

EINFÜHRUNG IN DEN SCHWERPUNKT

Seit Jahrzehnten ist die Entwicklungshilfe bzw. -zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ein wichtiger Aufgabenbereich der Politik. Ziel ist es, die politische, wirtschaftliche und soziale Situation insbesondere in den ärmsten Ländern der Erde zu verbessern. Dabei ergeben sich unterschiedliche Herausforderungen: teilweise große Entwicklungsunterschiede, spezifische soziokulturelle und gesellschaftliche Bedingungen, instabile Governancestrukturen. Auch die parlamentarische TA befasst sich neben dem wissenschaftlich-technischen Innovationsgeschehen auf nationaler Ebene zunehmend mit technologisch-gesellschaftlichen Interaktionen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit. Kürzlich haben sowohl der Deutsche Bundestag als auch das Europäische Parlament mehrere TA-Projekte in Auftrag gegeben, die sich mit den Anwendungspotenzialen von drei unterschiedlichen Industrie- und Technikbereichen (Erdfernerkundung, pharmazeutischer Sektor, Landwirtschaft) in Entwicklungsländern befassen. Welche spezifischen Herausforderungen und Perspektiven ergeben sich daraus für die parlamentarische TA?

Die internationale Entwicklungspolitik durchlief in den vergangenen 50 Jahren unterschiedliche Phasen mit wechselnden Schwerpunktsetzungen: In den 1960er Jahren stand die Ankurbelung von Wirtschaftswachstum im Vordergrund vielfältiger Entwicklungsaktivitäten, bis die Weltbank 1969 Bilanz zog und das Konzept »Entwicklung durch Wachstum« für gescheitert erklärte – Wachstum, wenn es denn eintrat, schien nur einer kleinen Oberschicht zugute zu kommen, während der Großteil der Bevölkerung weiter verarmte (Pearson 1969, S. 5 ff.). In den 1970er Jahren wurde daraufhin die Verbesserung von Grundbedürfnissen priorisiert. Durch Initiativen wie »Nutrition for all« (FAO), »Health for all« (WHO) und ähnliche begannen viele Entwicklungsländer mit einem weitgehend kreditfinanzierten Aufbau staatlicher Unterstützungs- und Sozialsysteme, bis die damit einhergehende Auslandsverschuldung in der weltweiten Wirtschaftskrise Anfang der 1980er Jahre etliche Entwicklungsländer an den Rand der Zahlungsunfähigkeit brachte. Die daraufhin etablierten Strukturanpassungsprogramme von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank zwangen die Regierungen zu drastischen Sparmaßnahmen und zum Abbruch ihrer Initiativen. In Kombination mit einem weiteren Programm

zum Schuldenerlass ist die Auslandsverschuldung etlicher Entwicklungsländer nach und nach erheblich zurückgegangen (laut Weltbank hatten die Länder Subsahara-Afrikas 2010 eine Auslandsschuldenrate von 26 % ihres Bruttosozialprodukts, im Vergleich dazu betrug diese Rate bei den Ländern Europas und Zentralasiens 48 %) – dennoch litten erhebliche Teile der Bevölkerung nach wie vor unter armutsassoziierten Problemen, allen voran Hunger und Krankheit.

Seit die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987 den sogenannten Brundtland-Bericht vorstellte (WCED 1987), der auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 in die »Agenda 21« mündete (UN 1992), bilden die Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung sowie der Hilfe zur Selbsthilfe zentrale Leitplanken der Entwicklungspolitik. Im Jahr 2000 wurde erneut Bilanz gezogen: Über 1 Mrd. Menschen, also ca. 20 % der Weltbevölkerung, lebten in extremer Armut und hatten keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, 700 Mio. Menschen waren unterernährt, mehr als 115 Mio. Kinder hatten keine Bildungsmöglichkeiten. In der Folge hatten große Teile der Bevölkerung kaum Chancen, sich an gesell-

schaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen zu beteiligen. Angesichts dieser Bilanz wurde mit der Millenniumserklärung von 2001, die von 189 UN-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde und erstmals einen Katalog verpflichtender, konkreter Entwicklungsziele für alle Mitgliedstaaten, (»Millennium Development Goals«, MDGs) umfasste, ein weiteres Kapitel in der Entwicklungspolitik aufgeschlagen (UN 2000). Diese MDGs bilden primär wirtschaftliche und soziale Entwicklungsdimensionen ab, wohingegen ökologische Nachhaltigkeitsaspekte, auch wenn sie im MDG 7 genannt werden, vorrangig in separaten Abkommen verhandelt wurden (Klimarahmen- und Biodiversitätskonvention, Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung). Nationale Umsetzungspläne der MDGs sollen die einzelnen Entwicklungsländer dabei unterstützen, diese Ziele bis 2015 zu erreichen.

Auch die Industrieländer haben sich auf der Grundlage der Millenniumserklärung in unterschiedlichen internationalen Gremien zu mehr Engagement insbesondere für die am wenigsten entwickelten Länder bekannt, die sich mehrheitlich in Subsahara-Afrika befinden:

- › G8-Runde: 2002 wurde der G8-Afrika-Aktionsplan in Abstimmung mit der New Partnership for Africa's Development (NEPAD, dem wirtschaftlichen Entwicklungsprogramm der Afrikanischen Union) verabschiedet, der die Umsetzung der MDGs für die Industrieländer konkretisiert (G8 2002). 2005 verpflichteten sich die G8-Länder, ihre Unterstützung für Afrika bis 2010 zu verdoppeln, was unter deutscher Präsidentschaft 2007 in Heiligendamm bekräftigt wurde (G8 2007).
- › EU: 2005 wurden der Europäische Konsens zur Entwicklungspolitik und die Strategie der Europäischen Union für Afrika verabschiedet (EU

2005 u. 2006). Darin verpflichtete sich der Europäische Rat, zwischen 2004 und 2010 die Entwicklungshilfe zu verdoppeln und die Hälfte dieser Hilfe für Afrika vorzusehen sowie die öffentlichen Mittel für Entwicklungshilfe (»Official Development Assistance«, ODA) bis 2015 auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen, wie es von den Vereinten Nationen seit den 1970er Jahren gefordert wird.

- OECD: 2005 wurde die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit vereinbart, die durch den Aktionsplan von Accra 2008 und die Busan-Partnerschaft für effektive Entwicklungskooperation 2011 konkretisiert wurde (OECD 2005, 2008 u. 2011). Mit diesen Erklärungen verpflichteten sich sowohl Industrie- und Entwicklungsländer als auch multilaterale Organisationen zur Verbesserung der Effizienz ihrer Maßnahmen.

Die deutsche Entwicklungspolitik hat sich an den beschriebenen Phasen der Entwicklungszusammenarbeit orientiert und richtet sich an den genannten internationalen Vereinbarungen aus, gegenwärtig insbesondere an der Millenniumserklärung und deren definierten Entwicklungszielen sowie den Strategien der Pariser Erklärung der OECD (Bundesregierung 2008 u. 2013). Dabei wird Subsahara-Afrika inzwischen ebenfalls besondere Aufmerksamkeit gewidmet: 2011 wurde ein ressortübergreifendes Afrikakonzept der Bundesregierung vorgelegt, das auf eine Partnerschaft abzielt, »die sich sowohl an den Stärken der deutschen Wirtschaft als auch an der wachsenden Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Afrika sowie den Chancen und Besonderheiten afrikanischer Märkte orientiert« (Bundesregierung 2011, S. 13). Explizit wird auf die Einbeziehung neuer Akteure aus Wissenschaft, Gesellschaft sowie aus dem privatem Sek-

tor gesetzt, und es werden gemeinsame Vorhaben im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften verstärkt gefördert. Unterschiedliche Akteure bemühen sich, ein neues Afrikabild jenseits von Armut, Hunger und Krankheit zu zeichnen, z.B. im Rahmen der Afrikainitiative des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ 2012). Geworben wird mit potenziellen Märkten, großen Wachstumsaussichten sowie junger und dynamischer Bevölkerung. Erlebt das Konzept der Entwicklung durch Wachstum aus den 1960er Jahren eine Renaissance?

Eine kontinuierliche Berichterstattung begleitete den MDG-Prozess von Beginn an. Neben jährlichen Statusberichten zogen die Vereinten Nationen 2010 eine umfassendere Zwischenbilanz (UN 2010): Ungeachtet der spürbaren Fortschritte in einzelnen Teilbereichen bleibt die globale Entwicklung hinter den anvisierten Zielen zurück, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die ärmsten Länder der Erde ihre jeweils erforderlichen Zwischentappen auf dem Entwicklungsweg bisher nicht erreichten. Der jüngste afrikanische Entwicklungsbericht bestätigt dies: Das kontinuierliche Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre geht in Afrika einher mit wachsenden Einkommensungleichheiten, andauernder hoher Arbeitslosigkeit, ungenügender Armutsminderung bis hin zu Verschlechterungen bei Gesundheits- und Bildungsniveaus in einigen Ländern (OECD et al. 2013) – droht eine Neuauflage der Bilanz des Pearson-Berichts von 1969?

Vor diesem Hintergrund stellt sich nach wie vor die Frage: Welche Art der Kooperation führt zu nachhaltiger Entwicklung insbesondere in den ärmsten Ländern der Erde und wie können Wissenschaft und Technologie genutzt und weiterentwickelt werden, dass sie einen möglichst großen

Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung leisten? In den Debatten zur Entwicklungszusammenarbeit wird deutlich, dass über die Notwendigkeit, für definierte Zeiträume konkrete Entwicklungsziele festzulegen, weitgehender Konsens herrscht, auch wenn es in Bezug auf die Definition einzelner MDGs, den Gültigkeitsbereich (gleiche Ziele für alle Länder oder Staffelung je nach Entwicklungsstand) und insbesondere die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele unterschiedliche Ansichten gibt. Die Post-2015-Entwicklungsagenda (Post-MDGs) und die Ziele für nachhaltige Entwicklung (»Sustainable Development Goals«, SDGs) werden derzeit international verhandelt und haben auch Einzug in die Aktivitäten des Deutschen Bundestages gefunden. Übereinstimmend sprechen sich die Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP sowie die SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dafür aus, zukünftig Post-MDGs und SDGs stärker zusammenzuführen und den Deutschen Bundestag wie auch die Zivilgesellschaft am derzeit laufenden Konsultationsprozess zu beteiligen. Ähnlich wie in der internationalen Debatte gibt es auch auf nationaler Ebene unterschiedliche Meinungen in Bezug auf die Schwerpunktsetzung und den Maßnahmenkatalog (BT-Drucksachen 17/13727, 17/13762, 17/13893, 17/13945).

Vor dem Hintergrund der nach wie vor bestehenden Entwicklungsunterschiede zwischen den Ländern des globalen Südens und des Nordens, dem grundsätzlich vorhandenen Willen, insbesondere die ärmsten Länder auf ihrem Weg aus der Armut zu unterstützen, und der nach wie vor bestehenden Ungewissheit, mit welchen Maßnahmen und in welcher Art und Weise Entwicklung nachhaltig und neu auch effizient befördert werden kann, ist es naheliegend, dass sich auch die parlamentarische TA mit entsprechen-

den Themen befasst. Doch welchen Beitrag kann eine Analyse einzelner Technikbereiche angesichts der Komplexität und des Umfangs der Herausforderungen leisten, wie spezifisch und problemangemessen können die Ergebnisse sein?

Die parlamentarische TA kann einen Technologiebereich umfassend beschreiben, systemische Folgedimensionen für Entwicklungsländer und deren Positionen und situative Besonderheiten thematisieren, einen Überblick über Anwendungen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit, über bestehende Förderprogramme und das Engagement unterschiedlicher Akteure sowie deren Positionen und Einschätzungen geben. Durch eine solche Betrachtung, die von einzelnen Technologien und ihren Prozessabläufen und Entwicklungspfaden ausgeht, kann sich nicht nur ein neuer Blick auf Möglichkeiten und Grenzen des Technologieeinsatzes im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ergeben. Mitunter werden auch systemische Weichenstellungen innerhalb des jeweiligen Innovationssystems sichtbar, durch die bestehende Zugangsbarrieren zu diesen Technologien bzw. deren Produkten für Entwicklungsländer gegebenenfalls beeinflusst werden können (z.B. datenpolitische Weichenstellungen, Folgen der Privatisierung von FuE-Prozessen, Definition von und Umgang mit geistigem Eigentum, Ausrichtung der Wissenschafts-, Wirtschafts-, Handels- und Entwicklungspolitik). Dadurch kann das Blickfeld auf den Handlungsspielraum unterschiedlicher staatlicher oder nicht-staatlicher Akteure erweitert und es können Möglichkeiten aufgezeigt werden, die jenseits der klassischen Entwicklungszusammenarbeit liegen.

Nachfolgend werden drei sehr unterschiedliche Technologie- bzw. Industriebereiche thematisiert, zu denen der Deutsche Bundestag und in

einem Fall auch das Europäische Parlament kürzlich TA-Projekte in Auftrag gegeben haben, um unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Gegebenheiten von Entwicklungsländern deren dortige Anwendungspotenziale zu untersuchen. Jeder Technologiebereich ist mit mindestens einem MDG mehr oder weniger direkt assoziiert. Im ersten Schwerpunktbeitrag skizziert Dr. Katrin Gerlinger die Entwicklung und Strukturierung der (satellitenbasierten) Erdfernerkundung, deren Anwendung u.a. im Kontext ökologischer Nachhaltigkeit (MDG 7) möglich ist, z.B. bei der Erfassung von Umweltbelastungen und der Kontrolle von Umweltmaßnahmen, der Beobachtung von Landnutzungs- und/oder Biodiversitätsänderungen. Im zweiten Beitrag widmet sie sich der Pharmabranche – die eine Schlüsselposition innehat bei der Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen schweren Krankheiten (MDG 6) und explizit eingebunden werden soll, um Entwicklungsländern einen Zugang zu unentbehrlichen Arzneimitteln zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten (MDG 8). Im dritten Schwerpunktbeitrag schreibt Dr. Rolf Meyer über die Landwirtschaft in Subsahara-Afrika, die es umfassend und nachhaltig zu intensivieren gilt, wenn sie den erforderlichen Beitrag leisten soll, um bis 2015 den Anteil hungernder Menschen zu halbieren (MDG 1).

Die jeweiligen Wirtschaftsbereiche haben sich in den Ländern des globalen Nordens und Südens unterschiedlich entwickelt, die erforderlichen Technologien sind grundverschieden etabliert und zugänglich. Im Bereich Fernerkundung, in dem es gegenwärtig zunehmend Kommerzialisierungsbestrebungen gibt, werden für aufwendige und kostenintensive Spitzentechnologien angepasste Anwendungs- und Verwertungsmöglichkeiten gesucht. Im pharmazeutischen Sektor liegt eine enorme, aber nicht zahlungskräftige Nachfrage

in Entwicklungsländern außerhalb des Fokus kommerzieller FuE-Strukturen. In der Landwirtschaft gilt es, die traditionellen (Lowtech-)Agrarstrukturen zu intensivieren, die die Lebensgrundlage breiter Bevölkerungsschichten in Entwicklungsländern darstellen.

In allen drei Bereichen gab es bereits zahlreiche Initiativen und Aktivitäten, um die jeweiligen Technologien oder deren Produkte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen und damit zur Verbesserung der Situation vor Ort beizutragen. Einig ist man sich weitgehend, dass ein bloßer Produkt- oder linearer Technologietransfer nicht zielführend ist, denn nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politisch-regulativen und die gesellschaftlich-soziokulturellen Bedingungen unterscheiden sich erheblich, nicht nur zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und geografischen Regionen, sondern auch zwischen den diversen Ländern des globalen Südens. Bei allen Unterschieden zwischen den drei betrachteten Wirtschaftsbereichen eröffnen sich jedoch auch Möglichkeiten zu verstärkter FuE-Kooperation und langfristigem Engagement für einen Kapazitätsaufbau vor Ort. Dadurch bieten sich unterschiedliche Handlungsoptionen für politische Entscheidungsträger auch jenseits der klassischen Entwicklungszusammenarbeit, z.B. in den Bereichen Bildung und Forschung oder Wirtschafts- und Technologieentwicklung. Ziel der TA-Projekte ist es, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Wissens- und Technologieentwicklung in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen dahin gehend ausgerichtet werden kann, dass sie auch in den Ländern des globalen Südens einen positiven Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung leistet.

Katrin Gerlinger

LITERATUR

BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2012): Dreijährige Afrika-initiative startet in Berlin. www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2012/dezember/20121211_pm_303_afrika-initiative/

Bundesregierung (2008): Dreizehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/10038, Berlin

Bundesregierung (2011): Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung. Berlin

Bundesregierung (2013): Vierzehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/13100, Berlin

EU (Europäische Union) (2005): Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegbereiter für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas. KOM(2005) 489 endg., Brüssel

EU (2006): Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments

und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: »Der Europäische Konsens«. In: Amtsblatt C 46/1 vom 24.2.2006, o.O.

G8 (2002): Afrika-Aktionsplan der G8. www.g-8.de/Content/DE/StatistischeSeiten/G8/Anlagen/2002-afrika-aktionsplan,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/2002-afrika-aktionsplan.pdf

G8 (2007): G8-Gipfel 2007 Heiligendamm. Wachstum und Verantwortung in Afrika. Gipfelerklärung. www.g-8.de/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/Anlage/Abschlusserkla_C3_A4rungen/WV-Afrika,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/WV-Afrika.pdf

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2005): Paris Declaration on Aid Effectiveness. www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf

OECD (2008): The Accra Agenda for Action. www.oecd.org/development/effectiveness/42564567.pdf

OECD (2011): The Busan Partnership for Effective Development Co-operation. www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf

OECD, African Development Bank, United Nations Development Programme, United Nations Economic Commission for Africa (2013): African Economic Outlook 2013. Structural Transformation and Natural Resources. Paris

Pearson, L.B. (1969): The Pearson Report. A New Strategy for global Development. In: The UNESCO Courier Feb. 1970, Paris

UN (United Nations) (1992): Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung. www.un.org/depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf

UN (2000): Die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen. www.un.org/depts/german/millennium/ar55002-mill-erkl.pdf

UN (2010): The Millennium Development Goals. Report 2010. New York

WCED (World Commission on Environment and Development) (1987): Our Common Future. Oxford