

## Luxemburger Entwicklungspolitik Über jede Kritik erhaben?

„Armee : Entwicklungshilfe 4,2 : 1“ lautete die Schlagzeile auf der Titelseite von *forum* Nr. 8 vom 25.9.1976. Im Staatshaushalt 1977 waren 4,2mal mehr Ausgaben für 400 Luxemburger Soldaten vorgesehen als zur Hilfe für 462 Millionen Unterernährte in der Welt. Damals waren Berichte, Analysen und Kommentare zur Luxemburger Entwicklungspolitik und zur desolaten Lage von Zwei Drittel der Menschheit in der sog. Dritten Welt ein regelmäßig wiederkehrendes Thema in dieser Zeitschrift, die sich vorwiegend solchen Fragen widmet(e), denen die kommerzielle Presse kaum Aufmerksamkeit schenkte.

In *forum* ist es stiller geworden um die Luxemburger Entwicklungspolitik, die sich seit etliche Jahren Kooperationspolitik nennt. Erfreulicherweise hat das auch mit der Leistung der sich seit den 1990er Jahren folgenden Luxemburger Regierungen auf diesem Gebiet zu tun. Im Staatshaushalt von 1977 machten die etwas mehr als 100 Millionen Franken Entwicklungshilfe 0,32% der ordentlichen Ausgaben aus oder 0,14% des Bruttosozialprodukts, obschon die Luxemburger Regierung sich vor der UNO verpflichtet hatte, die Entwicklungshilfe auf 0,7% des BSP zu steigern. Dieses Ziel wurde dann in der Tat im Jahr 2000 erreicht. Mittlerweile peilt die Regierung für 2005 einen Anteil von 1% des BSP an (2003: 0,84%), was ihr eine weltweite Spitzenposition in Sachen Freigebigkeit zugunsten der armen Länder einbringen würde. Schon heute liegt Luxemburg mit einer Pro-Kopf-Ausgabe von 349,17 Euro an zweiter Stelle hinter Norwegen (403,85 Euro). Die alte Kritik an der quantitativ mangelhaften Entwicklungshilfe gilt also nicht mehr.

Entsprechend positiv fiel denn auch das Gutachten des Entwicklungshilfekomitees der OECD aus, auf das man im Kooperationsministerium nicht wenig stolz ist. Diese Benotung sollte aber nicht überbewertet werden, da sie nur von Beamten des Generalsekretariats und aus zwei andern Mitgliedsstaaten (Griechenland und Österreich), die keineswegs als Musterknaben der Kooperationspolitik gelten können, erstellt wurde. Das Gutachten betont nichtsdestoweniger zu Recht die Ausarbeitung eines strategischen Rahmens für die bilaterale Hilfe (siehe unten die ‚programmes indicatifs de coopération‘), die verstärkte

Präsenz Luxemburgs in den Empfängerländern (eigene Büros in Dakar und in Praia und demnächst in Hanoi), die engere Zusammenarbeit mit ONG, der Aufbau einer regelmäßigen Evaluation der Kooperationsmaßnahmen (obschon ein diesbezügliches Forschungsprogramm, das an der Universität Luxemburg hätte eingerichtet werden sollen, vorerst von der Regierung abgelehnt wurde). Schließlich begrüßt das Gutachten die Vorrangstellung, die von der Luxemburger Kooperationspolitik dem Kampf gegen die Armut eingeräumt wird: 82% der Gesamthilfe seien 2001 in diesen Bereich geflossen, der voll und ganz dem im September 2000 vom UNO-Gipfel verabschiedeten Programm für das dritte Jahrtausend entspricht und die Halbierung der Armut und die Einschulung aller Jungen und Mädchen bis zum Jahr 2015 vorsieht.

michel pauly



	Indexwert	Rang 2001	Wert 1990	Wert 1995
Burkina Faso	0,330	173/175	0,301	0,313
El Salvador	0,719	105/175	0,653	0,692
Kapverden	0,727	103/175	0,632	0,683
Laos	0,525	135/175	0,449	0,485
Mali	0,337	172/175	0,287	0,308
Namibia	0,627	124/175	..	0,677
Nicaragua	0,643	121/175	..	..
Niger	0,292	174/175	0,264	0,270
Palästina	0,731	98/175	..	..
Senegal	0,430	156/175	0,378	0,394
Vietnam	0,688	109/175	0,603	0,646

Der im Spätsommer 2003 veröffentlichte Jahresbericht des Kooperationsministeriums für das Jahr 2002 unterstreicht nicht nur die positive Entwicklung der Ausgaben, sondern auch die inhaltlichen Verbesserungen seiner Politik. So geht man seit wenigen Jahren gezielt von einer Projekt-Politik über zu einer programmbezogenen Politik. Mit acht privilegierten Zielländern (Kapverdische Inseln, Senegal, Vietnam, El Salvador, Mali, Burkina Faso, Nicaragua, Niger – es fehlen noch Namibia, Laos und Palästina) wurden seit Anfang 2002 ‚programmes indicatifs de coopération‘ unterschrieben mit einer Laufzeit von 4-5 Jahren. Darin verpflichten sich beide Regierungen, demokratische Regeln und Menschenrechte zu achten und die Kooperationspolitik vorrangig zum Kampf gegen die Armut einzusetzen, nach Objektivitäten, die von der Empfängerregierung formuliert werden und deren Einhaltung in gemeinsamen Sitzungen regelmäßig überprüft wird. Vorrang erhalten dabei in der Regel die Bereiche Erziehung und Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung und integrierte ländliche Entwicklung. Laut Jahresbericht ist allein schon die Ausarbeitung dieser Programme eine für beide Partner nützliche Erfahrung, die beidseitig Stärken und Schwächen besser erkennen lässt. Die Erfolgchancen sind auch gestiegen, da eine Entwicklungspolitik, die von der betreffenden Regierung durchdacht und mitformuliert wird, von dieser bewusst mitgetragen und umgesetzt wird, während einzelne Projekte, die von einer reichen Regierung finanziert werden, oft ungenutzte Ruinen blieben. Der Jahresbericht 2002 des Luxemburger Kooperationsministeriums betont auch die Bedeutung der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in den armen Ländern, die an der Formulierung und Umset-

zung des Entwicklungsprogramms beteiligt sein soll, erklärt aber nicht, wie das im einzelnen bewerkstelligt wird.

Wie die elf von der Luxemburger Kooperationspolitik privilegierten Zielländer ausgewählt wurden, wird im Jahresbericht 2002 nicht (mehr) erklärt. Sicher haben dabei Fragen der traditionellen Präsenz, aber auch der überschaubaren Größe eine Rolle gespielt. Von ihrem Entwicklungsstadium her gehören sie zu unterschiedlichen Kategorien, wenn man ihre Stellung im Jahresbericht des UNPD (UN-Programm for Development) vergleicht, der den bekannten Index der menschliche Entwicklung enthält. Dieser berücksichtigt neben dem pro-Kopf-BSP, mit dem traditionellerweise der Reichtum eines Landes gemessen wurde und laut dem Luxemburg das reichste Land der Welt ist, folgende drei Faktoren: Lebenserwartung bei der Geburt (Luxemburg: 78,1 Jahre), Alphabetisierungsrate der Erwachsenen und Einschulungsrate (in Luxemburg mit 73% unterschätzt, da sie die Schüler und Studenten an ausländischen Bildungseinrichtungen nicht erfasst). Während Luxemburg dabei auf einen Indexwert von 0,93 kommt und sich an 15. Stelle klassiert (-14 gegenüber dem alleinigen BSP-Klassement), lassen sich die Werte für die Partnerländer der Luxemburger Kooperationspolitik der Tabelle oben entnehmen.

Diese zeigt einerseits, wie langsam der Index der menschlichen Entwicklung sich verbessert. Ja, im Falle Namibias ist sogar eine Rückentwicklung festzustellen. Andererseits wird deutlich, dass die Luxemburger Zielländer drei der vier ärmsten Länder der Erde begreifen und alle zur ärmeren Hälfte der Menschheit gehören. Dass etliche sich

---

**Schwachpunkt der Kooperationspolitik bleibt ihre Kohärenz mit andern Politikbereichen der Luxemburger Regierung. Obschon Goerens beigeordneter Außenminister ist, scheint die Außenministerin die Belange der armen Welt etwa auf EU- oder WHO-Ebene kaum zu berücksichtigen.**

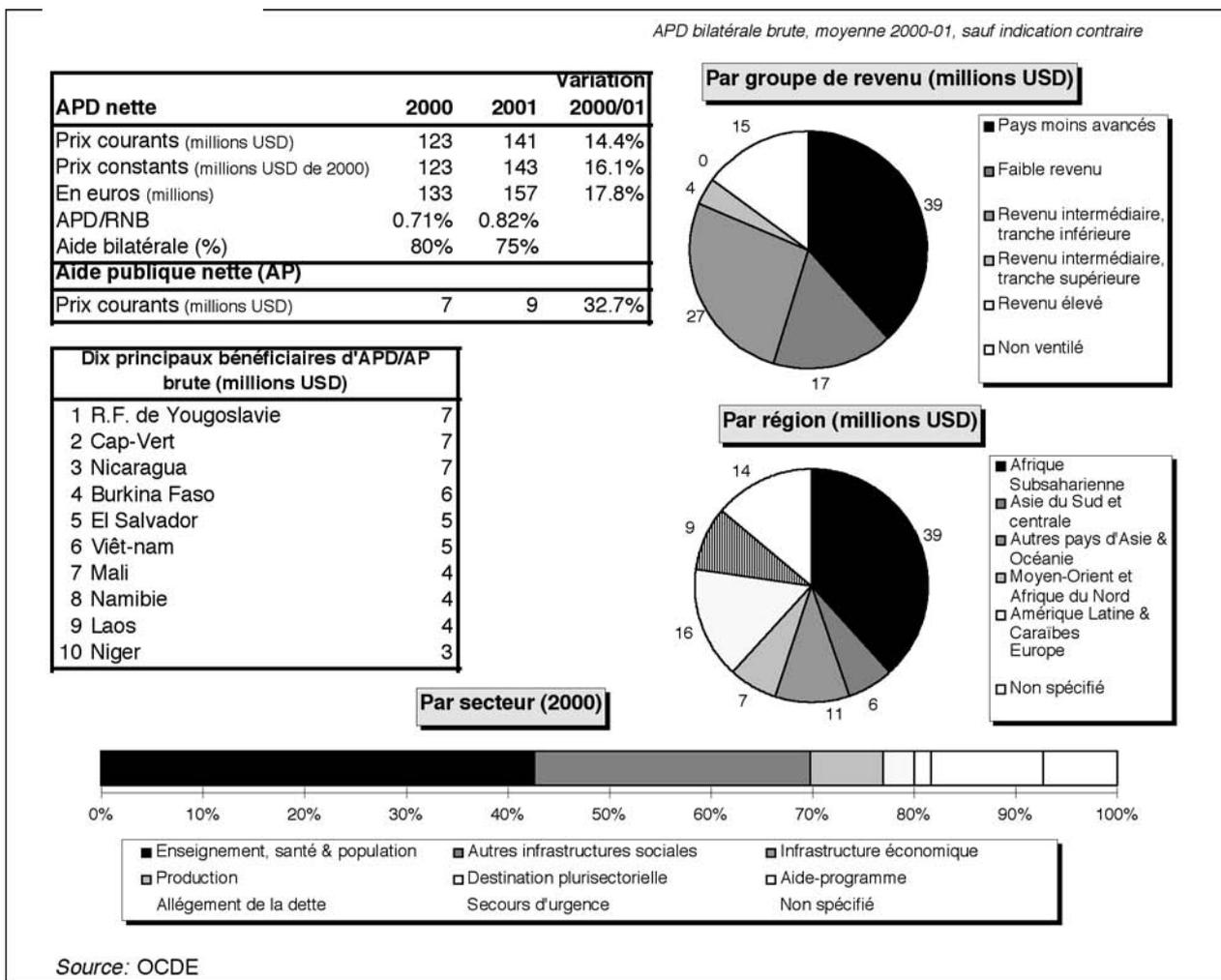
---

mittlerweile um den Rang 100 (2001) positionieren, war auch von einzelnen Abgeordneten kritisiert worden, doch Kooperationsminister Charles Goerens rechtfertigte in einem forum-Interview (Nr. 210/Okt. 2001) das bleibende Engagement Luxemburgs auf den Kapverdischen Inseln mit dem Argument, dass ohne diese Hilfe, der in absoluten Zahlen zweithöchsten nach der einstigen Kolonialmacht Portugal, das Land zweifellos zurückfallen würde.

Außer den privilegierten Zielländern erhielten 2002 weitere Staaten Luxemburger Entwicklungshilfe in einer Gesamthöhe von 27 042 436 Euro. Das sind immerhin fast 40% der bilateralen Hilfe. Diese unspezifische Hilfe ist denn auch schon öfters in der Abgeordnetenversammlung, aber auch vom oben zitierten OECD-Gutachten kritisiert worden, umso mehr als sie sogar eine steigende Tendenz aufweist. Im Jahresbericht 2002 kommt Kooperationsminister Charles Goerens

nicht umhin auf diese Kritik zu antworten. In der Tat lässt der Bericht erste Hinweise in Richtung Rückzug aus nicht privilegierten Ländern erkennen: Die Hilfe für Burundi, das von einem Bürgerkrieg arg gebeutelte, fünftärmste Land der Welt (laut UNPD-Index), wurde eingestellt, u. a. auch weil die Übergangsregierung ihre Versprechen in Sachen Wirtschaftspolitik nicht einhielt und Rebellen die Sicherheit im Lande immer wieder in Frage stellen. Die Zusammenarbeit mit der Mauritius-Insel, mittlerweile auf Rang 62 des Index' der menschliche Entwicklung angekommen, wurde eingestellt. In Brasilien und Chile wird die Luxemburger Hilfe 2003 offiziell auslaufen. Auch aus Namibia will Luxemburg sich progressiv zurückziehen. Hingegen wird sich das Engagement Luxemburgs in den Balkanstaaten sicher in den nächsten Jahren ausweiten. Goerens zählt diese Staaten zu den sog. Entwicklungsländern: die schwache Ausgestaltung der demokratischen Strukturen sei offensichtlich und könne

### L'aide du Luxembourg: Aperçu synthétique



Source: OCDE



nur durch äußere Hilfe für Wiederaufbau und Zusammenarbeit verbessert werden. Die Republik Serbien-Montenegro erhält denn auch mehr Luxemburger bilaterale Entwicklungshilfe als die Kapverdischen Inseln, dem bestdotierten der privilegierten Zielländer.

Schwachpunkt der Kooperationspolitik bleibt ihre Kohärenz mit andern Politikbereichen der Luxemburger Regierung. Obschon Goerens auch beigeordneter Außenminister ist, scheint die Außenministerin die Belange der armen Welt etwa auf EU- oder WHO-Ebene kaum zu berücksichtigen, wie noch die Haltung der Regierung etwa in Sachen Agrarpolitik in Cancun oder über bei den Verhandlungen zwecks Liberalisierung des Welthandels mit Dienstleistungen (vgl. *forum*-Dossier Nr. 232) gezeigt hat. Laut OECD-Gutachten befürwortete Luxemburg zwar auf EU-Ebene eine Öffnung des europäischen Marktes für Produkte aus Entwicklungsländern und setzte eine Arbeitsgruppe ein, um die Folgen der EU-Agrarpolitik für den Handel dieser Länder zu analysieren, doch nach dem Scheitern der Konferenz von Cancun meinte Außenministerin Lydie Polfer ungeniert in einem woxx-Interview (19.9.2003): „Die G-21-Staaten können schließlich nicht erwarten, dass wir Zugeständnisse machen und auf einem Abbau der EU-Subventionen [für europäische Bauern] beharren, ohne selbst etwas anzubieten.“ Von einer Kritik am EU-Kommissar Lamy, dessen sture Haltung und Anpassung an die USA weitgehend verantwort-

lich war für das Scheitern der Konferenz, war aus Luxemburger Politikermund nichts zu hören. Schon 2001 antwortete Kooperationsminister Charles Goerens mit unverkennbarem Bedauern in dem schon zitierten *forum*-Interview, die Immigrationspolitik – d. h. die Erleichterung der Zuwanderung von kapverdischen Einwanderern nach Luxemburg, die eine einfache, für beide Seiten nützliche Form von Entwicklungshilfe darstellen würde – falle nicht in seinen Kompetenzbereich. Auch die OECD-Gutachten legen den Finger auf die Wunde: Das Weißwaschen von Fluchtkapital aus armen Ländern gehört durchaus zu den gängigen Praktiken des Bankplatzes Luxemburg. Und auch die Weigerung des Staatsrats, ökologische und soziale Kriterien, etwa die Herkunft von Produkt aus Fair-Trade-Handelsstrukturen – bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu berücksichtigen, gehört in diese mangelhafte Konsequenz.

2002-2003 hatte das Ministerium eine breit angelegte Sensibilisierungskampagne zugunsten der Kooperationspolitik gestartet. Die Kampagne war des öfteren auch von Abgeordneten gefordert worden, kam aber trotzdem überraschend, da angesichts der erfreulichen Wirtschaftslage die Ausgaben für ärmere Länder in der Bevölkerung kaum in Frage gestellt wurden. Auch Budgetminister Frieden hat dem Vernehmen nach seine Zweifel an der Berechtigung der Werbekampagne geäußert und die dritte, für Ende 2003 angekündigte Welle ist offensichtlich ausgeblieben. Angesichts der aktuellen Wirtschaftsflaute und der neuen Sparsamkeit im Staatshaushalt dürfte die Notwendigkeit von Sensibilisierungsmaßnahmen neue Bedeutung erlangen, um zu erklären, warum dennoch unser Engagement zugunsten der noch schlechter gestellten zwei Drittel der Menschheit nicht abnehmen darf. Das 1% des BSP für Entwicklungshilfe dürfte jedenfalls bei stagnierendem Wirtschaftswachstum umso leichter zu erreichen sein.

#### Bibliographie:

Ministère des Affaires étrangères – Coopération au développement et action humanitaire, *La coopération luxembourgeoise au développement. Rapport annuel 2002*

Ministère des Affaires étrangères, OCEE – Comité d'aide au développement, *Examen des pairs (peer review) du Luxembourg 2003*

*Rapport mondial sur le développement humain 2003. Les Objectifs du Millénaire pour le développement: Un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*, éd. Economica, Paris 2003

Die Berichte sind auch verfügbar auf der Webseite [www.mae.lu](http://www.mae.lu).

**Die OECD-Gutachten legen den Finger auf die Wunde: Das Weißwaschen von Fluchtkapital aus armen Ländern gehört durchaus zu den gängigen Praktiken des Bankplatzes Luxemburg.**