, bei dem die einheimische Bevölkerung aber oft leer ausgeht. Wenn die Länder mit niedrigem Einkommen den Anteil der Staatseinnahmen am BIP (2003: 12,0 Prozent) auf das durchschnittliche Niveau der reichen Länder anheben würden (2003: 25,7 Prozent), hätten ihre Regierungen rund 140 Milliarden US-Dollar pro Jahr mehr in ihren Haushaltskassen.<sup>2</sup>

- Die Globalisierung der Unternehmensaktivitäten erlaubt es gerade transnational agierenden Unternehmen, über interne Verrechnungspreise (*Transfer Pricing*) Gewinne in den Ländern entstehen zu lassen, in denen es steuerlich für sie am profitabelsten ist. Während Märkte, Produktion und Kapitalbewegungen immer weiter globalisiert werden, verharrt die Steuerpolitik in ihren nationalen Grenzen. Diese Praxis, sowie falsch deklarierte Import- und Exportpreise führten allein in den USA in einem Jahr zu Steuerausfällen in Höhe von 53 Mrd. US-Dollar.

- Durch die Kapitalflucht in Steueroasen entgehen den Regierungen weltweit Ein-

nahmen aus Einkommens- und Kapitalertragssteuer in der Größenordnung von 255 Mrd. US-Dollar. Davon entfallen vermutlich etwa 20 Prozent, also rund 50 Mrd. US-Dollar, auf die Länder des Südens.

- Schließlich verschärft der Druck zur Handelsliberalisierung und zum Abbau von Zollschränken in manchen Ländern des Südens die Einnahmensituation. Denn für einige Länder, vor allem in Afrika, sind die Zolleinnahmen ein wesentlicher Bestandteil ihrer Staatseinnahmen. Fallen die Zölle ersatzlos weg, entsteht ein zusätzliches Loch in der Staatskasse.

Erschwert wird die Mobilisierung staatlicher Einnahmen in vielen Entwicklungsländern durch das rapide Anwachsen der informellen Wirtschaft beziehungsweise der Schattenwirtschaft. Gemeint sind damit alle ökonomischen Aktivitäten in einer Gesellschaft, die sich außerhalb staatlicher Regulierung und Kontrolle und damit auch außerhalb staatlicher Besteuerung, vollziehen. Dies sind vor allem

- informelle wirtschaftliche Tätigkeiten in Haushalten und Kleinstbetrieben, die überwiegend der Selbstversorgung dienen.
- Kriminelle Aktivitäten wie zum Beispiel Drogenhandel, Bestechung oder Kinderprostitution.
- Schwarzarbeit und vergleichbare Aktivitäten, die gegenüber Behörden vor allem aus steuerlichen und arbeitsschutzrechtlichen Gründen verheimlicht werden.

Die Internationale Arbeitsorganisation schätzt den Anteil der Menschen, die in der

<sup>1</sup> Bei diesem Text handelt es sich um die zusammenfassenden Schlussfolgerungen einer Studie, die von DGB-Bildungswerk, Global Policy Forum und terre des hommes im August 2006 veröffentlicht wurde. Sie enthält Quellenhinweise für die zitierten Zahlen und ein ausführlicheres Literaturverzeichnis. Vgl. Jens Martens, 2006: Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer. Bonn/Düsseldorf/Osnabrück. Die Studie ist im Internet verfügbar unter <http://www.globalpolicy.org/eu/de/publ.htm>.

<sup>2</sup> In den ärmsten Ländern, in denen die Mehrheit der Bevölkerung am Rande des Existenzminimums lebt, ist eine Erhöhung des Anteils der Steuereinnahmen am BIP auf das Niveau der Industrieländer allerdings kaum möglich.

### Publish What You Pay

Im Dezember 1999 veröffentlichte Global Witness mit dem Bericht „*A Crude Awakening*“, (zu deutsch etwa: „Ein raues Erwachen“) eine Darstellung der offensichtlichen Komplizenschaft der Erdölunternehmen und Banken bei der Plünderung des Staatsvermögens während des 40 Jahre andauernden Bürgerkriegs in Angola. Es konnte nachgewiesen werden, dass die Weigerung der Konzerne und der Regierung, Informationen über die Zahlungen der internationalen Erdölkonzerne zu veröffentlichen, Misswirtschaft und Unterschlagung von Erdöleinnahmen durch die Eliten im Land noch verstärkten.

Der Bericht schloss mit einem öffentlichen Aufruf an die in Angola arbeitenden Erdölkonzerne, zu „veröffentlichen, was sie zahlen“ („*publish what you pay*“). Es wurde außerdem deutlich, dass es auch in anderen rohstoffreichen Ländern an Transparenz mangelte. Daher entschied sich Global Witness, gemeinsam mit anderen Organisationen wie dem Open Society Institute, Oxfam GB, *Save the Children* GB und Transparency International GB, eine weltweite Kampagne ins Leben zu rufen, die für eine verpflichtende Offenlegung aller Zahlungen der Erdöl-, Erdgas und Bergbauunternehmen an die jeweiligen Regierungen eintritt.

Die **Publish What You Pay**-Kampagne wurde im Juni 2002 von George Soros, dem Präsidenten des *Open Society Institutes*, der Öffentlichkeit vorgestellt. Der kleinen Koalition traten bald weitere NRO bei, so zum Beispiel *Catholic Relief Services*, Human Rights Watch, Pax Christi NL und *Secours Catholique/CARITAS* France, ebenso wie eine wachsende Anzahl von Gruppen aus Entwicklungsländern. Die Koalition ist seit dem Beginn der Kampagne erheblich gewachsen. Heute arbeiten in ihr rund 300 Gruppen und NRO aus 55 Ländern zusammen. Inhaltliche Grundlage ist der gemeinsame Aufruf „Publish What You Pay“.

Ein großer Anteil der Energie der NRO geht in die Zusammenarbeit mit der *Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI; zu deutsch etwa „Transparenzinitiative im Bergbau sowie in der Öl- und Gasförderung“). EITI wurde 2002 von Premierminister Blair auf dem Johannesburg Gipfel ins Leben gerufen. Die Initiative will auf freiwilliger Basis Rohstoffländer sowie Erdöl- und Bergbauunternehmen zur Offenlegung der Zahlungsströme veranlassen. Bisher sind mehrere Länder als Pilotländer (darunter Nigeria, Ghana, Aserbaidschan) dabei, die rechtlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen, wie zum Beispiel die gesetzliche Aufhebung der Geheimhaltungsklausel in den Verträgen und die Einrichtung von Multi-stakeholderforen, zu schaffen. Den NRO kommt in diesen Prozessen eine wichtige Überprüfungsfunktion zu, die aber auch gleichzeitig viele Kräfte der Kampagne binden.

Weitere zentrale Punkte der Lobbyarbeit der Kampagne sind die Forderungen, Transparenz zu einer Konditionalität bei der Vergabe von Krediten der Privatbanken und der öffentlichen Exportkreditagenturen zu machen und internationale verbindliche *Accounting Standards* für den Erdöl- und Bergbausektor zu verankern.

Weitere Informationen: <http://www.publishwhatyoupay.org>

rung weder möglich noch erwünscht (bei kriminellen Aktivitäten), zum Teil liegt das Einkommen aus der informellen Beschäftigung unterhalb der Steuerbemessungsgrenzen. In vielen Ländern sehen die Menschen die Informalität zudem als einzige Möglichkeit an, staatlicher Willkür und Korruption zu entgehen. Eine Integration ihrer Tätigkeiten in die formelle Wirtschaft müsste deswegen mit dem Aufbau einer vertrauenswürdigen und funktionsfähigen Finanzverwaltung einhergehen und dem Abbau von Korruption und Willkür. Doch würden die Steuereinnahmen der Entwicklungsländer um bis zu 285 Mrd. US-Dollar pro Jahr höher ausfallen, wenn die Schattenwirtschaft vollständig in die formelle Wirtschaft integriert und entsprechend besteuert würde.

Im Kontrast zu diesen Zahlen stehen die Kosten für die Beseitigung der extremsten Formen der Armut und die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele. Das Millenniumprojekt der Vereinten Nationen hat dazu folgende Schätzungen vorgelegt:<sup>3</sup>

Allein in den Ländern mit niedrigem Einkommen betragen die Kosten für die Verwirklichung der MDGs im Jahr 2006 rund 253 Mrd. US-Dollar. Sie steigen bis zum Jahr 2015 auf 529 Mrd. US-Dollar. Davon sollen 180 Mrd. im Jahr 2006 in den Ländern selbst mobilisiert werden. Im Jahr 2015 werden es 394 Mrd. US-Dollar sein. Im Jahr 2002 gaben diese Länder 137 Mrd. US-Dollar für die Verwirklichung der MDGs aus. Das heißt, 2006 müssen dort 43 Mrd. US-Dollar an Mehreinnahmen für die MDGs mobilisiert werden, bis zum Jahr 2015 steigt der zusätzliche Finanzbedarf auf 257 Mrd. US-Dollar. Das Millenniumprojekt schätzt, dass die verbleibende Finanzierungslücke in Höhe von 73 Mrd. US-Dollar (2006) bzw. 135 Mrd. US-Dollar (2015) durch die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe an diese Länder geschlossen werden muss.

Für die Verwirklichung der MDGs ist also beides notwendig: Eine substantielle Er-

3 Vgl. *UN Millennium Project*, Tabellen 17.2 und 17.3.

informellen Wirtschaft beschäftigt sind, in machen Ländern auf weit über 50 Prozent. Besonders groß ist der Anteil zum Beispiel in Nepal (73,3%), Mali (71,0%), Tansania (67%), Indien (55,7%) und Peru (53,8%). Der Anteil der Frauen ist in der Regel überproportional hoch.

Es wäre ein Missverständnis, die informelle Wirtschaft insgesamt zu kriminalisieren und mit Steuerhinterziehung gleichzusetzen. Ebenso falsch wäre es, anzunehmen, eine Formalisierung der Schattenwirtschaft würde proportional die Steuereinnahmen erhöhen. Denn zum Teil ist eine Formalisie-

höhung der Entwicklungshilfe und erhebliche Steuermehreinnahmen in den Ländern des Südens. Mit anderen Worten: Nur wenn die Steuerschlupflöcher gestopft und die Kosten von Steuerflucht und Steuervermeidung in den Ländern des Südens drastisch reduziert werden, können die MDGs noch verwirklicht werden.

### Umverteilung in den Budgets brächte Milliarden für die Armutsbekämpfung

Viele Regierungen des Südens geben erhebliche Teile der öffentlichen Haushalte allerdings nicht für Maßnahmen aus, die der Armutsbekämpfung und der Verwirklichung der MDGs dienen. Statt dessen fließen die ohnehin meist spärlichen Staatseinnahmen in den Schuldendienst, in zum Teil entwicklungspolitisch unsinnige und ökologisch schädliche Subventionen und in die Militäretats. Zum Teil geschieht dies auf Druck von außen, seien es ausländische Gläubiger (einschließlich IWF und Weltbank) oder feindliche Nachbarstaaten. Zum Teil liegt die Verantwortung für die Fehlallokation der Mittel bei den Regierungen der betroffenen Länder selbst.

- Allein für die Bedienung der Schulden bei ausländischen Gläubigern im Jahr 2004 gaben die Regierungen Afrikas, Asiens, Lateinamerikas und der GUS 333,7 Mrd. US-Dollar aus.
- Die Subventionen, die in den Nicht-OECD-Ländern in die Bereiche Landwirtschaft, Wasser, Energie, Forstwirtschaft, Fischerei und in andere umweltrelevante Sektoren fließen, werden auf 340 Mrd. US-Dollar pro Jahr geschätzt. Nicht all diese Subventionen sind schädlich. Subventionen können in Entwicklungsländern eine wichtige Rolle zum Beispiel beim Aufbau der heimischen Industrie und der Einführung umweltfreundlicher Technologien spielen. Häufig absorbieren Subventionen jedoch erhebliche Teile des Staatsbudgets, sie tragen durch falsche Konsum- und Produktionsanreize zur Schädigung der Umwelt bei, und sie haben negative Verteilungseffekte.

- Die jährlichen Rüstungsausgaben der Länder des Südens haben 2004 ein Volumen von 193 Mrd. US-Dollar erreicht.

Der Blick auf die Umverteilungspotentiale in den Staatshaushalten der Entwicklungsländer darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den Budgets der reichen Länder weit größere Möglichkeiten der Einsparung und der besseren Mittelverwendung bestehen. Dort werden etwa 725 Mrd. US-Dollar pro Jahr für Subventionen ausgegeben, die unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten problematisch sind. Die Militärausgaben der reichen Länder sind mit 842 Mrd. US-Dollar (2004) mehr als viermal so hoch, wie die entsprechenden Ausgaben aller Länder des Südens zusammengenommen. Die öffentlichen Mittel, die die Bush-Administration allein für die Kriegseinsätze im Irak und in Afghanistan pro Monat (!) ausgibt, sind mit 10 Mrd. US-Dollar höher, als die Ausgaben der Vereinten Nationen und all ihrer Entwicklungsprogramme und -fonds pro Jahr.

### Schritte zu globaler Steuergerechtigkeit und öko-sozialen Fiskalreformen

Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und internationale Expertengremien haben in den letzten Jahren umfassende Vorschläge für globale Steuergerechtigkeit und öko-soziale Fiskalreformen formuliert. Ihre Umsetzung erfordert einen Perspektivwechsel im internationalen Diskurs über Entwicklungsfinanzierung und die Verwirklichung der MDGs. Auf der Agenda stehen vor allem folgende Themen:

#### 1. Aufbau leistungsfähiger und gerechter Steuersysteme.

Grundvoraussetzung für die Stärkung der öffentlichen Einnahmen ist ein Steuersystem, das auf einer breiten Steuerbasis beruht. Die Besteuerung sollte nach der Leistungsfähigkeit erfolgen und die reichen Vermögens- und Landbesitzer stärker berücksichtigen. Anstelle des Faktors Arbeit sollten der Faktor Kapital und der Ressourcenverbrauch stärker besteuert werden. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte die Re-

formen durch Beratung und technische Hilfe aktiv unterstützen.

#### 2. Stärkung von Steuerbehörden und Finanzverwaltungen.

Ein Steuersystem ist nur so effektiv, wie der Verwaltungsapparat, der für die Steuererhebung und das Eintreiben der Steuern verantwortlich ist. In vielen Ländern muss eine leistungsfähige Finanzverwaltung erst noch aufgebaut oder zumindest substantiell gestärkt werden. Das betrifft sowohl den rechtlichen Rahmen als auch das Personal und die technische Infrastruktur. Nur so können unbesteuerte Schattenwirtschaft reduziert, schlechte (Steuer-)Zahlungsmoral überwunden und Steuerhinterziehung verhindert werden. Die Entwicklungszusammenarbeit kann hier entscheidende technische und finanzielle Unterstützung leisten.

#### 3. Wirksame Besteuerung Transnationaler Konzerne.

Essentieller Bestandteil eines leistungsfähigen Steuersystems muss eine effektive Unternehmensbesteuerung sein. Die Steuerbefreiungen oder Steueranreize für transnationale Investoren in Sonderwirtschaftszonen sind in dieser Hinsicht kontraproduktiv. Sie sollten abgeschafft werden, wenn möglich in international koordinierter Weise. Weiterhin sollten alle Länder Gesetze zum *Transfer Pricing* einführen, die sich am Fremdvergleichsprinzip<sup>4</sup> (*arm's length principle*) der OECD orientieren. Zugleich müssen in den Steuerbehörden die notwendigen fachlichen Kapazitäten geschaffen werden, um Manipulationen der Verrechnungspreise aufzudecken. Angesichts der rasanten technologischen Entwicklung ist hierbei internationale Unterstützung und Zusammenarbeit dringend erforderlich.

#### 4. Steuerehrlichkeit als Teil der Unternehmensverantwortung.

Die Debatte über die soziale Verantwortung und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (*Corporate Social Responsibility*, CSR bzw.

<sup>4</sup> Das Fremdvergleichsprinzip verlangt, dass konzerninterne Transaktionen zu den selben Bedingungen abgeschlossen werden wie sie fremde Dritte vereinbart hätten.

*Corporate Accountability*) konzentriert sich derzeit auf die grundlegenden Umwelt- und Sozialstandards, die Menschenrechte und die Korruptionsvermeidung. Fragen der Unternehmensbesteuerung spielen bisher fast keine Rolle. Lediglich die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen fordern im Kapitel X: „Es ist wichtig, dass die Unternehmen durch die pünktliche Entrichtung ihrer Steuerschuld einen Beitrag zu den öffentlichen Finanzen der Gastländer leisten. Die Unternehmen sollten insbesondere die Steuergesetze und -vorschriften aller Länder, in denen sie tätig sind, einhalten und alles in ihren Kräften Stehende tun, damit ihre Aktivitäten dem Buchstaben und dem Geist dieser Gesetze und Vorschriften gerecht werden. Hierunter fallen Maßnahmen wie die Übermittlung der notwendigen Informationen an die zuständigen Behörden, (...) sowie die Beachtung des Fremdvergleichsprinzips (...).“<sup>5</sup> Die Pflicht der Unternehmen, Steuern zu zahlen, muss über die OECD-Leitsätze hinaus systematisch zum Thema der CSR-Debatte werden. Das gilt auch für den Global Compact. Ein Unternehmen, das durch Buchhaltungstricks der Besteuerung entgeht, wird seiner gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht.

### 5. Verbindliche Regeln zur Transparenz von Zahlungsflüssen.

Die Einnahmen aus den ausländischen Investitionen in den Erdöl-, Erdgas- und Bergbausektor sind für rohstoffreiche Länder von großer Bedeutung. Diese Einnahmen werden häufig jedoch weder von den Regierungen noch von den beteiligten Firmen offen gelegt. Dieser Mangel an Transparenz erleichtert Unterschlagung, Korruption und Steuerhinterziehung. Da einzelnen Konzernen durch die Enthüllung von Informationen ein Wettbewerbsnachteil entstehen könnte, ist es nicht sinnvoll, auf die Freiwilligkeit der Offenlegung zu setzen. Statt dessen sollten alle an der Börse gehandelten Unternehmen, insbesondere Erdöl- und Bergbaukonzerne, gesetzlich verpflichtet werden, sämtliche Informationen über Steuern, Erträge, Gebühren und andere Zahlungsbewegungen zwischen ihnen und öffentlichen Institu-

tionen in allen Ländern, in denen sie operieren, offen zu legen (siehe dazu den Kasten „*Publish What You Pay*“).

### 6. Bekämpfung von Korruption und Bestechung.

Um die Veruntreuung öffentlicher Gelder und die Verluste des Staates infolge von Korruption und Bestechung zu reduzieren, ist ein entschiedeneres Vorgehen sowohl in den betroffenen Ländern als auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit erforderlich. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption. Sie trat am 14. Dezember 2005 in Kraft. Bis August 2006 hatten 140 Staaten dieses bislang umfassendste internationale Regelwerk gegen Korruption unterzeichnet, 60 haben es ratifiziert. Damit die Konvention mit Leben erfüllt wird, muss sie möglichst rasch von weiteren Ländern ratifiziert, auf nationaler Ebene umgesetzt und mit einem wirksamen Monitoringsystem versehen werden.

### 7. Verstärkte internationale Steuerkooperation.

Dreh- und Angelpunkt für den Erfolg nationaler Steuerreformen ist die verbesserte Kooperation der Regierungen auf internationaler Ebene. Denn angesichts der Bewegungsfreiheit transnationalen Kapitals können Maßnahmen einzelner Regierungen nur begrenzten Erfolg haben. Im globalen Steuerwettbewerb nach unten sind die Regierungen, die aus diesem Wettlauf unilateral ausscheren zwangsläufig die Verlierer. Umgekehrt würde die große Mehrheit der Länder (mit Ausnahme einiger Steueroasen) von einer besser koordinierten Steuerpolitik profitieren.

### 8. Verbessertes Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden.

Ein erster Schritt zur Bekämpfung der Steuerflucht wäre die Einführung des automatischen Informationsaustausches zwischen den Finanzplätzen und den Steuerbehörden in den Heimatländern der Anleger. Länder und Territorien, die dazu nicht bereit sind, sollten mit gezielten Sanktionen der Vereinten Nationen belegt werden.

### 9. Einführung einer internationalen Mindeststeuer auf Unternehmensgewinne.

Ein Mindestmaß an Harmonisierung von Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen ist notwendig, um dem schädlichen Steuerwettbewerb um ausländische Investoren entgegenzuwirken. Der Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung können unterschiedliche Prinzipien zugrunde gelegt werden, beispielsweise das Prinzip der „*unitary taxation*“ oder die universelle Anwendung des Wohnsitzprinzips. Die Einführung einer Mindeststeuer auf Unternehmensgewinne oder einer speziellen Steuer für Transnationale Unternehmen wäre politisch sinnvoll, setzt aber eine Harmonisierung der Steuersysteme voraus.

### 10. Gründung einer Internationalen Steuerorganisation.

Bisher gibt es kein zwischenstaatliches Forum auf globaler Ebene, das sich mit Fragen der Besteuerung befasst. Die OECD leistete mit ihren Aktivitäten gegen schädlichen Steuerwettbewerb, Steueroasen und manipulierte Verrechnungspreise zwar Pionierarbeit. In ihre Aktivitäten sind jedoch die Länder des Südens nicht gleichberechtigt einbezogen. Ihr Vorgehen gegen Steueroasen ist bestenfalls moderat. Um diese globale Governance-Lücke zu schließen, wird seit Jahren gefordert, eine internationale Organisation für Steuerfragen zu schaffen. Diesen Vorschlag machte zum Beispiel das „Zedillo-Panel“ in seinem Bericht zur Vorbereitung auf die Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002. Bisher gelang es lediglich, im Jahr 2004 in den Vereinten Nationen ein Ad-hoc-Gremium von Steuerexperten zum *Committee of Experts on International Co-operation in Tax Matters* aufzuwerten.

### 11. Kein Liberalisierungsdruck in den internationalen Handelsverhandlungen.

Solange die öffentlichen Haushalte in vielen Ländern, insbesondere Afrikas, auch von

<sup>5</sup> Vgl.: OECD, 2000: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Neufassung 2000. Paris: OECD, S. 30.

Zolleinnahmen abhängen, führen erzwungene Handelsliberalisierungen zu erheblichen Einnahmeausfällen. Die Regierungen der betroffenen Länder können diese kurzfristig nicht adäquat kompensieren. EU und USA sollten daher gegenüber diesen Ländern auf Forderungen nach weiterem Zollabbau sowohl in den Verhandlungen der WTO als auch in den Verhandlungen über interregionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) verzichten. Statt dessen sollten die betroffenen Länder (im Sinne des Prinzips des „*Special and Differential Treatment*“<sup>6</sup>) das Tempo und den Umfang weiterer Liberalisierungsschritte eigenständig bestimmen können.

## **12. Verfehlte Konditionalitäten gegenüber Fiskalpolitik beseitigen.**

Der IWF hat in seiner Auflagenpolitik gegenüber den hochverschuldeten Ländern des Südens jahrelang die Senkung der Staatsausgaben und die Privatisierung öffentlicher Aufgaben, etwa im Bereich der Wasserversorgung, gefordert. Gleichzeitig verlangte er von den Regierungen den Abbau der Zölle und die flächendeckende Einführung der Mehrwertsteuer als Kompensation für die Einnahmeausfälle. Die neoliberalen Politikrezepte des IWF haben die Einnahmehasis und damit den politischen Gestaltungsspielraum vieler Regierungen geschwächt und zur wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich beigetragen. Der IWF und andere Geber sollten aus diesen Erfahrungen die Konsequenzen ziehen und auf derartige Eingriffe in die Fiskalpolitik der Länder verzichten. Gleichzeitig sollte in einer umfassenden unabhängigen Evaluierung untersucht werden, welche konkreten Folgen die Interventionen von IWF und Weltbank für die Haushaltspolitik einzelner Länder des Südens hatten.

## **13. Schuldentragfähigkeit unter anderem von Kapazität zur MDG-Finanzierung abhängig machen.**

In vielen Ländern müssen erhebliche Teile des Staatshaushalts weiterhin für den Schuldendienst verwendet werden und stehen damit nicht für die Armutsbekämpfung und die Finanzierung der MDGs zu Ver-

fügung. Vor diesem Hintergrund ist eine unabhängige Beurteilung der Schuldentragfähigkeit der Länder anstelle der notorisch unzuverlässigen Beurteilungen von IWF und Weltbank dringend erforderlich. Dabei muss – wie auch vom UN-Generalsekretär in seinem Bericht zum Millennium+5-Gipfel 2005 gefordert – Schuldentragfähigkeit zumindest so definiert werden, dass ein Schuldnerland nur dann Schuldendienst und Rückzahlung zu leisten hat, wenn die Mittel zur Umsetzung der international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der MDGs, gesichert sind. Zu berücksichtigen ist dabei neben der Auslandsverschuldung auch die inländische Verschuldung des Staates.

## **14. Schädliche Subventionen abbauen – auch im Süden.**

Subventionen verschlingen in den Ländern des Südens jährlich mehrere hundert Milliarden US-Dollar. Ein Großteil davon dient ökologisch beziehungsweise entwicklungs- politisch fragwürdigen Zwecken, wie der Unterstützung transnationaler Investoren oder der Senkung der Ölpreise. Im Rahmen einer öko-sozialen Fiskalreform müssen derartige Subventionen abgebaut werden. Die Entwicklungszusammenarbeit kann diesen Prozess fördern, zum Beispiel durch die Unterstützung bei der Einführung energiesparender Technologien.

## **15. Militärausgaben senken und Friedenskonsolidierung stärken.**

Durch die Reduzierung des Militäretats könnten in vielen Ländern hohe Summen für Bildungs- und Gesundheitsausgaben freigesetzt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch eine stärkere Unterstützung der Länder im Rahmen von ziviler Konfliktprävention, Friedenssicherung (*peacekeeping*) und Friedenskonsolidierung (*peacebuilding*). Die neue UN-Kommission für Friedenskonsolidierung (*UN Peacebuilding Commission*) kann dabei eine wichtige Rolle spielen, sofern sie mit den notwendigen finanziellen Ressourcen ausgestattet wird. Gleichzeitig haben die größten Waffen produzierenden Länder (insbesondere die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheits-

rates) die Verantwortung, ihre Rüstungsexporte schärfer zu kontrollieren und zu reglementieren und die Verabschiedung eines globalen Vertrages zum Waffenhandel (*Global Arms Trade Treaty*) zu unterstützen.

## **16. Transparente Haushalte und Gender-Budgeting Ansätze fördern.**

Der freie Zugang zu allen Haushaltsinformationen und effektive Kontrollen (zum Beispiel durch Rechnungshöfe) sind Grundvoraussetzungen, um die Rechenschaftspflicht der Regierungen für die Verwendung öffentlicher Gelder gegenüber ihren Bürgern zu erhöhen. Nur so kann sichergestellt werden, dass zusätzliche Staatseinnahmen tatsächlich für Zwecke der Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der MDGs verwendet werden. Die Regierungen sollten daher die effektive Partizipation der Zivilgesellschaft an der Haushaltsplanung gewährleisten, insbesondere im Rahmen der nationalen Strategien zur Verwirklichung der MDGs, die bis Ende 2006 verabschiedet werden sollen. Mit Hilfe von Gender-Budgeting-Ansätzen sollte dabei besonders geprüft werden, ob und inwieweit die Regierungen mit der Konzeption der Haushalte die Gleichstellung der Geschlechter gezielt fördern. Gleichmaßen ist zu prüfen, ob die Haushalte im Einklang mit der Verpflichtung zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-Rechte) stehen.

## **17. Budgethilfen ausbauen.**

Die Bereitstellung von Entwicklungshilfegeldern in Form von direkter Budgethilfe kann den haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum der Empfängerregierungen erweitern und ihre Eigenverantwortung stärken. Transaktionskosten können so reduziert, „Projekttitis“ überwunden und die Geberkoordination verbessert werden. Sinnvoll sind Budgethilfen jedoch nur, wenn die oben genannten Kriterien der Transparenz,

<sup>6</sup> GATT respektive WTO- Grundsatz nach dem den Entwicklungsländern eine größere Flexibilität bei ihrer Handelspolitik zugestanden werden sollte als den Industrieländern, weil deren Voraussetzungen für eine erfolgreiche Teilnahme am Welthandel wesentlich schlechter sind als die der Industrieländer.

der demokratischen Mitsprache und der unabhängigen Kontrolle der Mittelverwendung erfüllt sind. Außerdem müssen die Kapazitäten zur effektiven Nutzung der zusätzlichen Budgetmittel vorhanden sein oder gezielt aufgebaut werden. Schließlich muss sichergestellt sein, dass die Budgethilfe – gleichsam als Länderfinanzausgleich auf Weltebene – langfristig zugesagt wird, um für die Empfänger Planungssicherheit zu gewährleisten und nicht an sachfremde politische Konditionalitäten gebunden wird.

Die Verwirklichung dieser und weiterer Schritte hin zu globaler Steuergerechtigkeit und öko-sozialen Fiskalreformen wird nicht einfach sein und kann nur gegen gesellschaftliche und politische Widerstände durchgesetzt werden. Denn – wenngleich

von den skizzierten Reformen die überwiegenden Teile der Bevölkerung profitieren – es wird auch Verlierer geben; nämlich alle diejenigen, die die Nutznießer des gegenwärtigen Systems und seiner Defizite sind.

Dazu zählen korrupte Eliten in manchen Ländern des Südens ebenso wie reiche Privatpersonen, die ihr Vermögen in Steueroasen angelegt haben als auch transnationale Konzerne, die ihre Profite durch Produktionsverlagerungen in Sonderwirtschaftszonen maximieren. Dem gegenüber stehen viele Millionen von Menschen, deren Lebenssituation sich durch eine Erhöhung der öffentlichen Bildungs- und Gesundheitsausgaben, eine aktive Sozialpolitik und mehr staatliche Investitionen in die öffentliche Infrastruktur spürbar verbessern würde.

Ob es zu dem notwendigen Perspektivwechsel in der internationalen Wirtschafts-, Finanz- und Entwicklungspolitik kommt, wird maßgeblich davon abhängen, welchen Druck zivilgesellschaftliche Gruppen und Kampagnen dem politischen Einfluss machtvoller Wirtschaftslobbyisten und reicher Vermögensbesitzer entgegenstellen können. Mit dem Aufbau internationaler Netzwerke für Steuergerechtigkeit, Transparenz der Zahlungsflüsse und mehr Bürgerbeteiligung an den Haushaltsplanungen sind erste Schritte in diese Richtung getan.

**Jens Martens** ist Geschäftsführer von Global Policy Forum Europe und Mitglied im internationalen Koordinationsausschuss von Social Watch.

#### Literaturhinweise:

- Baker, Raymond W.**, 2005: *Capitalism's Achilles Heel. Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken: Wiley.
- Baunggaard, Thomas/Keen, Michael**, 2005: *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization*. Washington DC: IWF. (IMF Working Paper 05/112)
- Christian Aid**, 2005: *The Shirts off their Backs – How Tax Policies Fleece the Poor*. London: Christian Aid.
- Cobham, Alex**, 2005a: *Tax evasion, tax avoidance and development finance*. Oxford: Queen Elizabeth House. QEH Working Paper Series.
- Cobham, Alex**, 2005b: *Taxation Policy and Development*. Oxford: Oxford Council on Good Governance (OCGG Economy analysis Nr. 2)
- Epstein G. A et al.**, 2005: *Capital Flight And Capital Controls In Developing Countries*. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.
- Giegold, Sven**, 2003: *Steueroasen: trockenlegen! Die verborgenen Billionen für Entwicklung und soziale Gerechtigkeit heranziehen*. Hamburg: VSA-Verlag (AttacBasisTexte 4)
- Internationaler Währungsfonds**, 2005: *World Economic Outlook 2005*. Washington, D.C.: IMF.
- Liebert, Nicola**, 2004: *Globalisierung, Steuervermeidung und Steuersenkungswettlauf – Die zunehmende Umverteilung von unten nach oben*. Berlin: weed.
- Murphy, Richard**, 2005: *Fiscal Paradise or Tax on Development? What is the role of the tax haven?* London: Tax Justice Network.
- OECD**, 2005a: *Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction. A DAC Reference Document*. Paris: OECD.
- OECD**, 2001: *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*. Paris: OECD.
- Shultz, Jim**, 2005: *Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*. New York: Open Society Institute.
- Tax Justice Network**, 2005a: *Tax us if you can*. London: Tax Justice Network.
- Tax Justice Network**, 2005b: *The Price of Offshore*. London: Tax Justice Network (Briefing Paper).
- UN Millennium Project**, 2005: *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York. <http://www.unmillenniumproject.org>
- Weltbank**, 2005: *World Development Indicators*. Washington, D.C.: Weltbank.

# Neue Maßstäbe für Entschuldung

VON PEDRO MORAZÁN UND IRENE KNOKE

**Nach den neuesten Daten der Weltbank lag der Schuldenstand der 135 Entwicklungsländer 2004 bei 2760 Milliarden US-Dollar. Die Schuldensituation der armen Länder bleibt damit ein Strukturproblem globaler Politik. Weder die seit Mitte der 90er Jahre mehrmals ausgebaute HIPC-Initiative für hoch verschuldete arme Länder, noch neuere Initiativen konnten wesentlich dazu beitragen, dieses Strukturproblem zu lösen. Sie bleiben halbherzig auf zu hoch angesetzte Verschuldungsindikatoren beschränkt, anstatt von einer bedarfsorientierten Schuldentragfähigkeitsanalyse auszugehen. Diese müsste neben der je spezifischen Leistungsfähigkeit der einzelnen Regierungen und Verwaltungen vor allem die Haushaltssituation der armen Länder berücksichtigen. Auch die interne Verschuldung und die Gefahr externer Schocks gilt es einzubeziehen.**

Zahlreiche in der HIPC-Initiative entschuldete Länder sind ein Beleg dafür, dass das Ziel der HIPC Entschuldungsinitiative eine umfassende Reduktion des Schuldenstandes ausgewählter Länder war, aber nicht die langfristige Herstellung einer tragfähigen Schuldensituation. Berechnungen über den Erlassbedarf basierten oft auf zu optimistischen Prognosen, die Entwicklungen in den Ländern und auf dem Weltmarkt nahmen oft einen anderen Lauf.<sup>1</sup> So konnte der Schuldenstand Ugandas zum Zeitpunkt der Entschuldung zwar auf die vorgesehenen 150 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) gesenkt werden. Ein Rückgang der Exporteinnahmen und eine nicht vorhergesehene höhere Kreditaufnahme führten jedoch schon 2001 wieder zu einer Schuldenbelastung von 171 Prozent des BIP, die um 43 Prozent höher war als die von der Weltbank prognostizierten 128 Prozent. Dasselbe Schicksal erlebten Burkina Faso und Mauretanien im selben Jahr. Danach folgten weitere HIPC Länder. Die wichtigste Schlussfolgerung daraus ist, dass eine umfassende Entschuldung zwar zu einer tragfähigen Schuldensituation zu einem bestimmten Zeitpunkt führen kann, eine langfristige Schuldentragfähigkeit ist allerdings von einer guten Exportentwicklung und günstigeren Finanzierungsmöglichkeiten abhängig.

## Gängige Kennzahlen zur Schuldentragfähigkeit

Um die Unwägbarkeiten schwieriger Prognosen und die Herausforderungen neuen Finanzierungsdrucks in den Griff zu bekommen, haben IWF und Weltbank ein neues Regelwerk geschaffen, das verhindern soll,

dass Länder mit niedrigem Einkommen in eine Überschuldungssituation geraten. Dieses *Debt Sustainability Framework* (DSF, zu deutsch etwa: Rahmenwerk für Schuldentragfähigkeit) wurde aber nicht konzipiert, um weitere Entschuldungsmaßnahmen durchzuführen. Vielmehr soll der neue Mechanismus zur langfristigen Schuldentragfähigkeit beitragen von Ländern, die bereits entschuldet wurden und anderen Ländern mit niedrigen Einkommen, indem lediglich der Zugang zu neuen Mitteln der Internationalen Entwicklungsvereinigung (IDA) der Weltbank rationiert wird.

Fünf verschiedene Kennzahlen sind derzeit im Gespräch, um die Schuldenlast und -tragfähigkeit zu ermitteln. Drei Indikatoren beziehen sich auf den Barwert der Auslandsverschuldung, die anderen beiden auf den Schuldendienst (Tilgung und Zinsen):

### a Barwert der Schulden zu Exporten:

Die Exporteinnahmen als Devisenquelle gelten als wichtiges Indiz für die Zahlungsfähigkeit des Landes.

**b Barwert der Schulden zum Bruttoinlandsprodukt (BIP):** Dieser Indikator misst die Belastung der Schulden auf Investitionen und Wachstum.

**c Stand der Verschuldung zu den Haushaltseinnahmen:** Dieser Indikator misst die Belastung der Schulden auf den Haushalt.

**d Schuldendienst zu Exporten:** Dieser Indikator zeigt, wie viel der Exporteinnahmen in einem Jahr für den Schuldendienst ausgegeben werden müssen.

**e Schuldendienst zu Haushaltseinnahmen:** Dieser Indikator zeigt an, wie viel Geld aus dem im Haushalt zur Verfügung stehenden Mitteln aufgebracht werden muss, um den Schuldendienst zu bezahlen.

Die Nutzung der Exporte als Hauptkriterium birgt jedoch ein großes Problem. Auf Drängen des Internationalen Währungsfonds haben viele Länder nicht nur ihre Grenzen für Güter und Dienstleistungen geöffnet, sondern auch für die Ein- und Ausfuhr von Kapital. Exporteinnahmen konnten zwar gesteigert werden, gehen aber häufig an den privaten Sektor und nicht an den Staat. Gewinne werden dabei nicht selten ins Ausland transferiert. Somit repräsentieren die Exporteinnahmen nicht unbedingt die Zahlungsfähigkeit der Regierung.

## Das Debt Sustainability Framework

Für die Berechnung der Schuldentragfähigkeit im *Debt Sustainability Framework* ist vorgesehen, die Indikatoren zu verwenden, die sich an den Exporten und am Inlandsprodukt orientieren. Die beiden Indikatoren, die sich auf die Haushaltseinnahmen (c und e) beziehen, sollen nicht mit eingehen.

Doch birgt das *Debt Sustainability Framework* auch ein wichtiges Novum: Dessen Autoren haben die Erfahrungen der Vergangenheit anhand von zwei Studien ausgewertet und sind zu dem Schluss gekommen, dass die Gefahr einer Schuldenkrise von den politischen und institutionellen Bedingungen in den jeweiligen Ländern abhängt.<sup>2</sup> Im DSF wird diese Erkenntnis berücksichtigt, indem unterschiedliche Grenzwerte für die einzelnen Länder angesetzt werden, entsprechend ihrer Leistungen in Bezug auf gute Regierungsführung und institutionelle Leistungsfähigkeit.

Diese Beurteilung erfolgt anhand der Kriterien des „*Country Policy and Institutional Assessment*“ (CPIA, zu deutsch etwa: Länderanalysen hinsichtlich politischen und institutionellen Potentials) der Weltbank.

1 Siehe Lanzet, P., 2005: Entschuldung ist wichtig, Schuldentragfähigkeit ausschlaggebend, in Social Watch Report, Deutschland 2005.

2 Kraay, Aart, und Vikram Nehru, 2004: *When is Debt Sustainable?*, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 3200 sowie Gottschalk, Jan, und Boileau Loko, 2003, *Debt Thresholds in Low-Income Countries*.



Hierbei handelt es sich um ein von der Weltbank jährlich erstelltes Rating für Länder, die von der Weltbank unterstützt werden, mit insgesamt 20 Kriterien in vier Bereichen: i) makroökonomische Politik, ii) Strukturpolitik, iii) Sozialpolitik und iv) öffentliche Verwaltung und Institutionen. Das CPIA ist eigentlich ein Instrument für die Auszahlung und Verteilung von IDA-Zuschüssen, der Finanzierungshilfen der Weltbank für Länder mit niedrigem Einkommen. Die Ergebnisse der CPIA sind nicht öffentlich, ebenso wenig wie die Kriterien, nach denen bestimmte Politiken als gut oder schlecht bewertet werden. Die CPIA wird deswegen nicht nur in der NRO Gemeinschaft,<sup>3</sup> sondern auch bei internationalen Institutionen stark kritisiert.

Mit Hilfe des CPIA werden die Länder in drei Kategorien eingeteilt, je nach politischen und institutionellen Leistungen: stark, mittel und schwach. Man geht davon aus, dass die Länder mit starken Institutionen (*strong performers*) mit einer höheren Schuldenbelastung umgehen können und deswegen wird bei diesen die Grenze der Schuldenfähigkeit höher angesetzt als bei den Ländern mit schwachen Institutionen (*weak performers*). Die „*strong performers*“ bekommen zwar mehr Ressourcen, müssen diese jedoch als rückzahlbare Kredite zu günstigen Bedingungen aufnehmen. Die „*weak performers*“ erhalten dem gegenüber zwar weniger Finanzhilfen, da sie sich aber auch weniger hoch verschulden dürfen, erhalten sie diese als Zuschuss.

Das DSF ist vorrangig ein Instrument, um knappe Mittel der IDA neu zu verteilen, da die Anzahl der für diese Gelder berechtigten Länder in der jüngsten Zeit gestiegen ist. Da die internationalen Geber wenig Bereitschaft gezeigt haben, den IDA-Topf mit neuen bilateralen Beiträgen zu erweitern, musste ein Verteilungsschlüssel gefunden werden, um die Ressourcen nicht „gleichmäßig“, sondern nach irgend einem Schlüssel „gerecht“ zu verteilen.

Dieses Verfahren, das ähnlich schon bei der HIPC Initiative angewendet wurde, ist

Indikatoren für Schuldenfähigkeit im Rahmen des DSF			
Schuldenindikator	Stark	Mittel	Schwach
Barwert der Schulden/Bruttoinlandsprodukt	50%	40%	30%
Barwert der Schulden/Exporte	200%	150%	100%
Schuldendienst / Exporte	25%	20%	15%

problematisch: Für die Berechnungen zur Entschuldung und zur Schuldenfähigkeit wird sozusagen die Zahlungsbereitschaft der Geberländer als Referenzgröße gewählt und nicht der tatsächliche Bedarf in den Entwicklungsländern. Wenn hundert Millionen US-Dollar unter fünf Länder verteilt werden sollen, spielt es keine Rolle, ob ein Land mit starken Institutionen einen Finanzierungsbedarf von 80 Millionen US-Dollar für die Erreichung der MDG hat und diese auch als zinsgünstige Kredite zurückzahlen kann. Denn die anderen vier Länder haben ebenfalls ein Recht auf die knappen Mittel. Wer weniger bekommt, hat zwar weniger Schulden, kann aber in der Regel nicht einmal die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) finanzieren. Dieser Zielkonflikt im DSF wird solange fortbestehen, solange die IDA-Mittel nicht entsprechend dem Finanzierungsbedarf zur Erreichung der MDGs erhöht werden.

### Die MDGs als Mindestmaß für Schuldenfähigkeit

Es ist offensichtlich, dass die Schulden-situation der Entwicklungsländer ein Hindernis bei der Erreichung der MDGs ist. Bei keinem der 19 HIPC Länder, die den *completion point* erreicht haben, sieht es so aus, dass die Mehrzahl der MDG-Zielsetzungen erreicht werden. Im Gegenteil: Im subsaharischen Afrika, wo die meisten der HIPC liegen, ist die Zahl der Armen sogar gestiegen. Weder die HIPC-Initiative noch das DSF bieten aufgrund ihres rein indikatorenbezogenen Ansatzes die Möglichkeit,

eine Verbindung zwischen MDG und Schuldenfähigkeit herzustellen.

Alternative Vorschläge von internationalen NRO für die Einschätzungen von Schuldenfähigkeit koppeln hingegen die Berechnungen an die Herausforderungen menschlicher Entwicklung. Welche Ressourcen braucht ein Land, um die grundlegende Versorgung der Bevölkerung und die Bereitstellung von sozialen Grunddiensten sicherzustellen? Die von den Vereinten Nationen verabschiedeten Millennium-Entwicklungsziele bilden dabei eine wichtige Bezugsgröße, da sie ein international vereinbartes Rahmenwerk sind. Für die Schuldenfähigkeit ist daher die Erreichung aller MDGs ein wichtiges Minimalziel.

Zur Berechnung der Schuldenfähigkeit gibt es mehrere Ansätze, die aber mehr oder weniger der gleichen Logik folgen: Zunächst muss berechnet werden, wie viel Geld ein Land braucht, um die Erreichung der MDGs sicher zu stellen. Dann wird ermittelt, wie viel Geld ein Land maximal aus eigenen Anstrengungen (Steuern, Exporteinnahmen etc.) aufbringen kann. Hier von müssen die laufenden festen Ausgaben, zum Beispiel für Löhne und Gehälter oder Infrastruktur abgezogen werden. Bleiben dann finanzielle Spielräume übrig, muss entschieden werden, wie viel von diesen freien Mitteln für Schulden aufgebracht werden kann und soll. In den ärmsten Ländern bleibt nach Abzug der festen Ausga-

<sup>3</sup> Alexander, Nancy, 2005: *Judge and Jury: the World Bank's scorecard for borrowing governments*, Citizen's Network on Essential Services.

### Externe Schocks.....

Externe Schocks sind unvorhersehbare Ereignisse, die außerhalb der Kontrolle von Regierungen liegen und signifikante negative Wirkungen auf die Wirtschaft eines Landes haben können. Hierzu gehören Naturkatastrophen (Dürren, Hurrikans etc.), Änderungen in den relativen Preisen (Rückgang der Weltmarktpreise für wichtige Exportgüter oder der Anstieg des Ölpreises), politische Instabilität auch in Nachbarstaaten (Migrationsgefahr), aber auch plötzliche Änderungen in den Kapitalzuflüssen (Ausbleiben der Geberunterstützung). In Zeiten externer Schocks sind die Regierungen plötzlich mit erheblichen finanziellen Engpässen und Zahlungsproblemen konfrontiert. Sie sind gezwungen, ihre Einnahmen über zusätzliche Verschuldung im In- und Ausland aufzustocken, um die nötigen Ausgaben tätigen zu können. Alternativ können die Steuern oder Tarife für öffentliche Dienstleistungen erhöht werden, was dann zu Lasten der Bevölkerung geht. Wie sich die Regierung entscheidet, die Konsequenzen sind meist nachteilig, zum Beispiel eine höhere Schuldenlast, verstärkte Inflationsgefahr oder der Anstieg der Armut.

Von externen Schocks sind insbesondere Länder mit niedrigem Einkommen betroffen. Nach empirischen Recherchen von Weltbank und IWF erleben diese Länder im Schnitt alle drei Jahre einen Preisschock mit verhältnismäßig stärkeren Auswirkungen als bei Ländern mit mittlerem Einkommen.\* Im selben Maß sind diese Länder von Währungsinstabilitäten auf den internationalen Märkten und von Verschlechterungen in den Austauschverhältnissen (*terms of trade*) betroffen. Externe Schocks sind eine bestimmende Ursache für die Wachstumskrise und dem Wohlstandverlust in den armen Ländern.

Das *Debt Sustainability Framework* erkennt zwar die externen Schocks als einen Bestimmungsfaktor für die Gefahr einer Schuldenkrise an, es sind jedoch keine klaren und weit reichenden Maßnahmen vorgesehen, um Länder zu unterstützen, die davon betroffen sind. Für die Überwindung von externen Schocks in verschuldeten Ländern spielt die schnelle internationale Finanzierung eine wichtige Rolle. Nur wenn Ressourcen schnell und als Zuschuss und nicht als Kredit zur Verfügung gestellt werden, können die negativen Auswirkungen von externen Schocks beseitigt werden, ohne produktive Investitionen und Wirtschaftswachstum in Gefahr zu bringen.

Der IWF bemüht sich seit 2005 ein Finanzierungsfenster gegen externe Schocks („*Exogenous Shock Facility*“, ESF) einzurichten, das jedoch keine zufrieden stellende Antwort auf die Probleme gibt: Die zur Verfügung stehenden Beiträge sind unzureichend und die Definition und die Unterstützungsmaßnahmen für vorhersehbare externe Schocks zu vage formuliert. Die Frage der Bedingungen, an die zinsgünstigen Kredite (0,5 Prozent Zinsen) gekoppelt werden, bleibt diffus. Die Auswirkungen von externen Schocks könnten aber auch ex ante vermieden oder gedämpft werden. Damit solche Maßnahmen wirksam würden, müssten allerdings weit reichende Veränderungen in der Weltwirtschaft durchgeführt werden.

\* IWF/IDA, 2004: Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries – Further Considerations, Washington.

### ..... und interne Verschuldung

Betrachtet man die Diskussion um Schuldenerlasse für hochverschuldete Staaten, so betreffen mögliche Schuldenreduzierungen dabei ausschließlich multi- oder bilaterale Auslandsschulden. Verbindlichkeiten, die ein Staat oder einheimische Körperschaften im Inland haben, werden nicht beachtet. Das DSF erwähnt das Problem der zunehmenden internen Verschuldung, bietet aber keine Lösungsmöglichkeiten.

Die meisten HIPC – Länder sind inzwischen durch zunehmende interne Verschuldung belastet. Betrachtet man afrikanische HIPC-Staaten im Zeitraum zwischen 2000 und 2002 so zeigt sich, dass in zehn von 23 Staaten die interne Verschuldung gemessen an der Gesamtverschuldung zwischen 17 und 47 Prozent ausmachen. Die tatsächliche fiskalische Belastung betrifft insbesondere den laufenden Schuldendienst. In zwölf der 23 Staaten macht dieser bereits aufgrund höherer Zinsen und anderer Laufzeiten mehr als ein Drittel des gesamten Schuldendienstes aus – in Staaten wie Kenia und Gambia sogar fast drei Viertel aller Zins- und Tilgungsausgaben.\* Wenn aufgrund der veränderten Grenzwerte im neuen Rahmenwerk oder aufgrund der Streichung von Zuschüssen für einige Länder die Finanzierungsquellen versiegen oder unattraktiver werden, steht zu befürchten, dass sich die interne Verschuldung weiter erhöhen wird.

\* UNCTAD, 2004: *Debt Sustainability: Oasis or Mirage*, in *Economic Development in Africa*, New York.

ben im Haushalt noch nicht einmal genug übrig, um die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele sicher zu stellen. Diesen Ländern müssen nicht nur alle Schulden gestrichen werden, sie bräuchten zusätzlich auch noch weiteres Geld in Form von Zuschüssen, um in die Armutsbekämpfung zu investieren.

Zentral ist bei all diesen Ansätzen die Frage nach den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln, sprich den öffentlichen Haushaltseinnahmen. Gerade in Ländern mit niedrigem Einkommen, in denen der informelle Sektor stark ausgeprägt ist, sind die Möglichkeiten des Staates, über Steuern und Abgaben Einnahmen zu erzielen, begrenzt. Auch die Exporteinnahmen, die seitens der Gläubiger maßgeblich über die Schuldentragfähigkeit entscheiden, fließen nur zum Teil in die Taschen der Regierung. Wenn wir also die Zahlungsfähigkeit unter Berücksichtigung der sozialen Verantwortung berechnen wollen, die jeder Staat gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern hat,

müssen die Haushaltseinnahmen ins Zentrum der Analyse rücken. Umso sträflicher ist es, dass das *Debt Sustainability Framework* ausgerechnet die beiden Indikatoren, die sich auf die Haushaltseinnahmen beziehen, bei der eigentlichen Berechnung nicht berücksichtigt.

Würde die Schuldentragfähigkeit auf diese Art und Weise berechnet und die interne Verschuldung sowie die Gefahren externer Schocks berücksichtigt, käme man zu demselben Ergebnis, das auch in anderen Zusammenhängen immer wieder deutlich geworden ist: Die internationale Gemeinschaft muss den finanziellen Bedarf zur Erreichung wenigstens der MDGs vorrangig über Zuschüsse und vermehrt über konzessionäre Kredite decken, damit es nicht zu einer neuen Überschuldungssituation der Entwicklungsländer kommt. Nur mit einem substantiellen Zuwachs der internationalen Kooperation, wird es für die Länder mit einer guten Regierungsführung möglich sein, die MDGs bis 2015 zu erreichen. Be-

zogen auf die bestehende Auslandsverschuldung bedeutet das, dass insbesondere für die ärmsten Länder ein vollständiger Erlass und weitere Zuschüsse unerlässlich sind. Eine Erlassinitiative oder der Versuch, die zukünftige Schuldenlast der Entwicklungsländer zu begrenzen, wie es das DSF will, müssen scheitern: Denn sie orientieren sich an den begrenzten finanziellen Mitteln und nicht am tatsächlichen finanziellen Bedarf, um etwa die MDGs zu erreichen – geschweige denn um nachhaltige Entwicklung in einem umfassenderen Sinne zu finanzieren.

**Dr. Pedro Morazán** ist Mitarbeiter im Institut SÜDWIND, Arbeitsbereiche: Verschuldung, MDGs und PRSP.

**Irene Knoke** ist Mitarbeiterin im Institut SÜDWIND, Arbeitsbereiche Verschuldung, PRSP und Koordination des Entschuldungsnetzwerkes Ecuador.

# Viel Geld in die falschen Kanäle

VON UWE HOERING UND BERNHARD WALTER

**Konzentrierte sich die Weltbank in den 90er Jahren noch stark auf Strukturanpassungen im städtischen Wassersektor, hält sie jetzt die Zeit für eine Wende gekommen. Um „Wassersicherheit“ zu gewährleisten, empfiehlt sie, die Investitionen in alle Wassersektoren von gegenwärtig schätzungsweise 75 Milliarden US-Dollar im Jahr auf 180 Mrd. zu erhöhen. Ein großer Teil davon soll in die physische Infrastruktur gehen, vor allem in Mehrzweckstaudämme, Großprojekte zur Flussumleitung und in die Rehabilitierung und den Ausbau von großen Bewässerungssystemen. Die kleinbäuerliche Landwirtschaft, die in vielen Ländern die meisten Familien ernährt, steht nicht im Fokus der Strategie, obwohl deren Förderung kostengünstiger ist, die Ernährungssicherheit verbessert und entscheidende Beiträge zur Armutsminderung erbringt.**

Die Weltbank und mit ihr andere internationale Finanzinstitutionen wie die afrikanische und die asiatische Entwicklungsbank (AfDB; ADB) haben die Infrastruktur wiederentdeckt: Staudämme, Verkehrswege, Telefon und Bewässerungssysteme sollen das Wirtschaftswachstum ankurbeln, Strom und Wasser sollen Industrie und Landwirtschaft antreiben, Straßen, Häfen und Flughäfen sollen Vermarktung und Handel befördern. Bereits im Weltentwicklungsbericht 1994 heißt es, „Infrastruktur kann in erheblichem Umfang zu Wirtschaftswachstum, Armutsminderung und ökologischer Nachhaltigkeit beitragen“. Anfang der 90er Jahre investierten Entwicklungsländer 200 Milliarden US-Dollar im Jahr in neue Infrastruktur – vier Prozent ihres Nationalprodukts und ein Fünftel aller Investitionen. Doch angesichts „unzulänglicher Performance“, so die Weltbank, sei „die Zeit für eine Wende gekommen“. Reformen müssten Effizienz steigern, Verschwendung verringern und „Anreize für Anbieter“ schaffen. „Infrastruktur muss wie ein Geschäft, nicht wie eine Bürokratie betrieben werden.“<sup>1</sup>

Zunächst konzentrierte sich die Weltbank in den 90er Jahren allerdings stark auf Strukturanpassungen im städtischen Wassersektor (Kommerzialisierung und Privatisierung öffentlicher Unternehmen, usw.),<sup>2</sup> während sie ihre Investitionen in anderen Bereichen hydraulischer Infrastruktur herunterfuhr. Insbesondere finanzierte sie keine teuren, kapitalintensiven Großstaudämme und große Bewässerungsprojekte mehr. Das änderte sich mit der Sektorstrategie Wasserressourcen,<sup>3</sup> in der sie ihre Absicht verkündete, sich wieder in „high risk/high reward“-Infrastruktur (hohes Risiko bei

hohem Nutzen) wie Großstaudämme zu engagieren, mit dem Infrastruktur-Aktionsplan (Juli 2003) und mit der Wiederentdeckung der Landwirtschaft als einem potenziellen Zugpferd wirtschaftlicher Entwicklung.<sup>4</sup> Negative ökologische und soziale Auswirkungen, die bislang die meisten Großprojekte begleitet haben, könnten vermieden werden, wie die Weltbank beruhigt, ebenso wie sie sicherstellen könne, dass die Armen davon profitieren. „Wir haben aus unseren Fehlern gelernt“, versicherte Katherine Sierra, Vizepräsidentin für Infrastruktur, beim Weltwasserforum im März 2006 in Mexiko City.

## Finanzierung

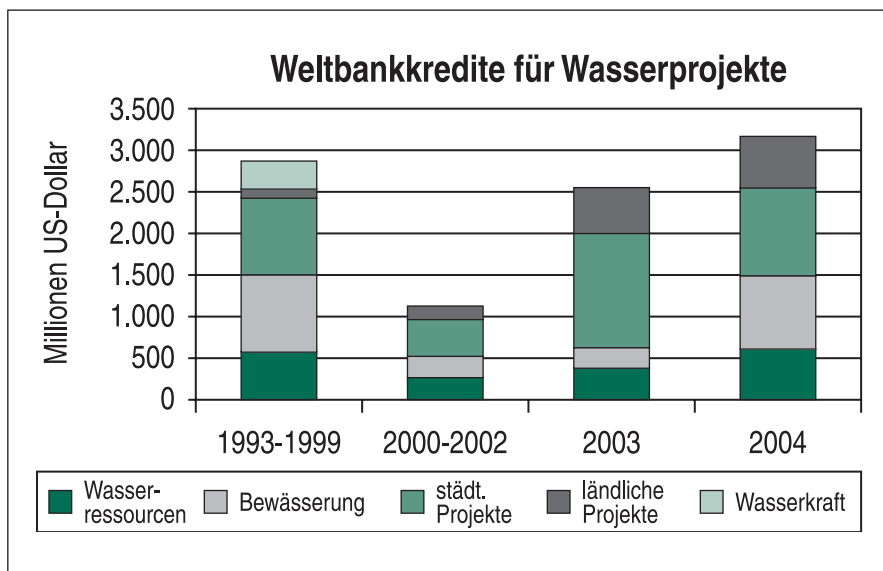
Um Ausbau und Betrieb der Wasser-Infrastruktur zu verbessern und um die „Wassersicherheit“ zu gewährleisten, so die Weltbank, müssten die Investitionen in alle Wassersektoren von gegenwärtig schätzungsweise 75 Milliarden US-Dollar im Jahr (davon 15 Mrd. für die Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen) auf 180 Mrd. steigen – ein großer Teil dafür für „Ziegelsteine und Zement“, also für die physische Infrastruktur.<sup>5</sup> Allein für die Bewässerungslandwirtschaft fordert sie eine Verdoppelung der gegenwärtigen Investitionen auf 40 Mrd. US-Dollar im Jahr – „nötig wären 80 Milliarden“, meinte Kevin Cleaver, Direktor der Abteilung Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, am Rande des Wasserforums in Mexiko.

Die Weltbank selbst hat ihre Mittel in den vergangenen Jahren kräftig gesteigert (siehe Schaubild). Nach eigenen Angaben stellte sie im Finanzjahr 2004 etwa 3,3 Mil-

liarden US-Dollar für die Finanzierung von Wasserressourcen bereit, das entspricht 16 Prozent ihrer gesamten Mittelvergabe und bedeutet nahezu eine Verdreifachung gegenüber der Jahrtausendwende. Der Löwenanteil der Weltbankmittel – mehr als die Hälfte – wird für Trinkwasser- und Sanitärversorgung bereit gestellt. Aber der Anteil der Bewässerungslandwirtschaft steigt rasch an (siehe Schaubild). Dagegen würden die Ausgaben für den Ausbau von Wasserkraft gegenwärtig nur ein Prozent betragen – aufgrund der langen Vorlaufzeiten werde es noch „einige Jahre dauern, bevor sich die neue Politik in einer höheren Kreditvergabe niederschlägt“.<sup>6</sup>

Dabei ist die Höhe der Weltbankmittel nur beschränkt aussagekräftig. Als wichtigster externer Finanzier im Wasserbereich in den Ländern des Südens nimmt sie eine Schlüsselrolle für die Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher und privater Mittel und als Beratungsinstanz und Vermittlerin von Expertise ein. Dementsprechend stark ist ihr Einfluss auf die Wasserpolitik der Empfängerländer. Zudem haben auch andere internationale Finanzinstitutionen wie die ADB, die AfDB und die Japanische Bank für Internationale Zusammenarbeit (JBIC) begonnen, ihre Mittel für den Wassersektor aufzustocken.

- 1 World Development Report 1994, S. 1f: *Infrastructure for Development*. Oxford u.a. (Weltbank)
- 2 Hierzu ausführlich Hoering, Uwe 2001: *Privatisierung im Wassersektor. Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne – Lösung der globalen Wasserkrise?* Bonn (Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung)
- 3 World Bank 2004: *Water Resources Sector Strategy. Strategic Direction for World Bank Engagement*. Washington DC
- 4 Weltbank 2005a: *Agricultural Growth and the Poor: An Agenda for Development*. Washington DC (*Direction in Development Report*). Weltbank 2005b: *Shaping the Future of Water for Agriculture: A Sourcebook for Investment in Agricultural Water Management*. Washington DC (*Department Agriculture and Rural Development*). Weltbank 2006a: *Water for Responsible Growth*. Washington DC.
- 5 Alle Angaben aus *News and Broadcast Water*, 2006, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/>, letzter Zugriff am 16.05.2006.
- 6 Ebenda.



Der größte Teil der Gelder, um die von der Weltbank ausgemachte „Investitionslücke“ zu schließen, wird aber entweder aus Steuermitteln kommen müssen, oder durch „eine Mischung privater Finanzierungsformen“ – so Katherine Sierra beim Weltwasserforum in Mexiko. Darunter versteht die Weltbank vor allem höhere Kosten für und Eigenbeteiligung von Endverbrauchern, etwa in Investitionen in Bewässerungssystemen, aber auch privatwirtschaftliche Investoren. Dafür versucht sie mit ihrer politischen Einflussnahme auf die Empfängerländer die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu schaffen – eben Kommerzialisierung, Wettbewerb und Partizipation der Stakeholder.

#### Wasser für Wachstum.....

Bei der „Hardware“, die in der Diskussion zunehmend in den Vordergrund rückt und die für die Höhe des prognostizierten Investitionsbedarfs im großen Umfang verantwortlich ist, handelt es sich im wesentlichen um drei Bereiche:

- um Mehrzweckstaudämme, die der Stromerzeugung, der Bewässerung, der städtischen und industriellen Versorgung und dem Hochwasserschutz dienen können;
- um Großprojekte zur Flussumleitung (*river diversion*), wie sie etwa in China,

Indien (Godavri) und Brasilien (Rio Sao Francisco) geplant sind sowie

- um die Rehabilitation und den Ausbau von großen Bewässerungssystemen.

Flankiert werden sie durch die Finanzierung von Reformen im institutionellen und rechtlichen Bereich, die das Wassermanagement und die Kostendeckung verbessern sollen und die Öffnung für private Investoren anstreben. Die dadurch verbesserte „Wassersicherheit“, deren Fehlen die Weltbank als eine wesentliche Ursache für Probleme städtischer Versorgungsunternehmen, Industrie und Landwirtschaft betrachtet, würde Wirtschaftswachstum und Entwicklung in vielfacher Weise fördern.

Insbesondere der Bewässerungslandwirtschaft wird in dieser Strategie eine Schlüsselrolle als Zugpferd wirtschaftlicher Entwicklung zugeordnet. So kommt die in den vergangenen Jahren erfolgte Steigerung der Weltbank-Mittel für den Agrarbereich nahezu ausschließlich der Bewässerungslandwirtschaft zugute: Deren Mittel stiegen von weniger als 300 Millionen US-Dollar im Dreijahresdurchschnitt 2000 bis 2002 auf ein Allzeithoch von fast 1,1 Milliarden US-Dollar 2005 und machen damit die Hälfte aller Mittel für den Agrarbereich aus. Hier geht es gegenwärtig allerdings – abgesehen von einzelnen Projekten in Pakistan,

Tansania, Mauretanien und China – weniger um eine Ausweitung, die extrem teuer ist, sondern vorrangig um Investitionen in die Rehabilitation bestehender Systeme.

#### ... durch Kommerzialisierung und Marktorientierung

Ähnlich wie bei anderen Sektorreformen, etwa im städtischen Wasserbereich, stehen im Mittelpunkt der Agrarstrategie die Forderungen nach stärkerer Beteiligung des privaten Sektors und nach einer Neubestimmung der Rolle des Staates. So heißt es in einem Papier der Abteilung Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung: Es bestehe ein erheblicher „Nachholbedarf“ bei wirtschaftlichen Reformen wie der Schaffung der „günstigen Voraussetzungen dafür, dass der private Sektor die Aufgaben von Regierung und halbstaatlichen Institutionen übernehmen kann“.<sup>7</sup>

Dazu gehören neue Gesetze und Verordnungen, um den gesamten Wassersektor umzustrukturieren und zu „modernisieren“. Wie im städtischen Bereich sollen sich öffentliche Institutionen aus dem direkten Bewässerungsmanagement zurückziehen und auf die Schaffung von förderlichen Rahmenbedingungen beschränken. Verwaltung und Betrieb von Bewässerungssystemen sollen Wassernutzerorganisationen, autonome Unternehmen oder private Betreiber übernehmen. Öffentlich-private Partnerschaftsprojekte sollen privatwirtschaftliche Risiken und Belastungen, etwa durch hohe Investitionen, abfedern.

Zweitens sollen Kostendeckung und höhere Wasserpreise die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen ergänzen. Zumindest Betriebs-, Instandhaltungs- und Abschreibungskosten sollen die Nutzer künftig vollständig selbst aufbringen, zudem einen Anteil an den Investitionskosten. Subven-

<sup>7</sup> Byerlee, Derek; Diao, Xinshen; Jackson, Chris; 2005: *Agriculture, Rural Development, and Pro-poor Growth. Country Experiences in the Post-Reform Era*, 2005. S. vii, Washington D.C. (World Bank Department Agriculture and Rural Development)

Weltbankkredite im Sektor Landwirtschaft von 1999 bis 2005 in Mio. US-Dollar							
Sektor	Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2001	2002	2003	2004	2005	Veränderungen von 2004 bis 2005	Prozentualer Anteil in 2005
Landw. Beratung und Forschung	137	70	48	117	247	131	12
Vermarktung und Handel	107	221	72	85	95	10	4
Agro-Industrie	60	68	4	24	94	70	4
Tierproduktion	53	25	23	61	32	-29	2
Pflanzenproduktion	119	487	96	80	64	-16	3
Forstwirtschaft	56	128	166	29	63	34	3
Sektorale Kredite; inkl. Forst- und Landwirtschaft, Fischereiwesen	479	202	660	330	458	128	22
Be- und Entwässerung	394	335	220	769	1.069	300	50
Summe	1.405	1.536	1.289	1.495	2.122	627	100

Quelle: Weltbank *News Release* Nr. 2006/259/ESSD vom 06. Feb. 2006

tionen für Strom und Diesel, mit denen die Bauern ihre Pumpen betreiben, würden fallen, wenn es nach der Weltbank geht. Damit würden die finanziellen Belastungen für Bauern kumulativ steigen.

Ein zentrales Element dieser Wachstumsstrategie ist ihre explizite Marktorientierung, insbesondere ihre Ausrichtung auf Exporte. Die Bewässerungslandwirtschaft soll die Märkte in den Industrieländern und den boomenden Schwellenländern mit „hochwertigen“ Produkten wie Obst, Gemüse, Fisch, Blumen und Gewürzen beliefern. Die zentrale Erwartung: Eine steigende Nachfrage in den Industrieländern „öffnet neue Nischen und Spezialmärkte für landwirtschaftliche Produkte und bietet damit Bauern die Möglichkeit, in hochwertige Produkte hoher Qualität zu investieren“.<sup>8</sup> Auf diese Weise würden sich die erheblichen Investitionen sowohl für die Regierungen als auch für private Investoren rechnen. Die Ernährungssicherheit könnte durch Nahrungsmittelimporte erreicht werden, Re-

gierungen des Südens fordert die Weltbank deshalb auf, sich endlich vom Prinzip der nationalen Ernährungssicherheit zu verabschieden.

Flankiert wird die Wachstumsstrategie durch eine ausgeprägte Förderung der Vermarktungsmöglichkeiten respektive einen Abbau von Hindernissen. Das ist zum einen der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, von Straßen über Häfen bis Flughäfen. Zum anderen macht sich die Weltbank stark für den raschen Abbau von internen und internationalen Handelshemmnissen, eine beschleunigte wirtschaftliche Liberalisierung und die Ausweitung marktwirtschaftlicher Verteilungsmechanismen, sowohl auf Seiten der Entwicklungsländer, als auch auf Seiten der Industrieländer.

Damit ist die Wasserinfrastruktur-Politik der Weltbank in eine umfassende Wachstumsstrategie integriert, die – ähnlich wie die Politik im städtischen Wassersektor – auf Kommerzialisierung und eine Ausweitung

des privaten Sektors setzt. Unverkennbar strebt die Weltbank eine Modernisierung der Landwirtschaft an, die auf eine Orientierung auf den Markt, einschließlich den Weltmarkt, höhere Gewinne und privatwirtschaftliches Engagement setzt.

### Mythos Infrastrukturlücke

Die Weltbank gründet ihre Argumentation, dass erhebliche Investitionen – und daher umfassende Strukturanpassungen – im Bereich Wasser-Infrastruktur notwendig seien, um Armut und Unterentwicklung zu beseitigen, auf die These von der „Infrastrukturlücke bei der Wasserspeicherung“, die geschlossen werden müsse. Diese These wird in zahllosen Weltbank-Präsentationen und Dokumenten verbreitet, aber auch viele Staudamm-Lobbyisten und

<sup>8</sup> Weltbank 2003: *Reaching the Rural Poor. A Renewed Strategy for Rural Development*. S. xxi, Washington D.C.

Wassersektor-Analysten berufen sich darauf. Darüber hinaus ist sie eine Leitlinie für mehrere der bislang vorliegenden neuen Länderstrategien der Weltbank (*Country Water Resources Assistance Strategies*, CWRAS), unter anderem für Äthiopien und Indien. Das *International Rivers Network* (IRN), eine US-amerikanische NRO, die sich seit langem kritisch mit der Staudammpolitik auseinandersetzt, weist jedoch nach, dass zwischen großen Staudamm-Kapazitäten und der Höhe des Bruttosozialprodukts kein Zusammenhang besteht. Wirtschaftliche Entwicklung und Armutsminde- rung hängen von ganz anderen Faktoren und Bedingungen ab.

So haben Sambia und Simbabwe mehr Speicherkapazität je Einwohner durch Großstaudämme als die Vereinigten Staaten, in Ghana ist sie dreimal höher als in Australien. Umgekehrt ist die Kapazität in China, Thailand und Brasilien weitaus geringer als in Ghana oder Simbabwe, das Bruttosozialprodukt je Einwohner jedoch doppelt beziehungsweise dreimal höher. „Angesichts der Komplexität der Infrastruktur-Ökonomie ist es absurd simplistisch, auf der Grundlage eines einzigen Indikators – der Speicherkapazität je Einwohner – zu behaupten, dies sei der bestimmende Faktor für die Entwicklungsunterschiede zwischen etwa Tschad und den Vereinigten Staaten.“<sup>9</sup>

### Verdrängung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft

Gleichzeitig wird die Weltbank nicht müde zu betonen, dass das so generierte Wirtschaftswachstum auch den Armen zugute kommen würde. Bewässerung zum Beispiel, so versichert sie, „verringert Armut durch drei direkte Auswirkungen: Mehr Nahrungsmittel, höhere Beschäftigung und höhere Einkommen“.<sup>10</sup> Allerdings zeigt sich, dass etwa in der Landwirtschaft ärmere Bevölkerungsgruppen nicht oder weit weniger als reiche, kommerzielle Landbesitzer von einer Kommerzialisierung, besserer Infrastruktur und Vermarktungsmöglich-

keiten profitieren. Mehr noch: Bessere Gewinnaussichten in der Landwirtschaft werden zur Vergrößerung von wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten und zur weiteren Marginalisierung von kleinbäuerlichen Betrieben und Pächtern beitragen (Vertreibung, Abhängigkeit, etwa als Vertragsbauern), indem sie Wasser und Land an die Großbauern abtreten müssen. Der Einzug von profitorientierten, exportorientierten Agrounternehmen in die Bewässerungslandwirtschaft wird Bauern zu abhängigen Vertragsbauern machen, die anbauen müssen, was das Agrounternehmen verlangt – Grundnahrungsmittel werden das in der Regel nicht sein. So räumt die Bank selbst drei Seiten weiter ein: „Arme Menschen haben nicht notwendigerweise den größten Nutzen von der Bewässerung.“<sup>11</sup> Auch der erzeugte Strom oder die bessere Wasserversorgung kommen vorrangig den wohlhabenden Bevölkerungsgruppen in den Städten und der Industrie zugute.

Daher geht sie von einem weiter anhaltenden und notwendigen „Auszug“ aus der Landwirtschaft aus. So verkündete John Briscoe, als *Senior Water Adviser* einer der wichtigsten Architekten der neuen Politik: „Der beste Weg, der Armut zu entfliehen, ist es, der Landwirtschaft zu entfliehen“. Unter anderem verspricht die Weltbank, dass durch das Wachstum größere nicht-landwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten (*off-farm*) entstehen würden, etwa in der Agroindustrie oder für Dienstleistungen. Es zeigt sich allerdings in vielen Fällen, dass es nicht die Ärmsten sind, die von solchen neuen Arbeitsplätzen den Nutzen haben, weil sie kein Kapital oder nicht die erforderlichen Qualifikationen haben.<sup>12</sup>

### Förderung von Alternativen

Stattdessen muss es darum gehen, die kleinbäuerliche Landwirtschaft, die in vielen Ländern nach wie vor die meisten Familien ernährt und einen erheblichen Anteil an der Nahrungsmittelproduktion hat, zu erhalten und zu stärken.<sup>13</sup> Das gilt übrigens auch unter ökologischen Aspekten. Die Verfah-

ren, landwirtschaftliche Produktion und Wassernutzung mit einfachen Mitteln zu verbessern und „*More Crops per Drop*“ („mehr Ertrag pro Tropfen“) zu erzeugen, sind bekannt und vielfach erprobt.

Eine von vielen ist das „*System of Rice Intensification*“ (SRI, System zu Intensivierung des Reisanbaus), das inzwischen in vielen Ländern gute Ergebnisse bringt.<sup>14</sup> Im Unterschied zum konventionellen Reisanbau werden die Jungpflanzen sehr viel früher und in größeren Abständen umgepflanzt und die Felder nicht geflutet, sondern der Boden lediglich feucht gehalten. Mit deutlich weniger Wasser können so oft um ein mehrfaches höhere Erträge erzielt werden, selbst auf weniger guten Böden. Gute Erfahrungen wurden auch mit einfachsten Methoden der Tröpfchenbewässerung oder mit dem Verzicht auf „durstige“ Pflanzen wie Zuckerrohr gemacht. Entscheidend ist: Für kleinbäuerliche Betriebe kommt Bewässerung nur in Frage, wenn sie wenig Kosten verursacht und damit die oft bereits dramatische Verschuldung nicht weiter in die Höhe treibt. Die Vorstellung, sie könnten sich allein durch die Produktion „hochwertiger Produkte“ für den Markt oder gar für den Export aus der Kosten- und Schuldenfalle befreien, geht an den Realitäten vorbei.

Das gilt auch für den Regenfeldbau. Etwa ein Sechstel der Weltbevölkerung ist in semi-ariden Gebieten zuhause und muss die Grundnahrungsmittelproduktion an geringe Niederschläge bei hoher Niederschlagsvariabilität anpassen. Wegen der Bevorzugung von „Gunststandorten“ durch Regierungen, Finanzinstitutionen wie die

9 *International Rivers Network* 2006: *Spreading the Water Wealth. Making Water Infrastructure Work for the Poor*. S. 7. Berkeley. <http://www.irn.org/basics/reports/WaterWealth/pdf/WaterWealth2006.pdf>, letzter Zugriff am 3. Aug. 2006.

10 Weltbank 2006b: *Reengaging in Agricultural Water Management. Challenges and Options*. S. 148. Washington DC (*Directions in Development*)

11 Ebenda.: S. 151

12 Byerlee, u.a., 2005, viii

13 Vergleiche Röttach, Peter o.J.: *Ohne Wasser nichts zu Beißen? Alternativen zur Bewässerungslandwirtschaft*. Stuttgart (Brot für die Welt)

14 Vgl. IRN 2006

Weltbank und internationale Agrarorganisationen wie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, FAO, wurde dieser bedeutende Teil der Landwirtschaft in der Vergangenheit stark vernachlässigt, weil er als überholt und unproduktiv galt und – anders als wohlhabendere Bauern – keine starke Lobby hat. Zwar gibt es inzwischen einige Bekenntnisse zur Schlüsselrolle des Regenfeldbaus für Ernährungssicherheit, Ressourcenschutz und Armutsminderung. So erklärt die Landwirtschaftsabteilung der Weltbank, „Investitionen in Wassermanagement für den Regenfeldbau müssen Priorität haben“.<sup>15</sup> Doch gleichzeitig droht die neue Strategie der Konzentration auf Bewässerungslandwirtschaft und ihre Kommerzialisierung wieder weitgehend, die Entwicklungspotenziale des Regenfeldbaus zu ignorieren.

Dabei haben die „Regenfeldbauer“ über die Jahrhunderte hinweg erstaunliche Anpassungsformen ihrer Landnutzung durch die Entwicklung der agrobiologischen Vielfalt lokal und an widrige Boden- und Klimabedingungen angepasster Pflanzen, durch mechanische und pflanzenbauliche Maßnahmen wie die Auflockerung des Bodens nach Niederschlägen und Mulchen, also das Bedecken des Oberbodens mit Pflanzenresten, zustande gebracht. Techniken der „Wasserernte“ wie Erddämme und Terrassierung, der Verbau von Erosionsrinnen und die Anlage von Staubecken können die Verfügbarkeit von Oberflächen- und Grundwasser über die erratischen Niederschläge hinaus ausweiten, und damit Sicherheit und Erträge erheblich verbessern.

Was zählt, sind nicht Kapazitäten in Großstaudämmen, sondern verfügbare Wasserressourcen wie Grundwasser, Flüsse, künstliche oder natürliche Seen oder Niederschläge, die dort gesammelt und erschlossen werden müssen, wo sie benötigt werden. Alternativen wie kleinteilige, kostengünstige Infrastruktur, etwa in der Bewässerungslandwirtschaft und im Regenfeldbau, sind in ihren Entwicklungseffekten meist sehr viel armutsorientierter und, da partizipatorisch und an den Bedürfnissen

und Möglichkeiten der Nutzergruppen orientiert, nachhaltiger als große Infrastruktur.

Daher fordern zivilgesellschaftliche Organisationen wie IRN eine andere Prioritätensetzung: „Um die grundlegenden Bedürfnisse der ärmsten Menschen der Welt nach Wasser, Nahrung und Energie zu erfüllen und ein wirtschaftliches Wachstum zu schaffen, das ihre Armut beseitigt, ist es notwendig, die Investitionen in die Wasserinfrastruktur in erschwingliche, dezentrale und nachhaltige Technologien umzulenken.“<sup>16</sup>

### Alternativen sind kostengünstiger und erreichen die Armen

Die Weltbank argumentiert, die „*cheap and easy options*“ (preiswerte und einfache Möglichkeiten) für die Wassernutzung seien weitgehend ausgeschöpft. Daher seien höhere Investitionen notwendig, um zusätzliche Ressourcen zu erschließen und zu nutzen. Das gilt allerdings bestenfalls für große, teure Infrastruktur: Die geeigneten Standorte für Großstaudämme und große Bewässerungslandwirtschaft sind tatsächlich in vielen Ländern bereits erschlossen, wobei Afrika – insbesondere was das Wasserkraftpotenzial betrifft – zu den Ausnahmen gehört. Dagegen sind die „*cheap and easy options*“ der Alternativen eher „zu wenig genutzt“, wie IRN feststellt. Ihre Förderung würde nicht nur die Ernährungssicherheit verbessern und einen entscheidenden Beitrag zur Armutsminderung leisten, sondern auch die Kernfrage überflüssig machen, wie die Milliardeninvestitionen, deren Mobilisierung ein zentrales Anliegen der Weltbankstrategie ist, aufgebracht werden können – denn sie kosten weitaus weniger, wie ein Vergleich zeigt:<sup>17</sup>

- Die Kosten, um 100 Millionen kleinbäuerliche Familien bis 2015 durch kostengünstige Wassertechnologie aus extremer Armut zu befreien, werden auf zwei Milliarden US-Dollar veranschlagt. Das sind weniger als zehn Prozent der Investitionen, die in den 90er Jahren jährlich in Entwicklungsländern in Großstaudämme investiert wurde.

- Die Kosten, um eine Person durch das indische Staudammprojekt Sardar Sarovar mit Trinkwasser zu versorgen, werden auf 200 US-Dollar geschätzt. Dagegen betragen die Wasserkosten durch gemeinschaftlich angelegte Systeme zur Regenwasserernte in Indien zwei US-Dollar pro Person.
- Die Kosten für herkömmliche Bewässerungsvorhaben in Afrika reichen von 5.000 bis 25.000 US-Dollar je Hektar. Die Kosten für Tretpumpen und Brunnen betragen in Indien 117 US-Dollar je Hektar, in Afrika 233 US-Dollar. Eine einfache Anlage zur Tröpfchenbewässerung kostet in Nepal 250 US-Dollar je Hektar.

Anstatt mit exorbitanten Finanzprognosen weitreichende Strukturreformen zu rechtfertigen, die vorrangig einer kleinen Gruppe wirtschaftlich besser gestellten Betrieben zugute kommen beziehungsweise den Einzug von profitorientierten, kommerziellen Agrokonzernen in die Landwirtschaft beschleunigen würden, wäre es – wie diese Beispiele zeigen – möglich, die vorhandenen Mittel sinnvoller und zielgerichteter einzusetzen. Im Endeffekt wäre damit einer umfassenden Entwicklung und vor allem einer Armutsorientierung sehr viel besser gedient.

**Dr. Uwe Hoering** ist freier entwicklungs-politischer Fachjournalist. Dieser Beitrag basiert in wesentlichen Teilen auf der Studie: Hoering, U.: Wasser für Nahrung – Wasser für Profit. Die Wasserpolitik der Weltbank in der Landwirtschaft. Stuttgart, Brot für die Welt 2005.

**Bernhard Walter** ist Referent für Landwirtschaft und Ernährungssicherung bei Brot für die Welt.

<sup>15</sup> Weltbank 2006b, S. 196.

<sup>16</sup> IRN 2006, S. 1

<sup>17</sup> Ebenda.



# Soziale Entwicklung finanzieren: Zusammenfassung aus den Berichten der nationalen Social Watch Koalitionen<sup>1</sup>

VON UWE KERKOW

**Der internationale Social Watch Report enthält 41 Berichte der nationalen Social Watch Koalitionen aus ihren Ländern. Diese behandeln eine weite Spannweite von gesellschaftlichen Entwicklungen und politischen Themen. Ein genereller Trend in vielen Berichten lautet, dass Regierungen ihre Aufgabe vernachlässigen, gesellschaftlichen Reichtum zu einem hinreichenden Teil umzuverteilen. Die Konsequenz: Die finanziellen Belastungen für untere Einkommensgruppen steigen, soziale Leistungen werden abgebaut und immer mehr Menschen geraten in Armut oder sind direkt von ihr bedroht. Die Einkommensschere öffnet sich weiter, und die Verteilung der Vermögen wird zunehmend ungerechter. Unter dem Primat knapper öffentlicher Mittel betreibt die überwältigende Mehrheit der beobachteten Staaten eine Politik, in der soziale Aspekte unterrepräsentiert sind. Die Gründe für diese Politik der öffentlichen Armut bleiben diffus, was die Berichte aus den Industrieländern betrifft. Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen sind dagegen meist überwältigenden Zwängen wie Schuldentzählungen, IWF-Konditionalitäten, Geberprioritäten oder auch Handels- und Assoziationsabkommen ausgesetzt. Korruption wird immer wieder genannt und ist ein kaum zu unterschätzender Faktor für das verbreitete Versagen von staatlichen Verwaltungen bei der Redistribution gesellschaftlichen Reichtums. Der Versuch, soziale Basisdienste ganz oder teilweise zu privatisieren, wird in den vorliegenden Stellungnahmen als gescheitert betrachtet.**

Als erstes Beispiel sei der Bericht aus **Deutschland** zitiert: „Seit Jahren setzen Politiker bei der Konsolidierung der Staatseinnahmen auf Steuerformen, die vor allem die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen belasten. Nach Angaben der Gewerkschaften ist der Anteil der Unternehmens- und Vermögenssteuern am gesamten Steueraufkommen in den letzten 25 Jahren um rund zehn Prozentpunkte auf nur noch 17,7 Prozent des gesamten Steueraufkommens gefallen.“ Der Trend ist ungebrochen. Obwohl den sinkenden Realeinkommen für weite Teile der Arbeitnehmerschaft steigende Erträge aus Vermögen gegenüber stehen, ist eine Mehrwertsteuererhöhung beschlossen und die Unternehmenssteuern sollen 2007 noch weiter sinken.

Auch in **Italien** ist diese Entwicklung deutlich auszumachen: Von 2004 bis 2006 ist der Fonds für Sozialpolitik um fast 40 Prozent zusammen gestrichen worden. 19 Prozent aller Italiener sind dem Risiko ausgesetzt, arm zu werden; 11,7 Prozent leben unter der nationalen Armutsgrenze. Doch nicht nur die Kürzungen der öffentlichen Ausgaben erinnern an bundesrepublikanische Verhältnisse. Auch die Steuerpolitik der abgewählten italienischen Rechtsregierung war ähnlich konzipiert wie die der rot-grünen Regierung in Deutschland: „Direkte Steuern [etwa Lohn- und Einkommens-

steuern] sind gesenkt worden. Die Erbschaftssteuer wurde gänzlich abgeschafft. Der Anteil der indirekten Steuern [z.B. Mehrwertsteuer] an den Staatseinnahmen ist dagegen gestiegen: Betragen sie 2001 noch 176 Milliarden Euro, waren es 2005 bereits 200 Milliarden.“

Deutschland und Italien sind innerhalb der Europäischen Union als weniger dynamische Volkswirtschaften bekannt. Es ließe sich einwenden, dass daher prekäre Haushaltssituationen und Kürzungen im Sozialbereich typisch sind für Länder mit geringem Wirtschaftswachstum. Doch ist unsoziale Politik keineswegs auf Staaten mit schwachen wirtschaftlichen Impulsen oder besonders ausgeprägten Systemen sozialer Sicherung beschränkt.

## **Wirtschaftswachstum keine Garantie für soziale Entwicklung**

In **Südkorea** machen die Menschen ähnliche Erfahrungen wie in Europa: „Die wirtschaftlichen Unterschiede sind in den letzten Jahren gewachsen“, resümieren die koreanischen Autoren. Sie rechnen vor, dass die beiden ärmeren Fünftel der Bevölkerung in letzter Zeit geringere Einkommenszuwächse hatten als die reicheren 60 Prozent der Gesellschaft. Allerdings seien „keine wirklichen Schritte zur Bekämpfung

der breiter werdenden Einkommensklüfte“ unternommen worden. Und die Steuerpolitik trägt nicht zur Erreichung dieses Zieles bei: Lohn- und Einkommenssteuer sind von 2004 bis 2006 um 29 Prozent gewachsen, Steuern auf Unternehmensgewinne lediglich um 13,9 Prozent. Während das Mehrwertsteueraufkommen gestiegen ist, sind die Steuern auf Luxusgüter im genannten Zeitraum um 22,9 Prozent zurück gegangen.

Auch aus den **USA**, die in den letzten Jahren eine vergleichsweise günstige wirtschaftliche Entwicklung durchlaufen haben, kommen ähnliche – wenn nicht noch erschreckendere – Nachrichten: „Ein Hurrikan enthüllt die Wirklichkeit“ lautet ein Untertitel im US-Bericht: Mindestens 50 der den Katastrophengebieten zugesicherten 200 Milliarden US-Dollar werden aus anderen Washingtoner Haushaltstiteln abgezweigt, die sozialen Zwecken dienen – darunter aus den Posten für Lebensmittelmarken und für die Versorgung von Kindern. Die für den US-Beitrag verantwortliche NRO-Koalition geht davon aus, dass die Kosten für den Irak-Krieg ein Grund sind, warum New Orleans schon vor der Katastrophe das Geld für Sturm- und Hochwasserschutz gefehlt hat. Und die US-Kollegen machen deutlich, dass es sich um die Zuspitzung eines langfristigen Trends handelt: „Zwischen 1970 und 2003 hat sich die soziale Situation um 20 Prozent verschlechtert, während das Bruttonationaleinkommen [BNE] um 174 Prozent gestiegen ist.“

Beinahe schon absurd stellt sich die Situation in **Kanada** dar. Das Land kann seit 1997 ununterbrochen einen Haushaltsüberschuss ausweisen – 2005 umgerechnet immerhin 12,6 und 13,3 Milliarden Euro in 2006. Die neu gewählte Regierung nun

<sup>1</sup> Dieser Beitrag beinhaltet eine Zusammenschau von 25 der 41 Länderberichte, die für den internationalen Social Watch Bericht 2006 eingereicht wurden. Daher enthält er kaum Quellenangaben. Die nationalen Berichte sind im Kapitel „National Reports“ der internationalen Ausgabe in englischer oder spanischer Sprache (respektive unter der entsprechenden Rubrik auf der CD-ROM oder der Website <http://www.socialwatch.org/>) zu finden.

plant die „Eliminierung“ dieser Überschüsse. Die Hälfte der Mittel soll für Steuersenkungen – ein Teil jedoch auch für die Erhöhung der Militärausgaben – verwandt werden. So wird der hohe Standard des kanadischen Sozialsystems kaum zu halten sein: Ein Sozialprogramm für die kanadischen Ureinwohner wird denn auch abgebrochen und ein Programm zur Unterstützung von Kindern in eine Steuersenkung für Eltern mit Kindern umgewandelt. „Inzwischen wachsen die sozialen Ungleichheiten bei einer ganzen Reihe von Indikatoren“, stellen die kanadischen Social Watcher besorgt fest.

Bei einer Gruppe europäischer Länder werden die wirtschaftlichen und politischen Zielsetzungen durch die Vorbereitung auf den EU-Beitritt oder zumindest die Zusammenarbeit mit der EU bestimmt. In den Berichten finden sich kaum Bewertungen zu EU-Programmen und -Politiken. Schlechte Noten erhalten in der historischen Rückschau jedoch die Rezepte der internationalen Finanzinstitutionen.

### Transitionsländer in Schwierigkeiten

Der EU-Beitrittskandidat **Bulgarien** etwa hat eine Phase intensiver Reformen und ausgedehnter Privatisierung hinter sich, die von IWF und Weltbank gesteuert worden sind. „Bulgarien ist in den Ergebnissen von Reformen gefangen, die eine demografische Krise, aber nur abstraktes Wachstum gebracht haben, ohne den menschlichen Faktor zu berücksichtigen“, notiert der bulgarische Bericht, um fortzufahren: „In diesem Zusammenhang darf die Bedeutung der EU-Mittel für den Zeitraum 2007 bis 2013 nicht überschätzt werden, um nicht von den wirklichen Bedürfnissen abzulenken.“ Netto wird die Unterstützung durch die Union in diesem Zeitraum etwa 5,5 Mrd. Euro ausmachen. Damit der Staat nicht in zusätzliche Abhängigkeit gerät, fordern die bulgarischen Social Watcher eine vermehrte Mobilisierung heimischer Ressourcen. Derzeit trägt der informelle Sektor noch 30 Prozent zum bulgarischen BNE bei. Um eine volle Integration in die EU zu vollzie-

hen, müsse nun „in produktive Sektoren investiert und die Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte an die Lissabon-Agenda angepasst werden“. Dabei müssten menschliche Ressourcen und Bildungsfragen im Vordergrund stehen.

In **Rumänien** – ebenfalls ein EU-Beitrittskandidat – bewahren vor allem die Überweisungen von Familienangehörigen aus dem Ausland viele Familien vor dem Absturz in bittere Armut. 40 Prozent der rumänischen Bevölkerung sind nach wie vor in der Landwirtschaft tätig. Die öffentlichen Haushalte seien durch die gesunkene Zahl der Steuerzahlenden erheblich geschrumpft. Der unlängst eingeführte einheitliche Einkommensteuersatz (*flat tax*) von 16 Prozent sollte diesem Problem eigentlich abhelfen. Doch längerfristig erwartet die rumänische Social Watch Koalition zusätzliche soziale Ungleichgewichte durch diesen Schritt. Insgesamt sei der Haushalt nur auf wirtschaftli-

che Entwicklung ausgerichtet und es fehle „eine Vision für die Entwicklung eines Systems sozialer Dienstleistungen“.

**Albanien** hat ein Assoziationsabkommen mit der EU unterzeichnet. Die beiden albanischen Autoren heben vor allem die „zentrale Rolle“ hervor, die „ausländische Hilfsleistungen bei der Überwindung der Hindernisse der albanischen Transition“ gespielt hat. 39 bilaterale und elf multilaterale Geber haben zwischen 1991 und 2004 in dem Land gearbeitet und dabei etwa 4,68 Mrd. US-Dollar ausgegeben. Die Hilfe betrug 2004 „3,5 Prozent des BNE und 10,7 Prozent des Staatshaushalts“. Allerdings haben die Posten Gesundheit und Bildung sowie Arbeit und soziale Sicherungssysteme nur 4,1 und 3,3 respektive 0,7 Prozent der Zuwendungen erhalten. „Dagegen sind 14,3 und 14,5 Prozent der Unterstützung in den Transport- und in den Energiesektor geflossen“.

### Genderanalyse eines Programms zu Armutsreduzierung in Ust-Kamenogorsk

„Mehr als andere sind die verletzlichsten Gruppen einer Gesellschaft auf eine gerechte Verteilung der Ressourcen und öffentlichen Güter angewiesen“, mahnen die Frauenvereinigung „Status“ und das Zentrum für Gender-Studien in **Kasachstan**, die den nationalen Bericht des Landes für den internationalen Social Watch Report verfasst haben. „In Ust-Kamenogorsk sind dies häufig Frauen über 40, die oft geschieden, nicht mehr gesund sind und ein oder zwei minderjährige Kinder versorgen müssen.“ Trotz höherer oder beruflicher Ausbildung und Erfahrung seien sie für den Arbeitsmarkt unattraktiv. Viele von ihnen sprächen nur Russisch – kein Kasachisch – und seien auf verschwindend geringe Rentenersparnisse angewiesen. Deshalb haben die Aktivistinnen nicht nur die Planung von lokalen Armutsbekämpfungs-Projekten einer Gendersensitivitäts-Analyse unterzogen, sondern auch deren Wirkungen überprüft.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Sozialpolitik in dem zentralasiatischen Land noch nicht genügend fokussiert ist: Die Projekte waren nicht speziell auf ärmere Menschen ausgerichtet und daher nicht hinreichend effizient. Darüber hinaus waren die Daten über die 8000 Ärmsten in Ust-Kamenogorsk weder nach Geschlecht, noch nach Alter, Familienstand oder gesundheitlichem Zustand disaggregiert worden. Auch die Situation und die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen wurden im Vorfeld nicht untersucht. Den öffentlichen Bediensteten fehlten dazu sowohl die nötigen Informationen als auch das Fachwissen.

Die Konsequenz: Die Angebote wurden von den Zielgruppen nur zögerlich und nur teilweise akzeptiert. Einkommensschaffende Maßnahmen waren insgesamt unterfinanziert und die sozialarbeiterische Komponenten ließen wichtige Aspekte der Vorbeugung außer Acht. „Nur etwa zehn Prozent der an dem Programm beteiligten Arbeitslosen hat anschließend einen dauerhaften Job bekommen“, beklagen die Autorinnen.

Auch für viele Länder des Südens haben die Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit erhebliche Bedeutung. Konditionalitäten und Geberprioritäten werden unter diesen Bedingungen zu Überlebensfragen. Der zweite große Themenkreis, der in den Berichten aus Entwicklungsländern immer wieder zum Tragen kommt, dreht sich um die Auswirkungen von zu hoher Verschuldung. Einher gehen die Probleme oft mit dem Unvermögen vieler Finanzverwaltungen, lokale Ressourcen ausreichend zu mobilisieren. *Last but not least* erlassen viele Staaten Investoren erhebliche Anteile ihrer Steuerschuld.

### Entwicklungshilfe und Verschuldung in Afrika....

Ein typisches Beispiel für diese Schieflage ist **Ghana**. Einerseits sind die Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit von umgerechnet und inflationsbereinigt etwa 26,34 auf über 148 Mio. Euro gestiegen und damit – obwohl erratisch – „in Einklang mit den Monterrey-Vorgaben“. Gleichzeitig gelang es jedoch nicht, die Steuereinnahmen auf einem zufrieden stellenden Niveau zu konsolidieren. Erst eine Reihe politischer Initiativen erbrachte deutlich steigende Einkommenssteuereinnahmen – 30,4 Prozent in 2003 – während die Beiträge aus Unternehmenssteuern im gleichen Jahr lediglich um 10,9 Prozent wuchsen. „Im Gegensatz dazu“, mahnt der ghanaische Bericht, „legten die Steuern von Seiten der kleinen Selbstständigen<sup>2</sup> nur um 6,7 Prozent zu“. Derzeit lägen die tatsächlich gezahlten Steuern dieser Gruppe bei nur knapp einem Viertel des theoretischen Leistungsvermögens. Das hier verborgene Potential sei erheblich, da Selbstbeschäftigung immerhin „64 Prozent aller ökonomischen Aktivitäten“ in Ghana ausmacht.

In **Sambia** sieht die Situation ähnlich aus: 70 Prozent aller Steuereinnahmen stammen aus Einkommenssteuern. Der sambische Bericht beklagt allerdings, dass das Einkommenssteuersystem nicht progressiv gestaltet, sondern nur mit linear steigenden Steuersätzen ausgestattet ist. Auch die jüngste Anhebung des Grundfreibetrags sei

nicht hinreichend, da immer noch Arbeitnehmer besteuert werden, deren Einkommen unterhalb der offiziellen Armutsgrenze liegt. Die größeren Sorgen macht den sambischen Kolleginnen jedoch die Tatsache, dass 60 Prozent des Staatshaushalts in 2006 vorwiegend für die Bedienung interner Schulden und Verbindlichkeiten aufgewendet werden müssen. Darunter finden sich sowohl ausstehende Lohn- und Rentenzahlungen als auch Schulden gegenüber Lieferanten oder staatliche Schatzbriefe.

Nichttarifäre Handelshemmnisse macht die Sektion **Tansania** vom *Southern Africa Human Rights NGO-Network* als Hauptgrund für die Probleme bei der Armutsbekämpfung aus. Einbrüche in der Cash-Crop Produktion hat es vor allem bei Kaffee gegeben, dessen Produktion von 2004 auf 2005 um ein Drittel eingebrochen ist; Cashewnüsse sind 9,62 Prozent weniger geerntet worden. Bei der Erzeugung von Grundnahrungsmitteln sieht die Situation noch düsterer aus: Im genannten Zeitraum sind die Erntemengen bei Mais um 26,95, bei Weizen um 33,33, bei Hirse um 23,05 und bei Bananen 22,09 Prozent zurück gegangen. Dem stehen wachsende externe Schulden gegenüber, die nach der Entschuldung Ende 2004 noch 9,73 Ende 2005 schon wieder 9,96 Mrd. US-Dollar betragen.

Über wachsende soziale Ungleichheit berichtet die nationale Social Watch Koalition **Ugandas**. Hatte der Gini-Koeffizient 1992/93 noch 0,364 betragen, war er zehn Jahre später auf 0,428 angestiegen. Trotz des erfolgten Schuldenerlasses „erscheinen die ugandischen Auslandsschulden immer weniger nachhaltig“, betont der Bericht. Gegenüber dem BNE ist der Schuldenstand zwar von 63,2 in 2001 auf 56,2 Prozent in 2005 gesunken und der Schuldendienst gegenüber den Exporterlösen im gleichen Zeitraum von 24,3 auf 17,9 Prozent. Doch liegen die Zahlungen in absoluten Werten heute deutlich höher als vor fünf Jahren: Wurden 2001 noch 164,7 Mio. US-Dollar zurück gezahlt, sank der Wert ein Jahr später auf 133,6 Mio. um bis 2005 wieder auf 192 Mio. US-Dollar anzuziehen.

### .....in Asien....

Die **Philippinen** erscheinen als ein Musterbeispiel für beinahe sämtliche Probleme, die eine Regierung im Bezug auf die Bereitstellung von finanziellen Mitteln für soziale Entwicklung – und andere Staatsaufgaben – haben kann. Die philippinische Social Watch Koalition benennt das „regressive Steuersystem, das stark auf indirekten Steuern beruht“ als einen Grund für die mangelnde Fähigkeit der Regierung in Manila, ausreichende eigene Ressourcen zu mobilisieren. Die Einführung einer heute zwölfprozentigen Mehrwertsteuer habe diese Unausgewogenheit noch vertieft. 2006 stammten 59 Prozent des Steueraufkommens – umgerechnet 10,8 Mrd. US-Dollar – aus indirekten Steuern. Zudem verhinderte „die Praxis, Steuererleichterungen für Investoren zu gewähren“ allein 2005 zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von etwa 2,86 Mrd. US-Dollar. Die philippinischen Kollegen zitieren darüber hinaus eine Studie, der zu Folge diese Steuererleichterungen einen zusätzlichen wirtschaftlichen Schaden von noch einmal rund einer Milliarde US-Dollar nach sich gezogen haben.<sup>3</sup> Für die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele sollen von Regierungsseite 2006 etwa 13,12 Mrd. US-Dollar aufgewandt werden, ein Betrag, der von Seiten der Gebergemeinschaft mit weiteren 15 Mrd. mehr als verdoppelt wird. Die Kehrseite der Medaille: „Bilaterale Partner haben ihre eigene regionale und länderbezogene Agenda. Die Hilfe muss mit dieser Agenda kongruent sein – auch wenn die nationalen Prioritäten anders liegen.“ Schließlich drücken immense Schulden den südostasiatischen Inselstaat. Wurden 1999 noch 18,17 Prozent des Staatshaushalts zur Bedienung der Schulden aufgewandt, sind es für 2006 bereits 32,28 Prozent. Entsprechend sind die anteiligen Aufwendungen für soziale (von 33,81 auf 27,91

2 Im Original *self-employed*. Entspricht in etwa dem, was in der deutschen Diskussion i.d.R. als ‚informeller Sektor‘ subsummiert wird.

3 *Philippine Daily Inquirer* vom 10. Juli 2006, S. B11; siehe unter [http://news.inq7.net/archive\\_article/index.php?ver=1&index=1&story\\_id=8972](http://news.inq7.net/archive_article/index.php?ver=1&index=1&story_id=8972)

Prozent) und wirtschaftliche (von 25,25 auf 18,72 Prozent) Entwicklung gefallen.

In **Nepal** erschweren das autoritäre Verhalten des Königs und ein maoistischer Aufstand jedwede Regierungstätigkeit und dementsprechend anders stellen sich die Probleme hier dar. Zunächst muss festgehalten werden, dass der Anteil der Verteidigungsausgaben am Staatshaushalt hoch ist. Betrug dieser Anteil 1997/98 bereits über neun Prozent, war er bis 2003/04 auf 16,58 Prozent des Budget angewachsen. „Entsprechend sanken die Ausgaben für soziale und wirtschaftliche Entwicklung von 18,4 und 31,9 Prozent in 1997/98 auf 14,98 und 18,94 Prozent in 2003/04“, beklagt das Autorentrio. Auf der anderen Seite können bei weitem nicht alle Mittel auch tatsächlich ausgegeben werden. Für das Gesundheitswesen liegt dieser Wert bei nur einem Drittel der bereit gestellten Mittel, und auch im Bildungswesen konnten nur 54 Prozent der Gelder ihrer Bestimmung zugeführt werden.

### ... und in Lateinamerika

In **Kolumbien** ist es in den letzten Jahren zwar gelungen, die Steuereinnahmen des Staates von 10,7 Prozent des BNE in 1999 auf 13,6 Prozentpunkte in 2003 zu steigern. Die Ausgaben haben sich im gleichen Zeitraum von 9,6 auf 20,9 Prozent (umgerechnet etwa 11,26 Mrd. US-Dollar) des BNE mehr als verdoppelt. Zum Vergleich: 4,9 Prozent des BNE werden für Militär und Polizei aufgewandt – ein Wert, der nur noch wenig Luft für weiter reichende Staatsaufgaben lässt. Dass Geberprioritäten Kolumbien keineswegs nur nutzen, beweist der *Plan Colombia*, der der Bekämpfung des illegalen Drogenanbaus gewidmet ist. Sein Budget wird seit drei Jahren zu etwa 35 Prozent von den USA finanziert<sup>4</sup> und zu vier Prozent von weiteren internationalen Gebern. Die verbleibenden 61 Prozent stammen aus Krediten. Die Gesamtsumme wird zu 60 Prozent für militärische, zu 14 Prozent für polizeiliche Zwecke und lediglich zu 26 Prozent für soziale und wirtschaftliche Entwicklung verwandt – eine Verwendung, die nicht den Stempel ‚nachhaltig‘ verdient hat.

**Paraguay** ist eines der Länder mit der gleichmäßigsten Verteilung von Wohlstand in Lateinamerika mit einem Gini-Koeffizienten von 0,522. Die Armut steigt seit Jahren – von 30,3 Prozent in 1995 auf 38,2 Prozent nur zehn Jahre später. Und sie nimmt weiter zu. Diesem Trend hat auch eine Steuerreform von 2003 nicht entgegen wirken können, obwohl sich die Steuereinnahmen dadurch von zehn auf zwölf Prozent des BNE steigern ließen. Schuld ist – neben einer schlechten Performance der Anbieter von sozialen Grunddiensten – auch die Tatsache, dass die Steuerreform sozial extrem unausgewogen war: Eingeführt wurde eine Einheits-Einkommenssteuer (*flat tax*) und die Mehrwertsteuer wurde erhöht, die Einkommenssteuer für Unternehmen gleichzeitig jedoch abgeschafft.

Auch in **Peru** bietet sich erneut die gesamte Bandbreite negativer sozialer Auswirkungen von neoliberalen Politikrezepten. Mehr als die Hälfte der Menschen in dem Andenstaat gelten als arm. Der Staatshaushalt aber kann von der guten Konjunktur der letzten fünf Jahre nicht profitieren, weil die Bergbaukonzerne weitgehend von Steuerzahlungen befreit sind. Obwohl sich beispielweise der Goldpreis in den letzten Jahren mehr als verdoppelt und der Kupferpreis um 77 Prozent erhöht hat, zahlt der Bergbau nur „3,5 und die Öl- und Gaswirtschaft 9,7 Prozent Abgaben auf ihre Verkaufserlöse“, resümiert die Nationale Konferenz für Soziale Entwicklung. Natürliche Personen werden zudem höher besteuert als juristische. Folglich steigt die Verschuldung der öffentlichen Hand – von insgesamt 24,3 Mrd. US-Dollar Auslandsschulden in 2000 auf 31 Mrd. in 2005, was 39 Prozent des BNE entspricht. Allein 2005 haben ausländische Unternehmen 3,2 Mrd. US-Dollar an Gewinnen aus Peru abgezogen. Einen wichtigen Beitrag zum sozialen Ausgleich leisten dagegen die etwa drei Millionen Peruaner, die im Ausland leben und arbeiten. Sie senden jährlich circa 2,5 Mrd. US-Dollar nach Hause, was näherungsweise 1,7 Prozent des BNE entspricht und zehn Prozent der Bevölkerung vor dem Absturz in die Armut bewahrt.

### Wuchernde Korruption

In den meisten der 41 Länderberichte finden sich mehr oder minder ausführliche Abschnitte, die dem Problem der Korruption gewidmet sind. Hier sollen ausgewählte Hinweise auf drei Berichte genügen, die sich diesem Problem ausführlich widmen und die Auswirkungen detaillierter analysieren:

„Lecks und Korruption machen alles zunichte“, titelt Himanshu Jha im Bericht aus **Indien**. Schon der ehemalige Regierungschef Rajiv Gandhi hatte zugeben müssen, dass nur 15 Prozent der Mittel zur Entwicklungsfinanzierung ihrer Bestimmung zufließen. „Dies wurde später von Studien bestätigt, aus denen hervor ging, dass zum Beispiel nur 20 Prozent der Nahrungsmittelrationen tatsächlich die Zielgruppe erreichten.“ Dieser Prozentsatz gilt mit gewissen Schwankungen für so unterschiedliche Sektoren wie Lohnzuschüsse (10 bis 15 Prozent), Nahrungsmittel- (20 Prozent) oder Kunstdünger-subsidien (circa 33 Prozent). Der Fisch stinkt vom Kopfe her: Denn „über ein Viertel der Parlamentarier haben einen kriminellen Hintergrund“. Zudem wurden gegen eine große Zahl von Ministern sowohl auf bundesstaatlicher als auch auf nationaler Ebene „wiederholt Anklagen wegen verschiedenster Arten von Korruption“ erhoben.

Zu einer Abrechnung mit der Thaksin-Regierung nutzt das Autorenteam aus **Thailand** seinen diesjährigen Bericht. Ihrem Urteil nach ist die TRT-Partei des Milliardärs und Premierministers Thaksin Sinawatra eine „Gruppe großer nationaler Kapitalisten, die die Asienkrise von 1997 überlebt hatten und nun die staatliche Macht nutzen, um ihre Privilegien zu schützen und auszuweiten“. Ihre Hauptgeschäftsfelder sind Telekommunikation, Unterhaltung und Massenmedien sowie industrielle Produktion, wobei geschätzt wird, dass diese Gruppe „etwa 42 Prozent aller Aktien in diesen Bereichen an der Börse in Bangkok ihr Eigen nennen“.

<sup>4</sup> 2006 geschätzte 641,15 Mio. US-Dollar für militärische Zwecke (82,23 Prozent) und weitere 138,52 Mio. für wirtschaftliche und soziale Vorhaben. Siehe unter [http://en.wikipedia.org/wiki/Plan\\_Colombia](http://en.wikipedia.org/wiki/Plan_Colombia).

### Privatanbieter sozialer Dienstleistungen gescheitert

1989 wurde die Firma OSN (heute *Aguas Argentina S.A.*) in **Argentinien** damit beauftragt, etwa 1,7 Mio. Menschen im Großraum Buenos Aires mit Wasser zu versorgen und die Abwasserbehandlung zu übernehmen. Der Vertrag war auf 30 Jahre ausgelegt. Doch im März 2006 beschloss die Regierung, die Versorgung wieder zu verstaatlichen. Der Grund: „Das Unternehmen ignorierte die sozialen Zielsetzungen des Projekts fast vollständig.“ Das führte dazu, dass die Rechnungsbeträge zwischen 1989 und 2002 um 88 Prozent stiegen, „weit mehr als die Inflationsrate ausmachte“, wie der Bericht betont. Die Kapitalrendite lag daher auch bei 20,3 Prozent.

Auch in **Mexiko** erhielten Privatfirmen – an denen auch ausländische Investoren beteiligt waren – Verträge, um zum Beispiel Gesundheitsdienstleistungen und Trinkwasser bereit zu stellen. Auch hier wurden die Preise für Wasser „in illegaler Weise“ um mehr als den Inflationsausgleich erhöht. Begleitet wurde diese Unternehmenspolitik von Unregelmäßigkeiten wie überhöhten Bezügen für das Management und Verletzungen der Arbeitnehmerrechte; darunter ungerechtfertigte Entlassungen und Drohungen.

Die neue Regierung in **Chile** muss sich der Tatsache stellen, dass die landesweite, privatwirtschaftlich organisierte und ausschließlich kapitalfinanzierte Rentenversicherung *Pension Fund Administraton* (PDA) „aus sich selbst heraus wohl niemals alle Chilenen“ mit einer Altersversorgung absichern kann. Obwohl die PDA Mittel in Höhe von 64 Prozent des aktuellen chilenischen BNE verwaltet, erreicht sie heute nur 60 Prozent der Arbeitnehmenden und nur zehn Prozent der kleinen Selbstständigen (*self-employed*). Diejenigen, die einzahlen, tun dies in der Regel nicht lange genug: Männer erreichen etwa 59,6 Prozent der Soll-Beiträge; Frauen sogar nur 43,4 Prozent. Das bedeutet, dass nur ein Fünftel aller Pensionsberechtigten Auszahlungen erhalten wird, die über dem staatlich garantierten Existenzminimum von 85 US-Dollar im Monat liegen – ein Leistungsniveau, für das man im Laufe seines Lebens immerhin 26.415 US-Dollar angespart haben müsste. „Derzeit beziehen 78,2 Prozent aller älteren Mitbürger und über 90 Prozent der Menschen, die 70 Jahre oder älter sind Renten. Doch nur 4,3 Prozent davon stammen aus der PDA.“

Thaksins Verkauf seines gesamten, 49-prozentigen Anteils an der Shinawatra Firmen-Gruppe an eine Investmentgesellschaft der Regierung Singapurs mit einem geschätzten Profit von knapp zwei Milliarden US-Dollar führte schließlich zu wochenlangen Massenprotesten, auf die Neuwahlen folgten. Doch in den Jahren zuvor hatte die TRT bereits ein System entwickelt, „das ökonomische Ausbeutung mit administrativer Misswirtschaft und politischem Nepotismus in Einklang brachte“. Klassischer Missbrauch von Haushaltsmitteln wurde kombiniert mit Insidergeschäften an der Börse und „quasi-fiskalischen Maßnahmen“ wie etwa der gezielten Vergabe von Krediten staatlicher Banken an Verbündete. Das im Verhältnis zu den sozialen Aufwendungen riesige Investitionsprogramm der Thaksin Regierung im

Umfang von knapp 92 Mrd. US-Dollar verurteilen die thailändischen Kollegen als zu wenig kostenbewusst und populistisch.

Social Watch **Benin** hat seinen Beitrag für 2006 „Der öffentlichen Verwaltung mangelt es an Transparenz“ getauft. Obwohl seit 2000 einige Gesetze in Kraft seien, die eine bessere Kontrolle ermöglichen sollen, ist „Straflosigkeit weiter die Regel und es existiert keine Institution, die auf die Verwaltung Zwang ausüben kann, wenn diese schlecht arbeitet“. Eine Strategie, um die Bürgerinnen und Bürger mit Informationen über die Verwaltungstätigkeit zu versorgen, existiert ebenso wenig.

Doch sind solche Phänomene keineswegs auf Entwicklungs- oder Schwellenländer beschränkt. Die Social Watch Koalition in

**Italien** schlägt ebenfalls Alarm und beklagt, dass „die Finanzpolitik während der letzten fünf Jahre der Berlusconi-Regierung zur Steuerhinterziehung ermutigt hat“, die nun einen Umfang von etwa 100 Milliarden Euro erreichte. „Illegal operierende Unternehmen erwirtschaften geschätzte 15 Prozent des italienischen BNE.“

### Gestiegene Öleinnahmen zeigen kurzfristig kaum Wirkung

Vorsichtiger Optimismus prägt den Beitrag aus **Ecuador**. Der Staatshaushalt, der zu 28,6 Prozent aus den Öleinnahmen bestritten wird, legte 2006 um 15,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr auf umgerechnet 6,254 Milliarden US-Dollar zu. Die Sozialausgaben stiegen um 13,1 Prozent. Allerdings sind im Erziehungswesen vier Fünftel dieser zusätzlichen Mittel in gestiegene Gehälter geflossen. Zwischen 1995 und 2004 hatte der Staat im Gesundheitswesen 1,143 Mrd. US-Dollar nicht eingestellt, die dem Sektor aufgrund der Rechtslage zugestanden hätten. Zusätzliche Überweisungen werden nun also erst einmal für die Kompensation früherer Versäumnisse gebraucht. Nachhaltige Verbesserung der sozialen Leistungen erhofft sich die ecuadorianische Autorengruppe dagegen vom Umbau des nationalen Sozial- und Investitionsfonds, in ein „Spezielles Konto für Soziale Reaktivierung“. Wichtigste strukturelle Neuerung: Wurden früher 70 Prozent der hier zugewiesenen Mittel für den Schuldendienst und den Rückkauf von Verbindlichkeiten genutzt, sind jetzt nur noch 35 Prozent nötig. Abschließend warnt der Bericht vor den Gefahren, die die geplante Ausweitung der Ölfördergebiete für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte der betroffenen indigenen und ländlichen Gemeinden mit sich bringen wird. 61,3 Prozent der ecuadorianischen Bevölkerung gilt als arm.

**Uwe Kerkow** ist freier entwicklungspolitischer Fachjournalist. Er arbeitet seit fünf Jahren an der deutschen Ausgabe des Social Watch Reports mit.

## Entwicklung der öffentlichen Ausgaben

**Das Recht auf Gesundheitsversorgung, Bildung und soziale Sicherheit ist in folgenden Menschenrechtspakten niedergelegt:**

Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte (1966) – Art. 20, 25 & 26  
 Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (1966) – Art. 9, 12 & 13  
 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965) – Art. 6  
 Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) – Art. 11 & 14  
 Konvention über die Rechte des Kindes (1989) – Art. 24, 26 & 28

**Auf öffentliche Ausgaben und Verschuldung beziehen sich folgende internationale Verpflichtungen:**

**Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 15:**  
 „Wir fordern die Industrieländer auf, (...) ohne weitere Verzögerungen das verstärkte Schuldenerleichterungsprogramm für die hochverschuldeten armen Länder durchzuführen und übereinzukommen, alle bilateralen öffentlichen Schulden dieser Länder zu streichen, wenn diese Länder sich im Gegenzug auf eine nachprüfbare Armutsminderung verpflichten.“

**Weltsozialgipfel von Kopenhagen**

**Vierte Weltfrauenkonferenz – Aktionsplattform von Peking**

Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für:	Gesundheit (in % des BSP)			Bildung (in % des BSP)			Schuldendienst (in % des BNE)			Militärausgaben (in % des BSP)			
	1998	2003	Fortschritt oder Rückschritt	1991	2004	Fortschritt oder Rückschritt	1990	2004	Fortschritt oder Rückschritt	1990	2004	Fortschritt oder Rückschritt	
Ägypten	2,1	J	2,2	II	3,9		7,3	2,9	→	4,5	2,8	→	
Albanien	2,5		2,7	II		2,8	0,3	F	1,0	II	5,9	1,2	→
Algerien	3,0		3,3	II	5,1		14,7		7,1	→	1,5	3,3	←
Angola	1,2		2,4	→		3,0	4,0		11,9	←	16,9	9,1	→
Antigua u. Barbuda	3,3		3,2	II		3,8							
Äquatorialguinea	2,6		1,0	←		0,6	4,1		1,0	→		2,1	J
Argentinien	4,6		4,3	II	3,3		4,6		8,6	←	1,2	1,0	II
Armenien	1,4		1,2	II		3,2	0,2	H	3,4	←	2,1	G	2,9
Aserbaidschan	0,9		0,9	II	7,7		0,0	H	3,0	←	3,3	G	1,8
Äthiopien	2,5		3,4	→	3,4		2,8		1,2	→	9,1	4,3	→
Australien	5,8		6,4	→	4,9						2,1	1,8	II
Bahamas	3,1		3,0	II	3,7								
Bahrain	3,5		2,8	←	3,9						5,1	4,3	II
Bangladesch	1,0		1,1	II	1,5		2,4		1,1	II	1,1	1,2	II
Barbados	3,9		4,8	→	7,8		8,3		3,3	→			
Belgien	5,9		6,3	II	5,0						2,4	1,4	II
Belize	2,3		2,2	II	4,6		4,5		31,3	←	1,2	1,4	L
Benin	2,2		1,9	II		3,3	2,1		1,6	II	1,8		
Bhutan	3,7		2,6	←		5,2	2,0		1,8	II			
Bolivien	3,1		4,3	→	2,4		8,3		6,1	→	2,4	1,6	II
Bosnien u. Herzegowina	1,8		4,8	→			3,4	N	2,0	→	4,3	Q	2,4
Botswana	2,6		3,3	→	6,2		2,9		0,6	→	4,1	3,6	II
Brasilien	3,3		3,4	II		4,2	1,8		9,2	←	2,4	1,4	II
Brunei	3,0		2,8	II	3,5								
Bulgarien	3,5		4,1	→	5,4		2,8	F	10,4	←	3,5	2,4	II
Burkina Faso	2,0		2,6	→	2,6		1,1		1,2	II	2,7	1,4	II
Burundi	0,6		0,7	II	3,5		3,8		13,7	←	3,5	5,8	←
Chile	2,6		3,0	II	2,5		9,7		10,4	II	4,3	3,9	II
China	2,0		2,0	II	2,2		2,0		1,2	II	2,7	1,9	II
Costa Rica	4,8		5,8	→	3,4		9,2		3,8	→			
Dänemark	6,9		7,5	→	6,9						2,0	1,5	II
Deutschland	8,3		8,7	II		4,8					2,5	1,4	II
Dominica	4,3		4,5	II		5,0	3,6		7,3	←			
Dominikanische Rep.	1,8		2,3	II		1,1	3,4		4,4	II			
Dschibuti	2,5		3,8	→	3,5		2,3	J	2,5	II	6,3	4,3	Q
Ecuador	1,7		2,0	II	3,4		11,9		13,0	II	2,0	1,9	II
El Salvador	3,5		3,7	II	1,8		4,4		4,0	II	2,3	0,7	→
Elfenbeinküste	1,0		1,0	II		4,6	13,7		3,7	→	1,3	1,6	R
Eritrea	2,6		2,0	←		3,8	0,0	I	2,1	←	22,0	H	19,4
Estland	4,8		4,1	←		5,7	0,1	G	13,8	←	0,5	G	1,8
Fidschi	2,6		2,3	II	5,1		8,2		0,6	→	2,3	1,2	II
Finnland	5,3		5,7	II	6,5						1,6	1,2	II
Frankreich	7,1		7,7	→	5,6						3,4	2,5	II
Gabun	3,4		2,9	II		3,9	3,3		3,6	II		0,3	M
Gambia	1,7		3,2	→	3,8		12,9		8,6	→	1,1	0,4	II

**In grün eingefärbte Länder weisen im Bezug auf die Verwendung der Staatsausgaben für soziale Zwecke unterdurchschnittliche Werte auf.**

- Deutlicher Fortschritt
- Geringfügiger Fortschritt
- II Stagnation
- ← Geringfügiger Rückschritt
- ← Deutlicher Rückschritt

**Die Daten stammen aus folgenden Jahren:**

D: 1989      E: 1990      F: 1991      G: 1992      H: 1993      I: 1994      J: 1995  
 K: 1996      L: 1997      N: 1999      O: 2000      P: 2001      Q: 2002      R: 2003

Quelle: World Development Indicators 2006 Weltbank: <http://www.worldbank.org>.

## Entwicklung der öffentlichen Ausgaben

**Das Recht auf Gesundheitsversorgung, Bildung und soziale Sicherheit ist in folgenden Menschenrechtspakten niedergelegt:**

Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte (1966) – Art. 20, 25 & 26  
 Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (1966) – Art. 9, 12 & 13  
 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965) – Art. 6  
 Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) – Art. 11 & 14  
 Konvention über die Rechte des Kindes (1989) – Art. 24, 26 & 28

**Auf öffentliche Ausgaben und Verschuldung beziehen sich folgende internationale Verpflichtungen:**

**Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 15:**  
 „Wir fordern die Industrieländer auf, (...) ohne weitere Verzögerungen das verstärkte Schuldenerleichterungsprogramm für die hochverschuldeten armen Länder durchzuführen und übereinzukommen, alle bilateralen öffentlichen Schulden dieser Länder zu streichen, wenn diese Länder sich im Gegenzug auf eine nachprüfbare Armutsminderung verpflichten.“

**Weltsozialgipfel von Kopenhagen**

**Vierte Weltfrauenkonferenz – Aktionsplattform von Peking**

Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für:	Gesundheit (in % des BSP)			Bildung (in % des BSP)			Schuldendienst (in % des BNE)			Militärausgaben (in % des BSP)						
	1998	2003	Fortschritt oder Rückschritt	1991	2004	Fortschritt oder Rückschritt	1990	2004	Fortschritt oder Rückschritt	1990	2004	Fortschritt oder Rückschritt				
Georgien	1,2	1,0	II		2,9		0,0	G	4,1	←	2,2	K	1,4	→		
Ghana	1,9	1,4	II		4,1	N	6,3		2,7	→	0,5		0,8	II		
Griechenland	4,9	5,1	II	2,3	4,0	Q	→				4,6		4,1	R	II	
Großbritannien u. N.	5,5	6,9	→	4,8	5,3	Q	II				4,0		2,6		→	
Guatemala	2,1	2,1	II	1,3				3,1	2,0	II	1,5		0,4		II	
Guinea	0,6	0,9	II	2,0	1,8	O	II	6,3	4,5	→	2,4	F	2,9	Q	II	
Guinea-Bissau	2,2	2,6	II		2,1	N		3,6	16,7	←	2,1	D	3,1	P	II	
Guyana	4,0	4,0	II	2,2	5,5		→	107,4	6,5	→	0,9		0,8	K	II	
Haiti	2,5	2,9	II	1,4				1,3	3,7	←						
Honduras	2,9	4,0	→	3,8				13,7	4,7	→	0,6	O	0,7		II	
Indien	1,3	1,2	II	3,7	4,1	O	II	2,6	2,8	II	2,7		2,3		II	
Indonesien	0,7	1,1	II	1,0	1,1	Q	II	9,1	8,2	II	1,8		1,4		II	
Irak	1,2	1,4	II													
Iran	2,6	3,1	II	4,1	4,8			0,5	1,2	II	2,8		3,4		II	
Irland	4,6	5,8	→	5,0	4,3	Q	II				1,2		0,6		II	
Island	7,1	8,8	→		7,6	Q					0,0		0,0		II	
Israel	5,9	6,1	II	6,5	7,5	Q	II				12,4		9,3		→	
Italien	5,5	6,3	→	3,0	4,7	Q	→				2,1		1,9		II	
Jamaika	3,3	2,7	←	4,5	5,3	R	II	15,9	9,9	→						
Japan	5,8	6,4	→		3,6	Q					0,9		1,0		II	
Jemen	2,0	2,2	II		9,6	P		3,5	1,9	→	7,7		6,6		II	
Jordanien	4,9	4,2	←	8,0	5,0	N	←	16,5	6,0	→	9,9		7,6		→	
Kambodscha	1,1	2,1	→		2,0			2,7	0,6	→	3,1		2,2		II	
Kamerun	0,7	1,2	II	3,2	3,8		II	4,9	4,6	II	1,5		1,5		II	
Kanada	6,5	6,9	II	6,5	5,2	P	←				2,0		1,2		II	
Kapverden	3,8	3,4	II	3,6	7,3		→	1,7	2,7	II	1,7	C	0,7		II	
Kasachstan	2,1	2,0	II	3,9	2,4		←	0,0	G	23,1	←	1,0	H	1,0	II	
Katar	3,1	2,0	←	3,5												
Kenia	2,2	1,7	←	6,7	7,0		II	9,6	2,3	→	2,9		1,6		II	
Kirgisien	2,8	J	2,2	6,0	4,6		←	0,0	G	7,6	←	0,7	G	2,9	←	
Kiribati	8,2	12,1	→		16,0	Q										
Kolumbien	6,7	6,4	II	2,4	4,9		→	10,2	8,2	→	2,2		4,3		←	
Komoren	2,2	1,5	←		3,9	Q		0,4	0,9	II			20,4	R		
Kongo, Dem. Rep.	0,2	0,7	II					4,1	1,9	→	1,5	K	1,0	O	→	
Kongo, Rep.	1,7	1,3	II	7,4	3,2	Q	←	22,9	10,7	→			1,4	R		
Korea, Dem. Rep.	3,8	5,3	→													
Korea, Rep.	2,0	2,8	→	3,8	4,2	Q	II				3,6		2,5		II	
Kroatien	6,7	6,5	II	5,5	4,5	Q	II	3,0	H	15,8	←	7,4	G	1,7	→	
Kuba	5,7	6,3	→	9,7	9,0	P	II									
Kuwait	3,4	2,7	←	4,8	8,2		→				48,7		7,5		→	
Laos	1,2	1,2	II		2,3			1,1	2,2	II	2,9	K	2,1	P	→	
Lesotho	4,7	4,1	←	6,2	9,0	Q	→	2,3	3,2	II	4,5		2,6		→	
Lettland	3,8	3,3	II	4,1	5,8	Q	→	0,0	G	10,0	←	0,8	H	1,7	II	
Libanon	3,4	3,0	II		2,6			2,9		21,0	←	7,6		3,8	→	
Liberia	4,3	2,7	←					1,0	D	0,2		7,4		7,5	Q	II

**In grün eingefärbte Länder weisen im Bezug auf die Verwendung der Staatsausgaben für soziale Zwecke unterdurchschnittliche Werte auf.**

- Deutlicher Fortschritt
- Geringfügiger Fortschritt
- II Stagnation
- ← Geringfügiger Rückschritt
- ← Deutlicher Rückschritt

**Die Daten stammen aus folgenden Jahren:**

D: 1989      E: 1990      F: 1991      G: 1992      H: 1993      I: 1994      J: 1995  
 K: 1996      L: 1997      N: 1999      O: 2000      P: 2001      Q: 2002      R: 2003

Quelle: World Development Indicators 2006 Weltbank: <http://www.worldbank.org>.

## Entwicklung der öffentlichen Ausgaben

**Das Recht auf Gesundheitsversorgung, Bildung und soziale Sicherheit ist in folgenden Menschenrechtspakten niedergelegt:**

Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte (1966) – Art. 20, 25 & 26  
 Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (1966) – Art. 9, 12 & 13  
 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965) – Art. 6  
 Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) – Art. 11 & 14  
 Konvention über die Rechte des Kindes (1989) – Art. 24, 26 & 28

**Auf öffentliche Ausgaben und Verschuldung beziehen sich folgende internationale Verpflichtungen:**

**Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 15:**  
 „Wir fordern die Industrieländer auf, (...) ohne weitere Verzögerungen das verstärkte Schuldenerleichterungsprogramm für die hochverschuldeten armen Länder durchzuführen und übereinzukommen, alle bilateralen öffentlichen Schulden dieser Länder zu streichen, wenn diese Länder sich im Gegenzug auf eine nachprüfbare Armutsminderung verpflichten.“

**Weltsozialgipfel von Kopenhagen**

**Vierte Weltfrauenkonferenz – Aktionsplattform von Peking**

Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für:	Gesundheit (in % des BSP)			Bildung (in % des BSP)			Schuldendienst (in % des BNE)			Militärausgaben (in % des BSP)					
	1998	2003	Fortschritt oder Rückschritt	1991	2004	Fortschritt oder Rückschritt	1990	2004	Fortschritt oder Rückschritt	1990	2004	Fortschritt oder Rückschritt			
Libyen	1,8	2,6	→		2,7	N			4,1	L	1,9	→			
Litauen	4,7	5,0		5,5	5,9	Q	0,0	G	8,2	←	0,7	H	1,7		
Luxemburg	5,4	6,2	→	3,0	3,6	N					0,9		0,9		
Madagaskar	1,2	1,7		2,5	3,3		7,5	1,9	→	6,2	7,2	P			
Malawi	3,2	3,3		3,2	6,0	R	→	7,2	3,3	→	1,3	0,8	P		
Malaysia	1,6	2,2	→	5,1	8,1	Q	→	10,3	8,2	→	2,6	2,3			
Malediven	4,7	5,5	→	7,0	8,1			4,5	4,5						
Mali	1,9	2,8	→		3,0	N		2,8	2,2		2,2	1,9			
Malta	5,8	7,4	→	4,4	4,6	Q					0,9	0,8			
Marokko	1,3	1,7		5,0	6,3		→	7,2	6,1		4,1	4,5			
Mauretanien	1,7	3,2	→	4,6	3,4			13,5	3,5	→	3,9	1,2		→	
Mauritius	2,0	2,2		3,8	4,7			6,6	4,3	→	0,4	0,2			
Mazedonien	6,8	6,0	←		3,5	Q		0,6	H	4,6	←	3,0	K	2,5	
Mexiko	2,5	2,9		3,8	5,3	Q	→	4,5	7,7	←	0,4		0,4		
Micronesien	6,2	5,6	←		7,3	O									
Moldawien	4,4	3,9		5,3	4,9	R		0,2	G	8,5	←	0,5	H	0,4	
Monaco	6,7	7,4	→												
Mongolei	3,9	4,3		11,5	7,5		←	5,1	H	2,6	→	6,1	2,1	Q	→
Mosambik	2,3	2,9	→		2,4	N		3,4	1,4	→	3,4	1,2		→	
Myanmar	0,2	0,5			1,3	P					3,4	1,9	P	→	
Namibia	4,9	4,7		7,9	7,2	R					5,8	F	2,4	→	
Nepal	1,6	1,5		2,0	3,4	R	→	1,9	1,7		1,1	1,7			
Neuseeland	6,0	6,3		6,1	6,7	R					1,8	1,0			
Nicaragua	3,6	3,7		3,4	3,1	R		1,6	2,9		12,9	0,7		→	
Niederlande	5,3	6,1	→	5,6	5,1	Q					2,5	1,6			
Niger	1,6	2,5	→	3,3	2,3			4,1	1,7	→	1,1	I	0,9	Q	
Nigeria	1,4	1,3		0,9				13,0	4,0	→	0,9	0,8			
Norwegen	7,6	8,6	→	7,1	7,6	Q					2,9	1,9			
Oman	3,0	2,7		3,4	4,6	Q	→	6,5	4,2	→	16,5	10,4		→	
Österreich	5,1	5,1		5,5	5,7	Q					1,0	0,7			
Ost-Timor	6,3	O	7,3	→											
Pakistan	1,1	0,7		2,6	2,0			4,6	4,6		6,9	4,1		→	
Palau	7,8	8,4	→		10,1	Q									
Panama	4,7	5,0		4,6	3,9			6,8	11,0	←	1,4	1,0	N		
Papua Neuguinea	3,2	3,0						17,9	13,6	→	2,1	0,6	R	→	
Paraguay	3,0	2,3	←	1,9	4,4	Q	→	6,0	6,8		1,0	0,7			
Peru	2,4	2,1		2,8	3,0	Q		1,9	4,2	←	0,1	1,2			
Philippinen	1,5	1,4		3,0	3,2	Q		8,1	12,8	←	1,4	0,9			
Polen	3,9	4,5	→	5,2	5,6	Q		1,7	14,5	←	2,7	1,9			
Portugal	5,6	6,7	→	4,6	5,8	Q	→				2,6	2,1			
Ruanda	2,7	1,6	←		2,8	O		0,8	1,3		3,7	2,1		→	
Rumänien	2,8	3,8	→	3,5	3,5	Q		0,0	6,6	←	4,6	2,2		→	
Russische Föderation	3,7	3,3		3,6	3,8	Q		0,3	G	3,7	←	19,1	3,9		→
Salomonen	4,2	4,5		3,8	3,3	N		5,6	6,5						
Sambia	4,1	2,8	←	2,8	2,8			6,7	8,3	←	3,7	0,6	O	→	

**In grün eingefärbte Länder weisen im Bezug auf die Verwendung der Staatsausgaben für soziale Zwecke unterdurchschnittliche Werte auf.**

→ Deutlicher Fortschritt

→ Geringfügiger Fortschritt

|| Stagnation

← Geringfügiger Rückschritt

← Deutlicher Rückschritt

**Die Daten stammen aus folgenden Jahren:**

D: 1989 E: 1990 F: 1991 G: 1992 H: 1993 I: 1994 J: 1995

K: 1996 L: 1997 N: 1999 O: 2000 P: 2001 Q: 2002 R: 2003

Quelle: World Development Indicators 2006 Weltbank: <http://www.worldbank.org>.



## Entwicklung der öffentlichen Ausgaben

**Das Recht auf Gesundheitsversorgung, Bildung und soziale Sicherheit ist in folgenden Menschenrechtspakten niedergelegt:**

Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte (1966) – Art. 20, 25 & 26  
 Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (1966) – Art. 9, 12 & 13  
 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965) – Art. 6  
 Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) – Art. 11 & 14  
 Konvention über die Rechte des Kindes (1989) – Art. 24, 26 & 28

**Auf öffentliche Ausgaben und Verschuldung beziehen sich folgende internationale Verpflichtungen:**

**Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 15:**  
 „Wir fordern die Industrieländer auf, (...) ohne weitere Verzögerungen das verstärkte Schuldenerleichterungsprogramm für die hochverschuldeten armen Länder durchzuführen und übereinzukommen, alle bilateralen öffentlichen Schulden dieser Länder zu streichen, wenn diese Länder sich im Gegenzug auf eine nachprüfbare Armutsminderung verpflichten.“

**Weltsozialgipfel von Kopenhagen**

**Vierte Weltfrauenkonferenz – Aktionsplattform von Peking**

Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für:	Gesundheit (in % des BSP)			Bildung (in % des BSP)			Schuldendienst (in % des BNE)			Militärausgaben (in % des BSP)					
	1998	2003	Fortschritt oder Rückschritt	1991	2004	Fortschritt oder Rückschritt	1990	2004	Fortschritt oder Rückschritt	1990	2004	Fortschritt oder Rückschritt			
Samoa	4,3	4,3	II		4,3	Q	3,3	5,6	←						
Sao Tomé u. Príncipe	7,2	7,2	II				5,3	16,2	←						
Saudi Arabien	4,6	2,5	←	5,8						11,4	7,7	→			
Schweden	7,1	8,0	→	7,1	7,7	Q	II			2,6	1,7	II			
Schweiz	5,7	6,7	→	5,3	5,8	Q	II			1,8	1,0	II			
Senegal	1,5	2,1	→	3,9	4,0	II	5,9	4,4	→	2,0	1,4	II			
Serbien u. Montenegro	6,4	7,2	→		3,3	O	0,3	L	4,1	←	5,3	K	3,4	→	
Seychellen	4,4	4,3	II	6,5	5,4	II	6,1	7,7	←	4,0	1,9	→			
Sierra Leone	1,0	2,0	→		3,7	O	3,7	2,5	II	1,4	1,6	II			
Simbabwe	6,4	2,8	←	7,7	4,7	O	←	5,5	2,0	→	4,4	3,4	II		
Singapur	1,7	1,6	II	3,1	3,7	P	II			4,9	4,7	II			
Slowakei	5,2	5,2	II	5,6	4,3	Q	←	4,8	H	12,4	←	2,0	H	1,7	II
Slowenien	5,9	6,7	→	4,8	6,0	Q	→					2,2	G	1,6	II
Somalia	1,2	1,2	P	II			1,3			0,8	D				
Spanien	5,4	5,5	II	4,3	4,5	Q	II			1,7	1,0	II			
Sri Lanka	1,7	1,6	II	3,2			4,9	4,0	II	2,1	2,8	II			
Südafrika	3,7	3,2	II	5,9	5,4	II	2,2	I	1,8	II	3,8	1,5	→		
Sudan	1,3	1,9	→	6,0			0,4	1,6	II	3,3	2,2	R	II		
Suriname	3,9	3,6	II												
Swasiland	4,0	3,3	←	5,8	6,2	II	4,9	1,8	→	1,9	1,7	P	II		
Syrien	2,1	2,5	II	3,9			9,9	1,4	→	6,9	7,0	R	II		
Tadschikistan	1,1	0,9	II		2,8		0,0	G	5,1	←	0,4	G	2,2	←	
Tansania	1,4	2,4	→	2,8	2,2	N	II	4,4	1,1	→	2,0	F	3,0	II	
Thailand	2,0	2,0	II	3,1	4,2	II	6,3	7,8	←	2,6	1,2	→			
Togo	1,9	1,4	←		2,6	Q	5,4	1,0	→	3,1	1,5	→			
Tonga	5,1	5,5	II		4,8		1,6	1,4	II						
Trinidad u. Tobago	2,0	1,5	←	4,1	4,3	Q	II	9,6	3,4	→					
Tschad	1,7	2,6	→	1,6	2,0	N	II	0,7	1,7	II	2,7	H	1,1	→	
Tschechien	6,1	6,8	→		4,4	Q	4,1	H	8,2	←	2,4	H	1,8	II	
Tunesien	2,8	E	2,8	6,0	6,4	Q	II	12,0	7,5	→	2,0	1,5	II		
Türkei	3,5	5,4	→	2,4	3,6	Q	→	4,9	11,3	←	3,5	3,9	II		
Turkmenistan	3,1	2,6	←	3,9						1,8	I	2,9	N	←	
Uganda	1,5	2,2	→	1,5	5,2	→	3,4	1,5	→	3,5	2,5	II			
Ukraine	3,5	3,8	II	6,2	4,6	←	0,0	G	6,7	←	0,5	H	2,6	←	
Ungarn	5,5	6,1	→	6,1	5,5	Q	II	13,4	18,1	←	2,8	1,7	II		
Uruguay	4,0	2,7	←	2,5	2,6	Q	II	11,0	12,2	II	2,5	1,4	II		
USA	5,8	6,8	→	5,1	5,7	Q	II				5,3	4,0	II		
Usbekistan	3,2	2,4	←	9,4			0,0	G	7,1	←	1,5	I	0,5	R	→
Vanuatu	2,6	2,9	II	4,6	9,6	R	→	1,5	1,1	II					
Venezuela	3,1	2,0	←	4,5			10,8	6,2	→	1,9	F	1,2	II		
Vereinigte Arab. Emirate	3,2	2,5	←	1,9	1,6	Q	II				6,2	2,8	R	→	
Vietnam	1,6	1,5	II	1,8	4,4	Q	→	2,9	1,8	II	7,9	2,6	I	→	
Weißrussland	4,9	4,9	II	5,7	5,8	II	0,1	H	1,4	←	1,5	G	1,2	II	
Zentralafrik. Republik	1,2	1,5	II	2,2			2,0	1,4	II	1,5	F	1,1	R	II	
Zypern	2,3	3,1	→	3,7	6,1	Q	→				5,0	1,5	→		

**In grün eingefärbte Länder weisen im Bezug auf die Verwendung der Staatsausgaben für soziale Zwecke unterdurchschnittliche Werte auf.**

- Deutlicher Fortschritt
- Geringfügiger Fortschritt
- II Stagnation
- ← Geringfügiger Rückschritt
- ← Deutlicher Rückschritt

**Die Daten stammen aus folgenden Jahren:**

D: 1989    E: 1990    F: 1991    G: 1992    H: 1993    I: 1994    J: 1995  
 K: 1996    L: 1997    N: 1999    O: 2000    P: 2001    Q: 2002    R: 2003

Quelle: World Development Indicators 2006 Weltbank: <http://www.worldbank.org>.

## Der derzeitige Stand der Armut in der Welt

### Aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 19:

„Wir treffen ferner den Beschluss, bis zum Jahr 2015 den Anteil der Weltbevölkerung, dessen Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt (...) zu halbieren.“

	Rang entsprechend dem Social Watch Index zu Lebenschancen (insg. 162 Länder) <sup>1</sup>	Gini Index <sup>2</sup>		Prozentualer Bevölkerungsanteil mit weniger als einem US-Dollar am Tag		Prozentualer Bevölkerungsanteil mit weniger als zwei US-Dollars am Tag		Prozentualer Bevölkerungsanteil unter der nationalen Armutsgrenze		Prozentualer Anteil des ärmsten Fünftels der Bevölkerung am Konsum oder Einkommen	
		Jahr		Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%
Afghanistan	–										
Ägypten	94	2000	34,4	2000	3,1	2000	43,9	2000	16,7	2000	8,6
Albanien	76	2002	28,2	2002	2,0	2002	11,8	2002	25,4	2002	9,1
Algerien	69	1995	35,3	1995	2,0	1995	15,1	1995	22,6	1995	7,0
Angola	–										
Äquatorialguinea	154										
Argentinien	53	2003	52,8	2003	7,0	2003	23,0			2003	3,2
Armenien	51	2003	33,8	2003	2,0	2003	31,1	2001	50,9	2003	8,5
Aserbaidshjan	103	2002	19,0	2002	2,0	2002	2,0	2001	49,0	2002	12,2
Äthiopien	161	2000	30,0	2000	23,0	2000	77,8	2000	44,2	2000	9,1
Australien	28	1994	35,2							1994	5,9
Bahamas	60										
Bahrain	25										
Bangladesch	159	2000	31,8	2000	36,0	2000	82,8	2000	49,8	2000	9,0
Barbados	37										
Belgien	6	2000	33,0							2000	8,5
Belize	89										
Benin	126	2003	36,5	2003	30,9	2003	73,7	1999	29,0	2003	7,4
Bermudas	–										
Bhutan	139										
Bolivien	110	2002	60,1	2002	23,2	2002	42,2	1999	62,7	2002	1,5
Bosnien u. Herzegowina	–	2001	26,2					2002	19,5	2001	9,5
Botswana	88	1993	63,0	1993	23,5	1993	50,1			1993	2,2
Brasilien	82	2004	55,9*	2003	7,5	2003	21,2	2004	33,6*	2003	2,6
Brunei	47										
Bulgarien	41	2003	29,2	2003	2,0	2003	6,1	2001	12,8	2003	8,7
Burkina Faso	132	2003	39,5	2003	27,2	2003	71,8	2003	46,4	2003	6,9
Burundi	156	1998	42,4	1998	54,6	1998	87,6	1990	36,4	1998	5,1
Chile	22	2000	57,1	2000	2,0	2000	9,6	1998	17,0	2000	3,3
China	81	2001	44,7	2001	16,6	2001	46,7	1998	4,6	2001	4,7
Cook Inseln	105										
Costa Rica	54	2001	49,9	2001	2,2	2001	7,5	1992	22,0	2001	3,9
Dänemark	6	1997	24,7							1997	8,3
Deutschland	6	2000	28,3							2000	8,5
Dominikanische Republik	100	2003	51,7	2003	2,5	2003	11,0	1998	28,6	2003	3,9
Dschibuti	114										
Ecuador	109	1998	43,7	1998	15,8	1998	37,2	1998	46,0	1998	3,3
El Salvador	115	2002	52,4	2002	19,0	2002	40,6	1992	48,3	2002	2,7
Elfenbeinküste	133	2002	44,6	2002	14,8	2002	48,8			2002	5,2
Eritrea	141							1994	53,0		
Estland	28	2003	35,8	2003	2,0	2003	7,5	1995	8,9	2003	6,7
Finnland	1	2000	26,9							2000	9,6
Frankreich	26	1995	32,7							1995	7,2
Gabun	106										
Gambia	138	1998	50,2	1998	59,3	1998	82,9	1998	57,6	1998	4,8

- 1: Zur Errechnung des Social Watch Index zu Lebenschancen wurden drei Indikatoren benutzt: 1. Der Prozentsatz der Entbindungen mit Betreuung durch medizinisches Fachpersonal. 2. Der Prozentsatz der Kinder, die die fünfte Klasse erreichen. 3. Die Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren. Die Werte errechnen sich aus dem ungewichteten Durchschnitt der tatsächlichen Werte der drei Einzelindikatoren.
- 2: Der Gini-Index misst die Abweichung von der durchschnittlichen Einkommensverteilung (manchmal auch der Konsumausgaben) in der Bevölkerung. Ein GINI-Index von 0 bezeichnet eine vollkommen gleichmäßige Einkommensverteilung

(\*): IBGE, 2006 Brasilien

Quelle: World Development Indicators 2006, Weltbank; <http://www.worldbank.org>

## Der derzeitige Stand der Armut in der Welt

### Aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 19:

„Wir treffen ferner den Beschluss, bis zum Jahr 2015 den Anteil der Weltbevölkerung, dessen Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt (...) zu halbieren.“

	Rang entsprechend dem Social Watch Index zu Lebenschancen (insg. 162 Länder) <sup>1</sup>	Gini Index <sup>2</sup>		Prozentualer Bevölkerungsanteil mit weniger als einem US-Dollar am Tag		Prozentualer Bevölkerungsanteil mit weniger als zwei US-Dollars am Tag		Prozentualer Bevölkerungsanteil unter der nationalen Armutsgrenze		Prozentualer Anteil des ärmsten Fünftels der Bevölkerung am Konsum oder Einkommen	
		Jahr		Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%
Georgien	78	2003	40,4	2003	6,5	2003	25,3	2003	54,5	2003	5,6
Ghana	142	1999	40,8	1999	44,8			1999	39,5	1999	5,6
Griechenland	6	2000	34,3							2000	6,7
Großbritannien u. N.	17	1999	36,0							1999	6,1
Guatemala	131	2002	55,1	2002	13,5	2002	31,9	2000	56,2	2002	2,9
Guinea	140	1994	40,3					1994	40,0	1994	6,4
Guinea-Bissau	151	1993	47,0							1993	5,2
Guyana	108	1999	43,2	1998	2,0	1998	6,1	1998	35,0	1999	4,5
Haiti	–	2001	59,2	2001	53,9	2001	78,0	1987	65,0	2001	2,4
Honduras	130	2003	53,8	1999	20,7	1999	44,0	1999	48,0	2003	3,4
Indien	128	2000	32,5	2000	34,7	2000	79,9	2000	28,6	2000	8,9
Indonesien	102	2002	34,3	2002	7,5	2002	52,4	1999	27,1	2002	8,4
Irak	121										
Iran	80	1998	43,0	1998	2,0	1998	7,3			1998	5,1
Irland	17	2000	34,3							2000	7,4
Island	1										
Israel	17	2001	39,2							2001	5,7
Italien	40	2000	36,0							2000	6,5
Jamaika	73	2000	37,9	2000	2,0	2000	13,3	2000	18,7	2000	6,7
Japan	1	1993	24,9							1993	10,6
Jemen	149	1998	33,4	1998	15,7	1998	45,2	1998	41,8	1998	7,4
Jordanien	42	2003	38,8	2003	2,0	2003	7,0	1997	11,7	2003	6,7
Kambodscha	153	1997	40,4	1997	34,1	1997	77,7	1999	35,9	1997	6,9
Kamerun	134	2001	44,6	2001	17,1	2001	50,6	2001	40,2	2001	5,6
Kanada	28	2000	32,6							2000	7,2
Kapverden	89										
Kasachstan	54	2003	33,9	2003	2,0	2003	16,0	1996	34,6	2003	7,4
Katar	57										
Kenia	–	1997	42,5	1997	22,8	1997	58,3	1997	52,0	1997	6,0
Kirgisien	–	2003	30,3	2003	2,0	2003	21,4	2001	47,6	2003	8,9
Kolumbien	93	2003	58,6	2003	7,0	2003	17,8	1999	64,0	2003	2,5
Komoren	129										
Kongo, Dem. Rep.	–										
Kongo, Rep.	–										
Korea, Rep.	6	1998	31,6	1998	2,0	1998	2,0			1998	7,9
Korea, Volksrep.	–										
Kroatien	33	2001	29,0	2001	2,0	2001	2,0			2001	8,3
Kuba	28										
Kuwait	92										
Laos	155	2002	34,6	2002	27,0	2002	74,1	1998	38,6	2002	8,1
Lesotho	137	1995	63,2	1995	36,4	1995	56,1			1995	1,5
Lettland	37	2003	37,7	2003	2,0	2003	4,7			2003	6,6
Libanon	56										
Liberia	145										
Libyen	–										

- 1: Zur Errechnung des Social Watch Index zu Lebenschancen wurden drei Indikatoren benutzt: 1. Der Prozentsatz der Entbindungen mit Betreuung durch medizinisches Fachpersonal. 2. Der Prozentsatz der Kinder, die die fünfte Klasse erreichen. 3. Die Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren. Die Werte errechnen sich aus dem ungewichteten Durchschnitt der tatsächlichen Werte der drei Einzelindikatoren.
- 2: Der Gini-Index misst die Abweichung von der durchschnittlichen Einkommensverteilung (manchmal auch der Konsumausgaben) in der Bevölkerung. Ein GINI-Index von 0 bezeichnet eine vollkommen gleichmäßige Einkommensverteilung

Quelle: World Development Indicators 2006, Weltbank; <http://www.worldbank.org>

## Der derzeitige Stand der Armut in der Welt

### Aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 19:

„Wir treffen ferner den Beschluss, bis zum Jahr 2015 den Anteil der Weltbevölkerung, dessen Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt (...) zu halbieren.“

	Rang entsprechend dem Social Watch Index zu Lebenschancen (insg. 162 Länder) <sup>1</sup>	Gini Index <sup>2</sup>		Prozentualer Bevölkerungsanteil mit weniger als einem US-Dollar am Tag		Prozentualer Bevölkerungsanteil mit weniger als zwei US-Dollars am Tag		Prozentualer Bevölkerungsanteil unter der nationalen Armutsgrenze		Prozentualer Anteil des ärmsten Fünftels der Bevölkerung am Konsum oder Einkommen	
		Jahr		Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%
Litauen	35	2003	36,0	2003	2,0	2003	7,8			2003	6,8
Luxemburg	49	2000	30,8							2000	8,4
Madagaskar	144	2001	47,5	2001	61,0	2001	85,1	1999	71,3	2001	4,9
Malawi	148	1997	50,3	1998	41,7	1998	76,1	1998	65,3	1997	4,9
Malaysia	73	1997	49,2	1997	2,0	1997	9,3	1989	15,5	1997	4,4
Malediven	113										
Mali	143	1994	50,5	1994	72,3	1994	90,6	1998	63,8	1994	4,6
Malta	17										
Marokko	112	1999	39,5	1999	2,0	1999	14,3	1999	19,0	1999	6,5
Mauretanien	120	2000	39,0	2000	25,9	2000	63,1	2000	46,3	2000	6,2
Mauritius	33										
Mazedonien	62	2003	39,0	2003	2,0	2003	2,0			2003	6,1
Mexiko	85	2002	49,5	2002	4,5	2002	20,4	2002	20,3	2002	4,3
Micronesien	–										
Moldawien	63	2003	33,2	2001	22,0	2001	63,7	2002	48,5	2003	7,8
Monaco	–										
Mongolei	70	1998	30,3	1998	27,0	1998	74,9	1998	35,6	1998	5,6
Mosambik	150	1997	39,6	1996	37,9	1996	78,4	1997	69,4	1997	6,5
Myanmar	136										
Namibia	98	1993	74,3	1993	34,9	1993	55,8			1993	1,4
Nepal	157	2004	47,2	2004	24,1	2004	68,5	2003	30,9	2004	6,0
Neuseeland	6	1997	36,2							1997	6,4
Nicaragua	127	2001	43,1	2001	45,1	2001	79,9	1998	47,9	2001	5,6
Niederlande	6	1999	30,9							1999	7,6
Niger	158	1995	50,5	1995	60,6	1995	85,8	1993	63,0	1995	2,6
Nigeria	146	2003	43,7	2003	70,8	2003	92,4	1992	34,1	2003	5,0
Norwegen	1	2000	25,8							2000	9,6
Oman	48										
Österreich	6	2000	29,1							2000	8,6
Ost-Timor	–										
Pakistan	152	2002	30,6	2002	17,0	2002	73,6	1998	32,6	2002	9,3
Palau	77										
Panama	86	2002	56,4	2002	6,5	2002	17,1	1997	37,3	2002	2,5
Papua Neuguinea	122	1996	50,9					1996	37,5	1996	4,5
Paraguay	107	2002	57,8	2002	16,4	2002	33,2	1991	21,8	2002	2,2
Peru	101	2002	54,6	2002	12,5	2002	31,8	1997	49,0	2002	3,2
Philippinen	117	2000	46,1	2000	15,5	2000	47,5	1997	36,8	2000	5,4
Polen	22	2002	34,5	2002	2,0	2002	2,0	1993	23,8	2002	7,5
Portugal	6	1997	38,5	1994	2,0	1994	2,0			1997	5,8
Puerto Rico	–										
Ruanda	160	1985	28,9	2000	51,7	2000	83,7	1999	60,3	1985	9,7
Rumänien	65	2003	31,0	2003	2,0	2003	12,9	1994	21,5	2003	8,1
Russische Föderation	–	2002	39,9	2002	2,0	2002	12,1	1994	30,9	2002	6,1
Sambia	123	2003	42,1	2002	75,8	2002	94,1	1998	72,9	2003	6,1
Samoa	50										

- 1: Zur Errechnung des Social Watch Index zu Lebenschancen wurden drei Indikatoren benutzt: 1. Der Prozentsatz der Entbindungen mit Betreuung durch medizinisches Fachpersonal. 2. Der Prozentsatz der Kinder, die die fünfte Klasse erreichen. 3. Die Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren. Die Werte errechnen sich aus dem ungewichteten Durchschnitt der tatsächlichen Werte der drei Einzelindikatoren.
- 2: Der Gini-Index misst die Abweichung von der durchschnittlichen Einkommensverteilung (manchmal auch der Konsumausgaben) in der Bevölkerung. Ein GINI-Index von 0 bezeichnet eine vollkommen gleichmäßige Einkommensverteilung

Quelle: World Development Indicators 2006, Weltbank; <http://www.worldbank.org>

## Der derzeitige Stand der Armut in der Welt

### Aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 19:

„Wir treffen ferner den Beschluss, bis zum Jahr 2015 den Anteil der Weltbevölkerung, dessen Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt (...) zu halbieren.“

	Rang entsprechend dem Social Watch Index zu Lebenschancen (insg. 162 Länder) <sup>1</sup>	Gini Index <sup>2</sup>		Prozentualer Bevölkerungsanteil mit weniger als einem US-Dollar am Tag		Prozentualer Bevölkerungsanteil mit weniger als zwei US-Dollars am Tag		Prozentualer Bevölkerungsanteil unter der nationalen Armutsgrenze		Prozentualer Anteil des ärmsten Fünftels der Bevölkerung am Konsum oder Einkommen	
		Jahr		Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%
Sao Tomé u. Príncipe	116										
Saudi Arabien	67										
Schweden	1	2000	25,0							2000	9,1
Schweiz	6	2000	33,7							2000	7,6
Senegal	124	1995	41,3	1995	22,3	1995	63,0	1992	33,4	1995	6,4
Serbien u. Montenegro	–										
Seychellen	–										
Sierra Leone	–	1989	62,9	1989	57,0	1989	74,5	2003	70,2	1989	1,1
Simbabwe	119	1995	50,1	1995	56,1	1995	83,0	1996	34,9	1995	4,6
Singapur	–	1998	42,5							1998	5,0
Slowakei	57	1996	25,8	1996	2,0	1996	2,9			1996	8,8
Slowenien	32	1999	28,4	1998	2,0	1998	2,0			1999	9,1
Somalia	–										
Spanien	6	2000	34,7							2000	7,0
Sri Lanka	–	2000	33,2	2002	5,6	2002	41,6	1995	25,0	2000	8,3
Südafrika	96	2000	57,8	2000	10,7	2000	34,1			2000	3,5
Sudan	110										
Surinam	91										
Swasiland	118	1994	60,9							1994	2,7
Syrien	97										
Tadschikistan	103	2003	32,6	2003	7,4	2003	42,8			2003	7,9
Tansania	125	2001	34,6	2000	57,8	2000	89,9	2001	35,7	2001	7,3
Thailand	45	2002	42,0	2002	2,0	2002	25,2	1992	13,1	2002	6,3
Togo	135							1989	32,3		
Tonga	79										
Trinidad u. Tobago	45	1992	40,3	1992	12,4	1992	39,0	1992	21,0	1992	5,5
Tschad	162							1996	64,0		
Tschechien	26	1996	25,4	1996	2,0	1996	2,0			1996	10,3
Tunesien	70	2000	39,8	2000	2,0	2000	6,6	1995	7,6	2000	6,0
Türkei	83	2003	43,6	2003	3,4	2003	18,7	2002	27,0	2003	5,3
Turkmenistan	–	1998	40,8							1998	6,1
Uganda	146	1999	43,0					2003	37,7	1999	5,9
Ukraine	42	2003	28,1	2003	2,0	2003	4,9	2003	19,5	2003	9,2
Ungarn	35	2002	26,9	2002	2,0	2002	2,0	1997	17,3	2002	9,5
Uruguay	52	2003	44,9	2003	2,0	2003	5,7			2003	5,0
USA	22	2000	40,8							2000	5,4
Usbekistan	–	2000	26,8					2000	27,5	2000	9,2
Vanuatu	99										
Venezuela	72	2000	44,1	2000	8,3	2000	27,6	1989	31,3	2000	4,7
Vereinigte Arab. Emirate	42										
Vietnam	87	2002	37,0					2002	28,9	2002	7,5
Weißrussland	37	2002	29,7	2002	2,0	2002	2,0	2000	41,9	2002	8,5
Westbank u. Gaza	67										
Zentralafrikan. Republik	–	1993	61,3	1993	66,6	1993	84,0			1993	2,0
Zypern	17										

- 1: Zur Errechnung des Social Watch Index zu Lebenschancen wurden drei Indikatoren benutzt: 1. Der Prozentsatz der Entbindungen mit Betreuung durch medizinisches Fachpersonal. 2. Der Prozentsatz der Kinder, die die fünfte Klasse erreichen. 3. Die Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren. Die Werte errechnen sich aus dem ungewichteten Durchschnitt der tatsächlichen Werte der drei Einzelindikatoren.
- 2: Der Gini-Index misst die Abweichung von der durchschnittlichen Einkommensverteilung (manchmal auch der Konsumausgaben) in der Bevölkerung. Ein GINI-Index von 0 bezeichnet eine vollkommen gleichmäßige Einkommensverteilung

Quelle: World Development Indicators 2006, Weltbank; <http://www.worldbank.org>

## Geschlechtergerechtigkeit

### Das Recht auf Gleichstellung von Frau und Mann ist in folgenden Menschenrechtspakten niedergelegt:

Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte (1966) – Art. 2 & 26  
 Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (1966) – Art. 3 & 7  
 Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) – Art. 7, 10 & 11  
 Konvention über die Rechte des Kindes (1989) – Art. 29

### Auf die Gleichstellung von Frau und Mann beziehen sich folgende internationale Verpflichtungen:

**Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 20:**  
 „Wir treffen ferner den Beschluss, (...) bis zum gleichen Jahr [2015] sicherzustellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Primarschulbildung vollständig abschließen können und dass Mädchen wie Jungen gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsebenen haben“

**Weltsozialgipfel von Kopenhagen**  
**Vierte Weltfrauenkonferenz – Aktionsplattform von Peking**

	Rang entsprechend dem Social Watch Index „Gleichstellung der Geschlechter (GEI)*“	Verhältnis zwischen Männern und Frauen in bezug auf Analphabetismus			Geschätzte Einkommensrelation (Frauen/Männer)	Anteil der Facharbeiterinnen	Frauen in Justiz u. in leitenden Positionen in Staat u. Unternehmen	Anteil der Frauen in leitenden Positionen in Regierung und Verwaltung auf ministerieller Ebene			Anteil der Parlamentssitze, die von Frauen gehalten werden		
		1990	2005	Fortschritt oder Rückschritt				1991/2003	Letzte verfügbare Daten <sup>A</sup> (%)	Letzte verfügbare Daten <sup>A</sup> (%)	1995 (%)	2004 (%)	Fortschritt oder Rückschritt
Afghanistan	–											27,3	
Ägypten	124	0,72	0,86	➔	0,26	31	9	2,0	5,9	➔	2,0	2,0	
Albanien	95	0,94	0,98	➔	0,56			12,3	5,3	➔	12,1	7,1	➔
Algerien	130	0,79	0,93	➔	0,31			2,0	10,5	➔	6,6	6,2	
Angola	111				0,62			6,0	5,7		9,5	15,0	➔
Äquatorialguinea	130	0,92	0,98	➔	0,40			3,0	4,5		8,8	18,0	➔
Argentinien	41	1,00	1,00		0,37	55	25	3,0	8,3	➔	25,3	36,2	➔
Armenien	74	1,00	1,00		0,70			2,0	0,0		6,3	5,3	
Aserbaidschan	68				0,58			5,3	15,0	➔	12,0	13,0	
Äthiopien	117	0,66	0,86	➔	0,52			11,0	5,9	➔	2,0	21,4	➔
Australien	8				0,72	55	36	23,7	20,0	➔	15,5	24,7	➔
Bahamas	6	1,02	1,02		0,64	51	40	34,0	26,7	➔	8,2	20,0	➔
Bahrain	124	0,99	1,01		0,31	19	10	0,0	8,7	➔		0,0	
Bangladesch	124	0,65	0,73	➔	0,54	25	8	3,0	8,3	➔	9,1	14,8	➔
Barbados	8	1,00	1,00		0,61	71	45	23,0	29,4	➔	10,7	13,3	➔
Belgien	26	1,01	1,01		0,54	48	31	8,3	21,4	➔	12,0	34,7	➔
Belize	72				0,24	52	31	10,0	6,3	➔	3,4	6,7	➔
Benin	117	0,44	0,55	➔	0,69			10,0	19,0	➔	7,2	7,2	
Bhutan	–							5,0	0,0	➔	2,0	9,3	➔
Bolivien	86	0,93	0,97	➔	0,45	40	36	9,0	6,7	➔	6,9	16,9	➔
Bosnien u. Herzegowina	–				0,46				11,1			16,7	
Botswana	26	0,93	0,97	➔	0,61	53	31	11,0	26,7	➔	8,5	11,1	➔
Brasilien	50	0,93	0,97	➔	0,43	62		13,0	11,4		6,6	8,6	➔
Brunei	–	1,01	1,00					2,0	9,1	➔			
Bulgarien	26	1,00	1,00		0,67	34	30	8,5	23,8	➔	13,3	22,1	➔
Burkina Faso	141	0,39	0,58	➔	0,73			10,0	14,8	➔	3,7	11,7	➔
Burundi	87	0,77	1,01	➔	0,72			4,0	10,7	➔		30,5	
Chile	68	1,00	1,00		0,39	52	24	12,0	16,7	➔	7,5	15,0	➔
China	87	0,95	0,98	➔	0,66			4,0	6,3	➔	21,0	20,3	
Costa Rica	54	1,01	1,01		0,37	40	29	21,0	25,0	➔	15,8	35,1	➔
Dänemark	4				0,73	51	26	19,0	33,3	➔	33,0	36,9	➔
Deutschland	–				0,54	50	36	6,8	46,2	➔	26,2	31,8	➔
Dominikanische Republik	68	1,02	1,02		0,36	49	31	12,0	14,3	➔	11,7	17,3	➔
Dschibuti	–	0,78	0,93	➔				1,0	5,3	➔	0,0	10,8	➔
Ecuador	74	0,99	1,00		0,30	40	26	10,0	14,3	➔		16,0	
El Salvador	66	0,97	0,99		0,44	44	32	18,0	35,3	➔	10,7	10,7	
Elfenbeinküste	147	0,62	0,79	➔	0,37			3,0	17,1	➔	8,3	8,5	
Eritrea	124	0,68	0,79	➔	0,51				17,6		21,0	22,0	
Estland	15	1,00	1,00		0,64	69	35	10,4	15,4	➔	12,9	18,8	➔
Fidschi	83	1,00	1,00		0,37	9	51	10,0	9,1		4,3	8,5	➔
Finnland	2				0,72	53	28	16,3	47,1	➔	33,5	37,5	➔
Frankreich	66				0,59			8,8	17,6	➔	6,4	12,2	➔
Gabun	–				0,59			6,0	11,8	➔		9,2	

- ➔ Deutlicher Fortschritt
- ➔ Geringfügiger Fortschritt
- || Stagnation
- ➔ Geringfügiger Rückschritt
- ➔ Deutlicher Rückschritt

#### Hinweise:

A: **Letzte verfügbare Daten** von ILO Laborstat Database (März, 2005) wie im UNDP Bericht für Menschliche Entwicklung 2005 publiziert.

\*: Der **Social Watch Index „Gleichstellung der Geschlechter“** (GEI) kombiniert drei Dimensionen: 1. Stärkung von Frauen (empowerment), 2. Erziehung und 3. wirtschaftliche Aktivität. Der zusammengefasste Index errechnet sich aus den Werten jedes Landes für die drei Dimensionen als nicht gewichtete Durchschnittszahl.

## Geschlechtergerechtigkeit

### Das Recht auf Gleichstellung von Frau und Mann ist in folgenden Menschenrechtspakten niedergelegt:

Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte (1966) – Art. 2 & 26

Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (1966) – Art. 3 & 7

Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) – Art. 7, 10 & 11

Konvention über die Rechte des Kindes (1989) – Art. 29

### Auf die Gleichstellung von Frau und Mann beziehen sich folgende internationale Verpflichtungen:

#### Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 20:

„Wir treffen ferner den Beschluss, (...) bis zum gleichen Jahr [2015] sicherzustellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Primarschulbildung vollständig abschließen können und dass Mädchen wie Jungen gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsebenen haben“

#### Weltsozialgipfel von Kopenhagen

Vierte Weltfrauenkonferenz – Aktionsplattform von Peking

	Rang entsprechend dem Social Watch Index „Gleichstellung der Geschlechter (GEI)*“	Verhältnis zwischen Männern und Frauen in bezug auf Analphabetismus			Geschätzte Einkommensrelation (Frauen/Männer)	Anteil der Facharbeiterinnen	Frauen in Justiz u. in leitenden Positionen in Staat u. Unternehmen	Anteil der Frauen in leitenden Positionen in Regierung und Verwaltung auf ministerieller Ebene			Anteil der Parlamentssitze, die von Frauen gehalten werden		
		1990	2005	Fortschritt oder Rückschritt				1991/2003	Letzte verfügbare Daten <sup>A</sup> (%)	Letzte verfügbare Daten <sup>A</sup> (%)	1995 (%)	2004 (%)	Fortschritt oder Rückschritt
Gambia	114	0,68	0,80	→	0,59			7,0	20,0	→		13,2	
Georgien	48				0,42	63	28	3,3	22,2	→	6,8	9,4	→
Ghana	95	0,86	0,97	→	0,75			11,0	11,8			10,9	
Griechenland	60	1,00	1,00		0,45	48	26	6,3	5,6		6,3	13,0	→
Großbritannien u. N.	15				0,62	45	33	8,4	28,6	→	9,5	19,7	→
Guatemala	107				0,33			18,0	25,0	→	12,5	8,2	←
Guinea	114				0,68			5,0	15,4	→	7,0	19,3	→
Guinea-Bissau	124	0,43	0,69	→	0,49			12,0	37,5	→	10,0	14,0	→
Guyana	87	1,00	1,00		0,39			16,0	22,2	→	20,0	30,8	→
Haiti	—	0,96	1,02	→	0,56			14,0	25,0	→	3,6	3,6	
Honduras	54	1,03	1,04		0,37	36	22	17,0	14,3	←	7,8	23,4	→
Indien	143	0,74	0,85	→	0,38			6,0	3,4	←	7,2	8,3	
Indonesien	107	0,97	0,99		0,52			2,0	10,8	→	12,6	11,3	
Irak	—	0,44	0,51	→				0,0					
Iran	113	0,88	0,97	→	0,28	33	13	0,0	6,7	→	4,0	4,1	
Irland	44				0,41	50	29	11,1	21,4	→	13,9	13,3	
Island	6				0,69	55	29	8,1	27,3	→	25,4	33,3	→
Israel	32	0,99	1,00		0,55	54	29	9,8	16,7	→	7,5	15,0	→
Italien	68	1,00	1,00		0,46	45	21	9,6	8,3		11,1	11,5	
Jamaika	60	1,09	1,07		0,66			13,0	17,6	→	11,7	11,7	
Japan	74				0,46	46	10	8,3	12,5	→	4,6	9,0	→
Jemen	149	0,34	0,67		0,31	15	4	0,0	2,9	→	0,7	0,3	
Jordanien	114	0,97	1,00		0,31			7,0	10,7	→	1,3	5,5	→
Kambodscha	74	0,81	0,91	→	0,76	33	14	5,0	7,1	→	5,8	9,8	→
Kamerun	—	0,88	0,98	→	0,45			5,0	11,1	→	12,2	8,9	←
Kanada	12				0,64	54	35	19,1	23,1	→	18,0	21,1	→
Kapverden	98	0,87	0,95	→	0,48			12,0	18,8	→	11,1	11,1	
Kasachstan	60	1,00	1,00		0,64			1,1	17,6	→	13,4	10,4	←
Katar	—	1,05	1,04					2,0	7,7	→			
Kenia	72	0,93	0,99	→	0,93			5,0	10,3	→	3,0	7,1	→
Kirgisien	83				0,65			8,0	12,5	→	1,4	0,0	
Kolumbien	15	1,01	1,01		0,51	50	38	25,0	35,7	→	11,7	12,1	
Komoren	—	0,78	0,80		0,55			3,0			0,0	3,0	→
Kongo, Dem. Rep.	—	0,72	0,89	→	0,55				12,5			12,0	
Kongo, Rep.	135	0,95	0,99	→	0,56			4,0	14,7	→	1,6	8,5	→
Korea, Dem. Rep.	—										20,1	20,1	
Korea, Rep.	95	1,00	1,00		0,48	39	6	2,0	5,6	→	3,0	13,4	→
Kroatien	21	1,00	1,00		0,56	52	26		33,3		7,9	21,7	→
Kuba	57	1,00	1,00					8,0	16,2	→	22,8	36,0	→
Kuwait	124	0,99	1,02		0,35			6,0	0,0	←	0,0	1,5	
Laos	102	0,76	0,87	→	0,65			3,0	0,0	←	9,4	22,9	→
Lesotho	98	1,26	1,16		0,39			14,0	27,8	→	4,6	11,7	→
Lettland	8	1,00	1,00		0,62	64	40	15,5	23,5	→	9,0	21,0	→

#### Quellen:

Verhältnis zwischen Männern und Frauen im Bezug auf Analphabetismus: UNESCO Website, März 2006, <http://www.unesco.org>.

Geschätzte Einkommensrelation (Frauen/Männer), Anteil der Facharbeiterinnen; Anteil der Frauen in der Justiz, in leitenden Positionen des öffentlichen Dienstes und im Management: Bericht für Menschliche Entwicklung 2005, UNDP

Anteil der Frauen in leitenden Positionen in Regierung und Verwaltung auf ministerieller Ebene:

Bericht für Menschliche Entwicklung 2005, UNDP sowie Bericht für Menschliche Entwicklung 1997, UNDP

Anteil der Parlamentssitze, die von Frauen gehalten werden: IPU Database, Januar, 2006. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

## Geschlechtergerechtigkeit

### Das Recht auf Gleichstellung von Frau und Mann ist in folgenden Menschenrechtspakten niedergelegt:

Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte (1966) – Art. 2 & 26  
 Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (1966) – Art. 3 & 7  
 Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) – Art. 7, 10 & 11  
 Konvention über die Rechte des Kindes (1989) – Art. 29

### Auf die Gleichstellung von Frau und Mann beziehen sich folgende internationale Verpflichtungen:

**Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 20:**  
 „Wir treffen ferner den Beschluss, (...) bis zum gleichen Jahr [2015] sicherzustellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Primarschulbildung vollständig abschließen können und dass Mädchen wie Jungen gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsebenen haben“

**Weltsozialgipfel von Kopenhagen**  
**Vierte Weltfrauenkonferenz – Aktionsplattform von Peking**

	Rang entsprechend dem Social Watch Index „Gleichstellung der Geschlechter (GEI)*“	Verhältnis zwischen Männern und Frauen in bezug auf Analphabetismus			Geschätzte Einkommensrelation (Frauen/Männer) 1991/2003	Anteil der Facharbeiterinnen	Frauen in Justiz u. in leitenden Positionen in Staat u. Unternehmen	Anteil der Frauen in leitenden Positionen in Regierung und Verwaltung auf ministerieller Ebene			Anteil der Parlamentssitze, die von Frauen gehalten werden		
		1990	2005	Fortschritt oder Rückschritt				1995 (%)	2004 (%)	Fortschritt oder Rückschritt	1997 (%)	2005 (%)	Fortschritt oder Rückschritt
Libanon	117	0,93	0,97	→	0,31			0,0	6,9	→	2,3	4,7	→
Liberia	—	0,51	0,68	→							5,7	12,5	→
Libyen	—	0,84	0,96	→				0,0				4,7	
Litauen	8	1,00	1,00		0,68	70	39	8,6	15,4	→	17,5	22,0	→
Luxemburg	87				0,39			7,7	14,3	→	20,0	23,3	→
Madagaskar	102	0,86	0,94	→	0,59			0,0	5,9	→	3,7	6,9	→
Malawi	117	0,68	0,79	→	0,68			6,0	14,3	→	5,6	13,6	→
Malaysia	74	0,99	1,00		0,47	40	23	6,0	9,1	→	7,8	9,1	
Malediven	74	1,00	1,00			40	15	10,0	11,8		6,3	12,0	→
Mali	117	0,45	0,57	→	0,60			7,0	18,5	→	2,3	10,2	→
Malta	87	1,03	1,02		0,39	39	18	1,5	15,4	→	5,8	9,2	→
Marokko	130	0,62	0,83	→	0,40			1,0	5,9	→	0,6	10,8	→
Mauretanien	—	0,65	0,75	→	0,56			5,0	9,1	→	1,3		
Mauritius	98	1,00	1,02		0,37			7,0	8,0		7,6	17,1	→
Mazedonien	44				0,56	51	27		16,7		3,3	19,2	→
Mexiko	74	0,98	0,99		0,38	40	25	7,0	9,4	→	14,2	24,2	→
Moldawien	12	1,00	1,00		0,65	66	40	3,5	11,1	→	4,8	21,8	→
Mongolei	26	1,00	1,01		0,66	66	30	5,0	5,9		7,9	6,7	
Mosambik	92	0,48	0,68	→	0,68			13,0	13,0		25,2	34,8	→
Myanmar	—	0,96	1,00	→				0,0					
Namibia	21	1,04	1,04		0,51	55	30	7,0	19,0	→	18,1	26,9	→
Nepal	140	0,41	0,63	→	0,51			0,0	7,4	→	3,4	5,9	→
Neuseeland	4				0,68	52	36	16,8	23,1	→	29,2	32,2	→
Nicaragua	98	1,01	1,02		0,45			11,0	14,3	→	10,8	20,7	→
Niederlande	18				0,53	48	26	19,7	36,0	→	31,3	36,7	→
Niger	117	0,37	0,46	→	0,57			9,0	23,1	→		12,4	
Nigeria	135	0,82	0,97	→	0,41			4,0	10,0	→		6,4	
Norwegen	2				0,75	50	30	44,1	44,4		39,4	37,9	
Oman	130	0,79	0,99	→	0,19			4,0	10,0	→		2,4	
Österreich	38				0,35	49	27	6,8	35,3	→	26,8	33,9	→
Ost-Timor	—				0,47				22,2			25,3	
Pakistan	144	0,49	0,64	→	0,34	26	2	2,0	5,6	→		21,3	
Panama	38	0,99	0,99		0,51	50	40	11,0	14,3	→	9,7	16,7	→
Papua Neuguinea	—	0,84	0,91	→	0,57			2,0			0,0	0,9	
Paraguay	57	0,99	1,00		0,33	54	23	3,0	30,8	→	2,5	10,0	→
Peru	83	0,95	0,98		0,27	47	23	10,0	11,8		10,8	18,3	→
Philippinen	18	1,00	1,00		0,59	62	58	24,0	25,0		10,8	15,3	→
Polen	26	1,00	1,00		0,62	61	34	8,0	5,9	←	13,0	20,4	→
Portugal	32	1,00	1,00		0,54	52	32	17,5	16,7		13,0	21,3	→
Rumänien	41	1,00	1,00		0,58	57	31	3,3	12,5	→	7,0	11,2	→
Russische Föderation	21	1,00	1,00		0,64	64	39	2,1	0,0	←	10,2	9,8	
Ruanda	21	0,86	0,98	→	0,62			10,0	35,7	→	17,1	48,8	→
Sambia	104	0,88	0,96		0,56			9,0	25,0	→	9,7	12,7	→

- Deutlicher Fortschritt
- ➔ Geringfügiger Fortschritt
- || Stagnation
- ← Geringfügiger Rückschritt
- ← Deutlicher Rückschritt

#### Hinweise:

A: **Letzte verfügbare Daten** von ILO Laborstat Database (März, 2005) wie im UNDP Bericht für Menschliche Entwicklung 2005 publiziert.

\*: Der **Social Watch Index „Gleichstellung der Geschlechter“ (GEI)** kombiniert drei Dimensionen: 1. Stärkung von Frauen (empowerment), 2. Erziehung und 3. wirtschaftliche Aktivität. Der zusammengefasste Index errechnet sich aus den Werten jedes Landes für die drei Dimensionen als nicht gewichtete Durchschnittszahl.



## Geschlechtergerechtigkeit

### Das Recht auf Gleichstellung von Frau und Mann ist in folgenden Menschenrechtspakten niedergelegt:

Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte (1966) – Art. 2 & 26

Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (1966) – Art. 3 & 7

Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) – Art. 7, 10 & 11

Konvention über die Rechte des Kindes (1989) – Art. 29

### Auf die Gleichstellung von Frau und Mann beziehen sich folgende internationale Verpflichtungen:

#### Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 20:

„Wir treffen ferner den Beschluss, (...) bis zum gleichen Jahr [2015] sicherzustellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Primarschulbildung vollständig abschließen können und dass Mädchen wie Jungen gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsebenen haben“

#### Weltsozialgipfel von Kopenhagen

Vierte Weltfrauenkonferenz – Aktionsplattform von Peking

	Rang entsprechend dem Social Watch Index „Gleichstellung der Geschlechter (GEI)*	Verhältnis zwischen Männern und Frauen in bezug auf Analphabetismus			Geschätzte Einkommensrelation (Frauen/Männer)	Anteil der Facharbeiterinnen	Frauen in Justiz u. in leitenden Positionen in Staat u. Unternehmen	Anteil der Frauen in leitenden Positionen in Regierung und Verwaltung auf ministerieller Ebene			Anteil der Parlamentssitze, die von Frauen gehalten werden		
		1990	2005	Fortschritt oder Rückschritt				1991/2003	Letzte verfügbare Daten <sup>A</sup> (%)	Letzte verfügbare Daten <sup>A</sup> (%)	1995 (%)	2004 (%)	Fortschritt oder Rückschritt
Samoa	–	1,00	1,00					7,0	7,7		4,1	6,1	→
Sao Tomé and Príncipe	–	0,86	0,98	→				4,0	14,3	→	7,3	9,1	→
Saudi Arabien	135	0,60	0,75	→	0,21	6	31	0,0	0,0			0,0	
Schweden	1				0,69	51	30	33,3	52,4	→	40,4	45,3	→
Schweiz	26				0,90	45	28	7,0	14,3	→	21,0	25,0	→
Senegal	104				0,55			2,0	20,6	→	11,7	19,2	→
Serbien u. Montenegro	–											7,9	
Sierra Leone	146	1,00	1,00		0,42			5,0	13,0	→	6,3	14,5	→
Simbabwe	111	0,95	0,98		0,58			11,0	14,7	→	14,7	16,0	
Singapur	–				0,51	45	26	5,0	0,0	←	2,5	16,0	→
Slowakei	21	1,00	1,00		0,65	61	35	12,8	0,0	←	14,7	16,7	→
Slowenien	32	1,05	1,04		0,62	56	33		6,3		7,8	12,2	→
Somalia	–											8,0	
Südafrika	50	1,00	1,00		0,45			7,0	41,4	→	25,0	32,8	→
Spanien	18	1,00	1,00		0,44	47	30	9,7	50,0	→	24,6	36,0	→
Sri Lanka	60	0,98	1,00		0,51	46	21	9,0	10,3		5,3	4,9	
Sudan	139	0,71	0,91	→	0,32			1,0	2,6		5,3	14,7	→
Suriname	60					51	28	14,0	11,8	←	15,7	25,5	→
Swasiland	74	1,01	1,02		0,39	61	24	7,0	13,3	→	3,1	10,8	→
Syrien	130	0,73	0,86	→	0,29			4,0	6,3	→	9,6	12,0	→
Tadschikistan	92	1,00	1,00		0,62			4,0	3,1		2,8	17,5	→
Tansania	54	0,87	0,97		0,71	32	49	9,0	15,4	→	17,5	30,4	→
Thailand	41	0,99	0,99		0,61	52	26	4,0	7,7	→	5,6	10,6	→
Togo	141	0,60	0,79	→				3,0	20,0	→	1,2	7,4	→
Trinidad u. Tobago	44	1,00	1,00		0,46	54	38	14,0	18,2	→	11,1	19,4	→
Tschad	147	0,65	0,88	→	0,59			3,0	11,5	→	17,3	6,5	←
Tschechien	38				0,64	52	26	1,2	11,1	→	15,0	17,0	→
Tunesien	109	0,81	0,94		0,37			5,0	7,1	→	6,7	22,8	→
Türkei	117	0,91	0,97		0,46	30	6	5,0	4,3		2,4	4,4	→
Turkmenistan	–				0,63			3,9	9,5	→	18,0	16,0	←
Uganda	74	0,76	0,88		0,67			10,0	23,4	→	18,1	23,9	→
Ukraine	32	1,00	1,00		0,53	63	39	1,0	5,6	→	3,8	5,3	
Ungarn	32	1,00	1,00		0,62	61	34	7,7	11,8	→	11,4	9,1	←
Uruguay	44	1,01	1,01		0,53	53	35	3,0	0,0	←	7,1	11,1	→
USA	12				0,62	55	46		14,3		11,7	15,2	→
Usbekistan	92	1,00	1,00		0,66			2,9	3,6		6,0	17,5	→
Venezuela	50	1,01	1,01		0,42	61	27	6,0	13,6	→	5,9	29,9	→
Vereinigte Arab. Emirate	135	1,08	1,07			25	8	0,0	5,6	→	0,0	0,0	
Vietnam	60	0,99	1,01		0,68			4,0	11,5	→	28,5	27,3	
Weißrussland	48	1,00	1,00		0,65			4,4	10,0	→		29,1	
Westbank u. Gaza	109					34	12						
Zentralafrikan. Republik	144	0,60	0,85	→	0,61			5,0	10,0	→	3,5	10,5	→
Zypern	57	1,00	1,00		0,47	47	18	5,0	0,0	←	5,4	16,1	→

#### Quellen:

Verhältnis zwischen Männern und Frauen im Bezug auf Analphabetismus: UNESCO Website, März 2006, <http://www.unesco.org>.

Geschätzte Einkommensrelation (Frauen/Männer), Anteil der Facharbeiterinnen; Anteil der Frauen in der Justiz, in leitenden Positionen des öffentlichen Dienstes und im Management: Bericht für Menschliche Entwicklung 2005, UNDP

Anteil der Frauen in leitenden Positionen in Regierung und Verwaltung auf ministerieller Ebene:

Bericht für Menschliche Entwicklung 2005, UNDP sowie Bericht für Menschliche Entwicklung 1997, UNDP

Anteil der Parlamentssitze, die von Frauen gehalten werden: IPU Database, Januar, 2006. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

## Fortschritt oder Rückschritt?

	Soziale Entwicklung							Gleichstellung der Geschlechter		
	Ernährungs-sicherheit	Sterblich-keit	Bildung	Wasser und Abwasser	Repro-ductive Gesundheit	Öffentliche Ausgaben	Wissen-schaft und Technik	Bildung	wirtschaft-liche Teilhabe	Empower-ment
Afghanistan		➔					➔			
Ägypten		➔	➔	➔	➔	➔	➔	➔		➔
Albanien		➔	➔				➔	➔		➔
Algerien	➔	➔	➔	➔	➔		➔	➔	➔	➔
Angola		➔	➔	➔			➔	➔		➔
Äquatorialguinea						➔	➔	➔		➔
Argentinien			➔				➔		➔	➔
Armenien			➔				➔			
Aruba									➔	
Aserbaidshjan				➔		➔				
Äthiopien		➔	➔	➔	➔	➔	➔	➔		➔
Australien		➔	➔						➔	➔
Bahamas			➔				➔			
Bahrain			➔		➔	➔	➔		➔	➔
Bangladesch	➔	➔	➔	➔	➔		➔	➔	➔	➔
Barbados			➔			➔	➔		➔	➔
Belgien		➔	➔				➔	➔	➔	➔
Belize			➔		➔	➔	➔		➔	
Benin	➔	➔	➔	➔	➔		➔	➔		➔
Bhutan		➔			➔	➔	➔			
Bolivien	➔	➔	➔	➔	➔	➔	➔	➔		➔
Bosnien u. Herzegowina		➔				➔	➔			
Botswana	➔		➔	➔	➔		➔		➔	➔
Brasilien	➔	➔	➔	➔	➔		➔		➔	➔
Brunei			➔				➔			➔
Bulgarien		➔	➔			➔				➔
Burkina Faso	➔		➔	➔	➔		➔	➔	➔	➔
Burundi	➔		➔	➔	➔	➔	➔	➔		➔
Chile	➔	➔	➔	➔			➔			➔
China	➔	➔	➔	➔			➔	➔		➔
Cook Inseln			➔	➔	➔					
Costa Rica					➔	➔	➔			➔
Dänemark		➔	➔			➔	➔			➔
Deutschland		➔	➔				➔	➔	➔	➔
Dominika						➔	➔		➔	
Dominikanische Rep.	➔	➔	➔	➔	➔		➔			➔
Dschibuti			➔			➔	➔	➔		➔
Ecuador	➔	➔		➔		➔			➔	➔
El Salvador	➔	➔	➔	➔	➔		➔			➔
Elfenbeinküste	➔	➔	➔	➔	➔	➔	➔	➔		➔
Eritrea		➔	➔	➔			➔	➔	➔	
Estland		➔	➔			➔	➔			➔
Fidschi					➔	➔	➔		➔	➔
Finnland		➔	➔				➔			➔
Frankreich		➔	➔		➔		➔		➔	➔
Gabun	➔	➔	➔				➔			➔

➔	Deutlicher Fortschritt
➔	Geringfügiger Fortschritt
	Stagnation
➔	Geringfügige Rückschritte
➔	Erhebliche Rückschritte

Fortschritt oder Rückschritt?										
	Soziale Entwicklung							Gleichstellung der Geschlechter		
	Ernährungs-sicherheit	Sterblich-keit	Bildung	Wasser und Abwasser	Repro-ductive Gesundheit	Öffentliche Ausgaben	Wissen-schaft und Technik	Bildung	wirtschaft-liche Teilhabe	Empower-ment
Gambia	←	→	→			→	→			→
Georgien										→
Ghana	→	→	→	→	→		→	→		
Griechenland		→	→				→		→	→
Großbritannien u.N.		→	→			→	→	→		→
Guatemala	→	→	→	→	→		→	→		
Guinea	→		→		→		→	→		→
Guinea Bissau		→	→			←	→	→		→
Guyana	→		→		→	→	→			→
Haiti	→	→	→	→	→	←	→	→		→
Honduras			→	→	→	→				→
Indien	→	→	→	→				→	→	←
Indonesien	→	→	→	→	→		→	→		→
Irak		←	→				→	→		
Iran		→			→		→	→		→
Irland		→	→			→	→		→	→
Island			→			→	→			→
Israel		→	→				→		→	→
Italien		→	→			→	→		→	
Jamaika	→		→	→	→		→	→	←	→
Japan		→	→		→	→	→	→	→	→
Jemen	←	→	→	→			→		←	→
Jordanien	←	→	→	←	→		→			→
Kambodscha	→	→	→		→	→	→	→	→	→
Kamerun			→	→	→		→			
Kanada							→			→
Kapverden			→			→	→	→		→
Kasachstan		←	→		→	←	←			→
Katar					→	←	→		→	→
Kenia	→		→	→			→	→	→	→
Kirgisien			→			←	→		←	→
Kiribati				→	→	→	→			→
Kolumbien	→	→	→	→	→		→		→	→
Komoren				→	→	←	→	→		→
Kongo, Dem. Rep.	←		→	→		→		→		
Kongo, Rep.	→	←	→							→
Korea, Rep.		→	→		→		→		→	→
Korea, Volksrep.	←					→	→			
Kroatien		→	→				→			→
Kuba	→	→	→		→	→				→
Kuwait	→	→				→				←
Laos	→	→	→		→		→	→		→
Lesotho	→	→	→		→	→	→			→
Lettland		→	→				→			→
Libanon		→	→		→		→			→
Liberia	←	←	→	←		←		→		→

- Deutlicher Fortschritt
- Geringfügiger Fortschritt
- || Stagnation
- ← Geringfügige Rückschritte
- ← Erhebliche Rückschritte

**Fortschritt oder Rückschritt?**

	Soziale Entwicklung							Gleichstellung der Geschlechter		
	Ernährungs-sicherheit	Sterblich-keit	Bildung	Wasser und Abwasser	Repro-ductive Gesundheit	Öffentliche Ausgaben	Wissen-schaft und Technik	Bildung	wirtschaft-liche Teilhabe	Empower-ment
Libyen		→	→			→	→	→		
Litauen			→			←	→		←	→
Luxemburg							→		→	→
Madagaskar	→	→	→	→				→		→
Malawi	→	→	→	→	→	→	→	→		→
Malaysia	→	→	→			→	→			→
Malediven				←			→		→	→
Mali		→	→	→	→		→	→		→
Malta						→	→		→	→
Marokko	→	→	→	→	→			→		→
Mauretanien	→	→	→	→	→	→	→	→		→
Mauritius	→	→	→				→	→		→
Mazedonien		→				←	→		→	→
Mexiko	→	→	→	→	→		→	→		→
Mikronesien				→		←	→			
Moldawien			←		←	←	→		→	→
Mongolei	→	→	→				→			
Mosambik	→	→	→		→	→	→	→		→
Myanmar		→		→		→	→			
Namibia	→	→	→	→	→		→		→	→
Nepal	→	→	→	→	→		→	→		→
Neuseeland		→	→				→		→	→
Nicaragua	→	→	→	→	→	→				→
Niederlande		→	→				→		→	→
Niger	→	→	→	→	→	→		→		→
Nigeria	→	→	→	→		→	→	→		→
Norwegen		→	→				→			
Oman		→	→	→	→	→	→	→	→	→
Österreich		→	→				→	→	→	→
Ost-Timor						→				
Pakistan	→	→	→	→	→		→	→		→
Palau			→	→	←	→				
Panama	←	→	→		→					→
Papua Neuguinea			→			→	→	→	→	
Paraguay	→		→	→	→		→			→
Peru	→	→	→	→	→				→	→
Philippinen	→	→		→	→		→			→
Polen		→	→				→			
Portugal		→	→			→	→			→
Puerto Rico							→		←	
Ruanda	→		→	→			→	→		→
Rumänien			→		→					→
Russische Föderation			→							←
Salomonen			→				→	→		←
Sambia	←		→	→		←	→			→
Samoa			←	←		←	→			→

→	Deutlicher Fortschritt
→	Geringfügiger Fortschritt
	Stagnation
←	Geringfügige Rückschritte
←	Erhebliche Rückschritte

**Fortschritt oder Rückschritt?**

	Soziale Entwicklung							Gleichstellung der Geschlechter		
	Ernährungs-sicherheit	Sterblich-keit	Bildung	Wasser und Abwasser	Repro-ductive Gesundheit	Öffentliche Ausgaben	Wissen-schaft und Technik	Bildung	wirtschaf-tliche Teilhabe	Empower-ment
Sao Tome u. Principe						←	→	←		→
Saudi Arabien		→	→		←	←	→	→		
Schweden		→	→				→			→
Schweiz		→	→			→	→	→	→	→
Senegal		→	→	→	→	→	→	→		→
Serbien u. Montenegro			→				→		→	
Seychellen			←				→			←
Sierra Leone	←					→	→			→
Simbabwe		←		→	→	←	→		→	→
Singapur		→					→		→	→
Slowakei		→				←	→		→	←
Slowenien		→	→			→	→			→
Somalia		→					→		→	
Spanien		→	→				→		→	→
Sri Lanka	→	→		→	→		→		→	
Südafrika		←	→	→						→
Sudan		→	→	→	←		→	→	←	→
Suriname							→		←	→
Swasiland	←						→	→	←	→
Syrien	→	→	→		→	→	→	→		→
Tadschikistan			→			←	←	←	→	→
Tansania	←	→	→	→	→	→	→			→
Thailand	→	→	→	→	→		→			→
Togo	→	→	→	←			→	→		→
Tonga			→		←		→			→
Trinidad u. Tobago		→					→		→	→
Tschad	→		→	→	→	→				←
Tschechien		→	→		→		→	→	←	→
Tunesien	→	→	→	→	→		→			→
Türkei		→	→	→	→	→	→		→	→
Turkmenistan						←	→			
Tuvalu				→						←
Uganda	→	→	→	→	→	→	→			→
Ukraine		→				←			→	→
Ungarn		→	→				→			
Uruguay		→	→			←	→		→	
USA		→			←		→			→
Usbekistan			←		→	←	→		←	→
Vanuatu			→		→	→	→			→
Venezuela			→				→		→	→
Vereinigte Arab. Emirate		→					→		→	→
Vietnam	→		→	→	→	→	→		→	→
Weißrussland		→	→							→
Westbank u. Gaza			→				→	→	→	
Zentralafrikanische Rep.	→	←	→	→	→		→	→		→
Zypern			→			→	→		→	→

→ Deutlicher Fortschritt  
 → Geringfügiger Fortschritt  
 || Stagnation  
 ← Geringfügige Rückschritte  
 ← Erhebliche Rückschritte

# Methodische Anmerkungen

Social Watch verwendet das neueste Quellenmaterial jener renommierten internationalen Einrichtungen, von denen allgemein angenommen wird, dass sie über zuverlässige Daten verfügen. Wo diese Institutionen keine neueren Daten zur Verfügung stellen konnten, haben wir aus verfügbaren alternativen Quellen jene ausgewählt, deren Daten in den Vorjahren am ehesten und schlüssigsten mit den Daten übereinstimmten, die von den anerkannten Autoritäten zum Thema veröffentlicht wurden. Stünden mehrere alternative Quellen zur Verfügung, haben wir jener Quelle den Vorzug gegeben, die als die führende Autorität im fraglichen Themenbereich galt. Traf keines der oben genannten Kriterien zu, haben wir die Quelle ausgewählt, die Daten aus der größtmöglichen Anzahl an Ländern lieferte.

## Zu den einzelnen Tabellen<sup>1</sup>

In jedem der Themenbereiche werden die Informationen auf ausgewählte Indikatoren bezogen. Die meisten Indikatoren werden in drei Spalten aufgeführt: Die erste zeigt die Ausgangslage des Landes, die zweite Spalte weist die neuesten verfügbaren Daten aus und die dritte und letzte Spalte („Fortschritte oder Rückschritte“) zeigt die Abweichungsrate. Die Veränderungsrate für jedes Land errechnet sich aus den Unterschieden in den Werten des Indikators über den Zeitraum, in dem die Messungen vorgenommen werden. Der Quotient zwischen der Abweichung beim Indikator und dem Zeitraum spiegelt die Abweichungsrate beim fraglichen Punkt wider. Die Werte dieser Abweichungsrate werden auf einer Referenzskala von 1 (beträchtliche Fortschritte) bis 5 (beträchtliche Rückschritte), die in den Tabellen in der Spalte „Fortschritt oder Rückschritt“ aufgeführt.

## Die Tabelle „Fortschritt oder Rückschritt“

Die Tabelle gibt einen Überblick über die Themen, die von Social Watch für die Messung sozialen Fortschritts ausgewählt

wurden. Hier lassen sich die über die einzelnen Indikatoren aggregierten Fort- oder Rückschritte der Länder in allen von Social Watch erfassten Themenbereichen ablesen. Social Watch Deutschland hat in diesem Jahr nicht den kompletten statistischen Apparat übernommen. Im englischsprachigen Bericht finden sich die Tabellen zum Abschnitt „Soziale Entwicklung“ auf den Seiten 103 bis 133. Die drei Tabellen zu Geschlechtergerechtigkeit (von denen wir in diesem Bericht eine komprimierte Version abdrucken) finden sich im englischsprachigen Bericht auf den Seiten 134 bis 146.

## Der Social Watch Index zu Lebenschancen (BCI)

Zur Errechnung des BCI (erste Spalte in der Tabelle „Der derzeitige Stand der Armut in der Welt“) für diesen Bericht wurden drei Indikatoren benutzt:

1. Prozentsatz der Entbindungen mit Betreuung durch medizinisches Fachpersonal,
2. Prozentsatz der Kinder, die die fünfte Klasse erreichen,
3. und die Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren.

Die BCIs dieses Berichts errechneten sich aus dem ungewichteten Durchschnitt der tatsächlichen Werte der drei Einzelindikatoren. Zur Vereinfachung wurden alle drei Indikatoren gleich gewichtet. Die Werte für Sterblichkeit unter fünf Jahren und Verweildauer in Grundschulen wurden ohne weitere Bearbeitung oder Standardisierung der Werte übernommen, da beide Indikatoren schon Teil internationaler Statistiken sind. Dieser Index korreliert in hohem Maße mit den Ranglisten, die sich aus den Durchschnittswerten für alle von Social Watch verwendeten Themenbereiche ergeben.

## Der Social Watch Index „Gleichstellung der Geschlechter“ (GEI)

Der Index (erste Spalte der Tabelle „Geschlechtergerechtigkeit“) kombiniert drei Dimensionen:

1. Stärkung von Frauen (empowerment),
2. Erziehung und
3. wirtschaftliche Aktivität.

Die jeweiligen Indikatoren sind in den oben genannten Tabellen auf den Seiten 134 bis 146 im internationalen Bericht zu finden.

Der zusammengefasste Index errechnet sich aus den Werten jedes Landes für die drei Dimensionen als nicht gewichtete Durchschnittszahl.

<sup>1</sup> Dieser Abschnitt bezieht sich auf die Tabellen zu HIV/Aids, Geschlechtergerechtigkeit, zur ODA und zur Verwendung der öffentlichen Ausgaben. Die Tabelle „Der derzeitige Stand der Armut in der Welt“ steht für sich, und die in dieser Tabelle gelisteten Daten fließen auch nicht in die aggregierten Daten („Fortschritt oder Rückschritt“) oder die Indizes (BCI und GEI) ein.

## Die zehn grundlegenden Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten aus der Erklärung des Kopenhagener Weltsozialgipfels vom 6. bis 12. März 1995

### Verpflichtung 1

Wir verpflichten uns, ein wirtschaftliches, politisches, soziales, kulturelles und rechtliches Umfeld zu schaffen, das die Menschen in die Lage versetzt, soziale Entwicklung zu erreichen.

### Verpflichtung 2

Wir verpflichten uns auf das Ziel der Beseitigung der Armut in der Welt durch entschlossene einzelstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit, da es sich hierbei um einen ethischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Imperativ für die Menschheit handelt.

### Verpflichtung 3

Wir verpflichten uns, das Ziel der Vollbeschäftigung als grundlegende Priorität unserer Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern und es allen Menschen, Männern wie auch Frauen zu ermöglichen, sich durch eine frei gewählte Erwerbstätigkeit und produktive Arbeit einen sicheren und dauerhaften Lebensunterhalt zu sichern.

### Verpflichtung 4

Wir verpflichten uns, die soziale Integration zu fördern, indem wir uns für den Aufbau stabiler, sicherer und gerechter Gesellschaften einsetzen, die auf der Förderung und dem Schutz aller Menschenrechte sowie der Nichtdiskriminierung, der Toleranz, der Achtung der Vielfalt, der Chancengleichheit, der Solidarität, der Sicherheit und der Teilhabe aller Menschen, einschließlich schwacher und benachteiligter Gruppen und Personen beruhen.

### Verpflichtung 5

Wir verpflichten uns, die uneingeschränkte Achtung der Menschenwürde zu fördern, die Gleichberechtigung und Gleichbehandlung von Männern und Frauen herbeizuführen und die Teilhabe der Frau und die führende Rolle, die sie im politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und bei der Entwicklung einnehmen kann, anzuerkennen und zu fördern.

### Verpflichtung 6

Wir verpflichten uns, die Ziele des allgemeinen und gerechten Zugangs zu einer guten Bildung, des höchsten erreichbaren körperlichen und geistigen Gesundheitszustands und des Zugangs aller Menschen zur gesundheitlichen Grundversorgung zu fördern und zu verwirklichen, indem wir besondere Anstrengungen unternehmen werden, um Ungleichheiten im Hinblick auf soziale Verhältnisse zu beheben, ohne Unterschied nach Rasse, nationaler Herkunft, Geschlecht, Alter oder Behinderung; unsere gemeinsame Kultur wie auch unsere jeweilige kulturelle Eigenart zu achten und zu fördern; danach zu trachten, die Rolle der Kultur in der Entwicklung zu stärken; die unabdingbaren Grundlagen für eine beständige Entwicklung in deren Mittelpunkt der Mensch steht, zu erhalten; und zur vollen Erschließung der Humanressourcen beizutragen.

Das Ziel dieser Aktivitäten besteht darin, die Armut zu beseitigen, eine produktive Vollbeschäftigung zu fördern und die soziale Integration zu begünstigen.

### Verpflichtung 7

Wir verpflichten uns, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die Erschließung der Humanressourcen Afrikas und der am wenigsten entwickelten Länder zu beschleunigen.

### Verpflichtung 8

Wir verpflichten uns, sicherzustellen, dass bei der Vereinbarung von Strukturanpassungsprogrammen auf die Einbeziehung von Zielen der sozialen Entwicklung geachtet wird, insbesondere die Beseitigung der Armut, die Förderung der Vollbeschäftigung und produktiver Arbeitsplätze sowie die Verbesserung der sozialen Integration.

### Verpflichtung 9

Wir verpflichten uns, die für die soziale Entwicklung aufgewendeten Mittel erheblich zu erhöhen beziehungsweise effizienter einzusetzen, damit die Ziele des Gipfels durch einzelstaatliche Maßnahmen und regionale und internationale Zusammenarbeit erreicht werden.

### Verpflichtung 10

Wir verpflichten uns, einen besseren und festeren Rahmen für die internationale, regionale und subregionale Zusammenarbeit im Dienste der sozialen Entwicklung in einem Geist der Partnerschaft unter Einschaltung der Vereinten Nationen und anderer multilateraler Institutionen zu schaffen.

## Aus dem Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels von Kopenhagen

### Kapitel 2: Beseitigung der Armut

#### Abschnitt C: Deckung der Grundbedürfnisse aller Menschen; Paragraph 36.

Die Regierungen sollen die eingegangenen Verpflichtungen zur Deckung der Grundbedürfnisse aller Menschen mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft im Einklang mit Kapitel V des vorliegenden Aktionsprogramms umsetzen; unter anderem sollen sie

- a) bis zum Jahr 2000 den allgemeinen Zugang zur Grundbildung sicherstellen und dafür Sorge tragen, dass mindestens 80 Prozent aller Kinder im Grundschulalter die Primarschulbildung abschließen; bis zum Jahr 2005 das Gefälle in der Primar- und Sekundarschulbildung von Jungen und Mädchen ausgleichen; vor dem Jahr 2015 in allen Ländern eine allgemeine Grundschulbildung herbeiführen;
- b) bis zum Jahr 2000 in allen Ländern eine Lebenserwartung von mindestens 60 Jahren herbeiführen;
- c) bis zum Jahr 2000 die Sterblichkeitsrate von Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren gegenüber 1990 um ein Drittel beziehungsweise auf 50 bis 70 pro 1.000 Lebendgeburten senken, was immer der niedrigere Wert ist; bis zum Jahr 2015 eine Säuglingssterblichkeitsrate von unter 35 pro 1.000 Lebendgeburten und eine Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren von unter 45 pro 1.000 Kindern erreichen;
- d) bis zum Jahr 2000 die Müttersterblichkeit gegenüber 1990 um die Hälfte reduzieren und bis zum Jahr 2015 eine weitere Verminderung um 50 Prozent bewirken;
- e) Ernährungssicherheit durch die Gewährleistung einer Versorgung mit gesunden und nahrhaften Nahrungsmitteln sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, ein angemessenes Maß an Stabilität in der Nahrungsmittelversorgung sowie in physischer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht Zugang zu einer ausreichenden Ernährung für alle herstellen und dabei bekräftigen, dass Nahrungsmittel nicht als politisches Druckmittel benutzt werden dürfen;
- f) bis zum Jahr 2000 die schwere und mittelschwere Mangelernährung bei Kindern unter fünf Jahren gegenüber 1990 um die Hälfte reduzieren;
- g) bis zum Jahr 2000 sicherstellen, dass alle Völker der Welt einen Gesundheitsstand erreichen, der es ihnen ermöglicht, ein sozial und wirtschaftlich produktives Leben zu führen, und zu diesem Zweck eine gesundheitliche Grundversorgung für alle gewährleisten;
- h) über das System für die gesundheitliche Grundversorgung allen Personen im entsprechenden Alter so bald wie möglich, spätestens jedoch bis zum Jahr 2015 Zugang zur Reproduktivgesundheitsfürsorge verschaffen, im Einklang mit dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung und unter Berücksichtigung der auf der Konferenz angebrachten Vorbehalte und abgegebenen Erklärungen, insbesondere was die Notwendigkeit der elterlichen Anweisung und Verantwortung betrifft;
- i) sich verstärkt darum bemühen und dafür einsetzen, bis zum Jahr 2000 die Sterblichkeit und Morbidität bei Malaria in mindestens 75 Prozent der betroffenen Länder gegenüber 1995 um mindestens 20 Prozent zu senken sowie die sozialen und wirtschaftlichen Verluste aufgrund der Malaria in den Entwicklungsländern zu vermindern, insbesondere in Afrika, wo die mit Abstand größte Zahl der Krankheits- und Todesfälle zu verzeichnen ist;
- j) bis zum Jahr 2000 die bedeutenden Krankheiten, die weltweite Gesundheitsprobleme darstellen, im Einklang mit Ziffer 6.12 der Agenda 21 ausrotten, beseitigen oder eindämmen;
- k) die Analphabetenrate unter Erwachsenen – wobei die Altersgruppe von jedem Land selbst festzulegen ist – auf mindestens die Hälfte des Werts von 1990 senken, mit Schwergewicht auf der Alphabetisierung von Frauen, den allgemeinen Zugang zu einer hochwertigen Bildung verwirklichen, wobei der Grundschul- und Fachunterricht und die Berufsausbildung besonderen Vorrang genießen, das Analphabetentum bekämpfen und geschlechtsbedingte Disparitäten beim Zugang zu Bildungsmöglichkeiten, beim Verbleib im Schulsystem und bei der Förderung des Unterrichts beseitigen;
- l) allen Menschen dauerhaft Zugang zu sauberem Trinkwasser in ausreichenden Mengen und zu einer angemessenen Abwasserbeseitigung verschaffen;
- m) die Verfügbarkeit von erschwinglichem und angemessenem Wohnraum für alle verbessern, im Einklang mit der Globalen Wohnraumstrategie bis zum Jahr 2000;
- n) die Verwirklichung dieser Verpflichtungen auf der höchsten geeigneten Ebene überwachen und die Möglichkeit in Erwägung ziehen, ihre Verwirklichung durch die Verbreitung von ausreichenden und genauen statistischen Daten und entsprechenden Indikatoren zu beschleunigen.



# Auszüge aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen

## RESOLUTION 55/2.

Die Generalversammlung verabschiedet die nachstehende Erklärung:

### Millenniumserklärung der Vereinten Nationen

Wir, die Staats- und Regierungschefs, sind am Anbruch eines neuen Jahrtausends vom 6. bis 8. September 2000 (...) erkennen an, (...) dass wir (...) gemeinschaftlich dafür verantwortlich sind, weltweit die Grundsätze der Menschenwürde, der Gleichberechtigung und der Billigkeit zu wahren.

#### I. Werte und Grundsätze

**Freiheit.** Männer und Frauen haben das Recht, in Würde und Freiheit – von Hunger und der Furcht vor Gewalt, Unterdrückung oder Ungerechtigkeit – ihr Leben zu leben und ihre Kinder zu erziehen.

**Gleichheit.** Keinem Menschen und keiner Nation darf die Chance vorenthalten werden, aus der Entwicklung Nutzen zu ziehen. Die Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Männern und Frauen muss gewährleistet sein.

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

**Toleranz.** Die Menschen müssen einander in der gesamten Vielfalt ihrer Glaubensüberzeugungen, Kulturen und Sprachen achten. Unterschiede innerhalb einer Gesellschaft sowie zwischen verschiedenen Gesellschaften sollten weder gefürchtet noch unterdrückt, sondern vielmehr als kostbares Gut der Menschheit geschätzt werden. Eine Kultur des Friedens und des Dialogs zwischen allen Kulturen sollte aktiv gefördert werden.

**Achtung vor der Natur.** Bei der Bewirtschaftung aller lebenden Arten und natürlichen Ressourcen muss im Einklang mit den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung Umsicht bewiesen werden. Nur so können wir die unermesslichen Reichtümer, mit denen die Natur uns beschenkt, erhalten und an unsere Nachkommen weitergeben. Die heutigen nicht zukunftsfähigen Produktions- und Konsumstrukturen müssen im Interesse unseres künftigen Wohls und des Wohls unserer Nachfahren geändert werden.

**Gemeinsam getragene Verantwortung.** Die Verantwortung für die Gestaltung der weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und die Bewältigung von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit muss von allen Nationen der Welt gemeinsam getragen und auf multilateraler Ebene wahrgenommen werden. Als universellste und repräsentativste Organisation der Welt müssen die Vereinten Nationen die zentrale Rolle dabei spielen.

#### II. Frieden, Sicherheit und Abrüstung

8. Wir werden keine Mühen scheuen, um unsere Völker von der Geißel des Krieges, ob Bürgerkriege oder Kriege zwischen Staaten, zu befreien (...).

9. Wir treffen daher den Beschluss, die Achtung vor dem Primat des Rechts sowohl in den internationalen als auch den nationalen Angelegenheiten zu stärken und insbesondere sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten den Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen in den Fällen, in denen sie Partei sind, Folge leisten.

#### III. Entwicklung und Armutsbeseitigung

11. Wir werden keine Mühen scheuen, um unsere Mitmenschen (...) aus den erbärmlichen und entmenslichenden Lebensbedingungen der extremen Armut zu befreien, in der derzeit mehr als eine Milliarde von ihnen gefangen sind. Wir sind entschlossen, das Recht auf Entwicklung für jeden zur Wirklichkeit werden zu lassen und die gesamte Menschheit von Not zu befreien.

12. Wir treffen daher den Beschluss, auf nationaler wie auf internationaler Ebene ein Umfeld zu schaffen, das der Entwicklung und der Beseitigung der Armut förderlich ist.

13. Erfolg bei der Verwirklichung dieser Ziele hängt unter anderem von guter Lenkung in einem jeden Land ab. Er hängt fernerhin von guter Lenkung auf internationaler Ebene und von der Transparenz der Finanz-, Geld- und Handelssysteme ab. Wir sind entschlossen, ein offenes, faires, regelgestütztes, berechenbares und nichtdiskriminierendes multilaterales Handels- und Finanzsystem zu schaffen.

15. Wir verpflichten uns außerdem, auf die besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder einzugehen. (...) Wir fordern die Industrieländer auf, (...)

- ohne weitere Verzögerungen das verstärkte Schuldenerleichterungsprogramm für die hochverschuldeten armen Länder durchzuführen und übereinzukommen, alle bilateralen öffentlichen Schulden dieser Länder zu streichen, wenn diese Länder sich im Gegenzug auf eine nachprüfbarere Armutsminderung verpflichten;
- großzügigere Entwicklungshilfe zu gewähren, insbesondere an Länder, die wirkliche Anstrengungen unternehmen, ihre Ressourcen für die Armutsminderung einzusetzen.

#### 19. Wir treffen ferner den Beschluss,

- bis zum Jahr 2015 den Anteil der Weltbevölkerung, dessen Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt, und den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, zu halbieren, sowie bis zu demselben Jahr den Anteil der Menschen, die hygienisches Trinkwasser nicht erreichen oder es sich nicht leisten können, zu halbieren;
- bis zum gleichen Jahr sicherzustellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Primarschulbildung vollständig abschließen können und dass Mädchen wie Jungen gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsebenen haben;
- bis zum gleichen Jahr die Müttersterblichkeit um drei Viertel und die Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel der derzeitigen Rate gesenkt zu haben;

- bis dahin die Ausbreitung von HIV/Aids, die Geißel der Malaria und andere schwere Krankheiten, von denen die Menschheit heim- gesucht wird, zum Stillstand gebracht und allmählich zum Rückzug gezwungen zu haben;
- Kindern, die durch HIV/Aids zu Waisen wurden, besondere Hilfe zukommen zu lassen;
- bis zum Jahr 2020, wie in der Initiative „Städte ohne Elendsviertel“ vorgeschlagen, erhebliche Verbesserungen im Leben von min- destens 100 Millionen Slumbewohnern erzielt zu haben.

20. Wir treffen außerdem den Beschluss,

- die Gleichstellung der Geschlechter und die Ermächtigung der Frau als wirksame Mittel zur Bekämpfung von Armut, Hunger und Krankheit zu fördern und eine wirklich nachhaltige Entwicklung herbeizuführen;
- Strategien zu erarbeiten und umzusetzen, die jungen Menschen überall eine reale Chance geben, menschenwürdige und produktive Arbeit zu finden;
- der pharmazeutischen Industrie nahe zu legen, lebenswichtige Medikamente verfügbarer und für alle Menschen in den Entwicklungsländern, die sie brauchen, erschwinglich zu machen;
- im Bemühen um Entwicklung und Armutsbeseitigung feste Partnerschaften mit dem Privatsektor und den Organisationen der Zivil- gesellschaft aufzubauen;
- sicherzustellen, dass alle Menschen die Vorteile der neuen Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, nutzen können (...)

#### IV. Schutz unserer gemeinsamen Umwelt

21. Wir dürfen keine Mühen scheuen, um die gesamte Menschheit und vor allem unsere Kinder und Kindeskin- der aus der Gefahr zu befreien, auf einem Planeten leben zu müssen, der durch menschliches Handeln nicht wiedergutzumachende Schäden davongetragen hat und dessen Ressourcen ihren Bedarf nicht länger decken können.

22. Wir bekräftigen unsere Unterstützung für die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung, namentlich auch der in der Agenda 21 enthaltenen Grundsätze, die auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung verabschiedet wurden.

23. Wir treffen daher den Beschluss, in allen unseren die Umwelt betreffenden Maßnahmen eine neue Ethik der Erhaltung und pfleglichen Behandlung der Umwelt zu verfolgen, und treffen den Beschluss, als erstes

- alles zu tun, um sicherzustellen, dass das Protokoll von Kioto möglichst bis zum zehnten Jahrestag der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahre 2002 in Kraft tritt, und mit der verlangten Senkung des Ausstoßes von Treibhausgasen zu beginnen;
- unsere gemeinsamen Bemühungen um die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung aller Arten von Wäldern zu verstärken; nachdrücklich auf die vollinhaltliche Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika, hinzuarbeiten;
- der auf Dauer nicht tragbaren Ausbeutung der Wasserressourcen ein Ende zu setzen, durch die Entwicklung regionaler und nationaler Wasserwirtschaftsstrategien, die sowohl einen fairen Zugang als auch ausreichende Vorräte fördern; (...)
- den freien Zugang zu Informationen über die menschliche Genomsequenz sicherzustellen.

#### V. Menschenrechte, Demokratie und gute Lenkung

24. Wir werden keine Mühen scheuen, um die Demokratie zu fördern und die Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung aller international anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich des Rechts auf Entwicklung zu stärken.

25. Wir treffen daher den Beschluss,

- die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vollinhaltlich zu achten und ihr Geltung zu verschaffen;
- uns um den vollen Schutz und die Förderung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für alle in allen unseren Ländern zu bemühen;
- in allen unseren Ländern die Kapazitäten zur Anwendung der Grundsätze und Verfahren der Demokratie und zur Achtung der Men- schenrechte, einschließlich der Rechte von Minderheiten, zu stärken;
- alle Formen der Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau umzusetzen;
- Maßnahmen zu ergreifen, um die Achtung und den Schutz der Menschenrechte von Migranten, Wanderarbeitnehmern und ihren Familien zu gewährleisten, die in vielen Gesellschaften immer häufiger vorkommenden rassistischen und fremdenfeindlichen Handlungen zu besei- tigen und in allen Gesellschaften größere Harmonie und Toleranz zu fördern;
- gemeinsam auf integrativere politische Prozesse hinzuarbeiten, die allen Bürgern in allen unseren Ländern echte Mitsprache ermöglichen;
- die Freiheit der Medien zur Wahrnehmung ihrer wichtigen Funktion und das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Information zu ge- währleisten.

#### VI. Schutz der Schwächeren

26. Wir werden keine Mühen scheuen, um sicherzustellen, dass Kinder und alle Mitglieder der Zivilbevölkerung, die den Folgen von Naturkatas- trophen, Völkermord, bewaffneten Konflikten und anderen humanitären Notsituationen unverhältnismäßig stark ausgesetzt sind, in jeder Hinsicht Hilfe und Schutz erhalten, damit sie so bald wie möglich wieder ein normales Leben führen können.

Wir treffen daher den Beschluss,

- den Schutz von Zivilpersonen in komplexen Notsituationen in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht auszuweiten und zu ver- stärken;
- die internationale Zusammenarbeit, namentlich auch die Lastenteilung mit Ländern, die Flüchtlinge aufgenommen haben, und die Ko- ordinierung der humanitären Hilfe für diese Länder zu verstärken und allen Flüchtlingen und Vertriebenen zur freiwilligen Rückkehr an ihre Heimstätten in Sicherheit und Würde und zu einer reibungslosen Wiedereingliederung in ihre Gesellschaft zu verhelfen;
- die Ratifikation und vollinhaltliche Durchführung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und der dazugehörigen Fakultativprotokolle betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten sowie den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie zu befürworten.

- ◎ **Globale Entwicklungspartner-  
schaft – Der deutsche Beitrag  
zur Entwicklungszusammenarbeit**



# Tendenz steigend – Anstieg unzureichend

VON RICHARD BRAND

**Die Tatsache, dass der Ansatz des BMZ meist überdurchschnittlich gestiegen ist, zeigt, dass sowohl die alte als auch die neue Bundesregierung sich zumindest ernsthaft bemühen, die Entwicklungszusammenarbeit finanziell zu stärken. Auch wenn die Richtung stimmt, bleibt die entscheidende Frage, ob die Steigerungen hinreichend sind, damit Deutschland seine internationalen Zusagen erfüllen kann. Denn es gibt deutliche Kritik an der derzeit gültigen Ermittlung der Höhe der Entwicklungshilfe, die auf unzulässige Weise schön gerechnet wird. Insbesondere die Ausgaben für Schuldenerlasse aber auch die Aufwendungen für Studienplatzkosten von Studierenden aus Entwicklungsländern und die Kosten für die Betreuung von Asylbewerbern sollten ausgeklammert werden. Denn diese Haushaltstitel erbringen keine oder kaum zusätzlichen Ressourcen für die Entwicklungsländer.**

Die Zeiten stagnierender Haushaltsansätze beim des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) scheinen seit dem Etat 2005 der Vergangenheit anzugehören. Der im Einzelplan 23 zusammengefasste Haushalt des BMZ ist von etwa 3,75 Milliarden Euro (2004) auf 4,5 Milliarden im Haushaltsentwurf 2007 gestiegen. Bundesministerin Heidemarie Wiecek-Zeul betonte bei der Vorstellung der Haushaltspläne 2007: „Mit der deutlichen Steigerung im Haushalt 2007 sind wir weiter auf einem guten Weg, die ehrgeizigen Ziele zu erfüllen, die wir uns in der Entwicklungszusammenarbeit gesetzt haben. Wir werden den Anteil der deutschen Entwicklungsleistungen am Bruttonationaleinkommen (BNE) bis 2010 auf 0,51 und bis 2015 auf 0,7 Prozent steigern und so den EU-Stufenplan zur Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit erfüllen. Neben wachsender Haushaltsmittel werden dazu aber auch innovative Finanzierungsinstrumente und weitere Entschuldungsmaßnahmen beitragen.“<sup>1</sup> Damit bestätigt sie die im Koalitionsvertrag gemachten Aussagen.

## Anstieg der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) wird jährlich vom Entwicklungshilfesausschuss der OECD (*Development Assistance Council*, DAC) für zahlreiche Geberländer ermittelt. Der Anteil bezogen auf das Bruttonationaleinkommen ergibt die sogenannte ODA-Quote. Die deutsche ODA-Quote stieg 2005 auf 0,35 Prozent,

nachdem sie in den Vorjahren zwischen 0,27 und 0,28 Prozent stagnierte. In absoluten Zahlen errechnete der DAC für die deutschen ODA-Leistungen einen Anstieg von 7.534 Milliarden (2004) auf 9.915 Milliarden US-Dollar (2005). Diese Steigerung wird allerdings weniger durch die Erhöhung der Haushaltsmittel verursacht, sondern geht vor allem zurück auf die Anrechnung der Schuldenerlasse. Im Jahr 2005 lag dieser Anteil wegen der Erlasse für Irak und Nigeria deutlich höher als in normalen Jahren. Der OECD-Entwicklungsausschuss berechnete für Deutschland für 2005 einen Anteil von 3.573 Milliarden US-Dollar an Schuldenerlassen. Dies entspricht etwa 36 Prozent der gesamten Leistungen an öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (siehe auch Tabelle ODA und Schulden).<sup>2</sup>

## Kritik an der Berechnung der ODA-Quote

Im April 2006 stellten Europäischen NRO den Bericht *EU Aid: „Genuine leadership or misleading figures?“* (zu deutsch etwa: „EU-Entwicklungshilfe: Echte Führungsrolle oder irreführende Zahlen?“) vor, in dem sie deutliche Kritik an der derzeit gültigen Berechnung der ODA-Quote übten, da sie eine „aufgeblähte“ Hilfe (*inflated aid*) ermittelt.<sup>3</sup> Ihrer Meinung nach sollten bei der Berechnung der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen Schuldenerlasse, Ausgaben für Studienplatzkosten von Studierenden aus Entwicklungsländern und die Kosten für die Betreuung von Asylbewerbern und deren zwangsweise Rückführung ausgeklammert werden, da damit keine zusätzlichen Ressourcentransfers in die Entwicklungsländer

realisiert werden. Für Deutschland ermittelte der Bericht für das Jahr 2005 einen Betrag von 3,4 Mrd. Euro an aufgeblähter Hilfe. Das entspricht 43 Prozent der offiziellen ODA. Die deutsche ODA-Quote würde sich von 0,35 auf 0,2 Prozent des BNE reduzieren, wenn dieser Betrag abgezogen wird.

Das deutsche Entschuldungs-Netzwerk *erlassjahr.de* fordert ebenfalls, dass der Stufenplan zur Erreichung des 0,7-Prozent-Zieles erfüllt werden soll, ohne dass Schuldenerlasse in die Berechnung eingehen. Schuldenerlasse sind notwendige und entwicklungspolitisch sinnvolle Maßnahmen, aber die Anrechnung in die ODA-Quote ist aus mehreren Gründen problematisch:

- Da viele arme Entwicklungsländer meist seit Jahren ihre Schulden nicht mehr bedienen, erbringen Schuldenerlasse keine zusätzlichen Ressourcentransfers in die Länder. Dies gilt für die Mehrzahl der Länder, die in der HIPC-Entschuldungsinitiative berücksichtigt wurden.
- Bei den Schulden des Iraks und anderer Länder handelt es sich um ehemalige kommerzielle Handelsforderungen von Unternehmen, die über die Hermes-Kreditversicherung in öffentliche Forderungen verwandelt wurden. Durch die Anrechnung werden diese Schulden, die keine entwicklungspolitische Zielsetzungen hatten, nachträglich über den Schuldenerlass in öffentliche Entwicklungshilfe transformiert.
- Bei der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Jahr 2002 („Monterrey Konsens“) hat die Bundesregierung die Abschlusserklärung mit unterschrieben, in der die Geberländer aufgefordert werden, Schuldenerlasse zusätzlich zu gewähren.<sup>4</sup>

1 BMZ-Pressemitteilung vom 5.7.2006

2 OECD *Press Release „Aid flows top USD 100 billion in 2005“*, 04.04.2006, Table 2, [http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_36418344\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/30/0,2340,en_2649_201185_36418344_1_1_1_1,00.html)

3 *Joint EuroEuropean NGO Report 2006: EU aid: genuine leadership or misleading figures?*

4 Monterrey Konsens Art. 45: „Debt relief should be additional and not at the expense of development assistance“.

Auch deshalb sollte der EU-Stufenplan und die Erhöhung der ODA-Quote ohne die Berücksichtigung der Schuldenerlasse erfüllt werden.

### Angestrebter Anstieg des Einzelplan 23 nicht ausreichend

Etwa zwei Drittel der Entwicklungshilfe kommt jährlich aus dem BMZ-Etat, dem Einzelplan 23. Weitere fünf Prozent stammen aus dem Auswärtigen Amt und anderen Ministerien, der ODA-anrechenbare Anteil aus dem EU-Haushalt liegt bei etwa 15 Prozent, die Bundesländer und Kommunen steuern weitere zehn Prozent bei.

Schätzungen der Europäischen Kommission ergeben, dass für die Erreichung der ODA-Quoten von 0,51 Prozent und 0,7 Prozent die deutschen Leistungen auf 12,655 Milliarden Euro für 2010 und auf 17,661 Mrd. für 2015 ansteigen müssten. Unter der Annahme eines linearen Anstieges würde dies zwischen 2006 und 2010 einen jährlichen Zuwachs von etwa 1,27 Milliarden bedeuten.<sup>5</sup> In der nachfolgenden Tabelle sind die Schätzwerte eines möglichen ODA-Anstieges und des damit korrespondierenden Anstieges des BMZ-Haushaltes aufgeführt unter der Annahme, dass der Einzelplan 23 weiterhin rund zwei Drittel der ODA-Leistungen umfassen wird.

Projektion für Anstieg der offiziellen Entwicklungshilfe und des Einzelplans 23 (in Mrd. Euro)		
Jahr	ODA	EP 23
2006	7.564	5.043
2007	8.838	5.892
2008	10.110	6.740
2009	11.383	7.589
2010	12.656	8.437

Quelle: terre des hommes / Welthungerhilfe 2005 / Eigene Berechnungen

Der Anstieg des BMZ-Haushaltes müsste unter diesen Annahmen also etwa 846 Millionen Euro jährlich umfassen, damit die selbst gesteckten Ziele erreicht werden können. Die vorgesehenen Steigerungen in den Bundeshaushaltplänen 2006 und 2007

liegen mit je 320 Millionen Euro pro Jahr deutlich unter dieser Projektion. Der Finanzplan bis 2010 sieht vor, dass der Haushalt des BMZ um 724 Millionen Euro (17,3 Prozent) über dem Ansatz von 2006 liegen soll.<sup>6</sup> Dies würde einem absoluten Wert von rund 4,9 Milliarden Euro entsprechen – eine deutliche Differenz zur ermittelten Projektion, die bei 8,4 Milliarden Euro liegt. Auch wenn die Kalkulation eine grobe Annäherung ist, lässt sich doch konstatieren, dass es mit den im Finanzplan vorgesehenen Steigerungen nicht möglich sein wird, das notwendige finanzielle Volumen zur Erhöhung der ODA-Quote zustande zu bringen.

### Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure steigt nur geringfügig

Bei den einzelnen Positionen im Einzelplan 23 zeichnen sich nur geringe Verschiebungen ab. Der Anteil der Finanziellen Zusammenarbeit steigt im Ansatz 2007 mit 11,4 Prozent deutlicher an als die Technische Zusammenarbeit im engeren Sinne mit 7,9 Prozent. Hintergrund dafür dürfte sein, dass die Bundesregierung zukünftig stärker die Instrumente der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung und der Budgethilfe nutzen will. Überdurchschnittliche Zuwächse verzeichnen die multilateralen Hilfen, was vor allem an der Erhöhung der Zusagen für den Europäischen Entwicklungsfonds liegt. Die Beiträge an UN-Organisationen nehmen 2007 deutlich zu, ebenso wie die Förderung des weltweiten Umweltschutzes.

Die Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure steigt im Verhältnis zum Gesamtansatz dagegen kaum an. Erfreulich ist, dass die Mittel für die entwicklungspolitische Bildung 2007 um zehn Prozent zunehmen sollen (siehe dazu auch den Beitrag von Klaus Seitz). Die Förderung der Auslandsaktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure ist seit 2002 eher moderat gestiegen. Einige Steigerungen gehen zurück auf politische Lobbyarbeit. So wurden die Ansätze 2006 für die Arbeit der politischen Stiftungen, für die

Förderung entwicklungspolitischer Vorhaben der Kirchen und für den Zivilen Friedensdienst erst nachträglich durch den Haushaltsausschuss angehoben.

Obwohl das BMZ in seinen Strategiepapieren und vor allem im Zusammenhang mit den Millennium-Entwicklungszielen immer wieder die wichtige Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure betont, lässt sich aus den vorliegenden Zahlen nicht erkennen, dass die Bundesregierung ihnen zukünftig einen größeren Stellenwert beimessen möchte. Um deren Arbeit nachhaltig zu stärken, empfiehlt es sich, dass sich die Bundesregierung mit den Beteiligten über Perspektiven, Strategien und Kooperationsverfahren austauscht. Zur Erhöhung der Planungssicherheit und zur Förderung eines sukzessiven Ausbaus der Förderkapazitäten vor Ort wäre es sicherlich vorteilhaft, wenn die Bundesregierung Anhaltspunkte liefert, wie sie mittelfristig die Zuweisungen an zivilgesellschaftliche Akteure gestalten will.

### Wenig Initiative bei innovativen Finanzierungsinstrumenten

Die vorliegenden Haushaltsentwürfe und Finanzplanungen legen daher den Schluss nahe, dass der EU-Stufenplan nicht durch Steigerungen im Haushalt selbst sondern vor allem mit anderen Instrumenten erreicht werden soll. Sowohl BMZ als auch Bundesfinanzministerium weisen immer wieder auf innovative Finanzinstrumente und weitere Entschuldungsmaßnahmen hin. Seit der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im März 2002 gibt es eine intensive Debatte zu innovativen Finanzierungsmechanismen, mit denen zusätzliche Mittel aufgebracht werden sollen, um die Finanzierungslücke zwischen öffentlicher Entwicklungshilfe und MDG-Erfordernissen zu schließen. Im Zentrum stehen internationale Steuern und Umweltabgaben für globale Gemeinschaftsgüter, mit denen sowohl Finanzierungs- als

5 Terre des hommes/Welthungerhilfe: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2004/2005, Bonn 2005, S. 10  
6 BMZ-Pressemitteilung vom 5.7.2006

<b>Anteil der Schuldenerlasse an den offiziellen Entwicklungshilfe (ODA)</b>			
Vorläufige Daten für 2005			
	<b>ODA in Mio. US-Dollar</b>	<b>davon: Schuldenerlass</b>	<b>prozentuale Veränderungen gegenüber 2004-2005 (1) ohne Schuldenerlasse</b>
Australien	1.666	9	6,1
Belgien	1.975	471	17,2
Dänemark	2.107	20	0,8
Deutschland	9.915	3.573	-9,8
Finnland	897	150	11,6
Frankreich	10.059	3.199	0,0
Griechenland	535	-	11,4
Großbritannien	10.754	3.699	-1,7
Irland	692	0	11,4
Italien	5.053	1.680	40,0
Japan	13.101	3.553	12,1
Kanada	3.731	455	17,8
Luxemburg	264	-	8,4
Neuseeland	274	-	18,7
Niederlande	5.131	410	16,6
Norwegen	2.775	25	12,6
Österreich	1.552	901	9,0
Portugal	367	3	-65,1
Schweden	3.280	53	20,3
Schweiz	1.771	224	0,1
Spanien	3.123	498	13,7
USA	27.457	4.073	16,2
<b>SUMME</b>	<b>106.477</b>	<b>22.995</b>	<b>8,7</b>
<b>Folgende Beträge sind in den obigen Werten eingeschlossen:</b>			
DAC-EU Staaten kumuliert	55.704	14.657	3,8
G7 Staaten	80.068	20.232	8,9
Nicht-G7 Staaten	26.409	2.763	8,3
<b>Nicht-DAC Staaten:</b>			
Korea	744	-	57,1
Polen	283	-	101,0
Slowakei	56	-	87,7
Tschechien	131	10	15,8

(1) Inflationsrate und Veränderungen der Wechselkurse sind berücksichtigt.  
Quelle: OECD, 30. März 2006.

auch Lenkungseffekte erzielt werden können. Dazu gehören unter anderem die Abgabe auf Flugtickets, die Besteuerung von Flugbenzin, eine Devisenumsatzsteuer (Tobin-Steuer), die Nutzung von Kapitalmarktanleihen, eine Abgabe auf Waffen-

geschäfte und Abgaben auf den Kohlendioxid ausstoß. Mittlerweile haben 18 Länder, darunter Frankreich, Chile, Großbritannien, Südkorea, eine Abgabe auf Flugtickets eingeführt. Großbritannien forciert einen Vorschlag, Entwicklungshilfe durch Anleihen

am Kapitalmarkt (Internationale Finanzfazilität) vorzufinanzieren.

Obwohl sich die Bundesregierung bei der Monterrey-Konferenz durchaus offen für Innovationen zeigte, spielte sie in der Folgezeit international eine zögerliche Rolle: Sie beteiligt sich zwar an der Leading Group zur Weiterentwicklung von globalen Abgaben, die auf der Paris Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im März 2007 gebildet wurde, hat aber immer noch keine Entscheidung zur Einführung eines bestimmten innovativen Finanzierungsinstrumentes getroffen.

Lediglich bei den Ablehnungen hat sie sich positioniert: Sie wird sich nicht an der Internationalen Finanzfazilität beteiligen und beabsichtigt auch nicht, eine Wertpapierumsatzsteuer oder eine Devisentransaktionssteuer einzuführen.<sup>7</sup> Es bleibt zu hoffen, dass die Bundesregierung die EU-Präsidenschaft im 1. Halbjahr 2007 und den G8-Gipfel 2007 in Deutschland dazu nutzt, sich in der Frage der Entwicklungsfinanzierung zu profilieren. In einem ersten Schritt sollte zumindest und umgehend eine Abgabe auf Flugtickets eingeführt werden. Globale Steuern zur Entwicklungsfinanzierung und zur Gestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen sind wichtige Zukunftsthemen. Die Bundesregierung sollte dafür eigene Konzepte unterbreiten, statt nur abzuwarten.

**Richard Brand** arbeitet als entwicklungspolitischer Referent auf einer vom Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) und von Brot für die Welt gemeinsam getragenen Arbeitsstelle zum Thema Millennium-Entwicklungsziele und Armutsbekämpfung. Website: <http://www.eed.de/mdg>.

<sup>7</sup> Deutscher Bundestag, 2006: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 16/1072. 18.04.2006. Berlin

## Einzelplan 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) des Bundeshaushaltes 2004-2006 absolute Beträge in Millionen Euro

Haushaltstitel	Ist 2004	Soll 2005	Ist 2005	Soll 2006	Soll 2007	2004/2007 in %
<b>I. Staatliche Institutionen in Deutschland</b>						
Bundesministerium Kapitel 2301 + Kapitel 2367	48,4	56,8	75,0	64,4	64,3	32,9%
Varia Bundesministerium Titelgruppe 06	2,3	3,5	2,7	5,9	0,1	-95,7%
Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit im Inland – Betrieb	685 40, 894 40	46,8	47,2	47,2	97,3	101,6
Deutscher Entwicklungsdienst – Betrieb	687 40, 896 40	67,7	71,3	71,3	70,1	70,7
Sächliche Verwaltungsaufgaben (Evaluierung, Forschungen, Tagungen usw.)	532 02, 532 04, 544 01, 545 01	3,8	2,2	1,7	2,4	8,8
Zuschüsse an integrierte Fachkräfte und rückkehrende Fachkräfte	685 08	47,5	50,5	51,0	50,0	50,0
Varia Fachkräfte (Leistungen nach Entwicklungshelfergesetz und Aus- und Weiterbildung)	681 02, 686 13	11,4	21,1	20,8	21,1	18,0
<b>Zwischensumme ZS I</b>	<b>227,9</b>	<b>252,6</b>	<b>269,7</b>	<b>311,2</b>	<b>313,5</b>	<b>37,6%</b>
<i>Anteil ZS I an Einzelplan 23 in Prozent</i>	6,1%	6,8%	6,5%	7,5%	7,0%	
<b>II. Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern (ohne unter III ausgewiesene Mittel)</b>						
Finanzielle Zusammenarbeit	866 01	930,9	983,0	983,0	983,6	1.096,2
Technische Zusammenarbeit in engeren Sinne	896 03	572,0	626,0	598,2	630,0	680,0
Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe	687 25 seit 2005 687 20	71,5	88,5	113,5	88,5	88,5
Ernährungssicherungsprogramme	687 08 zu 687 20	19,0				
Aktionsprogramm 2015	verteilt auf and. Pos.					
Förderung der Sozialstruktur in Entwicklungsländern	687 03	28,2	29,7	29,7	29,8	30,0
Unterstützung zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Entwicklungsländern	866 41, 681 41					
Berufliche Aus- und Fortbildung von Angehörigen von Entwicklungsländern	685 01	84,6	85,0	85,1	33,8	33,8
Wiederaufbauhilfe Seebeben	971 01				150,0	120,0
<b>Zwischensumme ZS II</b>		<b>1706,2</b>	<b>1812,2</b>	<b>1.809,5</b>	<b>1.915,7</b>	<b>2.048,5</b>
<i>Anteil ZS II an Einzelplan 23 in Prozent</i>		45,8%	48,6%	47,0%	45,9%	45,5%
<b>III. Sonstige bilaterale Maßnahmen und Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa und der GUS</b>						
Förderung der Entwicklung in Ländern Mittel- und Osteuropas und in der GUS	687 12	24,5	11,7	11,7		
Beratungshilfen für den Aufbau von Demokratien in Mittel- und Osteuropa und in der GUS (ab 2001 Mittel aus EP 60)	687 88	8,0	0,7	0,7		
Sonderhilfen (Bulgarien, Rumänien)	866 11					
<b>Zwischensumme ZS III</b>		<b>32,5</b>	<b>12,4</b>	<b>12,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Anteil ZS III an Einzelplan 23 in Prozent</i>		0,9%	0,3%	0,3%	0,0%	0,0%
<b>IV. Förderung zivilgesellschaftlicher deutscher Akteure</b>						
Entwicklungspolitische Bildung	684 01	9,4	10,0	10,4	10,0	11,0
Politische Stiftungen	686 04	172,0	181,0	181,2	184,0	186,0
Ziviler Friedensdienst	686 02	13,6	14,5	14,5	14,5	17,0
Private deutsche Träger	687 06	27,0	29,0	31,1	29,0	29,0
Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft	687 11	36,6	38,0	38,0	38,0	38,0
Kirchen	896 04	155,1	161,1	162,1	164,1	166,1
<b>Zwischensumme ZS IV</b>		<b>413,7</b>	<b>433,6</b>	<b>437,3</b>	<b>439,6</b>	<b>447,1</b>
<i>Anteil ZS IV an Einzelplan 23 in Prozent</i>		11,1%	11,6%	11,2%	10,5%	9,9%
<b>V. Entwicklungszusammenarbeit (ohne IWF, Weltbank und Regionalbanken)</b>						
Europäischer Entwicklungsfonds	896 02	546,6	520,0	617,0	645,7	705,0
VN-Organisationen	687 01	149,9	171,4	212,4	172,4	224,3
Internationale Ernährungssicherung	687 23, 836 07, 687 38	47,2	46,9	46,9	54,0	48,6
Multilaterale Hilfen zum weltweiten Umweltschutz	896 09	87,7	83,1	83,6	76,8	99,5
<b>Zwischensumme ZS V</b>		<b>831,4</b>	<b>821,4</b>	<b>959,9</b>	<b>948,9</b>	<b>1.077,4</b>
<i>Anteil ZS V an Einzelplan 23 in Prozent</i>		22,3%	22,1%	21,3%	22,7%	23,9%
<b>VI. IWF, Weltbank und Regionalbanken</b>						
IWF/ Weltbank	836 02	351,2	377,3	375,6	393,0	464,4
Regionalbanken	836 03, 836 04, 836 05, 836 08	162,1	149,6	148,8	167,2	148,8
<b>Zwischensumme ZS VI</b>		<b>513,3</b>	<b>526,9</b>	<b>524,4</b>	<b>560,2</b>	<b>613,2</b>
<i>Anteil ZS VI an Einzelplan 23 in Prozent</i>		13,8%	14,1%	13,7%	13,4%	13,6%
nicht erfasst						
<b>Summe Einzelplan 23</b>		<b>3.725,0</b>	<b>3.859,1</b>	<b>4.013,2</b>	<b>4.175,8</b>	<b>4.500,0</b>
<i>Anteil Einzelplan 23 am Bundeshaushalt</i>		1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,7%

Quellen: Social Watch Report 2005, BT-Drucksache 16/750 (Einzelplan 23) und 16/1319 (Beschlussempfehlungen Haushaltsausschuss), Entwurf zum Bundeshaushalt 2007

# Ressourcen für die HIV/Aids-Bekämpfung mobilisieren

VON SONJA WEINREICH

**Seit der UN-Sondergeneralversammlung zu HIV/Aids 2001 und der Einrichtung des „Globalen Fonds für die Bekämpfung von HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria“ ist die Problematik von HIV/Aids in Entwicklungsländern stärker in den Fokus gerückt. Es gibt erste Erfolge in der Prävention, zum Beispiel in Uganda und in einigen Städten in anderen afrikanischen Ländern, und die Zahl der behandelten Menschen nimmt zu, aber es infizieren sich immer noch vier bis fünf Millionen jährlich mit HIV. Wenn ein universeller Zugang<sup>1</sup> zu Prävention und Behandlung erreicht werden soll, werden in Zukunft mindestens 20 Milliarden US-Dollar pro Jahr für die Aids-Bekämpfung benötigt. Die tatsächlichen Aufwendungen liegen derzeit weit darunter. Daher fordert das Aktionsbündnis gegen Aids seit Jahren, dass die Bundesregierung ihr entwicklungspolitisches und finanzielles Engagement für die Aidsbekämpfung erhöhen soll.**

Seit 25 Jahren breitet sich HIV/Aids weltweit aus. 95 Prozent der 38,6 Millionen Menschen, die im Jahr 2005 HIV-infiziert sind, leben in Entwicklungsländern. Diese Länder sind am meisten von der Epidemie betroffen, da die sozialen Auswirkungen sie viel schärfer treffen und sie weniger Ressourcen haben, HIV/Aids zu bekämpfen. Daher ist das Problem HIV/Aids vor allem im Zusammenhang mit „Entwicklung“ zu sehen.

Der politische Wille zur Aids-Bekämpfung war in vielen Ländern und in der internationalen Gemeinschaft jahrelang relativ schwach ausgeprägt, und entsprechend gering waren auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen.

## Engagement der internationalen Gemeinschaft

Erst seit dem Jahr 2000 setzte langsam ein Umdenken ein. Die Eindämmung von HIV/Aids bis zum Jahr 2015 wurde als „Ziel Nr. 6“ in die Millennium-Entwicklungsziele explizit aufgenommen, zusammen mit der Bekämpfung von Tuberkulose und Malaria. Im Jahr 2001 hielten die Vereinten Nationen eine Sondergeneralversammlung zu HIV/Aids (UNGASS) ab, die als „Meilenstein“ gewertet wird, weil sie das globale Engagement in der Aids-Bekämpfung steigerte und die internationale Staatengemeinschaft zu fristgebundenen Zielen in der Aids-Bekämpfung verpflichtete.<sup>2</sup>

Zunächst wurde geschätzt, dass für eine wirksame HIV-Bekämpfung circa sieben bis zehn Milliarden US-Dollar pro Jahr notwendig seien. Aufgewendet wurden zu jener

Zeit jedoch nur etwa 1,6 Milliarden – Ausgaben der betroffenen Länder und der internationalen Gemeinschaft respektive der Geberländer zusammengenommen. Da man erkannte, dass eine wirksame Bekämpfung allein durch bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfe nicht gewährleistet werden konnte, wurde der „Globale Fonds für die Bekämpfung von HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria“ gegründet, mit dem Ziel, Ressourcen zu mobilisieren und an die betroffenen Länder weiterzugeben.<sup>3</sup>

## Die Entwicklung seit 2001

Im Juni 2006 überprüften die Vereinten Nationen auf einer Sondergeneralversammlung die Erreichung der 2001 vereinbarten Ziele.<sup>4</sup> Die wichtigsten Ergebnisse:

- In sechs von elf afrikanischen Ländern ist in den Städten die HIV-Rate bei jungen Menschen um 25 Prozent zurückgegangen. Das ist vor allem auf die Verzögerung der ersten sexuellen Aktivität und den häufigeren Gebrauch von Kondomen zurückzuführen. Jedoch ist weltweit der Zugang der jungen Menschen zu Prävention bei weitem nicht ausreichend: Weniger als 50 Prozent verfügen über ausreichendes Wissen zu HIV/Aids und weniger als 20 Prozent der Drogenkonsumenten und Drogenkonsumentinnen haben Zugang zu HIV-Prävention.
- Junge Menschen, Kinder und Frauen sind zunehmend von der Ausbreitung und den Auswirkungen von HIV/Aids betroffen. Dennoch sind die Gegenmaßnahmen in diesem Bereich völlig unzureichend: Zum Beispiel haben nur neun Prozent der

schwangeren HIV-positiven Frauen Zugang zu Medikamenten, um die Mutter-zu-Kind Übertragung zu verhindern. In Afrika treten in der Altersgruppe der 15-24-jährigen drei Viertel der Neuinfektionen bei Frauen und Mädchen auf.

- Eine große Herausforderung bleibt es, politische Verantwortung zu übernehmen. Obwohl sich die Situation verbessert hat und mittlerweile zum Beispiel fast alle afrikanischen Länder nationale Pläne zur Kontrolle von HIV/Aids entworfen haben, muss die politische Verantwortung auch hierfür nachhaltig übernommen werden. Die HIV/Aids Epidemie wird noch immer wie ein kurzfristiger Notfall behandelt, sie erfordert jedoch ein langfristiges Management, das der Intensität einer Katastrophenreaktion entspricht.<sup>5</sup>

Wesentlich für eine nachhaltige Bekämpfung von HIV/Aids ist eine verlässliche, planbare und langfristig sichergestellte Finanzierung. Die Ressourcen, die in den armen Ländern für die Aids-Bekämpfung zur Verfügung stehen, wurden seit 2001 erheblich erhöht. 2005 wurden weltweit 8,3 Milliarden US-Dollar für HIV-Bekämpfung aufgewandt. Dazu hat der Globale Fonds wesentlich beigetragen, über den allein mehr als fünf Milliarden US-Dollar geflossen, beziehungsweise verpflichtend zugesagt worden sind. Diese Steigerungen sind zum einen deshalb nötig geworden, weil immer mehr Menschen betroffen sind: Jährlich infizieren sich etwa vier bis fünf Millionen Menschen neu mit HIV. Gestiegen sind die Mittel auch durch das US-amerikanische PEP-FAR-Programm (*President's Emergency Program for AIDS Relief*), das von 2003 bis

1 Das heißt Zugang für alle Menschen weltweit, die Prävention und/oder Behandlung benötigen

2 [http://www.ungasshiv.org/index.php/en/ungass/2001\\_special\\_session](http://www.ungasshiv.org/index.php/en/ungass/2001_special_session)

3 Globaler Fonds: <http://www.theglobalfund.org/en/>

4 UNAIDS: 2006 Report on the global AIDS epidemic: [http://www.unaids.org/en/HIV\\_data/2006GlobalReport/default.asp](http://www.unaids.org/en/HIV_data/2006GlobalReport/default.asp); Website der UNGASS 2006: <http://www.un.org/ga/aidsmeeting2006/>

5 Vgl. Rede des UNAIDS Direktors Peter Piot auf der UNGASS Versammlung: [http://data.unaids.org/pub/Speech/2006/20060602\\_SP\\_Piot\\_HLM\\_en.pdf](http://data.unaids.org/pub/Speech/2006/20060602_SP_Piot_HLM_en.pdf)



2008 insgesamt 15 Milliarden US-Dollar für 15 der am meisten betroffenen Länder ausgeben will, durch zunehmende bilaterale Hilfszusagen anderer Geberländer und nicht zuletzt aufgrund wachsender Ausgaben in den betroffenen Ländern selbst.

### „Universeller Zugang“ ist notwendig

Finanzielle Ressourcen werden gebraucht

- für die Prävention von neuen HIV-Infektionen;
- für die Pflege, Behandlung und soziale Unterstützung von HIV-infizierten Menschen und Witwen und Waisen und anderen Betroffenen sowie
- für die Bearbeitung der strukturellen Ursachen, die die Ausbreitung der Epidemie begünstigen – vor allem Gender-Un-gerechtigkeit, Krieg und Gewalt, Migration, Drogengebrauch.

Bis zum Jahr 2001 wurde in den Entwicklungsländern fast ausschließlich auf HIV-Prävention gesetzt, da man annahm, dass Behandlung „nicht finanzierbar“ sei. Erst langsam und auf Druck der internationalen Zivilgesellschaft setzte sich die Erkenntnis durch, dass es mit dem Recht auf Leben und Gesundheit nicht zu vereinbaren ist, wenn Millionen Menschen an einer behandelbaren Erkrankung sterben. Nur durch die Verhinderung des Todes der Eltern kann erreicht werden, dass deren Kinder nicht verwaisen. Schließlich erkannte man, dass HIV-Prävention nur wirkungsvoll sein kann, wenn den bereits betroffenen Menschen eine Behandlung angeboten wird. Prävention und Behandlung dürfen daher nicht getrennt werden.

Durch die „3x5-Initiative“<sup>6</sup> der Weltgesundheitsorganisation und Finanzierung über den Globalen Fonds und andere Instrumente stieg die Zahl der Menschen unter Aids-Behandlung (antiretrovirale Behandlung oder ARV-Behandlung) in den Entwicklungsländern von 240.000 im Jahr 2001 auf 1,3 Millionen im Jahr 2005. Das ist ein erster Schritt, aber bei weitem nicht ausreichend. Die Zahl der Menschen, die dringend zur Erhaltung ihres Lebens Behand-

lung brauchen, liegt im Jahr 2006 bei geschätzten 6,5 Millionen. Sie wird in den nächsten Jahren weiter zunehmen, da die Medikamente lebenslang eingenommen werden müssen und da letztlich alle HIV-infizierten Menschen ab einem gewissen Stadium ihrer Erkrankung ARV-Behandlung benötigen.<sup>7</sup>

Teure Medikamente sind einer der Gründe für den mangelnden Zugang zu ARV-Behandlung. Zwar wurde in den letzten Jahren die Möglichkeit genutzt, die Kosten durch Einsatz von Generika (Nachahmerprodukte) zu senken. Das Problem wird sich in den nächsten Jahren noch vergrößern, da aufgrund von „Resistenzen“ Folgemedikamente nötig werden. Diese sind jedoch aufgrund der bestehenden Patentregelungen der Welt handelsorganisation (WTO) ein Vielfaches teurer als die jetzt genutzten Medikamente. Dringend notwendig ist Lobbyarbeit für eine entsprechende Ausgestaltung der Patentregelungen innerhalb der WTO (das sog. TRIPS-Abkommen<sup>8</sup>) und Druck auf die Pharmaindustrie, damit diese auf Patente verzichtet. Nur so können die benötigten Ressourcen auf ein Maß begrenzt werden, das ihre Finanzierung ermöglicht.

Das Ziel ist, dass alle Menschen sich vor HIV-Infektion schützen können und dass alle Menschen, die Pflege und Behandlung bedürfen, diese auch erhalten. Dieses wird unter dem Stichwort „universeller Zugang“ (*universal access*) zusammengefasst. Die UN-Verpflichtungserklärung zu HIV/Aids vom Juni 2006 nimmt dieses Ziel auf und will es bis zum Jahr 2010 umsetzen – allerdings ohne die Staaten wirklich dazu zu verpflichten. Trotzdem ist dieses Ziel eine „Vision“, an der es sich zu orientieren gilt. Die Zivilgesellschaft hat eine wichtige Funktion, da sie die Umsetzung des Zieles von den Regierungen einfordern kann und muss.

### Es fehlt an Mitarbeitenden im Gesundheitswesen

Zur adäquaten Bekämpfung von HIV/Aids in Entwicklungsländern fehlen auch Arbeitskräfte. Da Aids-Behandlung lange Zeit keine

Option war, wurde nicht in medizinische Ausbildung investiert und Ärztinnen, Ärzte und Krankenpflegepersonal erwarben keine Kenntnisse über antiretrovirale Behandlung. Folgeschwer wiegt auch der „*brain drain*“, die Abwanderung von medizinischem Personal in die Industrieländer. Zudem wurde in den Entwicklungsländern der Gesundheitssektor insgesamt vernachlässigt, nicht zuletzt aufgrund von „Strukturellen Anpassungsprogrammen“, die vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank durchgesetzt wurden.

Der Aufbau von menschlichen Ressourcen ist eine langfristige Aufgabe und verlangt tief greifende, politische Maßnahmen. Allein in Afrika fehlen etwa eine Million Mitarbeitende im Gesundheitswesen. Die Industrieländer haben die Verantwortung, medizinisches Personal nicht „abzuwerben“, sondern im Gegenteil dazu beizutragen, dass medizinisches Personal den Entwicklungsländern nicht verloren geht.

### Steigender Ressourcenbedarf

In Zukunft werden jährlich mindestens 20 Milliarden US-Dollar für die Aids-Bekämpfung benötigt. Der Ressourcenbedarf steigt, weil immer mehr Menschen mit HIV erkranken und zur Erhaltung ihres Lebens ARV-Behandlung benötigen. Auch ist die Zahl von vier bis fünf Millionen Neuinfektionen pro Jahr noch nicht wesentlich gesunken. Es ist allgemein anerkannt, dass die Ressourcen zu zwei Dritteln von der internationalen Gemeinschaft aufgebracht werden müssen, da die armen Länder dies nicht allein leisten können.

Bisher entspricht die Bereitschaft der Geberländer zur Finanzierung der Aids-Bekämpfung nicht den Dimensionen der

6 Die Weltgesundheitsorganisation hat 2003 ihre „3x5 Initiative“ gestartet, mit dem Ziel, bis Ende 2005 drei Millionen Menschen (von den weltweit sechs Millionen, die ARV-Therapie benötigen) den Zugang zur Therapie zu sichern.

7 WHO 2006: <http://www.who.int/hiv/en/>

8 TRIPS: *trade related intellectual property rights*; handelsbezogene Rechte an geistigem Eigentum

Aufgabe. Die internationale Gemeinschaft hat sich zwar mehrfach zu einer Erhöhung der Ressourcen bekannt. In der Praxis jedoch wurden zum Beispiel die Finanzierungszusagen für den Globalen Fonds manchmal nur verzögert oder gar nicht eingelöst. Im Jahr 2006 mangelt es dem Globalen Fonds akut an Ressourcen. Wenn jedoch begonnene Projekte gestoppt werden müssen und neue nicht finanziert werden können, hat das katastrophale Auswirkungen auf die HIV-Prävention. Und bei Projekten der ARV-Behandlung sind die Folgen im wahrsten Sinne des Wortes tödlich. UNAIDS schätzt, dass in der Finanzierung von Programmen der HIV/Aids Prävention und Behandlung in 2006 sechs und im Jahr 2007 acht Milliarden US-Dollar fehlen werden.

### Die Politik der Bundesregierung

Ende 2005 legten die UN-Mitgliedstaaten im Rahmen der Vorbereitung der geplanten Überprüfung der 2001 von der UN beschlossenen Ziele Rechenschaftsberichte über ihr HIV/Aids Engagement vor. Das „Aktionsbündnis gegen AIDS“ – ein Zusammenschluss von 100 NRO aus dem Aids- und Entwicklungsbereich – veröffentlichte im Mai 2006 einen kritischen Bericht „Globale Krise und Deutschlands Beitrag zur Globalen Antwort“. Solche „Schattenberichte“ wurden in über 40 Ländern verfasst und von UNAIDS zusammen mit den jeweiligen Länderberichten veröffentlicht.<sup>9</sup>

Der deutsche Schattenbericht identifiziert wesentliche Kritikpunkte an der Politik der Bundesregierung. Dabei geht es einmal um das qualitative Engagement: Das Thema wird hierzulande nicht auf höchster politischer Ebene behandelt, wie es in anderen Ländern (zum Beispiel in Großbritannien, Frankreich und Schweden) wesentlich mehr der Fall ist.

Auch die finanziellen Ressourcen bleiben hinter den Möglichkeiten zurück. Nach eigenen Angaben gibt die Bundesregierung bilateral und multilateral circa 300 Millionen Euro pro Jahr für die Aids-Bekämpfung in Entwicklungsländern aus. Geht man von

zwölf Milliarden US-Dollar aus, die für die Aids Bekämpfung benötigt werden, und nimmt man einen Anteil Deutschlands entsprechend dem prozentualen Anteil am Welt-Bruttonationaleinkommen an, so errechnet sich für Deutschland ein Beitrag von 800 Millionen US Dollar beziehungsweise 644 Millionen Euro.

Das „Aktionsbündnis gegen AIDS“ fordert seit Jahren immer wieder eine größere Beteiligung Deutschlands an der internationalen Aids-Bekämpfung. Die Bundesregierung hat die Erhöhung der Beiträge jedoch bisher mit der Begründung abgelehnt, dass die Haushaltslage dies nicht erlaube. Andere Geberländer geben jedoch relativ mehr aus.

### Innovative Finanzierungsinstrumente und Schuldenerlasse

Auch mit einer tatsächlichen Umsetzung des von der EU beschlossenen Stufenplans zur Erreichung des 0,7-Prozent-Ziels<sup>10</sup> wird man die Mittel für die Aids-Bekämpfung nicht so rasch erhöhen können, wie es notwendig ist. Daher wird auf internationaler Ebene der Einsatz von „Innovativen Finanzierungsinstrumenten“ diskutiert.

Bei einem wurde mit der Umsetzung begonnen: Seit Juli 2006 hat Frankreich eine Abgabe auf Flugtickets eingeführt, die gestaffelt nach Reichweite des Fluges und Economy- oder Business-Class von einem bis 40 Euro pro Flugticket erhebt. Damit sollen bis zu 260 Millionen Euro pro Jahr bereit gestellt werden. Frankreich möchte dieses Geld für die Förderung von Gesundheitsprogrammen den Entwicklungsländern und für den Kauf von Aids-Medikamenten nutzen. Das soll über eine neu geschaffene Institution abgewickelt werden. Hier wird die Kritik laut, dass durch Schaffung von neuen Institutionen die Effizienz verringert wird. Weitere vier Staaten haben ihre Absicht bekundet oder denken darüber nach, ebenfalls eine Abgabe auf Flugtickets einzuführen. In Deutschland gibt es seitens der Regierung keine Zeichen, hier initiativ zu werden, obwohl die Bundesministerin für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Ent-

wicklung wiederholt ihre Unterstützung für das Projekt bekundet hat.

Andere innovative Finanzierungsinstrumente sind – auch in der Zivilgesellschaft – umstritten. Die sogenannte Internationale Finanzfazilität (*International Financing Facility*) wurde von Großbritannien vorgeschlagen. Sie beinhaltet im Wesentlichen, dass das 0,7 Prozent-Ziel schneller erreicht werden kann, dass also die Entwicklungshilfe in den nächsten Jahren wesentlich erhöht werden würde. Dieses soll erreicht werden, indem die Geberländer Kredite am internationalen Kreditmarkt aufnehmen. Die Nachhaltigkeit dieses Instruments ist jedoch nicht gesichert, da die Kredite nach einer gewissen Laufzeit zurück gezahlt werden müssen und spätestens dann die Entwicklungshilfeleistungen wieder zurück gehen würden.

Alle Maßnahmen, die die den Entwicklungsländern zur Verfügung stehenden Ressourcen erhöhen, dienen dazu, dass diese HIV/Aids effektiver bekämpfen können. Daher ist auch eine nachhaltige und gerechte Entschuldung zu fordern. Diskutiert wird ein sogenannter „*debt swap*“, also ein Schuldenerlass, bei dem die begünstigten Länder die freiwerdenden Mittel aus dem Schuldendienst für die Aids-Bekämpfung verwenden können. Allein im Jahr 2005 gaben die afrikanischen Länder über 24 Milliarden US Dollar für die Schuldentilgung aus.

### Der Beitrag der Zivilgesellschaft

Die Erklärung der UN-Versammlung vom Juni 2006 benennt einen Bedarf von 20 Milliarden US-Dollar pro Jahr, jedoch ohne die Regierungen tatsächlich zur Bereitstellung der Mittel zu verpflichten. Die Regierungen hatten sich erfolgreich gegen eine Übernahme von konkreten Verpflichtungen – wie sie auch von der Zivilgesellschaft gefordert wurden – gewehrt.

<sup>9</sup> <http://www.aids-kampagne.de/>;  
<http://www.unaids.org/en/Publications/2005ungass-reporting/default.asp>

<sup>10</sup> Es bezieht sich auf das Ziel, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungshilfe bereit zustellen; ODA-Quote.

Das „Aktionsbündnis gegen AIDS“ macht seit seiner Gründung 2001 Lobby- und Advocacy-Arbeit, um die Regierung zu drängen, die Ressourcen für die internationale Aids-Bekämpfung zu erhöhen. Das Bündnis hat in der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft breite Aufmerksamkeit gefunden und ist auch für die Regierenden ein Konsultationspartner geworden. Es ist sicher gelungen, dass dem Thema HIV/Aids mehr Beachtung geschenkt wurde, als das sonst der Fall gewesen wäre. Auch andere zivilgesellschaftliche Organisationen arbeiten daran, dass grundsätzlich mehr für Entwicklungshilfe ausgegeben wird.

Die Zivilgesellschaft hat die Aufgabe, aber auch die Möglichkeiten, auf Regierungen einzuwirken und Öffentlichkeit herzustellen. Als konkrete Ziele können benannt werden:

- Besondere Möglichkeiten liegen in der Ausrichtung des G8-Gipfels im Juli 2007 und der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 durch die Bundesregierung. Im Jahr 2005 hatten sich die G8 Staaten auf ihrem Gipfel in Gleneagles verpflichtet, die Entwicklungshilfe (ODA) für Afrika bis zum Jahr 2010 zu ver-

doppeln und dem universellen Zugang zu HIV-Prävention und ARV-Behandlung „so nahe wie möglich zu kommen“.<sup>11</sup> Eine Zwischenüberprüfung dieser Ziele könnte auf dem Gipfel 2007 vorgenommen werden. Bisher hat die Bundesregierung wenig Bereitschaft gezeigt, eine solche Analyse durchzuführen, noch überhaupt das Thema HIV/Aids auf die Agenda zu setzen, wie das bei früheren Gipfeln durchaus gemacht wurde.

- Die Aids-Bekämpfung steht im Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung. Ohne adäquate Eindämmung von HIV/Aids, wie es die Millenniumsziele formulieren, kann Afrika auch die anderen Millenniumsziele nicht erreichen. Durch die HIV/Aids Epidemie steigen zum Beispiel Kinder- und Müttersterblichkeit, und die Bildungschancen für Mädchen gehen zurück. Die verschiedenen in diesen Bereichen engagierten NRO sollten Synergien nutzen und zusammen arbeiten, keinesfalls darf eine Konkurrenzsituation bei den Zielen und der Ressourcenverteilung entstehen.

- Die Bundesregierung muss weiter zur Erhöhung der Ressourcen für die Aids-Bekämpfung gedrängt werden. Sie sollte Ressourcen in einer Höhe bereitstellen, die ihrem proportionalen Anteil am Bruttonationaleinkommen der Industrieländer entspricht. Eine Option ist die Einführung der Flugticketabgabe und zumindest eine aktive Diskussion weiterer „innovativer Finanzierungsmechanismen“.

- Zivilgesellschaft und Kirchen leisten durch Mobilisierung von Ressourcen und direkte Förderung von Programmen weltweit einen erheblichen Beitrag zur Aids-Bekämpfung. Dies sollte adäquat weitergeführt werden.

**Dr. Sonja Weinreich** ist Ärztin und Sozialwissenschaftlerin. Seit 2001 ist sie beim Deutschen Institut für ärztliche Mission (Difäm) in Tübingen als Beraterin der evangelischen Entwicklungszusammenarbeit tätig.

<sup>11</sup> G8 Gleneagles:  
<http://www.g8.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1119518698846>

## Tabelle HIV/Aids

Auf das Recht auf Gesundheit beziehen sich folgende internationale Verpflichtungen:

Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 19:

„Wir treffen ferner den Beschluss, (...) bis dahin [2015] die Ausbreitung von HIV/Aids, (...) zum Stillstand gebracht und allmählich zum Rückzug gezwungen zu haben.“

Weltsozialgipfel von Kopenhagen, Verpflichtungen 8 & 10

Vierte Weltfrauenkonferenz – Aktionsplattform von Peking

	HIV/Aids Infektionen in Prozent der Altersgruppe 15 bis 49 Jahre				HIV/Aids Infektionen in Prozent der Altersgruppe 15 bis 49 Jahre		
	2001	2003	Fortschritt oder Rückschritt		2001	2003	Fortschritt oder Rückschritt
Afghanistan				Frankreich	0,4	0,4	II
Ägypten	<0,1	<0,1	II	Gabun	6,9	8,1	←
Albanien				Gambia	1,2	1,2	II
Algerien	<0,1	0,1	II	Georgien	<0,1	0,1	II
Andorra				Ghana	3,1	3,1	II
Angola	3,7	3,9	II	Griechenland	0,2	0,2	II
Antigua u. Barbuda				Großbritannien u. Nordirland			
Äquatorialguinea				Guatemala	1,1	1,1	II
Argentinien	0,7	0,7	II	Guinea	2,8	3,2	←
Armenien	0,1	0,1	II	Guinea-Bissau			
Aserbaidschan		<0,1		Guyana	2,5	2,5	II
Äthiopien	4,1	4,4	II	Haiti	5,5	5,6	II
Australien	0,1	0,1	II	Honduras	1,6	1,8	II
Bahamas	3,0	3,0	II	Indien	0,8	0,9	II
Bahrain	0,1	0,2	II	Indonesien	0,1	0,1	II
Bangladesch				Irak		<0,1	
Barbados	1,5	1,5	II	Iran	0,1	0,1	II
Belgien	0,2	0,2	II	Irland	0,1	0,1	II
Belize	2,1	2,4	II	Island	0,2	0,2	II
Benin	1,9	1,9	II	Israel		0,1	
Bermudas				Italien	0,5	0,5	II
Bhutan				Jamaika	0,8	1,2	II
Bolivien	0,1	0,1	II	Japan	<0,1	<0,1	II
Bosnien u. Herzegowina		<0,1		Jemen		0,1	
Botswana	38,0	37,3	→	Jordanien	<0,1	<0,1	II
Brasilien	0,6	0,7	II	Kambodscha	2,7	2,6	II
Brunei	<0,1	<0,1	II	Kamerun	7,0	6,9	II
Bulgarien		<0,1		Kanada	0,3	0,3	II
Burkina Faso	4,2	4,2	II	Kasachstan	0,1	0,2	II
Burundi	6,2	6,0	II	Katar			
Chile	0,3	0,3	II	Kenia	8,0	6,7	→
China	0,1	0,1	II	Kirgisien	<0,1	0,1	II
Costa Rica	0,6	0,6	II	Kolumbien	0,5	0,7	II
Dänemark	0,2	0,2	II	Kongo, Dem. Rep.	4,2	4,2	II
Deutschland	0,1	0,1	II	Kongo, Rep.	5,3	4,9	II
Dominikanische Republik	1,8	1,7	II	Korea	<0,1	<0,1	II
Dschibuti	2,8	2,9	II	Korea, Volksrep.			
Ecuador	0,3	0,3	II	Kroatien		<0,1	
El Salvador	0,6	0,7	II	Kuba	0,1	0,1	II
Elfenbeinküste	6,7	7,0	II	Kuwait			
Eritrea	2,8	2,7	II	Laos	<0,1	0,1	II
Estland	0,7	1,1	←	Lesotho	29,6	28,9	→
Fidschi	0,1	0,1	II	Lettland	0,5	0,6	II
Finnland	0,1	0,1	II	Libanon	0,1	0,1	II

- Erhebliche Fortschritte
- Geringfügige Fortschritte
- II Stagnation
- ← Geringfügige Rückschritte
- ← Erhebliche Rückschritte

Quelle: Report on the global AIDS epidemic, 2004, UNAIDS.

## Tabelle HIV/Aids

Auf das Recht auf Gesundheit beziehen sich folgende internationale Verpflichtungen:

Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, § 19:

„Wir treffen ferner den Beschluss, (...) bis dahin [2015] die Ausbreitung von HIV/Aids, (...) zum Stillstand gebracht und allmählich zum Rückzug gezwungen zu haben.“

Weltsozialgipfel von Kopenhagen, Verpflichtungen 8 & 10

Vierte Weltfrauenkonferenz – Aktionsplattform von Peking

	HIV/Aids Infektionen in Prozent der Altersgruppe 15 bis 49 Jahre				HIV/Aids Infektionen in Prozent der Altersgruppe 15 bis 49 Jahre		
	2001	2003	Fortschritt oder Rückschritt		2001	2003	Fortschritt oder Rückschritt
Liberia	5,1	5,9	←	Russische Föderation	0,7	1,1	←
Libyen		0,3		Sambia	16,7	16,5	
Liechtenstein				Saudi Arabien			
Litauen	0,1	0,1		Schweden	0,1	0,1	
Luxemburg	0,2	0,2		Schweiz	0,4	0,4	
Madagaskar	1,3	1,7		Senegal	0,8	0,8	
Malawi	14,3	14,2		Serbien u. Montenegro	0,2	0,2	
Malaysia	0,4	0,4		Sierra Leone			
Malediven				Simbabwe	24,9	24,6	
Mali	1,9	1,9		Singapur	0,2	0,2	
Malta	0,1	0,2		Slowakei		<0,1	
Marokko		0,1		Slowenien	<0,1	<0,1	
Mauretanien	0,5	0,6		Somalia			
Mauritius				Spanien	0,6	0,7	
Mazedonien	<0,1	<0,1		Sri Lanka	<0,1	<0,1	
Mexiko	0,3	0,3		Südafrika	20,9	21,5	←
Mikronesien				Sudan	1,9	2,3	
Moldawien		0,2		Surinam	1,3	1,7	
Monaco				Swasiland	38,2	38,8	←
Mongolei	<0,1	<0,1		Syrien		<0,1	
Mosambik	12,1	12,2		Tadschikistan		<0,1	
Myanmar	1,0	1,2		Tansania	9,0	8,8	
Namibia	21,3	21,3		Thailand	1,7	1,5	
Nepal	0,4	0,5		Togo	4,3	4,1	
Neuseeland	0,1	0,1		Tonga			
Nicaragua	0,2	0,2		Trinidad u. Tobago	3,0	3,2	
Niederlande	0,2	0,2		Tschad	4,9	4,8	
Niger	1,1	1,2		Tschechien	<0,1	0,1	
Nigeria	5,5	5,4		Tunesien	<0,1	<0,1	
Norwegen	0,1	0,1		Türkei			
Oman	0,1	0,1		Turkmenistan		<0,1	
Österreich	0,2	0,3		Uganda	5,1	4,1	→
Ost-Timor				Ukraine	1,2	1,4	
Pakistan	0,1	0,1		Ungarn		0,1	
Panama	0,7	0,9		Uruguay	0,3	0,3	
Papua Neuguinea	0,4	0,6		USA	0,6	0,6	
Paraguay	0,4	0,5		Usbekistan	<0,1	0,1	
Peru	0,4	0,5		Venezuela	0,6	0,7	
Philippinen	<0,1	<0,1		Vereinigte Arab. Emirate			
Polen		0,1		Vietnam	0,3	0,4	
Portugal	0,4	0,4		Weißrussland			
Puerto Rico				Westbank u. Gaza			
Ruanda	5,1	5,1		Zentralafrikan. Republik	13,5	13,5	
Rumänien		<0,1		Zypern			

- Erhebliche Fortschritte
- ➔ Geringfügige Fortschritte
- || Stagnation
- ← Geringfügige Rückschritte
- ← Erhebliche Rückschritte

Quelle: Report on the global AIDS epidemic, 2004, UNAIDS.

# Zwischen Traum und Wirksamkeit: Die Erklärung von Paris und ihre Folgen

VON KLAUS SCHILDER

**„Mehr Wirkung erzielen“ oder „Mehr, besser, schneller helfen“ sind eingängige Formeln in der aktuellen Debatte zur Erhöhung der Wirksamkeit der EZ, die durch die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) und die Forderungen nach mehr öffentlichen Mitteln für die Entwicklungsfinanzierung ausgelöst wurden. Effektivität, Effizienz, Koordinierung, Harmonisierung und Wirkungsorientierung sind einige der diskutierten Themen. Die neuen Modalitäten und Strategien werden dabei nicht nur auf der Geberseite zu Veränderungen führen, sondern auch das öffentliche Finanzmanagement in Entwicklungsländern umgestalten. Ohne eine angemessene Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Parlamente in den Empfängerländern fehlt diesen Reformen allerdings die politische Legitimität. Ziel muss es daher sein, die Handlungsfähigkeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die rechtliche Verankerung von Partizipationsrechten und die personellen und analytischen Kapazitäten zu stärken, damit die gesellschaftliche Mitgestaltung nicht bloß Alibi für die Umsetzung eines neuen Effektivitäts-Paradigma ist.**

Die „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ wurde am 2. März 2005 vom hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der OECD von Regierungsvertretern aus 90 Ländern und mehr als 30 multi- und bilateralen Entwicklungsorganisationen verabschiedet.<sup>1</sup> Sie gilt gemeinhin als deutlicher Fortschritt in den internationalen Anstrengungen, die multi- und bilateral gewährte EZ besser und leistungsfähiger zu machen und stärker an die Bedürfnisse der Armutsbekämpfung auszurichten. Dahinter stand die Sorge, die international vereinbarten Entwicklungsziele einschließlich der MDGs insbesondere in afrikanischen Staaten zu verfehlen. In der Erklärung verpflichteten sich die Unterzeichnerstaaten, vor allem qualitative Aspekte der Hilfe zu verbessern, um nicht an den internationalen Zielvorgaben zu scheitern. Mehr als 50 konkrete „Partnerschaftsverpflichtungen“ bilden den politischen Kern der Erklärung. Diese – rechtlich zunächst unverbindlichen – Selbstverpflichtungen sollen die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer bei der Durchführung ihrer Entwicklungsstrategien stärken, die Partnerausrichtung der Gebergemeinschaft intensivieren, die Geberaktivitäten weiter harmonisieren, die Ergebnisorientierung der EZ-Verwaltung betonen, bürokratische Hürden abbauen und eine gemeinsame Rechenschaftspflicht der Geber- und Empfängerregierungen gegenüber der betroffenen Bevölkerung und den Parlamenten umsetzen helfen. Die Erklärung knüpft damit an die auf dem hochrangigen OECD-Forum über Harmonisierung

im Februar 2003 angenommene „Erklärung von Rom“ und die in Marrakesch im Februar 2004 entwickelten Kernprinzipien eines ergebnisorientierten EZ-Managements an, konkretisiert diese aber wesentlich. Bereits in Rom hatte die internationale Gebergemeinschaft konkrete Harmonisierungsverpflichtungen gemacht,<sup>2</sup> die allerdings in Folge nur schleppend umgesetzt wurden.

Erwartet werden rasche Fortschritte nun insbesondere hinsichtlich

- der Stärkung der nationalen Entwicklungsstrategien der Entwicklungsländer,
- einer stärkeren Ausrichtung der EZ-Anstrengungen auf die nationalen Entwicklungsprogramme,
- der Erhöhung der öffentlichen Rechenschaftspflicht von Gebern und Empfängern öffentlicher EZ-Mittel,
- der Rationalisierung der Geberaktivitäten,
- einer Vereinfachung der Gebermodalitäten
- sowie einer stärkeren Ausrichtung auf die Prioritäten der Entwicklungsländer
- und der Setzung gemeinsamer Standards für Leistung und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Finanzmanagement, dem Beschaffungswesen und der Verwaltung öffentlicher EZ-Beihilfen durch Empfängerländer.

Zugleich verpflichteten sich die Unterzeichner der Erklärung,

- wirksame Maßnahmen zur Stärkung institutioneller Kapazitäten bei der Umset-

zung nationaler Entwicklungsstrategien zu ergreifen,

- längerfristige Finanzierungszusagen für erfolgreiche Entwicklungsländer zu machen,
- zum Auf- und Ausbau von Entwicklungspartnerschaften zwischen Geber- und Empfängerländern,
- zur besseren Verzahnung globaler Entwicklungsprogramme mit den nationalen Entwicklungsstrategien
- sowie zum entschiedenen Kampf gegen Korruption und fehlende Transparenz.

## Wirksamkeit: Das neue Schlagwort der Entwicklungspolitik

Die seit längerem geführte Debatte um die Wirksamkeit von Hilfe ist komplex, wie die breite Palette diskutierter Themen zeigt, die von Koordinierung, Harmonisierung, Programmorientierung und Wirkungsanalysen bis zur Gemeinschaftsfinanzierung reicht. Aber sie ist auch nicht ganz neu. In den Zeiten, als die Entwicklungspolitik noch in den Kinderschuhen steckte, war es nachgerade verpönt, nach der Wirkung dessen, was für gelebte Solidarität stand, zu fragen. Doch heute wird einer effektiven Wirkungsorientierung und -kontrolle innerhalb der Zivilgesellschaft große Bedeutung beigegeben – nicht zuletzt aufgrund gestiegener öffentlicher Anforderungen hinsichtlich Rechenschaft und Transparenz. Mit der internationalen Verpflichtung auf die MDG-Vorgaben sind aber auch die Ansprüche an die Wirksamkeit und ein ergebnisorientiertes Management öffentlicher EZ gestiegen. Diese finden in der Formulierung anspruchsvollerer Standards für die Qualität der nationalen und internationalen EZ in der Paris-Erklärung ihren Ausdruck. Aber wie kann die Wirkung „guter EZ“ gemessen werden? Nach dem Verständnis des Entwicklungssauschusses der OECD besteht die Wirksamkeit einer EZ-Intervention in dem „Ausmaß, in dem die Zielsetzungen (...) erreicht wurden, (...) unter Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung“, gemessen

1 <http://www.aidharmonisation.org/>

2 Eberda.

sen als „voraussichtlich oder tatsächlich erreichte kurz- und mittelfristige Effekte von Leistungen“ (*outcome*) und als „positive und negative, primäre und sekundäre längerfristige Effekte, direkt oder indirekt, beabsichtigt oder unbeabsichtigt“ (*impact*).<sup>3</sup> Vor allem realistisch will man also sein, um zu hoch gesteckte Erwartungen nicht zu enttäuschen. Zum genauen Verständnis der Wirkungen einer Maßnahme oder eines Programms reicht es aber nicht, nur den erzielten Effekt zu untersuchen. Dies zeigt ein einfaches Beispiel: Wird durch den Bau von Schulen mehr Kindern die Teilnahme am Unterricht ermöglicht, sinkt aber aufgrund von Defiziten bei der Ausbildung oder Anstellung von Lehrkräften das Lehrniveau insgesamt, so wäre die ursprüngliche EZ-Maßnahme bestenfalls entwicklungs-politisch neutral. Zu einer umfassenden Wirkungsanalyse gehört daher ein klares Verständnis von Kausalitäten, die Berücksichtigung möglicher negativer Auswirkungen auf Dritte sowie das Wissen um Synergieeffekte.<sup>4</sup> Auf eine solche differenzierte Wirkungsanalyse bereitet die Pariser Erklärung die internationale Gebergemeinschaft aber nicht vor. Und noch eine weitere Einschränkung muss erwähnt werden: Die Pariser Erklärung blickt auf die Verfahren und Institutionen der EZ, setzt aber keine inhaltlichen oder programmatischen Schwerpunkten im internationalen Entwicklungsdiskurs.

### Der neue Werkzeugkoffer

Um die Fortschritte bei der Verwirklichung der Verpflichtungen zu messen, enthält die Pariser Erklärung eine Liste von 12 Zielen (einschließlich der dazugehörigen Indikatoren), die bis zum Jahr 2010 verwirklicht werden sollen. Hier seien die wichtigsten wiedergegeben:

- Um die Transparenz der Finanzflüsse zu erhöhen und die Integration der Hilfe in die nationalen Entwicklungsstrategien sicherzustellen, sollen bis 2010 mindestens 85 Prozent der ODA-Mittel, die in den staatlichen Sektor fließen, im Staatshaushalt des jeweiligen Empfängerlandes verbucht werden.

- Deutlich steigen soll der im Rahmen ein- oder mehrjähriger Zeitpläne ausgegebene Anteil der Hilfe, um die Vorhersehbarkeit der Zahlungsflüsse für die Empfänger zu erhöhen.
- Der Anteil der ODA, die nicht an Lieferungen und Leistungen von Unternehmen des Geberlandes gebunden sind, soll bis 2010 kontinuierlich erhöht werden.
- Parallele bürokratische Strukturen sollen auf ein Drittel abgebaut werden.
- Schließlich sollen die Geber mindestens zwei Drittel der ODA im Rahmen von programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung, kurz PGF (etwa Korbfinanzierung und Budgethilfen) anstelle von kleinteiliger Projektunterstützung ausgeben.<sup>5</sup>

Der Einigung auf ein gemeinsames Indikatorenset war die Weigerung von zwei der größten Geberländer (USA und Japan) vorausgegangen, verbindliche Verpflichtungen zur Verbesserung ihrer Entwicklungshilfe einzugehen und zum Beispiel auf das Prinzip der Lieferbindung zu verzichten. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive erscheinen viele der vorgesehenen Maßnahmen vage, inhaltlich schwach und müssten quantitativ nachgebessert werden. Ohne konkrete Zeitvorgaben und spezifische und messbare Zielbeschreibungen wird die Umsetzung der Verpflichtungen ähnlich schleppend verlaufen wie bei der vorausgegangen römischen Erklärung zur verstärkten Geberharmonisierung, zumal dem Pariser Zielkatalog ein überzeugendes Monitoring- und Überprüfungssystem fehlt. Sind die Indikatoren zur Messung des Fortschritts bei der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen schwach, so wird auch die zum Ende der Umsetzungsperiode im Dezember 2006 geplante Evaluierung wenig Aussagekraft erhalten.

Die EU, als einer der größten Geber direkter Haushaltshilfe an Entwicklungsländer, ging schließlich mit einer Reihe Selbstverpflichtungen zur besseren Wirksamkeit ihrer Hilfe voran. Unter anderem will sie ihre Programme zum *Capacity Building* im Süden künftig besser koordinieren und dafür Abkommen zwischen mehreren Gebern zu-

grunde legen. Die Hälfte der öffentlichen Regierungshilfe soll künftig über Länderprogramme laufen; der Anteil der Budgethilfe soll weiter steigen. Die Kommission veröffentlichte dazu im März 2006 eine Mitteilung mit dem programmatischen Titel „EU-Entwicklungszusammenarbeit: Mehr, besser und schneller helfen“.<sup>6</sup> Sie versteht sich in erster Linie als Aktionsplan zur Umsetzung der Pariser Erklärung auf EU-Ebene. Darin enthalten sind kurzfristig realisierbare Maßnahmen, die die Überprüfung der europäischen EZ verbessern, Geberaktivitäten in Planung und Umsetzung längerfristig zusammenführen und die Koordination zwischen Kommission und EU-Mitgliedsstaaten klären sollen. Der europäische Aktionsplan ist aber keineswegs ambitioniert. Vielen der kurzfristig zu erfüllenden Maßnahmen fehlt entweder die Verbindlichkeit oder sie sind bereits im vorhergehenden Aktionsplan vom November 2004 oder der Pariser Erklärung enthalten. Mehr Ansprüche an die Umsetzung, weniger Rhetorik und klarere Ergebnisse wären besser dazu geeignet, den Führungsanspruch der EU als weltweit größter Geber glaubhaft zu unterstreichen.

### Verweis auf programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung

Das öffentliche Finanzmanagement in Entwicklungsländern, insbesondere das Haushalts- und Beschaffungswesen sowie die staatliche Einnahmenseite, haben durch die Verpflichtung zur Wirksamkeitssteigerung internationaler Hilfe zentrale Bedeutung gewonnen. Es geht vor allem um die Erweiterung des Handlungsspielraumes zur Finanzierung sozialer Grunddienste in Entwicklungsländern durch die Erhöhung

3 OECD DAC, 2002: *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Paris.

4 Vgl. Zintl, Michaela, 2006: Von Wirkungen und Nebenwirkungen, eins-Entwicklungspolitik 9-2006.

5 PGF entsteht aus der Kombination von Programmorientierung der EZ und gemeinsamen Finanzierungsmodalitäten im Sinne von Korb- oder Budgetfinanzierung.

6 Vgl. Europäische Kommission, 2006: [http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/docs/communication\\_87\\_2006\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/docs/communication_87_2006_de.pdf)

öffentlicher Einnahmen, die Schaffung eines transparenten Haushaltssystems und die Reform der Umsetzungsstrukturen im öffentlichen Finanzsystem. Eine Reform des öffentlichen Finanzmanagements beziehungsweise die dazu nötige Bereitschaft ist aus Gebersicht nicht nur Voraussetzung für weitere Finanztransfers – insbesondere auch zur Gewährung von direkten Haushaltsbeihilfen (Budgethilfe) –, sondern auch für eine armutsorientierte Ausrichtung staatlicher Politik insgesamt. Die Pariser Erklärung unterstreicht den Willen der Gebergemeinschaft, gemeinsame Verfahren für die Planung, Gemeinschaftsfinanzierung, das Monitoring und die Überprüfung von EZ-Leistungen zu treffen. Darunter fallen insbesondere programmorientierte EZ-Modalitäten wie Budgethilfe, also die Einzahlung und Abwicklung der Gebermittel über das nationale Budget der Empfängerländer – im Extremfall ohne spezifische Zweckbindung und Einzelverwendungsnachweise. Sie erscheint als Königsweg aus einer ob ihrer Neigung zur „Projektitis“ gescholtenen, in Deutschland zudem in technische und finanzielle Zusammenarbeit zersplitterten, Entwicklungszusammenarbeit.

Budgetfinanzierung soll zu mehr makroökonomischer Stabilität, wirtschaftlichem Wachstum und einer effektiveren Armutsbekämpfung beitragen. Es könnten damit die Transaktionskosten gesenkt, die Zusammenarbeit der Gebergemeinschaft erleichtert und die Berechenbarkeit der Mittelflüsse verbessert werden. Schließlich sollte die Unterstützung der Haushaltssysteme zur Förderung der institutionellen Entwicklung und Stärkung ihrer Rechenschaftspflicht beitragen. Dahinter steckt letztlich der Gedanke, dass ehrgeizige Entwicklungsziele nur auf der Basis von funktionierenden staatlichen Strukturen erreicht werden können. Auch die deutsche Regierungskoalition formulierte den Anspruch, „Budgethilfe nur bei guter Regierungsführung zu gewähren“.<sup>7</sup> Damit aber konzentrieren die Geber ihre Anstrengungen selektiv gerade auf diejenigen Staaten, die bereits ein „förderliches politisches Umfeld“

hergestellt haben. Staaten mit demokratischen und institutionellen Defiziten, die besonders auf Unterstützung angewiesen sind, drohen dagegen leer auszugehen. Dies liegt im erheblichen Misstrauen begründet, dass Budgethilfe Steuermittel unkontrolliert „zum Fenster hinausbläst“.<sup>8</sup> Eine Vielzahl konkreter Maßnahmen der Pariser Harmonisierungsagenda zielen daher auf die Verbesserung der externen Rechenschaftspflichten gegenüber Geberregierungen und multilateralen Institutionen ab, um die treuhänderischen Risiken zu senken (*external accountability*). Die Bedeutung von nationaler Rechenschaft und verantwortlicher EZ gegenüber den Parlamenten und der Zivilgesellschaft in den Empfängerländern (*domestic accountability*) für die Entwicklung und Stärkung demokratischer Entscheidungsstrukturen spielt dabei praktisch keine Rolle. Die – angesichts des Bedeutungszuwachses von PGF durchaus nachvollziehbare – Konzentration der Gebergemeinschaft auf die Stärkung und Verbesserung der öffentlichen Finanzmanagementsysteme in Entwicklungsländern täuscht jedoch darüber hinweg, dass es für eine erfolgreiche Entwicklung umfassender nationaler Rechenschaftssysteme (*checks and balances*) bedarf, anhand derer die Bürgerinnen und Bürger eines Landes ihre Regierung für ihre Gesamtpolitik verantwortlich machen können. Einheimische Institutionen sollten daher nicht reduktionistisch als Instrumente einer durch Geberinteressen bestimmten Effektivitätsagenda wahrgenommen werden, sondern vielmehr in ihrer umfassenden strategischen Bedeutung. Dann kann mit ihrer Hilfe ein starkes politisches Bekenntnis für Entwicklung geleistet werden.

Die Bundesregierung hat sich ausdrücklich für einen solchen Paradigmenwechsel in der deutschen EZ ausgesprochen. „Die Deklaration von Paris ist ein weiterer Schritt zur Harmonisierung der Arbeit der Geber in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit“, erklärte Heidemarie Wiczorek-Zeul, zuständige Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Ent-

wicklung. „Aber auch wir müssen daran arbeiten, die Wirksamkeit unserer Entwicklungszusammenarbeit weiter zu erhöhen. Die Millennium-Entwicklungsziele können nur erreicht werden, wenn wir die volle Wirksamkeit der Hilfe sicherstellen.“<sup>9</sup> Bereits im Koalitionsvertrag verpflichtete sich die Regierung: „Unser zentrales Anliegen ist eine hohe Wirksamkeit unserer Entwicklungspolitik. Wir wollen dies erreichen über eine Schärfung des Profils, klare nationale und internationale Arbeitsteilung und gute Abstimmung mit anderen Gebern, Steigerung der Kohärenz sowie die effizientere Gestaltung der bilateralen und multilateralen Organisationsstrukturen und Instrumente.“<sup>10</sup> Im Jahr 2003 wurden mit der Erstellung eines Aktionsplans zur Geberharmonisierung und einer Analyse der Geberpraktiken in der deutschen EZ erste Schritte unternommen.<sup>11</sup> Zur Stärkung der Wirkungsorientierung des deutschen EZ-Managements hat das BMZ im September 2005 dann als erstes OECD-Land ein Strategiepapier und einen konkreten Operationsplan vorgelegt.<sup>12</sup> Ziel ist es, bis zu 90 Prozent der EZ-Mittel über die Verwaltungen der Empfängerländer abzuwickeln. PGF wird zum Regelfall werden; im Jahr 2007 sollen bereits 50 Prozent der BMZ-Mittel über gemeinschaftliche Verfahren abgewickelt werden, die Hälfte davon als Budgethilfe. Damit werden erhebliche Anstrengungen zur Kapazitätsförderung und

7 Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CDS und SPD, 11. November 2005.

8 129. Sitzung des Deutschen Bundestages, 30.09.2004

9 Vgl. BMZ Pressemitteilung vom 03.03.2005.

10 Europäische Kommission (2006)

11 Vgl.: Aktionsplan zur Harmonisierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. BMZ Spezial 73, April 2003. Und: Harmonisierung und Koordinierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Selbstevaluierung des Aktionsplans vom April 2003 – BMZ Spezial 114, Oktober 2004.

12 Mehr Wirkung erzielen: Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Millennium-Entwicklungsziele. Die Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness. BMZ Spezial 130, September 2005.



Reform der öffentlichen Finanzmanagementsysteme in den Empfängerländern einhergehen. Und dennoch: Der deutschen EZ fehlt nach Einschätzung der jüngsten OECD-Überprüfung<sup>13</sup> nach wie vor ein strategisch stärker auf die Armutsbekämpfung ausgerichteter Ansatz. Dieser sollte die Vorgaben globaler Strukturpolitik mit den klassischen Aufgabenfeldern menschlicher Entwicklung, aber auch mit neueren Themen wie guter Regierungsführung und ziviler Konfliktprävention verknüpfen. Neben der Entflechtung der institutionellen Verknötung deutscher EZ-Organisationen, die einer Erhöhung der Wirksamkeit deutscher EZ möglicherweise entgegenstehen, schlägt der OECD-Entwicklungsausschuss in seiner „entwicklungspolitischen Pisa-Studie“ daher – in Einklang mit langjährigen NRO-Forderungen an das BMZ – einen systematischeren Nachweis der tatsächlichen armutsmindernden Wirkung der deutschen Entwicklungshilfe vor.

### **Wirkung auf die Armutsbekämpfung, Geschlechtergerechtigkeit und zivilgesellschaftliche Teilhabe**

Entwicklungshilfe kann aber nur wirksam sein, wenn sie nachhaltig und vorhersehbar ist, und wenn sie die vom betreffenden Land selbst entworfenen Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategien zur Handlungsgrundlage macht.<sup>14</sup> Ökonometrische Befunde der neueren Entwicklungsforschung belegen empirisch, dass die Wirksamkeit von EZ-Maßnahmen wesentlich von den herrschenden politischen Rahmenbedingungen (Gute Regierungsführung) abhängig ist, die Erhöhung der finanziellen Mittel alleine – entgegen der Erwartung – die Qualität politisch-institutioneller Faktoren dagegen eher negativ beeinflusst.<sup>15</sup> Einerseits zeigen die Anstrengungen zur Verbesserung von Wirksamkeit und stärkerer Abstimmung der Geber sowie der Einsatz neuer EZ-Modalitäten im Rahmen PGF daher in die richtige Richtung. Andererseits ist es für die Steigerung der Wirksamkeit von EZ unerlässlich, die Teilhabe und Verantwortung der Zielländer, insbesondere der

dortigen Zivilgesellschaft und der Parlamente, weiter auszubauen, um im Rahmen eines intensiven gesellschaftlichen Dialogs die Qualität der öffentlichen Institutionen und der nationalen Haushaltssysteme zu verbessern.

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ist die Konzentration auf eine stärkere Wirksamkeit in der internationalen EZ daher grundsätzlich zu begrüßen. Die verabredeten Maßnahmen gehen aber nicht weit genug, um sicherzustellen, dass die internationale Hilfe auch bei den Menschen ankommt, die in absoluter Armut leben und auf Hilfe am dringendsten angewiesen sind.<sup>16</sup> Obwohl ein relativ junges Instrument, kann gerade die Budgethilfe zu einer wesentlichen Harmonisierung von Geberpraktiken und zu einem Anstieg der Sozialausgaben für Bildung und Gesundheit in Empfängerländern beitragen. Erfolge in Sachen Armutsbekämpfung und einer umfassenden Qualitätssteigerung der EZ sind dagegen bislang gering.<sup>17</sup> So gibt es in Tansania – Testfall für die positiven Wirkungen neuer Finanzierungsmodalitäten – kaum Anzeichen dafür, dass sich die öffentliche Ausgabeneffizienz oder die Qualität der sozialen Dienstleistungen verbessert hätten. Auch in anderen untersuchten Ländern ging eine steigende Unterstützung des Bildungs- und Gesundheitssektors durch allgemeine Haushaltshilfen bislang nicht mit einer Verbesserung der Armutssituation einher.<sup>18</sup> Auch wenn gesicherte statistische Daten vielfach fehlen, scheint die Armutssituation trotz steigender Geberharmonisierung in diesen Ländern zu stagnieren.<sup>19</sup> Die Wirkung der Budgetfinanzierung auf die nationale Armutssituation ist nach bisherigem Kenntnisstand also bestenfalls indirekt und von langfristiger Natur.

Auch die Debatte darüber, wie die Fokussierung auf die Wirksamkeit von EZ die Verpflichtungen zu Gleichstellung und Verwirklichung der Geschlechtergerechtigkeit unterstützen kann, hat gerade erst begonnen. Die Bedeutung, die die Pariser Erklärung der nationalen Trägerschaft von Entwicklungsprozessen beimisst, eröffnet für Geber

und Empfänger gleichermaßen die Möglichkeit, Frauen am politischen Dialog umfassend zu beteiligen. Dies ist nicht immer leicht: In Uganda dauerte es beispielsweise sieben Jahre, um eine geschlechtersensitive nationale Armutsstrategie zu entwerfen. Auch in der nationalen Haushaltsplanung spielt die Frage der Geschlechtergerechtigkeit, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle. Die Zentralität transparenter und demokratisch kontrollierter öffentlicher Finanzmanagementsysteme in der neuen Wirksamkeitsdiskussion bietet dennoch die bislang einzigartige Chance, den öffentlichen Sektor für Gleichstellungsaufgaben zu sensibilisieren. Von UNIFEM, dem UN-Entwicklungsfonds für Frauen, unterstützte Initiativen zur geschlechtersensiblen Haushaltserstellung (*„gender-responsive budgeting“*) in Ecuador, Indien, Marokko, Nepal oder Senegal sind erste, ermutigende Beispiele. Auch die Verpflichtung der Entwicklungspartner, verstärkt Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen, ist zu begrüßen. Erfolge sollten aber auch geschlechtersensible Analysen, für die geeignete Erfolgsindikatoren erst noch entwickelt werden müssen. Da die Gewährung von direkten Budgetbeihilfen zumeist an PRSPs (Armutsbekämpfungsstrategie-Papiere der Weltbank) und die daran geknüpften Indikatorenmatrizen gebunden ist, müssen auch diese um aussagekräftige geschlechterbezogene Indikatoren erweitert werden. Zum Aufbau einer geschlechtergerechten Entwicklungsarchitektur ist letztlich der politische Wille aller Akteure in den beteiligten Institutionen zur effektiven und konsistenten

<sup>13</sup> Vgl. OECD, 2006: Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands.

<sup>14</sup> Vgl. Social Watch Report, 2005

<sup>15</sup> Faust, Jörg und Leiderer, Stefan, 2006: Paradoxe Effekte, eins-Entwicklungspolitik 9-2006.

<sup>16</sup> Eurodad, 2006: NRO-Stellungnahme zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, Februar 2005.

<sup>17</sup> Vgl. IDD, 2006: *Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Synthesis Report*. Mai 2006

<sup>18</sup> Ebenda.

<sup>19</sup> Vgl. ODI und Daima Asc., 2005: *Does General Budget Support Work? Evidence from Tanzania*, Juli 2005.

Unterstützung der Gleichstellungsagenda unerlässlich.<sup>20</sup>

Schließlich kommt der Zivilgesellschaft und den parlamentarischen Kontrollinstitutionen bei der Begleitung und Überprüfung der zur Erhöhung der EZ-Wirksamkeit von der internationalen Staatengemeinschaft eingegangenen Verpflichtungen eine zentrale Position zu. Dabei sind die Voraussetzungen für zivilgesellschaftliche Beteiligung nicht überall ausreichend. „In den meisten Entwicklungsländern ist die Zivilgesellschaft immer noch schwach: Kontrollmechanismen durch Verbände und Interessengruppen sind in patrimonialen Systemen von viel geringerer Bedeutung als persönliche Beziehungen. Auch die Medienlandschaft ist häufig wenig entwickelt und relativ unkritisch. Unter diesen Umständen müssen andere, partizipative Beteiligungsformen diesen Mangel ausgleichen. Nichtregierungsorganisationen haben sich vielerorts zu Vertretungen der Interessen der Armen entwickelt, die in poli-

tischen Systemen die geringsten Mitsprachemöglichkeiten besitzen.“<sup>21</sup>

Um eine unabhängige Überprüfung und umfassende Anwaltschaft der neuen Harmonisierungsagenda durch NRO für mehr Effizienz, eine größere Legitimität politischer Prozesse, eine stärkere demokratische Kontrolle staatlicher Akteure sowie Unterstützung des politischen Willens für die Bekämpfung weltweiter Armut zu gewährleisten, ist eine starke Finanzierungsgrundlage unabdingbar. Damit gesellschaftliche Beteiligung im neuen EZ-Diskurs garantiert ist, muss sich aber auch die Geberpolitik verändern.<sup>22</sup> Dazu gehört die umfassende Stärkung der Handlungsfähigkeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren durch die rechtliche Verankerung von Partizipationsrechten, die Stärkung der Legitimation von Teilhabe an politischen Prozessen und der Ausbau ihrer personellen und analytischen Kapazitäten. Soll gesellschaftliche Mitgestaltung und Mitent-

scheidung am Ringen um eine höhere Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere im Hinblick auf transparente Haushaltsverfahren, nicht als bloßes Alibi für die Legitimation zwischenstaatlichen Handelns dienen, so muss sie endlich vom Kopf auf die Füße gestellt werden.

**Dr. Klaus Schilder** ist Referent bei WEED (*World Economy, Ecology and Development*) und dort zuständig für Reform der EU-Nord-Südpolitik, Europäische Handels- und Investitionspolitik.

20 Vgl. Eurostep und Social Watch, 2005: *Accountability Upside Down – Gender Equality in a Partnership for Poverty Eradication*

21 GTZ, 2006: Good Governance in den öffentlichen Finanzen, Juli 2006.

22 Vgl. Venro, 2005: Armutsbekämpfung ohne Empowerment der Armen? Gesellschaftliche Partizipation bei der Umsetzung von Strategien der Armutsbekämpfung (PRS) bleibt hinter Notwendigkeiten und Möglichkeiten zurück

# Entwicklung braucht Beteiligung. Entwicklungspolitische Inlandsarbeit vor neuen Herausforderungen

VON KLAUS SEITZ

**Die Qualität und die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik eines Landes hängen in hohem Maße davon ab, wie gut entwicklungspolitische Anliegen in der Gesellschaft verankert sind. Und je stärker eine informierte Öffentlichkeit den politischen Akteuren Rechenschaft abverlangt, desto größer ist die Chance, dass auch die Handels-, Wirtschafts- und Migrationspolitik den Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung entsprechen. Andererseits ist es eine Tatsache, dass Bevölkerungsgruppen, die von Arbeitslosigkeit oder Sozialabbau bedroht sind, einer engagierten Entwicklungs- und Außenpolitik ihres Landes besonders distanziert gegenüber stehen. Um so notwendiger ist es, die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit als Kernelement entwicklungspolitischen Handelns zu begreifen und mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten.**

Die entwicklungspolitische Bildungs-, und Öffentlichkeitsarbeit wurde lange Zeit als ein Handlungsfeld betrachtet, das der „eigentlichen“ entwicklungspolitischen Aufgabe, der Armutsbekämpfung in den Partnerländern, nachgeordnet ist. Jeder Euro, der für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eingeworben wird, müsse direkt den Notleidenden im Süden zugute kommen – dergleichen Erwartung ist in der Öffentlichkeit bis heute weit verbreitet. Entwicklungsgelder, die im Inland bleiben, scheinen so gesehen nicht ihrer vorrangigen Zweckbestimmung zugeführt zu werden und gelten als suspekt. Dabei liegt auf der Hand, dass angesichts der Verflechtung der Weltprobleme die Lernfähigkeit gerade auch der wohlhabenden Gesellschaften herausgefordert ist – und entsprechende Investitionen in die entwicklungspolitische Bewusstseinsbildung unabdingbar sind. Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit kann nicht mehr als bloß abgeleitete Größe des Kerngeschäfts der EZ gewertet werden, sie ist vielmehr substantieller Bestandteil entwicklungspolitischen Handelns. Eine Aufwertung der Bildungsarbeit zu Entwicklungsfragen ist überfällig. Zwar hatte Entwicklungsministerin Wierzycka-Zeul bereits zu Beginn ihrer ersten Amtszeit die sogenannte „Inlandsarbeit“ als dritte Säule einer modernen Entwicklungspolitik proklamiert – neben der globalen Strukturpolitik und der Entwicklungszusammenarbeit mit den Partnerländern. Dieser Einsicht hat die Bundesregierung bisher jedoch zu wenig Rechnung getragen.

So sehen es auch die Fachleute, die 2005 im Auftrag des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD die staatliche Entwicklungspolitik Deutschlands geprüft haben. Im

Zuge der turnusgemäßen DAC-Länderprüfung mahnen sie an, die Bundesregierung möge der entwicklungspolitischen Kommunikation mehr Aufmerksamkeit zuwenden. Deutschland sollte „seine Öffentlichkeitsarbeit neu überdenken, um in der Bevölkerung generell für ein besseres Verständnis der Entwicklungsfragen und -ergebnisse zu sorgen“, heißt es im Prüfbericht.<sup>1</sup>

## Prekäre Verankerung der Entwicklungspolitik

Dabei findet bei den Prüfern durchaus Anerkennung, dass sich die öffentliche Wahrnehmung der EZ in Deutschland wesentlich verbessert hat. Den Ergebnissen der jüngsten EU-weiten Meinungsumfrage zufolge<sup>2</sup> kann sich die deutsche Entwicklungspolitik auf einen starken Rückhalt in der Bevölkerung stützen. Sorge bereitet den Prüfern indes, ob es gelingen kann, die notwendige Unterstützung auch für die stufenweise Aufstockung des Entwicklungsbudgets – zu der Deutschland sich verpflichtet hat – zu gewinnen. Der Anteil der Bürger und Bürgerinnen, die der Auffassung sind, dass ihre Regierung zu viel Geld für Entwicklungshilfe ausgibt, ist in Deutschland mit 22 Prozent so hoch wie in keinem anderen Mitgliedsland der EU. Auch steht zu befürchten, dass manche der weitreichenden Schritte, die zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) wie auch bei der Umsetzung der Beschlüsse zur Wirkungsorientierung der EZ anstehen, wenig populär sind. Bedenklich stimmt jedenfalls die Tatsache, dass 87 Prozent der Deutschen noch nie von den MDGs gehört haben, die als umfassender Handlungsrahmen für die internationale

Politik im 21. Jahrhundert verabschiedet wurden.

Zweifel daran, wie robust der Rückhalt für eine zukunftsfähige Entwicklungspolitik tatsächlich ist, werfen auch die jüngsten Ergebnisse der jährlichen Umfrage des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr auf. Der „Bevölkerungsumfrage 2005“<sup>3</sup> zufolge ist die Zahl der Befürworter einer aktiven Außenpolitik in den letzten Jahren geradezu eingebrochen. Immer mehr Menschen sind der Ansicht, Deutschland solle sich aus den Problemen und Krisen anderer Länder heraushalten und sich um die Herausforderungen im eigenen Land kümmern. Sprachen sich im Jahr 2000 noch mehr als die Hälfte der Bundesbürger dafür aus, dass Deutschland andere Länder bei der Bewältigung von Problemen und Konflikten unterstützen sollte, so sei der Anteil der Befürworter inzwischen auf 34 Prozent geschrumpft.

## Bescheidener Finanzrahmen

Eine breitere gesellschaftliche Verankerung der Entwicklungspolitik tut Not, will man nicht Gefahr laufen, dass sich weite Teile der Bevölkerung den Weichenstellungen, die auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung notwendig sind, verweigern. Und diese Verankerung hängt nicht zuletzt davon ab, in welchem Maße die Staaten gewillt sind, in die entwicklungspolitische Bildungsarbeit zu investieren. Die Förderung der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit liegt im ureigensten Interesse aller, denen an einer politischen Aufwertung und gestärkter Legitimation der Entwicklungspolitik liegt. Jedenfalls lässt sich zeigen, dass in den Geberstaaten, die einen vergleichsweise hohen Anteil ihrer öffentlichen Entwicklungsleistungen (ODA) für die Informationsarbeit bereitgestellt haben, der Einbruch der ODA in den neunziger Jahren weniger dramatisch ausfiel, als dies beim

- 1 OECD: DAC Prüfbericht Deutschland, Paris 2005, S. 13.
- 2 Eurobarometer 2005, [http://europa.eu.int/germany/pdf/EB63\\_4\\_%20Final.pdf](http://europa.eu.int/germany/pdf/EB63_4_%20Final.pdf)
- 3 <http://www.sowi.bundeswehr.de>

### Vergleich des prozentualen Anteils der Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen mit den prozentualen Ausgaben für die Informations- und Bildungsarbeit am gesamten EZ-Etat

Alle Daten für 2004	B	NL	SW	ESP	Ö	Lux	IRL	NOR	CH	NZL	DK	D	GB	Austr.	CND	Port	GR	Jp	USA
Anteil der Ausgaben für die Informations- und Bildungsarbeit am gesamten EZ-Etat in Prozent	2,06	1,28	0,95	0,91	0,91	0,79	0,6	0,6	0,6	0,51	0,3	0,26	0,15	0,14	0,11	0,03	0,02	0,01	0
Anteil der Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit am Nationaleinkommen in Prozent	0,41	0,73	0,78	0,24	0,23	0,83	0,39	0,87	0,41	0,23	0,85	0,28	0,36	0,25	0,27	0,63	0,23	0,19	0,17

Quelle: OECD 2004 und 2006

Durchschnitt der OECD-Mitglieder der Fall war.<sup>4</sup>

Deutschland rangiert seit Jahren nur im unteren Mittelfeld: Im Jahr 2004 umfassten die Ausgaben für die Informations- und Bildungsarbeit nur 0,26 Prozent der gesamten ODA. In Schweden (0,95 Prozent), den Niederlanden (1,28) und Belgien (2,06) wird dieses Arbeitsfeld demgegenüber traditionell wesentlich höher gewichtet.<sup>5</sup> Entsprechend großzügiger fällt auch das Fördervolumen aus: Während Deutschland im Jahr spärliche 24 US-Cent pro Kopf für die Informations- und Bildungsarbeit aufwendet, liegt der Betrag bei den genannten Spitzenländern bei mehr als dem Zehnfachen. Immerhin wurde der Haushaltstitel des BMZ für Bildungsarbeit 2005 und 2006 jeweils auf zehn Millionen Euro aufgestockt. Rund 60 Prozent davon kommen den Nichtregierungsorganisationen zugute. Die Zielmarke des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) bleibt gleichwohl in weiter Ferne: UNDP empfahl 1993, zwei bis drei Prozent der Gesamtausgaben für EZ für die entwicklungspolitische Sensibilisierung der Öffentlichkeit aufzuwenden.<sup>6</sup> Auch hat sich die Hoffnung vieler Nichtregierungsorganisation zerschlagen, es könnte gelingen, in Deutschland nach niederländischem Vorbild eine partizipative Förderungstiftung für die entwicklungspolitische Inlandsarbeit in einer breiten Allianz von Bund, Ländern, Zivilgesellschaft und Wirtschaft aufzubauen.

Freilich kann es in der Inlandsarbeit nicht in erster Linie darum gehen, Akzeptanz für die Entwicklungspolitik der jeweiligen Regierung zu schaffen. Inlandsarbeit umfasst vielfältige Instrumente, wie die Bildungs-, die Öffentlichkeits- oder die Kampagnenarbeit,<sup>7</sup> die jeweils unterschiedlichen Anforderungen genügen müssen: Was alle Instrumente eint, ist das Ziel, Menschen darin zu bestärken, sich tatkräftig, kompetent und verantwortungsvoll in die Gestaltung des Globalisierungsprozesses einzubringen. Es geht darum, die eigene Gesellschaft solidaritätsfähig zu machen.

#### Für eine zukunftsfähige Entwicklung

Dabei kommt der Zivilgesellschaft eine Schlüsselrolle zu. Mit der Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen und dem herausragenden Stellenwert, der der Mobilisierung der Öffentlichkeit beigemessen wird, haben die UN-Weltkonferenzen der neunziger Jahren einem neuen Politikverständnis auch auf globaler Ebene zum Durchbruch verholfen. Dessen Credo lautet: Entwicklung braucht Beteiligung. Eine nachhaltige Entwicklung kann nicht von oben verordnet, sondern muss durch Strategien der Ermöglichung von unten gefördert werden.

Die gesellschaftliche Verankerung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung hängt daher entscheidend davon ab, wie es gelingt, Räume der politischen Mitgestaltung

zu schaffen und zu erweitern. Die Stärkung der bürgerschaftlichen Partizipation dürfte für die entwicklungspolitische Kommunikation aussichtsreicher sein, als die verbreiteten Bemühungen, einschlägige Curricula im Bildungswesen zu implementieren oder durch massenmediale Kampagnen das Entwicklungsbewusstsein der Bevölkerung heben zu wollen. Bildungsprogramme und Medienkampagnen bleiben gewiss wichtig, können jedoch zivilgesellschaftliche Partizipation nicht ersetzen. Umgekehrt aber erweist sich jeder Demokratisierungsprozess zugleich als ein Bildungsprozess, der die Fähigkeit der Menschen stärkt, den sozialen Wandel konstruktiv, in Richtung auf mehr Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit mitzugestalten.

4 Ida McDonnell et al (eds.): *Public Opinion and the Fight against Poverty*. OECD, Paris 2003

5 Über die „Ausgaben von Industriestaaten für Informations- und Bildungsarbeit im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit“ informiert ein jährliches Faltblatt des *World University Service*, vgl. <http://www.wusgermany.de>.

6 Eine Empfehlung des UNDP *Human Development Report 1993*, die im Mai 2005 von der „European Conference on Public Awareness Raising and Development Education for North-South Solidarity“ in Brüssel bekräftigt wurde.

7 Vgl. VENRO: *Globales Lernen als Aufgabe und Handlungsfeld entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen*. Bonn 2000, <http://www.venro.org>, sowie AGEZ: *Positionspapier von AGEZ und EU-Plattform zur entwicklungspolitischen Inlandsarbeit*. Wien 2006 <http://www.agez.at>.

## Mit Partizipation gegen die Akzeptanzkrise

Das Ausmaß, in dem die Entwicklungspolitik in der Zivilgesellschaft verankert ist, kann selbst schon als ein herausragendes Qualitätsmerkmal der Entwicklungspolitik eines Landes angesehen werden. Der Zusammenhang zwischen der „Entwicklungsfreundlichkeit“ der Außenwirkungen eines Landes und der demokratischen Kultur seiner entwicklungspolitischen Institutionen ist frappierend.<sup>8</sup> Je partizipatorischer und transparenter die Entwicklungspolitik eines Geberlandes angelegt ist und je stärker den politischen Akteuren von Seiten einer informierten Öffentlichkeit Rechenschaft abverlangt wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Entwicklungs-, Handels-, Umwelt- und Migrationspolitik dieses Landes auch den Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung entspricht. Doch nicht nur eine demokratische und bürgerschaftliche Kultur ist ein guter Nährboden für eine zukunftsfähige Entwicklungspolitik – darüber hinaus, das zeigen weitere Studien,<sup>9</sup>

korreliert die Bereitschaft der Menschen, sich für die Lösung globaler Probleme und die Überwindung der Nord-Süd-Kluft zu engagieren, eng damit, in welchem Maße sie in ihrer eigenen Gesellschaft Solidarität erfahren.

Dergleichen Befunde werfen ein neues Licht auf die Tatsache, dass Bevölkerungsgruppen, die ihre Lebensperspektiven konkret durch Arbeitslosigkeit oder die Kürzung von Sozialleistungen bedroht sehen, einer engagierten Entwicklungs- und Außenpolitik ihres Landes besonders distanziert gegenüber stehen.<sup>10</sup> Die Krise des Sozialstaates und die fortschreitende Entsolidarisierung unserer Gesellschaft drohen so gesehen auch die demokratische Basis für eine solidarische Außenpolitik zu unterhöhlen. Verfehlt wäre es freilich, die Dringlichkeit einer Lösung der sozialen Krise hierzulande gegen die Interessen der Armen im Süden der Welt ausspielen zu wollen. Denn längst ist „die soziale Frage“ zu einer Frage der Weltgesellschaft geworden, in der die Probleme der einen ohne den Blick auf die der

anderen gar nicht mehr begriffen, geschweige denn gelöst werden können. Um so notwendiger wird es sein, auch benachteiligte und bildungsferne Gruppen verstärkt in den Blick der entwicklungsbezogenen Bildung und des zivilgesellschaftlichen Engagements zu nehmen. Es ist das Gebot der Stunde, Wege einer beteiligungsorientierten Gestaltung der Politik und der politischen Bildung zu beschreiten, die vor allem diejenigen einbezieht, die sich als Opfer der Globalisierung erfahren.

**Dr. Klaus Seitz** ist Redakteur der Zeitschrift *eins* Entwicklungspolitik, Frankfurt/Main, und Privatdozent für internationale Bildungsforschung an der Universität Hannover.

- 8 Vgl. Jörg Faust: *Domestic Institutions and External Development Promotion in OECD-Countries. Discussion Paper, German Development Institute, Bonn 2006.*
- 9 Vgl. Maurice Stern: *Development Aid: What the public thinks.* UNDP, New York 1998.
- 10 Vgl. Bevölkerungsumfrage 2005, a.a.O.





- ◎ **Soziale Entwicklung in Deutschland**

# Öffentliche Armut trotz privaten Reichtums

VON MONIKA BURMESTER

**Wer arm ist, kann sich nur noch das Nötigste leisten und vielleicht noch nicht einmal das. So gesehen scheint es gerechtfertigt zu sein von öffentlicher Armut in Deutschland zu sprechen. Es gibt durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Maßnahmen geeignet sind, um öffentliche Armut zu überwinden. Seit Jahren wird eine Politik betrieben, die die Bekämpfung öffentlicher Armut als Begründung dafür nimmt, die Aufgaben des Sozialstaates neu zu definieren.**

Als Indiz für öffentliche Armut kann die Höhe des jährlichen Haushaltsdefizits herangezogen werden. Es liegt in Deutschland seit Jahren über der im Vertrag von Maastricht als Stabilitätskriterium festgelegten Defizitquote von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Politiker werden nicht müde, die Notwendigkeit von Einsparungen – gerade auch bei den vermeintlich aus dem Ruder laufenden Sozialausgaben – zu proklamieren. Konsolidierung der Staatsausgaben wird als geeignetes Instrument angesehen, um Handlungsspielraum für die Fiskalpolitik zurück zu gewinnen.

## Steuererhöhungen und Verschlankung des Staates

Nach der aktuellen Steuerschätzung kann der Staat im Jahr 2006 mit Steuereinnahmen von 465,5 Milliarden Euro rechnen. Dies sind immerhin 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Obwohl die Steuerschätzung 2006 Mehreinnahmen von 8,1 Mrd. Euro und für 2007 sogar von 22,3 Mrd. Euro gegenüber der vorausgegangenen Schätzung erwarten lässt, reicht dieses Polster der Politik nicht aus. Deshalb wurde für 2007 zusätzlich die Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte be-

schlossen. Die Wirkungen einer solchen Steuererhöhung sind bekannt. Sie treffen Bezieher niedriger Einkommen härter als die höherer Einkommen. Die Bekämpfung öffentlicher Armut dient als Argument für eine Politik, die in der Konsequenz dazu führt, die Umverteilung von unten nach oben fortzusetzen, die Polarisierungstendenzen in der Gesellschaft zu forcieren und die Aufgaben des Sozialstaates neu zu definieren.

Privatisierung und Deregulierung stehen schon seit Jahren auf der politischen Agenda. Allein der Bund beabsichtigt sich von Immobilien im Wert von 6,3 Mrd. Euro zu trennen. Dabei geht es nicht nur um fiskalische Überlegungen. Vielmehr zielt die Privatisierung darauf, „die Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft effizient zu gestalten und den Staat weiter zu verschlanken“. <sup>1</sup> Der Staat ist bemüht, sich aus allen Aktivitäten zurückzuziehen, die auch privatwirtschaftlich organisiert werden können. Das Kriterium dafür, dass eine Leistung privatwirtschaftlich erbracht werden kann, ist die Möglichkeit der Gewinnerzielung. Staatsunternehmen wurden und werden marktfähig gemacht, Liegenschaften werden veräußert und damit der privatwirt-

schaftlichen Nutzung „zugeführt“. Alles, womit sich potentiell ein Geschäft machen lässt, soll in private Hände übergehen, soll privaten Reichtum mehren.

Privatisierung ist ein Element von Angebotspolitik, welche allgemein darauf zielt, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Kapitalakkumulation zu verbessern. Durch Privatisierung soll die Effizienz vor allem öffentlicher Unternehmen gesteigert werden. Viele öffentliche Leistungsangebote werden einer betriebswirtschaftlichen Beurteilung unterzogen. Doch es ist fatal, wenn sich der ursprünglich einmal primär mit dem Bedarf begründete Aufbau der öffentlichen (auch sozialen) Infrastruktur jetzt an betriebswirtschaftlichen Kriterien zu bewähren hat. Dies geht zwangsläufig zu Lasten der Bedarfsdeckung.

## Verbesserung der Angebotsbedingungen

Jeder Staat ist für die Wahrnehmung seiner Aufgaben auf finanzielle Ressourcen angewiesen, die er sich überwiegend durch Erhebung von Steuern und Abgaben verschafft. Daraus leitet sich das fiskalische Interesse an einer starken Wirtschaft ab. Seit Jahren wird behauptet, dass die schwache wirtschaftliche Entwicklung unter anderem Resultat einer zu hohen Abgabenquote sei. Dieser Standpunkt legt konsequent den Schluss nahe: Die Abgabenbelastungen und damit das Volumen des umverteilten Einkommens müssen gesenkt werden, um die Bedingungen für die Kapitalakkumulation zu verbessern.

Die Entlastung der Unternehmen setzt einerseits bei deren steuerlichen Belastungen an, andererseits bei der Senkung der Lohnnebenkosten. Allerdings haben alle bisherigen Reformen von der Steuer- bis zur Arbeitsmarktpolitik die von der Politik inten-

### Steuerausfälle aufgrund falscher Steuererklärungen

Steuern sind Zwangsabgaben, und dies wird auch so empfunden. Entsprechend ist Steuervermeidung für Wirtschaftssubjekte rational. Unternehmen und viele Privatpersonen nutzen vorhandene Steuergestaltungsspielräume, um ihre individuellen Belastungen zu senken. Besonders große Gestaltungsmöglichkeiten haben Unternehmen. Etliche nutzen die Spielräume über das vorgesehene Maß hinaus aus. Wie hoch die Steuerausfälle aufgrund falscher Erklärungen tatsächlich sind, ist ungewiss. Angaben liegen aus den regelmäßig stattfindenden steuerlichen Betriebsprüfungen vor. Danach haben die im Jahr 2005 geprüften Unternehmen um 13,5 Mrd. Euro zu wenig Steuern gezahlt.\* Wie schon in den Vorjahren entfiel der weitaus größte Teil der Summe (10,9 Mrd. Euro) auf Großunternehmen.

\* BMF 2006: Ergebnis der steuerlichen Betriebsprüfung 2005. Siehe unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/cln\\_01/nn\\_102/DE/Steuern/Veroeffentlichungen\\_zu\\_Steuerarten/Betriebspruefung/003.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_01/nn_102/DE/Steuern/Veroeffentlichungen_zu_Steuerarten/Betriebspruefung/003.html)

<sup>1</sup> BMF 2006: Bericht des Bundesministerium der Finanzen zur „Verringerung von Beteiligungen des Bundes – Fortschreibung 2006“, S. 1, <http://www.bundesfinanzministerium.de/cln06/nn3384/DE/BundesliegenschaftenundBundesbeteiligungen/Aktuell/Aktuell.html>



dierten Wirkungen auf Inlandsnachfrage und Staatseinnahmen nicht gezeigt.<sup>2</sup> Dennoch wird die Politik der letzten Jahre fortgesetzt, von der die Unternehmen erheblich profitiert haben. Für die laufende Legislaturperiode ist eine große Unternehmenssteuerreform angekündigt, mit der die Steuerlast für Unternehmen von knapp 39 auf unter 30 Prozent gesenkt werden soll. Die Entlastungen der Unternehmen werden auf etwa fünf Mrd. Euro geschätzt.

### Umverteilung von unten nach oben

Seit einigen Jahren lautet die Leitlinie der Fiskalpolitik: Beschränkung des Ausgabenwachstums und Entlastung der wirtschaftlichen Leistungsträger bei Steuern und Sozialabgaben. Mit der beschlossenen Erhöhung der Mehrwertsteuer für 2007 scheint auf den ersten Blick eine finanzpolitische Korrektur zu erfolgen. Dies stimmt allerdings nur bedingt, denn die Einnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung dienen teilweise zur Senkung der Sozialabgaben.

Eine Mehrwertsteuererhöhung gilt im Vergleich zur Einkommensteuererhöhung als sozial unausgewogen. Als direkte Steuer, die sich auf die Konsumausgaben bezieht, trifft die Mehrwertsteuer alle Verbraucher unterschiedslos. Eine Differenzierung nach Lebenslage und individueller Leistungsfähigkeit, wie sie in dem progressiven Einkommensteuertarif abgebildet ist, lässt sich mit Verbrauchsteuern nicht darstellen. Von ihrer Wirkung her könnte die Mehrwertsteuer daher mit einer „flat tax“, also einer Einkommensteuer mit einheitlichem Steuersatz für alle Einkommensbezieher, verglichen werden.<sup>3</sup>

Niedrigeinkommensbezieher werden durch die Mehrwertsteuer wegen ihrer geringeren Sparmöglichkeiten stärker belastet als Bezieher hoher Einkommen. Diese Wirkung belegen auch empirische Untersuchungen. So kommt eine Analyse des DIW auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 zu dem Ergebnis, dass die zehn Prozent der Haushalte mit dem niedrigsten Haushaltsnettoeinkommen

### Kosten eines Studienkredites (Beispielrechnung)

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bietet Studienkredite an. Die maximale Kredithöhe beträgt 650 Euro pro Monat. Die Auszahlungen erfolgen in der Regel bis zum 10. Fachsemester – also für die Dauer von fünf Jahren. Der Zins orientiert sich am jeweiligen Marktzins. Er wird alle sechs Monate angepasst. Eine Zinsgarantie (Zinsobergrenze) wird für 15 Jahre gegeben. Am 1. Juni 2006 lagen der Zins bei 5,1 und die garantierte Zinsobergrenze bei 8,38 Prozent. Mit dem Annuitätischen Tilgungsrechner der KfW kann grob ermittelt werden, zu welchen Belastungen die Inanspruchnahme eines solchen Darlehens führen kann:

Wer fünf Jahre lang die monatliche Höchstzahlung von 650 Euro erhalten möchte, um sein Studium ohne zusätzliche Erwerbsarbeit finanzieren zu können, erhält während der Zeit insgesamt 39.000 Euro. Für diesen Betrag sind am Ende der fünf Jahre bei einem über die Laufzeit unveränderten Zinssatz von 5,1 Prozent Zinsen von knapp 5.000 Euro aufgelaufen. An die Auszahlungsphase schließt sich eine Karenzphase an, während der keine Tilgung vorgesehen ist. Werden etwa 18 Monate lang keine Rückzahlungen vorgenommen, dann kostet der Kredit für diese Zeit weitere rund 3.000 Euro Zinsen. Zu Beginn der Rückzahlung sind die Verbindlichkeiten damit auf circa 47.000 Euro gestiegen. Erfolgt die Rückzahlung und Bedienung des Darlehens in gleichen monatlichen Raten über zehn Jahre (502,74 Euro pro Monat), dann summieren sich die Gesamtbelastungen bei einem über die gesamte Laufzeit konstanten Zins von 5,1 Prozent auf stattliche 60.328,57 Euro.

(durchschnittlich 764 Euro pro Monat) 8,9 Prozent des ihnen zur Verfügung stehenden Einkommens an Mehrwertsteuer zahlen, während die Belastung des obersten Zehntels mit einem Haushaltsnettoeinkommen von im Mittel 7.066 Euro nur bei 5,9 Prozent liegt.<sup>4</sup> Unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist eine solche Form der Besteuerung also äußerst kritisch zu bewerten.

Seit 2001 liegt der Anteil der indirekten Steuern bereits über dem der direkten Steuern. Die Mehrwertsteuererhöhung wird nach den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ dazu beitragen, dass auch in den kommenden Jahren mit mehr indirekten als direkten Steuern gerechnet werden kann.<sup>5</sup> Dies hat verteilungspolitische Wirkungen, die sich jedoch nicht in der Einkommensverteilung abbilden lassen, sondern erst bei der Einkommensverwendung zum Tragen kommen.<sup>6</sup> Die für den deutschen Wohlfahrtsstaat lange Zeit konstitutive Vorstellung, dass die so genannten Leistungsträger der Gesellschaft entsprechend ihrer höheren Leistungsfähigkeit auch einen größeren Beitrag für das Allgemeinwohl in Form höherer finanzieller Belastungen zahlen, verliert in der Politik zunehmend an Gültigkeit.

### Öffentliche Leistungen haben einen Preis – zunehmend auch für Nutzer

Öffentliche Armut – so die allgemeine Diagnose – ist das Ergebnis eines überbordenden Staates. Verschlingung ist daher angesagt. Dies gilt auch hinsichtlich der öffentlichen Leistungen. „Eigenverantwortung einfordern“ ist zu einer gängigen Parole geworden, um Menschen, die Ansprüche an den Sozialstaat haben und gelten machen, stärker in die Pflicht zu nehmen. Die Patientenbeteiligungsregelungen in der gesetzlichen

- 2 Bofinger, P. 2006: Wir sind besser als wir glauben. Wohlstand für alle. Hamburg, S. 177 f.
- 3 Allerdings sehen Konzepte zur „flat tax“ i.d.R. einen Grundfreibetrag vor. Hierdurch wird eine indirekte Progression in den Tarif eingebaut. Solch eine systematische Entlastung des Existenzminimums durch den Grundfreibetrag kann die Mehrwertsteuer nicht gewähren. Vgl. Bach 2005: Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte. DIW *Data Documentation* 10, S. 18, [http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/datadoc/docs/diw\\_datadoc\\_2005-010.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/datadoc/docs/diw_datadoc_2005-010.pdf)
- 4 ebenda Tabelle 6-1, S. 15
- 5 BMF 2006: Struktur und Verteilung der Steuereinnahmen. Langfristige Trends und aktuelle Entwicklungen unter Einbeziehung der mittelfristigen Steuerschätzung, in: Monatsbericht des BMF, Juni 2006, S. 41-47
- 6 Vergleiche die Ausführungen zur Wirkung von Mehrwertsteuererhöhungen.

Krankenversicherung (Praxisgebühr und Zuzahlungen) sind ein Beispiel für diese Politik. Die Gewährung sozialer Leistungen wird damit unmittelbar an eine teilweise Mitfinanzierung durch Leistungsnehmer geknüpft. Dies setzt individuelle Zahlungsfähigkeit voraus. Die ausgrenzende Wirkung solch einer Politik ist immanent.

Mit der Einführung von Studiengebühren wird die Mitfinanzierung jetzt auch in einem Politikfeld eingeführt, das für den Wirtschaftsstandort besonders wichtig ist: Investitionen in Bildung werden als elementar angesehen, um den Wirtschaftsstandort Deutschland zukunftssicher zu machen. Mittlerweile haben sich verschiedene Bundesländer darauf festgelegt, Studierende an den Investitionen in ihr „persönliches Humankapital“ zu beteiligen. Für junge Menschen aus einkommensschwachen Elternhäusern wird damit der Zugang zu einer akademischen Ausbildung erschwert.

Die Politik kontert Hinweise auf potenzielle Ausgrenzung mit der Möglichkeit der Darlehensgewährung. Kredite sind aber – auch wenn sie zu vergleichsweise günstigen Konditionen gewährt werden – zurück zu zahlen und vermindern damit die Kaufkraft der Kreditnehmer zu einem späteren Zeitpunkt (siehe Kasten). Soziale Ungleichheit wird entsprechend über die Ausbildungszeit hinaus fortgeschrieben. Dies dürfte insbesondere dann ins Gewicht fallen, wenn nicht nur die Kosten der Studiengebühren fremdfinanziert werden, sondern darüber hinaus ein Teil der Lebenshaltungskosten von Studierenden.

In Bezug auf die Studiengebühren folgt die Politik der gleichen ökonomischen Ratio wie bei allen Formen finanzieller Beteiligung von Leistungsnehmern. Mit dem Hinweis auf die leeren öffentlichen Kassen wird eine finanzielle Beteiligung gefordert. Dies ist möglich, weil viele der bisher öffentlich und kostenfrei bereitgestellten Güter Elemente privater Güter haben – so auch die Hochschulbildung.<sup>7</sup> Die Nutzung kann entsprechend von der Zahlungsbereitschaft abhängig gemacht werden.

Durch die Mitfinanzierung soll gewährleistet sein, dass Leistungen nicht unnötig in Anspruch genommen werden. Leistungsberechtigte sollen also einen ökonomischen Anreiz haben, die sozialen Systeme (zu denen hier auch die Bildungseinrichtungen gezählt sind) ressourcenschonend in Anspruch zu nehmen. Für die Gesundheit des einkommensschwachen Teils der Bevölkerung dürften die Zuzahlungsregelungen jedoch ebenso wenig förderlich sein, wie es die Einführung von Studiengebühren für eine weit gefächerte Qualifizierung einer größeren Zahl junger Menschen ist. Wenn der Leistungsanspruch an die Zahlungsfähigkeit geknüpft wird, dann wird damit das Prinzip der Bedarfsdeckung unterhöhlt.

### Anreize und Konkurrenz kontra Bedarfsdeckung

Im ersten Kapitel eines Standardlehrbuchs der Volkswirtschaftslehre lautet eine volkswirtschaftliche Regel: „Die Menschen reagieren auf Anreize“.<sup>8</sup> Diese Vorstellung findet auch in der Sozialpolitik immer mehr Anhänger. Ausführlich wurde die Anreizproblematik im Kontext der Hartz IV Gesetzgebung diskutiert. Das Standardargument lautet: Die materiellen Leistungen sind zu großzügig bemessen, so dass Menschen keinen Grund haben, das Netz der sozialen Sicherung zu verlassen. Die Anreize für eine Arbeitsaufnahme seien zu gering.

Die hohe – und seit Einführung von Hartz IV gestiegene – Zahl der Leistungsberechtigten (Stand Juli 2006: 7,04 Millionen Personen) stellt aus Sicht der Politik eine inakzeptable Belastung für die öffentlichen Kassen dar. Inakzeptabel ist sie für die Politik deswegen, weil das Gesetz auf Ausgaben-senkung zielte. Daher konzentriert sich jetzt die Suche nach den Gründen für die unerwartet hohe Zahl der Leistungsempfänger auf so genannte Systemfehler. Die wirklichen Ursachen, zu denen insbesondere die schlechte Arbeitsmarktlage zählen dürfte, werden ignoriert.<sup>9</sup> Das Gesetz schafft nach dieser Lesart falsche Anreize. So wur-

den angeblich junge Menschen massenhaft zur Bildung eigener Bedarfsgemeinschaften angeregt, und Menschen, die in ehelichen Gemeinschaften leben, erhielten Anreize, getrennte Wohnungen zu suchen. Der durch die hohe Zahl der Leistungsberechtigten verursachte Ausgabenanstieg gilt daher nicht als Indiz für zunehmende persönliche Notlagen, die es zu beseitigen gilt. Vielmehr wird er als Anlass für weitere „Gesetzesoptimierungen“ genommen, die auf zusätzliche Leistungssenkungen zielen.

Auch in der Familienpolitik wird die Bedeutung ökonomischer Anreize unterstrichen. Dies wird am Ersatz des Bundeserziehungsgeldes durch das Elterngeld deutlich. Es geht um eine einkommensabhängige Familienleistung für Eltern, die ihr Kleinkind betreuen. Während das Erziehungsgeld aber am Unterstützungsbedarf der Eltern ansetzt und daher gut Verdienende keinen Leistungsanspruch haben, richtet sich das Elterngeld bewusst an die Gruppe der besser verdienenden Erwerbstätigen. Ihnen sollen Anreize gegeben werden, temporär auf Erwerbseinkommen oder Teile davon zu verzichten. Bei der Begründung für die Einführung des Elterngeldes wurde auf das Opportunitätskostenprinzip verwiesen. Danach hängt die Geburten- beziehungsweise Fertilitätsrate wesentlich von möglichen Erträgen der Erwerbstätigkeit als Alternativaktivität ab.<sup>10</sup>

Ob die Anreize wirken und zukünftig in Deutschland wegen des Elterngeldes mehr Kinder geboren werden, bleibt abzuwarten.

7 Kupferschmidt, F. / Wigger, B. 2005: Studiengebühren: Ein Beitrag zu mehr Allokations- und Produktionseffizienz, in: Sozialer Fortschritt, Heft 10-11, S. 243-247

8 Mankiw, N.G. 2004: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 5. Aufl., S.7

9 Nach Simulationsrechnungen müsste die Anzahl der insgesamt leistungsberechtigten Personen, die auch die verdeckt Armen einschließen, bereits Ende 2004 bei 7,6 Mio. Menschen gelegen haben. Vgl. Becker, I. 2006: Arbeitslosengeld II und Sozialgeld: Empfängerzahlen und fiskalische Kosten spiegeln Ausmaß von Bedürftigkeit, in: NDV, S. 356-357

10 Guescu, S. / Rürup, B. 2005: Nachhaltige Familienpolitik, in: APuZ 23-24, S. 3-6

Skepsis ist aus verschiedenen Gründen geboten: Nach wie vor existiert für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren kein annähernd flächendeckendes Angebot. Auch die Unterstellung, dass eine einjährige Berufsunterbrechung keine Nachteile für das Erwerbsleben birgt, dürfte unrealistisch sein. Letztlich macht das Elterngeld vor allem deutlich: Familienleistungen werden höchst unterschiedlich bewertet. In dem Maße wie das Markteinkommen der Eltern zum Kriterium für die Leistungshöhe wird, tritt der Bedarf der zu fördernden Kinder in den Hintergrund.

Öffentliche Armut zwingt zu einem ressourcensparenden Mitteleinsatz. Das Prinzip der Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Leistungserbringung ist alt bewährt. Den Ansprüchen des Staates genügt die Befolgung dieses Prinzips allerdings nicht mehr. Die Erschließung zusätzlicher Effizienzpotenziale erhofft er sich durch die Konkurrenz von Leistungsträgern und Leistungserbringern. Mit einem solchen Quasi-Wettbewerb werden allerdings auch neue Probleme generiert: Die im Wettbewerb stehenden Leistungsträger nutzen bestehende Handlungsspielräume, um Ansprüche an sie nach betriebswirtschaft-

lichen Gesichtspunkten zu beurteilen. Damit sind Konflikte zwischen den Absichten des Gesetzgebers und den für die Umsetzung zuständigen Leistungsträgern vorprogrammiert. Dies tangiert Leistungsnehmer ebenso wie Leistungserbringer.

Ein Beispiel hierfür ist die Genehmigungspraxis für Mutter-Kind-Kuren. Ein gutes Drittel der Anträge auf Mutter-Kind-Kuren wird von den gesetzlichen Krankenkassen zunächst einmal abgelehnt. Häufiges Argument der Kassen ist, dass ambulante Maßnahmen nicht ausgeschöpft sind. Gegen annähernd zwei Drittel der Ablehnungen wird jedoch Widerspruch eingelegt, wovon über 40 Prozent erfolgreich sind – mit steigender Tendenz. Das Bundesministerium für Gesundheit sieht in seiner Stellungnahme zum Bericht der Spitzenverbände der Krankenkassen<sup>11</sup> zu dieser Praxis Klärungsbedarf. Eine solche Politik, die öffentliche Armut durch mehr Wettbewerb zu senken versucht (vermeintliche Kostensenkung), zeitigt im Endeffekt höhere volkswirtschaftliche Kosten als Folge betriebswirtschaftlich plausibler Entscheidungen der Leistungsträger. Auf Seiten der Leistungserbringer zeigen sich ebenfalls Konsequenzen: Einrichtungen müssen schließen.

## Fazit

Politisches Handeln, das einseitig darauf gerichtet ist, privaten Reichtum zu mehren, nimmt nicht nur mehr Armut, zunehmende soziale Ungleichheit und Unterversorgung in Kauf. Mehr noch: Öffentliche Armut wird zum Argument, mit dem Sozialabbau und Leistungseinschränkungen bei Menschen mit Unterstützungsbedarf legitimiert werden. Gegen diesen Trend ist nach wie vor einzuwenden: „Es fehlt nicht an Geld, einen leistungsfähigen Sozialstaat zu finanzieren, es fehlt an einer Politik der sozialen Balance und des gerechten Ausgleichs.“<sup>12</sup>

**Monika Burmester** ist Mitarbeiterin im Diakonischen Werk der EKD. Daneben befasst sie sich als freie Wissenschaftlerin mit sozialpolitischen und sozialwirtschaftlichen Themen.

<sup>11</sup> Deutscher Bundestag 2006: Bericht der Spitzenverbände der Krankenkassen zu den Erfahrungen mit den durch das 11. SGB V-Änderungsgesetz bewirkten Rechtsänderungen (Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drs. 16/1150)

<sup>12</sup> Gern, W. 2005: Steuerpolitik – ein Thema für die Diakonie, in: Armes reiches Deutschland. Jahrbuch Gerechtigkeit 1. Frankfurt, S. 171

# Öffentliche Finanzen stärken und Steuergerechtigkeit verbessern

VON DER ARBEITSGRUPPE SOLIDARISCHE EINFACHSTEUER ZUR UNTERNEHMENSTEUERREFORM

Die tariflichen Steuersätze für Unternehmen in Deutschland werden oft als Beleg für eine hohe Steuerbelastung herangezogen. Tatsächlich zahlen vor allem die großen, international tätigen Konzerne durch zahlreiche Möglichkeiten zur Steuergestaltung diese Sätze nicht. Die tatsächliche Steuerbelastung für Unternehmen ist, auch durch die Steuerreform 2001, inzwischen fast die niedrigste innerhalb der alten EU-Länder. Die fehlenden Steuereinnahmen haben den Sparkurs der Regierung verschärft. Faktisch werden Sozialleistungen gekürzt, um die Steuergeschenke an Unternehmen zu finanzieren. Notwendig sind konsequente Maßnahmen, um die Steuerbasis zu verbreitern. Dazu müssen alle Kapitalentgelte und nicht nur der Gewinn steuerlich berücksichtigt werden. Die Begrenzung der Verlustnutzung und die vollständige Besteuerung von Veräußerungsgewinnen sind weitere Punkte für eine gerechtere Unternehmensbesteuerung. Die Bundesregierung möchte die Unternehmen weiter entlasten. Dies ist der falsche Weg. Er verschärft die Ungerechtigkeit im Steuersystem und ist ökonomisch kontraproduktiv.

Die Bundesregierung hat Eckpunkte einer Reform der Unternehmensbesteuerung beschlossen (siehe Kasten). Auch wenn viele Details noch nicht festgelegt sind, zeichnen sich doch weitere Steuergeschenke an Unternehmen ab. Dabei ist, entgegen der immer vorgetragenen Behauptung, die tatsächliche steuerliche Belastung der Unternehmen im europäischen Vergleich gering. Daher ist es dringend geboten, durch eine

Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und das Schließen von Steuerschlupflöchern den Beitrag der Unternehmen zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben wieder zu vergrößern.

## Worin der Reformbedarf besteht

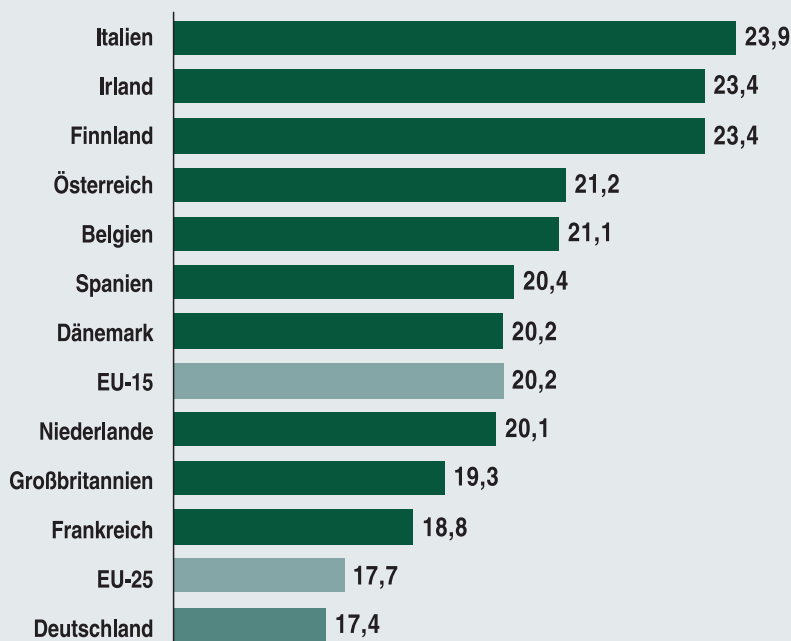
Ein Steuersystem muss zwei wesentlichen Anforderungen genügen. Es muss erstens die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

sicherstellen. Zweitens muss es die damit unvermeidlich verbundene Belastung gerecht auf die Steuerzahlenden verteilen. Gerecht bedeutet, dass alle, die öffentliche Leistungen nutzen, entsprechend ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit zum Steueraufkommen beizutragen haben. Diesen beiden Grundanforderungen widerspricht die heutige Besteuerung der Unternehmen in Deutschland.

Zwar wird in der steuerpolitischen Debatte eine im internationalen Vergleich zu hohe Steuerbelastung mit angeblich negativen Folgen für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung beklagt. Jedoch sind die zum Beleg dafür angeführten – unbestritten hohen – tariflichen Steuersätze wenig geeignet: Eine Vielzahl von Steuervorteilen und Möglichkeiten der Verlagerung von Gewinnen ins Ausland mit niedrigeren tariflichen Sätzen ermöglicht es vor allem den international tätigen Kapitalgesellschaften ihre Bemessungsgrundlage „steuerlicher Gewinn“ in Deutschland zu reduzieren. So bleiben am Ende die tatsächlichen Steuerbelastungen weit hinter den vom Tarif her gewollten Zahlungen zurück:<sup>1</sup>

- Die hohen tariflichen Steuersätze fördern die Verschiebung steuerlicher Bemessungsgrundlagen in Niedrigsteuereiländer. Eigenkapital in Deutschland wird durch Fremdkapital ersetzt. Die Zinszahlungen dafür gehen an eigene Finanzierungsgesellschaften im Steueroasen-Ausland und sind steuerlich absetzbar (ähnliches geschieht über Lizenzen und andere Gebühren).
- Die Kosten für Auslandsinvestitionen können steuerlich von den in Deutschland erwirtschafteten Gewinnen abgesetzt werden, ohne dass die im Ausland erzielten Erträge entsprechend besteuert würden.

Tatsächlich gezahlter Steuersatz (in Prozent) auf Unternehmens- und Kapitaleinkommen in einigen EU-Ländern 2003



Quelle: EU Kommission 2006

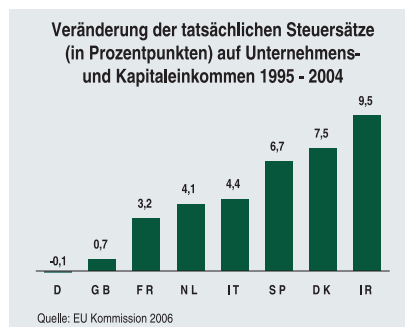
1 Jarass, L. (2006): Unternehmenssteuerreform 2008: Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Besteuerung aller Kapitalentgelte, anschließend Senkung der Steuersätze, Wiesbaden. <http://www.jarass.com/Steuer/A/Ust%20Bemessung%20Voruntersuchung.pdf>

- Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Kapitalbeteiligungen sind steuerbefreit.
- Großzügige Möglichkeiten der Bildung stiller Reserven und der unbeschränkten Querverrechnung von Verlusten zwischen verbundenen Unternehmen führen zur Aushöhlung der Steuerbasis

Trotz überdurchschnittlicher tariflicher Sätze ist daher der tatsächlich gezahlte Steuersatz auf Unternehmens- und Kapitaleinkommen in Deutschland im internationalen Vergleich eher unterdurchschnittlich. Nach Berechnungen der EU-Kommission<sup>2</sup> lag der tatsächlich bezahlte Steuersatz 2003 bei nur 17,4 Prozent, der Durchschnitt der 15 „alten“ EU-Staaten lag bei 20,2 Prozent und selbst der EU-Durchschnitt insgesamt, inklusive der osteuropäischen „Niedrigsteuere Länder“, lag bei immerhin 17,7 Prozent. Entgegen dem europäischen Trend ist der effektive Steuersatz in Deutschland von 1995 bis 2004 gerade konstant geblieben, während er in der EU insgesamt gestiegen ist.

In diesen Zahlen sind auch die bekanntermaßen in Deutschland nur sehr ineffektiv besteuerten Kapitaleinkünfte privater Haushalte (Bankgeheimnis) enthalten. Für die Belastung nur der Gewinneinkommen der Unternehmen gibt es keine offizielle Berechnung. Allerdings deutet das Ergebnis eines Diskussionspapiers der EU-Kommission für das Jahr 2002 wie im Trend seit 1995 auf eine unterdurchschnittliche Belastung deutscher Unternehmen im EU-Vergleich hin.<sup>3</sup> Auch die Aufkommensentwicklung der Steuern von Kapitalgesellschaften als Anteil am BIP war nach Angaben der OECD<sup>4</sup> bis 2004 im Trend seit langem rückläufig – eine Sonderentwicklung im internationalen Vergleich.

Für die äußerst schwache Entwicklung in den Jahren nach 2001 ist maßgeblich die Steuersenkungspolitik der rot-grünen Bundesregierung verantwortlich: In der Gesamtbilanz über alle steuerlichen Maßnahmen der Bundesregierung im Unternehmensbereich seit 1998 veranschlagt das Bundesministerium für Finanzen den reformbeding-



ten Verlust an Steueraufkommen auf etwa elf Milliarden Euro jährlich. In diesen Zahlen nicht enthalten ist der katastrophale Einbruch der Körperschaftsteuer im Jahr 2001, als eine Übergangsregelung für ausgeschüttete Gewinne in weitaus stärkerem Maße als erwartet zu Rückerstattungen führte, weshalb das Steueraufkommen 2001 sogar negativ wurde.

Dass das Unternehmensteueraufkommen seit 2004 wieder ansteigt, ist neben den laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung enorm gestiegenen Unternehmensgewinnen auch auf steuerpolitische Gegenmaßnahmen zurückzuführen (Mindestbesteuerung, Moratorium der Erstattungen für ausgeschüttete Gewinne), auf die sich die damalige rot-grüne Bundesregierung und Opposition geeinigt hatten.

Insgesamt trägt der Unternehmenssektor – vor allem die internationalen Kapitalgesellschaften – in Deutschland trotz hoher tariflicher Steuersätze nur noch unzureichend zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben bei. Die Finanzierungslast öffentlicher Infrastruktur und Leistungen, von denen die Unternehmen in Deutschland profitieren, wird stattdessen auf die Bezieher von Masseneinkommen – vor allem über die Lohn- und Mehrwertsteuer – verlagert.

Die durch auch reformbedingte Verluste öffentlicher Einnahmen verschärfte Politik der Streichung und Kürzung öffentlicher Ausgaben vor allem in den letzten Jahren hat die Konjunktur belastet und die Ungleichverteilung der Nettoeinkommen verstärkt. Dadurch wurde die ohnehin schwache Entwicklung der Binnennachfrage zu-

sätzlich gehemmt. Zur Finanzierung grundlegender Zukunftsinvestitionen (Bildung, Kinderbetreuung, Forschung und Entwicklung, Infrastruktur) fehlen öffentliche Einnahmen. Der Staat und damit die Gesellschaft kann sich weitere Steuergeschenke an die Unternehmen nicht leisten.

### Was deshalb zu tun ist

Um den Beitrag der Unternehmen – insbesondere der international tätigen Körperschaften – zum Steueraufkommen wieder auf ein international übliches Niveau anzuheben, müssen die Möglichkeiten der steuerlichen Gewinnminderung und -verlagerung entschlossen eingeschränkt werden. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei den Unternehmenssteuern ist – neben dem Ausbau der notorisch ineffektiven Besteuerung privater Kapitaleinkommen und Vermögen – eine wichtige Möglichkeit, ein deutliches Mehraufkommen für die Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen zu schaffen.

Damit wird auch eine gerechtere Verteilung der Steuerlast zwischen Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erreicht. Für eine voreilige Diskussion über eine weitere Senkung der nominalen Steuersätze bei der Körperschaftsteuer gibt es derzeit keine Notwendigkeit. Bei der Reform der Unternehmensbesteuerung muss es um Mehreinnahmen gehen, nicht um weitere Steuergeschenke.

Die Maßnahmen zur Verhinderung von Steuerflucht können grundsätzlich an zwei Punkten anknüpfen, die sich gegenseitig nicht ausschließen, sondern sinnvoll ergänzen.

2 EU-Kommission (2006): „Structures of the Taxation Systems in the European Union“, Directorate General Taxation and Customs Union, Tax Policy, Economic Aspects of Taxation, Doc. TAXUD E4/2006/DOC/3201, Brüssel.  
 3 Schmidt-Faber (2004): „An implicit tax rate for non-financial corporations. Definition and comparison with other tax indicators“, European Commission, Directorate General Taxation and Customs Union, Taxation Papers, Working Paper Nr. 5/2004.  
 4 OECD (2005): Revenue Statistics 1965-2004, Paris.

Erstens sollten im Rahmen der Ermittlung des steuerlichen Gewinns die bestehenden Schlupflöcher geschlossen werden. Dazu gehört ein Verbot des Abzugs von Aufwendungen für steuerfreie Erträge, die schärfere Trennung von privater und betrieblicher Sphäre, eine zeitnähere Bewertung, die Begrenzung der Verlustnutzung und die vollständige Besteuerung von Veräußerungsgewinnen.

Zweitens sollte aufgrund der generellen Manipulationsanfälligkeit bei der Ermittlung des steuerlichen Gewinns vermehrt auf eine gleichmäßige Besteuerung des gesamten in Deutschland erwirtschafteten Kapitalentgelts zugegriffen werden. Dazu gehört das Entgelt für die Nutzung des Eigenkapitals (Gewinn für die Eigentümer), das Entgelt für die Nutzung des Fremdkapitals (Schuldzinszahlungen an die Kreditgeber) sowie das Entgelt für die Nutzung von Rechten und geistigem Eigentum Dritter (Zahlungen von Lizenzgebühren usw.).

Eine systematische Reform der Gewinnermittlung muss international koordiniert und vereinbart werden. Die Bundesregierung sollte es zu einem wesentlichen Ziel ihrer kommenden EU-Ratspräsidentschaft machen, ihr ganzes Gewicht dafür einzusetzen, die ruinöse Steuerkonkurrenz unter den Mitgliedsländern zu beenden. Mittelfristig könnte die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer nach dem Vorschlag des EU-Kommissars Laszlo Kovacs im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit von daran besonders interessierten EU-Ländern angeglichen werden. Kurzfristig kann und sollte der Abzug von Aufwendungen für steuerfreie Erträge umgesetzt werden.

Bei den Vorschlägen zu einer erneuten Senkung der Unternehmensbesteuerung steht die Abschaffung der Gewerbesteuer im Mittelpunkt. Die Gewerbesteuer sollte jedoch als wichtiger Eckpfeiler der Unternehmensbesteuerung nicht abgeschafft, sondern ausgebaut werden. Dazu erforderlich ist die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu einer Besteuerung aller Kapi-

talentgelte, also aller vom Kapital angeeigneten Teile der vor Ort produzierten Wertschöpfung – wie bereits von der Gemeindesteuerreformkommission diskutiert. Einbezogen werden sollten demnach auch die Zinsen für den Einsatz von Fremdkapital und Anteile des Kapitalentgelts, die in anderen Formen aus dem Unternehmen herausfließen, wie Lizenzgebühren.

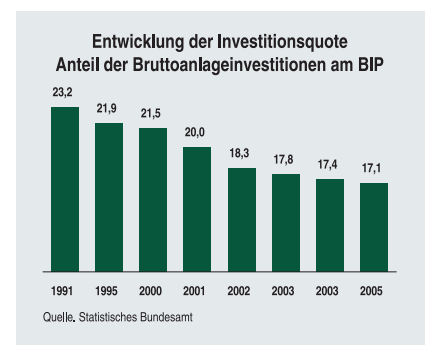
Die Gewerbesteuer enthält bereits entsprechende Elemente, so dass eine solche Reform heute schon im rein nationalen Rahmen rechtlich ohne große Probleme machbar ist. Zusätzlich sollte der Kreis der der Gewerbesteuer unterliegenden Steuerzahler erweitert werden. Dazu sollten künftig die Freiberufler und Selbständigen gehören, soweit ihr Ertrag die Freigrenzen übersteigt. Durch eine solche Reform wäre eine deutliche Stärkung und Verstetigung der Finanzausstattung der Kommunen zu erwarten. Damit würde der wichtigste öffentliche Investor gestärkt und pro-zyklisches Investitionsverhalten der Gemeinden verringert.

### Worin der Reformbedarf gerade nicht besteht

Maßgeblich wird von interessierter Seite genau andersherum argumentiert. Aus den tariflichen Steuersätzen wird auf eine hohe faktische Belastung der Unternehmen geschlossen. Diese Belastung sei schädlich für den Standort Deutschland und hemme die Investitionen und damit Wachstum und Beschäftigung. Durch weitere Steuersenkungen für die Unternehmen sollen entsprechend Wachstum und Beschäftigung angekurbelt werden. Der angeblich notwendigen Anpassung an den internationalen Steuerwettbewerb sollen dabei ohne große Bedenken zentrale, bisher weitgehend akzeptierte Prinzipien der Besteuerung, wie die ausreichende Finanzierung des öffentlichen Sektors und das Leistungsfähigkeitsprinzip geopfert werden.

Auch wenn es immer wieder behauptet wird, gibt es weder theoretisch noch empirisch eindeutige Hinweise auf große positive Auswirkungen von Steuersenkungen auf

Wachstum und Beschäftigung.<sup>5</sup> Wenn die mit Steuersenkungen verbundenen Steuerausfälle – wie in der jüngeren Vergangenheit – zu verschärfter Sparpolitik der öffentlichen Haushalte führen, sind sogar negative Auswirkungen zu erwarten. So deuten die vielen Maßnahmen zur Steuerentlastung vor allem der letzten „großen“ Reform 2001 – darauf hin, dass Steuergeschenke an die Unternehmen nicht mit mehr Investitionen und Beschäftigung belohnt werden.



Durch die Unternehmensteuerreform im Jahr 2001 wurde der maximale nominale Grenzsteuersatz auf Unternehmensgewinne (inklusive Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag) für Kapitalgesellschaften von 51,8 Prozent auf 38,6 Prozent gesenkt. Für Personenunternehmen kam eine schrittweise Entlastung von 2001 bis 2005 mit der Senkung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer. Insgesamt wurde der maximale nominale Grenzsteuersatz (inklusive Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag) von 54,5 Prozent auf 45,7 Prozent gesenkt – wie erwähnt mit permanenten jährlichen Aufkommensverlusten von etwa elf Milliarden Euro.

Selbst eine solch massive und teure Reform hat aber – entgegen den Versprechungen vor der Reform – keine durchschlagend positiven Effekte für Wachstum und Beschäftigung gebracht. Die Investitionsquote ist gesunken und nicht wie erhofft gestie-

<sup>5</sup> Vgl. z.B.: Corneo, G. (2005): Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A. (Hrsg.): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg.

### Die von der großen Koalition beschlossenen Eckpunkte für eine Unternehmensteuerreform

Die große Koalition hat am 2. Juli 2006 die Eckpunkte einer Unternehmensteuerreform beschlossen, die am 1. Januar 2008 Gesetz werden soll. Als Ziel der Reform benennt die Bundesregierung „die Steigerung der Attraktivität des Standortes Deutschland und eine massive Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen“.

Zur Erreichung dieses Ziels wurden eine Reihe von Maßnahmen vereinbart:

- Senkung des tariflichen Steuersatzes von Kapitalgesellschaften von 39 Prozent auf unter 30 Prozent.
- Überführung von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer in eine förderale und eine kommunale Unternehmensteuer mit gleicher Bemessungsgrundlage.
- Entlastungen von Personengesellschaften.
- Mögliche Gegenfinanzierungen der Reform durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und schließen von Schlupflöchern.
- Einführung einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge.
- Steuererlass bei der Erbschaftsteuer für das Betriebsvermögen.

Im Herbst soll die Ausgestaltung der Eckpunkte, die noch viele Details und Fragen offen lassen, beraten werden. Offiziell werden Steuerverluste von fünf Milliarden Euro eingestanden.

die Verlagerung von Steuersubstrat in Niedrigsteuerländer. Zudem würde die Finanzierung der Kommunen gestärkt und verstetigt.

Wie weit die geplanten positiven Neuerungen jedoch tatsächlich umgesetzt werden, ist unklar. Es steht zu befürchten, dass die letztendlich umgesetzte Reform hinter diesen Vorschlägen zurück bleibt und es insgesamt lediglich zu einer weiteren Steuersatzsenkung ohne wesentliche Stärkung der ertragsabhängigen Gewerbesteuer kommt. Die Chance auf eine Trendwende wäre somit ein weiteres Mal vertan, denn unter dem Strich ginge es wieder nur um die Entlastung unternehmerischer Tätigkeit auf Kosten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Wichtige öffentliche Zukunftsinvestitionen würden erneut vernachlässigt.

### Die Arbeitsgruppe Solidarische Einfachsteuer (SES):

In der Gruppe haben sich Wissenschaftler und Vertreter von Gewerkschaften (IG Metall, Verdi) und dem globalisierungskritischen Netzwerk Attac zusammengeschlossen. 2004 präsentierte die Gruppe ihr Steuerkonzept „Solidarische Einfachsteuer“, das auch von der IG Metall als Steuerkonzept übernommen wurde. Das Konzept wurde letztes Jahr aktualisiert und wird fortentwickelt.

Autoren: Ulrich Eckelmann (IG-Metall), Detlev v. Larcher (Attac), Michael Schlecht (Verdi).

SES-Gruppe: Sven Giegold (Attac), Prof. Dr. Rudolf Hickel (Uni Bremen), Astrid Kraus, Ralf Krämer (Verdi), Wilfried Kurtzke (IG-Metall), Detlev v. Larcher (Attac), Dr. Axel Troost (Memo), Dr. Achim Truger (IMK in der Hans-Böckler-Stiftung), Burkhard Winsemann.

gen. Das steuerpolitische Experiment ist offensichtlich fehlgeschlagen. Trotz dieser Erfahrungen und der hohen fiskalischen und verteilungspolitischen Kosten findet offenbar kein politischer Lernprozess statt: Steuersenkungen für Unternehmen stehen weiter auf der Agenda.

### Richtige Ansätze bleiben unterentwickelt

Die aktuell veröffentlichten Vorstellungen der Großen Koalition zielen im Kern auf weitere Steuersenkungen. Fest steht bislang lediglich eine Absenkung der tariflichen Gesamtbelastung von Kapitalgesellschaften und großen Personengesellschaften auf unter 30 Prozent. Insgesamt soll die Reform die Unternehmen um vier bis acht Milliarden Euro entlasten – Steuergelder, die den öffentlichen Haushalten fehlen und die Sparpolitik in der Zukunft verschärfen werden.

Die geplante Einführung einer Abgeltungssteuer, insbesondere, wenn die Koalition sich auf den bisher in der Diskussion befindlichen Steuersatz von 25 Prozent einigen sollte, würde weitere Steuermindermaßnahmen zu Gunsten von Kapitalbesitzern bedeuten. Dadurch würde die synthetische Einkommensbesteuerung weiter geschwächt und die Schieflage bei der Einkommens- und Vermögensverteilung verschärft.

Grundsätzlich begrüßenswert ist dagegen der möglicherweise angestrebte Vorstoß der Regierung zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei Gewerbe- und Körperschaftsteuer und deren Ausrichtung an der Ertragsfähigkeit eines Unternehmens. Wenn tatsächlich Zinsen, Lizenzen und Mieten vollständig zu einer modifizierten Gewerbe- und Körperschaftsteuer herangezogen würden, wäre dies ein richtiger Schritt zur Schließung von Steuerschlupflöchern über

# Gender Budgeting – Initiativen und Prozesse in Deutschland<sup>1</sup>

VON REGINA FREY UND BIRGIT ERBE

**Gender Budgeting ist eine systematische geschlechterpolitische Analyse und Gestaltung (öffentlicher) Haushalte, mit der die direkten und indirekten Wirkungen auf verschiedene Gruppen von Frauen und Männern erfasst werden sollen. Nachdem das Gender Mainstreaming<sup>2</sup> in öffentlichen Verwaltungen inzwischen bekannt ist, gibt es erste Versuche mit der Umsetzung von Gender Budgeting im deutschsprachigen Raum. Dabei kann das Land Berlin bislang als Vorreiter gelten. Insbesondere zivilgesellschaftliche Gruppen haben sich dort ab 2001 für Gender Budgeting eingesetzt. Der folgende Beitrag geht auf die Ursprünge und die konzeptionellen Grundlagen ein und zeichnet nach, wie die Strategie auch in Deutschland langsam eingeführt wird. Vorgestellt werden Umsetzungsbeispiele, unter anderem aus Berlin und München. Der Beitrag diskutiert die Verknüpfung von Gender Budgeting mit Gender Mainstreaming und konstatiert, dass ernst gemeintes Gender Budgeting immer auch die Zivilgesellschaft einbeziehen, sprich der Idee eines partizipativen Haushalts folgen sollte, damit es nicht bloß ein bürokratischer Verwaltungsakt, sondern (basis)demokratisch legitimiert ist. Diesbezüglich lässt die Umsetzung allerdings noch zu wünschen übrig.**

Gender Budgeting ist eine Strategie, die eine systematische geschlechterpolitische Analyse von Haushaltspolitik ermöglicht. Ziel ist es, direkte und indirekte positive und negative Auswirkungen auf Geschlechterverhältnisse, also auf verschiedene Gruppen von Frauen und Männern zu erfassen und somit eine Orientierung für die Umsetzung des staatlichen Gleichstellungsauftrages zu schaffen. In Deutschland haben zivilgesellschaftliche Gruppen spätestens ab 2001 verstärkt Impulse für Gender Budgeting gegeben. Sie setzten sich für dessen Durchsetzung ein und dienten gleichzeitig als Wissensforum. Durch eine zunehmende nationale und internationale Vernetzung versuchen die Initiativen Gender Budgeting zusätzlich zu befördern, und sie fordern immer wieder die politische Dimension der Strategie ein. So gab es seit 2003 jährlich bundesweite Treffen, im Rahmen derer Lobbystrategien, Implementierungsbeispiele sowie gute und schlechte Gender Budgeting-Praxisbeispiele ausgetauscht wurden. Auf europäischer Ebene haben sich im Februar 2006 in Wien Initiativen getroffen und eine Resolution mit der Forderung nach einer konsequenten Umsetzung von GB veröffentlicht.<sup>3</sup>

## Reaktion auf neoliberale Globalisierungspolitik

Ein wesentliches Entstehungsmoment von Gender Budgeting bestand aus der Reaktion auf neoliberale Globalisierungspolitiken und deren soziale Effekte: Strukturanpas-

sungspolitik mit ihren haushaltspolitischen Auflagen wie die Verringerung des Haushaltsdefizits und Kürzungen im öffentlichen Sektor sowie Privatisierung, Deregulierung, Abwertung der nationalen Währung und Liberalisierung des Außenhandels führten oft zu einer Verarmung sozialer Gruppen. In den 80er und 90er Jahren befassten sich eine Reihe von Untersuchungen mit den Auswirkungen der Strukturanpassung auf Geschlechterverhältnisse und stellten sehr oft Verarmung gerade von Frauen sowie eine Erhöhung ihrer Arbeitsbelastungen fest.

Schon lange hatten feministische Wirtschaftswissenschaftlerinnen kritisiert, dass die etablierten Finanzinstitutionen und Entwicklungstheorien in ihren Modellen unbezahlt – fast ausschließlich von Frauen geleistete – Arbeit ausblenden und die Geschlechterverhältnisse auf makroökonomischer Ebene nicht berücksichtigen.<sup>4</sup> Sie wiesen einen „male bias“ (eine einseitige Verzerrung zugunsten von Männern) bei den dominierenden Wirtschaftsmodellen nach und entwickelten Ansätze, die den sozialen Wirklichkeiten und Geschlechterstrukturen und -ungleichheiten sowie geschlechtsspezifischen Arbeitsteilungen Rechnung trugen. Hiermit konnte nachgewiesen werden, dass eine für den Staat „erfolgreiche“ Verringerung des Haushaltsdefizits unter anderem zu einer (Re-)Privatisierung von Reproduktionsarbeiten und einer Zunahme der Subsistenz führt: Sparen in öffentlich finanzierten Bereichen bedeutet

häufig nichts anderes als eine Verlagerung von gesellschaftlich notwendigen Aufgaben und Tätigkeiten vom öffentlichen Sektor in die Privathaushalte – also in den Bereich der unbezahlten Versorgungsökonomie, die vor allem von Frauen geleistet wird.<sup>5</sup> Dabei wird stillschweigend davon ausgegangen, dass die Arbeitszeit der betroffenen Frauen beliebig zur Verfügung steht.

Internationale Frauenbewegungen griffen die wissenschaftlich formulierte Kritik an der Strukturanpassung auf und betrieben Lobbyarbeit gegen die Politik von IWF und Weltbank. Die Auswirkungen neoliberaler Wirtschaftspolitik auf das Geschlechterverhältnis wurden vielfach skandalisiert. Die Aktionsplattform der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking fordert, dass Wirkungsanalysen diese negativen sozialen Folgen dokumentieren sollten.<sup>6</sup> Mit Gender Budgeting wurde ein Instrumentarium geschaffen, um zu einer geschlechterpolitischen Bewertung makroökonomischer Politiken

- 1 Der Beitrag ist eine stark überarbeitete Fassung von Erbe, Birgit/Frey, Regina: Gender Budgeting als Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Haushaltspolitik? Zum Stand der Gender Budgeting Projekte in Deutschland, in: Lichtenecker, Ruperta/Salmhofer, Gudrun (Hg.), 2006: Gender Budgeting – Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Studien zur Frauen- und Geschlechterforschung, Band 4. Wien, S.181-197.
- 2 Die Grundidee des Gender Mainstreaming ist eine durchgängige Berücksichtigung von Gender-Aspekten im Verwaltungshandeln, um dieses möglichst gleichstellungsorientiert zu gestalten. Einen guten Überblick geben: Meuser und Neusüß (Hg.), 2004: Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- 3 Vgl. [http://www.infopolis.es/web/GenderBudgets/eg\\_bn.html](http://www.infopolis.es/web/GenderBudgets/eg_bn.html)
- 4 Vgl. Elson, Diane (Hg.), 1991: *Male Bias in the Development Process*; Manchester, New York
- 5 Vgl. etwa Madörin, Mascha, 2001: Care Economy – ein blinder Fleck der Wirtschaftstheorie. In: Widerspruch: Zukunftsperspektiven, Nr. 40/01, Zürich, S. 41-45; Zur unbezahlten ‚care economy‘ werden unter anderem die tägliche Versorgung und Ernährung von Menschen, die Aufrechterhaltung grundlegender Beziehungsnetze, das Aufziehen von Kindern und die Pflege von Menschen gezählt. Als bezahlte ‚care economy‘ gelten vor allem Tätigkeiten im Sozialsektor in den Bereichen Soziales, Gesundheit, aber auch Erziehung und Bildung.
- 6 Vgl. <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/poverty.htm> (insb. Absatz 59)



sowie einer konkreten Umsetzung in Haushaltspolitik zu gelangen. Vor allem UN-Organisationen bemühen sich um dessen Verbreitung und Weiterentwicklung. Die „Gender Responsive Budgets Initiatives“, ein Zusammenschluss aus UNIFEM, dem Commonwealth Secretariat und dem kanadischen *International Development Research Centre* (IDRC), macht heute internationale Lobbyarbeit für Gender Budgeting.<sup>7</sup> Dies führte zu einer Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung von Gender Budget Analysen, unter denen heute verschiedene Ansätze und Instrumente<sup>8</sup> versammelt sind. In mindestens 40 Ländern gibt es heute Initiativen zur Umsetzung von Gender Budgeting.<sup>9</sup> Unterschiede bestehen vor allem im Hinblick auf die Politikebene (nationale Budgets, Kommunen/Städte oder Organisationen) sowie auf die Beteiligten. Dabei ist vor allem zwischen Initiativen zu unterscheiden, die eher von Regierungen ausgehen und solchen, die eher von zivilgesellschaftlichen Gruppen initiiert werden.

### Von Frauen-Budgets zu Gender Budgeting

Bereits in den 80er und 90er Jahren gab es in Deutschland politische Initiativen, die den Haushalt in Zusammenhang mit Geschlechterverhältnisse brachten. Die Münsteraner Fraueninitiative „Schwarze Witwe“ etwa thematisierte den minimalen Anteil, der im Haushalt für Frauenprojekte ausgewiesen wurde und skandalisierte dies durch drastische Vergleiche: So wurden die Ausgaben der Stadt für eine Beratungsstelle für missbrauchte Mädchen und Frauen (6.210 DM) denen für „Ehregaben und Kranzspenden“ (130.000 DM) gegenüber gestellt.<sup>10</sup> Die Zielrichtung war die Erhöhung der Ausgaben für frauenspezifische Projekte und Maßnahmen. Allerdings kann hier noch nicht von Gender Budgeting gesprochen werden, wie es später als politische Strategie entworfen wurde. Denn Gender Budgeting würde eher die Frage stellen, wie sich die Verteilung von Mitteln des Gesamthaushalts auf Männer und Frauen darstellt beziehungsweise auf Geschlechterverhält-

nisse niederschlägt – und darunter würde unter Umständen auch eine entsprechende Analyse des Haushaltstitels „Ehregaben und Kranzspenden“ fallen.

2001 wurde durch einen Workshop des NRO-Frauenforums<sup>11</sup> Gender Budgeting in Deutschland bekannt gemacht und auch das Beispiel der Münsteranerinnen erneut vorgestellt.<sup>12</sup> Denn die Strategie des Gender Budgeting war im internationalen Diskurs schon längst erprobt, während eine entsprechende Haushaltspolitik in den staatlichen Strukturen der Bundesrepublik ein geschlechterpolitisches Fremdwort blieb. Die Gründung der „Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin“ erfolgte im Rahmen des Workshops und aus aktuellem Anlass: Der Berliner Bankenskandal hatte zutage gebracht, dass die Landesregierung stark darin verwickelt war. Dies führte so weit, dass die öffentliche Hand Soforthilfen von zwei Milliarden Euro leistete und 21,6 Milliarden Euro Risiken übernahm.<sup>13</sup> Die Intransparenz und Verfühlung, die hier deutlich wurde, war ein Anlass für die Initiative, von Beginn an die Einführung von Gender Budgeting als partizipativen Prozess zu fordern. Sie und weitere frauenpolitische Zusammenschlüsse innerhalb und außerhalb parteipolitischer Strukturen in Berlin trugen in den folgenden Jahren dazu bei, Gender Budgeting auch bundesweit bekannt zu machen.

Im Folgenden werden exemplarisch Umsetzungsbeispiele des Gender Budgeting in Deutschland vorgestellt:<sup>14</sup>

### Die Bundesebene

In ihrer Koalitionsvereinbarung von 2002 erklärten SPD und Bündnis 90/Die Grünen: „Gender Mainstreaming soll als Methode zur Umsetzung von Art. 3 des Grundgesetzes in allen Ressorts der Bundesregierung nachhaltig verankert werden. Gender Budgeting ist Teil dieser Strategie.“<sup>15</sup> Daraufhin unternahm die damalige Bundesregierung erste Schritte zur Einführung von Gender Budgeting. Unter anderem verweist das Web-Portal der Bundesregierung zu Gender

Mainstreaming auf Gender Budgeting, wo die Strategie näher beschrieben wird. Politischer Druck kam vor allem von nichtstaatlicher Seite: Im so genannten „Schattenbericht“ der Nichtregierungsorganisationen für den CEDAW-Ausschuss<sup>16</sup> forderte die „Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin“ die Umsetzung von Gender Budgeting.<sup>17</sup> Der CEDAW-Ausschuss nahm das Thema zwar nicht in seine Erklärung auf, die Regierungsvertreterin wurde im Rahmen der Ausschusssitzung jedoch kritisch nach den Bemühungen der Regierung befragt.

7 Siehe <http://www.gender-budgets.org>.

8 Einen Überblick geben Budlender, D./ Sharp, R./ Allen K., 1998: *How to do a Gender-Sensitive Budgets Analysis. Contemporary Research and Practice. Commonwealth Secretariat*, London. Eine Zusammenfassung auf deutsch ist auf <http://www.gender-budgets.de> zu finden.

9 Einen umfassenden Überblick gibt Budlender, Debbie, 2002: *Review of Gender Budget Initiatives*. In Südafrika zum Beispiel wurde ab 1994 eine Arbeitsgruppe innerhalb der Regierung zu Gender und Wirtschaftspolitik eingerichtet, an der auch eine Fraueninitiative beteiligt war. Bisher sind hier fünf Berichte veröffentlicht, in denen alle öffentlichen Ausgaben einer Gender Budget Analyse unterzogen wurden und auch die makroökonomische Strategie sowie die Steuerpolitik der Regierung kritisch überprüft wird.

10 Vgl. Böker, Marion/Neugebauer, Anne, 1994 (Hg.): *Nichts ist unmöglich... Auf dem Weg zu einer feministischen Theorie und Praxis der Ökonomie. Dokumentation der Tagung »nichts ist unmöglich... frauen fordern geld in den kommunen« vom 11.-12.12.1993 im Rathausfestsaal in Münster, Münster: Schwarze Witwe – Autonome Frauenforschungsstelle*, S. 83.

11 Siehe: <http://www.nro-frauenforum.de>

12 Siehe Callenius, Carolin, 2001: *Jedes Budget hat ein Geschlecht*. In: NRO-Frauenforum. Infobrief 1/2001, S. 28.

13 Quelle: [http://de.wikipedia.org/wiki/Berliner\\_Bankenskandal](http://de.wikipedia.org/wiki/Berliner_Bankenskandal)

14 Ausführlich siehe Erbe/Frey 2006 (Fußnote 1).

15 <http://www.gender-mainstreaming.net/gm/gender-budgeting.html> (1.8.2006)

16 Der CEDAW-Ausschuss der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen überwacht die Unterzeichnerstaaten regelmäßig bezüglich ihrer Fortschritte zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau.

17 Agisra e.v./ KOK e.V./ TERRE DES FEMMES e.V. (Hg.), 2003: *Schattenberichte zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung Deutschland, 2003 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau*, Berlin, 119f.

Die Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming richtete 2004 eine Unterarbeitsgruppe zu Gender Budgeting ein. 2005 wurde eine Machbarkeitsstudie für die Einführung von Gender Budgeting auf Bundesebene in Auftrag gegeben.

Auch die neue Bundesregierung hat sich gleichstellungspolitische Ziele gesetzt. Im Koalitionsvertrag heißt es, die wirksame Umsetzung von Gender Mainstreaming soll durch angemessene und notwendige Instrumente sichergestellt werden und weiter: „Wir werden einmal in jeder Legislaturperiode einen ‚Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern‘ vorlegen und in einer nachfolgenden Regierungserklärung Fortschritte aufzeigen, die verbliebenen Defizite offen legen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen darlegen.“

Um eine solche Vorgabe vernünftig zu erfüllen, ist Gender Budgeting ein geeignetes Mittel. Wie ernst die Bundesregierung das Politikfeld Gleichstellung allerdings nimmt, wird sich zeigen. So sind die Ergebnisse der Studie zu Gender Budgeting, die für Frühsommer 2006 angekündigt war, bisher nicht öffentlich. Es bleibt also mit Spannung abzuwarten, ob die rot-schwarze Koalition Gender Budgeting als geschlechterpolitische Chance sieht und diese Strategie – verknüpft mit Gender Mainstreaming – konsequent weiter verfolgt.

### Bundesländer

Als offizielle Strategie verfolgt bislang alleine die Landesregierung Berlin Gender Budgeting (siehe Kasten). In Hamburg und Hessen brachte die Opposition Anträge zur Einführung ein, die aber mehrheitlich im Landtag abgelehnt wurden. Gender Budgeting wird auf Länderebene nur in Ausnahmefällen als eigene Strategie verfolgt. Vielmehr gibt es in vielen Bundesländern im Rahmen der Umsetzung der Gender Mainstreaming-Strategie Pilotprojekte, die erste Ansätze von Gender Budgeting enthalten. Sachsen-Anhalt und Bremen führen solche Pilotprojekte durch. In Nordrhein-Westfalen hat die Vorgängerregierung dem

Haushalts- und Finanzausschuss einen Bericht vorgelegt, der Möglichkeiten einer modellhaften Erprobung für Gender Budgeting aufzeigt. Seit dem Regierungswechsel in Nordrhein-Westfalen (NRW) ist es allerdings um Geschlechterpolitik im einwohnerstärksten Bundesland nicht gut bestellt. So wurde jüngst bekannt gegeben, dass die Regionalstellen Frau und Beruf geschlossen werden. Interessant wäre an dieser Stelle eine geschlechts-disaggregierte Nutzenanalyse der arbeitsmarktpolitischen Fördermittel. Denn das Berliner Beispiel zeigt, dass viele frauenspezifische Maßnahmen lediglich einen Ausgleich der sonst männerdominierten Förderung bewirken. Dieser Frage hat sich die Landesregierung allerdings bisher nicht gestellt. Eine erste Budgetanalyse für NRW liegt von der Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen vor. Im Ergebnis besagt sie, dass insgesamt 55 Prozent der Landesausgaben Männern dienen oder von ihnen verursacht werden. Allerdings hat diese Analyse aufgrund ihrer groben Kategorienbildung nur wenig Aussagekraft – eine Verfeinerung wäre hier angebracht.

### Kommunale Ansätze

Auf kommunaler Ebene zeigt sich, dass es vielfältige Umsetzungsbestrebungen und auch Ansätze gibt, dass es allerdings in der Regel einer kontinuierlichen zivilgesellschaftlichen Flankierung der Prozesse bedarf. Der Deutsche Städtetag hat selbst Aktivitäten entfaltet: Ein Arbeitskreis befasst sich seit 2004 mit der konkreten Umsetzung von Gender Budgeting, insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements.<sup>18</sup> Mindestens fünf Städte (darunter München und Köln) haben begonnen, Gender Budgeting in der Verwaltung umzusetzen. Anderswo, wie zum Beispiel in Kiel, liegt lediglich ein Beschluss vor, und weitere Städte beraten über Gender Budgeting, so zum Beispiel Essen. Einen alternativen Weg beschritt die Stadt Marl, wo die Stadtverordneten die geschlechtsdifferenzierte Analyse und Bewertung maßgeblich selbst

betreiben. Allerdings scheint der Prozess hier zu stagnieren.

### Gender Mainstreaming und Gender Budgeting

Gender Budgeting und Gender Mainstreaming gehen immer stärker Hand in Hand. So bezeichnet der Europarat Gender Budgeting als „Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess“.<sup>19</sup> Auch in Deutschland wird Gender Budgeting zunehmend im Kontext von Gender Mainstreaming diskutiert und entsprechend implementiert. Ein Grund hierfür liegt darin, dass so strategisch an das schon besser etablierte Gender Mainstreaming angeknüpft werden kann und somit auf einer bereits hergestellten Legitimationsgrundlage „aufgesattelt“ wird. Oft hat Gender Budgeting jedoch nur den Stellenwert eines Modellprojekts von Gender Mainstreaming. Eine Verknüpfung der beiden Konzepte ist dann zu begrüßen, wenn dies dazu führt, dass mit Gender Mainstreaming konkrete geschlechterpolitische Zielsetzungen in einzelnen Politikbereichen formuliert werden. Gender Budgeting wäre dann insofern ein „Instrument“ von Gender Mainstreaming, als dass die jeweilige Zielerreichung (auch) mit Hilfe von Gender Budgeting überprüft werden könnte. Denn wenn Gender Mainstreaming greift, muss sich das in neuen Prioritätensetzungen im Haushalt niederschlagen. Die bundesdeutsche Realität sieht aber vielfach so aus, dass Gender Mainstreaming auf Verwaltungsakte reduziert wird, sein Strukturveränderndes Potential dadurch stark einbüßt und Gender Budgeting selbst nur noch als untergeordnetes Instrument darin implementiert wird. Deshalb erscheint es uns sinnvoll, den Fokus stärker darauf zu legen, dass es sich bei Gender Mainstreaming und Gender Budgeting um zwei eigenständige Strategien

<sup>18</sup> Vgl. Holland-Letz, Sabine, 2005: Keine Haushaltsentscheidung ist geschlechtsneutral, in: Sachsenlandkurier, 02/2005.

<sup>19</sup> Council of Europe, 2005: *Gender budgeting. Final report of the Group of specialists on gender budgeting* (EG-S-GB), [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Equality/PDF/EG-S-GB\(2004\)RAPFIN\\_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF/EG-S-GB(2004)RAPFIN_E.pdf) (1.8.2006)

## Das Beispiel Berlin

Berlin ist deutschlandweit Vorreiterland in Sachen Gender Budgeting. Die „Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin“ entstand im Mai 2001. Sie setzt sich seitdem für die qualifizierte Einführung und Weiterentwicklung von Gender Budgeting auf Berliner Ebene ein. Ihr Ziel ist es, durch Lobbyarbeit und kritische Begleitung Gender Budgeting auf kommunaler, Landes- und Bundesebene zur Anwendung zu bringen. Im Vorfeld der Landtags-Wahlen im Oktober 2001 wandte sich die Initiative in einem offenen Brief an die Berliner Parteien und die Öffentlichkeit. Dieser Brief wurde von 104 Einzelpersonen und 26 Vereinen und Verbänden in Berlin unterzeichnet. In der Folge wurde Gender Budgeting als Thema und programmatisch im Wahlkampf aufgegriffen und erhielt schließlich Einzug in den Koalitionsvertrag.<sup>i</sup> Darin einigten sich die Parteien auf folgende Formulierung: „Gender Mainstreaming ist eine Gemeinschaftsaufgabe des Berliner Senats, dem alle Ressorts auch in finanzieller Hinsicht verpflichtet sind. Kein politisches Handlungsfeld ist aus sich heraus geschlechtsneutral – auch nicht die Finanzpolitik. Die Verwendung der öffentlichen Ausgaben wird regelmäßig auf das Ziel Gleichstellung der Geschlechter überprüft.“

Im Sommer 2002 haben das Abgeordnetenhaus und die Regierung von Berlin einen Senatsbeschluss für die Einführung von Gender Budgeting verabschiedet.<sup>ii</sup> Zur Umsetzung dieses Beschlusses wurde eine AG Gender Budget in der Landeskommision Gender-Mainstreaming eingesetzt, in der die Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt ständig mitarbeitet.

Mit dem Beschluss griff die rot-rote Regierung Berlins die Forderungen überfraktionell organisierter Frauen und der „Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin“ auf, die vor den Neuwahlen mobilisiert hatten. Im Rahmen der Pilotphase erprobten zunächst eine Senats- und drei Bezirksverwaltungen ein Instrument des Gender Budgeting, nämlich die geschlechtsspezifische Nutzenanalyse. Hier wurden personenbezogene Titel der Wirtschaftsförderung (Senatsverwaltung) und ein Teil der Ausgaben der Bezirke nach Geschlecht aufgeschlüsselt. Die Ergebnisse dieser Analysen sind aufschlussreich, so zum Beispiel die der personenbezogenen Wirtschaftsförderung: Obwohl zwei von insgesamt 13 Maßnahmen frauenspezifische Förderungen sind – in zehn der übrigen Förderbereiche sind Frauen unterrepräsentiert. Unter dem Strich werden also Männer stärker gefördert.

Die AG Gender Budget gibt die Einführungsstrategie für den Berliner Prozess vor. Sie erarbeitet konkrete Vorschläge zur gendersensiblen Gestaltung des Haushaltes und berichtet jährlich gegenüber dem Berliner Abgeordnetenhaus. Die Umsetzung auf Berliner Ebene begann mit einer geschlechterdifferenzierten Nutzenanalyse in einigen Bezirks- und Senatsverwaltungen und ausgewählten Haushaltsposten. Dieser bewusst niedrigschwellige Ansatz wurde aus pragmatischen Gründen gewählt, um den beteiligten Verwaltungen die Machbarkeit von Gender Budgeting zu verdeutlichen und ihre Motivation zu erhöhen.

Für die Aufstellung des Haushalts 2006 haben alle Berliner Senats- und Bezirksverwaltungen Nutzenanalysen von ausgewählten Titeln respektive so genannten Pflichtprodukten in den Bereichen Bildung und Soziales vorgenommen. Die Analysen dieser eher „weichen“ Politikbereiche war der Praktikabilität geschuldet. Geplant ist mittlerweile, den Baubereich stärker unter die Gender-Lupe zu nehmen. Bei der Ausweitung auf bezirklicher Ebene ist dies noch kaum eingelöst – auch hier sind es vorwiegend personenbezogene Produkte, die einer geschlechtsspezifischen Nutzenanalyse unterzogen werden.

Bisher fehlt es in Berlin an geschlechterpolitischen Zielsetzungen. So macht das Beispiel der Wirtschaftsförderung deutlich, dass die Erfassung der Verteilung von Mitteln nicht ausreicht. Festzulegen wäre, welche gleichstellungspolitischen Ziele mit Wirtschaftsförderung verbunden sind und wie sich dies in der Mittelverteilung niederschlagen sollte. Um einen gleichstellungspolitischen Auftrag zu erfüllen, kann eine quantitativ gleiche Verteilung der Mittel nicht ausreichen, denn hiermit sind vorhandene Ungleichheiten im Wirtschaftsbereich kaum zu beseitigen. Eine weitere Auslassung: Bisher flossen übergeordnete Themen wie geschlechtsspezifische Zeitznutzung oder mögliche Auswirkungen von Privatisierung auf Geschlechterverhältnisse nicht ein.

Die Anzahl der untersuchten Haushaltstitel wird im Verlauf des Prozesses ständig erhöht. Die Analyse-Kriterien sollen vom reinen „sex-counting“ hin zu qualifizierten Gender-Analyse erweitert werden. Die bisherigen Ergebnisse liegen in zwei Berichten der Senatsverwaltung vor.<sup>iii</sup>

Tätigkeiten der „Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin“:

- Begleitung der qualifizierten Implementierung von Gender Budgeting;
- Gutachten zu den Ergebnissen des Umsetzungsprozesses (Schattenbericht 2005);<sup>iv</sup>
- Definition von politischen Zielen und Kriterien für geschlechtergerechte Haushalts- und Finanzpolitik. Erhöhung der Transparenz von Haushaltsgestaltung und Stärkung der Partizipation der Bevölkerung, insbesondere von Lesben/Frauen-, Mädchen und MigrantInnenorganisationen sowie ExpertInnen;
- nationale und internationale Vernetzung;
- Durchführung von Gender-Budget-Analysen und qualitativen politischen sowie öffentlich partizipativen Debatten über deren Bewertung.

Wir fordern:

- Vergabe von Aufträgen für Gender-Budget-Analysen an unabhängige Einrichtungen;
- Veröffentlichungen und öffentliche Debatten der Ergebnisse von Gender-Budget-Analysen;
- Monitoring und regelmäßige Evaluation des Umsetzungsprozesses;
- Beschluss eines verbindlichen Zeitplans mit Zielvorgaben für die Haushaltsaufstellung über 2008 hinaus;
- Geschlechtergerechte Verteilung öffentlicher Mittel aufgrund der Gender-Budget-Analyse im Gesamthaushalt;
- Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen für die Umsetzung, insbesondere für Maßnahmen zur Erhöhung der Gender-Kompetenz.

Kontakt: Marion Böker: [marion.boeker@gmx.de](mailto:marion.boeker@gmx.de), [www.gender-budgeting.de](http://www.gender-budgeting.de)

i Koalitionsvereinbarung 2001-2006 zwischen den Parteien SPD und PDS in Berlin, Kapitel 16.1. Instrumente des Gender Mainstreaming.

ii Der Beschluss aus der 15. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin hat die Drucksachen-Nr. 15/415.

iii Die Berichte sind unter <http://www.berlin.de/sen/waf/gm/index> abrufbar.

iv Der Bericht ist auf unter <http://www.gender-budgets.de> abrufbar.

## Gender Budget Initiative München

Die Initiative wird von interessierten Bürgerinnen und Bürgern Münchens getragen, die aus den Bereichen Frauen-/Mädchen- und geschlechtsdifferenziert arbeitender Projekte, Wissenschaft, Parteien, Stadtverwaltung und Unternehmensberatung kommen. Sie arbeitet ehrenamtlich und ohne Zuschüsse. Die Initiative will Öffentlichkeit für das Thema geschlechtergerechte Haushaltspolitik herstellen und auf die Kommunalpolitik und -verwaltung Einfluss nehmen. Die Gender-Budget-Initiative ist seit November 2002 aktiv. Auslöser waren Sparvorschläge, die überproportional auf Kosten von Frauen- und Mädcheneinrichtungen zu gehen drohten.

Als Ziele und Forderungen nennt die Initiative, dass für München ein Gender Budgeting-Konzept entwickelt und umgesetzt werden soll. Dazu gehören:

- die Einrichtung einer fachlich qualifizierten Kommission aus Vertreterinnen und Vertretern des Stadtrats, der Verwaltung und Münchener Initiativen und Verbände zur Begleitung des Umsetzungsprozesses;
- die Entwicklung von geeigneten Instrumenten und ihre Erprobung an Modellbeispielen, bevor sie allgemein verbindlich in allen Referaten und Bereichen eingeführt werden;
- die wissenschaftliche Begleitung der Einführung von Gender Budgeting;
- eine regelmäßige Berichterstattung und Veröffentlichung über die langfristigen Erfolge von Gender Budgeting.

Außerdem fordert die Initiative, dass München in der Haushaltspolitik Beteiligungsverfahren für die Bürgerinnen und Bürger einführt

Wichtigste Aktivitäten der Initiative:

Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit

- Workshops und Vorträge in München, Berlin, Köln, Stuttgart, Düsseldorf, Mainz etc.
- Gespräche mit Politikerinnen und Politikern zur Unterstützung der Stadtratsvorlage zur Einführung von Gender Budgeting, die im Januar 2004 verabschiedet wurde.<sup>i</sup>
- E-mailings, Flyer.
- November 2004: internationale Fachtagung »Haushalt für alle! Mit Gender Budgeting zum geschlechtergerechten Haushalt«.<sup>ii</sup>
- Sommer 2005: „Wahlprüfsteine“ zur Bundestagswahl zusammen mit den Gender Budget Initiativen Berlin und Köln. Fragen zur Steuer-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie zur Repräsentation von Frauen in Entscheidungsgremien und der Einführung von Gender Budgeting.<sup>iii</sup>
- Herbst 2005: Brief der Initiativen Berlin, Köln und München an den Oberbürgermeister von München und die Fraktionsvorsitzenden zum Stand der Umsetzung von Gender Budgeting.
- Frühjahr 2006: Brief an die stellvertretende Fraktionsvorsitzende der CSU im Bayerischen Landtag zu den Sparmaßnahmen auf Landesebene.

Sammlung und Weitergabe von Expertise

- Vorträge in Fachgremien,
- Diskussion der Gender Budget Instrumente,
- Vernetzung mit anderen Gender Budget Initiativen in Deutschland und Europa,
- Vernetzung mit Frauen- und Mädchenprojekten, Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften, Politikerinnen und Politikern.

Kontakt: [gendrbudget-muenchen@gmx.de](mailto:gendrbudget-muenchen@gmx.de), [www.gender-budgets.de](http://www.gender-budgets.de)

i Vgl. Beschlussvorlage der Stadtkämmerei und Ergänzungsantrag von SPD Fraktion und Fraktion Die Grünen/Rosa Liste: Gender Mainstreaming bei der Haushaltskonsolidierung, Vorlagen-Nr.: 02-08 / V 03484, [http://www.muenchen.de/Rathaus/politik\\_str/ris/117521/beschluesse.html](http://www.muenchen.de/Rathaus/politik_str/ris/117521/beschluesse.html) (1.8.06)

ii Dokumentation unter <http://www.gender-budgets.de>

iii Die Fragen und Antworten aller im Bundestag vertretenen Parteien sind im Internet dokumentiert. Siehe <http://www.gender-budgets.de>

handelt, die aus zwei unterschiedlichen Entstehungszusammenhängen herrühren. Sie miteinander zu verknüpfen ist zwar sehr sinnvoll, dies ist aber nicht zwingend notwendig – wenn ein umfassender Ansatz von Gender Budgeting gewählt wird, der zum Beispiel Gleichstellungsziele für einzelne Bereiche definiert und hierdurch Wirkungskontrollen ermöglicht. So gab es auch die ersten internationalen Umsetzungsbeispiele für Gender Budgeting lange bevor Gender Mainstreaming bekannt wurde.

## Möglichkeiten und Grenzen

Gender Budgeting konnte bisher nicht zu einer wirklichen Veränderung von Haushaltspolitik oder konkreten Haushalten beitragen. Lediglich im Berliner Vorreiterbezirk Lichtenberg wurde im Bereich Sport umgeschichtet. Allerdings zeigt gerade das Beispiel Lichtenberg die Grenzen: In diesem Bezirk wurde zeitversetzt ein Beteiligungshaushalt eingeführt, der aber bisher leider nicht mit Gender Budgeting verknüpft wurde. Dabei bieten die Umsetzungsprozesse von Gender Budgeting gute Ansatzpunkte für Beteiligungshaushalte, denn in diesem Zusammenhang kommen konkrete Zahlen auf den Tisch: Wer zieht einen Nutzen aus welchem Titel bzw. welchem Produkt? Misst man diese Entwicklungen am eigentlichen Anspruch von Gender Budgeting, sieht die Bilanz mager aus: Makroökonomische Zusammenhänge, also auch Themen wie Fiskal- und Handelspolitik sowie Privatisierungspolitik, sind im Rahmen der Umsetzung von Gender Budgeting in Deutschland bisher kein Thema. Auch die wirtschaftliche Bedeutung von unbezahlter Arbeit und die ihr zugrunde liegenden sozialen Beziehungen werden in Deutschland fast völlig ausgeblendet, weil dies an die Grundfesten des etablierten ökonomischen Denkens rühren würde.<sup>20</sup>

20 Vgl. Michalitsch 2006: Geschlechterpolitische Defizite: Staatsfinanzen und Gender Budgeting, in: Lichtecker, Ruperta/Salmhofer, Gudrun (Hg.): Gender Budgeting – Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Studien zur Frauen- und Geschlechterforschung, Band 4. Wien, S. 13-28.

Mascha Madörin verweist deshalb auf das Ziel, „nicht nur geschlechtsspezifische Teilanalysen von Budgets zu machen, sondern auch auf die Frage der geschlechterpolitischen Bedeutung eines gesamten Staatshaushaltes und seiner Einnahmen- und Ausgabenstruktur einzugehen“.<sup>21</sup> In Deutschland gleicht Gender Budgeting dagegen eher einem Patchwork von Haushaltsanalysen in einigen wenigen Teilbereichen, vorzugsweise in so genannten „weichen“ Politikbereichen. Und diese Analysen beschränken sich im Wesentlichen auf nur ein Instrument von Gender Budgeting – der geschlechterdifferenzierten Nutzenanalyse öffentlicher Ausgaben.

Es geht jedoch nicht nur um die Begrifflichkeiten, sondern um Fragen der Reichweite einer Strategie, die unter gängiger Gender Mainstreaming-Praxis reduziert wird. So warnt auch der Österreichische Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM) zu Recht vor einer „Vereinnahmung und Vernied-

lichung“<sup>22</sup> von Gender Budgeting. Vor diesem Hintergrund ist verwunderlich, dass zivilgesellschaftliche Kräfte das Instrument nicht stärker als Möglichkeit wahrnehmen, ihren Forderungen nach Geschlechtergerechtigkeit Nachdruck zu verleihen. Denn Gender Budgeting kann ein wirksames Mittel sein, um Regierungen mit ihren Be-

**Dr. Regina Frey** ist Politikwissenschaftlerin und Gender-Beraterin ([www.gender.de](http://www.gender.de)). Sie ist Mitbegründerin der „Initiative für eine geschlechtergerechte Haushaltsführung in Berlin“ und heute in der „Bundesinitiative Gender Budget“ (BiG Budget) aktiv.

**Birgit Erbe** ist Politikwissenschaftlerin, Geschäftsführerin der FAM Frauenakademie München und Mitglied der Gender Budget Initiative München.

Die Kästen wurden von den Gender-Budget Initiativen in Berlin und München beigetragen.

kenntnissen zu mehr Gleichstellung beim Wort zu nehmen und das Politikfeld öffentliche Haushalte als Ort der Konstruktion von Ungleichheiten zu markieren. Die weitgehende Abstinenz zivilgesellschaftlicher Gruppen in Sachen Gender Budgeting<sup>23</sup> ist vor dem Hintergrund der Forderung nach Partizipation ein Problem. Denn eine Demokratisierung von Haushaltspolitik funktioniert nur, wenn gesellschaftliche Kräfte das Thema auch besetzen.

21 Madörin, Mascha, 2003: Gender Budget. Erfahrungen mit einer Methode des Gender Mainstreaming, in: Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik. Feminismus, Gender, Geschlecht, Nr. 44, 23. Jg., S. 35-50, S. 44.

22 BEIGEWUM, 2002: Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive, Wien: Mandelbaum 2002, S. 18.

23 Der Deutsche Frauenrat hat allerdings ein Schwerpunktthema zum Thema Geld mit einem Beitrag zum GB herausgegeben (vgl. Frey, Regina, 2005: Haushaltspolitik unter der Geschlechter-Lupe. Gender Budgeting – Theorie und Praxis einer neuen Strategie, in: Frauenrat – Informationen für die Frau, Nr. 5/2005.)

# Chancen, Möglichkeiten und Grenzen freiwilligen Engagements

VON RAINER HUB

**Freiwilliges Engagement ist eine enorme Ressource für die soziale Entwicklung einer (Zivil-) Gesellschaft. Damit dieses Potential sinnvoll genutzt wird, sollte es systematisch gemanagt werden. Begünstigende Rahmenbedingungen, Freiwilligkeit und Zusätzlichkeit sind sicherzustellen. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass Monetarisierungsaspekte und Freiwilligkeit in zunehmendem Maße in Widerspruch geraten. Denn Kürzungen bei den Sozialausgaben machen auch Aufwandentschädigungen als Zusatzeinkommen attraktiv. Auch mag hinter manchem freiwilligen Engagement die Hoffnung auf einen festen Arbeitsplatz stehen.**

23,4 Millionen Menschen engagieren sich in Deutschland freiwillig. Diese Zahl ist in den letzten Jahren leicht um zwei Prozent gestiegen. Die Formen des Engagements und die Engagierten sind sehr vielfältig aber das Engagement im „Sozialbereich“ ist am deutlichsten angewachsen.<sup>1</sup> Durch ihr Engagement schaffen die Beteiligten Angebote und unterstützen ihre Mitmenschen in unterschiedlichsten Lebenssituationen. Die integrierende Funktion freiwilligen Engagements unterliegt vielfältigen Herausforderungen. Die Zivilgesellschaft wird dem Anspruch sozialer Entwicklung und einer integrativen Funktion nur gerecht, wenn im Kontext einer interkulturellen Öffnung auch freiwillig Engagierte mit Migrationshintergrund erwünscht sind.

Des Weiteren sind grundlegende Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt und

Schwierigkeiten bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz, häufiger Wechsel des Arbeitsplatzes, Teilzeittätigkeit, geringfügige Beschäftigung und Erwerbslosigkeit heutzutage für viele Biographien prägend. Derartige Ereignisse markieren dramatische Umbrüche im Erwerbsleben, so dass durch Arbeit vermittelte, gesellschaftliche Teilhabe und Sinnstiftung nicht mehr selbstverständlich ist.

## Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft

Schließlich sind neue Wege der Finanzierung von sozialen Leistungen zu entwickeln und zu implementieren. Die zahlreichen Gründungen von Stiftungen sind eine Möglichkeit, die an Bedeutung gewinnt. Sie sind jedoch nur eine Möglichkeit neuer Finanzierungsstrukturen.

Eine starke Zivilgesellschaft ersetzt dabei nicht einen starken Staat. Im Gegenteil, er ist ihr Bündnispartner. Ein Rechtsstaat, der das Gemeinwohl schützt und fördert, kann nicht ohne starke sozialstaatliche Komponenten existieren.<sup>2</sup> Freiwilliges Engagement ist dabei eben nicht „irgendeine“ erbrachte Dienstleistung – nur eben unbezahlt. Setzt man auf diesen Ansatz, wird er sich als Irrweg erweisen, der genau die Entwicklung „der Ressource soziale Entwicklung und Zivilgesellschaft“ verhindert. Freiwilliges Engagement ist eine Voraussetzung für eine starke Gesellschaft.

## Menschen und Personengruppen

Jeder Mensch sollte die Möglichkeit haben, sich entsprechend seinen Wünschen, Fähigkeiten und individuellen Voraussetzungen zu engagieren und in die Gesellschaft einzubringen. Je nach Lebensalter engagieren sich Zielgruppen unterschiedlich. Sie stellen eine enorme Ressource für eine gelingende soziale Entwicklung dar.

Bei den Überlegungen, wie bestimmte Zielgruppen gefördert werden können, ist es wichtig, die unterschiedlichen Motivationslagen von Interessierten je nach Lebenslage (Migrationshintergrund, Freiwillige aus dem Ausland, Wohnortwechsel, Familienstand) und Lebensphase im Blick zu haben. Für alle müssen Angebote geschaffen werden und vorhanden sein.

Bei jungen Menschen zum Beispiel spielen Aspekte des Sammelns von Erfahrungen in Feldern sozialer Arbeit und die Persönlichkeitsbildung oft eine Rolle. Vielen geht es in der Schulzeit auch darum, auszuloten, inwieweit zum Beispiel im Rahmen eines zeitlich befristeten Einsatzes (auch

### Zum Beispiel „Zeit für Menschen“

VON OTTO HAUG, Referat Kommunikation und Gesellschaft der Samariterstiftung Nürtingen

Sozialstaatliche Umbrüche werden überall sowohl für die professionelle Arbeit als auch für das freiwillige Engagement spürbar. Zeit für Zuwendung bedeutet Menschenwürde zu bewahren. Deshalb haben – auf Initiative der Samariterstiftung Nürtingen – Bürger, Politiker und Unternehmen die Stiftung ZEIT FÜR MENSCHEN ([www.zeit-fuer-menschen.de](http://www.zeit-fuer-menschen.de)) gegründet. Diese Stiftung trägt nicht nur Geld, sondern vor allem Zeit und Know-How zusammen und fördert die Einbindung sozialer Einrichtungen in das Gemeinwesen. Die Stifter wollen mit der – über den finanziellen Aspekt hinausgehenden – Stiftungsidee und der Stärkung des freiwilligen Engagements ein sozialpolitisches Signal zu einer erneuerten politischen Verantwortung setzen: Eine Verantwortung im Sinne einer Weiterentwicklung statt eines Abbaus sozialer Standards. Sie steht für eine soziale Arbeit, bei der „Zeit für Menschen“ zu haben kein Luxus ist oder durch Kostendruck unter die Räder gerät, sondern mit Hilfe freiwilligen Engagements und Bürgerverantwortung einen neuen Stellenwert bekommt.

Seit 2004 ist diese Stiftung aktiv und unterstützt die Samariterstiftung in vielfältiger Weise im Bemühen, Bürgerinnen und Bürger für soziales Engagement zu gewinnen und diese Arbeit aus ihrem Stiftungsvermögen zu finanzieren. Dabei geht die Stiftung neue Wege, indem sie regionale Kooperationen beispielsweise zwischen den Einrichtungen und Unternehmen, Schulen, Kirchengemeinden und Vereinen anstößt und moderiert.

1 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.): „Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004.“ München 2005. Nachfolgend als „Freiwilligensurvey 2004“ bezeichnet. Siehe auch <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Forschungsnetz/forschungsberichte.did=73430.html>

2 Vgl. Erhard Eppler: Auslaufmodell Staat? Frankfurt / Main 2005.

Praktikum) die soziale Arbeit sowohl zu einem dauerhaften Engagement oder auch Berufsfeld für sie werden kann.

Während Schülerinnen und Schüler oder Studierende sich eher zeitlich begrenzt mit wenigen Stunden pro Woche oder in den Ferien einbringen können, sind für Jugendliche nach der Schule vor allem Vollzeitdienste wie im Freiwilligen Sozialen Jahr attraktiv.

Für Jugendliche ohne Ausbildungsplatz und Arbeit kann freiwilliges Engagement zudem eine Möglichkeit sein, eine sinnvolle Tätigkeit auszuüben und die eigenen Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, einmal „etwas ganz anderes“ zu tun und Wartezeiten zu überbrücken. Für Studierende sozialer Studiengänge kann freiwilliges Engagement eine Möglichkeit sein, Theorie und Praxis miteinander zu verbinden.

### Freiheit und Freiwilligkeit

Das Menschenbild der christlichen Kultur ist wesentlich vom Gedanken der Freiheit mitgeprägt. Menschen, die sich freiwillig engagieren, nehmen Anteil an der Solidarität und Gerechtigkeit gegenwärtiger und künftiger Gestaltungsformen der Gesellschaft. Engagement kann dabei zum Ort der Freiheit und Hoffnung werden. Orte, an denen erfahren werden kann, dass Freiheit und Bindung, Selbstentfaltung und Verbindlichkeit einander bedingen und wichtig für gelingendes Leben sind. Orte, an denen Perspektiven sinnvoller Modelle gesellschaftlichen Zusammenlebens erarbeitet und erprobt werden können.

Dienst und Dienen sind Worte, die zumeist mit Begriffen wie Hierarchie, Unfreiheit und Zwang verknüpft werden. Es erfordert ein Umdenken, die Freiheit des Dienens und des Dienstes zu erkennen – eine Freiheit, die sich in den Dienst für Gerechtigkeit und Frieden stellt, welche die Hoffnung nicht aufgibt und gegen Ausgrenzung und Ungerechtigkeit kämpft. Eine Kultur der Freiheit und des Helfens fordert Selbstverpflichtung, kann durch den Zwang zum Dienst aber zerstört werden.

### Mobilisierung freiwilligen Engagements

VON DR. HULDREICH DAVID TOSAPERN, Schulpfarrer in Templin

„Warum soll ich etwas spenden? Mir schenkt auch keiner was!“ Motivation zum Einsatz für andere und Gründe für altruistisches Handeln sind ein Dauerthema im (Religions-)Unterricht. Die Erfahrungen aus dem schulischen Alltag zeigen, dass Diskussionen zu dieser Frage kaum weiterhelfen. Ein neuer Ansatz, den die Realschule im brandenburgischen Templin verfolgt, verlegt das Lerngeschehen in die Praxis. Ein zweitägiges diakonisch-soziales Praktikum führte 2005 alle 75 Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufe acht an Orte der sozialen Arbeit. Das Spektrum reichte von der Behindertenhilfe über ambulante, betreute und mobile Dienste für Senioren, Kindergärten, Kleiderkammern bis zur Suchtkrankenhilfe.

Der Zugang der Lernenden zu ihren Einsatzfeldern gestaltete sich fast durchgehend unproblematisch. Anreiz war zugegebenermaßen auch die Aussicht, an zwei Tagen nicht in der Schulbank zu sitzen, sondern in einer anderen Umgebung etwas praktisch zu machen und auch gänzlich andere Lebenslagen von Menschen kennen zu lernen.

Eine Schülerin berichtet von einem gelungenen „Perspektivenwechsel“: Menschen mit Behinderungen habe sie im Stadtbild von Templin schon oft gesehen. Nun sei sie mit einer Gruppe von Menschen mit psychischen Behinderungen, selbst mit in der Stadt unterwegs gewesen und stellte fest: „Die Leute haben uns angeglotzt, dabei sind wir bloß spazieren gegangen.“ Ein Schüler, der in einem Seniorenheim eingesetzt war, lernte dort, wie wichtig Gespräche für alte Menschen sind. Ganze Lebensgeschichten wurden ihm erzählt. Im Idealfall bringen die jungen Menschen aus der Praxis ein neues Selbstbild mit. „Ich kann etwas, wovon ich bisher noch nichts wusste. Ich werde von anderen Menschen gebraucht!“

Dieses Templiner Beispiel ist eines unter zahlreichen, die als Freiwilligenprojekte mittlerweile in verschiedenen Bundesländer durchgeführt werden. Dies geschieht auch in anderen Zeitstrukturen: eine Woche, einen Nachmittag die Woche, für einige Stunden – dann aber über längere Zeiträume hinweg.

\* Siehe auch <http://www.agentur-mehrwert.de>, <http://www.atlas-lernorte.de>, <http://www.eps.de>, <http://www.freiwillegenprojekte.de>, <http://www.fsplus.de>, <http://ls-bw.de>, <http://www.szenen-wechsel.de>, <http://www.soda.de>

### Standards und Rahmenbedingungen

Über die Identifizierung von unterschiedlichen Formen und Möglichkeiten des Freiwilligen Engagements gilt es, systematisch ein Freiwilligenmanagement aufzubauen. Dieses muss ein Konzept, die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen und Bedarfseinschätzungen zur Gewinnung und Anerkennung von Freiwilligen, Orientierung, Einarbeitung, Partizipation, Bildung, Qualifikation und Begleitung sowie entsprechende Aufgabenentwicklungs- und Beschreibung berücksichtigen. Organisationen müssen sich dabei den Motivationen, Interessen, Erwartungen, Bedürfnissen und Kompetenzen von Freiwilligen stellen und sie aufeinander abzustimmen. Damit das gelingt,

müssen alle Mitarbeitenden in den Prozess einbezogen werden. Besonders die Hauptamtlichen und die Leitungspersonen sind zu beteiligen und müssen die Arbeit mit Freiwilligen befürworten und die nötigen zeitlichen, finanziellen und fachlichen Ressourcen und Kompetenzen bereitstellen.

Die Förderung des Engagements einzelner Menschen ist die wichtigste Aufgabe. Institutionen sind gefordert, dafür konzeptionell neue Wege zu gehen und Gelegenheitsstrukturen zu entwickeln und umzusetzen. Aufgabe des Staates ist es, für begünstigende Rahmenbedingungen Sorge zu tragen. Es gilt, lokale Netzwerke in den Gemeinwesen weiter zu entwickeln und Kontakte vor Ort zur Förderung des freiwilligen Engagements

ments zu knüpfen. Einrichtungen und Unternehmen müssen zunehmend über ihren Auftrag hinaus sich zu ihrer Verantwortung für das Gemeinwesen und für die Gesellschaft (*Corporate Social Responsibility*) bekennen. Aufgaben wie Soziales und Gesundheit stellen allerdings weder Waren dar, noch können sie einzig an den Markt oder an die Zivilgesellschaft delegiert werden.<sup>3</sup>

### Deutschland wird älter – das Engagement vielfältiger

Bei all diesen Überlegungen ist zu berücksichtigen, dass die Bevölkerung durchschnittlich „immer älter“ wird. Freiwilliges Engagement wird somit zukünftig mehr denn je notwendig sein, um die Betreuung und Begleitung von Menschen, die altersbedingt in sozialen Einrichtungen leben oder durch sie betreut werden, sicher zu stellen.

Gleichzeitig steigt aber auch die Zahl derjenigen Seniorinnen und Senioren, die physisch und psychisch willens und in der Lage sind, ihre gesellschaftliche Teilhabe durch freiwilliges Engagement zu realisieren. Mit dem Bundesmodellprojekt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) „Gemeinsam aktiv“ werden dazu derzeit (2005 – 2007) Erfahrungen mit „Generations-übergreifenden Freiwilligendiensten“<sup>4</sup> gesammelt. Sie können eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden Formen von Freiwilligem Engagement darstellen, müssen als neues Angebot aber noch ein eigenes Profil entwickeln.

### Herausforderungen, offene Aspekte und nächste Schritte

- Hauptamtlich Mitarbeitende – freiwillig Engagierte

Freiwilliges Engagement ist für alle Beteiligten dann Gewinn bringend, wenn Hauptamtliche und Freiwillige einvernehmlich zusammen arbeiten. Dabei wird es zu einem neuen oder neu geklärten Verständnis des Miteinanders kommen müssen. Überall dort, wo die Arbeitsbereiche von Hauptamtlichen und Freiwilligen nicht klar voneinander unterschieden sind, ist der

kontinuierliche Absprachebedarf besonders groß. Freiwillige lassen sich heute weniger denn je Aufgaben „zuweisen“: Sie wollen eingebunden sein, bringen Ideen mit und entwickeln selbstständig Aufgaben, wo sie es für sinnvoll erachten. Es ist zu prüfen, in wieweit Freiwillige deutlich mehr als heute an Entscheidungs- und Mitbestimmungsprozessen beteiligt werden können. Freiwilliges Engagement braucht dazu einen verbindlichen, kontinuierlichen und professionellen Rahmen.

- **Zusätzlichkeit**

Kurzfristig mag es angesichts knapper Kassen und personeller Engpässe in sozialen Einrichtungen reizvoll erscheinen, qualifizierte Freiwillige in Regelaufgaben einzubinden. Langfristig darf dies weder zum Wegfall bezahlter Arbeitsplätze noch zu Qualitätseinbußen in der sozialen Arbeit führen. In diesem Spannungsfeld der Zusätzlichkeit allgemeinwohl-orientierter Aufgaben sind Antworten und Lösungen noch zu finden.

- **Monetarisierung**

Freiwilliges Engagement wird grundsätzlich unentgeltlich geleistet. Auslagen zum Beispiel für Telefonkosten, Fahrtkosten, Weiterbildungen können nach Absprache übernommen werden. Dies schließt auch geringe Aufwandsentschädigungen ein. In geregelten Freiwilligendiensten wird ein Taschengeld bezahlt und die Kosten für Unterkunft und Verpflegung übernommen. Aufgrund der finanziell prekären Situation vieler Menschen (Erwerbslosigkeit, *working poor*) haben Aufwandsentschädigungen ein größeres Gewicht bekommen. Untersuchungen betonen jedoch, dass finanzielle Motive für Engagement in der Regel nicht an erster Stelle stehen.<sup>5</sup> Aber Regionen mit hohen Erwerbslosenquoten lassen die Abgrenzung des freiwilligen Engagements als teilexistenzsichernde Tätigkeit zum Niedriglohnsektor zunehmend schwieriger werden. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs) werden über den Begriff des „Gemeinwohls“ nicht nur auf der sprachlichen Ebene mit Freiwilligem Engagement in Verbindung

gebracht.<sup>6</sup> Monetarisierungsaspekte und Freiwilligkeit stehen damit in zunehmendem Maße in einem Spannungsfeld.

- **Freiwilliges – oder doch nicht (so ganz) Freiwilliges Engagement lebt vom freien Willen der Individuen, ihre Zeit und Energie einer unbezahlten sinnstiftenden Tätigkeit zu widmen. Der offensichtliche Zusammenhang von (Jugend-) Arbeitslosigkeit und der Nachfrage nach Engagement- und Freiwilligendienstplätzen, der Wunsch vieler Menschen sich im Rahmen ihres Freiwilligen Engagements auch fachlich um- oder weiterzuqualifizieren, die (unausgesprochenen) Hoffnungen, direkt oder indirekt durch freiwilliges Engagement einen Arbeitsplatz zu erhalten, stellen die Frage nach der Freiwilligkeit des Engagements neu. Auch die Verbesserung der Bewerbungschancen, die Überbrückung der Zeit zwischen Schulabschluss und Beginn der Ausbildung sowie finanzielle Unabhängigkeit sind legitime Gründe für freiwilliges Engagement.**

Freiwilliges Engagement ist gesamtgesellschaftlich eine Ressource der sozialen Entwicklung und in diesem Sinne zu mobilisieren. Zum Gelingen einer Agenda „Mehr Zivilgesellschaft wagen“ leisten sie einen wesentlichen Beitrag. Mehr nicht.

**Rainer Hub** ist Mitarbeiter des Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (DWEKD) mit dem Arbeitsfeld Freiwilliges Engagement / Zivildienst. Grundlage dieses Beitrags ist das Positionspapier „Freiwilliges Engagement“, das im Auftrag des Lenkungsausschusses des „Zentrums Familie Integration Bildung Armut (FIBA)“ im DWEKD erstellt wurde.

<sup>3</sup> Vgl. Ebenda.

<sup>4</sup> S.a.: <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/freiwilliges-engagement.did=57910.html>

<sup>5</sup> Der Freiwilligensurvey 2004 weist darauf hin, dass es in den vergangenen zehn Jahren eine überdurchschnittliche Steigerung der Engagementbereitschaft bei Arbeitslosen, Rentnern sowie ostdeutschen Frauen gegeben hat.

<sup>6</sup> Vgl. den Bericht des Bundestagsunterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ vom 16.06.2005, 44 – 46 und 53 – 54 (UA – Drs. 15 / 090).



# SOCIAL WATCH

## COORDINATING COMMITTEE

Leonor Briones (Philippines), John Foster (Canada), Yao Graham (Ghana), Jagadananda (India), Patricia Jurewicz (United States), Rehema Kerefu Sameji (Tanzania), Jens Martens (Germany), Iara Pietricovsky (Brazil), Ziad Abdel Samad (Lebanon), Areli Sandoval (Mexico), El Hassan Sayouty (Morocco), Simon Stocker (European Union), Roberto Bissio (Uruguay, Secretariat).

The international secretariat of Social Watch is based in Montevideo – Uruguay, hosted by The Third World Institute (ITeM).

## EDITORIAL TEAM

### Editor in Chief

Roberto Bissio

### Editor

Jorge Suárez

### Associate Editors

Lori Nordstrom

Laura Pallares

### Assistant Editor

Soledad Bervejillo

### Social Sciences Research Team

Karina Batthyány (Coordinator)

Mariana Sol Cabrera

Graciela Dede

Daniel Macadar

Ignacio Pardo

### Networking Team

Cecilia Alemany (Coordinator)

Daniel Ciganda

### Proofreading

Francisco Bustamante

Ana Vives

### Translation

Liliana Battipede

Samuel Downing

Richard Manning

Jeannine Pitas

Alvaro Queiruga

David Reed

### Technical Support

Andrea Antelo

Ximena Pucciarelli

Ernesto Rapetti

Ana Zeballos

This publication was funded by Novib/Oxfam Netherlands and The Ford Foundation.

© Copyright 2006

### INSTITUTO DEL TERCER MUNDO

Jackson 1136, Montevideo 11200, Uruguay

item@item.org.uy

Fax: +598 (2) 411 9222

The content of this publication may be reproduced by non-governmental organizations for non-commercial purposes (please send us copies).

Any other form of reproduction, storage in a retrieval system or transmission by any means for commercial purposes requires prior permission from ITeM.

### Graphic design: MONOCROMO

Valentina Ordoqui, José de los Santos,

Pablo Uribe

info@monocromo.com.uy

Phone: +598 (2) 400 16 85

### Infographics design: DENDRITA

Printed by: MONOCROMO

Printed in Uruguay

Edición hecha al amparo del Art. 79 de la Ley 13.349

(Comisión del Papel)

ISSN: 0797-9231

Dep. Legal: 338333

For orders and requests please contact:

Social Watch

Casilla de Correo 1539

Montevideo 11000, Uruguay

socwatch@socialwatch.org

<http://www.socialwatch.org/>

Phone: +598 (2) 419 6192

Fax: +598 (2) 411 9222

Social Watch ist ein internationales Netzwerk aus Hunderten von Nichtregierungsorganisationen, deren Anliegen die Erfüllung der international vereinbarten Verpflichtung zur Armutsbekämpfung und Förderung der Gleichheit ist. Die NRO oder Social Watch-Zusammenschlüsse in den einzelnen Ländern berichten im Social Watch Report über Fort- oder Rückschritte bei der Erreichung der im Bereich soziale Entwicklung vereinbarten Ziele.

Vor Ort verfügen die Social Watch Gruppierungen über Ansprechpartner, der sowohl die Social Watch Initiative unterstützt als auch den jährlichen nationalen Bericht verantwortet, der in den internationalen Social Watch Report einfließt. Zudem betreiben die nationalen Social Watch Zusammenschlüsse Lobbyarbeit gegenüber ihren Regierungen damit diese Rechenschaft über ihre Politik ablegt. Schließlich fördern sie den Dialog über die nationalen Prioritäten im Bezug auf soziale Entwicklung und werben neue NRO für das Netzwerk.

**Die SOCIAL WATCH INITIATIVE wird gefördert und entwickelt von:**

<b>Ägypten:</b>	NAHRD (National Association for Human Rights and Development), Irrc@brainy1.ie-eg.com
<b>Albanien:</b>	HDPC (Human Development Promotion Centre), hdpc@icc-al.org
<b>Algerien:</b>	Association El Amel pour le Développement Social, mselougha@yahoo.fr
<b>Angola:</b>	SINPROF (Sindicato Nacional de Professores), sinprof@angonet.org
<b>Argentinien:</b>	Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) – Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cels@cels.org.ar
<b>Bahrain:</b>	BHRS (Bahrain Human Rights Society), cdhrb@hotmail.com, sabikama@batelco.com.bh
<b>Bangladesch:</b>	CDL (Community Development Library), rdc@bolonline.com; Unnayan Shamunnay, shamunnay@sdbnd.org
<b>Benin:</b>	Social Watch Benin, hugsena2002@yahoo.fr
<b>Bolivien:</b>	CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario), cedula@cedla.org; Capítulo Boliviano DDHH. Democracia y Desarrollo: AIPE (Asociación de Instituciones de Promoción y Educación); APDHB (Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia – CBB); APDH-NAL (Asamblea Permanente de Derechos Humanos); Área Identidad Mujer y Trabajo Fundación Solón; Asamblea Permanente Derechos Humanos; Asociación + Vida; ASOFAMD (Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Bolivia); Capacitación y Derecho Ciudadano; CARITAS La Paz; CASA DE LA MUJER; CASDEL (Centro de Asesoramiento Legal y Desarrollo Social); Católicas por el Derecho a Decidir; CEADES (Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social); CEDIB (Centro Documentación e Investigación Bolivia); CENPROTAC (Centro de Promoción de Técnicas de Arte y Cultura); Centro Gregoria Apaza; Centro Juana Azurduy; CEPROLAI (Centro de Promoción del Laicado); CIDEM (Centro de Información y Desarrollo de la Mujer); CIPCA NAL (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado); CISEP (Centro de Investigación y Servicio Popular); CISTAC (Centro de Investigación Social, Tecnología Apropriada y Capacitación); COLECTIVO REBELDIA; Comunidad EQUIDAD; Coordinadora de la Mujer; DNI (Defensa del Niño Internacional); DNI-NAL (Defensa del Niño Internacional); DNI-Regional CBB; ECAM (Equipo Comunicación Alternativa con Mujeres); Fundación La Paz; Fundación Tierra; IFFI (Instituto de Formación Femenina Integral); INFANTE (Promoción Integral de la Mujer y la Infancia); IPTK (Instituto Politécnico Tupac Katari); MEPB (Movimiento Educadores Populares de Bolivia); MIAMSI (Acción Católica Internacional); Oficina Jurídica de la Mujer; PRODIS YANAPAKUNA (Programa de Desarrollo e Investigación Social); Red Andina de Información; UNITAS (Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social)
<b>Brazilien:</b>	Reference Group: Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) observatorio@ibase.org.br; Cfemea (Centro Feminista de Estudos e Assessoria); Cesec/Ucam (Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes); Criola-Rio; Fase (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional); Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos); Rede Dawn. Abia (Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids); Abong (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais); ActionAid Brasil; Agende (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento); AMB (Articulação de Mulheres Brasileiras); Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras; Attac (Ação pela Tributação das Transações Especulativas em Apoio aos Cidadãos); Caces (Centro de Atividades Culturais, Econômicas e Sociais); Ceap (Centro de Articulação de Populações Marginalizadas); Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento); Cedec (Centro de Estudos da Cultura Contemporânea); Cedim (Conselho Estadual dos Direitos da Mulher); Cemina (Comunicação, Informação e Educação em Gênero); CEN (Fórum de Mulheres do Piauí); Centro de Cultura Luiz Freire; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente/Movimento de Emus; Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião; Centro de Estudos de Defesa do Negro do Pará; Centro das Mulheres do Cabo; Cepia (Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação); Cladem (Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher); CMC (Centro de Mulheres do Cabo); CPT/Fian (Comissão Pastoral da Terra); Comunidade Bahá'í; CUT (Central Única dos Trabalhadores); Esplar (Centro de Pesquisa e Assessoria); Fala Preta; Faor (Fórum da Amazônia Oriental); Fórum de Mulheres de Salvador; Fórum de Mulheres do Rio Grande Norte; Geledés – Instituto da Mulher Negra; Grupo de Mulheres Negras Malunga; Instituto Patrícia Galvão; MNDH (Movimento Nacional de Direitos Humanos); Nova; Observatório Afro-Brasileiro; Observatório da Cidadania; Pólis (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Estudos Sociais); Redeh (Rede de Desenvolvimento Humano); Rede Mulher de Educação; Rede Saúde; Themis (Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero); Ser Mulher (Centro de Estudos e Ação da Mulher Urbana e Rural); SOS Corpo; SOS Mata Atlântica; Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz
<b>Bulgarien:</b>	BGRF (Bulgarian Gender and Research Foundation), bgfr@fastbg.net; BEPA (Bulgarian-European Partnership Association); National Trade Union Federation of „Light Industry“; ATTAC – Bulgária
<b>Burma:</b>	Burma Lawyers Council, aughtoo@csloxinfo.com
<b>Chile:</b>	ACTIVA – Area Ciudadanía, activaconsultores@vtr.net; ACJR (Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable); ANAMURI (Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas); CEDEM (Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer); CODEPU (Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo); Colectivo CON-SPIRANDO; Corporación La Morada; EDUJ; FORO, Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos; Fundación de Superación de la Pobreza; Fundación Terram; Programa de Ciudadanía y Gestión Local; SOL (Solidaridad y Organización Local)
<b>China:</b>	Network (Research Center) for Combating Domestic Violence of China Law Society, buwei@public3.bta.net.cn
<b>Costa Rica:</b>	Red Costarricense de Control Ciudadano, Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, cep.ciudadania@alforja.or.cr; AMES (Asociación de Mujeres en Salud); Coordinadora de Barrios; Centro de Educación Popular de Vecinos; Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas; Frente de Organizaciones para la Defensa de la Seguridad Social; LIMPAL (Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad); Agenda Cantonal de Mujeres – Desamparados; Asociación Voces Nuestras; FEDEAGUAS-Usanacaste; SINAIE (Sindicato de Auxiliares de Enfermería); SEBANA (Sindicato de Empleados del Banco Nacional); Coordinación Técnica del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil
<b>Deutschland:</b>	Social Watch Germany/Forum World Social Summit, jensmartens@globalpolicy.org, Coordinating Circle: Terre des Hommes Germany; Werkstatt Ökonomie e.V.; Global Policy Forum Europe; DGB-Bildungswerk e.V.; Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (Church Development Service – An Association of the Protestant Churches in Germany); WEED (World Economy, Ecology and Development); Caritas Germany; FES (Friedrich-Ebert-Stiftung); Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di); Brot für die Welt; Arbeiterwohlfahrt (AWO); Asienhaus; Aktion Brot für die Welt; Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialhilfeinitiativen e.V.; Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW); dbb – beamtenbund und tarifunion; Diakonisches Werk der EKD e.V.; Entwicklungspolitische Gesellschaft e.V.; FIAN Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.; Initiative Kirche von Unten; Kath. Arbeitnehmerbewegung (KAB) e.V.; Lebendige Kommunikation mit Frauen in Ihren Kulturen e.V.; Ökumenischer Trägerkreis Armut/Reichtum – Gerechtigkeit; Pax Christi e.V.; Peter-Hesse-Stiftung; Philippinenbüro e.V.; Pro Asyl e.V.; VSO – Verein für Sozialplanung e.V.; WOMNET – Frauennetzwerkstelle
<b>Ecuador:</b>	Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), cdes@cdes.org.ec
<b>El Salvador:</b>	CIDEP (Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social), cidep@cidep.org.sv; APSAL (Acción para la Salud en El Salvador); CODEFAM (Asociación Comité de Familiares de Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos de El Salvador); FUMA (Asociación Maquilishuatl); LAS DIGNAS (Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida)
<b>Europäische Union:</b>	EUROSTEP (European Solidarity Towards Equal Participation of People), sstooker@eurostep.org
<b>Ghana:</b>	Third World Network Africa, contact@twnafrica.org; Abantu for Development – Ghana; Centre for Democracy and Development; Christian Council; Civic Response; Consumers Association of Ghana; Friends of the Earth; Gender Studies and Human Rights Documentation Centre; General Agricultural Workers Union; Ghana Association of the Blind; Ghana National Association of Teachers; Ghana Registered Nurses Association; Integrated Social Development Centre; Islamic Council; National Union of Ghana Students; Network for Women's Rights; Save the Children Ghana; Trades Union Congress; University of Ghana Students Representative Council
<b>Guatemala:</b>	INIAP (Instituto de Investigación y Autoformación Política), iniap@intelnet.net.gt; Coordinadora Si Vamos Por la Paz; Comité Beijing
<b>Honduras:</b>	CEM-H (Centro de Estudios de la Mujer Honduras), cemhhonduras@yahoo.es; CEHRODEC (Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario); Iniciativa de la Marcha Mundial de la Mujeres-Capitulo Honduras
<b>Indien:</b>	Social Watch India info@socialwatchindia.com; CYSD (Centre for Youth and Social Development); Social Watch – Tamilnadu; Centre for World Solidarity; NCAS (National Centre for Advocacy Studies); SAMARTHAN; YUVA; CECEOEDCON; APWAD- BIHAR; APWAD- JHARKHAND; UPVAN; NCAS; IMSE – Forum of Voluntary Organizations; Kerala Social Watch; Rejuvenate India Movement (RIM); Social Watch CHHATTISGARH
<b>Indonesien:</b>	PPSW (Center for Women's Resources Development), ppsw@cbn.net.id; ASPPIUK (Association for Women in Small Business Assistance); PEKKA (Women Headed Household Empowerment Program)
<b>Irak:</b>	Iraqi Al-Amal Association, baghdad@iraqi-alamal.org
<b>Italien:</b>	Unimondo, jason.nardi@unimondo.org; ACLI (Associazione Cattolica Lavoratori Italiani); ARCI (Associazione Ricreativa e Culturale Italiana); Fondazione Culturale Responsabilità Etica; Mani Tese; Movimondo; Sbilanciamoci
<b>Japan:</b>	PARC (Pacific Asia Resource Center), office@parc-jp.org
<b>Jordanien:</b>	Jordanian Women Union, jwu@go.com.jo
<b>Jemen:</b>	ANND, kinda.mohamadieh@annd.org
<b>Kambodscha:</b>	SILAKA, silaka@silaka.org; ADD (Action on Disability and Development); ADHOC (Cambodian Human Rights and Development Association); CDPO (Cambodian Disabled People's Organization); CEPA (Cultural and Environment Preservation Association); CLO (Cambodian Labour Organization); CHHRA (Cambodian Health and Human Rights Alliance); CSD (Cambodian Women's Development Agency); GAD (Gender and Development Agency); KHRACO (Khmer Human Rights and Against Corruption Organization); KKKHRA (Khmer Kampuchea Krom Human Rights Association); KKKHRDA (Khmer Kampuchea Krom Human Rights and Development Association); KYA (Khmer Youth Association); LAC (Legal Aid Association); LICADHO; PADEK (Partnership for Development in Kampuchea); USG (Urban Right Group); URC (Urban Resource Centre); UPWD (Urban Poor Development Fund); UPDF (Urban Poor Development Fund); Vigilance
<b>Kanada:</b>	Social Watch Canada (Canadian Centre for Policy Alternatives/The North-South Institute), jfoster@nsi-ins.ca
<b>Kasachstan:</b>	Center for Gender Studies, gender@academset.kz
<b>Kenia:</b>	Social Development Network, sodnet@sodnet.or.ke; Action Aid Kenya; BEACON; CGD (Centre for Governance & Democracy); Coalition Forum on Justice; DARAJA – Civic Initiative Forum; Econews Africa; Education Rights Forum; FEMNET; KENDREN (Kenya Debt Relief Network); Kenya Human Rights Commission; Kenya Land Alliance; KEWWO (Kenya Women Workers Organisation); People Against Torture; Public Law Institute; Release Political Prisoners; SEATINI (Southern and Eastern African Trade Information and Negotiations Initiative); Ujamaa Centre; Undugu Society
<b>Kolumbien:</b>	Corporación Región, coregion@region.org.co; Plataforma Colombiana de DD.HH. Democracia y Desarrollo
<b>Korea, Rep.:</b>	CCEJ (Citizen's Coalition for Economic Justice), dohye@ccej.or.kr; Council of Religion & Citizen's Movement for the Homeless
<b>Kosovo:</b>	Riinvest, muhamet.mustafa@riinvestinstitute.org
<b>Lettland:</b>	Latvian NGO Platform, miti@telenet.lv
<b>Libanon:</b>	ANND (Arab NGO Network for Development), annd@annd.org; Coordination of the NGOs working in the Palestinian communities in Lebanon; Lebanese Development Forum; Movement Social; Ecole libanaise de formation sociale Faculté des lettres et des sciences humaines Université Saint-Joseph
<b>Litauen:</b>	Kaunas NGO Support Centre, podumas@knopc.lt

<b>Malaysia:</b>	<b>Consumers' Association of Penang</b> , meenaco@pd.jaring.my; Cini Smallholders' Network; Penang Inshore Fishermen Welfare Association; Sahabat Alam Malaysia (Friends of the Earth, Malaysia); Teras Penguipayaan Melayu; Third World Network
<b>Malta:</b>	<b>KOPIN (Koperazzjoni Internazzjonali)</b> , jmsammut@malta.net
<b>Mexico:</b>	<b>Equipo PUEBLO</b> , pueblo@equipopueblo.org.mx; Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre DESC: DECA Equipo Pueblo; Centro de Reflexión y Acción Laboral; Sección mexicana de FIAN; Casa y Ciudad miembro de Coalición Hábitat México; Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Coalición Internacional del Hábitat; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez; Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos; Defensoría del Derecho a la Salud; Cátedra UNESCO de Derechos Humanos (UNAM); Liga Mexicana por la Defensa de los derechos Humanos; Centro de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales; Centro de Análisis e Investigación FUNDARI; Red Nacional Milenio Feminista
<b>Marokko:</b>	<b>Espace Associatif</b> , espacio@iam.net.ma
<b>Mosambik:</b>	<b>Liga Moçambicana de Direitos Humanos</b> , custodiaduma@yahoo.com.br
<b>Nepal:</b>	<b>Rural Reconstruction Nepal-RRN</b> , rrn@rrn.org.np; All Nepal Peasant Association; Alliance for Human Rights and Social Justice; Child Worker Concern; Centre Nepal: General Federation of Nepalese Trade Union; Informal Sector Service Centre; NGO Federation of Nepal
<b>Nicaragua:</b>	<b>CCER (Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción)</b> , ccer@ccer.org.ni
<b>Niederlande:</b>	<b>NCDO (National Committee for International Cooperation and Sustainable Development)</b> , sita.dewkhalie@oxfamnovib.nl; OXFAM-NOVIB Netherlands; Dutch Platform Millennium Goals (NMP) -integrated by more than 20 organizations
<b>Nigeria:</b>	<b>SRI (Socio Economic Rights Initiative)</b> , socwatch_ng@yahoo.com; Centre for Development, Constitutionalism & Peace Advocacy; Constitutional Watch; Women & Youths in Africa; Legal Defence & Assistance Project; South East Farmers Association of Nigeria; Concerned Professionals of Nigeria; Social Alert-Nigeria; Peoples Rights Organization; Rights & Development Centre; Women Association for Microcredits & Co
<b>Norwegen:</b>	<b>The Norwegian Forum for Environment and Development</b> , oerstavik@forumfor.no
<b>Österreich:</b>	<b>VOLKSHILFE</b> , Bodnar@volkshilfe.at
<b>Pakistan:</b>	<b>Indus Development Foundation</b> , qureshiaijaz@hotmail.com
<b>Palästina:</b>	<b>Bisan Center for Research and Development</b> , bisanrd@palnet.com; Palestinian Non-Governmental Organisations' Network (PNGO) -integrated by more than 95 NGOs
<b>Panama:</b>	<b>Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo panameño de Transparencia Internacional</b> , tipanama@cablonda.net; CEASPA (Centro de Estudios y Acción Social Panameño)
<b>Paraguay:</b>	<b>Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana</b> , direccion@decidamos.org.py; BASE – ECTA (Educación Comunicación y Tecnología Alternativa); CDE (Centro de Documentación y Estudios); CEPAG (Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch); Equipo de Educación en DD.HH.; FE Y ALEGRIA Movimiento de Educación Popular Integral; NEMONGUETARA Programa de Educación y Comunicación Popular; PRESENCIA Proyecto de Formación y Capacitación de la Mujer para la vida cívica; SEAS – AR (Servicio de Educación y Apoyo Social); SEDUPO (Servicio de Educación Popular); SERPAJ – PY (Servicio Paz y Justicia Paraguay); TARE
<b>Peru:</b>	<b>CONADES (Comité de Iniciativa – Grupo de Acción Internacional)</b> , hecbejar@yahoo.com; Comisión Episcopal de Acción Social; CEDEP; Red Jubileo 2000; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Comité Perú; Grupo Género y Economía; Grupo de Economía Solidaria y la Asociación Nacional de Centros
<b>Philippinen:</b>	<b>Social Watch Philippines</b> , sowat@info.com.ph; ACCORD (Alternative Community-Centered Organization for Rural Development); ACT (Alliance of Concerned Teachers); AER (Action for Economic Reforms); AFRIM (Alternate Forum for Research in Mindanao); ALAGAD-Mindanao; Alay Kapwa-Social Action Center; Albay NGO-PO Network; Alliance of Community Development Advocates Provincial NGO Federation of Nueva Vizcaya; ANGO (Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development); ATD Fourth World Philippines; BAGASSE (Bisaya Alliance Growth and Sustainable Sugar Estate); BANGON (Bohol Alliance of Non-Governmental Organizations); Bantay Katilingban; Banwang Tuburan; BAPAKA; Bataan NGO-PO Network; Beijing Score Board; BIND (Broad Initiative for Negros Development); CARET Inc.; Caucus on Poverty Reduction; CCAGG; CCF Reconciliation Center; CMA – Phils. (Center for Migrant Advocacy Philippines); CMLC; CODE-NGO (Caucus of Development NGO Networks); COMPAJ – Cotabato; Co-Multiversity; Convergence; CPED (Center for Policy and Executive Development); Daluyong Ugnayan ng mga Kababaihan (National Federation of Women's Group); DAWNSoutheast Asia / Women & Gender Institute; ECPAT Philippines; ELAC – Cebu; Emancipatory Movement for People's Empowerment; E-Net (Civil Society Network for Education Reforms); FDC (Freedom from Debt Coalition); Federation of Senior Citizens Association of the Philippines; Feed the Children Philippines; Focus on the Global South – Philippine Program; Free the Children Foundation; Government Watch – Ateneo School of Government; IBASSMADC; IDS-Phils (Integral Development Services, Phils.); IID (Initiatives for International Dialogue); Iloilo Code of NGOs; INAM (Indicative Medicine for Alternative Health Care System Phils., Inc.); IPD (Institute for Popular Democracy); ISSA (Institute for Social Studies and Action); Jaro Archdiocesan Social Action Center; Jihad Al Akbar; JPIC-IDC (Justice for Peace and Integrity of Creation-Integrated Development Center); KAMAM; Kapatiran-Kaunlaran Foundation, Inc.; KASAMAKAPA (multi-sectoral organization of CSOs for environmental and development in Marinduque); KATINIG (Kaipunan ng Maraming Tinig ng Manggagawang Inormal); KFI (Kasanyagan Foundation Inc.); KIN (Kitinglang Integrated NGOs); Kinayahan Foundation; Konfederasyon ng mga Nobo Esihano para sa Kalikasan at Kaayusang Panlipunan; La Liga Policy Institute; Labing Kubos Foundation, Inc.; LRC (Legal Rights and Natural Resources Center, Inc.); Lubong Salakniban Movement; MAG (Medical Action Group); Midsayap Consortium of NGOs and POS; Mindanawon Initiative for Cultural Dialogue; MLF (Mindanao Land Foundation); MODE (Management & Organizational Development for Empowerment); National Anti Poverty Commission Basic Sectors; NATRIPAL; NCCP (National Council of Churches in the Philippines); NCSO (National Council of Social Development); NEGRONET; NGO-LGU Forum of Camarines Sur; NGO-PO Network of Quezon; NGO-PO of Tobacco City; NIUGAN (Nagkakaisang Ugnayan ng mga Manggagawa at Magsasaka sa Niyugan); NOCFED (Negros Oriental Center for People's Empowerment); Outreach Philippines, Inc.; Oxfam Great Britain; PAFPI (Positive Action Foundation Philippines, Inc.); PAGBAG-O (Panaguhugpong sa Gagmayng Bayanihang Grupo sa Oriental Negros); Paghilusa sa Paghidaet-Negros; PAHRA (Philippine Alliance of Human Rights Advocates); PCPD (Philippine Center for Population & Development, Inc.); PCPS (Philippine Center for Policy Studies); PeaceAdvocates Network; PEPE (Popular Education for People's Empowerment); Philippine Human Rights Info Center; Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas – Davao; Phil-Net Visayas; PhilNet-RDI (Philippine Network of Rural Development Institutes); Pinoy Plus Association; PIPULI Foundation, Inc.; PLCPD (Philippine Legislators Committee on Population and Development Foundation); PPI (Philippine Peasant Institute); PROCESS-Bohol (Participatory Research Organization of Communities and Education towards Struggle for Self Reliance); PRRM Alliance of Community Development Advocate; PRRM (Philippine Rural Reconstruction Movement); RDISK (Rural Development Institute of Sultan Kudarat); Remedios Aids Foundation; Research and Communication for Justice and Peace; Rural Enlightenment & Accretion in Philippine Society (REAPS); SAMAPA (Samahang Manggagawa sa Pangkalusugan); SAMAPACO; SARILAYA; Save the Children Fund U.K.; Silliman University; SITMO (Save the Ifugao Terraces Movement); Social Action Center of Malaybalay Bukidnon; TACDRUP (Technical Assistance Center for the Development of Rural and Urban Poor); Tambuyog Development Center; Tanggol Kalikasan; Tarbilang Foundation; Tebtebba Foundation, Inc.; TFD (Task Force Detainees of the Philippines); The Asia Foundation; The Community Advocates of Cotabato; TWSC (Third World Studies Center); U.S. (Save the Children); UKP (Ugnayan ng mga Kababaihan sa Pulitika); ULAP (Union of Local Authorities of the Philippines); U-Lead! (Union for Fresh Leadership); UP-CIDS (UP Center for Integrative and Development Studies); Urban Missionaries; WHCF (Women's Health Care Foundation); Womanhealth Philippines; Women Alliance Movement for Peace and Progress; Young Moro Professionals
<b>Polen:</b>	<b>KARAT Coalition</b> , secretariat@karat.org.pl
<b>Portugal:</b>	<b>OIKOS – Cooperaçao e Desenvolvimento</b> , luis.mah@oikos.pt
<b>Rumänien:</b>	<b>Civil Society Development Foundation</b> , valentin@fdsc.ro
<b>Sambia:</b>	<b>WFC (Women for Change)</b> , wfc@zamnet.zm
<b>Senegal:</b>	<b>ADESEN (Association pour le Développement Économique Social Environnemental du Nord)</b> , adesen@yahoo.com; ENDA Tiers-Monde
<b>Serbien:</b>	<b>Civil Society Resource Centre Network</b> , eperbia@eunet.yu
<b>Slovenien:</b>	<b>SEECRAN</b> , Gorana.flaker@guest.arnes.si
<b>Spanien:</b>	<b>Intermon Oxfam</b> , marias@intermonoxfam.org; Cáritas Española; Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE) – more than 100 organizations
<b>Sri Lanka:</b>	<b>MONLAR (Movement for National Land and Agricultural Reform)</b> , monlar@sltnet.lk
<b>Sudan:</b>	<b>National Civic Forum</b> , h_abdelati@hotmail.com
<b>Suriname:</b>	<b>Stichting Ultimate Purpose</b> , maggiesc@yahoo.com; CAFRA Suriname (National Department of Caribbean Association for Feminist Research and Action)
<b>Schweiz:</b>	<b>Alliance Sud (Swiss Alliance of Development Organisations, Swissaid, Catholic Lenten Fund, Bread for All, Helvetas, Caritas, Interchurch Aid)</b> , pepo.hofstetter@alliancesud.ch
<b>Tansania:</b>	<b>SAHRINGON (Southern Africa Human Rights NGO-Network – Tanzania Chapter)</b> , sahringon@humanrightstz.org; AFREDA (Action for Relief Development Assistance); African Youth Development Alliance, Tanzania Chapter; Amnesty International Tanzania; APT (Association for the Prevention of Torture Tanzania); Centre for Social Ethics; CHAWATA (Chama cha Walemavu Tanzania); CHR (Centre for Human Rights Promotion); DOLASED; ENVIROCARE (Environment, Human Rights Care and Gender Organization); ENVIROHURO (Environment and Human Rights Organization); Federation of Women Economists in Tanzania; JET (The Journalists Environmental Association of Tanzania); KAGDE (Kagera Group for Development); KIWAHATO (Kikundi cha Haki za wanawake na Watoto); KIWASHE (Kituo cha Wasaidizi wa Sheria); KOSHIKA Women Group; Kuleana (Centre for Children's Rights); KWIECO (Kilimanjaro Women Information Exchange and Consultancy Organization); The Leadership Forum; LHRC (Legal and Human Rights Centre); Mbezi Biogas and Environment Conservation; Mwanza Women Development Association; NYF (National Youth Forum); TWG (Taaluma Women Group); TAHEA (Tanzania Home Economic Association); TAHURET (Tanzania Human Rights Education Trust); TAMWA (Tanzania Media Women Association); Tanga Paralegal Aid Scheme; TANGO: Tanzania Centre for Women and Children Welfare; Tanzania Human Rights Association; TAWLA (Tanzania Women Lawyers Association); TAWOVA (Tanzania Women Volunteers Association); TAYOA (Tanzania Youth Association); TCRC (Tanzania Conflict Resolution Centre); TGNP; UNA (United Nations Association); WAMATA (Walio katika Mapambano na Ukimwi Tanzania); WAT (Women Advancement Trust); WILD (Women in Law and Development in Africa); WLAC (Women's Legal Aid Centre); Women's Research and Documentation Project; ZAHURA (Zanzibar Human Rights Association)
<b>Thailand:</b>	<b>Focus on the Global South, Thailand</b> , suiranee@yahoo.com; Arom Pongpangan Foundation; Centre for Social Development Studies; Chulalongkorn University Social Research Institute; Foundation for Children's Development; Foundation for Women; Frontiers for the Advancement of Women; Political Economy Centre; Thai Development Support Committee
<b>Tschechien:</b>	<b>Ecumenical Academy Prague</b> , tozicka@mybox.cz
<b>Tunesien:</b>	<b>LTDH (Tunisian League for Human Rights)</b> , sjourshi@voila.fr
<b>Uganda:</b>	<b>DENIVA (Development Network of Indigenous Voluntary Associations)</b> , info@deniva.or.ug; Action Aid Uganda; Africa 2000 Network; Centre for Basic Research; Fort Portal; International Council on Social Welfare; Kabarole Research Centre; MS Uganda; NURRU; Rural Initiatives Development Foundation; SODANN (Soroti District Association of NGOs Network); Tororo Civil Society Network; Uganda Debt Network; Uganda Rural Development and Training Programme
<b>USA:</b>	<b>IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy)</b> , iatp@iatp.org; Center of Concern/US Gender and Trade Network; Inter-American Forum & Global-Local Links Project; American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations; WEDO (Women's Environment and Development Organization)
<b>Uruguay:</b>	<b>CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía</b> , cnsmujeres@adinet.com.uy
<b>Venezuela:</b>	<b>Frente Continental de Mujeres</b> ; Comité de Base „Juana Ramírez, la Avanzadora“; Red Popular de Usuarías de Banmujer
<b>Vietnam:</b>	<b>GENDCEN (Centre for Gender, Environment and Sustainable Development Studies)</b> , que@hn.vnn.vn; Vietnam Women's Union

Asienhaus  
Bullmannau 11  
45327 Essen  
www.asienhaus.de



ASIENHAUS

Brot für die Welt  
Staffenbergstr. 76  
70184 Stuttgart  
www.brot-fuer-die-welt.de



Deutscher Caritasverband  
Karlstraße 40  
79104 Freiburg  
www.caritas.de



DGB Bildungswerk e.V.  
Postfach 10 30 55  
40021 Düsseldorf  
www.dgb-bildungswerk.de



DGB BILDUNGSWERK

Diakonisches Werk der EKD  
Reichensteiner Weg 24  
14195 Berlin  
www.diakonie.de



Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.  
(EED)  
Ulrich-von-Hassell-Str. 76  
53123 Bonn  
www.eed.de



Friedrich-Ebert-Stiftung  
Codesberger Allee 149  
53170 Bonn  
www.fes.de



Global Policy Forum Europe  
Bertha-von-Suttner-Platz 13  
53111 Bonn  
www.globalpolicy.org



IG-Metall  
Wilhelm Leuschner Straße 79  
60329 Frankfurt am Main  
www.igmetall.de



pax christi  
Dorotheenstraße 9  
61348 Bad Homburg  
www.pax-christi.de



terre des hommes Deutschland  
Postfach 4126  
49031 Osnabrück  
www.tdh.de



W E E D  
Weltwirtschaft, Ökologie  
und Entwicklung e.V.  
Torstraße 154  
10115 Berlin  
www.weed-online.org



Werkstatt Ökonomie e.V.  
Obere Seegasse 18  
69124 Heidelberg  
www.woek.de



WOMNET – Frauennetzwerkstelle  
Projektbüro des NRO-Frauenforum e.V.  
Bertha-von-Suttner-Platz 13  
53111 Bonn  
www.womnet.de

