

INEF Report

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der
Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg
zur wissenschaftlichen Begleitung der
Stiftung Entwicklung und Frieden

Auf dem Weg zur Weltsozialordnung? Beiträge zur Debatte über globale Armutsstrategien

Thomas Fues

Heft 44 / 2000

**Gerhard-Mercator-Universität
Gesamthochschule
Duisburg**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
I Überblick über die internationale Debatte zum OECD-Ziel „Halbierung der globalen Armutsquote bis 2015“	6
1 Die Ziele von S21	6
2 Das Oberziel Armutshalbierung	7
2.1 Operationalisierung	7
2.2 Aktuelle Armutszahlen	8
2.3 Realisierungsperspektiven	9
2.4 Regierungspositionen im Norden	11
2.5 Regierungspositionen im Süden	13
2.6 Positionen von internationalen Organisationen	13
2.7 Positionen von NROs	14
3 Umsetzungsprozess	15
3.1 Indikatorenprogramm	15
3.2 Operationalisierung des Armutsziels durch Indikatoren	16
3.3 Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit	17
3.4 Das neue Paradigma: "country in driver's seat"	18
3.5 Kohärenz auf Geberseite	21
4 Kritische Aspekte	22
4.1 Inflation der Entwicklungsziele	22
4.2 Reduktionistische Ziele	22
4.3 Menschenrechte ignoriert	23
4.4 Zwischenziele fehlen	24
4.5 Spezifischer Beitrag der EZ unklar	24
4.6 Globalisierung - Lokalisierung	25
4.7 Keine Weltsozialordnung	26
5 Mögliche nächste Schritte für das BMZ	26
5.1 Deutsche Initiative zu PrepCom2 und Sondergeneralversammlung	26
5.2 Verstärkte Mitarbeit bei OECD/DAC	27
5.3 Sector wide approaches	28
5.4 Menschenrechte, Gender, Partizipation, Selbsthilfe	28
5.5 Organisatorische Veränderungen im BMZ	29

II	Die Bedeutung der Armutsbekämpfung im BMZ-Haushalt	35
1	Konzepte der Armutsbekämpfung	35
1.1	Sektorale Armutsbekämpfung	35
1.2	Übersektorale Armutsbekämpfung	35
2	Leistungen im BMZ-Haushalt für Armutsbekämpfung	36
2.1	Soziale Grunddienste	36
2.2	Übersektorale Armutsbekämpfung	39
2.3	Anteil der ärmsten Länder	40
3	Entwicklung des BMZ-Haushalts bis 2003	41
III	Analyse der Regierungspositionen bei PrepCom1 für „Kopenhagen + 5“	47
1	Formulierung der Fragestellung	48
2	Ablauf der Ereignisse	48
3	Zentrale Konflikte zwischen Nord und Süd	50
3.1	Soziale Gestaltung der Globalisierung	50
3.2	Machtverhältnisse in den internationalen Finanzinstitutionen	51
3.3	Nationale Verantwortung für soziale Entwicklung	53
3.4	Verhältnis von Zivilgesellschaft und Staat	54
3.5	Rolle von NROs im UN-System	55
3.6	Volumen der Entwicklungshilfe (ODA)	56
3.7	Bewertung der Konfliktstrukturen	57
4	Handlungsmöglichkeiten von deutschen NROs für „Kopenhagen + 5“	58
	Dokumente	60

Einleitung

Die Weltkonferenzen der 90er Jahre, insbesondere der Weltsozialgipfel von 1995, haben die Diskussion über globale Armutsstrategien neu belebt und an langfristigen Zielen orientiert. Das dort schrittweise entwickelte integrative Leitbild der nachhaltigen menschlichen Entwicklung verknüpft den Schutz der natürlichen Systeme mit den sozialen Dimensionen von Armutsüberwindung, Menschenrechten und sozialem Ausgleich innerhalb und zwischen Gesellschaften. Im Folgeprozess des Weltsozialgipfels bemüht sich ein globales Akteursnetzwerk aus Regierungen, internationalen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen (NROs) um Konkretisierung, Operationalisierung und Umsetzung der Armutsziele. Die UN-Sondergeneralversammlung „Kopenhagen + 5“ im Juni 2000 bietet Anlass zu einer kritischen Zwischenbilanz. Die hier vorgelegten Beiträge beziehen sich auf aktuelle Schwerpunkte der Debatte.

Von zentraler Bedeutung ist das Dokument „Shaping the 21st Century“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aus dem Jahr 1996. Es verdichtet die Beschlüsse der Weltkonferenzen zur weltweiten Armutsüberwindung in eine Handvoll konkreter, mit Zeitplänen versehener Handlungsziele. Die erste Studie befasst sich mit den Erfolgsbedingungen dieses von den Industriestaaten formulierten Konzepts, das inzwischen breite Unterstützung bei Regierungen und NROs aus allen Erdteilen gefunden hat. Trotz der offenkundigen Schwächen und Unklarheiten könnte „Shaping the 21st Century“ als internationaler Handlungsrahmen dienen, so das abschließende Urteil der Studie, wenn die OECD-Länder ihre Ent-

wicklungszusammenarbeit, aber auch ihre Außenwirtschaftspolitik konsequent an den dort formulierten Zielen ausrichteten.

Der zweite Beitrag beschäftigt sich mit der Umsetzung der Kopenhagener Beschlüsse, insbesondere der 20/20-Initiative, durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Wie anhand der Haushaltszahlen für das BMZ belegt wird, fällt die bilaterale Förderung der sozialen Grunddienste auch unter rot-grüner Leitung hinter die international verabredeten Vorgaben zurück.

Die dritte Studie analysiert die massiven Konflikte zwischen Nord und Süd, die auf der ersten Vorbereitungskonferenz für „Kopenhagen + 5“ im Mai 1999 zu Tage traten. Sie sind Ausdruck fundamentaler Wahrnehmungs- und Meinungsunterschiede hinsichtlich der Wirkungen der globalisierten Ökonomie und darauf abzielender politischer Gestaltungsmöglichkeiten. Während die Industrieländer an der Liberalisierung der Weltwirtschaft fest halten und allenfalls geringfügige kompensatorische Anpassungen der internationalen Entwicklungspolitik hinnehmen wollen, streiten die Länder des Südens für eine Steuerung der Weltwirtschaft, die ihren Interessen gerecht wird und dauerhafte Wachstumsprozesse absichert. Eine Weltsozialordnung, so die Erkenntnis der Studie, ist nur dann ein realistisches Ziel, wenn die Industrieländer zum weltweiten Wohlstandsausgleich und die Staaten im Süden zu internen Strukturreformen bereit sind.

Ob es in absehbarer Zeit gelingen wird, die Konfliktlage zu entschärfen und kooperative Strategien für globale Armutsbekämpfung

fung zu entfalten, bleibt offen. Widersprüche kennzeichnen die aktuelle Situation. Einerseits eröffnet der auf Druck der Zivilgesellschaften in Nord und Süd eingeleitete Politikwechsel von Weltbank und Internationalem Währungsfonds gegenüber den ärmsten Ländern (*Poverty Reduction Strategy Papers*) neue Spielräume für partizipative, armenorientierte Entwicklungspfade. Auf der anderen Seite vertiefen sich im Zeitalter der umfassenden Globalisierung die sozialen Spaltungen in und zwischen Gesellschaften. Regulative Ansätze zur sozialen Einbettung der Weltmärkte sind noch nicht in Sicht. Es wird von der weiteren Dynamik der internen und internationalen Kräfteverhältnisse abhängen, ob eine Weltsozialordnung ins Zentrum der globalen Politik rückt.

Die vorliegenden Studien wurden für unterschiedliche Auftraggeber erstellt. Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität GH Duisburg dankt dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Arbeitskreis Armutsbekämpfung für die Erlaubnis zum Abdruck des ersten Beitrags sowie der Arbeitsgruppe 20/20 im Deutschen NRO-Forum Weltsozialgipfel für die Verwendung des zweiten und dritten Beitrags. Die Arbeit an allen Studien wurde im Herbst 1999 abgeschlossen. Neuere Entwicklungen, insbesondere im Hinblick auf geringfügige Änderungen des BMZ-Haushalts für das Jahr 2000 im Laufe der parlamentarischen Beratungen, konnten deshalb nicht berücksichtigt werden.

I Überblick über die internationale Debatte zum OECD-Ziel „Halbierung der globalen Armutsquote bis 2015“

Studie im Auftrag des Arbeitskreises Armutsbekämpfung (AKA)
Unterarbeitsgruppe „Kopenhagen + 5“

1 Die Ziele von S21

Im Mai 1996 haben die westlichen Geberländer, zusammengeschlossen im Entwicklungshilfausschuss der OECD, auf höchster Ebene ein visionäres Dokument unter dem Titel „Shaping the 21st Century“ (S21)

einmütig verabschiedet (OECD/DAC 1996). Darin werden die zentralen Ergebnisse wichtiger Weltkonferenzen der 90er Jahre zu einer überschaubaren Zahl sozial- und umweltpolitischer Schlüsselziele verdichtet und mit einem präzisen Zeitplan für die Zielerreichung verknüpft (Tabelle 1).

Tabelle 1: Zielkatalog von S21			
Handlungsfeld	Ziel	Zeitpunkt	Weltkonferenz
Ökonomischer Wohlstand	Halbierung des Bevölkerungsanteils in absoluter Armut	2015	Kopenhagen
Soziale Entwicklung	Grundbildung für alle	2015	Jomtien, Kopenhagen, Peking
	Geschlechter-Gleichheit in Primar- und Sekundarstufe	2005	Kairo, Peking, Kopenhagen
	Reduzierung der Säuglings- und Kleinkindersterblichkeit um 2/3 (Basisjahr 1990)	2015	Kairo
	Reduzierung der Müttersterblichkeit um 3/4 (Basisjahr 1990)	2015	Kairo, Peking
	Reproduktive Gesundheitsversorgung für alle	2015	Kairo
Ökologische Nachhaltigkeit	Nationaler Umweltplan	2005	Rio
	Umkehr der aktuellen Trends der Umweltzerstörung auf nationaler und globaler Ebene	2015	Rio

Quellen: OECD/DAC 1996, S. 9-11; DCD/DAC 1998a, S. 9-10

Zunächst hatte es den Anschein, dass S21 den Weg vieler wohlmeinender internationaler Absichtserklärungen gehen würde:

mit viel Aufwand produziert, mit hohem Pathos verkündet, anschließend schnell vergessen. Bei den meisten Geberregierun-

gen gab es eine ausgesprochene Antipathie gegen die darin festgeschriebenen quantitativen Ziele und Zeitvorgaben (Breier 1997; Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes 1998, S. 6-7; Gsänger 1998, S. 4; Fues 1998).

Doch die Geschichte nahm einen anderen Gang: Für alle überraschend ist S21 zum Leuchtturm im internationalen Entwicklungsdiskurs geworden. Regierungen in Nord und Süd, internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Kräfte in allen Weltregionen sehen heute im OECD-Dokument den entscheidenden Referenzrahmen für eine vorwiegend ethisch-humanitär begründete Neuorientierung globaler Armutsstrategien.

Eine ganz neue Deutungsebene haben Kaul/Grunberg/Stern (1999, S. 468-9) ins Spiel gebracht. Sie verstehen S21 als übergreifende Analyse der globalen öffentlichen Güter, die durch das Nord-Süd-Verhältnis berührt werden. Der zentrale Aspekt des Dokuments beziehe sich auf die vom Süden und den Transformationsländern ausgehenden Externalitäten für die OECD-Länder, in positiver wie negativer Hinsicht. Nach diesem Verständnis ist S21 eine an den langfristigen Wohlstands- und Sicherheitsinteressen des Nordens ansetzende Globalstrategie zur Lösung der Armut- und Umweltprobleme in den anderen Weltregionen.

2 Das Oberziel Armutshalbierung

2.1 Operationalisierung

S21 präzisiert das allgemein gehaltene Ziel der Armutsbeseitigung in der Abschlussre-

solution des Kopenhagener Weltsozialgipfels (UN 1995, S. 14):

„Commitment 2: We commit ourselves to the goal of eradicating poverty in the world...“

Hinsichtlich der zeitlichen Perspektive weicht S21 aber von dem in Kopenhagen vorgesehenen Verfahren der nationalen Festlegung ab:

„... eradicating absolute poverty by a target date to be specified by each country in its national context...“ (UN 1995, S. 15)

und setzt eine global gültige Zeitschiene bis zum Jahr 2015 fest. Die Langfristperspektive 2015 wurde vom Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels übernommen, in dem die Reduzierungsziele bei Sterberaten sowie bei der Grundbildung auf diesen Horizont ausgerichtet sind (UN 1995, S. 71).

Die Halbierung des Bevölkerungsanteils, der in absoluter Einkommensarmut lebt, steht an der Spitze des OECD-Zielkatalogs. Es handelt sich um das einzige Ziel, das in das ökonomische Handlungsfeld fällt. Bei aller berechtigten Kritik an der Begrenztheit dieser eindimensionalen Sichtweise steht fest, dass die Armutsquote erhebliche Aussagekraft als Spiegelbild des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsstands, aber auch der innergesellschaftlichen Verteilung von Einkommen und Vermögen besitzt.

In der ersten Umsetzungsphase von S21 erfolgt die Operationalisierung der einkommens- bzw. verbrauchsbezogenen Armutsgrenze einheitlich für alle Länder anhand der Weltbankdefinition von 370 US-Dollar pro Jahr in Kaufkraftparitäten

(PPP\$) von 1985. Zur besseren Kommunizierbarkeit haben sich die internationalen Organisationen auf einen global gültigen Richtwert für absolute (Einkommens-) Armut von 1 PPP\$ pro Tag verständigt.

Bei der OECD wird das Problem einer globalen Standardisierung der Armutsgrenze gesehen. Der 1 PPP\$-Schwellenwert bezieht sich vor allem auf die Einkommensverhältnisse in den ärmsten Ländern (DCD/DAC 1998d, S. 2). Für die etwas besser gestellten Länder wäre eine Grenze von 2 PPP\$ realitätsnäher. Ein Teil der Datenerhebung und Kalkulationen wird deshalb zusätzlich auf Grundlage des höheren Richtwerts durchgeführt (World Bank 1999d).

Bei der OECD wird erwogen, zu einem späteren Zeitpunkt spezifische Regionalwerte für die Armutsschwelle zu verwenden (Hammond 1998, S. 8). Zusätzlich zur globalen Norm können die Länder auch ihre offizielle nationale Armutsgrenze berücksichtigen und daran die Armutsentwicklung in einer parallelen Berichterstattung ausweisen.

Die OECD gibt sich aber nicht mit einer pauschalen Verbesserung des globalen Durchschnittswerts zufrieden. Die Armutsreduzierung soll in jedem einzelnen Land realisiert werden (OECD/DAC 1996, S. 10).

Als Basisjahr für die Zielerreichung von S21 legt die OECD in der Regel 1995 zugrunde, wenn genügend statistische Daten vorhanden sind (DCD/DAC 1998d, S. 2). Wo dies nicht der Fall ist, wird ein Mehrjahreszeitraum verwendet, um stabilere Gesamtwerte zu erhalten. Für die Armutshalbierung wird 1993 als Ausgangsjahr genommen, für das die letzten detaillierten Schätzungen der Weltbank vorliegen.

2.2 Aktuelle Armutszahlen

Nach dem „one dollar a day“-Standard befanden sich 1993 rund 30 % der Bevölkerung im Süden und in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas im Zustand absoluter Armut (Tabelle 2). Das waren rund 1,3 Milliarden Menschen. Die 30% gelten international als Ausgangswert für S21 (DCD/DAC 1998a, S. 11).

Tabelle 2: Menschen, die mit weniger als 1 PPP\$ pro Tag auskommen müssen					
Region	Millionen Menschen		Bevölkerungsanteil (%)		Armutsücke ^a
	1987	1993	1987	1993	1993
Ostasien und Pazifik	464,0	445,8	28,8	26,0	7,8
Europa und Zentralasien	2,2	14,5	0,6	3,5	1,1
Lateinamerika und Karibik	91,2	109,6	22,0	23,5	9,1
Naher Osten und Nordafrika	10,3	10,7	4,7	4,1	0,6
Südasien	479,9	514,7	45,4	43,1	12,6
Sub-Sahara Afrika	179,6	218,6	38,5	39,1	15,3
GESAMT	1.227,1	1.313,9	30,1	29,4	9,2

a durchschnittlicher Abstand der Armen von der Armutsgrenze in Prozent der Armutsgrenze
Quelle: Demery/Walton 1998, S. 3

Für Länder mit mittlerem Einkommen können 2 PPP\$ als Armutsschwelle gelten. Auf dieser Grundlage waren 1993 3 Milliarden Menschen als arm zu bezeichnen (Weltbank 1999d, S. 2).

Zahlen für 1996 und Schätzungen für 1999 will die Weltbank im Herbst 1999 im Zusammenhang mit dem Weltentwicklungsbericht 2000/1 vorlegen, der sich schwerpunktmäßig mit dem Thema Armut befasst. Augenblicklich geht die Weltbank davon aus, dass sich der Armutsanteil nicht verändert hat und somit wegen des Bevölkerungswachstums 1,5 Milliarden unter die 1 PPP\$-Grenze fallen (World Bank 1999d, S. 5).

2.3 Realisierungsperspektiven

Falls sich die aktuelle Armutsquote von 30% nicht verändert, werden im Jahr 2015 1,8 Milliarden Menschen in Armut leben, 500 Millionen mehr als 1993 (World Bank 1999d, S. 5). Wenn jedoch das Ziel der Armutshalbierung erreicht würde, fiel die Gesamtzahl der Armen auf 900 Millionen in 2015.

Die Weltbank hat untersucht, welche Wachstumsraten notwendig sind, um die Halbierung der Armutsquote auf der Basis von 1 PPP\$ pro Tag zu verwirklichen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Reale Wachstumsraten des Pro-Kopf-Verbrauchs in %			
Region	Zur Armutshalbierung notwendig*	Tatsächlich 1991-1995	Geschätzt 1997-2000
Ostasien	1,2	6,9	2,0
Europa und Zentralasien	0,8	0,7	0,4
Lateinamerika	1,8	2,0	0,3
Naher Osten und Nordafrika	0,3	1,1	-1,4
Südasiens	1,3	1,9	3,7
Sub-Sahara Afrika	1,9	-1,3	0,1
* Berechnet vor Beginn der Asienkrise 1997			
Quelle: World Bank 1999d, S. 6			

Nach den Weltbank-Projektionen vom Mai 1999 liegen die zur Erreichung des Armutsziels erforderlichen Wachstumsraten derzeit in allen Regionen bis auf Südasiens und China unter dem erforderlichen Niveau. Die Expansionsrate in Ostasien überschreitet den vor der Asienkrise errechneten notwendigen Wert, dürfte aber nicht genügen, um die seitdem erlittenen Wachstumsverluste auszugleichen.

Bei diesen Kalkulationen wird unterstellt, dass sich die Einkommensverteilung nicht verändert. Eine mögliche Verschlechterung führt zur Notwendigkeit höherer Wachstumsraten. Bei einer Minderung der Ungleichverteilung verschiebt sich der zur Armutshalbierung vorgegebene Wachstumspfad nach unten (Ravallion 1999).

Berechnungen am Overseas Development Institute (ODI) unterstreichen die zentrale Rolle der Einkommensverteilung für die Armutsbekämpfung (Hanmer u.a. 1999). In Ländern mit einer relativ gleichen Einkommensverteilung bewirkt eine Wachstumsrate von 10 % die Verringerung der Ar-

mutsinzidenz (Bevölkerungsanteil unter 1 PPP\$) um 9 % (Maxwell/Hanmer 1999). In Staaten mit hoher Ungleichverteilung führt dieselbe Wachstumsrate nur zu einer Armutsminderung um 3 %.

Nach diesen Berechnungen kann das globale Armutsziel bis 2015 nur dann erreicht werden, wenn sich die Einkommensverteilung in Lateinamerika und Sub-Sahara Afrika wesentlich verbessert. Durch einkommenschaffende Maßnahmen für die Armen kann auf die primäre Verteilung, durch staatliche Besteuerung und Umverteilung auf die sekundäre Einfluss genommen werden. In Asien gibt es heute schon eine relativ gleichmäßige Einkommensstreuung.

In Fortführung dieser Untersuchungen haben Hanmer/Naschold (1999, S. 6) folgende Ergebnisse präsentiert:

- Armut ist niedriger, wenn die Investitionen schneller als die Erwerbsbevölkerung wachsen;
- Armut ist umso niedriger, je effizienter Kapital eingesetzt wird;

- in Sub-Sahara Afrika ist Armut niedriger, wenn die Wertschöpfung pro Arbeitskraft in der Landwirtschaft höher als die Wertschöpfung pro Arbeitskraft im modernen Sektor ist.

Die beiden ersten Punkte unterstreichen die Bedeutung von solchen Wachstumsstrategien, die zu höherer Arbeitsproduktivität und steigenden Reallöhnen führen. Das dritte Ergebnis verweist auf die Schlüsselrolle der Landwirtschaft bei der Armutsbekämpfung in Sub-Sahara Afrika.

Hanmer/Naschold (1999) untersuchen die Realisierungschancen für das Ziel der Armutshalbierung anhand von zwei Szenarien. Das erste unterstellt die hohen Wachstumsprognosen der Weltbank vom Dezember 1998 (World Bank 1998b), niedrige Ungleichverteilung der Einkommen und gute Regierungsführung. Der zweite Fall geht von den durchschnittlichen historischen Wachstumsraten, hoher Ungleichverteilung und mangelnder Armutsorientierung der staatlichen Politik aus (Tabelle 4).

Tabelle 4: Regionale Armutsquoten bei unterschiedlichen Wachstumspfaden (1 PPP\$ pro Tag)			
Region	1990	2015 günstigster Fall	2015 schlechtester Fall
Ostasien und Pazifik	28,5 %	JA 6,0 %	JA 14,8 %
Europa und Zentralasien	2,1 %	1,4 %	3,4 %
Lateinamerika und Karibik	23 %	JA 10,6 %	20,9 %
Naher Osten und Nordafrika	4,3 %	2,7 %	4,1 %
Südasien	43 %	JA 14,6 %	33,2 %
Sub-Sahara Afrika	39,3 %	23,1 %	38,8 %
GESAMT	29,6 %	JA 9,5 %	21,1 %

„JA“ bedeutet ein Erreichen des OECD-Ziels der Armutshalbierung
 Quelle: Hanmer/Naschold 1999, S. 9

Im günstigsten Fall wird das Armutsziel global und in den meisten Regionen erreicht, teilweise sogar weit überschritten. Im schlechtesten Szenarium wird das Ziel überall bis auf Ostasien deutlich verfehlt. Wie kritisch die Lage im Hinblick auf die fristgerechte Erfüllung der OECD-Ziele ist, zeigt folgende Äußerung von Weltbank-Präsident Wolfensohn (1999) auf der kürzlichen Jahrestagung der Bretton-Woods-Institutionen:

„On current trends we will not meet the International Development Target of halving poverty by 2015.“

2.4 Regierungspositionen im Norden

Im Norden wächst die explizite Unterstützung der Regierungen für das OECD-Ziel der Armutshalbierung. Angesichts der bis

vor kurzem weitverbreiteten Vorbehalte ist dies keine Selbstverständlichkeit, obwohl die staatlichen Geber damals S21 einvernehmlich ins Leben gerufen hatten.

Die Europäische Union (1999, S. 1) hat sich auf der 1. Vorbereitungskonferenz für Kopenhagen + 5 unmißverständlich dazu bekannt:

„UNGASS (Sondergeneralversammlung zu Kopenhagen + 5; T.F.) should adopt a global international development target of reduction by one-half in the proportion of people living in extreme poverty by 2015...“

Der G-8-Gipfel 1998 in Birmingham hat sich verpflichtet, die Partnerländer darin zu unterstützen,

„... to reach the internationally agreed goals for economic and social development, as set out in the OECD's 21st Century Strategy.“ (OECD/DAC 1999, S. 7)

Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul (1999) hat den hohen Verbindlichkeitsgrad der S21-Ziele für die Bundesregierung anläßlich der ersten Lesung des Bundeshaushaltsplans 2000 hervorgehoben:

„Wir stehen mit unserer Entwicklungspolitik international nicht minder in der Pflicht als in anderen Politikbereichen, beispielsweise im Bereich der Verteidigungspolitik. Denken Sie nur an das, wozu sich die OECD-Länder 1996 verpflichtet haben. Sie haben sich dazu verpflichtet, die Zahl der absolut Armen auf der Welt - das sind 1,3 Milliarden Menschen - bis zum Jahr 2015 auf die Hälfte zu verringern...“

Auf ihrem Treffen im Juli 1999 haben die vier Entwicklungsministerinnen von Großbritannien, Niederlande, Norwegen und Deutschland die Bedeutung des OECD-Ziels unterstrichen (Four Development Ministers 1999, S. 2):

„We call for a renewed commitment by all partners concerned to the international development targets, including halving the proportion of people living in absolute poverty by 2015.“

Die japanische Regierung unterstützt S21 vorbehaltlos und nimmt für sich in Anspruch, eine führende Rolle bei der Formulierung des Dokuments gespielt zu haben (Ministry of Foreign Affairs (Japan) 1998a, S. 61; 1999; Warkentin 1999).

S21 wurde zur Grundlage der japanischen Initiative für Afrika, die 1998 bei der Second Tokyo International Conference on African Development (TICAD II) verabschiedet wurde (Ministry of Foreign Affairs (Japan) 1998b). Daran waren VertreterInnen von 80 Regierungen, 40 internationalen und 22 zivilgesellschaftlichen Organisationen beteiligt (OECD/DAC 1999, S. 7).

Bisher am weitesten von allen Gebern ist wohl die britische Regierung gegangen. Mit ihrem programmatischen White Paper hat sie die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit konsequent auf die Ziele von S21 ausgerichtet (Department for International Development (UK) 1997).

Auch Kanada, die Niederlande und Schweiz zählen von Beginn an zu den stärksten Befürwortern von S21 (EURO-STEP/ICVA 1998, S. 222-3).

2.5 Regierungspositionen im Süden

Eine für viele unerwartete Wendung hat die Position des Südens zu den OECD-Zielen genommen. Als einseitige Erklärung der Geberseite fand S21 dort zunächst keinen Rückhalt, obwohl die meisten Regierungen die zugrunde liegenden Dokumente der Weltkonferenzen und die relevanten Menschenrechtskonventionen unterzeichnet haben. Spätestens seit der ersten Vorbereitungskonferenz für Kopenhagen + 5 im Mai 1999 ist jedoch klar, dass die OECD-Armutsstrategie als globaler Handlungsrahmen auch vom Süden angenommen wird.

Diese Entwicklung spiegelt sich beispielsweise in der positiven Bezugnahme der Group of 77 and China (1999, S. 2) auf die OECD-Ziele wider:

„The World Bank has indicated that the economic recession in Asia can mean that countries which were once assured of being able to halve poverty by 2015, will need at least another ten years to achieve this goal...“

Auch die südafrikanische Regierung lässt an ihrer Unterstützung von S21 keinen Zweifel (South Africa 1999, S.2):

„(T)he proposition to adopt a global poverty target for poverty eradication by halving the number of people living in absolute poverty by the year 2015 is not only worth striving for but realisable.“

Die offizielle Transformation des OECD-Ziels der Armutshalbierung in ein von Geber- und Empfängerländern gleichermaßen getragenes Handlungsprogramm wird wohl durch die UN-Sondergeneralversammlung

zu Kopenhagen + 5 im Juni 2000 (Genf) erfolgen. Beim ansonsten durch heftige Kontroversen zwischen Nord und Süd gekennzeichneten Entwurf der Abschlussresolution gibt es Konsens für die explizite Aufnahme des Ziels der Armutshalbierung bis 2015 (UN 1999b, S. 9):

„Adopting global poverty reduction strategies to reduce by one half the proportion of people living in extreme poverty by the year 2015.“

Eine leicht abweichende Haltung vertreten allein die USA, die das Ziel selbst nicht in Frage stellen, aber eine unverbindlichere Formulierung ohne Bezug auf globale Armutsstrategien bevorzugen (UN 1999b, S. 10):

„The proportion of people living in extreme poverty in developing countries should be reduced by a at least one-half by the year 2015.“

2.6 Positionen von internationalen Organisationen

Die Weltbank hat ihre volle Unterstützung für S21 erklärt und stellt die OECD-Ziele in den Mittelpunkt ihrer jährlichen Publikation World Development Indicators (World Bank 1998a, 1999c). Die Länderbüros der Weltbank haben die Anweisung erhalten, S21 als Grundlage aller Aktivitäten vor Ort zu betrachten (Interview mit Richard Carey, OECD, 15.9.1999).

Der Internationale Währungsfonds (IWF) identifiziert sich so stark mit den OECD-Zielen, dass er bei seiner letzten Jahresta-

gung Karten mit diesem Inhalt auf den Sitzen der Gouverneure ausgelegt hat:

„Remember the Copenhagen Declaration, which pledged to reduce by half the level of extreme poverty by the year 2015... (H)ave a look at the small gray cards you have on your tables summarizing these seven pledges (die OECD-Ziele; T.F.) and let's imagine for one minute that they will be duly implemented: what a giant leap toward a better world...“ (Camdessus 1999, S. 6)

In einem Brief an den Kölner Wirtschaftsgipfel 1999 hat sich der IWF-Direktor, Michel Camdessus, für die S21-Ziele und für geeignete Indikatoren zur Erfolgsmessung eingesetzt (Interview mit Richard Carey, OECD, 15.9.1999).

In der Abschlusserklärung des Welternährungsgipfels in Rom (November 1996) wurde das OECD-Ziel der Armutshalbiertung modifiziert übernommen. Bis 2015 soll die Zahl der derzeit mehr als 800 Millionen unterernährten Menschen um die Hälfte verringert werden (World Food Summit 1996, S. 1). Diese Vorgabe bestimmt seitdem die Geschäftspolitik der Welternährungsorganisation (FAO 1999).

Das gesamte UN-System steht inzwischen hinter S21 und richtet seine sozialen und ökonomischen Aktivitäten darauf aus (UNDP/UNESCO/UNFPA/UNICEF/WHO/World Bank 1998).

2.7 Positionen von NROs

Auch bei den Nicht-Regierungsorganisationen in Nord und Süd ist große Unterstützung für S21 zu verzeichnen. Eine

breite Koalition zivilgesellschaftlicher Organisationen in Afrika trägt das Armutsziel mit (African Civil Society Organisations 1999, S. 2):

„We call upon our governments to fully implement the WSSD Programme of Action by: ... reducing absolute poverty by half of its present levels by 2015...“

Politisch noch bedeutsamer ist die Stellungnahme eines globalen NRO-Netzwerkes im Vorbereitungsprozess für Kopenhagen + 5, die von Social Watch (1999b, S. 2) initiiert wurde:

„The Special Session (zu Kopenhagen + 5; T.F.) should urge each country to define specific goals of at least reducing poverty to half the values of 1993 by the year 2015...“

Bei maßgeblichen NROs in allen OECD-Mitgliedsländern genießt S21 ein hohes Ansehen (German/Randel 1998, S. 9).

Inhaltlich hat sich das britische Hilfswerk Christian Aid (1998) am intensivsten mit S21 auseinandergesetzt. Bei allen kritischen Einwendungen, die auf die ich noch näher eingehen werde, betont die Organisation das Potenzial der OECD-Initiative für eine Verstärkung der globalen Armutsstrategien.

Oxfam (1999) wählt die OECD-Ziele als Referenzrahmen für seine Kritik an den sozialen Auswirkungen der IWF-Politik im Süden, insbesondere Sub-Sahara Afrika.

Auch in Deutschland findet S21 breite Unterstützung bei NROs:

„Obwohl einige der Argumente, die das BMZ (unter der alten Leitung; T.F.) gegen die DAC-Erklärung „Das 21. Jahrhundert gestalten“ ins Feld führt, ernzunehmen sind, fordern die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes das Ministerium auf, sich ohne Vorbehalte zu den Zielen dieses Dokuments zu bekennen.“ (Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes 1998, S. 11).

Ebenso eindeutig setzt sich das NRO-Forum Weltsozialgipfel (1999, S. 3) für die OECD-Ziele ein.

3 Umsetzungsprozess

3.1 Indikatorenprogramm

Ein völlig unerwartetes Nebenprodukt des S21-Prozesses ist die globale Verständigung auf ein integriertes Indikatorenprogramm zur Messung der Umsetzungserfolge (DCD/DAC 1998a). Seit Jahrzehnten klagen internationale Organisationen, Regierungen und WissenschaftlerInnen über nicht abgestimmte, teilweise widersprüchliche Indikatorensysteme auf globaler Ebene. Die Aussagekraft der bisherigen Statistiken wird zudem erheblich durch die mangelhafte Qualität der Datenerhebung in vielen ärmeren Ländern eingeschränkt.

Das von der OECD mit Unterstützung der Weltbank und anderer UN-Organisationen unter Beteiligung von Regierungen aus Nord und Süd ins Leben gerufene Indikatorenprogramm zu S21 bringt einen Qualitätssprung durch die Identifizierung eines global gültigen Kernbestands nationaler Kennzahlen. Über gezielte Unterstützung von außen sollen darüber hinaus alle Län-

der in die Lage versetzt werden, aktuelle und zuverlässige Daten für dieses Informationssystem zu liefern.

Das S21-Indikatorenmodell umfasst zentrale sozial- und umweltpolitische Kategorien sowie Angaben zum politischen System (DCD/DAC 1998a, S. 5; OECD/DAC 1999, S. 35-6). Bei den Sozialindikatoren konnte schon Anfang 1998 ein Konsens über 15 Kennzahlen erzielt werden (OECD/DAC 1999, S. 35).

Auch im Umweltbereich (DCD/DAC 1999f) ist die Einigung faktisch erreicht (Interview mit Brian Hammond, OECD, 15.9.1999). Selbst beim sensiblen Thema Participatory development/good governance (PDGG) scheint ein globaler Konsens trotz andauernder Vorbehalte asiatischer Länder in greifbare Nähe gerückt. Die OECD geht davon aus, dass der umfassende Indikatorenkatalog, einschließlich der umstrittenen Aspekte zum politischen System, auf einer internationalen Konferenz in Paris vom 9. bis 10. März 2000 verabschiedet werden kann (Interview mit Brian Hammond, OECD, 15.9.1999).

Die gelungene Harmonisierung auf globaler Ebene äußert sich beispielsweise darin, dass alle sozialpolitischen Indikatoren bis auf einen (ratio of literate females to males) im Common Country Assessment, das künftig den Handlungsrahmen für alle landesspezifischen UN-Aktivitäten darstellen soll, enthalten sind (DCD/DAC 1998a, S. 13; UN 1999a, S. 7; UN 1999c,d). Da dieses Konzept von der UN-Generalversammlung getragen wird, bedeutet dies faktisch die Zustimmung des Südens, zumindest zu den Sozialindikatoren der OECD.

Dass sich der Süden beim Thema Sozialindikatoren für eine globale Herangehensweise geöffnet hat, belegt auch folgender EU-Vorschlag für Kopenhagen + 5, der eine gleichlautende EntschlieÙung des ECOSOC vom Mai 1999 aufgreift (Interview mit Dr. Carola Donner-Reichle, BMZ, 5.10.1999):

„Inviting the United Nations system, as appropriate, in cooperation with other relevant international organizations, to identify a limited number of common indicators from among those currently accepted and widely used by the Member States of the United Nations.“ (UN 1999b, S. 26)

Es wird eine enge Übereinstimmung mit dem Minimum National Social Data Set der Vereinten Nationen und dem General Data Dissemination System des IWF angestrebt. Die Weltbank (World Bank 1998a, 1999c) und UNDP (1999) berücksichtigen das von der OECD angestoÙene Indikatorenprogramm in ihren Jahresberichten an zentraler Stelle.

Eine nicht zu unterschätzende Schwäche des Indikatorenprogramms liegt jedoch darin, dass ausschließlich Outcome- und Output-Faktoren erfasst werden, während die Input-Seite, also die Frage nach Volumen und Schwerpunkten der EZ-Mittel, ausgeblendet wird. Darunter leidet die gesamte Glaubwürdigkeit des Programms in den Augen des Südens.

Das von der OECD, Weltbank und UN-Organisationen getragene Indikatorenprojekt hat eine erhebliche Aufwertung durch die an diese Stellen gerichtete Bitte des Kölner G-8-Gipfels zur jährlichen Berichtserstattung erfahren:

„28. We reaffirm our commitment to contribute to the achievement of economic and social development in Africa, Asia and Latin America. We will review the situation in that regard every year, on the basis of reports by the IFIs and the relevant regional development banks, on the alleviation of poverty.“ (G-8 1999).

Zur Umsetzung dieser Initiative hat sich die OECD mit den Bretton-Woods-Institutionen, anderen UN-Organisationen und den regionalen Entwicklungsbanken am Rande der Jahrestagungen von IWF und Weltbank Ende September 1999 über die nächsten Schritte beraten (Interview mit Jean-Claude Faure, DAC, 15.9.1999).

3.2 Operationalisierung des Armutsziels durch Indikatoren

Das Ziel der Armutshalbierung wird durch folgende vier Indikatoren im OECD-Programm operationalisiert:

- Bevölkerungsanteil mit weniger als einem Dollar täglich (PPP\$ von 1985),
- Armutslücke (durchschnittliche Entfernung der Armen von der Armutsgrenze in Prozent der Armutsgrenze),
- Anteil des ärmsten Bevölkerungsfünftels am nationalen Konsum,
- Anteil der untergewichtigen Kinder unter fünf Jahren.

Tabelle 5 zeigt die aktuellen globalen Indikatorenwerte sowie die Verfügbarkeit statistischer Angaben auf nationaler Ebene. Die Daten beziehen sich, wie im gesamten S21-Indikatorenprozess, auf alle Länder und Territorien im Süden sowie die Transfor-

mationsländer Mittel- und Osteuropas, insgesamt 171 statistische Einheiten. Bis auf die Kennzahl für untergewichtige Kleinkin-

der liegen keine geschlechtsspezifisch disaggregierten Befunde vor.

Tabelle 5: Armutsindikatoren im S21-Programm (171 Länder und Territorien)			
Einzelindikator	Ausgangswert	Datenverfügbarkeit	
		Anzahl der Länder mit Daten (von 171)	Anteil der erfassten Bevölkerung (171 Länder)
Bevölkerungsanteil unter 1 PPP\$ täglich	28 %	59	79%
Armutslücke	9%	51	72%
Anteil der ärmsten 20% am nationalen Konsum	7%	74	85%
Anteil der untergewichtigen Kinder unter 5 Jahren	32%	114	93%

Quelle: DCD/DAC 1998d; Hammond 1998, S. 7

Das Ziel der Armutshalbierung lässt sich auf die Indikatoren übertragen. Für die Armutslücke setzt die OECD eine Vorgabe bis zum Jahr 2015 von 5 %, für den Anteil untergewichtiger Kinder von 16% (DCD/DAC 1998d, S. 6-8). Beim Konsumanteil des ärmsten Bevölkerungsfünftels wird kein quantitatives Ziel formuliert.

3.3 Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit

So intensiv sich die OECD und andere Gebergremien mit dem gewünschtem Outcome von S21 befasst haben, so wenig sind bisher handlungsorientierte Konsequenzen für die Input-Dimension erkennbar. So bleibt offen, ob eine Konzentration der Ressourcen auf bestimmte Sektoren, auf sektorübergreifende Armutskonzepte

und/oder auf Ländergruppen als Voraussetzung für eine optimale Umsetzung zu betrachten ist.

Noch wenig bearbeitet ist auch die Fragestellung, welchen Beitrag die EZ realistisch zur Armutsreduzierung leisten kann. Wenn die Erkenntnisse der oben referierten Untersuchungen, die die Einkommensverteilung und gute Regierungsführung als zentrale Einflussfaktoren für die Verringerung von Armut identifizieren, zutreffen, sind der EZ enge Grenzen gesteckt. Aus Sicht der Empfängerländer sind hier Kernbereiche ihrer nationalen Souveränität berührt.

Auf seinem High Level Meeting 1998 hat der DAC beschlossen, einen Katalog von Best practices zur Verwirklichung der Armutshalbierung zu erstellen (OECD/DAC 1999, S. 40). Es wird angestrebt, die darauf

aufbauenden Richtlinien zur Armutsbekämpfung bis Dezember 2000 zu verabschieden (Interview mit Stephanie Baile, OECD, 15.9.1999; DCD/DAC 1998c, 1999a,b,c,d).

Erste Hinweise für die Verbindung von Input und Outcome liefert der letzte Jahresbericht von OECD/DAC (1998, S. 61-76). Nach Berechnungen der OECD gingen von 1991 bis 1996 rund 29 % der bilateralen Auszahlungen an solche Länder, wo mehr als 20 % der Bevölkerung unter der internationalen Armutsgrenze von 1 PPP\$ pro Tag leben (OECD/DAC 1999, S. 62-3). Da die EZ-Transfers jedoch volumenmäßig abnahmen, sank der entsprechende Absolutbetrag von knapp 12 auf knapp 10 Milliarden US-\$ (Preisniveau von 1996).

Der Anteil der bilateralen Gesamtleistungen für die Länder mit den größten sozialen Defiziten ging zurück, während die Leistungen für die Schlüsselsektoren von S21 (etwa Bildung und Gesundheit) in genau denselben Staaten anstiegen (OECD/DAC 1999, S. 63). Anhand der empirischen Ergebnisse kommt die OECD zum Schluss, dass die bisherige Verteilung der bilateralen EZ-Mittel nicht optimal auf die S21-Ziele ausgerichtet ist:

„The foregoing analysis of DAC Members' bilateral aid in relation to some of the key goals of the development partnerships (d.h. S21; T.F.) indicates that, generally speaking, there is little evidence so far of an increasing concentration of total aid on countries where it is in aggregate most needed.“ (OECD/DAC 1999, S. 73).

Wenn dieser Befund zur Grundlage von Allokationsentscheidungen in der EZ ge-

nommen wird, lassen sich folgende Empfehlungen zur geografischen und sektoralen Konzentration der Mittel bestimmen (needs-based-Ansatz):

- Länder mit den größten Defiziten bei den OECD-Zielen,
- Sektoren mit unmittelbarer Relevanz für die sozialpolitischen Ziele (Erziehung, Gesundheit einschließlich reproduktive Gesundheit, Trinkwasserversorgung, Sanitäranlagen).

In dieselbe Richtung zielen auch die Vorschläge von UNICEF (1999a, S. 5) :

„An acceleration in the progress towards the goals (von S21; T.F.) will require reversing of the decline in ODA trends in general and increasing allocation to basic social services and to the countries who are lagging behind on the goals.“

Der Verweis auf die sozialen Grunddienste schlägt die Brücke zur 20/20-Initiative des Weltsozialgipfels (Gsänger/Donner-Reichle 1999; Fues 1996a,b). Das UN-System stellt eine unmittelbare Verbindung zwischen den OECD-Zielen (Outcome) und der 20/20-Initiative als korrespondierendem Input-Konzept her (UNDP/UNESCO/UNFPA/UNICEF/WHO/World Bank 1998, S. 1; Hervorhebung T.F.):

„The report by the Development Assistance Committee, *Shaping the 21st Century*, set the year 2015 as the deadline for achieving the goals of universal primary education, reducing under five and maternal mortality, universal access to reproductive health services, gender equity and the **halving of extreme poverty**. Fulfilling these goals... will require a substantial increase in investment

in basic social services... The 20/20 Initiative provides a framework for translating this need for increased resources into reality.“

Auch von NRO-Seite erhält die Verbindung von OECD-Zielen mit einer sozialen Schwerpunktsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit Unterstützung:

„German NGOs emphasize the synergy which can be gained by linking the output oriented debate on International Development Targets (IDTs) to the ongoing efforts on implementing 20/20 as the complementary input concept. Therefore, DAC member states should come up with a long-term perspective on how to focus their ODA resources on social sector priorities.“ (Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel 1999, S. 3).

Einen etwas anderen Akzent bei der Verknüpfung von Outcome und Input setzen die Entwicklungsministerinnen von Großbritannien, Niederlande, Norwegen und Deutschland. Sie wollen die Schwerpunktsetzung stärker vom Entwicklungswillen der Empfängerregierungen leiten lassen (performance-based-Ansatz):

„One clear way for donors to show this commitment (zu den OECD-Zielen; T.F.) is to allocate more aid to countries moving in the right direction in economic policy and good governance, including striving for greater social equity...“ (Four Development Ministers 1999).

Dollar (1999) schlägt eine Verbindung von needs- und performance-based-Konzepten vor. Bei gleicher Armutsrate sollten diejenigen Länder unterstützt werden, die durch gute Regierungsführung hervorstechen.

Vor allem in Afrika könnte eine derartige Umschichtung der EZ-Mittel die regionale Armutssituation deutlich verbessern.

Vor dem Hintergrund aktueller Tendenzen in Indien weist Thomas (1999) auf die Gefahr hin, dass die Geber ihre Fördermittel auf solche Regionen konzentrieren, die erfolgreich marktorientierte Reformen durchführen, während sich in den anderen Landesteilen die Armut verfestigt.

3.4 Das neue Paradigma: „country in driver’s seat“

Das 1995 verabschiedete Partnerschaftskonzept der OECD/DAC (1995) ist integraler Bestandteil von S21. Dies äußert sich schon formal darin, dass der entsprechende Beschluss als Anhang in S21 aufgeführt wird. Die Zusammenführung der beiden Dokumente ist von hoher praktischer Relevanz. Die OECD-Länder dokumentieren damit, dass sie ein neues ganzheitliches Paradigma für die Entwicklungszusammenarbeit begründen wollen. Es umfasst zum einen die ambitionierten Ziele von S21 als Leitlinie für die Schwerpunktsetzung. Zum anderen sollen Philosophie und Einstellung der Geber revolutioniert werden. Es sollen nicht wie bisher ihre Eigeninteressen, sondern die Wünsche der Empfänger ausschlaggebend für die Gestaltung der Kooperationsbeziehungen sein.

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme haben die Entwicklungsministerinnen von Großbritannien, Niederlande, Norwegen und Deutschland die prägnante Begrifflichkeit des neuen Paradigmas aufgegriffen:

„The recipient country should be in the driver's seat.“ (Four Development Ministers 1999)

Koos Richelle (1999, S. 3), führender Beamter der niederländischen Entwicklungshilfeadministration, hat bei der ersten Vorbereitungskonferenz für Kopenhagen + 5 folgende Formulierung für das gewandelte Geber-Nehmer-Verhältnis gewählt:

„In order to make ownership possible, both bilateral and multilateral donors should be willing to be coordinated by the governments of the recipient countries.“

Ein wichtiges Element bei der Herausbildung des neuen Paradigmas ist das Anfang 1999 von der Weltbank (World Bank 1999a) vorgestellte Comprehensive Development Framework (CDF), das den Rahmen für vieldimensionale Entwicklungspfade abgeben soll (Jakobeit 1999). Nach Wunsch der Weltbank soll CDF ein von allen Beteiligten gleichermaßen angenommenes und mitverantwortetes Instrument im Geber-Nehmer-Dialog auf Länderebene werden. Alle externen Beiträge müssen sich im Gesamtzusammenhang des CDF legitimieren und arbeitsteilig unter den Gebern sowie mit Institutionen auf Empfängerseite abgestimmt werden.

CDF ist geprägt vom neuen Partnerschafts-Paradigma der EZ. Das Empfängerland soll die Führungsrolle bei der Formulierung seiner langfristigen Entwicklungsstrategie übernehmen. Die Regierung im Süden setzt sich selbst die Ziele und bestimmt die Indikatoren zur Messung der Umsetzungserfolge:

„Countries (die Empfängerländer; T.F.) must be in the driver's seat and set the course. They must determine goals and the phasing, timing and sequencing of programs. Where there is not adequate capacity in the government to do this, we must support and help them to establish, own, and implement the strategy.“ (World Bank 1999a, S. 4)

Indien hat sich die grundsätzliche Klärung der Machtfrage von der Weltbank ausdrücklich bestätigen lassen:

„In preliminary discussions, the Bank (Weltbank; T.F.) has clarified that, when differences of perception arise, governments (der Empfängerländer; T.F.) would be responsible for determining the components of the CDF matrix.“ (India 1999, S. 4).

Das ungleiche Verhältnis zwischen Geber und Nehmer wird über die formale Kontrolle des Prozesses durch die Empfängerregierungen selbstverständlich nicht aufgehoben. Bei entsprechendem politischen Willen im Norden könnte CDF dennoch zur Grundlage qualitativ neuartiger Geber-Nehmer-Beziehungen werden. Im Vorfeld der Jahrestagungen von IWF und Weltbank im September 1999 hat das Management beider Institutionen den Exekutivgremien eine Vorlage zugeleitet, nach der auf das zentrale Steuerungsinstrument zur Länderprogrammierung, das Policy Framework Paper, verzichtet werden soll, wenn sich das Land in einem partizipativen Prozess für ein CDF entschieden hat (Interview mit Richard Carey, OECD, 15.9.1999).

Derzeit beteiligen sich 13 Empfängerländer an einer 18-monatigen Pilotphase für CDF (World Bank 1999b, S. 3). Angestrebt,

aber nicht zwingend ist dabei die Vermittlung der globalen OECD-Ziele auf die nationale Ebene. Beispielsweise nimmt das Konzept von Bolivien expliziten Bezug auf S21 (Interview mit Richard Carey, OECD, 15.9.1999; World Bank 1999b, S. 6).

Die OECD setzt sich bei den internationalen Organisationen dafür ein, dass CDF mit dem Development Assistance Framework der UN (UNDAF) zu einem einheitlichen Handlungsrahmen zusammengeführt wird (Interview mit Jean-Claude Faure, DAC, 15.9.1999). Bei der Umsetzung ihrer eigenen Partnerschaftsstrategie bemüht sich die OECD gegenüber dem Süden um Zustimmung zum innovativen Konzept der integrativen Länderstrategien. Auch die Weltbank ist sichtlich um Kooperation und Synthese bemüht:

„We have indicated that we wish to learn from other initiatives of a similar type such as UNDAF or European Union Programmes and that in the planning and implementation of the CDF, we are willing to lead, or to follow, or not to participate at all, in individual development activities.“ (World Bank 1999b, S. 3-4).

Ein wichtige Rolle bei der praktischen Umsetzung des OECD-Partnerschaftskonzepts spielt die Anfang 1998 verabschiedete Checkliste (OECD/DAC 1999, S. 29). Das neue Paradima wird darin durch folgende elf, hier stark gekürzte Punkte operationalisiert:

1. Die Geber sollen die Empfänger ermutigen, ihre eigenen Entwicklungsstrategien zu formulieren. Falls diese mit den globalen Entwicklungszielen übereinstimmen, sollen die Geber ihre Programme
- auf die einheimischen Strategien ausrichten und deren Disziplin akzeptieren.
2. Die Geber sollen ihre eigene Koordination durch das Empfängerland unterstützen. Dazu sollen sie Entscheidungskompetenz an ihre dezentralen Büros delegieren.
3. Transparenz und Vertrauen sollen durch ständige, vom Empfänger geleitete Dialogforen vertieft werden.
4. Die Geber sollen sich bei der Projektdurchführung stärker an die lokalen Standards anpassen.
5. Die Lieferbindung soll zurückgedrängt werden, wie in dem Entwurf einer DAC-Empfehlung bezüglich der LDCs vorgesehen.
6. Unterstützung für die strategischen Entwicklungsziele der Empfänger soll zunehmend in Form von Programm- und Budgethilfen angeboten werden.
7. Die Technische Zusammenarbeit soll umgestellt werden, um Capacity building vor Ort zu fördern.
8. Die gemeinsame Überprüfung und Evaluierung von Entwicklungsprogrammen durch Geber und Nehmer soll ausgebaut werden, um wechselseitige Lernprozesse zu befördern.
9. Die verstärkte Beachtung der Kohärenz auf Geberseite ist wichtig, um die Abhängigkeit der Empfänger von EZ-Transfers zu reduzieren.
10. Die Entwicklungszusammenarbeit soll eine katalytische Rolle bei der Mobilisierung anderer Kapitalzuflüsse spielen.
11. Die Geber sollen die Schuldenlast der Empfängerländer reduzieren.

3.5 Kohärenz auf Geberseite

Punkt 9 der Checkliste nimmt Bezug auf die Kohärenz in den Politiken des Nordens

gegenüber dem Süden, um die Verwirklichung der OECD-Ziele zu gewährleisten. Dort werden insbesondere Handel und Direktinvestitionen angesprochen. Die OECD sieht, dass die Entwicklungszusammenarbeit alleine eine Verwirklichung von S21 nicht zu leisten vermag. Deshalb werden im Ausgangsdokument folgende Feststellungen getroffen:

„External partners responsibilities... contribute to international trade and investment systems in ways that permit full opportunities to developing countries; ... support access to information, technology and know-how; support coherent policies in other aspects of relations, including consistency in policies affecting human rights and the risks of violent conflict...“ (OECD/DAC 1996, S. 15).

Die für nächstes Jahr geplanten Leitlinien zur Armutsbekämpfung sollen ausdrücklich auf solche Dimensionen der internationalen Beziehungen außerhalb der EZ Bezug nehmen, die für die soziale Lage in den ärmeren Ländern relevant sind (DCD/DAC 1999d, S. 2; Ehrenpreis 1999, S. 2).

Im Mai 1999 hat der OECD-Ministerrat die Notwendigkeit einer größeren Kohärenz der Politiken seiner Mitgliedsländer für die Verwirklichung von S21 erneut unterstrichen (OECD 1999a, b).

4 Kritische Aspekte

Auch bei Anerkennung der historischen Rolle von S21 für eine Zusammenführung, Vereinheitlichung und Intensivierung der globalen Armutstrategien ist eine kritische

Reflexion der Schwächen und Grenzen des Konzepts sinnvoll und hilfreich für den Umsetzungsprozess.

4.1 Inflation der Entwicklungsziele

Die Weltgesellschaft leidet keinen Mangel an ambitionierten Zielen für die Beseitigung menschlicher Not und die Herstellung internationaler Gerechtigkeit. Gerade die Weltkonferenzen der 90er Jahre haben uns, häufig sektoral oder zielgruppenspezifisch fokussiert, eine unüberschaubare Menge von mehr oder weniger ernst gemeinten Selbstverpflichtungen der beteiligten Regierungen und internationalen Organisationen beschert. Da ist die kritische Frage berechtigt, welchen Mehrwert die OECD-Ziele bieten.

Beispielsweise fragt UNICEF (1999a, S. 1) nach der Sinnhaftigkeit neuer Zielsetzungen, wo doch die allermeisten Absichtserklärungen der internationalen Staatengemeinschaft noch weit von ihrer Realisierung entfernt sind.

Die unerwartete Dynamik des S21-Prozesses ist vielleicht gerade dadurch zu erklären, dass die vorangegangene Inflation der Entwicklungsziele jegliche Transparenz verhindert und ein hohes Maß an Unverbindlichkeit bewirkt hat. In diese Lücke stößt die OECD mit ihrem kompakten Zielbündel, das die wichtigsten Ergebnisse der Weltkonferenzen verdichten und damit operational handhabbar machen möchte. Die bisherige Erfolgsgeschichte scheint ihr Recht zu geben.

4.2 Reduktionistische Ziele

Es herrscht internationaler Konsens darüber, dass Armut ein vieldimensionales Phänomen aus interdependenten materiellen und immateriellen Faktoren ist. Das OECD-Ziel der Armutsreduzierung könnte deshalb bei vordergründiger Betrachtung als reduktionistisch und letztlich irrelevant abgetan werden.

So bezweifelt zum Beispiel UNICEF (1999b, S. 1) die Aussagekraft der eindimensionalen Kennzahl für Einkommensarmut. Dem lässt sich entgegenhalten, dass das OECD-Ziel der Armutshalbierung durch vier Einzelindikatoren operationalisiert wird (siehe oben), von denen die Einkommensarmut nur einen darstellt. Aus der Gesamtheit ergibt sich ein aussagekräftiges Abbild der sozialen Lebensbedingungen. Die Intensität menschlicher Not wird durch die Armutslücke, die soziale Ungleichheit durch den Konsumanteil der ärmsten 20 % und die allgemeine Ernährungslage durch den Anteil der untergewichtigen Kleinkinder gemessen.

Mit diesem Kernkatalog kann die Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit auf die zentralen Aspekte von Entbehrung gelenkt werden. Der erweiterte Wissensbedarf der fachspezifischen Akteure in Wissenschaft, Administration und Zivilgesellschaft lässt sich durch komplexere Informationssysteme abdecken, die von spezialisierten UN-Organisationen angeboten werden.

Auch Christian Aid (1998, S. 2) ist von der Brauchbarkeit der OECD-Ziele trotz ihres reduktionistischen Charakters überzeugt:

„The seven targets chosen for the strategy (S21; T.F.) are best regarded as

proxies for the wider and deeper deprivation which poor people suffer.“

Ein weiterer Vorteil von S21 und Indikatorenprogramm ist die Integration von Umwelt und Armutsbekämpfung unter dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung. Auf diesen Aspekt wird hier überhaupt nicht eingegangen, da auftragsgemäß das Ziel der Armutshalbierung im Zentrum steht.

4.3 Menschenrechte ignoriert

Ein schwerwiegender Mangel von S21 ist nach meiner Meinung die fehlende Verankerung der individuellen Menschenrechte. Dabei bieten die universell anerkannten Menschenrechtskonventionen völkerrechtlich kodifizierte Standards, die für globale Armutsstrategien von zentraler Bedeutung sind. Gerade der Sozialpakt, aber auch die Kinder- und Frauenkonvention behandeln zahlreiche Aspekte menschlicher Entbehrung, z.B. Ernährung, Gesundheit, Erziehung, Wohnen und Diskriminierung (Donner-Reichle 1999).

In S21 wird der Wiener Menschenrechtsgipfel 1993 im Verbund mit den anderen Weltkonferenzen aufgeführt (OECD/DAC 1996, S. 9). Eine systematische Ableitung der OECD-Ziele aus den verbindlichen Menschenrechtsstandards findet jedoch nicht statt. Die noch nicht endgültig verabschiedeten Indikatoren zu Participatory development/good governance (PDGG) versuchen die Lücke im Hinblick auf bestimmte bürgerliche und politische Menschenrechte zu heilen (DCD/DAC 1999e). Gegen diesen Ansatz gibt es Widerstand von asiatischen Staaten, aber Unterstützung aus Afrika.

Eine globale Einigung bei den PDGG-Indikatoren, unter voller Einbeziehung der Nicht-OECD-Welt, wird für die anstehende Konferenz im März 2000 erwartet (Interview mit Brian Hammond, OECD, 15.9.1999). Es bleibt abzuwarten, ob die letztlich vom Süden akzeptierten Kennzahlen in allen Fällen ein aussagekräftiges Bild der landesspezifischen Situation vermitteln können. Positiv stimmt die Tatsache, dass auch das Common Country Assessment der UN Teilbereiche der politischen Menschenrechte abdeckt (1999d).

Die britische Hilfsorganisation Christian Aid (1998, S. 13) sieht keinen grundsätzlichen Widerspruch zwischen rights-based- und target-based-Ansätzen in der Entwicklungszusammenarbeit und betont die mögliche Komplementarität:

„While development essentially has to speak the language of rights and entitlements, targets have a beneficial role in mobilising people and resources around a common, clearly defined agenda with a limited time frame. Setting targets can help to build awareness and respect for rights to development and can be a step towards realising those rights. The two approaches can be mutually reinforcing.“

Neuere Studien führen exemplarisch vor, wie sich die Operationalisierung und quantitative Messung von Outcome und Input in den Sozialsektoren unmittelbar aus den kodifizierten Standards der internationalen Menschenrechtskonventionen ableiten lassen (Yamin/Maine 1999; Toebes 1999).

4.4 Zwischenziele fehlen

S21 verzichtet auf die Setzung von Zwischenzielen, obwohl einzelne Weltkonferenzen durchaus in diese Richtung gehen. Beispielsweise hat die Weltbevölkerungskonferenz bei der Müttersterblichkeit eine erste Erfolgsmarke für das Jahr 2000 definiert: Reduzierung um die Hälfte gegenüber 1990 (DCD/DAC 1998a, S. 10). Auf der Weltfrauenkonferenz in Peking wurde das schrittweise Vorgehen bestätigt.

Von verschiedenen Seiten wird angemerkt, dass der Umsetzungsprozess von S21 durch zeitliche Zwischenziele intensiviert werden könnte. UNICEF setzt sich etwa für solche Teilvorgaben zu 2005 und 2010 ein (UNICEF 1999b, S. 1). Auch Christian Aid (1998, S. 9) schlägt die Formulierung von Zwischenzielen in Fünfjahresabständen vor. In ähnlicher Weise erweitert Social Watch (1999b, S. 2) die Zieldimension für die Armutshalbierung und fordert die Reduzierung um ein Drittel bis 2010.

4.5 Spezifischer Beitrag der EZ unklar

Ein entscheidende Schwäche von S21 ist, dass sich das Dokument weitgehend über das Verhältnis von Outcome und Input ausschweigt. Bisher gibt es keine operationale Orientierung von der OECD, wie die Geber ihre Aktivitäten optimal auf die S21-Ziele ausrichten könnten.

Die oben angeführten Studien haben gezeigt, dass interne Faktoren wie Einkommensverteilung und gute Regierungsführung entscheidend für die Armutshalbierung sind. Die Einwirkungsmöglichkeiten der EZ, vor allem in größeren Ländern, sind hier begrenzt, da auf der Empfängerseite

eine Verletzung der nationalen Souveränität befürchtet wird. Es empfiehlt sich deshalb, die Armutswirkung der öffentlichen Entwicklungshilfe durch Konzentration auf die Sektoren, speziell soziale Grunddienste, zu optimieren. So können die Lebensbedingungen und das produktive Potential der Armen langfristig verbessert werden. Diese Tendenz wirkt positiv auf die Einkommensverteilung zurück.

Auch hinsichtlich des für die Zielerreichung erforderlichen Volumens beim Nord-Süd-Transfer ist keine Festlegung erfolgt. Um den finanziellen Abwärtstrend in der EZ umzukehren, schlägt der globale Zusammenschluss von Wohlfahrtsverbänden, ICSW (1999a), folgende Schritte vor:

„Achieving 0,7 % ODA, with 20/20 agreements, by 2010, ... Establishing an Anti-Poverty Pact Fund by 2005, resourced by taxes on certain international transactions.“

Obwohl die OECD immer wieder die Notwendigkeit einer übergreifenden Kohärenz der Politiken des Nordens gegenüber den anderen Weltregionen betont, fehlen aussagekräftige Standards zur Bewertung nationalstaatlicher Praktiken. Der einzige Bereich, wo der OECD in letzter Zeit ein Durchbruch zur Gestaltung entwicklungsfreundlicher Rahmenbedingungen gelungen ist, ist die Korruptionsbekämpfung. Dagegen tritt beispielsweise der OECD-Prozess zum schrittweisen Abbau der Lieferbindung in der EZ wegen nationaler Interessen auf der Stelle. Auch bei Handel, Direktinvestitionen und grenzüberschreitenden Kapitalflüssen ist kein politischer Wille zur Einbettung der Wirtschaft in eine globale Sozialordnung erkennbar.

4.6 Globalisierung - Lokalisierung

Ein in S21 nicht aufgelöster Widerspruch besteht im Verhältnis von globaler Normensetzung zu lokalen Bedingungen. Armut als vielschichtiges Phänomen wird durch kulturelle, religiöse, soziale, naturräumliche und klimatische Faktoren bestimmt und lässt sich deshalb nicht befriedigend durch monetäre Indikatoren vereinheitlichen und international vergleichen.

Von verschiedenen Seiten wird deshalb gewünscht, dass die Armutsziele an lokalen Gegebenheiten ausgerichtet werden. Beispielsweise hat sich UNICEF (1999b, S. 1) in diesem Sinne geäußert:

„reducing poverty ... according to national standards...“

Auch Social Watch (1999b, S. 2) setzt sich für das Primat nationaler Armutsgrenzen ein. Lipton (1999, S. 182) will das Maß der Einkommensarmut durch das landesübliche Ernährungsminimum ersetzen. In China und Indien reiche dafür ein täglicher Konsum von 0,6 bis 0,75 PPP\$ (1985) aus, während in kalten Regionen das monetäre Äquivalent wegen der notwendigen Ausgaben für Wohnung und Kleidung auf über 2 PPP\$ ansteige.

Nicht nur bei der Armutsdefinition, auch bei Zielbestimmung und Umsetzung ist noch offen, wie globale Normen mit nationalen Prozessen in Beziehung gesetzt werden können. Das von der Weltbank angeregte Comprehensive Development Framework stellt es beispielsweise den betreffenden Regierungen frei, ob sie die OECD-Ziele in ihre Strategie integrieren.

Für eine Beteiligung zivilgesellschaftlicher Kräfte bei der Überprüfung sozialer Ziele

gibt es überzeugende Modelle. Die internationale NRO-Koalition Social Watch (1999a) legt seit einiger Zeit einen jährlichen Globalbericht über die Umsetzung der Ziele aus den Weltkonferenzen vor, der zahlreiche, von lokalen Organisationen erstellte Länderanalysen enthält. Das britische Hilfswerk Christian Aid (1998) will sich langfristig dafür einsetzen, dass die Verwirklichung der OECD-Ziele kontinuierlich und basisnah durch zivilgesellschaftliche Kräfte mitgestaltet und überprüft wird (people's monitoring). Dabei verfolgt die Organisation den Ansatz der partizipativen Armutsforschung, um die globalen Ziele mit der nationalen, aber auch der lokalen Realität zu vermitteln.

4.7 Keine Weltsozialordnung

S21 weist in die Richtung einer Weltsozialordnung (Messner/Nuscheler 1996, S. 11), kann aber diesem Anspruch nicht gerecht werden, da sich der Norden dem Prozess entzieht. Dies äußert sich darin, dass das Indikatorenprogramm ausschließlich auf die Nicht-OECD-Welt ausgerichtet ist. Eine globale Reichweite hätte das von S21 angestoßene Programm nur dann, wenn Armut- und Umweltprobleme in den reichen Ländern einbezogen würden.

Erste Ansätze für einen gleichberechtigten Erfahrungsaustausch in der Sozialpolitik finden sich im Folgeprozess von Kopenhagen. Im Norden müsste jedoch erst ein tiefgreifender Einstellungswandel erfolgen, bevor von gemeinsamen, nicht-hierarchischen Lerngemeinschaften auf globaler Ebene gesprochen werden könnte.

5 Mögliche nächste Schritte für das BMZ

5.1 Deutsche Initiative zu PrepCom2 und Sondergeneralversammlung

Das BMZ könnte die anstehende Sondergeneralversammlung (Juni 2000 in Genf) dazu nutzen, die herausragende Bedeutung von S21 für eine Neuorientierung globaler Armutsstrategien zu unterstreichen. Entscheidend für die öffentliche Wirkung einer solchen BMZ-Initiative wäre die Feststellung, dass es nicht nur um eine konsequente Prioritätensetzung in der EZ geht, sondern die gesamten Beziehungen des Nordens zum Süden im Hinblick auf ihre Folgen für soziale Entwicklung überprüft und angepasst werden müssten.

Dies setzt voraus, dass bei der Bundesregierung der politische Wille besteht, die entwicklungspolitische Kohärenz zur Richtschnur der auswärtigen Politik in all ihren Facetten zu nehmen und das Leitprinzip der internationalen Strukturpolitik in praktische Schritte zu überführen. In den bilateralen Beziehungen könnte sich diese Grundhaltung beispielsweise in einer umwelt- und entwicklungsverträglichen Reform der Hermes-Bürgschaften dokumentieren, wie im Koalitionsvertrag von Rot-Grün vorgesehen.

Auf internationaler Ebene könnten sich BMZ und Bundesregierung für die soziale Gestaltung der Globalisierung einsetzen. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wäre die öffentlich vorgetragene Position, dass soziale Entwicklung auf die Einbettung weltwirtschaftlicher Beziehungen in ein normativ ausgerichtetes Global-Governance-Konzept angewiesen ist. Ebenso wie dies im Bereich von Entschuldung

und Strukturanpassungsprogrammen begonnen hat, müssten bei Welthandel, Investitionen und Kapitalströmen soziale Mindeststandards definiert werden.

Zur Behebung institutioneller Defizite könnte die Bundesregierung für Reform und Stärkung des ECOSOC eintreten, damit ein verantwortliches Gremium zur Durchsetzung globaler Armutsstrategien geschaffen wird (Arbeitsgruppe 20:20 1999b).

Für eine deutsche Initiative zur sozialen Gestaltung der Globalisierung müsste zunächst innerhalb der EU um Unterstützung geworben werden. Bei PrepCom2 im April 2000 könnte ein globales Netzwerk mit interessierten Regierungen aus dem Süden ins Leben gerufen werden, das entsprechende Vorschläge für die Sondergeneralversammlung Kopenhagen + 5 gemeinsam verantwortet.

Da das Volumen der deutschen EZ, gemessen am BMZ-Haushalt, in den nächsten Jahren tendenziell abnehmen wird, ist das deutsche Engagement für den Kopenhagener Folgeprozess nur bei einer wirksamen Prioritätensetzung glaubwürdig. In Übereinstimmung mit dem Haupttrend der internationalen Debatte zu 20/20 und S21 könnte das BMZ den Anteil der sozialen Grunddienste massiv steigern.

Auf internationaler Ebene könnte sich das BMZ für eine Institutionalisierung der 20/20-Initiative einsetzen, damit der Rahmen für gemeinsame Lernprozesse und höhere Geberkoordination geschaffen wird (NRO-Forum Weltsozialgipfel 1999, S. 2).

5.2 Verstärkte Mitarbeit bei OECD/DAC

Ein zentraler Arbeitszusammenhang auf Geberseite zur Operationalisierung der Armutsziele ist das Informal Network on Poverty Reduction bei der OECD, das aktuell mit der Erarbeitung von Leitlinien für die Armutsbekämpfung befasst ist. Das BMZ könnte seine Mitarbeit dort intensivieren, um die deutschen Erfahrungen bei der Identifizierung von Best practices einzubringen. Dabei könnte das BMZ solche Partnerländer einbeziehen, wo die deutschen Konzepte auf fruchtbaren Boden gefallen sind.

Auch im Indikatorenprogramm der OECD könnte die deutsche Beteiligung gestärkt werden. Für 9. - 10. März 2000 wird eine Konferenz in Paris geplant, auf der der Kernkatalog von Indikatoren für S21 endgültig verabschiedet werden soll (Interview mit Brian Hammond, OECD, 15.9.1999). Das BMZ könnte dieses Ereignis aktiv mitgestalten und formal sein Engagement für die Fortführung des Indikatorenprogramms erklären.

Am 18. - 19.11.1999 wird die OECD mit IWF, Weltbank, UN-Organisationen sowie Geber- und Nehmerregierungen beraten, wie die statistischen Kapazitäten im Süden und in den Transformationsländern ausgebaut werden können, um eine aktuelle und verlässliche Datenerhebung für das Indikatorenprogramm zu sichern. Das BMZ könnte diesen Prozess durch zusätzliche EZ-Mittel und eine aktive Rolle im gemeinsamen Lernprozess unterstützen.

Um die Bereitschaft des Südens zur Mitwirkung am Indikatorenprogramm zu fördern, könnte das BMZ seine Informations-

politik zu sektoralen Schwerpunkten, insbesondere sozialen Grunddiensten, ausbauen. Dazu zählen öffentliche Angaben über Soll- und Ist-Werte der Rahmenplanung, aber auch über die tatsächlichen Auszahlungen auf sektoraler Basis. Daneben sollte der Anteil der sozialen Grunddienste, wie in den Kopenhagener Dokumenten vorgesehen, für die gesamte bilaterale ODA berechnet werden.

Analog zum letzten Jahresbericht von OECD/DAC (1999, S. 61-76) könnte das BMZ kontinuierlich über Absolutbeträge und jeweilige Anteile der deutschen bilateralen ODA informieren, die auf die Länder mit den größten Defiziten bei den OECD-Zielen sowie auf die sozialen Schwerpunktspektoren in dieser Ländergruppe entfallen.

5.3 Sector wide approaches

Von vordringlicher Bedeutung erscheint mir das Überdenken der bisherigen Vorbehalte im BMZ zu Sector wide approaches (SWAPs), die in der internationalen EZ zunehmend zur Geltung kommen (ECON 1999, S. 24). Es herrscht inzwischen breiter Konsens darüber, dass die projektlastige EZ durch ein sektor- und programmfokussiertes Vorgehen mit neuen Formen der Geberkoordination ersetzt werden soll. Dies schlägt sich z.B. in Regel 6 der neuen OECD-Checkliste nieder (OECD/DAC 1999, S. 29).

Die allgemein gewünschte Bündelung der externen Beiträge und die optimale Synthese mit einheimischen Maßnahmen, beispielsweise im Comprehensive Development Framework oder im Development Assistance Framework der UN, sprechen für

einen neuen Stellenwert von SWAPs und dem korrespondierenden Finanzierungsinstrument, Basket funding, bei dem alle Geber in ein gemeinsam verabredetes Sektorprogramm einzahlen.

Die Hinwendung zu SWAPs setzt jedoch eine grundlegende Weichenstellung auf Geber- und Nehmerseite im Hinblick auf die langfristige Ressourcenbindung sowie die wechselseitige Verbindlichkeit des Handlungsrahmens voraus.

5.4 Menschenrechte, Gender, Partizipation, Selbsthilfe

Neben der bilateralen Umsetzung von S21 könnte das BMZ auch nach Interventionschancen suchen, um den internationalen Prozess zu befruchten. In dieser Hinsicht bieten sich bestimmte inhaltliche Akzente an, bei denen das BMZ auf langjährige eigene Erfahrungen zurückgreifen kann.

Da sich das BMZ in besonderer Weise den Menschenrechten verpflichtet fühlt, könnte es sich im internationalen Diskurs dafür einsetzen, dass die globalen Armutsstrategien explizit auf den völkerrechtlich kodifizierten Normen aufbauen. Neben konzeptionellen Beiträgen könnte sich das BMZ dafür stark machen, dass die Menschenrechtsgremien der UN und ihre Berichte in die Fortentwicklung des Geber-Nehmerdialogs einbezogen werden. Darüber hinaus könnte das BMZ international dafür werben, den Sozialpakt durch die Einführung eines Fakultativprotokolls für individuelle und kollektive Beschwerdemöglichkeiten aufzuwerten (Wissenschaftlicher Beirat 1999).

Ein verstärktes Bemühen des BMZ um die menschenrechtlichen Aspekte im internationalen Kontext könnte auch darin seinen Ausdruck finden, dass das Haus aktiv an der Konsensfindung für die OECD-Indikatoren zu PDGG (participatory development/good governance) mitwirkt.

Ein besonderer Beitrag des BMZ im S21-Prozess könnte auch die Verknüpfung der geschlechtsspezifischen mit allgemeinen Armutsaspekten sein. Bisher ist die Gender-Dimension in der OECD-Strategie wenig entwickelt. In diese Lücke könnte das BMZ stoßen und dabei auf die eigenen Erfahrungen bei der institutionellen Integration der beiden Politikfelder in einem Referat verweisen.

Das BMZ kann auf langjährige Erfahrungen bei der qualitativen Ausgestaltung von Armutsprogrammen im Hinblick auf Partizipation und Selbsthilfe zurückblicken (Weidnitzer 1997; OECD/DAC 1998; Jentsch/Meyer-Gohde 1999). Genau diese Aspekte kommen bei S21 zu kurz. Dem BMZ bieten sich in diesem Feld reichlich Möglichkeiten zur Anreicherung des internationalen Diskurses. Dies setzt allerdings auch die Bereitschaft voraus, die Grenzen und Schwächen der selbsthilfe-orientierten Armutsbekämpfung in der deutschen EZ offenzulegen.

Das deutsche Know-how bei der selbsthilfe-orientierten Armutsbekämpfung könnte auch in die praktische Erprobung und konzeptionelle Weiterentwicklung des übersektoralen Poverty markers der OECD einfließen (DCD/DAC 1997). Die vorläufigen OECD-Richtlinien zur Berichterstattung, die schon 1997 verabschiedet wurden, haben bisher nur wenige Geber motivieren können. Deshalb verzichtet die OECD der-

zeit noch auf die Veröffentlichung statistischer Angaben für den Poverty marker (Interview mit Brian Hammond, OECD, 15.9.1999).

5.5 Organisatorische Veränderungen im BMZ

Eine wirkungsvolle Mitwirkung des BMZ an der Umsetzung der OECD-Ziele setzt organisatorische Änderungen im eigenen Haus voraus. Mit dem Ziel einer Integration von sektoral und übersektoral definierten Armutsstrategien empfiehlt sich die Zusammenlegung der Referate 411 (übersektorale Armutsbekämpfung und Gender) und 413 (Bildung, Gesundheit, Bevölkerungspolitik). Nur so scheint eine optimale Nutzung der Synergiepotentiale zwischen den bisher weitgehend isoliert verfolgten Teilstrategien möglich. Durch diesen Schritt könnten auch die fortschreitende Marginalisierung der sozialen Grunddienste in der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit gestoppt und der Trend umgekehrt werden (Arbeitsgruppe 20:20 1999a).

Eine weitere Innovation betrifft die Einrichtung einer referatsübergreifenden Arbeitsgruppe zum Thema „Soziale Gestaltung der Globalisierung“. Daran wären die BMZ-MitarbeiterInnen zu beteiligen, die sich mit der Veränderung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie mit den institutionellen Aspekten von Global Governance-Strukturen befassen.

InterviewpartnerInnen beim OECD Development Co-operation Directorate (15.9.1999):

Stephanie **Baile**, Principal Administrator, Strategic Management of Development Co-operation Division, Section on Poverty Reduction, Social Development and Gender,

Richard **Carey**, Acting Director,
Jean-Claude **Faure**, Chairman of the DAC,
Brian **Hammond**, Head, Reporting Systems Division,
Fritz **Meijndert**, Counsellor,
Kaori **Miyamoto**, Administrator, Peer Reviews and Policy Monitoring Division,
Pietro **Veglio**, Head, Peer Reviews and Policy Monitoring Division

Literatur:

African Civil Society Organisations 1999: Too little yet not too late, Statement made by Civil Society Organisations on priority actions for implementation of the agreements signed at the World Summit for Social Development, 13./14.3.1999, Nairobi, Kenia.

Arbeitsgruppe 20:20 (im Deutschen NRO-Forum Weltsozialgipfel) 1999a: Die Bedeutung der Armutsbekämpfung im BMZ-Haushalt, 13.9.1999, Bonn.

Arbeitsgruppe 20:20 1999b: Regierungspositionen bei PrepCom1 für „Kopenhagen + 5“, 15.9.1999, Bonn.

Breier, Horst 1997: Ist der DAC noch zu retten?, in: E+Z, Jg. 38:10, S. 252-3.

Camdessus, Michel 1999: Address to the Board of Governors of the Fund, September 28, 1999, <<http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/092899.HTM>; gelesen am 6.10.1999>.

Christian Aid 1998: Distant targets? Making the 21st-century development strategy work, <<http://www.christian-aid.org.uk/reports/dtargets.htm>; gelesen am 15.6.1999>.

DCD/DAC (Development Co-operation Directorate/Development Assistance Committee) 1997: Reporting on the policy objectives of aid - provisional repor-

ting directives, Working Party on Statistical Problems, Note by the Secretariat, DCD/DAC/STAT(97)1, 17.19.1997, Paris.

DCD/DAC 1998a: Core set of indicators of development progress, Note by the Secretariat, DCD/DAC(98)6, 27.1.1998, Paris.

DCD/DAC 1998b: Record of joint OECD/United Nations/World Bank meeting on the agreed indicators of development progress, held at the World Bank offices, Paris on 16-17 February 1998, Note by the Secretariat, DCD/DAC (98)17, 31.3.1998, Paris.

DCD/DAC 1998c: DAC Informal Network on Poverty Reduction, Outcome of the 1st meeting (8 June 1998), DCD/DAC(98)23, 29.7.1998, Paris.

DCD/DAC 1998d: Indicator methodology sheets, DCD/DAC(98)6/ADD, <<http://www.oecd.org/dac/Indicators/pdf/METHOD.PDF>; gelesen am 24.9.1999>.

DCD/DAC 1999a: Informal Network on Poverty Reduction, Summary record of the steering group meeting, London, 2 July 1998, Note by the Secretariat, 9.3.1999, Paris.

DCD/DAC 1999b: Informal Network on Poverty Reduction, Summary of the se-

- cond steering group meeting, Paris 22 September 1998, Note by the Secretariat, DCD/DAC/POVNET (99)5, 9.3.1999, Paris.
- DCD/DAC 1999c: Informal Network on Poverty Reduction, First meeting of the implementation group, Revised outline of the DAC guidelines for development co-operation in support of poverty reduction, 9.4.1999, Paris.
- DCD/DAC 1999d: Informal Network on Poverty Reduction, First meeting of the implementation group, Annotated agenda, 26.4.1999, Paris.
- DCD/DAC 1999e: Indicators of participatory development and good governance, Note of the meeting 7-8 September 1999, Paris.
- DCD/DAC 1999f: Core indicators for the 21st century - environmental indicators, Paris.
- Demery, Lionel/Michael Walton 1998: Are poverty and social goals for the 21st century attainable? 4.3.1998, World Bank, Washington, D.C.
- Department for International Development (UK) 1997: Eliminating world poverty: A challenge for the 21st century, White Paper on international development, <<http://www.dfid.gov.uk/public/what/engwptxt.html>; gelesen am 24.9.1999>.
- Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes 1998: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, Sechster Bericht 1997/98, Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn.
- Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel 1999: Statement of German NGOs to PrepCom1 on Copenhagen + 5, Bonn.
- Donner-Reichle, Carola 1999: Ensuring empowerment, A human rights approach to poverty eradication, in: Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe (Hg.): Attacking poverty, A contribution to the ongoing international dialogue on the World Development Report WDR 2000/2001, S. 8-12.
- Dollar, David 1999: Aid and poverty reduction, <<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/stiglitz/DOLLAR.pdf>; gelesen am 24.9.1999>.
- ECON (Centre for Economic Analysis) 1999: Making partnerships work on the ground, Discussion paper, 30.-31.8.1999, Stockholm.
- Ehrenpreis, Dag 1999: Development co-operation in support of poverty reduction, <<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/stiglitz/Ehrenpr.pdf>; gelesen am 24.9.1999>.
- European Union 1999: Suggestions for further actions and initiatives by the European Union, 1st substantive session of the Preparatory Committee for the Special Session of the General Assembly on the implementation of the outcome of the World Summit for Social Development and further initiatives, Agenda item 4, Further actions and initiatives to implement the commitments made at the World Summit for Social Development, 19.5.1999, New York.
- EUROSTEP/ICVA (Hg.) 1998: The reality of aid, An independent review of poverty reduction and development assistance, 1998/1999, London.
- FAO (Food and Agricultural Organization) 1999: The World Food Summit and its follow up, June 1999, <<http://www.fao.org/docrep/X2051e/X2051e00.htm>; gelesen am 24.9.1999>.
- Four Development Ministers 1999: Four development ministers on a common course, Press statement, Utstein Abbey, Norway. 26.7.1999.<www.minbuza.nl/english/os/

- c_press_statement1.html; gelesen am 16.9.1999>.
- Fues, Thomas 1996a: Soziale Prioritäten in der Entwicklungszusammenarbeit, Die 20:20-Initiative im Umsetzungsprozeß, herausgegeben vom Deutschen NRO-Forum Weltsozialgipfel, Arbeitsgruppe 20:20, Bonn.
- Fues, Thomas 1996b: Die 20:20-Initiative und strukturelle Armutsbekämpfung, Zwei Konzepte: Konkurrenz oder Komplementarität?, in: E+Z, Jg.37.1996:5/6, S. 149-151.
- Fues, Thomas 1998: Modetrend oder Kompaß? Neue Indikatoren für Entwicklung und Nachhaltigkeit, in: E+Z, Jg. 39.1998: 11, S.280-1.
- G-8 1999: G8 Communiqué Köln 1999, Pressemitteilung vom 20.6.1999 <<http://www.g-8.de/03/00127/index.html>; gelesen am 24.9.1999>.
- German, Tony/Judith Randel 1998: Targeting the end of absolute poverty: trends in development cooperation, in: EURO-STEP/ICVA (Hg.): The reality of aid, An independent review of poverty reduction and development assistance, 1998/1999, London, S. 9-21.
- Group of 77 and China 1999: Statement by Rudolph Collins, Representative of the Republic of Guyana on behalf of the Group of 77 and China before the first session of the Preparatory Committee for the Special Session of the General Assembly on the implementation of the outcome of the World Summit for Social Development and further initiatives, 18.5.1999, New York.
- Gsänger, Hans 1998: Mainstreaming poverty reduction in German development co-operation, Reports and Working Papers 15/1998, German Development Institute, Berlin.
- Gsänger, Hans/Carola Donner-Reichle 1999: Creating opportunity, Implementing the 20/20-initiative, in: Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe (Hg.): Attacking poverty, A contribution to the ongoing international dialogue on the World Development Report WDR 2000/2001, S. 38-42.
- Hammond, Brian 1998: Measuring development progress, A working set of core indicators, OECD Development Cooperation Directorate, Paris.
- Hanmer, Lucia/Felix Naschold 1999: Are the international development targets attainable? <<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/stiglitz/Hanmer.pdf>; gelesen am 24.9.1999>.
- Hanmer, Lucia/Niek de Jong/Rachel Kuri-an/Jos Mooij 1999: Are the DAC targets achievable? Poverty and human development in the year 2015, in: Journal of International Development, Vol. 11, S. 547-563.
- ICSW (International Council for Social Welfare) 1999a: A three point plan for Geneva 2000.
- ICSW 1999b: Eight NGO priorities for action to implement the Copenhagen commitments.
- India 1999: Statement by Satyabrata Pal, Deputy Permanent Representative of India to the UN at the Preparatory Committee for the Special Session of the General Assembly on the implementation of the outcome of the World Summit for Social Development and further initiatives, 18.5.1999, New York.
- Jakobeit, Cord 1999: Die Weltbank und „Menschliche Entwicklung“, Ein neuer strategischer Ansatz aus Washington, in: E+Z, Jg. 40.1995:5, S. 124-5.
- Jentsch, Gero/Jürgen Meyer-Gohde 1999: Poverty oriented development co-

- operation in practice, Challenges and potential starting points for the future, in: Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe (Hg.): Attacking poverty, A contribution to the ongoing international dialogue on the World Development Report WDR 2000/2001, S. 1-7.
- Kaul, Inge/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern 1999: Global public goods, Concepts, policies and strategies, in: Dies. (Hg.) Global public goods, International cooperation in the 21st century, New York, S. 450-507.
- Lipton, Michael 1999: Poverty reduction in the 21st century, in: Kochendörfer-Lucius, Gudrun/Boris Pleskovic (Hg.): Development issues in the 21st century, Villa Borsig Workshop Series 1998, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, Berlin, S. 180-186.
- Maxwell, Simon/Lucia Hanmer 1999: For richer, for fairer, Poverty reduction and income distribution, in: Development Research Insights, September 1999, S. 1-2.
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler 1996: Global Governance, Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Policy Paper 2, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Ministry of Foreign Affairs (Japan) 1998a: Japan's official development assistance, Annual report 1997, Tokyo.
- Ministry of Foreign Affairs (Japan) 1998b: African development towards the 21st century: the Tokyo agenda for action, <<http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad2/agenda21.htm>>; gelesen am 24.11.1998>.
- Ministry of Foreign Affairs (Japan) 1999: Japan's medium-term policy on Official Development Assistance (ODA), <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/mid-term/1999/approach.html>>; gelesen am 24.9.1999>.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) 1999a: OECD council meeting at ministerial level, Paris, 26-27 May 1999, Communiqué, <http://www.oecd.org/news_and_events/release/nw99-52a.htm>; gelesen am 28.9.1999>.
- OECD 1999b: Trade, investment and development: Policy coherence matters, Paris.
- OECD/DAC (Organization for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee) 1995: Development partnerships in the new global context, Paris.
- OECD/DAC 1996: Shaping the 21st century: The contribution of development cooperation, Paris.
- OECD/DAC 1998: Schriftenreihe Prüfberichte über die Entwicklungszusammenarbeit, Deutschland, Nr. 29, Paris.
- OECD/DAC 1999: Development Co-operation, 1998 report, 1999 edition, Paris.
- Oxfam 1999: The IMF: Wrong diagnosis, wrong medicine, <<http://www.oxfam.org.uk/educationnow/imf.pdf>>; gelesen am 28.9.1999>.
- Ravallion, Martin 1999: Notes on research priorities for the Bank, <<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/stiglitz/Ravallio.pdf>>; gelesen am 24.9.1999>.
- Richelle, Koos 1999: Statement at the first session of the Preparatory Committee for the Special Session of the General Assembly on the implementation of the outcome of the World Summit for Social Development and further initiatives, 18.5.1999, New York.

- Social Watch 1999a: Social Watch Report No. 3, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo.
- Social Watch 1999b: The Geneva benchmark issues, 10 NGO demands towards the 2000 Social Summit, 17.5.1999, New York.
- South Africa 1999: Statement by Dumisani S. Kumalo, Permanent Representative, first session of the Preparatory Committee for the Special Session of the General Assembly on the implementation of the outcome of the World Summit for Social Development and further initiatives, 18.5.1999, New York.
- Thomas, Binu 1999: India: foreign aid adjusts to new market realities, in: Third World Economics, No. 216, 1-15 September, S. 14-5.
- Toebes, Birgit 1999: Towards an improved understanding of the international human right to health, in: Human Rights Quarterly, Vol. 21, S. 661-679.
- UN (United Nations) 1995: World Summit for Social Development, The Copenhagen Declaration and Programme of Action, New York.
- UN 1999a: Integrated and coordinated implementation and follow-up of major United Nations conferences and summits, A critical review of the development of indicators in the context of conference follow-up, Report of the Secretary-General, ECOSOC, substantive session of 1999, New York, 10 and 11 May 1999, 7.4.1999, <<http://www.un.org/esa/coordination/ecosoc/doc99-11.htm>>; gelesen am 22.9.1999>.
- UN 1999b: Preparatory committee for the Special Session of the General Assembly on the implementation of the outcome of the World Summit for Social Development and further initiatives, Consideration of further actions and initiatives to implement the commitments made at the Summit, Proposed outcome: Text submitted by the Chairman of the Preparatory Committee, A/AC.253/L.5/Rev.1, 3.9.1999.
- UN 1999c: United Nations Development Assistance Framework, Guidelines, April, New York.
- UN 1999d: Common Country Assessment (CCA), Guidelines, April, New York.
- UNDP (United Nations Development Programme) 1999: Human development report, New York.
- UNDP/UNESCO/UNFPA/UNICEF/WHO/World Bank 1998: Implementing the 20/20 initiative, Achieving universal access to basic social services, New York.
- UNICEF 1999a: Contribution from the United Nations Children's Fund to the Preparatory Committee for the Special Session of the General Assembly on the implementation of the outcome of the World Summit for Social Development and further initiatives, A/AC.253/L.5/Add.8., 28.4.1999, New York.
- UNICEF 1999b: UNICEF's suggested changes to PART III of the proposed outcome of PrepCom1 for WDDS + 5, 25.5.1999, New York.
- Warkentin, Ben 1999: Hilfe zur Selbsthilfe oder neue Selbstbehauptung? Japans Entwicklungspolitik nach der Asienkrise, in: epd-Entwicklungspolitik, 19/20 (Oktober), im Erscheinen.
- Weidnitzer, Eva 1997: German aid policies for poverty reduction, Working Paper 101, Overseas Development Institute, London.
- WCC (World Council of Churches) 1999: Talking points and positions related to selected commitments from the Ecumenical Team to the PrepCom for World

- Summit for Social Development + 5, New York.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie 1999: Beitrag zur ersten Lesung des Bundeshaushaltsplans 2000 im Deutschen Bundestag, 16.9.1999, Plenarprotokoll 14/55.
- Wissenschaftlicher Beirat (beim BMZ) 1999: Die Bedeutung sozialer Menschenrechte für die Entwicklungszusammenarbeit, BMZ aktuell Nr. 100, Mai.
- Wolfensohn, James D. 1999: Coalitions for change, Address to the Board of Governors, 28.9.1999, <<http://www.worldbank.org/html/extdr/am99/jdw-sp/>; gelesen am 29.9.1999>.
- World Bank 1998a: World Development Indicators, Washington, D.C.
- World Bank 1998b: Global economic prospects for developing countries 1998/99: Beyond financial crisis, Washington, D.C.
- World Bank 1999a: A proposal for a Comprehensive Development Framework, 21.1.1999, Washington, D.C., <<http://www.worldbank.org/cdf/cdf-text.htm>; gelesen am 11.6.1999>.
- World Bank 1999b: Comprehensive Development Framework questions and answers, <<http://www.worldbank.org/cdf/cdf-faq.htm>; gelesen am 11.6.1999>.
- World Bank 1999c: World Development Indicators, Washington, D.C.
- World Bank 1999d: Trends in poverty, <<http://www.worldbank.org/poverty/mision/rp1.htm>; gelesen am 24.9.1999>.
- World Bank 1999e: World Development Report 1999/2000, <<http://www.worldbank.org/wdr/2000/overview.htm>; gelesen am 22.9.1999>.
- World Food Summit 1996: Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action, <<http://www.fao.org/wfs/final/rd-e.htm>; gelesen am 24.9.1999>.
- Yamin, Alicia Ely/Deborah P. Maine 1999: Maternal mortality as a human rights issue: Measuring compliance with international treaty obligations, in: Human Rights Quarterly, Vol. 21, S. 563-607.

II Die Bedeutung der Armutsbekämpfung im BMZ-Haushalt

Studie im Auftrag der Arbeitsgruppe 20/20 im Deutschen NRO-Forum Weltsozialgipfel

1 Konzepte der Armutsbekämpfung

In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wird zwischen verschiedenen Konzepten der Armutsbekämpfung unterschieden. Von entscheidender Bedeutung ist die Differenzierung nach sektoralen und übersektoralen Kriterien.

stimmter Felder der Sozialpolitik. Beispielsweise können hierzu die Leistungen für Grundbildung, Basisgesundheitsdienste, Beseitigung der Mangelernährung bei Kindern, Versorgung mit sauberem Trinkwasser und Abwasserentsorgung gerechnet werden. Bei den eben aufgeführten Bereichen handelt es sich um den in der internationalen Debatte vereinheitlichten Korb von sozialen Grunddiensten (basic social services), der Gegenstand der 20/20-Initiative ist

1.1 Sektorale Armutsbekämpfung

Bei der sektoralen Herangehensweise erfolgt die Armutsdefinition entlang be-

Sektorale Armutsbekämpfung:
<ul style="list-style-type: none"> • Grundbildung • Basisgesundheitsdienste (einschließl. Reproduktive Gesundheit) • Beseitigung der Mangelernährung bei Kindern • Trinkwasserversorgung • Abwasserentsorgung
= Soziale Grunddienste

1.2 Übersektorale Armutsbekämpfung

Das BMZ orientiert sich an einem übersektoralen Verständnis der Armutsbekämpfung. Danach werden alle Projekte,

egal ob im Eisenbahntransport oder bei der Stromversorgung, danach beurteilt, ob sie gewisse armutsrelevante Kriterien erfüllen. Das BMZ unterscheidet vier statistische Armutskategorien:

Übersektorale Armutsbekämpfung:

- Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung (SHA)
- Sonstige unmittelbare Armutsbekämpfung (SUA)
- Übergreifende Armutsbekämpfung auf Makro- und Sektorebene (MSA)
- Allgemeine entwicklungspolitische Ausrichtung (EPA)

Während die letzten drei Kategorien erst seit 1999 statistisch erhoben werden, steht der selbsthilfeorientierte Ansatz schon seit Mitte der 80er Jahre im Mittelpunkt des BMZ-Armutsprogramms. Die vom BMZ dafür angewandte Definition lässt allerdings

erhebliche Ermessensspielräume zu. Folgende Bestimmungskriterien müssen überwiegend bejaht werden, damit ein Projekt als selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung (SHA) klassifiziert wird:

Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung (SHA):

- Zielgruppen unterhalb der einheimischen Armutsgrenze
- Eigeninitiative vorhanden
- Beteiligung der betroffenen Bevölkerung
- Eigenbeitrag der Zielgruppe
- Handlungsspielraum für lokale Selbsthilfeorganisationen

2 Leistungen im BMZ-Haushalt für Armutsbekämpfung

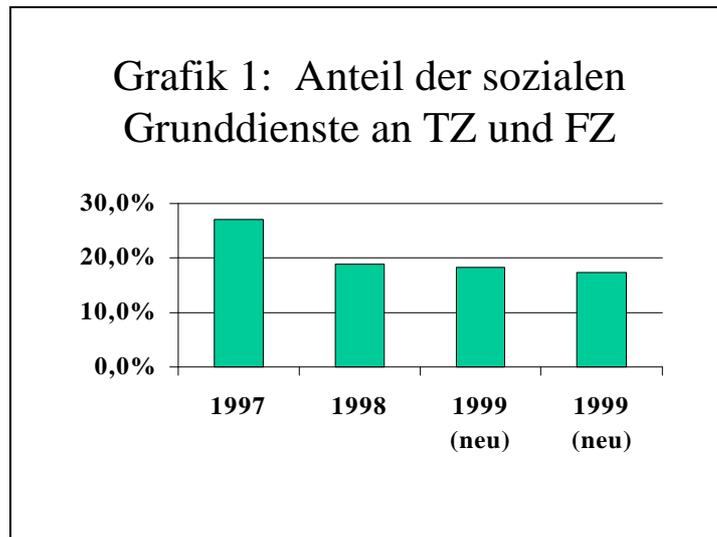
2.1 Soziale Grunddienste

Um die Umsetzung der 20/20-Initiative auf der Geberseite besser überprüfen zu können, hat der Entwicklungshilfausschuss (DAC) der OECD die in diesen Bereich fallenden Leistungen auf der Grundlage seines statistischen Informationssystems „Creditor Reporting System“ (CRS) definiert.

Da das BMZ seinen Förderbereichsschlüssel inzwischen an die DAC-Systematik an-

passt hat, liegen seit einigen Jahren präzise Informationen über die Finanzierung der sozialen Grunddienste vor (ausführliches Zahlenmaterial in Tabelle 1 des Anhangs). Der Anteil dieses Schwerpunkts lag 1997, dem ersten Berichtsjahr, bei 27 % der staatlichen bilateralen Regierungszusagen für Technische (TZ) und Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) (Grafik 1).

Für die Jahre danach ist ein deutlicher Rückgang zu registrieren. Den vorläufigen Endpunkt der Abwärtsbewegung markiert die Rahmenplanung der rot-grünen Bundesregierung für 1999 mit 17,3 %.



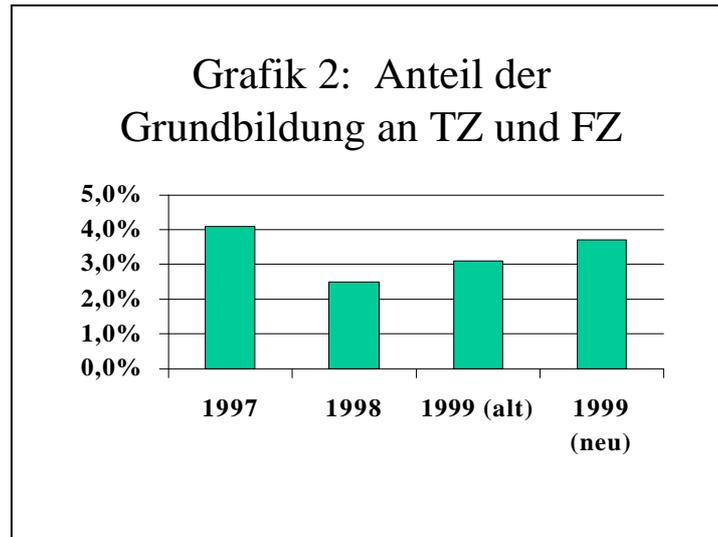
Zu beachten ist, dass sich die prozentualen Angaben nicht auf die Gesamtsumme der deutschen Entwicklungshilfe (ODA), sondern ausschließlich auf die geplanten Regierungszusagen beziehen. Diese erscheinen als sogenannte Soll-Werte in der Rahmenplanung, die dem Parlament anlässlich der jährlichen Haushaltsberatungen zur Kenntnis gegeben werden.

Die Soll-Zusagen, beispielsweise für das Jahr 2000, drücken den Planungsstand im BMZ etwa zur Mitte des vorhergehenden Jahres (1999) aus. Aus vielerlei Gründen können die tatsächlichen Regierungszusagen (Ist-Werte) davon erheblich abweichen. Meine Anfrage nach dem Ist-Anteil der sozialen Grunddienste für zurückliegende Jah-

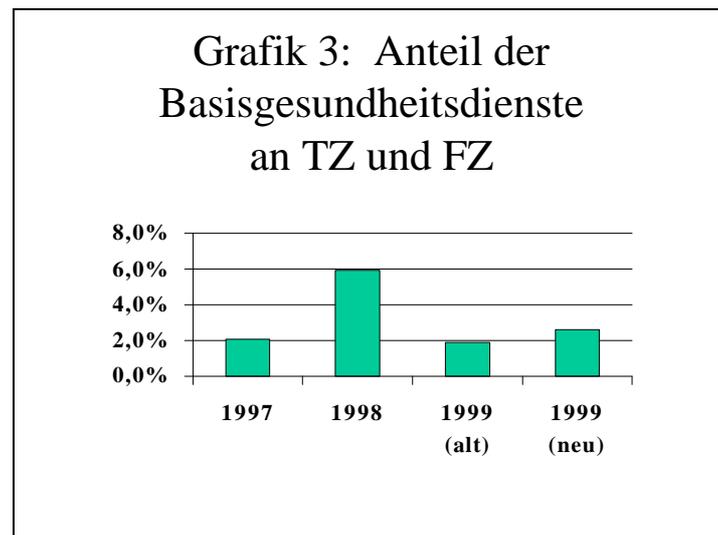
re konnte das BMZ bisher nicht beantworten.

Zusagen geben Auskunft über geplante Finanzierungsleistungen zukünftiger Jahre. Eine völlig andere Betrachtungsebene sind die tatsächlichen Auszahlungen (Barmittelabflüsse), die vom BMZ für bestimmte Maßnahmen getätigt werden. Über diese Form des Ressourcentransfers liegen ebenfalls keine Zahlen hinsichtlich der sozialen Grunddienste vor.

Bei der Grundbildung ergibt sich das in Grafik 2 wiedergegebene Bild. Nach dem absoluten Tiefstand von 1998 ist der Anteil wieder leicht angestiegen.

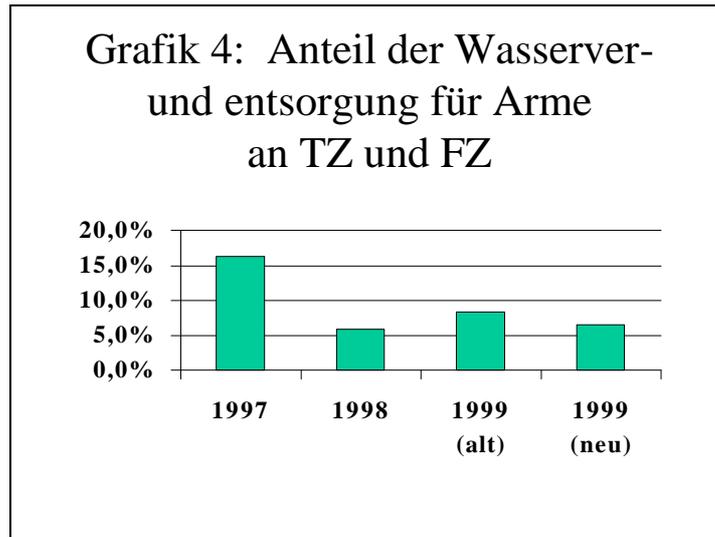


Die Werte für Basisgesundheitsdienste stagnieren auf niedrigem Niveau - bis auf das Ausnahmejahr 1998 (Grafik 3).



Die Zahlen für Bevölkerungspolitik werden nur in Tabelle 1 aufgeführt, da eine grafische Darstellung wegen der geringen Änderungen wenig erhellend ist.

Grafik 4 zeigt die hohen Schwankungen beim Sektor Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für Arme.

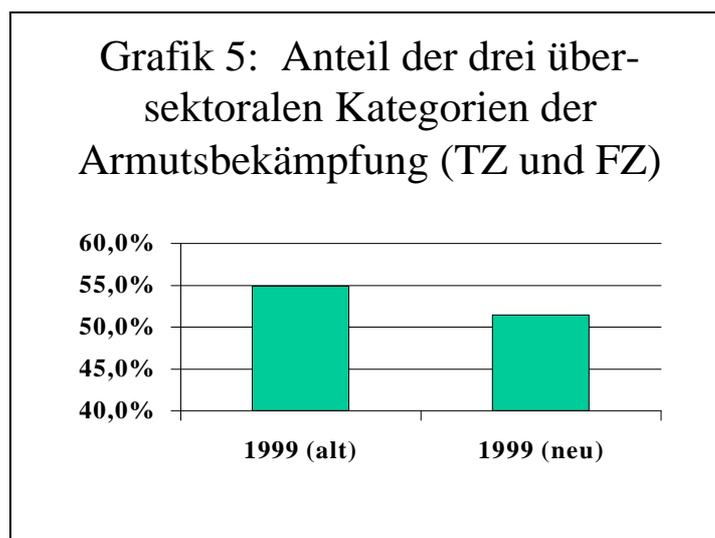


2.2 Übersektorale Armutsbekämpfung

Für das Jahr 1999 enthält die Rahmenplanung erstmals Angaben über den Anteil der armutsrelevanten Maßnahmen nach den BMZ-Kriterien für selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung (SHA), sonstige unmittelbare Armutsbekämpfung (SUA) und übergreifende Armutsbekämpfung auf Ma-

kro- und Sektorebene (MSA) (Tabelle 2 im Anhang).

Grafik 5 zeigt die unterschiedlichen Planziffern der alten und neuen Bundesregierung für das Jahr 1999. Rot-grün hat den Gesamtansatz für die drei übersektoralen Armutskategorien um rund 3,5 Prozentpunkte auf 51,5 % reduziert.

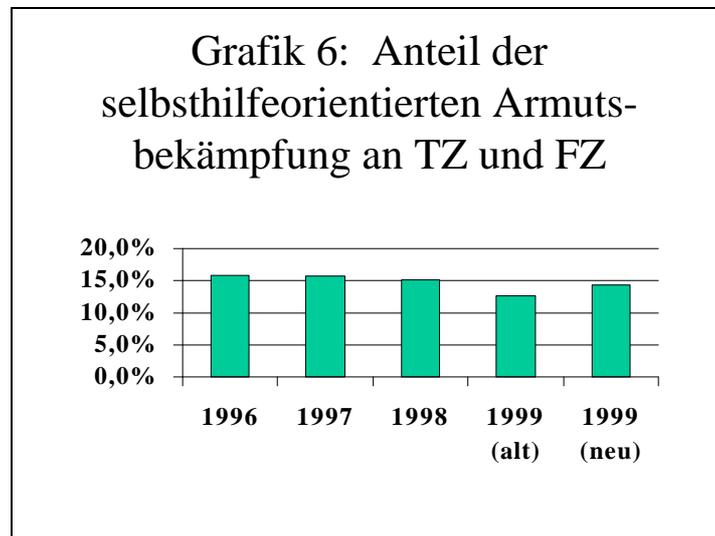


Die Entwicklung bei der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung (SHA) seit 1996 wird in Grafik 6 dargestellt (Daten in

Tabelle 2 im Anhang). Hier hat die rot-grüne Bundesregierung einen Anstieg gegenüber den Planzahlen der alten Leitung

bewirkt. Allerdings bewegt sich auch der neue Ansatz unter den Werten früherer Jah-

re.

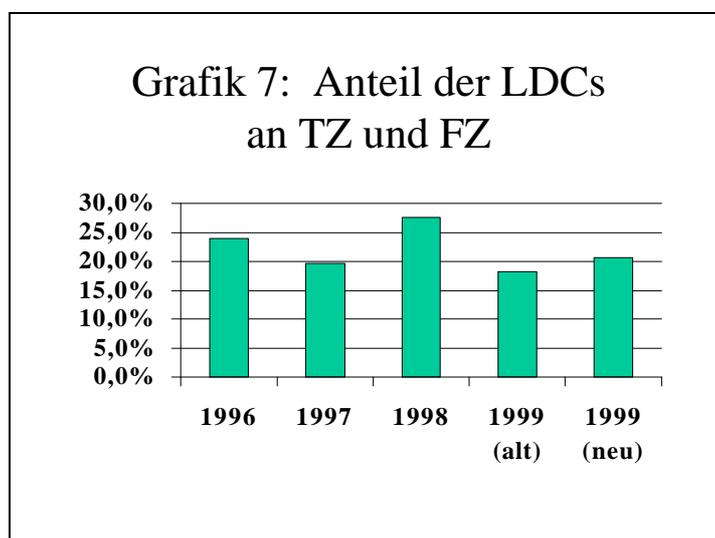


2.3 Anteil der ärmsten Länder

Eine andere Betrachtungsweise für die Armutskomponente bezieht sich auf den Anteil der ärmsten Länder (LDCs; least developed countries). Wegen der Häufigkeit von Zweijahreszusagen bei LDCs sind die Zahlen benachbarter Jahre schlecht vergleichbar.

Seit der Rahmenplanung 1999 wird der Anteil der ärmeren Länder, deren Einkommen etwas über dem der LDCs liegt, nicht mehr separat aufgeführt.

Die neue Regierung hat den LDC-Anteil in der Rahmenplanung 1999 gegenüber dem vorherigen Ansatz gesteigert, liegt damit aber dennoch nur knapp über 20 % (Grafik 7 und Tabelle 3 im Anhang).

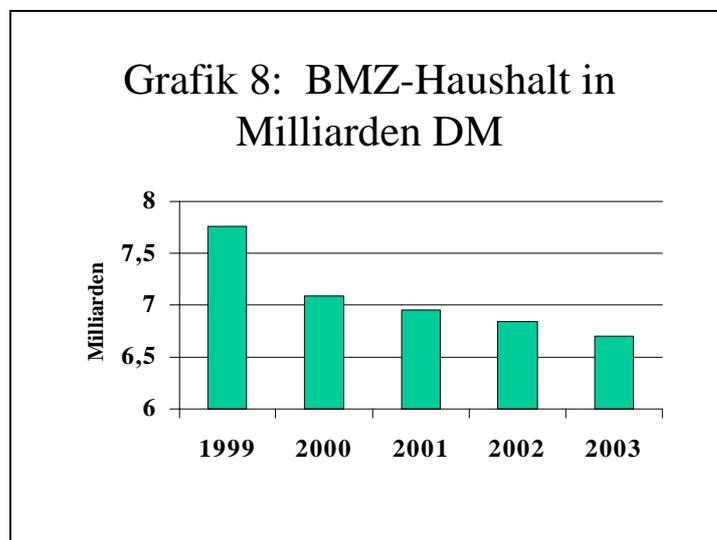


3 Entwicklung des BMZ-Haushalts bis 2003

Im Entwurf des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2000 muss das BMZ drastische Einschnitte hinnehmen (Bundestags-Drucksache 14/1400). Die vom Bundesfinanzminister angewendete einheitliche Kürzungsrate von 7,4 % bezieht sich auf den Haushalt 1999. Die so ermittelten Beträge werden jedoch von den Ansätzen der mittelfristigen Finanzplanung aus dem Jahr 1999 - vor dem Regierungswechsel - abgezogen. Die tatsächlichen Änderungsraten der Ministerien, im Vergleich von 2000 mit 1999, fallen auf diese Weise höchst unterschiedlich aus.

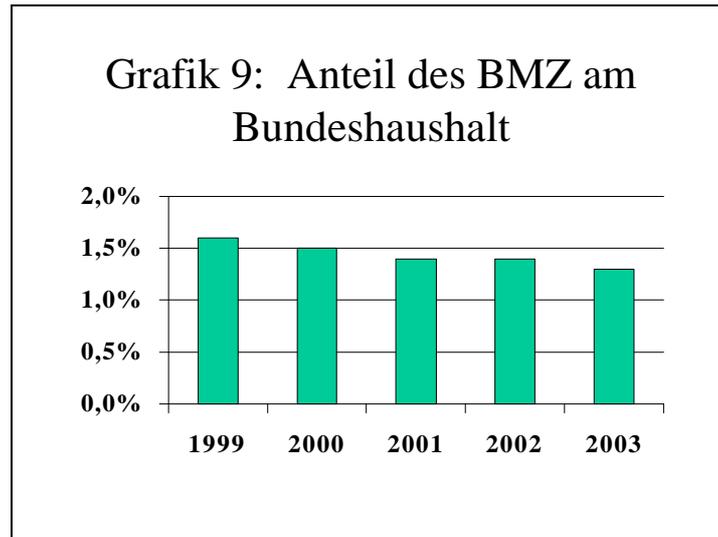
Der BMZ-Haushalt für 2000 sinkt um 8,7% gegenüber dem Vorjahr. Andere Ministerien weisen deutlich geringere Kürzungen auf oder können sogar Steigerungen verzeichnen (Tabelle 4 im Anhang). Für das BMZ wird somit die von der alten Regierung vorgesehene Absenkung nachvollzogen und noch verstärkt. Der überproportionale Sparbeitrag der Entwicklungszusammenarbeit zeigt sich im Vergleich zur Kürzungsrate von „nur“ 1,5 % für den gesamten Bundeshaushalt.

Die Absenkung der Finanzmittel für das BMZ setzt sich in der mittelfristigen Finanzplanung fort (Grafik 8 und Tabelle 5). Während der Bundeshaushalt insgesamt in den Jahren 2001 bis 2003 wieder leicht ansteigt, liegt der Haushalt des BMZ im Jahr 2003 um 13,6 % niedriger als 1999.



Der Anteil der BMZ-Mittel am gesamten Bundeshaushalt geht kontinuierlich zurück

(Grafik 9 und Tabelle 5) - von 1,6 % in 1999 auf 1,3 % in 2003.



Von Bedeutung für die zukünftige Schwerpunktsetzung des BMZ ist auch die Tatsache, dass die Verpflichtungsermächtigungen für die TZ und FZ im Jahr 2000 spürbar abgesenkt werden (Grafik 10). Es bleibt

abzuwarten, welchen Stellenwert die sozialen Grunddienste angesichts des drastisch reduzierten Umfangs der bilateralen Zusagen erhalten werden.

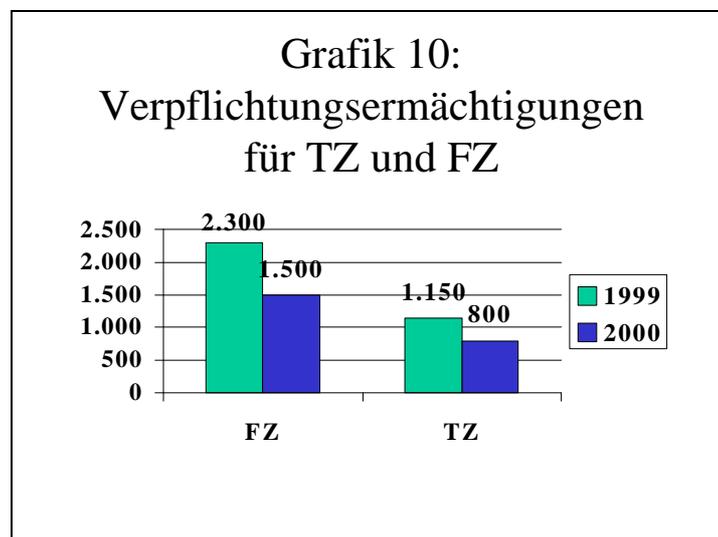


Tabelle 1: Soziale Grunddienste

(Bilaterale Regierungszusagen für die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit (FZ und TZ), Soll-Werte)

Sektor	1997		1998		1999 (alt)		1999 (neu)	
	Mio. DM	in %	Mio. DM	in %	Mio. DM	in %	Mio. DM	in %
Grundbildung	145,0	4,1%	75,2	2,5%	89,5	3,1%	115,0	3,7%
Basisgesundheitsdienste	73,5	2,1%	175,7	5,9%	54,2	1,9%	78,7	2,6%
Bevölkerungspolitik	162,2	4,6%	135,0	4,6%	144,5	5,0%	137,5	4,5%
Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für Arme	576,3	16,2%	171,8	5,8%	238,5	8,3%	193,5	6,4%
Summe soziale Grunddienste	960,0	27,0%	557,7	18,9%	526,7	18,3%	524,7	17,3%
Bezugsgröße <i>(sektoral aufteilbarer Betrag)</i>	3.555	100%	2.955	100%	2.879	100%	3.039	100%

Die Daten zu sozialen Grunddiensten wurden vom BMZ erst ab der Rahmenplanung 1997 zur Verfügung gestellt.

Quelle: BMZ

Tabelle 2: Sektorübergreifende Armutsbekämpfung

(Bilaterale Regierungszusagen für die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit (FZ und TZ); 1996 und 1997 Ist-Werte, sonst Soll-Werte)

	1996	1997	1998	1999 (alt)	1999 (neu)
Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung	15,8 %	15,7 %	15,1 %	12,7 %	14,3 %
Armutsorientierung insgesamt	-	-	-	54,9 %	51,5 %
Bezugsgröße (sektoral bzw. übersektoral zuordenbare Mittel; in Milliarden DM)	3,863	3,363	2,955	2,925	3,135

Die inhaltlichen Vorgaben zur Datenerhebung bei der Armutsorientierung wurden 1998 umgestellt. Daten für die Gesamtgröße „Armutsorientierung“ liegen erst ab 1999 vor. Die Angaben für selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung ab 1999 sind aufgrund der Umstellung nur begrenzt mit den Zahlen der Vorjahre vergleichbar.

Quellen:

- BMZ, Soll-Ist-Vergleich 1996 zu Kapitel 2302 Titel 866 01 und 896 03, Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, 24.7.1997, S. 7, 8
- BMZ, Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 97/98, Bonn 1997, S. 191
- BMZ, Informationsvermerk 8/97 für den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 1998 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, 26.8.1997, S. 9, 10, 11
- BMZ, Soll-Ist-Vergleich 1997 zu Kapitel 2302 Titel 866 01 und 896 03, Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, 25.6.1998, S. 7, 8
- BMZ, Informationsvermerk 8/98 für den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 1999 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, 27.8.1998 (alt), S. 12, 13
- BMZ, Informationsvermerk 3/99 für den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 1999 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (neu), 5.3.1999, S. 10, 11

Tabelle 3: Anteil der ärmsten Entwicklungsländer (LDCs)

(Bilaterale Regierungszusagen für die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit (FZ und TZ), 1996 und 1997 Ist-Werte, sonst Soll-Werte)

	1996	1997	1998	1999 (alt)	1999 (neu)
Anteil der LDCs	23,9 %	19,6 %	27,5 %	18,2 %	20,7 %
Bezugsgröße <i>(ländermäßig zuordenbare Mittel, in Milliarden DM)</i>	3,742	3,211	2,801	2,714	2,852

Quellen:

- BMZ, Soll-Ist-Vergleich 1996 zu Kapitel 2302 Titel 866 01 und 896 03, Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, 24.7.1997, S. 7
- BMZ, Soll-Ist-Vergleich 1997 zu Kapitel 2302 Titel 866 01 und 896 03, Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, 25.6.1998, S. 5
- BMZ, Informationsvermerk 8/97 für den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 1998 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, 26.8.1997, S. 8
- BMZ, Informationsvermerk 8/98 für den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 1999 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, 27.8.1998 (alt), S. 11
- BMZ, Informationsvermerk 3/99 für den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen 1999 für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (neu), 5.3.1999, S. 9

Tabelle 4: Veränderungsraten der Haushalte einzelner Ministerien in 2000 gegenüber Vorjahr

Wirtschaft	-9,5 %
BMZ	-8,7 %
Familie	-7,3 %
Auswärtiges Amt	-5,3 %
Landwirtschaft	-4,6 %
Verteidigung	-3,7 %
Umwelt	-3,4 %
Inneres	-3,3 %
Justiz	-3,2 %
Finanzen	-2,6 %
Bildung	-2,3 %
Arbeit	-1,4 %
Verkehr und Bau	3,7 %
Gesundheit	12,6 %

Quelle: Bundesfinanzministerium

Tabelle 5: BMZ-Haushalt in Millionen DM und in % des gesamten Bundeshaushalts

Jahr	BMZ-Haushalt	% des Bundeshaushalts
1999	7.763,3	1,6 %
2000	7.089,0	1,5 %
2001	6.953,7	1,4 %
2002	6.838,4	1,4 %
2003	6.703,9	1,3 %

Quelle: Bundesfinanzministerium

III Analyse der Regierungspositionen bei PrepCom1 für „Kopenhagen+5“

Studie im Auftrag der Arbeitsgruppe 20/20 im Deutschen NRO-Forum Weltsozialgipfel

1 Formulierung der Fragestellung

Bei der 1. Vorbereitungssitzung für „Kopenhagen + 5“ (PrepCom1) haben tiefe Gegensätze zwischen Nord und Süd die Verabschiedung einer inhaltlichen Resolution verhindert. Für die am Folgeprozess des Weltsozialgipfels beteiligten Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) stellen sich in dieser Situation folgende Fragen:

- An welchen Inhalten haben sich die Konflikte zwischen den Regierungen in Nord und Süd entzündet?
- Welche Relevanz haben die in Kopenhagen verabschiedeten Beschlüsse für die aktuellen Kontroversen?
- Wie bewerten NROs die gegensätzlichen Positionen von Ländergruppen und wo positionieren sie sich selbst in diesem Streit?
- Welche Handlungsmöglichkeiten bieten sich deutsche NROs im weiteren Vorbereitungsprozess für „Kopenhagen + 5“?

2 Ablauf der Ereignisse

PrepCom1 fand vom 17. bis 28. Mai 1999 in New York statt. Am frühen Morgen des 29. Mai wurde die Sitzung wegen unüberbrückbarer Gegensätze zwischen dem Süden (Gruppe der 77 (G77) und China) und dem Norden (vor allem EU und USA) ohne substantielles Ergebnis abgebrochen.

Grundlage der Beratungen war zunächst das vom PrepCom1-Vorsitzenden vorge-

legte Papier („Chair’s working draft“) L.5 mit dem Titel „Proposed outcome of the first substantive session“ (UN a).

Als absehbar wurde, dass kein Konsens für diese Vorlage erzielt werden konnte, versuchte das Sekretariat mit einem kürzeren Papier L.7 „Role of the United Nations system“ (UN b), den Vorbereitungsprozess durch die Erteilung von Untersuchungsaufträgen an verschiedene internationale Institutionen zu retten. Auch diese Initiative scheiterte, da kein Einverständnis zwischen Nord und Süd herbeigeführt werden konnte.

Ein weiterer Konflikt zwischen den beiden Gruppierungen brach bei den Beteiligungsrechten von NROs auf der Sondergeneralversammlung „Kopenhagen + 5“ (26. - 30.6.2000, Genf) auf (UN c). Verschiedene Länder des Südens sprachen sich gegen ein Rederecht für NRO-VertreterInnen im Plenum und für eine restriktive NRO-Akkreditierung aus.

Auf einer überraschend anberaumten Sitzung am 15.7.1999 in New York wurde dann Einvernehmen über die vom Sekretariat revidierte Fassung der Vorlage L.7 („Role of the United Nations system“) hergestellt (UN e und f). Lediglich drei Punkte, darunter Auswirkungen von Sanktionen und Sozialindikatoren, blieben strittig. Sie wurden nicht in die verabschiedete Resolution aufgenommen.

In dem Beschluss werden zahlreiche Organisationen im UN-System um Analysen und Handlungsvorschläge bis zu PrepCom2 (3. - 14.4.2000, New York), in einigen Fällen auch bis zur nächsten Sitzung der Kommission für soziale Entwicklung (8. - 18.2.2000, New York) gebeten. Die wichtigsten Arbeitsaufträge berühren folgende Themen; der Adressat der Berichtswünsche wird in Klammern aufgeführt:

- Globalisierung und soziale Entwicklung, soziale Verantwortung der Wirtschaft (UN-Generalsekretär),
- Exportchancen des Südens (UNCTAD),
- Umsetzung der Menschenrechtsabkommen (Hochkommissarin für Menschenrechte),
- soziale Folgen von Finanzkrisen (UN-Generalsekretär),
- Armutsbekämpfung und Geschlechter-Gerechtigkeit (UNDP, Weltbank),
- Beschäftigung (ILO, Weltbank),
- Rolle der Zivilgesellschaft bei Planung und Bereitstellung sozialer Dienste (UNRISD - UN Research Institute for Social Development),
- Grundbildung (UNESCO) und Basisgesundheitsdienste (WHO),
- 20/20-Initiative (UN-Generalsekretär),
- Integration sozialer Ziele in die Strukturanpassungsprogramme (IWF, Weltbank),
- zusätzliche und innovative Ressourcen für soziale Entwicklung (UN-Generalsekretär).

Die internationale NRO-Koalition Social Watch (b) bewertet den Kompromiss positiv:

„By requesting reports on the social impact of structural adjustment, the trade restrictions to Third World exports, the feminization of poverty and the social

consequences of the recent financial crisis, the PrepComm has introduced into the agenda of the heads of state meeting of next year most of the key issues of concern for the developing countries and civil society worldwide.“

Auch das nächste Zusammentreffen der Regierungen im Vorbereitungsprozess (inter-sessional open-ended consultations) vom 30.8. bis 3.9.1999 in New York fand in einer Atmosphäre der Kooperation statt. Die Beteiligung der NROs an der Sondergeneralversammlung wurde nach den Vorstellungen des Nordens geregelt: Rederecht im Plenum und offenes Akkreditierungsverfahren (UN m).

Das UN-Sekretariat hatte inzwischen die Vorlage L.5 („Chair's working draft“) mit dem Ziel überarbeitet, konsensfähige Formulierungen zu finden (UN g). In bestimmten Passagen gab es eine Annäherung. Die meisten Kontroversen wurden jedoch auch beim Inter-sessional nicht aufgelöst und müssen nun weiter verhandelt werden. Ausdruck der konstruktiven Grundhaltung auf allen Seiten ist die Tatsache, dass die Blockade bei den Themen Sanktionen, Prinzipien guter Sozialpolitik und Sozialindikatoren überwunden werden konnte. Eine Verständigung wurde möglich, weil die EU bezüglich der Prinzipien eine wesentlich vorsichtigere Fassung in die Verhandlungen einbrachte, die den Prozesscharakter betonte. Für die beiden anderen Themen beschloss die EU, jüngste Entscheidungen des ECOSOC als Ausgangspunkt zu nehmen.

Social Watch (c) hat sich zufrieden über den Ausgang des Inter-sessionals geäußert:

„We are glad for the climate of collaboration and commitment reached in this session on the part of all countries.“

3 Zentrale Konflikte zwischen Nord und Süd

Die Konflikte zwischen Nord und Süd auf PrepCom1 haben sich primär an folgenden Punkten entzündet:

- Soziale Gestaltung der Globalisierung,
- Machtverhältnisse in den internationalen Finanzinstitutionen,
- nationale Verantwortung für soziale Entwicklung,
- Verhältnis von Zivilgesellschaft und Staat,
- Rolle von NROs im UN-System,
- Volumen der Entwicklungshilfe (ODA).

Auf das Streitthema „soziale Folgen von Sanktionen“ wird hier nicht eingegangen, da es sich um grundlegende sicherheitspolitische Probleme handelt, deren Erörterung vom Kopenhagen-Prozess abgekoppelt und unter Beteiligung des Sicherheitsrats erfolgen sollte. Auch die Kontroverse um die Lage besetzter Gebiete soll hier nicht weiter interessieren.

3.1 Soziale Gestaltung der Globalisierung

Süden:

Der Süden sieht sich als Verlierer der Globalisierung, da er sich nicht gegen den übermächtigen Norden durchsetzen kann. In seiner Wahrnehmung haben die Industrieländer einseitig von der Liberalisierung der globalen Güter-, Dienstleistungs- und

Kapitalmärkte profitiert. Die traumatischen Finanzkrisen der letzten Jahre in Südostasien, Brasilien und Russland haben die Opferperspektive verstärkt. Wirtschaftliche und soziale Errungenschaften, Ergebnis jahrzehntelanger harter Aufbauarbeit, wurden innerhalb von Monaten durch kurzfristige Spekulationsmanöver westlicher Investoren zerstört.

Besonders emotional wird die Globalisierungskritik von Indien vorgetragen:

„When the Social Summit was held in Copenhagen, the world had just begun to worship at the altar of globalisation. In December 1994 (Mexiko-Krise; T.F.), this new god had already claimed one of its first victims, but it was only over the next few years that we came to understand that human sacrifice was central to its liturgy.“ (Indien, S. 1)

Soziale Entwicklung, so die Sicht des Südens, ist nicht mit dem dominanten neoliberalen Leitbild von Globalisierung vereinbar. Nur durch eine Re-Regulierung der weltwirtschaftlichen Beziehungen können geeignete Rahmenbedingungen für Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung geschaffen werden. Vordringlichen Handlungsbedarf erkennen die G77 und China (a, S. 3) für die internationalen Finanzmärkte:

„... developing, strengthening and enforcing the regulatory framework for monitoring financial operations including measures to control international financial speculations which have proven to have had devastating effects...“

Ein weiteres Ärgernis in den Augen des Südens sind die ungleichen Wettbewerbs-

bedingungen im Welthandel. Während es den Industrieländern gelinge, sensible Sektoren - z.B. Agrar, Textil - gegen ausländische Konkurrenz zu schützen, sieht sich der Süden dem Verlangen nach bedingungsloser Marktöffnung ausgeliefert. Für die G77 und China (a, S. 2) steht das Ende des nördlichen Protektionismus im Zentrum einer fairen Welthandelsordnung:

„To this end, the removal of non-trade barriers and the assurance of the universality of benefits of the multilateral trading system are necessary.“

Norden:

Der Norden weist die Kritik am neoliberalen Leitbild zurück und sieht keinen Handlungsbedarf für die Re-Regulierung globaler Märkte. Allgemeine Verweise auf Wirkungszusammenhänge zwischen sozialer Entwicklung und Globalisierung, wie im Positionspapier der EU (b, S. 5), erscheinen beliebig, da sie zu keinen Handlungskonsequenzen auf Seiten der Industrieländer führen:

„Awareness, concern and preoccupation with globalisation have intensified considerably since the Summit was held. The UNGASS (UN-Sondergeneralversammlung „Kopenhagen + 5“; T.F.) should give new impetus to social advocacy and social responsibility and should strengthen the aspect of social development also in international relations.“

Vergleich mit Kopenhagen:

Mit seinem Verweis auf die entscheidende Bedeutung internationaler Rahmenbedingungen kann sich der Süden zu Recht auf die Beschlüsse von Kopenhagen berufen. Die Verbitterung über die noch ausstehende Umsetzung folgender Zusagen aus Selbst-

verpflichtung 1 durch die weltwirtschaftlich tonangebenden Staaten ist nur zu verständlich (UN 1995, S. 14):

„At the international level, we will: ... j. Promote and implement policies to create a supportive external economic environment, through ... enhanced financial stability, and more equitable access of developing countries to global markets ...“

Das Gefühl der Benachteiligung des Südens im Welthandel wird zusätzlich dadurch genährt, dass die Welthandelsorganisation der Bitte des Weltsozialgipfels nach Erstellung eines Berichts über die sozialen Folgen der Uruguay-Runde nicht nachgekommen ist.

Mit seiner Weigerung, die politische Steuerung der Weltmärkte, insbesondere der internationalen Finanzflüsse, als legitimes und zentrales Thema der Sondergeneralversammlung anzuerkennen, fällt der Norden hinter die Beschlüsse von Kopenhagen zurück.

3.2 Machtverhältnisse in den internationalen Finanzinstitutionen

Süden:

Der Süden kritisiert die Dominanz der Industrieländer im Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank. Folgen der herrschenden Machtverhältnisse sind aus seiner Sicht die mangelnde Integration sozialer Ziele in die Strukturanpassungsprogramme sowie unzureichende Fortschritte bei der Entschuldung. Deshalb fordern die G77 und China (a, S. 3):

„far-reaching institutional reforms to ensure greater social sensitivity and responsiveness, ... democratization of the international financial institutions and strengthening debt relief efforts“

Norden:

Auch bei diesen Punkten zeigen die Industrieländer keine Bereitschaft, auf die Anliegen des Südens einzugehen. Nach dem Bericht von Social Watch (a) haben sich USA und EU aus grundsätzlichen Erwägungen dagegen verwahrt, die Rolle von IWF und Weltbank zu diskutieren, da dieses Thema außerhalb des Mandats des Kopenhagen-Folgeprozesses liege.

Als rein symbolisches Entgegenkommen der EU (b, S. 6) ist die Ankündigung einer größeren Koordination zwischen IWF, Weltbank und dem UN-System zu werten:

„Explore ways and means to strengthen co-ordination between the UN organisations, in particular ECOSOC, the Bretton Woods Institutions as well as the WTO, with regard to the consideration of social as well as economic aspects in structural adjustment programmes.“

In der Stellungnahme der EU (b, S. 6) wird das Schuldenthema ausschließlich in Beziehung zu den ärmsten Ländern angesprochen (Selbstverpflichtung 7). Bei Selbstverpflichtung 9 (Ressourcen für soziale Entwicklung) wird dieser Aspekt aber im Gegensatz zu den ursprünglichen Formulierungen von Kopenhagen ausgespart.

Vergleich mit Kopenhagen:

Mit seinem Wunsch nach einer stärkeren sozialen Ausgestaltung der Strukturanpassungsprogramme bezieht sich der Süden zu

Recht auf Selbstverpflichtung 8 (UN 1995, S. 28):

„At the international level, we will: ... h. Enlist the support and cooperation of ... the Bretton Woods institutions ... in implementing social development goals and integrating them into their policies, programmes and operations.“

Bezüglich der vom Süden geforderten Neuverteilung von Stimmrechten in IWF und Weltbank konnte ich keine entsprechende Formulierung in den Kopenhagener Beschlüssen identifizieren.

Die in Selbstverpflichtung 9 (UN 1995, S. 30) aufgeführte Notwendigkeit zusätzlicher Entschuldungsmaßnahmen für die ärmsten Länder könnte durch die Beschlüsse des Kölner Gipfels zum HIPC-Programm als eingelöst gelten. Im Aktionsprogramm von Kopenhagen findet sich allerdings eine weitergehendere Formulierung, die als Grundlage aktueller Entschuldungswünsche für zusätzliche Ländergruppen bezeichnet werden kann (UN 1995, S. 45):

„To ensure that the benefits of global economic growth are equitably distributed among countries, the following actions are essential: a. Continuing efforts to alleviate the onerous debt and debt-service burdens connected with the various types of debt of **many developing countries...**“ (Hervorhebung T.F.)

Sowohl hinsichtlich der Reform der Strukturanpassungsprogramme als auch bei der Entschuldung fällt der Norden somit hinter die Beschlüsse von Kopenhagen zurück.

3.3 Nationale Verantwortung für soziale Entwicklung

Süden:

Die starke Betonung weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Weltbild des Südens induziert einen relativ niedrigen Stellenwert interner Faktoren für soziale Entwicklung. Die internationale Debatte über Voraussetzungen, Inhalte und Instrumente erfolgreicher Politiken auf nationaler Ebene wird vom Süden als Eingriff in die staatliche Souveränität verstanden und ruft Widerstand hervor. Besonders brisant ist in diesem Zusammenhang die kürzlich begonnene Diskussion über Prinzipien guter Sozialpolitik (World Bank). Der Süden befürchtet eine Ausweitung der Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit, die ausschließlich den Interessen des Nordens diene.

Diese Sorge erklärt auch die Vorbehalte des Südens gegen standardisierte Sozialindikatoren zur Zieldefinition, Bestandsaufnahme und Erfolgsmessung auf der nationalen Ebene. Allerdings unterstützen die G77 und China (a, S. 6) grundsätzlich eine internationale Einbettung nationaler Armutsstrategien:

„At the international level: strengthening efforts to eradicate absolute poverty and establishing national targets for such eradication. Governments can be encouraged to report on these targets within the UN system...“

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass die G77 und China (a) den nationalen Handlungserfordernissen bei allen Selbstverpflichtungen von Kopenhagen breiten Raum widmen.

Norden:

Die Industrieländer hingegen unterstreichen die nationale Verantwortung für soziale Entwicklung und beklagen den mangelnden Reformeifer im Süden. Sie drängen auf Einhaltung bestimmter Standards, die eine gute Regierungsführung auszeichnen. Aus ihrer Warte liegen dazu aufbereitete, umsetzungsreife Erkenntnisse vor, die Ergebnis von gemeinsamen Lernprozessen in der Weltgesellschaft sind.

Die Bestimmung der sozialpolitischen Richtlinien soll nach Meinung des Nordens unter Führung der Vereinten Nationen erfolgen, da die Weltbank vom Süden nicht als neutrale Instanz akzeptiert wird. Interessant ist eine Stellungnahme Kanadas (S. 2), in der auf die Ängste des Südens vor Fremdbestimmung durch Betonung der länderspezifischen Handlungsbedingungen eingegangen wird:

„We must respect that each country is operating within a unique set of systems, conditions and experiences. It is important to recognize that there may be many different, and equally effective ways to achieve the same goals.“

In dieselbe Richtung zielt der Appell der Niederlande (S. 3) an die bi- und multilateralen Geber, sich vom jeweiligen Empfängerland koordinieren zu lassen. Durch dieses Verfahren würde die Verantwortung für den Entwicklungsprozess an die letztendlich verantwortlichen und kompetenten Instanzen, nämlich Regierung und Gesellschaft im Süden, delegiert.

Bezüglich der internationalen Vereinheitlichung von Sozialindikatoren hat die EU (a, S. 7) klare Vorstellungen:

„Develop a coherent set of common basic social development indicators to be agreed by the UNGASS...“

Vergleich mit Kopenhagen:

Der Versuch der Vereinheitlichung von Standards einer erfolgreichen Sozialpolitik (basic principles and good practice) ist integraler Bestandteil des Kopenhagen-Folgeprozesses. Der Widerstand des Südens dagegen verstößt gegen den Geist des Weltsozialgipfels. Ein möglicher Grund für Vorbehalte des Südens ist die führende Rolle der Weltbank in dieser Debatte. Von ersten Konturen einer Weltsozialordnung zu sprechen wäre allerdings verfehlt. Es zeichnet sich derzeit nämlich nicht ab, dass die Industrieländer die Gültigkeit globaler Normen für die eigenen Gesellschaften anerkennen.

Auch der Prozess zur Erarbeitung eines weltweit einheitlichen Katalogs von Sozialindikatoren geht auf Kopenhagen zurück. Die Notwendigkeit einer verlässlichen statistischen Informationsbasis auf nationaler Ebene findet sich schon in Selbstverpflichtung 9 (UN 1995, S. 29):

„Ensure that reliable statistics and statistical indicators are used to develop and assess social policies and programmes...“

Mit seiner Ablehnung dieses Vorhabens verlässt der Süden den Referenzrahmen von Kopenhagen.

3.4 Verhältnis von Zivilgesellschaft und Staat

Süden:

Das Verhältnis der Regierungen im Süden zur Zivilgesellschaft ist häufig distanziert und von funktionalen Erwägungen geprägt. In zahlreichen Ländern werden zivilgesellschaftliche Organisationen zuallererst als politischer Faktor wahrgenommen, der bestehende Machtverhältnisse bedrohen könnte. In Extremfällen gelten sie als vorgeschobene Agenten ausländischer Interessengruppen, die zu einer Aushöhlung der nationalen Souveränität beitragen. Teilweise werden einheimische Nicht-Regierungsorganisationen zur Durchführung staatlicher Programme eingesetzt; sie können aber selten Einfluss auf die Gestaltung von Makro- oder Sektorpolitiken nehmen.

Die Vorbehalte der G77 und Chinas (a, S. 1) zeigen sich an den textlichen Einschränkungen :

„reinforcing, **as appropriate** (Hervorhebung T.F), the means and capacities for people to participate in the formulation and implementation of social and economic policies and programmes, ... strengthening procedures and institutions for social dialogue by encouraging, amongst other action, the development of civil society organizations and freedom of association **in accordance with national legislation** (Hervorhebung T.F.)...“

Es darf aber nicht übersehen werden, dass verschiedene Regierungen aus dem Süden, etwa Bangladesh (S. 2), eine uneingeschränkt positive Haltung zur Zivilgesellschaft zum Ausdruck bringen:

„The best result can be achieved through an effective partnership between the government and the civil society ...“

Norden:

Der Norden betont die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft, bringt aber wenig eigene Erfahrungen bei der Gestaltung des strukturell spannungsreichen Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft ein. Da die Diskussion zu diesem Thema nicht als gemeinsamer Such- und Lernprozess gleichrangiger Akteure gestaltet wird, könnten Formulierungen wie die folgende vom Süden als belehrend empfunden werden:

„Social services **must** be established with the participation of the beneficiaries in determining the demand for and the best way to provide such services. Self-help groups and initiatives **must** be involved...“ (EU e, S. 2; Hervorhebung T.F.)

Vergleich mit Kopenhagen:

Die Vorbehalte des Südens gegenüber zivilgesellschaftlicher Partizipation relativieren sich bei näherer Betrachtung. Die Einschränkung „as appropriate“ wurde wörtlich aus Selbstverpflichtung 1 übernommen (UN 1995, S. 13). Im Aktionsprogramm findet sich allerdings im Gegensatz dazu eine uneingeschränkt positive Aussage (UN 1995, S. 42):

„... we will promote an enabling environment based on a people-centred approach to sustainable development, with the following features: Broad-based participation and involvement of civil society in the formulation and implementation of decisions determining the functioning and well-being of our societies...“

Der Verweis auf die gültige nationale Rechtslage (in accordance with national le-

gislation) gilt, zumindest implizit, für alle Regierungen. Ein Abweichen des Südens von den Kopenhagener Beschlüssen wird somit weniger in Formulierungsvorschlägen als in der realen Praxis des Verhältnisses zur einheimischen Zivilgesellschaft zu suchen sein.

3.5 Rolle von NROs im UN-System**Süden:**

Besonders heftig sind Nord und Süd bei den Beteiligungsrechten für NROs auf der Sondergeneralversammlung „Kopenhagen + 5“ aneinander geraten. Die Meinungsführer unter den Regierungen im Süden (Ägypten, Algerien, China, Kuba, Syrien, Indien und Pakistan) wollten verhindern, dass nichtstaatliche VertreterInnen im Plenum formal ebenbürtig zu Staatschefs das Wort ergreifen. Russland unterstützt diese Position.

Außerdem sollte die Akkreditierung von NROs so restriktiv wie möglich gehandhabt werden. Dahinter verbirgt sich die Sorge, dass überall im UN-System, also auch in regulären Generalversammlungen, erweiterte Zugangs- und Mitwirkungsrechte von NROs durchgesetzt werden.

Die Haltung einiger südlicher Regierungen zur Mitwirkung von NROs im UN-System wird durch innenpolitische Konflikte beeinflusst. Beispielsweise hat Ägypten im Mai 1999 ein neues Gesetz verabschiedet, dass einheimische Organisationen strengen Kontrollen unterwirft (Amnesty International u.a.). Einmischung in die Politik der Regierung wird mit Freiheitsstrafen bedroht. In Tansania wird ein Gesetz disku-

tiert, das in eine ähnliche Richtung zielt (Donner-Reichle a).

Bei Prepcom1 hatte es Proteste des Iran und Pakistans gegen die Akkreditierung zweier NROs gegeben. In einem Fall handelte es sich um eine in Frankreich residierende iranische Menschenrechtsorganisation (Brand u.a., S. 1).

Beim Inter-sessional Anfang September 1999 hat der Süden überraschend eingelenkt - sowohl im Hinblick auf das Rederecht im Plenum als auch beim Akkreditierungsverfahren (UN m). Grund dafür mag eine entsprechende Regelung bei „Kairo + 5“ im Juni 1999 gewesen sein, die als Präzedenzfall angeführt wurde. Eine positive Rolle hat auch der Verhandlungsvorsitzende aus dem Hardliner-Staat Iran gespielt, der die bisher ablehnenden Länder Algerien, Ägypten und China zu einer NRO-freundlicheren Linie bewegen konnte. Auch der Dialog von NROs mit Regierungen im Süden hat den Boden für den unerwarteten Durchbruch bereitet.

Norden:

Die Industrieländer, insbesondere die EU (h), traten bei PrepCom1 für einheitliche Regelungen bei Sondergeneralversammlungen ein, die den Interessen der NROs weit entgegen kommen. Sie sollten, wie bei „Rio + 5“ und „Kairo + 5“, Rederecht im Plenum erhalten. Es sollten auch solche NROs zugelassen werden, die bisher weder beim ECOSOC akkreditiert sind noch am Kopenhagen-Prozess beteiligt waren. Zusätzlich hat sich die EU für einen runden Tisch mit Regierungs- und NRO-VertreterInnen im Rahmen der Sondergeneralversammlung ausgesprochen.

Vergleich mit Kopenhagen:

In Kopenhagen haben NRO-VertreterInnen im Plenum gesprochen. Das Akkreditierungsverfahren war offen für alle interessierten Organisationen. Durch sein Einlenken bei den NRO-Rechten auf der Sondergeneralversammlung hat der Süden wieder auf den Boden der Kopenhagener Beschlüsse zurück gefunden. Im Hinblick auf den Vorbereitungsprozess für „Kopenhagen + 5“ ist kritisch anzumerken, dass die Einberufung zusätzlicher Termine außerhalb der PrepComs (Inter-sessionals) die Mitwirkungsrechte von NROs substanziell beschneidet, da die wenigsten von ihnen die notwendigen Ressourcen für eine kontinuierliche Teilnahme haben.

3.6 Volumen der Entwicklungshilfe (ODA).

Süden:

Mit großem Nachdruck kritisiert der Süden die sinkenden Entwicklungshilfe-Transfers und fordert die Einlösung der von den Vereinten Nationen beschlossenen Zielsetzung von 0,7 % des Bruttonationalprodukts.

Indien (S. 3) stellt den Rückgang der Entwicklungshilfe in den größeren Zusammenhang des auseinander brechenden Gesellschaftsvertrags zwischen Industrieländern und dem Süden. Die asymmetrische Verteilung der weltwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinne wird nicht mehr durch internationalen Ressourcentransfer kompensiert. Der Norden hat seine Verpflichtung zur Solidarität mit den Armen in der Weltgesellschaft aufgekündigt.

Angesichts wachsender Engpässe in den öffentlichen Haushalten der Industrieländer lenkt der Süden die Aufmerksamkeit auf

innovative internationale Finanzinstrumente - etwa durch die Besteuerung grenzüberschreitender spekulativer Kapitalbewegungen (Tobin-Steuer).

Der Süden setzt sich ferner für die Einrichtung eines neuen, eventuell bei der UNCTAD angesiedelten Global Participation Fund ein (UN g, S. 5). Mit diesem Instrument soll Capacity building finanziert werden, damit der Süden seine Position in den internationalen Institutionen, Regimen und Verhandlungsprozessen besser behaupten kann.

Norden:

Der Norden bekräftigt sein Festhalten am 0,7%-Ziel (EU b, S. 7), der reale Trend geht aber genau in die entgegengesetzte Richtung. Es zeichnet sich keine Bereitschaft zur Prüfung neuer Finanzierungsinstrumente ab. Für die Tobin-Steuer fehlt jede Unterstützung von Regierungen des Nordens.

Vergleich mit Kopenhagen:

Die Zusage der Industrieländer in Selbstverpflichtung 9, die 0,7%-Quote anzustreben (UN 1995, S. 30), ist nicht eingehalten worden. Beispielsweise plant die Bundesregierung für 2000 eine Kürzung des BMZ-Haushalts um 8,7% gegenüber dem Vorjahr. Die mittelfristige Finanzplanung bis 2003 sieht weitere Einsparungen in der Entwicklungshilfe vor.

Der Ruf des Südens nach neuen internationalen Finanzierungsinstrumenten ist durch Selbstverpflichtung 9 abgedeckt - allerdings ohne direkten Verweis auf die Tobin-Steuer (UN 1995, S. 30):

„At the international level, we will: i. Seek to mobilize new and additional fi-

nancial resources that are both adequate and predictable...“

3.7 Bewertung der Konfliktstrukturen

Zur Überraschung vieler ist PrepCom1 in eine Ersatzbühne für den verschärft aufbrechenden Nord-Süd-Konflikt umfunktioniert worden. Die spätere Annäherung in Teilfragen (NRO-Rechte, Prinzipien der Sozialpolitik) auf dem Inter-sessional stimmt hoffnungsfroh im Hinblick auf die Sondergeneralversammlung, kann aber die strukturell bedingten Gegensätze zwischen Nord und Süd nicht aufheben.

Tiefere Ursache der Polarisierung sind unterschiedliche Erfahrungen, Erwartungen und Befürchtungen hinsichtlich der Verteilungswirkung der wirtschaftlichen Globalisierung. Die empirisch nachweisbare Folge einer globalisierten Ökonomie ist der drastische Anstieg globaler Disparitäten bei Einkommen und Vermögen. Dieser Trend schürt Deklassierungs- und Ausschlussängste in den ärmeren Weltregionen. Der Süden geht davon aus, dass die strukturellen Umbrüche in der Weltwirtschaft einseitig auf seine Kosten gehen, während die Industrieländer die Gewinne einstreichen.

Die kürzlichen Finanzkrisen in Südostasien und Lateinamerika haben allen vor Augen geführt, dass sich die externe Verwundbarkeit - auch der bisherigen Erfolgsmodelle - durch die Öffnung der Finanzsektoren erhöht hat. Dass die globale Liberalisierung machtpolitisch definierten, ungleichen Mustern folgt, zeigt sich am andauernden Handelsprotektionismus der Industrieländer.

Erschwerend für die Kompromissbereitschaft des Nordens, gerade im Hinblick auf den Ressourcentransfer, kommt hinzu, dass er zunehmend Verteilungskonflikte in den eigenen Gesellschaften aufgrund von Globalisierung, Deregulierung und Strukturwandel zu bewältigen hat. Vorrangige politische Priorität hat die Abmilderung der internen Disparitäten aus wahltaktischen und Machterhaltungsgründen.

Die Konfrontation bei PrepCom1 ist Ergebnis fehlender internationaler Foren zur sozialen Gestaltung der Globalisierung durch vorsorgende Regulierung und kompensatorischen Ressourcentransfer. Der Norden spricht den UN-Gremien die Berechtigung zur Diskussion „harter“ Politikfelder ab. In den weltwirtschaftlichen Steuerungsinstitutionen, IWF, Weltbank und WTO, geben die starken Staaten den Ton an. Bei den Wirtschaftsgipfeln bleibt der Süden völlig ausgeschlossen. Es gibt keine institutionellen Strukturen auf internationaler Ebene für den partnerschaftlichen Dialog über kooperative Steuerungsmodelle und gemeinsam verantwortete Strategien zum Schutz der globalen öffentlichen Güter. Das Scheitern von PrepCom1 deckt somit gravierende Defizite im Global Governance-System auf.

4 Handlungsmöglichkeiten von deutschen NROs für „Kopenhagen + 5“

Die komplexen Konfliktstrukturen im Vorbereitungsprozeß für „Kopenhagen + 5“ erfordern eine sorgfältige Positionierung deutscher NROs. Ihre Kritik richtet sich sowohl an die eigene Regierung als auch an die Regierungen des Südens.

Grundsätzlich sollten die NROs gegenüber allen Regierungen darauf drängen, dass die konkreten Ziele und Zeitpläne des Entwicklungshilfesausschusses (DAC) der OECD im Dokument „Das 21. Jahrhundert gestalten“ (S21) als Grundlage für gemeinsame Armutsstrategien angenommen werden. Die Stellungnahmen von südlichen Regierungen sowie NROs aus Nord und Süd bei PrepCom1 haben die weltweite Akzeptanz dieses Handlungsrahmens deutlich werden lassen.

Bestandteil von S21 ist die Einführung eines global gültigen Indikatorenprogramms, mit dessen Hilfe sich die Umsetzungserfolge auf nationaler Ebene messen lassen. Selbstverständlich ist dieses Konzept auch auf die Industrieländer anzuwenden und unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft umzusetzen.

Auch der internationale Such- und Lernprozess - unter Führung der Vereinten Nationen (ECOSOC) - zur Identifizierung, Auswertung und Verallgemeinerung von „Prinzipien guter Sozialpolitik“ sollte von NROs unterstützt werden. Es muss aber gewährleistet sein, dass daraus keine neue Konditionalität für die Entwicklungszusammenarbeit erwächst und die Industrieländer ihre Praktiken ebenfalls auf dieser Basis extern begutachten lassen.

Unstrittig wird für NROs sein, dass die Umgestaltung der internationalen Rahmenbedingungen und die Mobilisierung von Ressourcen für soziale Entwicklung nicht ausschließlich an den Wünschen des Südens ausgerichtet sein kann, sondern die Interessen der Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa angemessen zu berücksichtigen sind. Auch die soziale Verantwortung

der Wirtschaft weltweit steht für NROs nicht zur Disposition.

Mit Bezug auf die Beschlüsse von Kopenhagen formulieren die NROs u.a. folgende Erwartungen an die **Bundesregierung** und unterstellen dabei eine hohe Interessenkonvergenz mit dem BMZ:

- Bemühen um nichthierarchische Lern- und Suchprozesse von Nord und Süd zur sozialen Gestaltung der Globalisierung unter partnerschaftlicher Einbeziehung der Zivilgesellschaft,
- Unterstützung der Forderung nach Regulierung der Weltwirtschaft, um soziale Entwicklung im Süden zu fördern (insbesondere neue Finanzarchitektur),
- Einsatz für innovative internationale Finanzierungsinstrumente, etwa Tobin-Steuer,
- Ausweitung der Entschuldungsprogramme und Unterstützung für ein internationales Insolvenzrecht,
- Abbau des Protektionismus im Norden und Verwirklichung eines fairen Welt-handelsregimes,
- Überprüfung der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank nach sozialen und ökologischen Kriterien,
- Initiative für Reform und Stärkung des ECOSOC,
- Unterstützung für die Forderung des Südens nach einem bei der UNCTAD anzusiedelnden Global Participation Fund,
- Erhöhung der Entwicklungshilfe (BMZ-Haushalt) zur baldigen Realisierung des 0,7%-Ziels,
- Aufstockung der sozialen Grunddienste in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (20/20-Initiative).

Gegenüber den Regierungen des Südens setzen sich die deutschen NROs für eine Aufwertung der Zivilgesellschaft sowie für optimale Beteiligungsrechte von gesellschaftlichen Organisationen im UN-System, speziell bei „Kopenhagen + 5“, ein. Zusammen mit ihren Partnerorganisationen im Süden bemühen sie sich weltweit um einen Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft auf der Grundlage wechselseitigen Respekts bei Anerkennung der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Verfassungsaufträge in einer demokratischen Ordnung.

Von NROs aus dem Süden liegen klare Stellungnahmen dazu vor, dass sie eine stärkere Mitwirkung an der Politikdebatte und -formulierung auf nationaler und internationaler Ebene wünschen (NGOs e, African NGOs, Social Watch b, SAPRIN). Die Stärkung dieser Kräfte durch NROs aus dem Norden wird langfristig wohl eher die Position des Südens in den internationalen Verhandlungen positiv beeinflussen als eine Intensivierung des Drucks von Seiten der nördlichen Regierungen.

Dokumente

(Da sich fast alle Dokumente auf Prepcom1 für „Kopenhagen + 5“ beziehen, wurde auf entsprechende Verweise in den Titeln verzichtet)

Vereinte Nationen (UN)

UN 1995: The Copenhagen Declaration and Programme of Action, World Summit for Social Development. 6-12 March 1995

UN a: Proposed outcome of the first substantive session, Text submitted by the Chairman of the Preparatory Committee, A/AC.253/L.5, 24.5.1999

UN b: Role of the United Nations system, Draft decision submitted by the Vice-Chairman of the Preparatory Committee on the basis of informal consultations, A/AC.253/L.7, 26.5.1999

UN c: Arrangements for the special session, Draft decision submitted by the Chairman of the Working Group on Organizational Matters. Draft decision I, A/AC.253/L11, 27.5.1999

UN d: Preparatory Committee for Special Session on World Social Summit concludes first session at headquarters, Press release SOC/4511, 1.6.1999

UN e: Role of the United Nations system, Revised draft decision submitted by the Vice-Chairman of the Preparatory Committee on the basis of informal consultations, A/AC.253/L.7/Rev.1, 6.7.1999

UN f: Preparatory Committee for Special Session on World Social Summit adopts decision on role of United Nations system, Press release SOC/4513, 15.7.1999
<http://www.icsw.org/social_summit/

prepcom/resumed_first_session.htm;
gelesen am 20.8.1999>

UN g: Proposed outcome. Text submitted by the chairman of the Preparatory Committee, A/AC.253/L.5/Rev.1, 3.9.1999

UN h: Proposals on the preparatory process of the special session, Report of the Secretary-General, A/AC.253/3, 9.4.1999

UN i: Preliminary assessment of the implementation of the outcome of the World Summit for Social Development, Report of the Secretary-General, A/AC.253/7, 15.4.1999

UN k: Further initiatives for the implementation of the outcome of the World Summit for Social Development, Report of the Secretary-General, A/AC.253/8, 15.4.1999

UN l: Status of preparations for the special session, Note by the Secretariat, A/AC.253/6, 26.3.1999

UN m: Draft decision on participation and accreditation of NGOs at the Special Session, Non-paper, 3.9.1999

Internationale Organisationen

(In den meisten Fällen handelt es sich um Stellungnahmen für PrepCom1, die vom UN-Sekretariat herausgegeben wurden.)

Council of Europe: Statement by Michael Remmert, Directorate of Social and Economic Affairs, 21.5.1999

Food and Agricultural Organization of the UN, A/AC.253/9/add.3, 16.3.1999

International Labour Office: New challenges for employment policy, 1999

International Monetary Fund, A/AC.253/9/add.2, 16.3.1999

UN Children's Fund, A/AC.253/9/add.8, 28.4.1999

UN Industrial Development Organization, A/AC.253/9/add.4, 26.3.1999

UN International Drug Control Programme, A/AC.253/9/add.7, 1.4.1999
 UN Environment Programme, A/AC.253/9/add.1, 16.3.1999
 UN Educational, Scientific and Cultural Organization, A/AC.253/9/add.6, 26.3.1999
 UN Volunteers Programme, A/AC.253/9/add.10, 12.5.1999
 Weltbank: Principles and Good Practice in Social Policy, 14.4.1999
 World Food Programme, A/AC.253/9/add.5, 26.3.1999

Regierungen

Argentinien: Intervention de Fernando Petrella, Representante Permanente, 6.5.1999
 Bangladesh: Statement by Anwarul Karim Chowdhury, Permanent Representative to the UN, 18.5.1999
 Barbados: Statement by Hamilton Lashley, Minister of Social Transformation, 17.5.1999
 BMZ a: Ergebnisvermerk über die Besprechung der AKA-AG „Kopenhagen plus 5“ am 14. Juni 1999 im BMZ, Ref. 411, 28.6.1999
 Brasilien: Statement by Vilmar E. Faria, Executive Secretary for Social Policies of the Council of Government of Brazil, 17.5.1999
 Burkina Faso: Intervention de Michel Kafando, Mission Permanente auprès des NU, 18.5.1999
 Chile: Intervencion de Josefina Bilbao, Ministro Directora del Servicio Nacional de la Mujer, 17.5.1999
 China: Statement by Shen Guafang, Deputy Permanent Representative to the UN, 18.5.1999
 Donner-Reichle a, Carola: Vorbereitung von 'Kopenhagen plus 5': Streit um NROs zwischen Industrie- und Ent-

wicklungsländern, in: E+Z, Jg. 40.1999:7/8, S. 198-9

Donner-Reichle b, Carola: Vorbereitungsausschuß für die Sondergeneralversammlung „Kopenhagen plus 5“ ohne inhaltliches Ergebnis abgeschlossen, Manuskript

EU (Europäische Union) a: Statement by Dieter Kastrup, Permanent Representative of Germany to the UN on behalf of the European Union, Agenda item 3, 18.5.1999

EU b: Suggestions for further actions and initiatives by the European Union, Agenda item 4, 19.5.1999

EU c: Statement by Hubert Linhart, Acting Head of Delegation on behalf of the European Union, Agenda item 4, Commitment 2, 19.5.1999

EU d: Statement by Dieter Kastrup, Permanent Representative of Germany to the UN on behalf of the European Union, Agenda item 4, Commitment 3, 19.5.1999

EU e: Statement by Hubert Linhart, Deputy Director General, Federal Ministry for Economic Co-operation and Development on behalf of the European Union, Agenda item 4, Commitment 4, 5, 6, 19.5.1999

EU f: Statement by Hubert Linhart, Deputy Director General, Federal Ministry for Economic Co-operation and Development on behalf of the European Union, Agenda item 4, Commitment 7 and 8, 20.5.1999

EU g: Statement by Hubert Linhart, Acting Head of Delegation on behalf of the European Union, Agenda item 4, Commitment 1, 9 and 10, 21.5.1999

EU h: Statement by Hubert Linhart, Deputy Director General, Federal Ministry for Economic Co-operation and Development on behalf of the Euro-

- pean Union, Participation of Non Governmental Organisations at the Special Session of the General Assembly Copenhagen + 5, 24.5.1999
- G 77 und China a: Position paper, 13.5.1999 (Final text)
- G 77 und China b: Statement by Rudolph Collins, Representative of the Republic of Guyana to the UN on behalf of the Group of 77 and China, 18.5.1999
- Indien: Statement by Satyabrata Pal, Deputy Permanent Representative of India to the UN, 18.5.1999
- Indonesien: Statement by Arizal Effendi, Deputy Permanent Representative to the UN, 18.5.1999
- Japan: Statement by Yuji Kumamaru, Alternate Representative, 18.5.1999
- Kanada: Statement by Ross Hynes, Permanent Mission to the UN, 18.5.1999
- Kroatien: Statement by Ivan Simonovic, Permanent Representative to the UN, 18.5.1999
- Kuba: Discurso pronunciado por Rafael Dausa Céspedes, Representante Permanente Alterno, 18.5.1999
- Malaysia: Statement by Theivandran Rajadurai, Head of Delegation, 18.5.1999
- Marshall-Inseln: Statement by Hiroshi Yamamura, Minister of Internal and Social Affairs, 18.5.1999
- Niederlande: Statement by Koos Richelle, Director General for International Cooperation, 18.5.1999
- Norwegen: Statement by Ole Peter Bolby, Permanent Representative to the UN, 18.5.1999
- Philippinen: Statement by Maria Lourdes V. Ramiro Lopez, Charge d'Affaires, Permanent Mission to the UN, 19.5.1999
- Sambia: Statement by Dawson Lupunga, Minister of Community Development and Social Services, 17.5.1999
- Saudi Arabien: Statement by Fawzi Shobokshi, Permanent Representative to the UN, 18.5.1999
- Senegal: Intervention de Ibra Deguene Ka, Représentant Permanent auprès des NU, 18.5.1999
- Südafrika: Statement by Dumisani S. Kumalo, Permanent Representative to the UN, 18.5.1999
- Thailand: Statement by Vitavas Srivihok, Representative of Thailand, 18.5.1999
- USA: U.S. Objectives and talking points
- NROs**
- African NGOs: Too little yet not to late. Statement made by civil society organisations on priority actions for implementation of the agreements signed at the World Summit for Social Development, Nairobi, Kenya, 13th-14th March 1999
- Amnesty International u.a.: Joint statement. Egypt's Parliament strips NGOs of rights, 27.5.1999
- Brand, Ruth/Peter Eisenblätter/Dirk Jarre: Abschlussbericht über die Teilnahme von 3 NRO-Beratern in der deutschen Delegation für VN-Prepcom 1 Kopenhagen+5
- CIDSE (International Cooperation for Development and Solidarity): Statement to PrepCom 1
- COPAC (Committee for the Promotion and Advancement of Cooperatives): The Contribution of cooperatives to the implementation of the World Summit for Social Development Declaration and Programme of Action
- Consumer International: Statement to PrepCom1

- Dutch NGOs: First reaction to the Secretary's paper on further initiatives, April 1999
- Ecumenical Team a (World Council of Churches): Talking points and positions related to selected commitments, Mai 1999
- Ecumenical Team b: Oral intervention, 21.5.1999
- Eurostep a: Review of the World Summit for Social Development and further initiatives
- Eurostep b: Report of the second week of the first PrepCom for the Special Session of the General Assembly on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development, 27.5.1999
- ICSW a: A Three Point Plan for Geneva 2000
- ICSW b: Eight NGO priorities for action to implement the Copenhagen Commitments
- ICSW c: Statement to PrepCom1
- ICSW d: Draft preliminary response to the chairman's working draft, 25.5.1999
- ICFTU (International Confederation of Free Trade Unions): Statement to PrepCom 1
- Jarré, Dirk: Überlegungen zum Sub-Thema „Rolle der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Beschlüsse des UN-Weltsozialgipfels, 2.8.1999
- NGOs a: Some NGO drafting suggestions in relation to the chair's working draft
- NGOs b: Points made by NGOs in reaction to the chairman's paper for possible consideration to enrich EU-position
- NGOs c: Social benchmarks and targets: Options for action
- NGOs d: Statement of a group of NGO's gathered in the development caucus and the women's caucus on the chairman's working draft as of 24-5-1999
- NGOs e: The Geneva Benchmark Issues, 10 NGO demands towards the 2000 Social Summit, 17.5.1999
- Pax Christi International: Statement to PrepCom 1
- SAPRIN (Structural Adjustment Participatory Review International Network): Statement to PrepCom 1
- Social Watch a: Summary report on the Social Summit 2000 PrepComm meeting, prepared by Constanza Moreira and Roberto Bissio, 17.6.1999
- Social Watch b: Progress reported on the diplomatic fight against poverty, 23.7.1999, <<http://www.socwatch.org/1999/eng/updates/press-release.htm>; gelesen am 20.8.1999>
- Social Watch c: Statement to inter-sessional, 30.8. - 3. 9. 1999, <<http://soc-watch.org/1999/eng/updates/intersessional/statement.htm>; gelesen am 22.9.1999)
- UK Coalition Against Poverty: Submission on the UK Government's progress in implementing the World Summit for Social Development commitments, Mai 1999
- Women's Caucus: Statement of Jocelyn Dow to PrepCom1, 21.5.1999