

## Kapitel 6

# Gerechtigkeit und Frieden sind Geschwister Entwicklungsministerin in der Rot-Grünen Koalition

«Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung» heißt es. Im Fachjargon «BMZ». Elf Jahre durfte ich dieses Haus leiten. Damit ging einher, dass ich auch die Bundesrepublik Deutschland in der Weltbank vertrat und – das war eine Vereinbarung des Rot-Grünen Koalitionsvertrages von 1998 – auch dem Bundessicherheitsrat angehörte.

Wenn ich mich auf eine Erkenntnis aus diesen elf Jahren festlegen müsste, so ist es die: «Man kann Dinge verändern. Und man kann weit mehr erreichen, als man vorher glaubt.» Natürlich vergeht zwischen einer politischen Entscheidung und den tatsächlichen Auswirkungen für das Leben von Menschen immer Zeit. Dafür sind die Auswirkungen politischer Weichenstellungen oftmals umso nachhaltiger. Dafür gibt es viele Beispiele.

Als neu formiertes, Rot-Grünes Kabinett wurden wir als Minister und Ministerinnen vor dem Bundestag vereidigt und erhielten die Ernennungsurkunde in der Villa Hammerschmidt in Bonn. Ein seltener Anblick auf den Fotos: Alle Ministerinnen und alle Minister gehörten dem Bundeskabinett neu an. Normalerweise wählen die Deutschen nicht so viel Wechsel auf einmal. Der damalige Bundespräsident Roman Herzog überreichte mir die Ernennungsurkunde mit den Worten: «Jetzt sind Sie die Außenministerin für zwei Drittel der Welt.» Tatsächlich waren die Neujahrsempfänge für die Botschafterinnen und Botschafter anderer Staaten von da an nicht nur Termine für den Bundespräsidenten und den Außenminister, sondern auch für mich.



Vereidigung als Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Bonn Oktober 1998 (mit Wolfgang Thierse). (Foto: Bundesbildstelle)



Das erste Kabinett Schröder in der Villa Hammerschmidt 1998. (Foto: Bundesbildstelle)

Als «Außenministerin» habe ich mich aber dennoch nicht im eigentlichen Sinne empfunden, denn das Auswärtige Amt hat ja traditionell die Aufgabe, Deutschlands Interessen in der Welt zu wahren, während das BMZ einen eigenen Blick auf Armutsbekämpfung und die Gestaltung der Globalisierung hat und haben muss. Es ist ein großer Vorzug, dass Deutschland nach wie vor ein eigenes Ministerium für diese Aufgaben hat, denn die Perspektiven der beiden Häuser sind beide wichtig und berechtigt – aber eben nicht immer dieselben. Dennoch habe ich natürlich versucht, meine eigene Handschrift in der Außenpolitik deutlich werden zu lassen. Z. B. indem ich die Zusammenarbeit mit Kuba wieder aufnahm. Durchaus kritisiert von Joschka Fischers Außenministerium – aber unterstützt von Gerhard Schröder. Das gleiche galt für meine Bitte um Vergebung für den Völkermord an den Herero in Namibia und meine Haltung gegenüber Israel in Bezug auf die Schaffung eines eigenständigen Palästinenserstaates. Ich ließ mich auch durch Bedenken des Auswärtigen Amtes nicht abhalten, den Dalai Lama zu einem Gespräch zu empfangen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hatte nach der deutschen Vereinigung alle entwicklungspolitischen Schwerpunkte der DDR übernommen – eine Ausnahme wurde von der damaligen schwarz-gelben Regierung nur bei Kuba gemacht. Insofern war es ein klares Signal, die EZ auch mit Kuba wieder aufzunehmen. Gleichzeitig engagierte ich mich in der



Einbindung Kubas in die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Abschlussfoto, nachts um 3.00 Uhr, nach über sechsstündigen Verhandlungen im Jahr 2000. (Foto: privat)

Europäischen Union für eine neue Zusammenarbeitsperspektive zwischen der EU und Kuba, was aber daran scheiterte, dass sich eine Reihe von Mitgliedstaaten dem verweigerten. Erst als Barack Obama viele Jahre danach die Zusammenarbeit mit Kuba von Seiten der USA wieder aufnahm, folgten auch diese Bedenkenräger dann der amerikanischen Linie.

Nach vielen Jahren der konzeptionellen Arbeit über internationale Politik und meinen langjährigen Überzeugungen zu einem dezidiert europäischen Ansatz für die Beziehungen zu den Ländern des Südens, fühlte ich mich zum Amtsantritt gut gerüstet für die anstehende Aufgabe. Es wäre jedoch vermessenes, wenn ich unterschlagen würde, wie enorm viel ich in der Zeit im Ministerium auch dazulernen durfte. Es war eine wunderbare Zeit und ich hätte auch niemals ein anderes Ministerium führen wollen.

Wenn wir unsere eine Welt betrachten – egal ob heute oder vor 20 Jahren – dann sehen wir, dass Millionen von Menschen keine faire Chance auf ein Leben in Würde haben. Entweder, weil einfachste Grundbedürfnisse wie Nahrung, sauberes Wasser, Gesundheitsvorsorge, Bildung oder Freiheit nicht gegeben sind; oder weil bewaffnete Konflikte in ihrer Region ein lebenswertes Leben unmöglich machen. Oft genug trifft beides zu. Was wir für alle Menschen auf dieser Welt brauchen, sind Gerechtigkeit und Frieden. Und weil es das eine ohne das andere nicht gibt, sagte ich bei meiner letzten Rede im Deutschen Bundestag am 27. Juni 2013: «Gerechtigkeit und Frieden sind Geschwister».

## Ökonomische Gestaltung der Globalisierung

Die vorherrschenden Paradigmen internationaler Zusammenarbeit und Entwicklung waren bis Ende der 1990er-Jahre an vielen Stellen noch stark von einem eindimensional wirtschaftsliberalen Denken geprägt, was an vielen Stellen ein Entwicklungshemmnis darstellte. Niedrige Inflation, ausgeglichene Staatshaushalte, Abbau von Handelshemmnissen, Privatisierung und Deregulierung waren die entscheidenden Stichworte, die unter dem sogenannten Washington Consensus lange Zeit den internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank als Blaupause für ihre Zusammenarbeit mit den ärmsten Staaten der Welt dienten. Diese Herangehensweise war enorm problematisch. Denn die betroffenen Länder konnten diese starren Vorgaben nur erfüllen, wenn sie derart drastische Einschnitte in ihren sozialen und wirtschaftlichen Programmen vornahmen, dass sich in der Folge sämtliche Entwicklungsindikatoren nur weiter verschlechterten und die Gesellschaften sich destabilisierten – und zwar keineswegs vorübergehend, sondern dauerhaft. Und selbst wenn, wie von einigen Verfechtern dieser Vorgehensweise vertreten, die Strukturpassungsprogramme «nur» in einer Übergangsphase zu Einschnitten



Teamarbeit: Enge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im BMZ. Elfi Gerhards, Dietrich Lehmann, Hans-Peter Schipulle, Staatssekretär Erich Stather, Simone Boss, Ursula Schäfer-Preuß (v.l.n.r.). (Foto: privat)

und langfristig zu mehr Wohlstand und besseren sozialen Verhältnissen geführt hätten, so darf man doch niemals akzeptieren, dass Menschen verhungern und Kinder an vermeidbaren Krankheiten sterben, weil Wirtschaftsstrategen an fernen Schreibtischen das als «Übergangsphase» verordnet haben.

Auch die Deregulierung der Märkte in den 1980er und 1990er-Jahren hatte schwerwiegende negative Folgen.<sup>1</sup> Die Länder Europas und die USA haben ihre Märkte nicht ohne Grund lange Zeit durch Zölle abgeschirmt. Noch heute schützen die Industrieländer durch Abgaben und hohe Subventionen bestimmte Wirtschaftszweige wie etwa den Agrarsektor. Wenn ein Land jegliche Handelshemmnisse abschafft, überleben schwache Wirtschaftszweige das in der Regel nicht. Sie werden von produktiver arbeitenden Unternehmen aus anderen Ländern überrollt. Nur starke Wirtschaftszweige können durch Markttöffnungen ihre Position möglicherweise verbessern. In den meisten Entwicklungsländern sind aber fast alle Wirtschaftszweige schwach. Anders als etwa in Deutschland können in diesen Ländern andere Wirtschaftszweige nicht ohne weiteres den Zusammenbruch einer Branche kompensieren. Die Politik des IWF führte so zu einer Vernichtung lokaler Unternehmen und damit zum massiven Abbau von Arbeitsplätzen. Wachstumsfördernd war das nicht.

1 In diesen Abschnitt sind Passagen meines früheren, gemeinsam mit Hannah Wettig verfassten Buches eingeflossen: *Wege zur einen Welt: Etappen sozialdemokratischer Entwicklungspolitik*, Berlin 2012, S.24f. und S.28f.

Ein weiteres strukturelles Entwicklungshemmnis für die allermeisten Länder des globalen Südens war ihre Überschuldung. 1998, in dem Jahr, in dem ich Ministerin wurde, standen die Entwicklungsländer bei den reichen Staaten, bei der Weltbank und dem IWF mit 2,5 Billionen US-Dollar in der Kreide. Vorangegangen waren keineswegs – wie in den bequemen Wohnzimmern des globalen Nordens manchmal herablassend vermutet – Inkompetenz und Verantwortungslosigkeit der dortigen Regierungen. Natürlich haben einzelne Regierungen auch Fehler gemacht und natürlich gab und gibt es auch verantwortungslose Regierungschefs. Zuweilen soll das ja sogar in Europa und Nordamerika vorkommen. Entscheidender für das flächendeckende Phänomen der Überschuldung in fast allen Entwicklungsländern aber war, dass ihre Wirtschaftsstruktur die aufeinanderfolgenden exogenen Schocks der Ölpreiskrise in den 1970er-Jahren und den Verfall der Rohstoffpreise in den 1980er-Jahren nicht hatten kompensieren können. Die enormen Zins- und Tilgungsleistungen bremsten die Entwicklung und machten sie in einigen Ländern sogar unmöglich. Pro Jahr mussten die Entwicklungsländer 250 Milliarden US-Dollar für den Schuldendienst aufbringen. Die offizielle Entwicklungsfinanzierung, die im Jahr 1999 von den Industrienationen gezahlt wurde, betrug dagegen rund 60 Milliarden US-Dollar. Die Entwicklungsländer zahlten also mehr als viermal so viel an ihre Gläubiger, wie sie Unterstützung erhielten. Ein Punkt, den man bedenken sollte, bevor man sich zu der Analyse vorwagt, die «viele Hilfe» hätte so wenig bewirkt.

Die Globalisierung ist ein Prozess, der menschengemacht ist. Es ist daher völlig klar, dass Menschen dessen Verläufe und Auswirkungen gestalten können. Die Herausforderung, die viele ja damals schon beschrieben hatten, lag und liegt noch darin, dass die Regelungsspielräume der Nationalstaaten nicht mit Dimensionen der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Problemlagen übereinstimmen. Ohne Kooperation unterschiedlichster Akteure auf staatlicher und nicht-staatlicher Ebene, ohne Lösungsansätze sowohl auf sozialer als auch auf wirtschaftlicher und auch auf ökologischer Ebene miteinander zu verzahnen, können die Auswirkungen globaler Kapitalströme, Auswirkungen des Klimawandels oder auch Auswirkungen ungleichzeitiger sozialer und wirtschaftlicher Modernisierungsprozesse in der Welt nicht eingeeht werden.

Das mag heute eine fast schon triviale Einsicht sein. Ende der 1990er-Jahre war sie noch kein Allgemeingut. Noch viel weniger weit waren wir darin, diese Einsicht in konkretes Handeln zu übertragen. Wie also gestaltet man die Globalisierung ökonomisch, sozial, ökologisch und politisch?

Zur ökonomischen Gestaltung gehörte für mich an erster Stelle, einen umfassenden Schuldenerlass zu organisieren und ich war sehr froh, dass Gerhard Schröder meinen Vorschlag, die Bundesrepublik müsse in diesem The-

ma eine Führungsrolle einnehmen, sofort akzeptiert und unterstützt hat. Das Konzept bestand darin, einen multilateralen Schuldenerlass zu organisieren. Sprich: Deutschland hätte auf seine Forderungen in Höhe von etwa fünf Milliarden US-Dollar natürlich alleine verzichten können, aber die tatsächliche Wirkung würde ja erst dann entstehen, wenn sich alle großen Gläubiger in Europa, Nordamerika und Japan beteiligen würden – insgesamt um die 75 Milliarden US-Dollar. (In den Jahren darauf wurde dieser Schuldenerlass durch ein weiteres Programm, die Multilateral Debt Relief Initiative, noch einmal um weitere 42 Milliarden US-Dollar ergänzt). Der zweite Teil des Konzepts bestand in der Bedingung, dass die betroffenen Staaten sich verpflichten mussten, die frei werdenden Mittel im Gegenzug für Bildungs- oder Gesundheitsausgaben zu verwenden. Denn das Geld sollte ja den Bürgerinnen und Bürgern dieser Staaten zu Gute kommen und nicht an anderen Stellen landen. Als EU- und G8-Ratspräsidentschaft hatte die Bundesrepublik seinerzeit eine große Chance, dieses Thema voranzubringen. Das hieß aber keinesfalls, dass ein so umfassender Schuldenerlass damit ein Selbstläufer war. Hier war deshalb entscheidend, dass wir unsere Bemühungen an mehreren Stellen koordiniert eingesetzt haben: Gerhard Schröder übernahm den Plan, den ich mit den Mitarbeitern des Ministeriums ausgearbeitet hatte, ohne Abstriche in die Agenda der G8-Staats- und Regierungschefs, um ihn auf dem Gipfel 1999 in Köln zu beschließen. Bis dahin war noch viel Abstimmung nötig, denn andere Länder hatten ebenfalls Pläne präsentiert. Großbritannien war mit einer vergleichbaren Initiative zuvor am Widerstand der Kohl-Regierung gescheitert. Nun waren mit Tony Blair, Bill Clinton und Gerhard Schröder entschiedene Befürworter von entwicklungspolitischen Fragen in der Verantwortung. Der gesamte zivilgesellschaftliche Bereich, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen hatten schon seit Jahren für eine solche Lösung gekämpft und organisierten eine enorme internationale Kampagne. Oskar Lafontaine bzw. Hans Eichel trieben den Vorschlag im IWF voran und in der Weltbank konnte ich die Vorschläge selbst präsentieren. Aber auch hier waren Bündnisse nötig. Eines davon fand ich mit drei Kolleginnen, den Entwicklungsministerinnen von Großbritannien, Norwegen und den Niederlanden, Clare Short, Hilde Johnson und Eveline Herfkens.<sup>2</sup> Wir trafen uns zum ersten Mal im Juli 1999 im ehemaligen Kloster Utstein auf der norwegischen Insel Kloerøy – und wurden deshalb später die Utstein-Gruppe genannt. Jede von uns war Gouverneurin der Weltbank, was ein glücklicher Zufall war, denn diese Aufgabe liegt sonst häufig in der Zuständigkeit der Finanzminister bzw. der Notenbankgouverneure. In langen, zähen Verhandlungen gewannen wir immer mehr Staaten als

2 In den folgenden Abschnitten sind Passagen aus meinem früheren, gemeinsam mit Hannah Wettig verfassten Buch eingeflossen: *Wege zur einen Welt: Etappen sozialdemokratischer Entwicklungspolitik*, Berlin 2012, S.31f.



Das «Utstein-Quartett»: Hilde Johnson, Clare Short, Eveline Herfkens, Heidemarie Wieczorek-Zeul (v.l.n.r.). (Foto: privat)

Unterstützer dazu, bis schließlich auch der US-amerikanische Finanzminister und andere letzte Zweifler überzeugt waren. Die Ergebnisse dieses Schritts waren fast unmittelbar sichtbar: Schon in den Folgejahren konnte man beobachten, wie die Ausgaben für Bildung und Gesundheit am Anteil des Bruttoinlandsprodukts der betroffenen Länder nach oben gingen. Millionen von Kindern haben so Schulbildung oder bessere medizinische Versorgung erhalten.

## Global Governance

Um die Globalisierung für alle Menschen auf dieser Welt zu gestalten, sind die Vereinten Nationen das entscheidende, weil einzig legitime Forum. Ich arbeitete während der gesamten Amtszeit Kofi Annans aufs engste mit ihm zusammen und unterstützte insbesondere das Konzept der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) und später auch der *Responsibility to Protect*. Es ist jedoch eine Tatsache, dass aufgrund verschiedener struktureller Hindernisse in Rahmen der UN wirksame Politikergebnisse nur sehr schwer zu erzielen sind. Das heißt aber nicht, dass man nicht darauf hinarbeiten sollte. Ich habe mich bemüht, die Prozesse und Strukturen der Vereinten Nationen



Engste Zusammenarbeit: Mit UN-Generalsekretär Kofi Annan. (Foto: picture alliance/dpa)

aufzuwerten, indem ich regelmäßig persönlich an den ECOSOC-Treffen nach den Weltbank-Tagungen teilnahm. Die allermeisten Regierungsmitglieder lassen sich auf diesen Treffen vertreten, indem sie dort zuvor vorbereitete Erklärungen von ihren Botschaftern verlesen lassen. Mir kam es darauf an, die Prozesse in der Weltbank und den übrigen UN-Gremien stärker miteinander zu verzahnen, um das unproduktive Nebeneinander der vielen Organisationen im UN-System abzubauen. Hier ist zweifelsohne noch sehr viel zu tun. Kofi Annan hat aber gezeigt, wie wichtig es ist, Generalsekretär der UN zu sein und nicht Sekretär der wichtigsten Mitgliedsländer. Er stellte sich entschlossen den Bush-Plänen zum Irakkrieg entgegen und verhinderte so, dass die UN missbraucht werden. Ich arbeite noch heute mit ihm und seiner Initiative zusammen, die den Prozess demokratischer Wahlen unterstützt.

Trotzdem: Der Schlüssel zu Global Governance liegt darin, Institutionen, Regierungen, internationale Organisationen und starke Nichtregierungsorganisationen zu befähigen, in die gleiche Richtung zu arbeiten. Das mag selbstverständlich klingen – muss aber auch erst gezeigt und geleistet werden. Wir hatten vor jeder Sitzung der Weltbank ein Treffen mit den Nichtregierungsorganisationen, um die Lösungen und Ideen der Zivilgesellschaft in die Prozesse hereinzuholen. Ich bin den Menschen, die dort arbeiten, unendlich dankbar dafür, was sie allein durch ihr stetes Engagement in den Bereichen Steuer, Entschuldung, Ökologie und vielem mehr leisten.