

## Analyse

# Polen als Geberland in der Entwicklungszusammenarbeit

Jürgen Tischnacher, Bonn

## Zusammenfassung

Mit ihrem Beitritt zur Europäischen Union (EU) am 1. Mai 2004 wurden die zehn neuen Mitgliedsstaaten gleichzeitig Teil der weltweit größten Gebergemeinschaft für öffentliche Entwicklungshilfe. Maßnahmen zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Bekämpfung der Armut stellen für die Mitglieder der EU ein obligatorisches Element der Außenpolitik dar. Trotz des eigenen Entwicklungsrückstands gegenüber dem Westen (das polnische Bruttoinlandsprodukt lag 2008 bei 51 Prozent des EU-Durchschnitts) kommt Polen dieser Verpflichtung mit dem kontinuierlichen Auf- und Ausbau seines Hilfsprogramms nach. Als größter Geber der seit 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten setzt Polen mit seinem Hilfsprogramm zwar auch eigene Akzente, der Einfluss der europäischen Vorgaben ist jedoch sowohl inhaltlich als auch im Hinblick auf den Umfang der Maßnahmen deutlich erkennbar. Dem Erreichen der vereinbarten Ziele stehen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise entgegen. Weitere Voraussetzungen für die Erweiterung der Entwicklungszusammenarbeit sind eine ausreichend informierte Öffentlichkeit und der entsprechende Wille der politischen Entscheidungsträger.

Mehr als die Hälfte der global bereitgestellten Mittel für Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA) – im Jahr 2008 nahezu 50 Mrd. Euro – wird durch die EU und ihre Mitgliedsstaaten aufgebracht. Vorrangiges, übergreifendes Ziel der EU-Entwicklungszusammenarbeit ist es, die Armut zu beseitigen sowie die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (diese betreffen neben der Armutsbekämpfung die Bereiche Schulausbildung, Frauenförderung, Gesundheit, Umwelt, Wirtschaft und Staatsführung) zu verfolgen. Seit der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags zur EU und der Verpflichtung zur vollständigen Übernahme des *acquis communautaire* ist auch Polen diesen Zielen verpflichtet. Im Folgenden wird an einzelnen Punkten die Struktur des inzwischen entstandenen polnischen Hilfsprogramms vorgestellt.

Nachdem Polen jahrelang eines der weltweit größten Empfängerländer von finanzieller Hilfe aus dem Ausland gewesen war, hatte es bereits im Jahr 1998 staatliche Hilfen für weniger entwickelte Länder in Gang gesetzt und so einen Schritt zur Wandlung vom Empfänger- hin zum Geberland vollzogen. Tatsächlich war dies aber eine Rückkehr – Polen hatte bereits als Mitglied im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) in den 1970er Jahren Mittel für Entwicklungshilfe bereitgestellt. Als »Neuer Geber« (»Re-Emerging Donor«) konnte es bei der unumgänglichen Neuausrichtung seines Hilfsprogramms an europäischen Koordinaten auf eigenen Erfahrungen aufbauen. Angeschoben wurde diese wenig betrachtete Facette der Transformation Polens durch die im März 1998 begonnenen Beitrittsverhandlungen

sowie die aus der Mitgliedschaft in der EU erwachsenen Verpflichtungen im Politikfeld der Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

## Vorgaben der EU

Neben der allgemeinen Aufgabe einer »Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit« (vgl. EG-Vertrag, Art. 3, Abs. 1, Buchstabe r) finden sich im *acquis communautaire* weitreichende, wenn auch nicht stets rechtsverbindliche Leitlinien für die Ausrichtung nationaler Politik gegenüber Entwicklungsländern. Eine wichtige Referenz ist der 2005 von Vertretern der EU-Gemeinschaftsorgane Kommission, Parlament und Rat sowie von den Mitgliedsstaaten der Union verabschiedete Europäische Entwicklungskonsens (EUEK).

Der EUEK definiert die Hauptziele entsprechend den UN-Millenniums-Entwicklungszielen sowie die Prinzipien und die Methoden der europäischen Entwicklungszusammenarbeit und formuliert eine für die Gemeinschaft und die einzelnen Mitgliedsstaaten grundlegende Entwicklungsvision. Es wird betont, dass Entwicklung als zentrales Ziel politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte ebenso einschließt wie good governance und die Achtung der Menschenrechte.

Im Prozess der Erarbeitung des EUEK wurde bereits deutlich, dass die damals neuen EU-Mitgliedsstaaten mit ihren Programmen durchaus eigene inhaltliche und regionale Schwerpunkte in die Union einbringen können. Sie drängten u. a. auf die Einbeziehung der Länder als potenzielle Empfängerländer, die im internationalen Vergleich ein mittleres pro Kopf-Einkommen aufweisen, und unterstrichen, dass fehlende soziale, politi-

sche und zivile Rechte ein Bestandteil von Armut sind. Beide Punkte sind für die Ausrichtung des polnischen Hilfsprogramms von Bedeutung, das sich sowohl regional als auch inhaltlich von den Programmen »etablierter Geber« unterscheidet.

Neben den inhaltlichen Leitlinien wurden auch Zielwerte für den Umfang der öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit mit der Europäischen Union vereinbart. Die EU-Beitrittsländer der Jahre 2004 und 2007 (EU-12) wurden dazu verpflichtet, bis 2010 einen Anteil von 0,17 Prozent, bis 2015 schließlich 0,33 Prozent des Bruttonationaleinkommens als ODA verfügbar zu machen. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2008 müsste Polen im Jahr 2010 rund 1.055 Mio. US-Dollar für entwicklungspolitische Maßnahmen bereitstellen. Im Jahr vor dem Beitritt zur EU beliefen sich die Ausgaben Polens auf gerade einmal 27,19 Mio. US-Dollar, was die von Brüssel geforderten Anstrengungen zum Ausbau des Programms deutlich werden lässt.

### Akteure

Grundlegende Entscheidungen über die Ausgestaltung der polnischen Entwicklungszusammenarbeit werden vom polnischen Parlament, insbesondere vom zuständigen Auswärtigen Ausschuss des Sejm (Komisja Spraw Zagranicznych), und dem Ministerrat getroffen. Beide Institutionen üben sowohl durch die Verabschiedung einschlägiger Gesetze und Leitlinien als auch durch die Aufstellung des Staatshaushalts großen Einfluss auf die Spielräume des Hilfsprogramms »polska pomoc« (Polnische Hilfe) aus.

Da Polen nicht (wie z. B. Deutschland) über ein eigenes Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit verfügt, wurde im Außenministerium eine neue Abteilung (Departament Współpracy Rozwojowej) sowie der Posten eines Nationalen Koordinators für Entwicklungszusammenarbeit im Range eines Unterstaatssekretärs eingerichtet. In dem dezentral organisierten institutionellen System der polnischen Entwicklungszusammenarbeit fallen dem Außenministerium zwei Hauptaufgaben zu: Zum einen setzt es in Kooperation mit Einrichtungen der Regierung bzw. Kommunalverwaltungen, mit polnischen Botschaften im Ausland, vor allem jedoch in Zusammenarbeit mit polnischen Nichtregierungsorganisationen im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Mittel eigene entwicklungspolitische Projekte um. Zum anderen steuert es als koordinierende Instanz die Maßnahmen anderer Ministerien (v. a. des Finanz- und des Bildungsministeriums), die an der Bereitstellung polnischer Hilfeleistungen beteiligt sind. Da die Ausrichtung

der Maßnahmen der 13 beteiligten staatlichen Stellen (Stand 2007) jedoch bisher nicht in einem institutionalisierten Rahmen erfolgt, entstehen mitunter Zweifel, ob die eingesetzten Mittel in Übereinstimmung mit den Hauptzielen der polnischen Entwicklungszusammenarbeit verwendet werden.

### Programmatik

Bei der inhaltlichen Ausrichtung der polnischen Entwicklungszusammenarbeit wurden internationale bzw. europäische Ziele und Standards weitgehend übernommen. Das 2003 vom Ministerrat verabschiedete, noch heute gültige Strategiepapier »Strategy for Poland's Development Co-operation« definiert als Hauptziel, einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Empfängerländer zu leisten. Es proklamiert die Übereinstimmung mit den Richtlinien der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit und nennt neben der Armutsbekämpfung als Hauptaufgaben, den Schutz der Umwelt zu verbessern, Katastrophenhilfe zu gewähren und die im polnischen Transformationsprozess gesammelten Erfahrungen weiterzugeben. Insbesondere werden Maßnahmen im Bildungs- und Gesundheitssektor, im Umweltschutz und bei der Hilfe zur Verbesserung des Zugangs zu Trinkwasser hervorgehoben. Darüber hinaus setzt Polen in seinem Hilfsprogramm aber auch Akzente, die sich deutlich aus seinen Erfahrungen seit 1989 speisen. Der Transformationsprozess hat in Polen die Überzeugung etabliert, dass sich Demokratie und Entwicklung gegenseitig bedingen. Daher kommt in der polnischen Projektarbeit der Demokratieförderung, d. h. der Förderung von good governance und Rechtsstaatlichkeit sowie der Unterstützung der Zivilgesellschaft eine besondere Rolle zu. Die Projekte werden zunehmend darauf ausgerichtet, die polnischen Erfahrungen beim Aufbau demokratischer Institutionen, bei der Reformierung der Wirtschaft und Verwaltung, der Durchsetzung von Menschenrechten und der Etablierung von Rechtsstaatlichkeit weiterzugeben. Auch das erworbene Wissen bei der Anpassung von Institutionen und Rechtsprechung im Zuge der Vorbereitungen auf die Mitgliedschaft in der EU ist hier hinzuzurechnen. Entwürfe eines neuen Strategiepapiers, an dessen Verabschiedung bereits seit 2006 gearbeitet wird, schließen Maßnahmen zur Demokratieförderung in den Ländern des östlichen Europas explizit mit ein und schreiben ihnen einen hohen Stellenwert im polnischen Programm zu. Letztlich folgt Polen damit der Maxime, bei der Auswahl der Sektoren für eine fruchtbare Zusammenarbeit zum einen die Bedürfnisse der Partnerländer, zum anderen aber auch die komparati-

ven Vorteile Polens im Vergleich zu anderen Gebernationen zu berücksichtigen.

### Regionale Ausrichtung

Die Auswahl der Schwerpunktländer des polnischen Programms verdeutlicht, dass der polnische Fokus auf den östlichen, nicht der EU angehörenden Nachbarn liegt. So wird der Großteil der vom Außenministerium finanzierten Projekte in den Ländern Ukraine, Belarus und Moldau durchgeführt. Außerdem wird mit Ländern im südlichen Kaukasus (v. a. Georgien) und den zentralasiatischen Staaten (v. a. Afghanistan) zusammengearbeitet. Diese regionale Schwerpunktsetzung von Projekten wird als besonders wirkungsvoll und nachhaltig hingestellt und macht den größten Teil der Technischen Zusammenarbeit Polens aus.

In ausgewählten Ländern Mittelamerikas und des Nahen Ostens leisten polnische Botschaften darüber hinaus punktuelle, im Finanzvolumen deutlich beschränktere Hilfsmaßnahmen (z. B. Kauf von Computern, Schulmaterial etc.) im Rahmen des sog. »Small Grants Fund«. In einem vergleichbar bescheidenen Umfang wurde die Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern in den vergangenen Jahren den EU-Schwerpunkten entsprechend vorangetrieben und ausgeweitet. Dennoch wurden 2008 allein in der Ukraine mehr als doppelt so viele Projekte von Nichtregierungsorganisationen finanziert wie auf dem gesamten afrikanischen Kontinent.

Die verstärkte Zusammenarbeit mit den »Europäischen Nachbarn« im Osten in Abgrenzung zu den »Nachbarn Europas« im Süden, so Außenminister Radosław Sikorski, bleibt weiter offensichtlich und wird mit den weiterreichenden außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen Polens begründet. Als einer der Urheber des Konzepts der »Östlichen Partnerschaft« verfolgt Polen nicht zuletzt das Ziel, die östlichen EU-Nachbarländer an die Union heranzuführen, um ihnen schließlich den Beitritt zu erleichtern. Dadurch verschiebt sich in der polnischen Entwicklungspolitik der Akzent der Entwicklungszusammenarbeit, die von der Idee her die Minderung der Armut und nicht einen möglichen EU-Beitritt der Partnerländer an die erste Stelle setzt.

### Öffentliche Meinung

In einer vom polnischen Außenministerium in Auftrag gegebenen Untersuchung wurde die Unterstützung ärmerer Länder im Jahr 2007 von rund drei Viertel der Befragten befürwortet; zehn Prozent äußerten keine Meinung zu diesem Thema. Von den Befürwortern wurde neben der moralischen Verpflichtung vor allem die in der Ver-

gangenheit von Polen empfangene Hilfe als Hauptgrund für die Unterstützung genannt. Zwölf Prozent gaben an, dass Polen wohlhabend genug sei, um ärmere Länder zu unterstützen. Dabei sieht mehr als die Hälfte der Befragten die Unterstützung afrikanischer Länder als prioritär an, während die östlichen Nachbarn sowie die ehemaligen Sowjetrepubliken im Kaukasus und in Zentralasien erst an zweiter und dritter Stelle genannt werden.

Durch Informationskampagnen will das Außenministerium den erfolgten Übergang vom Empfänger zum Geberland verdeutlichen und die tief im polnischen Bewusstsein verwurzelte Selbstwahrnehmung, Empfängerland zu sein, abbauen. Laut der stellvertretenden Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Sejm, Jolanta Szymanek-Deresz, sind viele Bürger noch überrascht zu hören, dass Polen inzwischen wirtschaftlich schwächere Länder unterstützt. Die Höhe der verwendeten Mittel wird vom Großteil der Befragten toleriert bzw. als ausreichend angesehen; eine Minderheit spricht sich eindeutig für ihre Aufstockung aus. Hier müsste eine meinungsbildende Kampagne ansetzen, um eine größere gesellschaftliche Akzeptanz zu entwickeln. Obwohl nämlich große Fortschritte zu verzeichnen sind, ist die Ausweitung des Programms zuletzt ins Stocken geraten.

### Volumen der ODA-Mittel

Polen hat als größter Geber der neuen Mitgliedsstaaten im Jahr 2008 mit 386,13 Mio. US-Dollar so viel Geld für Entwicklungshilfe bereitgestellt wie niemals zuvor. Im Vergleich zu 2003 wurden die Ausgaben um den Faktor 14 vervielfacht, verglichen mit 2004 haben sie um das Dreifache zugenommen. Die ODA-Quote konnte so zwischenzeitlich auf 0,1 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) von 2007 gesteigert werden, ehe sie zuletzt auf 0,08 Prozent des BNE (2008) zurückging. Diese deutliche Steigerung der polnischen ODA-Ausgaben in den zurückliegenden Jahren ist zum einen ein Indiz für die Anstrengungen, die Zielvorgaben der EU (0,17 Prozent BNE bis 2010, 0,33 Prozent BNE bis 2015) zu erreichen. Gleichzeitig ist der Mittelanstieg eine direkte Folge des Beitritts zur Europäischen Union, da ein Teil (4,86 Prozent) der obligatorischen Beiträge zum EU-Budget als ODA angerechnet wird.

Bestimmend für die Struktur der polnischen ODA-Mittel sind die bislang jährlich steigenden Überweisungen an multilaterale Institutionen (Weltbank, Vereinte Nationen, EU etc.). Im Jahr 2008 wurden rund 75 Prozent bzw. 289,17 Mio. US-Dollar der polnischen ODA an multilaterale Institutionen überwiesen. Beiträge zum Budget der EU machten mit 274,16 Mio. US-Dollar allein 71 Prozent der gesamten polnischen ODA

aus. Diese Beiträge stellen seit 2004 sowohl in absoluten als auch in relativen Zahlen den jährlich größten ODA-berechtigten Haushaltstitel des polnischen Hilfsprogramms dar.

Auch die von polnischen Stellen verwalteten, bilateral vergebenen Mittel (das sind Mittel, die Polen nach direkten Verhandlungen mit Partnerländern in Form von beispielsweise Schuldenerlassen, Projekten oder Krediten zur Verfügung stellt) waren Jahr für Jahr gestiegen und von 18,96 Mio. US-Dollar (2003) auf 155,74 Mio. US-Dollar (2007) angewachsen – ehe die Ausgaben im Jahr 2008 um ca. 38 Prozent auf 96,95 Mio. US-Dollar eingebrochen sind. Bei leicht steigenden Gesamtausgaben erfolgte demnach eine strukturelle Mittelverschiebung in Richtung multilateraler Kanäle, sprich in Richtung EU. Die bilateral eingesetzten Gelder werden vor allem von zwei Ministerien vergeben. Die vom Außenministerium vorangetriebene Technische Zusammenarbeit in Form von Projekten macht jährlich einen Anteil von rund 20 Prozent der bilateralen Mittel aus. Auf die vom Finanzministerium verantworteten Maßnahmen der Finanziellen Zusammenarbeit – vor allem großvolumige Einzelleistungen in Form von Schuldenerlassen und liefergebundenen Krediten – entfallen hingegen regelmäßig rund drei Viertel der bilateralen Ausgaben. Geldtransfers sorgen jedoch nicht für die Vermittlung des polnischen Transformationswissens. Letztlich kommt dadurch der starke komparative Vorteil des polnischen Programms im Vergleich zu anderen Geberländern (Transformationserfahrung, Demokratieförderung etc.) nur sehr begrenzt zur Geltung.

### Fazit

Im Unterschied zu den regionalen Schwerpunkten der Entwicklungszusammenarbeit der »alten« EU-Mitglieds-

staaten liegt der Fokus der polnischen Kooperationsprogramme – ähnlich wie der anderer EU-12-Staaten – auf den östlichen, nicht der EU angehörenden Nachbarn und kaukasischen sowie zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Die langfristige Verankerung dieser Entwicklungszusammenarbeit als ein Teil polnischer Außenpolitik und der Ausbau des Politikfeldes auf vereinbarte Ziele hin kann dabei nicht allein nach Maßgaben der EU geschehen. Um Politiker erfolgreich an die gegebenen Versprechen erinnern zu können, ist eine interessierte Zivilgesellschaft und potenzielle Wählerschaft unverzichtbar. Die Schaffung eines entsprechenden Rückhalts in der polnischen Bevölkerung ist daher für den weiteren Ausbau des Hilfsystems als zentral anzusehen. Zugleich würde durch eine regelmäßige und umfangreichere Veröffentlichung von Angaben über das Hilfsprogramm eine sinnvolle, effiziente und zielgerichtete Verwendung der Haushaltsmittel nachvollziehbar gemacht werden. Die bereits begonnenen Arbeiten zur Verankerung einer eigenen Rechtsgrundlage für die Entwicklungszusammenarbeit sowie zur Verabschiedung eines neuen Strategiepapiers versprechen, eine neue Basis für einen effizienteren Umgang mit den zwar steigenden, aber dennoch knappen Ressourcen der polnischen Hilfe zu schaffen. Zuletzt ist dieser Prozess aber – wie auch der Ausbau des Systems insgesamt – ins Stocken geraten. Wie stark das Engagement im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in Zeiten der Wirtschaftskrise weiterverfolgt wird, kann somit als erster Prüfstein angesehen werden. Dieses Problem teilt das polnische Hilfsprogramm zurzeit indes mit den Programmen aller Länder.

### Über den Autor

Der Politologe Jürgen Tischmacher studierte in Bonn, Augsburg und Warschau. In seiner Masterarbeit setzte er sich mit der Entwicklungszusammenarbeit Polens seit dem Beitritt zur Europäischen Union auseinander.