

WAS IST AUS ARMUTSBEKÄMPFUNG UND PARTIZIPATION IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMEN- ARBEIT GEWORDEN?

Klemens van de Sand

DAS KONZEPT DER PARTIZIPATIVEN ARMUTS- BEKÄMPFUNG

Armutsbekämpfung und Partizipation wurden konzeptionell erstmals in den achtziger Jahren zusammengebracht. Ausgangspunkt war die zunehmende Kritik an der zu geringen Wirkung staatlicher Entwicklungszusammenarbeit auf die Reduzierung weltweiter Armut. Die Kritik beruhte vor allem auf der mangelhaften Zielgruppenerreichung. Als Konsequenz richtete das BMZ im Jahr 1983 eine eigene Arbeitseinheit ein. Es sollte geprüft werden, wie durch Förderung der Selbsthilfe die produktiven Fähigkeiten und das Einkommen ärmerer Bevölkerungsgruppen gesteigert werden könnten. Auf dieses Ziel sollten die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit neu ausgerichtet werden.

In dieser Arbeitseinheit waren unter Leitung von Karl Osner fünf staatliche EZ-Organisationen, die Konrad-Adenauer-Stiftung und Friedrich-Ebert-Stiftung sowie die beiden großen Kirchen vertreten. Wichtige Akteure in den Entwicklungsländern wurden durch eine Reihe von Anhörungen im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Bundestages einbe-



Klemens van de Sand, Dr. iur. utr. (Rechtswissenschaft und Internationale Politik, Würzburg, Berlin, Genf, Bologna), Ministerialdirigent a. D., Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 1974–1977 Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Indonesien, 1997–2003 Ass. Präsident des International Fund for Agricultural Development, Rom. Seit 1998 ehrenamtliche Tätigkeit für Germanwatch und Society for International Development. Mitglied im Planungsausschuss der KAS.

zogen. Die Prinzipien der partizipativen Armutsbekämpfung, die damals erarbeitet wurden, spielen in der Entwicklungspolitischen Diskussion auch heute noch eine große Rolle; wie z. B. die ersten Erklärungen des neuen Entwicklungsministers oder Aussagen des Bonner Aufrufs zeigen. Selbsthilfe muss der Hilfe von außen vorangehen, nicht umgekehrt. Entscheidend sind Eigenverantwortung und eigene Beiträge der Armen und ihrer Organisationen. Anders als bei der Grundbedürfnisbefriedigung der 70er Jahre fokussiert die partizipative Armutsbekämpfung auf die produktiven Kräfte der Armen.

Teilnahme und Teilhabe der Armen sind nicht nur Mittel zum Projekterfolg, sondern Ziel der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Für die Bestimmung von Armutsbekämpfung als „partizipativ“ wurden in der Arbeitseinheit folgende Faktoren hervorgehoben:

1. Eigeninitiative
2. Zielgruppenerreichung vor allem durch direkte Förderung von Selbsthilfeorganisationen auch in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit
3. Breitenwirkung durch strukturell wirkende Fördermaßnahmen
4. Finanzielle und institutionelle Nachhaltigkeit
5. Beteiligung im Sinne von verantwortlicher Trägerschaft
6. Verbesserte Rahmenbedingungen

Damit war der Weg für eine neue Politisierung der Entwicklungszusammenarbeit vorgezeichnet, die durch die weltpolitische Wende des Jahres 1989 neue Dynamik erhielt. Bis zu diesem Zeitpunkt stand das Ziel der Armutsbekämpfung unter dem Außenpolitischen Vorbehalt der Hallstein-Doktrin. Eine Entwicklungspolitische Zusammenarbeit war selbst mit höchst korrupten Regimen möglich, solang diese nur auf der richtigen Seite im Ost-West-Konflikt standen. Die eigentliche Bekämpfung der Armut durch die jeweiligen Partnerregierungen kam daher bisweilen zu kurz, wodurch sich die Zusammenarbeit in vielen Projekten auf eine „technische“ Komponente reduzierte.

Für die konzeptionelle Wende in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit steht die 1991 verkündete Konzentration auf die drei Schwerpunkte Armutsbekämpfung, Umwelt und Bildung. Hinzu kommt die Einführung neuer Instrumente wie der Ländergespräche zwischen staatlichen und nicht staatli-

chen Akteuren und soziokulturellen sowie sozioökonomischen Analysen der Bedingungen für Entwicklung und Armutsbekämpfung in den einzelnen Partnerländern. Die Einführung und ständige Aktualisierung der fünf Kriterien für Entwicklungszusammenarbeit verliehen dem politischen Ansatz partizipativer Armutsbekämpfung weiter Auftrieb. Zum einen unterstreichen sie die Notwendigkeit des Wirtschaftswachstums und sprechen explizit von einer wettbewerbs- und sozialorientierten Wirtschaftsordnung als Rahmenbedingung für Entwicklung. Zum anderen wurde der inhärente menschenrechtliche Ansatz (international später als „human rights based approach“ bezeichnet) der partizipativen Armutsbekämpfung explizit geäußert. Den ersten drei Kriterien (Beachtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess, Gewährleistung von Rechtssicherheit) wurden Indikatoren zugeordnet, die man den UN-Menschenrechtskonventionen entnahm. Zudem sollte mit dem 5. Kriterium „Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns“ (heute als Governance bezeichnet) der Reformwille und die Eigenanstrengung der Partnerländer zur Verbesserung der Lage der ärmeren Bevölkerungsteile bewertet werden.

Die Kriterien dienen als Instrument für die Analyse der Rahmenbedingungen und als Grundlage für den Dialog mit den Partnerregierungen. Sie sind als Hilfsmittel im Entscheidungsprozess des BMZ nicht so sehr zur Bestimmung des finanziellen Umfangs der Entwicklungshilfe als vielmehr zur Festlegung der Art der spezifischen Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen notwendig. Eine Zusammenarbeit mit „schwach“ regierten Ländern soll jedoch nicht kategorisch ausgeschlossen werden.

Mit diesen neuen Konzepten und Instrumenten übernahm das BMZ in den 90er Jahren eine Führungsrolle in der internationalen Entwicklungsdiskussion, die durch den Vorsitz der 1993 eingerichteten OECD/DAC-Arbeitsgruppe Participatory Development and Good Governance bestätigt wurde. Bereits im Jahr 1990 hatte die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht das Verständnis von Armutsbekämpfung als politischen Prozess in den internationalen Diskurs eingeführt. Im Zentrum steht hierbei die Gewinnung von ökonomischer und politischer Macht durch die Armen. Die Weltbank tat sich aber wegen ihres ökonomischen Mandats lange schwer, dieses Verständ-

Bereits im Jahr 1990 hatte die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht das Verständnis von Armutsbekämpfung als politischen Prozess in den internationalen Diskurs eingeführt. Im Zentrum steht hierbei die Gewinnung von ökonomischer und politischer Macht durch die Armen.

nis in die Praxis umzusetzen. Erst später gelang es ihr, das politische Element der Armutsbekämpfung in das Konzept von „Good Governance“ einzubauen. Für die deutsche Entwicklungspolitik, die der Weltbank hierbei einen Schritt voraus war, äußerte sich Karl Osner im Jahr 1996: „Partizipative Armutsbekämpfung ist ein gesellschaftspolitisches Projekt: Demokratiepolitik zugunsten der ärmeren Bevölkerungsgruppen!“¹

Die Rolle der Institutionen erhielt in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion erst gegen Ende der neunziger Jahre die gebührende Beachtung. In einem Artikel in der Zeitschrift *E + Z* im April 2000 forderte man: „Entwicklungshilfe vom Kopf auf die Füße stellen! Institutionen- statt Projektförderung“². Diese These entsprang der Erkenntnis, dass nicht der Mangel an Ressourcen die Armut in vielen Ländern der Welt fördert, sondern der fehlende Zugang der Armen zu Ressourcen. Dieser Zugang wird bestimmt durch Institutionen, die die geltenden Entscheidungsmechanismen festlegen, und durch Organisationen, in denen diese Regeln verkörpert werden. Die Entwicklungszusammenarbeit muss mithelfen, die Institutionen so zu gestalten, dass sie den ärmsten Bevölkerungsgliedern eine gerechte Teilhabe ermöglichen.

DIE ROLLE DER ARMUTSBEKÄMPFUNG IM LETZTEN JAHRZEHNT

Das konzeptionelle Gebäude der partizipativen Armutsbekämpfung wurde im Laufe der neunziger Jahre durch Umsetzungskonzepte ergänzt. Zu erwähnen sind hierbei das Zielgruppenkonzept von 1995 und das Partizipationskonzept aus dem Jahr 1999. Ihre Abstimmung mit den deutschen Nichtregierungsorganisationen in der als Nachfolgerin der festen Arbeitseinheit eingerichteten ständigen Arbeitsgruppe Armutsbekämpfung belegt die neue Qualität des Dialogs mit dem BMZ.

1 | Karl Osner, „Strukturelle Armutsbekämpfung. Durch selbstverwaltete Institutionen die Politik der Regierungen beeinflussen“, in: Reinold E. Thiel (Hrsg.), *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, 2. Auflage (Bonn: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung. Informationszentrum Entwicklungspolitik, 2001), S. 321–330.

2 | Gudrun Kochendörfer-Lucius, Klemens van de Sand, „Entwicklungshilfe vom Kopf auf die Füße stellen. Institutionenförderung statt Projektförderung“, in: *E+Z, Entwicklung und Zusammenarbeit*, 4 (2000), S. 96–99.

In der Folge gab es wichtige Anstöße, allesamt aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, die auch in Deutschland die Armutsbekämpfung auf der politischen Agenda weiter nach oben brachten: Zu nennen sind hierbei die Armutsminderungsstrategien (PRS), die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen im Jahre 2000 und die im Jahr darauf verabschiedeten Millenniumsentwicklungsziele (MDGs).

Die PRS, die als Bedingung für die im Jahr 1999 auf dem G8-Gipfel in Köln beschlossene Entschuldung der Entwicklungsländer eingeführt wurden, galten als Antwort von IWF und Weltbank auf das weitgehende Scheitern ihrer Strukturanpassungsprogramme. Die „one-size-fits-all-Lösungen“ des Washington Consensus hatten nur kurzfristig zu mehr Währungsstabilität und einer Verringerung der Haushaltsdefizite geführt. Die Lage der Armen aber hatte sich in vielen Ländern eher verschlechtert, unter anderem weil haushaltfinanzierte Investitionen in Bildung und Gesundheit zurückgefahren wurden. Ziel der PRS war es, jedem Land seinen eigenen Weg zur Verringerung der Armut zu ermöglichen. An diesem Punkt setzt eine Reihe von Projekten der deutschen technischen Zusammenarbeit an, welche die substanzielle Beteiligung der Zivilgesellschaft und des Parlaments sowohl an der Planung der Strategien als auch der Rechenschaftslegung fördern sollte.

Die „one-size-fits-all-Lösungen“ des Washington Consensus hatten nur kurzfristig zu mehr Währungsstabilität und einer Verringerung der Haushaltsdefizite geführt. Die Lage der Armen aber hatte sich in vielen Ländern eher verschlechtert, unter anderem weil haushaltfinanzierte Investitionen in Bildung und Gesundheit zurückgefahren wurden.

In der Millenniumserklärung wird der Stellenwert der Armutsbekämpfung als eines von vier Handlungsfeldern herausgestellt. Das BMZ unterstützt die Millenniumserklärung durch das „Aktionsprogramm 2015 – Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung der Armut“. Das Aktionsprogramm führt – ohne Prioritäten zu setzen – zehn thematische Ansatzpunkte auf, die als „globale Strukturpolitik“ unter das „überwölbende Ziel der Armutsbekämpfung“ gestellt werden. Viele dieser Punkte sind in ähnlicher Formulierung im Koalitionsvertrag des Jahres 2009 enthalten. Dort wird allerdings weniger Wert auf den Bereich der Konfliktvermeidung gelegt, ein Feld, das an sich eine hohe Relevanz zur Armutsbekämpfung besitzt.

Hintergrund der Millenniumsentwicklungsziele war die wachsende öffentliche Kritik an den mangelnden Erfolgen der Ent-

wicklungszusammenarbeit. Um Glaubwürdigkeit zurückzuge-
winnen, sollten klare Ziele mit messbaren Erfolgskriterien in
den Vordergrund gestellt werden. Die politischen Dimensio-
nen von Entwicklung – Menschenrechten, Demokratisierung,
Good Governance und Frieden – fehlen allerdings in den
MDGs. Die MDGs sind jedoch im Zusammenhang mit der po-
litischen Millenniumserklärung zu lesen und daher keine aus-
schließlichen Handlungsfelder für die Armutsbekämpfung,
sondern Vorlage für messbare Ergebnisse von Entwicklungs-
prozessen und Aufbau von Institutionen zur Verbesserung
der Rahmenbedingungen.

**ZUR UMSETZUNG DER KONZEPTION DER
PARTIZIPATIVEN ARMUTSBEKÄMPFUNG IN DIE
PRAXIS DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT³**

Positiv festzuhalten ist:

1. Soziale Infrastruktur und Institutionen können nur durch langfristige Prozesse aufgebaut werden. Die bei anderen Investitionen üblichen Kosten-Nutzen-Rechnungen sind daher nicht möglich. Die Förderung durch Kredite der finanziellen Zusammenarbeit macht hier wenig Sinn. Es war ein großer Fortschritt unter Minister Klein in den Haushaltsberatungen des Jahres 1989, die generelle Finanzie-
rung dieser Prozesse durch Zuschüsse durchzusetzen. Die kürzlich erhobene Forderung, auch für ärmste Entwick-
lungsländer nur noch Kredite zu vergeben, ist daher kon-
traproduktiv.
2. Die Projektdokumente der Durchführungsorganisationen haben sich im Laufe der letzten Jahre zunehmend mit der Definition und der Frage nach der Herkunft von Armut auseinandergesetzt. Damit konnten konkrete Indikatoren für die Zielerreichung geschaffen werden. Auch die The-
men Menschenrechte, Demokratisierung und Governance sind im BMZ seit einigen Jahren organisatorisch stärker verankert.

3 | Meine Anmerkungen hierzu stützen sich auf eigene Beobachtun-
gen, die Befragung von „Zeitzeugen“, die Querschnittsauswertung
der Studie „Armutsoorientierung der deutschen Entwicklungs-
zusammenarbeit“ und auf wissenschaftliche Studien von Prof.
Bliss.

3. Die Entwicklungszusammenarbeit zu Gunsten der größten Gruppe von Armen, der Frauen, wurde in den letzten elf Jahren deutlich verbessert.
4. Die wichtigsten internationalen Erfolge des Konzepts „Partizipative Armutsbekämpfung“ liegen im Bereich der Finanzsystementwicklung. Hier ist Deutschland noch vor der Weltbank zum weltweit größten Förderer von Mikrofinanzinstitutionen aufgestiegen, mit Bestnoten in internationalen Peer-Reviews. Allein das von der KfW ko-finanzierte und von der GTZ mit der indischen Landwirtschaftsbank entwickelte Programm „Linking Banks with Self-Help-Groups“ hat weit über 200 Millionen Menschen erreicht.
5. Die Armutsbekämpfungsstrategien (PRS) haben die politische Diskussion nicht nur bei den Gebern, sondern auch in einer Reihe von Partnerländern wesentlich erweitert. Partizipation wird jetzt nicht mehr nur projektbezogen, sondern als Problem von Legitimation und Repräsentativität bei der Vertretung relevanter Subgruppen ganzer Staatsvölker diskutiert. Das ist ein erheblicher Fortschritt, weil damit letztlich die Frage nach der Demokratisierung von politischen Entscheidungsprozessen gestellt wird.

Die wichtigsten internationalen Erfolge des Konzepts „Partizipative Armutsbekämpfung“ liegen im Bereich der Finanzsystementwicklung. Hier ist Deutschland noch vor der Weltbank zum weltweit größten Förderer von Mikrofinanzinstitutionen aufgestiegen, mit Bestnoten in internationalen Peer-Reviews.

Als Defizite müssen festgehalten werden:

1. Die Partizipation der Armen „als Gestaltungsprinzip“ in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu verstehen, ist auf Widerstände im BMZ gestoßen. Die Promotoren der partizipativen Armutsbekämpfung und der soziokulturellen Analysen wurden bisweilen als lästige Außenseiter empfunden.
2. Ein großes Hindernis liegt nach wie vor in der unzureichenden bzw. mangelhaft angewandten Methodik. Das bezieht sich auf die Analyse der Multidimensionalität von Armut, auf die Bewertung des sozialen, politischen und ökonomischen Machtgefüges und auf die Erfassung der Wirkung armutsmindernder Maßnahmen. Gleichwohl ist anzuerkennen, dass mit starker deutscher Beteiligung u. a. in der OECD sowie von Seiten der deutschen Durchführungsorganisationen weiterführende Ansätze entwickelt wurden,

wie z. B. das Poverty Impact Assessment (PIA), die Zielgruppenanalyse der KfW und das armutsbezogene Bewertungs raster der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft.

3. Ein Manko ist das unzureichende Interesse der politischen Führungsebene des BMZ an der Umsetzung der proklamierten Ziele. Vom mit großem Aufwand unter Beteiligung anderer Ressorts erarbeiteten Aktionsprogramm (AP) 2015 ist kaum etwas zu spüren. Der angekündigte Umsetzungsplan wurde nie vorgelegt. Dies führte zur massiven Kritik durch die Zivilgesellschaft, vor allem am zweiten und letzten Umsetzungsbericht im Jahr 2004. Danach verschwand das AP 2015 allmählich in der Versenkung. Exemplarisch ist der Umgang mit dem im Aktionsprogramm als vorrangig bezeichneten Aufgabenfeld Ernährungssicherung/Agrarreformen. Die Förderung der Landwirtschaft wurde lange Zeit völlig vernachlässigt. Erst als die Nahrungsnot Anfang 2008 in die Schlagzeilen geriet, versuchte die BMZ-Leitung geradezu hektisch – und ungeachtet der mit den Partnerländern vereinbarten Schwerpunkte – Haushaltsmittel für die Landwirtschaft umzuwidmen. Im *Weißbuch zur Entwicklungspolitik 2008* wird das AP 2015 nur in einem einzigen Satz erwähnt. Dort wird auch nicht mehr vom „überwölbenden Ziel“ der Armutsbekämpfung gesprochen. Das im Jahr 1991 eingerichtete Referat Armutsbekämpfung befasste sich in den letzten Jahren fast nur noch mit dem Thema sozialer Sicherung der ärmsten Bevölkerungsgruppen.
4. Die Rolle der Institutionen ist im BMZ und im Vorfeld zwar weitgehend akzeptiert. In der praktischen EZ wird dem aber immer noch nicht genügend Rechnung getragen. Wie sonst lässt sich die Leichtigkeit erklären, mit der das BMZ die Budgethilfe der EU an über 40 Länder toleriert, obwohl es in vielen von ihnen ganz offensichtlich an den institutionellen Mindestbedingungen fehlt. Auch in der traditionellen deutschen Projektförderung wird „die Einbindung armer Zielgruppen bereits im Planungsprozess allgemein noch wenig praktiziert“, wie die Querschnittsauswertung von 2004 feststellt. Auf die Beteiligung an der Steuerung und der Bewertung von Wirkungen trifft das noch in weit stärkerem Maße zu. Vor allem bei Investitionen in die Infrastruktur werden die bestehenden Chancen in nicht demokratischen Ländern, die Beteiligung von Nutzerorga-

nisationen zu institutionalisieren, oftmals nicht erkannt. Eine Studie zur Förderung der Siedlungswasserwirtschaft kritisiert die „Dominanz der technischen Vorgaben“ und kommt zu dem Ergebnis, dass „die laufenden Programme weit davon entfernt sind, die vorgegebenen konzeptionellen Standards des BMZ zur Armutsbekämpfung und Partizipation der Bevölkerung an Entwicklungsvorhaben zu erfüllen“⁴. Partizipative Armutsbekämpfung wird von manchen offenbar immer noch als Aufgabe von Klein-Klein-Projekten in engen lokalen Grenzen gesehen. Der Anspruch eines Gestaltungsprinzip zum Aufbau entwicklungsfördernder Strukturen wird nicht durchgängig umgesetzt. Das gilt übrigens nicht nur für die staatliche deutsche Entwicklungszusammenarbeit!

5. Die Partizipation von Zivilgesellschaft und Parlamenten an der Erarbeitung nationaler Armutsstrategien beschränkt sich in den meisten Ländern bestenfalls auf Information und Konsultation. Von wirklicher Mitwirkung kann nur in ganz wenigen Ländern die Rede sein – nicht zuletzt auch dank des Capacity-Buildings durch die GTZ.

ZUR GEGENWÄRTIGEN DISKUSSION IM BEREICH DER ARMUTSBEKÄMPFUNG

Die Globalisierung stellt die Entwicklungspolitik vor immense Herausforderungen. Armut nachhaltig zu bekämpfen wird noch schwieriger werden. Da ist es ausgesprochen kontraproduktiv, dass angeblich altruistische Ziel der Armutsbekämpfung gegen deutsche Eigeninteressen auszuspielen. Wie die Bundeskanzlerin vor einigen Monaten eindrucksvoll dargelegt hat, ist es ein Alleinstellungsmerkmal der Entwicklungspolitik, die Interessen der Entwicklungsländer (und zwar der gesamten Nation, nicht nur der wie auch immer legitinierten Regierungen) in unsere politischen Entscheidungsprozesse einzubringen. Das bedeutet keineswegs, dass die Entwicklungspolitik keine individuellen deutschen Interessen z. B. im Bereich der Sicherheit oder der Außenwirtschaft be-

Eine Studie zur Förderung der Siedlungswasserwirtschaft kritisiert die „Dominanz der technischen Vorgaben“ und kommt zu dem Ergebnis, dass „die laufenden Programme weit davon entfernt sind, die vorgegebenen konzeptionellen Standards des BMZ zur Armutsbekämpfung und Partizipation der Bevölkerung an Entwicklungsvorhaben zu erfüllen“

4 | Frank Bliss, „Die Armutsorientierung bestehender entwicklungs-politischer Programme und Projekte im Wassersektor“, in Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg), *Teilgutachten 2* (Bonn: DIE, 2004), S. I.

Armutsbekämpfung ist und bleibt eine Kernaufgabe und die Kernlegitimation der Entwicklungspolitik! Das gilt, auch wenn vor allem im Zuge der Globalisierung weitere Aufgabenfelder hinzukommen.

rücksichtigen darf, etwa bei der Auswahl der Partnerländer. Natürlich kann es zu Zielkonflikten kommen. Diese müssen im konkreten Fall abgewogen werden. Dabei hat das BMZ ein Ziel zu vertreten, das es von allen anderen Ressorts unterscheidet:

die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern. Armutsbekämpfung ist und bleibt eine Kernaufgabe und die Kernlegitimation der Entwicklungspolitik! Das gilt, auch wenn vor allem im Zuge der Globalisierung weitere Aufgabenfelder hinzukommen. Beispiele sind der Umwelt- und Klimaschutz, die Energie sicherung oder die Förderung von Frieden und Menschenrechten. Sie haben alle einen engen Bezug zur Armutsbekämpfung, legitimieren sich aber auch ohne diesen Bezug als Aufgaben der Entwicklungspolitik.

Es führt aber nicht weiter, vor der komplexen Problematik davonzulaufen und Zuflucht in reduktionistischen Simplifizierungen zu suchen. Drei solche „Fluchtversuche“ lassen sich in den gegenwärtigen Diskussionen zur Zukunft der Entwicklungspolitik ausmachen.

Erstens, eine unter anderem vom Bonner Aufruf propagierte Bewegung weg von pauschal als korrupt abgestempelten afrikanischen Regierungen hin zu zivilgesellschaftlichen Organisationen an der Basis. Sie werden geradezu als alleinige Retter in der Not glorifiziert, so als hätten wir in 25 Jahren nicht gelernt, dass der Erfolg von Strategien der Armutsbekämpfung nicht nur vom Selbsthilfepotenzial der Armen abhängt, sondern auch von den nationalen und internationalen Rahmenbedingungen. Diese Rahmenbedingungen sind sicher nicht ohne Druck von unten möglich, aber eben auch nicht ohne den Aufbau von Institutionen auf der Makroebene. Dieser Mehrebenenansatz ist in Verbindung mit dem Multi-Stakeholder-Ansatz ein Markenzeichen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Hierbei können spezifisch lokale Problemlösungen vorangetrieben werden – mit Politikberatung und Kapazitätsbildung in Regierung, Verwaltung und Dienstleistungsinstitutionen. Ein Beispiel ist das Indo-German Watershed Management Programme in Maharastra, das auf lokaler Ebene von einer indischen Selbsthilfeförderorganisation gesteuert und von der KfW finanziert wurde, während die GTZ Politikberatung für die beteiligten Ministerien und die staatliche Landwirtschaftsbank leistete. Das Potenzial dafür ist bei Weitem nicht ausgeschöpft. Immer noch gibt es einer-

seits zuviel Regierungsberatung ohne Bodenhaftung und andererseits lokale Pilotprojekte ohne strukturelle Ausrichtung.

Die zweite Fluchtbewegung deutet in eine andere Richtung: die Einführung globaler Strukturpolitik. Zwar werden die Auswirkungen globaler Krisen und die Inkohärenz von Entwicklungs-, Handels-, Landwirtschaftspolitik auf die Ausbreitung der Armut thematisiert, der entwicklungspolitische Diskurs über globale Lösungen gerät hierbei in den Hintergrund. Beachtet werden muss, dass die Entwicklung von Menschen getragen wird, die sich in einem spezifischen, lokalen politischen, ökonomischen und soziokulturellen Kontext befinden. Es gab in den letzten Jahren die Tendenz, globalen Fonds beträchtliche Summen zur Verfügung zu stellen, ohne die jeweiligen Krisen als länderspezifisch zu verstehen. Die Partizipation der betroffenen Bevölkerungsgruppen spielt bei den globalen Fonds in der Praxis eine durchweg geringere Rolle als in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit.

Es gab in den letzten Jahren die Tendenz, globalen Fonds beträchtliche Summen zur Verfügung zu stellen, ohne die jeweiligen Krisen als länderspezifisch zu verstehen. Die Partizipation der betroffenen Bevölkerungsgruppen spielt bei den globalen Fonds in der Praxis eine durchweg geringere Rolle als in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit.

Die dritte „Flüchtlingsgruppe“ beschwört erneut das neoliberale Mantra Wirtschaftswachstum mit viel Markt und wenig Staat. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Wie z. B. im Memorandum zur Entwicklungspolitik 2009 ausgeführt, muss dem privatwirtschaftlichen Sektor, trotz einer deutlichen Zunahme der PPP-Programme in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, ein noch höherer Stellenwert zukommen. Aber wer vor allem auf Wirtschaftswachstum setzt, verdrängt, dass ein „trickle-down“ zu den Armen nicht einmal in einem demokratischen Land wie Indien greift. „Enrichment“ funktioniert nicht ohne „Empowerment“ – und umgekehrt. Dies verdeutlicht auch unsere eigene Geschichte der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung – zum Beispiel anhand der Gewerkschafts- und Genossenschaftsbewegung. Wenn sich die Armen in Selbsthilfebewegungen wirtschaftlich organisieren, gewinnen sie auch politische Macht, die wiederum für die Durchsetzung ihrer wirtschaftlichen Interessen notwendig ist. Diesen Prozess kann die deutsche Entwicklungszusammenarbeit von außen durchaus erfolgreich fördern, wie nicht nur Projekte im Mikrofinanzbereich zeigen. Hierfür steht der Ansatz „pro-poor-growth“.

AUSBLICK

In den letzten beiden Jahren hat die Zahl der absolut Armen wieder zugenommen. Die wesentlichen Ursachen sind der Anstieg der Energie- und Nahrungspreise sowie die Wirtschaftskrise, die zu einem Schrumpfen der Migranten-Überweisungen und einem Einbruch der Exportnachfrage und der Investitionen aus dem Norden geführt hat. Selbst im unwahrscheinlichen Fall, dass diese Krisen kurzfristig überwunden werden können, wird das Millenniumsentwicklungsziel, die Anzahl der Armen und Hungernden bis 2015 zu halbieren, kaum erreicht werden.

Aber auch der Klimawandel wird erhebliche Auswirkungen mit sich bringen. Wenn die Klimaexperten recht behalten, und bisher sind die Voraussagen zur Klimaerwärmung immer nach oben korrigiert worden, sind Dürren, Unwetter und Überschwemmungen in weiten Teilen Afrikas und Asiens erst die Vorboten einer Entwicklung, die bis etwa 2015 relativ stabil bleiben, dann aber dramatisch kippen wird.

Die Aufwendungen für Katastrophen- und humanitäre Hilfe werden erheblich steigen. Die Industrieländer werden für den Klimaschutz und die Klimaanpassung in den Entwicklungsländern deutlich mehr Mittel bereitstellen müssen.

Als Folge wird bis zum Jahr 2020 mit 200 bis 300 Millionen Klimaflüchtlingen gerechnet. Die Aufwendungen für Katastrophen- und humanitäre Hilfe werden erheblich steigen. Die Industrieländer werden für den Klimaschutz und die Klimaanpassung in den Entwicklungsländern deutlich mehr Mittel bereitstellen müssen. Nur dann werden die Entwicklungsländer globalen Klimaabkommen zustimmen.

Armutsbekämpfung und Klimapolitik müssen zusammengeführt werden. Die Finanzarchitektur dafür ist sowohl auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene noch weitgehend offen. Sie mitzugestalten muss in den nächsten Monaten in der Arbeit von BMZ und BMU (vom BMF ganz abgesehen) absolute Priorität haben. Die Ressorts müssen gemeinsam sicherstellen, dass die Erfahrungen der Entwicklungspolitik bei der Planung und Durchführung der Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen voll zum Tragen kommen. Die folgenden Erfahrungen aus der partizipativen Armutsbekämpfung erhalten damit neue Aktualität:

1. Als Ausgangs- und Zielpunkt der Klimaanpassungsmaßnahmen müssen die produktiven Potenziale der betroffenen Bevölkerungsgruppen gelten.

2. Die institutionellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen beeinflussen den Erfolg der Maßnahmen mindestens so stark wie die biophysischen Gegebenheiten.
3. Die Teilhabe der betroffenen Menschen und ihrer Organisationen muss institutionell gesichert werden. Eine Beteiligung der Regierungen oder Finanzierungsorganisationen nach Belieben reicht nicht. Zum Zweck der Repräsentativität sollte die Beteiligung möglichst über von Mitgliedern getragene Organisationen und Selbsthilfebewegungen institutionalisiert werden. Damit die Teilhabe effektiv wird, müssen die Vertreter legitimierter Organisationen mitentscheidend in die Planung und Überprüfung von Anpassungsprogrammen einbezogen werden.
4. Erforderlich sind nicht allein klimabezogene Programme, sondern integrierte Ansätze, die je nach Situation von Klimaschutz über z. B. die Unterstützung der Landwirtschaft bis hin zu fairem Handel reichen.

Der Parforceritt durch die Entwicklungspolitik der letzten 25 Jahre lässt die Schlussfolgerung zu, dass die Armutsbekämpfung erfolgreich vom Geruch der Sozialhilfe befreit wurde. Aus dem Schwerpunkt ist eine Querschnittsaufgabe geworden. Die Globalisierung hat die Problematik verschärft und die politische Dimension der Aufgaben noch stärker erkennbar werden lassen. Eine Kohärenz mit anderen Aufgaben, insbesondere der Klimaanpassung, ist notwendiger denn je. Das bisherige Neben- und Gegeneinander der Ressorts in der Bundesregierung und der Europäischen Kommission ist kontraproduktiv – vor allem für die Armen in den Entwicklungsländern. Die Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit und Klimaanpassung muss neu geregelt werden. Eine Möglichkeit wäre, das Kohärenzproblem in der internationalen Zusammenarbeit, für das der Koalitionsvertrag bedauerlicherweise keinen Lösungsweg aufzeigt, mit einer Arbeitsgruppe anzugehen. Sinn und Zweck müsste es sein, den offensichtlichen Mangel an Kommunikation über grundsätzliche Fragen zu beheben, so wie es in den achtziger Jahren im Verhältnis zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen der gemeinsamen Arbeitsgruppe Armutsbekämpfung gelang.