

Uwe Holtz

## Entwicklungspolitik - Bilanz und Herausforderungen

in: Karl Kaiser / Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik im neuen Jahrhundert (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 364), Bonn 2000, S. 481-508. (der hier wiedergegebene Text folgt nicht der Paginierung des Sammelbandes)

1989 fiel der Eiserner Vorhang. Die internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts werden wesentlich davon geprägt sein, ob es gelingt, den Vorhang der Armut, der die mit sechs Milliarden Menschen bevölkerte Welt teilt, beiseite zu schieben. Die Probleme von Hunger und Not, Bevölkerungsexplosion, Umweltzerstörung, Verschuldung, Drogenanbau, Aids, Wanderungsbewegungen, Menschenrechtsverletzungen und politischen, ethnischen Konflikten in Entwicklungsländern dürfen nicht länger isoliert gesehen werden; sie sind selten national oder regional begrenzt, sondern oft von globaler Dimension und stellen für Entwicklungs- und Industrieländer neue Herausforderungen dar. Entwicklungspolitik wird bei der Lösung dieser Probleme in der Einen Welt immer wichtiger.

### I. Weltpolitische Umwälzungen - Entwicklungspolitik im Umbruch

Nach dem Ende des Kalten Krieges und der Ost-West-Rivalität wurde deutlich: Vieles ist auch in der Entwicklungspolitik nicht mehr so, wie es einmal war: ein neues internationales Umfeld hat die Rahmenbedingungen für Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit grundlegend geändert<sup>1</sup>.

Geostrategische Erwägungen dominieren nicht mehr die Beziehungen zu den Entwicklungsländern, die Gründe für eine Unterstützung aus ideologischen und strategischen Gründen sind entfallen. Das Scheitern und die Implosion planwirtschaftlicher und menschenrechtsverachtender, kommunistischer Regime in Osteuropa und der von dort ausgehende Wind des Wandels haben viele Entwicklungsländer erreicht. Industrieländer und auch internationale Entwicklungsorganisationen verknüpfen stärker als je zuvor die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit der Erwartung, daß sich die Entwicklungsländer an marktwirtschaftlichen und demokratischen, die Menschenrechte respektierenden Ordnungen orientieren.

Die Weltwirtschaft, die einflußreichen Bretton Woods-Institutionen Weltbank (IBRD) und Internationaler Weltwährungsfonds (IWF) sowie die Welthandelsorganisation (WTO) sind wirklich global geworden. Die Welt durchläuft einen wirtschaftlichen, ökologischen, sozio-kulturellen sowie informations- und kommunikationsmäßigen Globalisierungsprozeß, der eine intensivere internationale Zusammenarbeit zwingend macht und die Entwicklungspolitik vor neue Herausforderungen stellt. Mit der Globalisierung wächst die Interdependenz, die nicht nur den Wirtschafts- und Finanzbereich, sondern auch die Umwelt und die Sozialpolitik erfaßt; es wachsen auch die international organisierte Kriminalität und die Korruption. Auch wenn nicht nur Stimmen aus dem Süden vor einem neoliberalen Marktradikalismus warnen, so erlangt privatwirtschaftliches Engagement ein immer größeres Gewicht. Während in den neunziger Jahren die staatlichen Entwicklungshilfeleistungen in die Entwicklungsländer stagnierten oder sogar sanken, war bei den privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen ein beträchtlicher Anstieg zu verzeichnen.

Global agieren seit den neunziger Jahren auch vermehrt Organisationen der Zivilgesellschaft und vor allem entwicklungs- und umweltpolitische

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/BMZ (Hrsg.), Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ (BMZ aktuell 072), Bonn, Oktober 1996, S. 1 f.; Europäische Kommission, Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft, Luxemburg 1997, S. 1 ff; Ingomar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), Globale Trends 1998 (Stiftung Entwicklung und Frieden), Frankfurt a. M. 1997, S. 27 f.; Uwe Holtz (Hrsg.), Probleme der Entwicklungspolitik, Bonn 1997, S. 12 f.

Nichtregierungsorganisationen (NRO - gebräuchlicher ist die englische Abkürzung NGOs). Die zivilgesellschaftlichen Organisationen werden oft als dritter Sektor zwischen Staat und Markt bezeichnet. Keine große internationale Konferenz wird ohne NRO-Beteiligung durchgeführt, und nationale Regierungen wie internationale Organisationen konsultieren nolens volens die NRO vor politische Entscheidungsfindungen und beteiligen sie - in unterschiedlichem Ausmaß - an der Implementierung internationaler Maßnahmen. Offensichtlich bewegt sich die Welt in Richtung einer neuen Form des Tripartismus von Regierungen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft<sup>2</sup>.

Die Länder im Süden und Osten entwickeln sich zunehmend differenzierter, regionale Entitäten und Zusammenschlüsse gewinnen an Bedeutung. Die vertraute Einteilung der Welt in drei Welten der Entwicklung war schon fragwürdig geworden, als neben Elendsregionen in der Dritten Welt auch Wachstumszonen entstanden, wenn auch Vertreter aus Entwicklungsländern aus pragmatischen und politischen Gründen am Begriff „Dritte Welt“ festhalten. Die „Zweite Welt“ hat sich im Gefolge des europäischen Revolutions- und Epochenjahrs 1989 aufgelöst; einige Staaten gehören heute eher zur Ersten, andere zur Dritten Welt.

Einzelne Länder in Lateinamerika und Asien haben sich erfolgreich in die Weltwirtschaft integriert und sind - trotz Krisen - zu Wachstumspolen geworden. Auf der anderen Seite entsteht durch Arbeitslosigkeit, Ausgrenzung, Marginalisierung und den Zerfall des Sozialgefüges - nicht nur in den ärmsten Ländern Afrikas - neue Armut, die auch die politische Stabilität gefährdet. Das Monopol des Westens als Motor der Globalisierung, Taktgeber der Modernisierung und kultureller Impulsgeber erodiert. Extremistische Strömungen nationaler und religiöser Provenienz erhalten Auftrieb; der sich verstärkende Trend zur Verwissenschaftlichung schützt nicht vor Fundamentalismen. In zahlreichen Ländern sind innerstaatliche Konflikte zu beklagen, die Wanderungsbewegungen nehmen zu. In den neunziger Jahren ist die Zahl der absolut Armen weltweit gestiegen. Die größer werdenden Aufwendungen für die kurzfristige Not- und Katastrophenhilfe engen die Spielräume der längerfristigen entwicklungspolitischen Bemühungen ein. In Industrieländern wie der Bundesrepublik Deutschland, die sich um die Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte bemühen, wächst der Rechtfertigungsdruck für die Verwendung von Steuermitteln als Auslandshilfe.

## II. Vorbemerkungen zur Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitik im engeren Sinne – die 'klassische' Entwicklungspolitik – meint die vor allem von Industrieländern auf der Ebene politischer Handlungen betriebene öffentliche Entwicklungshilfe zugunsten der Entwicklungsländer. »Entwicklungshilfe« wird oft durch den umfassenderen und neutraleren, auf Partnerschaft abzielenden Begriff der »Entwicklungszusammenarbeit« ersetzt. Die wichtigsten Instrumente sind die finanzielle, die technische und die personelle Zusammenarbeit sowie – neuerdings mit steigender Tendenz – die Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklung.

Bei der öffentlichen Entwicklungshilfe/Entwicklungszusammenarbeit (ODA = Official Development Assistance) handelt es sich nach der Definition der OECD um unentgeltliche oder zinsgünstige, mit einem Schenkungselement von mindestens 25 Prozent versehene Leistungen, die von öffentlichen bzw. staatlichen Stellen aus Steuermitteln gewährt werden und in erster Linie der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Hebung des Lebensstandards dienen. Kommerzielle Kredite und Investitionen multinationaler Unternehmen in Entwicklungsländer oder auch die private Hilfe von Nichtregierungsorganisationen zählen also nicht zur öffentlichen Entwicklungshilfe. Die ODA-Leistungen werden bilateral (von einem Staat an ein Entwicklungsland oder eine

<sup>2</sup> Vgl. Inge Kaul/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern (Hrsg.), Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century, New York-Oxford 1999, passim.

Gruppe) und multilateral (z. B. über die Europäische Union oder UN-Organisationen) vergeben. Die UN fordern, daß die Industrieländer 0,7 Prozent ihres Bruttosozialprodukts für die öffentliche Entwicklungshilfe aufwenden. Die Bundesrepublik liegt in den neunziger Jahren mit sinkender Tendenz unter der Hälfte dieser Zielmarke, sie erbringt zwei Drittel ihrer ODA-Leistungen bilateral und ein Drittel multilateral. Innerhalb der Bundesregierung ist hauptsächlich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für die Entwicklungszusammenarbeit, die Entwicklungspolitik im engeren Sinne zuständig<sup>3</sup>.

Die Entwicklungspolitik im weiteren Sinne reicht weit über den Bereich des BMZ hinaus. Unter ihr sind alle Maßnahmen (z. B. im Bereich der Außen-, Wirtschafts-, Handels-, Währungs-, Agrar-, Umwelt- und Rüstungsexportpolitik) zu verstehen, die für die Entwicklungsländer Relevanz haben. Sie umfaßt auch den von der Politik unternommenen Versuch, Nord-Süd-Spannungen abzubauen (Nord-Süd-Politik), die internationalen Rahmenbedingungen für die Entwicklungsländer zu verbessern und zur Zukunftssicherung der Einen Welt beizutragen.

Entwicklungspolitik ist also mit anderen Politikbereichen verzahnt und insofern eine Querschnittsaufgabe. Wenn das BMZ eine bessere, kohärentere Politik betreiben soll, dann muß auch die Zersplitterung entwicklungspolitischer Zuständigkeiten auf der Ebene der Bundesregierung überwunden werden<sup>4</sup>. SPD und Bündnis 90/Die Grünen hatten sich in der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 für die Aufhebung dieser Zersplitterung ausgesprochen. Kurz darauf setzte Bundeskanzler Gerhard Schröder durch einen Organisationserlaß erste wichtige Schritte auf dem angestrebten Wege um: so hat das BMZ neben einem Sitz im Bundessicherheitsrat innerhalb der Bundesregierung die Federführung für Angelegenheiten des EU-Abkommens mit afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern (Lomé-Abkommen mit AKP-Ländern) und die fachliche Zuständigkeit für Beratung und Technische Hilfe zugunsten Osteuropas und der GUS erhalten; außerdem wurden ihm von anderen Ministerien die Aufgabenbereiche Weltsozialgipfel und Habitat übertragen. Die Aufwertung der Entwicklungspolitik wird auch in der stärkeren Mitgestaltung von relevanten Themen auf nationaler und internationaler Ebene augenfällig.

Eine Bilanz der Entwicklungspolitik zu ziehen ist selbst bei Beschränkung auf die ODA ein äußerst schwieriges Unterfangen. Zu bedenken ist:

1. Bei jeder Bilanz und aller berechtigten Kritik an der Entwicklungshilfe sollte berücksichtigt werden, daß Investitions- und Projektvorhaben immer auch die Möglichkeit von Fehlinvestitionen und Mißerfolgen einschließen. Dies gilt für Industrieländer und um so mehr für Entwicklungsländer mit ihren verschiedenen Entwicklungsniveaus<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Offizielle Daten und Fakten neueren Datums, auf die auch im folgenden rekurriert wird, sowie Zielbeschreibungen und Berichte zur deutschen und internationalen Entwicklungspolitik vor allem in: BMZ (Hrsg.) Gemeinsam für die Eine Welt. Aufgaben, Bilanzen und Chancen der deutschen Entwicklungspolitik (Neuaufll. auf der Basis des 10. Berichts zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung), Bonn 1996; BMZ (Hrsg.), Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1998, Bonn 1998; OECD/DAC (Hrsg.), Development Co-operation Review Series - Germany, Paris 1998; OECD (Hrsg.), Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. Development Co-operation, Report 1998, Paris 1999; Judith Randel/Tony German (Hrsg.), The Reality of Aid 1998/99 - An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance (EUROSTEP and ICVA), London 1998. Das BMZ und der Entwicklungshilfe-Ausschuß der OECD sind mit aktuellen Texten und Statistiken im Internet zu finden unter ><http://www.bmz.de>< bzw. ><http://www.oecd.org/dac><.

<sup>4</sup> S. auch Eckhard Deutscher/Uwe Holtz/Roland Röscheisen (Hrsg.), Zukunftsfähige Entwicklungspolitik - Standpunkte und Strategien, Bad Honnef 1998, S. 183 ff, wo sich eine Übersicht von ca. dreißig entwicklungspolitischen Titeln/Aufgaben findet, die 1997 von Bundesressorts außerhalb des BMZ wahrgenommen wurden.

<sup>5</sup> Micheline Rousselet, Les Tiers Mondes, Paris 1992, spricht von verschiedenen dritten Welten. Die OECD macht fünf Einkommensgruppen aus, die von den am wenigsten entwickelten Ländern und den anderen Ländern der unteren Einkommensgruppe mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von höchstens 765 US-Dollar (1995) bis zu den Ländern der oberen Einkommensgruppe mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen über 9 385 Dollar reichen (Vgl. OECD (Hrsg.), Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Entwicklungszusammenarbeit, Bericht 1997, Paris 1998, A72). Für Dieter Senghaas, Wohin

2. Entwicklung ist ein außerordentlich tiefgreifender, langwieriger und komplexer Wandlungsprozeß, der wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Strukturen verändert und die Denk-, Verhaltens- und Ausdrucksweisen der Menschen nicht unberührt läßt. Erfolge bei der Überwindung von Unterentwicklung werden sich deshalb nur selten rasch einstellen. Ein Zustand der Unterentwicklung in einem Land herrscht dann vor, wenn große Teile der Bevölkerung unter Hunger und Armut leiden, kein menschenwürdiges Leben führen können und ihre Grundbedürfnisse (wie Arbeit, Bildung, Ernährung, Kleidung, Trinkwasser, Gesundheit, Unterkunft, Transport, gesunde Umwelt, Eigenständigkeit, Selbstvertrauen und individuelle Freiheiten) nicht oder völlig unzureichend befriedigt sind<sup>6</sup>.

3. Am jeweiligen Entwicklungsprozeß sind viele Akteure inner- und außerhalb der Entwicklungsländer beteiligt. Aber wie die Südkommission und ihr Vorsitzender, der frühere tansanische Staatspräsident Julius Nyerere, in ihrem 1990 vorgelegten Bericht klarstellten, liegt die Verantwortung für die Entwicklung des Südens beim Süden. Von außen gewährte Unterstützung – wie die Entwicklungshilfe – kann die eigenständige Entwicklung fördern. Fortschritte in den Entwicklungsländern sind auch von äußeren Faktoren abhängig, wie dem Funktionieren der Weltwirtschaft<sup>7</sup>. Die Industrieländer tragen in der Tat Mitverantwortung, weil sie die internationalen Spielregeln in Wirtschaft, Handel und in den einflußreichen Entwicklungsorganisationen (Weltbank, IWF) bestimmen.

4. Im Vergleich zu den anderen Faktoren und Akteuren, die auf den Entwicklungsprozeß einwirken, ist die Entwicklungshilfe bzw. die Entwicklungszusammenarbeit nur ein Leichtgewicht. Sie ist schon vom Volumen her von nachrangiger Bedeutung, und ihre Rolle wird häufig überschätzt<sup>8</sup>. Der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt der Entwicklungsländer macht nämlich durchschnittlich weniger als drei Prozent aus (1987/88: 3,0 Prozent; 1992/93: 1,5 Prozent; 1996/97: 0,8 Prozent). Dabei lag 1996/97 der Anteil in den Subsahara-Ländern mit durchschnittlich über 5 Prozent am höchsten und in Lateinamerika mit nur 0,3 Prozent am niedrigsten; für China und Indien mit zusammen über zwei Milliarden Menschen, einem Drittel der Menschheit, lauten die Anteile 0,3 und 0,5 Prozent. Weitaus wichtiger als die Entwicklungshilfe sind Ausmaß und Qualität der Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer (siehe die Schwellenländer) und die internationalen Handels-, Wirtschafts- und Währungsbeziehungen. Die Entwicklungsländer konnten - und dies gilt grosso modo für die neunziger Jahre - etwa zehnmal soviel nach Deutschland exportieren, als sie von dort staatliche Entwicklungshilfe erhielten, und die privaten Kapitalflüsse aus Deutschland in die Entwicklungsländer waren doppelt so hoch wie die ODA.<sup>9</sup> Daher rührt das Schlagwort: Handel ist wichtiger als Hilfe (oder auch: Hilfe durch Handel und Investitionen). Gleichzeitig ging den Entwicklungsländern durch Handelsprotektionismus der Industrieländer und durch den Preisverfall bei einigen Rohstoffen ein Mehrfaches der von allen OECD-Ländern empfangenen öffentlichen Entwicklungshilfe verloren.

### III. Soll und Haben von vier Entwicklungsdekaden

---

driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz, Frankfurt am Main 1994, S. 9, ist die gesamte Welt eine einzige Entwicklungswelt, die lediglich durch die Existenz unterschiedlich leistungsfähiger Ökonomien gekennzeichnet ist.

<sup>6</sup> Zum Konzept der Grundbedürfnisse s. Internationales Arbeitsamt (Hrsg.), Beschäftigung, Wachstum und Grundbedürfnisse. Bericht des Generaldirektors, Genf 1976, insbes. S. 7 f. und 34 f. Die Befriedigung der Grundbedürfnisse soll – so die ILO – als Teil der Erfüllung der grundlegenden Menschenrechte erfolgen; sie stellt Mindestziele dar, deren einzelne Elemente je nach Entwicklungsstand und Land differieren können.

<sup>7</sup> Bericht der Südkommission, Die Herausforderung des Südens (Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn 1991, S. 34 und S. 39 f.

<sup>8</sup> Dazu Uwe Holtz (Anm. 1), S. 38 ff.

<sup>9</sup> So betrug die deutsche öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) 1997 rd. 10 Milliarden DM, während die Entwicklungsländer im selben Jahr Ausfuhren in die Bundesrepublik in Höhe von 107 Milliarden DM tätigen konnten und sich die deutschen bilateralen privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen in den Entwicklungsländern auf fast 23 Milliarden DM summierten.

Die These, während der ersten drei Entwicklungsdekaden von 1960 bis 1990 seien die jahrzehntelangen Entwicklungsanstrengungen völlig erfolglos geblieben, ist nicht aufrechtzuerhalten. Die vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) aufgestellte Bilanz von Fortschritten (und Defiziten) bei der »menschlichen Entwicklung« korrigiert ein derartig einseitiges Bild.

Die am 21. Dezember 1990 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Strategie für die Vierte UN-Entwicklungsdekade, also für die neunziger Jahre, subsumiert unter vorrangige Entwicklungsziele die Beseitigung von Hunger und Armut, die Entwicklung der Humanressourcen und den Aufbau der Institutionen sowie Bevölkerungsprogramme und den Umweltschutz<sup>10</sup>. Gemäß UNDP sind die drei wichtigsten Indikatoren einer "menschlichen Entwicklung" die Alphabetisierung, die Lebenserwartung und das reale Pro-Kopf-Einkommen. Soll und Haben drei ersten Dekaden (und bis in die 4. Dekade hinein) werden wie folgt bilanziert<sup>11</sup>:

- Die Alphabetisierungsrate der Erwachsenen stieg in den Entwicklungsländern von 43 Prozent im Jahre 1970 über 60 Prozent 1985 auf 76 Prozent 1997, und die Einschulungsrate für Mädchen hat doppelt so schnell zugenommen wie die für Jungen. Trotzdem können immer noch rund 900 Millionen Erwachsene weder lesen noch schreiben, wobei die Alphabetisierungsrate der Frauen um ein Drittel niedriger ist als die der Männer.
- Die durchschnittliche Lebenserwartung nahm im Süden zwischen 1960 und 1997 um mehr als ein Drittel zu und liegt bei 83 Prozent der Lebenserwartung des Nordens - mit 64,4 Jahren allerdings immer noch um 13 Jahre niedriger als im Norden.
- Das durchschnittliche reale Pro-Kopf-Einkommen stieg in der Zeit von 1965 bis 1980 um ca. 3 Prozent jährlich. Aber in den achtziger Jahren sank es in Afrika südlich der Sahara um 2,4 Prozent jährlich und in Lateinamerika um 0,7 Prozent. Zwischen 1980 und 1995 nahm das Pro-Kopf-Einkommen zwar um ein Viertel in allen Entwicklungsländern zu, aber in den am wenigsten entwickelten Ländern sank es um acht Prozent. Insgesamt leben jedoch anderthalb Milliarden Menschen, davon über 60 Prozent Frauen, am Ende dieses Jahrhunderts in absoluter Armut, was nach einer Definition der Weltbank ein maximales Pro-Kopf-Einkommen von einem Dollar pro Tag bedeutet.
- Trotz Bevölkerungswachstums, das sich in den neunziger Jahren abflacht und nun weniger als 1,5 Prozent beträgt, hat die Pro-Kopf-Nahrungsmittelerzeugung in den Entwicklungsländern zugenommen, und die tägliche Pro-Kopf-Kalorienversorgung stieg von 71 im Jahre 1970 auf 82 Prozent in 1995 (verglichen mit der Kalorienversorgung in den Industrieländern, die mit 100 angesetzt wurde); allerdings haben immer noch mehr als 800 Millionen Menschen nicht genug zu essen und noch mehr Menschen sind fehlernährt.
- Der Beitrag der Entwicklungsländer zu den globalen die Umwelt schädigenden Emissionen macht weniger als ein Viertel des Beitrags der Industrieländer aus, obwohl ihre Bevölkerung dreieinhalb mal so groß ist; jedes Jahr werden rd. 20 Millionen Hektar tropischen Regenwaldes abgeholzt oder stark beeinträchtigt.
- Zwischen zwei Drittel und drei Viertel der Bevölkerung in Entwicklungsländern leben am Ende des 20. Jahrhunderts in relativ pluralistischen und demokratischen Systemen.

---

<sup>10</sup> Vgl. Die Strategie für die Vierte UN-Entwicklungsdekade, in: Vereinte Nationen 3/1991, S. 108-119; s. auch Udo Ernst Simonis, Vierte Entwicklungsdekade: ein neuer Anlauf, in: op. cit., S. 81-88.

<sup>11</sup> UNDP, Human Development Report 1990, New York-Oxford 1990, S. 27; Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Bericht über die menschliche Entwicklung 1995 (veröffentlicht für UNDP), Bonn 1995, S. 18.; Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Bericht über die menschliche Entwicklung 1998 (veröffentlicht für UNDP), Bonn 1998, S. 152 ff.; Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Bericht über die menschliche Entwicklung 1999 (veröffentlicht für UNDP), Bonn 1999, S. 26, 205.

UNDP bilanziert<sup>12</sup>, daß zwischen 1975 und 1997 die meisten Entwicklungsländer substantielle Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung erzielten, aber sechzehn Länder seit 1990 Rückschläge erlitten, zurückzuführen auf die HIV/Aids-Epidemie vor allem in Subsahara-Afrika und durch wirtschaftliche Stagnation.

Diese zum positiven tendierende Bilanz ist um so bemerkenswerter, wenn man das enorme Bevölkerungswachstum in dieser Zeit berücksichtigt. Es ist davon auszugehen, daß gerade im Bereich der »menschlichen Entwicklung« die Entwicklungszusammenarbeit nachhaltige Wirkungen erzielt und zu dieser Bilanz, die im wesentlichen auf Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer beruht, relevante Beiträge geleistet hat. Dennoch sind die weltweiten ökonomischen Ungleichheiten groß<sup>13</sup>.

Über einen langen Zeitraum betrachtet, war die Performance einer Reihe von Entwicklungsländern und vor allem der meisten afrikanischen Länder insgesamt enttäuschend - bei einigen Ausnahmen wie Mauritius und Botswana. Dies lag aber am geringsten an der Entwicklungshilfe. Wo liegen die eigentlichen Ursachen? Als Gründe nennt die Europäische Kommission: die große Abhängigkeit von Rohstoffen und der enorme Preisverfall bzw. die Preisschwankungen bei einer Reihe von Rohstoffen, das hohe Bevölkerungswachstum, niedriger Bildungs- und Ausbildungsstand, fehlender unternehmerischer Geist, eine Rentier- und Klientelismusmentalität bei den Eliten, wirtschaftliches Mißmanagement, eine falsche Wirtschaftspolitik und allgemeines "bad governance" (schlechtes Regierungs- und Verwaltungshandeln), politische Instabilität und bewaffnete Konflikte, wobei letztere sicherlich auch in dem kolonialen Erbe von zentraler Planung, staatlichem Interventionismus und willkürlich gezogenen Grenzen liegen<sup>14</sup>.

#### IV. Versuch einer Gesamtbilanz - die bilaterale deutsche Entwicklungszusammenarbeit zwischen Glanz und Elend

Die Bundesregierung versteht Entwicklungspolitik als „Teil der weltweiten, auf Frieden und Stabilität gerichteten Politik“ und als eine „globale strukturpolitische Aufgabe“, die durch ihre Beiträge in den Entwicklungsländern globale Zukunftschancen sichern hilft.<sup>15</sup> Sie verfolgt mit ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit das Ziel, „die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Entwicklungsländern zu unterstützen und damit zur Verbesserung der Lebensbedingungen beizutragen. (...) Die Zusammenarbeit will Selbsthilfe und Eigeninitiative wecken und fördern. Sie unterstützt - auf der Grundlage eines partnerschaftlichen Dialogs - notwendige Eigenanstrengungen, die die Entwicklungsländer unternehmen, um entwicklungsfördernde Strukturen aufzubauen.“<sup>16</sup> Die Bundesregierung bekräftigt in der 1996 vorgestellten entwicklungspolitischen Konzeption die seit vielen Jahren gültigen „Schwerpunkte“ der deutschen Entwicklungspolitik<sup>17</sup>: Armutsbekämpfung, Umwelt- und Ressourcenschutz, Bildung und Ausbildung; größere Bedeutung werden neuerdings der Förderung der Privatwirtschaft sowie der Nothilfe und Krisenprävention zugeschrieben.

<sup>12</sup> Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Anm. 11, 1999), S. 161 f.

<sup>13</sup> Oft heißt es, daß das reichste Fünftel der Welt über fast 80 Prozent des Welt-Bruttosozialprodukts verfüge, während das ärmste Fünftel sich mit einem Anteil von anderthalb Prozent begnügen müsse. Solche Kalkulationen werden nach laufenden Dollar-Kursen vorgenommen. Wird die Berechnungsmethode auf Kaufkraftparitäten umgestellt, dann erhält man ein für die Entwicklungsländer günstigeres Bild. Die Industrieländer hätten danach im Jahre 1992 nicht 73 Prozent des Welt-Bruttosozialprodukts auf sich vereinigt, sondern »nur« noch 54 Prozent, und auf Afrika entfielen statt 1,7 Prozent rund 4 Prozent, was dem Anteil Deutschlands (4,25 Prozent) nahekäme; vgl. Françoise Lazare, *Le nouveau partage des richesses mondiales*, in: *Le Monde* vom 21.5.93, S. 1, 14.

<sup>14</sup> Vgl. Europäische Kommission (Anm. 1).

<sup>15</sup> BMZ (Hrsg.), *Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996*, Bonn 1996, S. 11.

<sup>16</sup> BMZ (Hrsg.), *Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern vom 23. Februar 1984 (aktualisierte Fassung 1/96 - BMZ aktuell, 061)*, Bonn, Januar 1996, S. 2.

<sup>17</sup> BMZ (Anm. 1), S. 5 ff.;

Die im Oktober 1998 ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung will die Grundlinien der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik weiterentwickeln. Der Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, geht es darum<sup>18</sup>, stärker als bisher die Rahmenbedingungen, unter den Entwicklung stattfindet, zu beeinflussen. Sie begreift Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik und als Friedenspolitik (unter Berufung auf Willy Brandts Überzeugung, Entwicklungspolitik sei die Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts). Entwicklungspolitik ziele "auf soziale Gerechtigkeit, die Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen sowie Minderung der Armut, die Achtung der Menschenrechte und Förderung von demokratischen Grundprinzipien sowie die Förderung des globalen ökologischen Gleichgewichts. Sie leistet durch ihr Wirken in diesen verschiedenen Bereichen einen aktiven Beitrag zur Krisenprävention. Die Forderung nach einer globalen nachhaltigen Entwicklung und die Herausforderungen der ökonomischen Globalisierung bilden den Rahmen, in dem Entwicklungspolitik handelt." Die Ministerin will die öffentlich-private Partnerschaft ausbauen und die wichtige Arbeit der Nicht-Regierungsorganisationen verstärkt fördern.

Im Koalitionsvertrag unterstreicht die neue Bundesregierung<sup>19</sup>: "Entwicklungspolitik ist heute globale Strukturpolitik, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in Entwicklungsländern zu verbessern. Sie orientiert sich u.a. an dem Leitbild einer globalen nachhaltigen Entwicklung". Die neue Bundesregierung "setzt sich für die Neuausrichtung der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank nach Kriterien der Entwicklungsverträglichkeit und ökologischen Nachhaltigkeit ein". Sie tritt für eine Reform und Stärkung der Entwicklungsprogramme der EU und der Vereinten Nationen sowie eine bessere Koordinierung ein und will "die Effizienz der multilateralen Finanzierungsmaßnahmen durch entwicklungs- und sozialverträgliche Strukturanpassungsprogramme und durch eine bessere Verzahnung mit den bilateralen Programmen erhöhen". Sie will "die wirtschaftliche Unabhängigkeit und insbesondere die Grundbildung und Ausbildung sowie die primäre Gesundheitsversorgung von Mädchen und Frauen verstärkt fördern". Entlang diesen Leitzielen will die Bundesregierung die Entwicklungspolitik "reformieren, weiterentwickeln und effizienter gestalten und die entwicklungspolitische Kohärenz mit anderen Ressorts sicherstellen".

Die Maßnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren sich seit Jahren auf folgende sektoralen Förderbereiche: Armutsbekämpfung, Grundbildung, berufliche Ausbildung und Wissenschaft, Schutz der natürlichen Ressourcen, Strukturanpassung, ländliche Entwicklung, Land- und Forstwirtschaft/Fischerei, Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherung, Agrarforschung, Frauenförderung, Förderung von Kindern und Jugendlichen, materielle Infrastruktur, Energieversorgung, Wasserversorgung und Sanitärmaßnahmen, Industrie und Handwerk, Gesundheit, humanitäre und Flüchtlingshilfe, Finanzwesen, Verwaltungsförderung und Regierungsberatung, Rauschgiftbekämpfung und Bevölkerungspolitik. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre haben Strukturanpassungsprogramme, Not- und Katastrophenhilfen sowie die Förderung der Privatwirtschaft an Gewicht gewonnen. Schuldenerleichterungen, die Aufwendungen für Asylbewerber aus Entwicklungsländern und die Studienplatzkosten an deutschen Universitäten für Studierende aus Entwicklungsländern schlagen - auch wenn sie nicht mit bestimmten Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit in den Entwicklungsländern verbunden werden - in den letzten Jahren mit zehn bis fünfzehn Prozent der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe zu Buche.

<sup>18</sup> Vgl. BMZ, Pressemitteilung "Heidemarie Wieczorek-Zeul: Koalitionsvertrag wertet Entwicklungspolitik auf", 28.10.98; Heidemarie Wieczorek-Zeul, Interview "Entwicklungspolitik als Friedenspolitik", in: Entwicklung und Zusammenarbeit 40 (1/1999), S. 8-10; dies., 100 Tage neue Entwicklungspolitik - erste Ergebnisse und Initiativen, in: BMZ, Pressemitteilung, 19.1.99.

<sup>19</sup> Vgl. Vorstand der SPD (Hrsg.), Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, Bonn, 20. Oktober 1998, S. 61f.

Bei den Zielbeschreibungen und ihren Aktivitäten in der Vielzahl der Förderbereiche muß sich die Bundesregierung davor hüten, einer Überschätzung der Entwicklungszusammenarbeit Vorschub zu leisten. Die Entwicklungszusammenarbeit kann als Leichtgewicht im gesamten Entwicklungsprozeß nur Beiträge, Anstoßwirkungen und Anreize für eine Verbesserung der Lage der Menschen in den Entwicklungsländern liefern, subsidiär und komplementär zu Eigenanstrengungen sein oder als Katalysator für Problemlösungen dienen – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Eine offensichtliche Verengung, die wohl zukünftig beabsichtigt ist, fände dann statt, wenn wirklich alle Maßnahmen auf die Stärkung des privatwirtschaftlichen Potentials gerichtet werden sollten; der Mensch ist nicht nur ein »homo oeconomicus«, sondern auch ein »zoon politicon« und ein Kulturwesen. Auch die einseitige Ausrichtung auf den Markt erweist sich als risikoreich. Dort, wo der Markt seine gesellschaftlichen Steuerungsfunktionen nicht mehr im Sinne des Gemeinwohls erfüllen kann, muß der Staat zum Beispiel bei Umweltfragen, aber auch im Sozialen seine Steuerungsfunktionen nach wie vor wahrnehmen. Für die Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit wie für uns selbst wird der richtige »Mix« das Entscheidende sein.

Im übrigen zeigen Projektwirklichkeit und Erfahrungen, die der Bundestags-Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) bei seinen Inspektionsreisen sammeln konnte, folgendes Bild: Vieles ist positiv, und mit deutschem Steuergeld werden sinnvolle Projekte finanziert. Während der AwZ-Inspektionsreisen der Jahre 1991, 1992 und 1993 inspizierten die Abgeordneten 199 Projekte; davon bewerteten sie 56 Prozent als positiv und 9 Prozent als eindeutig negativ. Bei 10 Prozent sahen sie positive und zugleich negative bzw. fragwürdige Seiten, bei 25 Prozent verzichteten sie auf eine Bewertung. Sie fanden aber auch heraus: Die von der Bundesregierung und dem Bundestag formulierten Ziele, Schwerpunkte und Prinzipien werden nicht streng genug umgesetzt. Das bezieht sich beispielsweise auf noch zu geringe oder nicht angemessene Leistungen bei der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung, Grundbildung und Frauenförderung und auf die oft mangelhafte Berücksichtigung des Partizipationsprinzips und des kulturellen und ökologischen Umfelds, etwa bei Staudammprojekten. Häufig genug waren Projekte in Zielformulierung und Technikeinsatz zu anspruchsvoll und nicht in die einheimische Entwicklungsstrategie eingebettet, sondern als Fremdkörper (Projektinsel) aufgepfropft.

Empirische Nachweise dafür, daß die Entwicklungszusammenarbeit die erhoffte Katalysatorfunktion für die Eigenanstrengungen gehabt hat, sind nur schwer und in Ausnahmefällen zu führen. Taiwan und Südkorea gehören zu den wenigen Ländern, in denen die rasche wirtschaftliche Entwicklung ohne Auslandshilfe nicht möglich gewesen wäre. Im Herbst 1993 konnte die Bundesregierung mit Südkorea, dem ersten Land der Dritten Welt, die staatliche Entwicklungszusammenarbeit beenden. Weitere Beispiele für beachtliche Entwicklungserfolge sind die demokratisch regierten Entwicklungsländer wie Costa Rica und Barbados, die gemäß UNDP-Klassifizierung in die Ländergruppe mit »hoher menschlicher Entwicklung« gehören, oder Mauritius und Botswana (letzteres ist jüngst aus der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder aufgestiegen). Die bedeutsamen Fortschritte und Entwicklungserfolge der beiden afrikanischen Länder werden auf folgende Faktoren zurückgeführt: in sich stimmige makroökonomische Politiken, die ein marktfreundliches Umfeld für Wachstum und eine Entwicklungsstrategie schaffen, die sich der Schlüsselherausforderungen Afrikas annimmt, ein liberales Handelsregime, aber ebenso eine vernünftige Sozialpolitik und »good governance« (gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln) einschließlich partizipatorischer Regierungsformen und transparenter rechtlicher Rahmenbedingungen.

Die entwicklungspolitische Realität ist nicht auf einen einfachen Nenner zu bringen. Seit Beginn der Entwicklungshilfe der Bundesregierung im Jahre 1952 wurden mehr als 36.000 Projekte, davon einige Dutzend der ehemaligen DDR, im Bereich der bilateralen Zusammenarbeit in vielen Sektoren und in über hundert Entwicklungsländern in Angriff genommen, von denen mehr als zwei Drittel abgeschlossen sind (Stand: Anfang 1995). Ein »Projekt« reicht von der Entsendung einer Fachkraft für Veterinärmedizin über die Förderung



des Aufbaus demokratischer Institutionen bis zu einem viele Millionen DM umfassenden Vorhaben der Infrastruktur. Normale Projekte besitzen eine Laufzeit von sieben bis zehn Jahren. Eine Bewertung (Evaluierung) aller Projekte ist noch nicht vorgenommen worden und wird wohl auch nicht erfolgen; sie ist auch nicht immer leicht nach Kriterien der Rentabilität vorzunehmen (etwa die Bildungshilfe). Immerhin hat sich die Situation gegenüber früher – gelegentliche Kontrollen des Bundesrechnungshofes gab es immer – wesentlich verbessert. Seit einigen Jahren liegen Selbstevaluierungen der bilateralen öffentlichen Entwicklungshilfe vor, in denen die großen Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit und das BMZ offen auch über Fehler berichten<sup>20</sup>. Diese nicht repräsentativen Stichproben gestatten Annäherungen an eine Bilanz.

Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die für das BMZ durch die Vermittlung technischer, wirtschaftlicher und organisatorischer Kenntnisse und Fähigkeiten das Leistungsvermögen von Menschen und Organisationen in Entwicklungsländern erhöhen will, evaluierte 128 im Jahre 1993 abgeschlossene Projekte mit einem Gesamtvolumen von 632 Millionen DM. Rund vier Fünftel werden als entwicklungspolitisch erfolgreich bewertet (so die Entsendung von Experten und die Fortbildung von Partnerfachkräften für die ländliche Entwicklung in der Elfenbeinküste, Projektwert 3,7 Millionen DM). Bei einem Drittel der Projekte waren die Armen die hauptsächliche oder die ausschließliche Zielgruppe. 22 Prozent des Gesamtvolumens, d. h. 139 Millionen DM, entfielen auf Projekte mit unzureichenden Ergebnissen oder auf gänzlich mißlungene Vorhaben<sup>21</sup>.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ist vom BMZ mit der Durchführung der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ), die sich auf die Förderung von Infrastrukturvorhaben und die Steigerung des Produktionspotentials in den Entwicklungsländern konzentriert, beauftragt. Die KfW begutachtete 112 in den Jahren 1990/91 abgeschlossene Vorhaben (Gesamtvolumen: 3,0 Milliarden Mark). 76 Prozent der Vorhaben und zwei Drittel des investierten Volumens werden als erfolgreich bewertet – so das mit 27 Millionen DM geförderte Dorfentwicklungsprogramm in armen und durch militärische Konflikte belasteten Grenzprovinzen Thailands, das entwicklungsfördernde Grundstrukturen schuf, der Landflucht entgegenwirkte und mehreren zehntausend Menschen zugute kam. Das recht respektable Ergebnis kann nicht befriedigen, weil letztlich eine Milliarde Mark entwicklungspolitisch »nicht erfolgreich« eingesetzt werden konnte. Zu den »völlig gescheiterten« Projekten – auf sie entfällt eine Gesamtsumme von 160 Millionen DM – gehört die Blei-Silber-Hütte Karachipampa in Bolivien, die ihre Produktion wegen des Verfalls der Weltmarktpreise für Blei und Silber sowie der damit im Zusammenhang stehenden, nicht mehr ausreichenden Bereitstellung von Erzen gar nicht erst aufnahm (FZ-Kosten: rund 40 Millionen DM). Auch die Problematik der entwicklungspolitischen Wirksamkeit, das heißt der Überlebensfähigkeit der Projekte nach der Einstellung der FZ, gibt Anlaß zu Sorge. Bei 39 Prozent aller Projekte ist eine längerfristige positive Wirksamkeit nicht oder sehr wahrscheinlich nicht gegeben<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Dieter Oberndörfer, Das Entwicklungsproblem aus heutiger Sicht, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik. Strukturen – Akteure – Perspektiven, Bonn 1985, S. 184 – 208, hier S. 201, hatte noch allen Anlaß zu beklagen, daß die Vergeudung öffentlicher Mittel nur in begrenztem Umfang zur Kenntnis gelangen könne und daß es bei Großprojekten nur Erfolgsmeldungen geben dürfe, weil die politischen Kosten so hoch seien. Die einzelnen Evaluierungsberichte waren jedoch weder der Öffentlichkeit noch i. d. R. dem AwZ zugänglich. Seit Mitte 1999 veröffentlicht das BMZ Kurzfassungen aller seiner Evaluierungsberichte, und Interessenten die den Gesamttext einsehen wollen, können die Modalitäten mit dem BMZ absprechen – eine begrüßenswerte Transparenz. Das HWWA-Institut kommt in der Studie "Analyse und Bewertung der Erfolgskontrolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit" (Hamburg 1999) zu dem Ergebnis, daß die systematische Erfolgskontrolle der deutschen EZ (hier bezogen auf BMZ, KfW, GTZ und politische Stiftungen) durchweg von hoher Qualität ist.

<sup>21</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hrsg.), Erreicht die Technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele? Projektergebnisse der GTZ und ihrer Partner, Eschborn 1994, S. 15, 18, 38 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.), Ergebnisse der Projektarbeit. Zweiter Auswertungsbericht über geförderte Vorhaben in Entwicklungsländern, Frankfurt a. M. 1994, S. 18 f., 27, 40 f.

Auch laut späterer Evaluierungsberichte von GTZ und KfW liegt die Quote der nicht erfolgreichen Maßnahmen in der deutschen technischen und finanziellen Zusammenarbeit bei 20 bis 30 Prozent.

1990 und 1991 wurden vom BMZ 112 kritische Projekte / Programme auf den Prüfstand gestellt. Die nüchterne Bilanz liest sich wie folgt: Bei rund 50 Prozent der Projekte wurden die politischen, sozio-ökonomischen, kulturellen oder administrativen Gegebenheiten im Entwicklungsland bei der Projektzielsetzung nicht angemessen berücksichtigt. Nur bei einem Fünftel fällt die Bewertung der Planungs- und Steuerungsqualität uneingeschränkt positiv aus, bei rund 50 Prozent werden bei Planung und Steuerung Defizite festgestellt. Etwa ein Drittel der untersuchten Projekte erhielt bei der Überprüfung dieses Gesichtspunktes das Gütesiegel »positiv«; bei einem Viertel war das Urteil negativ, wofür vor allem organisatorische Schwächen und Probleme beim Partner im Entwicklungsland verantwortlich gemacht werden<sup>23</sup>.

Die Auswertung der in den Jahren 1992 und 1993 durchgeführten Evaluierungen, die 55 bzw. 52 Einzelprojekte oder Programme betrafen, bietet eine Reihe interessanter Ergebnisse:<sup>24</sup> In vielen Projekten waren problematische Rahmenbedingungen zu beklagen, in rund einem Fünftel der entwicklungspolitischen Fördermaßnahmen gab es Kritik an den Projektzielen; zu Problembereichen gehörten die Planung des Personal-, Zeit- und Finanzbedarfs, den meisten der untersuchten Projekte wurden entwicklungspolitisch zufriedenstellende Wirkungen bescheinigt, hinsichtlich der nachhaltigen Wirksamkeit der Projekte herrschte jedoch Skepsis vor.<sup>25</sup>

Aufgrund der Projektinspektionen und Evaluierungen sowie eigener Erfahrungen läßt sich folgendes Resümee ziehen: Die Bilanz ist weder glänzend noch niederschmetternd. Die Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit werden im Positiven wie im Negativen überschätzt. Eine schmeichelhaft positive Bilanz überzeugt ebensowenig wie die Fundamentalkritik, die die gesamte Entwicklungszusammenarbeit in Bausch und Bogen als schädlich, ja sogar als »tödliche Hilfe« verdammt<sup>26</sup>.

Einige wichtige Entwicklungserfolge sind offenkundig. Insgesamt hat die Entwicklungszusammenarbeit durch direkte, armutsorientierte Programme, durch Beiträge zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigung eine positive Rolle gespielt. Sie hat im Gesundheitsbereich und bei der Erhöhung der Lebenserwartung beachtliche Erfolge erzielt. Dank der Entwicklungszusammenarbeit nahmen die Polioerkrankungen und die Kindersterblichkeit ab, wurde die Alphabetisierung beschleunigt und das Ausbildungsniveau in vielen Entwicklungsländern verbessert.

In der Entwicklungszusammenarbeit gibt es also viele Erfolge, aber auch Teilerfolge und Mißerfolge, Licht- und Schattenseiten, neben Glanz auch Elend<sup>27</sup>. Das meiste funktioniert gut bis leidlich, aber vieles muß verbessert und korrigiert werden<sup>28</sup>. Die Bilanz im Bereich der

<sup>23</sup> BMZ (Hrsg.) Gemeinsam für Eine Welt. Aufgaben, Bilanzen und Chancen der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn 1994, S. 104 f.

<sup>24</sup> Vgl. BMZ (Hrsg.), Entwicklungszusammenarbeit auf dem Prüfstand - Auswertung der in den Jahren 1992 und 1993 durchgeführten Evaluierungen des BMZ (BMZ aktuell 63), Bonn 1996.

<sup>25</sup> Zu der nachhaltigen Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit s. Reinhard Stockmann, Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten, Opladen 1996.

<sup>26</sup> Vgl. Brigitte Erler, Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Freiburg i. Br. 1985, S. 8. Sie war seinerzeit im BMZ tätig, kehrte von einer Dienstreise nach Bangladesch zurück und stellte aufgrund ihrer Eindrücke aus diesem einen Land ihre Thesen zur Entwicklungspolitik auf. Ihre einseitige Schrift, die ihre Thesen störende Sachverhalte ausblendete, gab immerhin einige Denkanstöße.

<sup>27</sup> Vgl. Uwe Holtz, Glanz und Elend der Entwicklungspolitik, in: Roland Röscheisen (Hrsg.), Nord-Süd-Politik an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, Unkel/Rhein - Bad Honnef 1994, S. 180 - 195.

<sup>28</sup> Ein ähnliches Fazit zog die auf breitester empirischer Ebene erstmals 1986 in Oxford veröffentlichte Studie zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe; vgl. Robert Cassen und Mitarbeiter, Entwicklungszusammenarbeit. Fakten - Erfahrungen - Lehren, Bern - Stuttgart 1990. Studien bestätigten und differenzierten die Befunde. S. z. B. die umfassende, von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Evaluierung der Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten, deren zusammenfassender Bericht 1998 erschienen ist, oder: Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why, published for the World Bank, Washington 1998.

»klassischen« Entwicklungshilfe kann sich auch deshalb sehen lassen, weil die staatliche Entwicklungszusammenarbeit aus den Fehleinschätzungen der Vergangenheit (wie »Entwicklung ist technisch machbar« und »Eine auf Dauer tragfähige Entwicklung kann von außen in Gang gesetzt werden«) und den Fehlern (wie z. B. Basisferne, Vernachlässigung sozio-kultureller und ökologischer Faktoren, Geringschätzung der Rolle der Frauen und der generellen Rahmenbedingungen) einiges gelernt hat. Sie wird allerdings einmal durch die zu vielen Fehler und Irrtümer, Fehlinvestitionen und unnützen Ausgaben von Steuergeldern und zum anderen dadurch getrübt, daß die Entwicklungshilfe zu lange nach kurzfristigen wirtschafts- und außenpolitischen Zielsetzungen betrieben worden ist. Damit ging gerade in Zeiten des Kalten Krieges eine Protektion für undemokratische, reformunfähige Entwicklungsländer und deren begüterte Oberschichten einher.

Folgende Erfahrungen und Lehren sind noch mehr als bisher zu beherzigen: Entwicklungshilfeanstrengungen von außen sind dann zum Scheitern verurteilt, wenn

- die "Geber" über keine ausreichende Kompetenz verfügen, landes- oder regionalspezifische Gegebenheiten ignorieren;
- sich die Experten unsensibel gegenüber anderen Kulturen und Mentalitäten verhalten;
- Managementschwächen und ungeeignete Projektträger zu beklagen sind;
- sich die betroffene Zielgruppe im Entwicklungsland nicht mit dem Projekt identifiziert;
- die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ungünstig sind;
- sich weltwirtschaftliche Entwicklungen nachteilig auswirken;
- verschiedene "Geber" – staatliche, multilaterale und private – mit unterschiedlichen Zielen und Konzepten unkoordiniert in einem Entwicklungsland operieren;
- Naturkatastrophen, Konflikte und Kriege Projekterfolge nicht zulassen.

All diese möglichen Gründe für Mißerfolge verdeutlichen, wie schwierig das Entwicklungsgeschäft ist; zugleich zeigen sie Wege für erfolgreiche Projekte auf.

Gefahren, denen sich die Entwicklungshilfe ausgesetzt sieht, sind zukünftig zu vermeiden: Leider zu oft schuf die Entwicklungshilfe eine Kultur der Erwartung und Ansprüche statt einer Kultur der Leistung und Belohnung, ermutigte Regierungen zu Bettelei und Erpressungen statt zur Erforschung der internen Entwicklungspotentiale, erlaubte die Fortführung einer schädlichen Politik, verschleierte deren Schädlichkeit vor der Bevölkerung, gab den Regierungen Ansehen und hielt sie an der Macht.

Entwicklungspolitischer Pessimismus, der in dem Ruf nach einem Ausstieg aus der Entwicklungshilfe mündet, ist ebenso unangebracht wie entwicklungspolitische Euphorie. Aus den nicht befriedigenden Ergebnissen bisheriger Entwicklungspolitik ist nicht der Ausstieg aus der Entwicklungspolitik zu fordern, sondern der Einstieg in eine qualitativ bessere, mit den Steuergeldern noch sorgsamer umgehende Entwicklungspolitik<sup>29</sup>. Die Frage aber, inwieweit die einzelnen Projekte (»verinselte« Projekte), auch wenn sie funktionieren, tatsächlich einem Land bei der Gesamtentwicklung helfen oder ob die dafür verausgabten Mittel nicht auf andere Weise besser eingesetzt werden könnten, stellt sich immer wieder. Die in den letzten Jahren eingeführten Strukturanpassungs- und Sektorprogramme mit ihrem Versuch, die Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern zu verbessern, sind darauf eine erste, wenn auch nicht immer erfolgreiche Antwort.

## V. Armutsbekämpfung und Volumen der entwicklungspolitischen Leistungen

Auf die beiden Schwerpunktbereiche Bildung und Ausbildung sowie Umwelt- und Ressourcenschutz entfallen jeweils 20 bis 25 Prozent der Gesamtzusagen der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Der Förderung des privatwirtschaftlichen Bereichs dient inzwischen etwa ein Fünftel der Gesamtzusagen. (Bei den Zahlenangaben ist zu beachten, daß ein und dieselbe Maßnahme verschiedenen Bereichen zugeordnet werden

<sup>29</sup> Vgl. Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 1991<sup>3</sup>, S. 327.

kann.) Die oben gezogene Gesamtbilanz trifft im großen und ganzen auch auf diese Bereiche zu.

Wie steht es mit der Armutsbekämpfung, dem für die Bundesregierung vorrangigen Bereich und Ziel der Entwicklungspolitik? Es ist ein Gebot der Vernunft, des wohlverstandenen Eigeninteresses wie auch ein moralischer Imperativ, sich besonders gegenüber den Ärmsten solidarisch zu verhalten und Solidarität mit den von der herrschenden Weltordnung benachteiligten Entwicklungsländern zu praktizieren. Von daher ist das Hauptziel der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) richtig gewählt: Bekämpfung der Massenarmut. Die Formen der Armutsbekämpfung sind vielfältig. Sie reichen von Ausbildungsmaßnahmen über die Förderung des Handwerks bis zu strukturellen Reformen (z.B. Reform der Steuer- und Kreditsysteme, Demokratieförderung), von der Förderung selbsthilfeorientierter Maßnahmen bis zur Regierungsberatung.

Nach der Darstellung der marginalen Rolle der Entwicklungszusammenarbeit im gesamten Entwicklungsprozeß wird niemand von der EZ die Ausmerzung der Armut erwarten können. Aber das BMZ hat vor allem durch Projekte und Programme der Ernährungssicherung und ländlichen Entwicklung, der Reintegration wirtschaftlich und sozial entwurzelter Menschen, der Land- und Forstwirtschaft sowie des Umweltschutzes wertvolle Beiträge zur direkten Armutsbekämpfung geleistet. Berechtigt ist jedoch die Frage, ob die deutsche EZ alles getan hat, um zur Lösung des Problems und zur Minderung der Massenarmut beizutragen, und in welchem Maße sie die selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung gefördert hat. Der Vorwurf, die Armutsorientierung sei mehr Anspruch als Realität, macht sich an dem relativ niedrigen Anteil von Vorhaben der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung fest: 1992 lag der Anteil laut BMZ bei den bilateralen Zusagen bei 10,2 und 1993 bei 13 Prozent. In den Jahren danach stagniert er bei ca. 15 Prozent. Seit 1998 werden alle Vorhaben der EZ nach Art und Grad ihrer Armutsorientierung in bestimmte Kategorien eingeordnet, so daß das BMZ zunächst den Gesamtumfang nicht exakt beziffern konnte. Es verweist aber darauf, daß als Indikator für die Armutsorientierung der Entwicklungszusammenarbeit auch die grundbedürfnisorientierten Vorhaben herangezogen werden können, deren Anteil an der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit regelmäßig bei etwa 50 Prozent liege.

Als ein wichtiges Unterziel der Armutsbekämpfung ist von UNDP die Bereitstellung von grundlegenden Sozialleistungen (Basisgesundheitsdienste, Grunderziehung, Ernährungsprogramme, Familienplanung und Trinkwasserversorgung) bezeichnet worden. Gemäß der 20:20-Initiative von UNDP, die auf dem Weltsozialgipfel im März 1995 in Kopenhagen eine große Rolle spielte, sollen die Industrieländer 20 Prozent ihrer öffentlichen Entwicklungshilfe (bisher 7 Prozent) und die Entwicklungsländer 20 Prozent ihrer Haushalte (bisher 13 Prozent) für die Verwirklichung dieser prioritären menschlichen Ziele einsetzen<sup>30</sup>. Der deutsche Anteil läßt sich wegen Zuordnungsschwierigkeiten nicht so leicht berechnen. Nach BMZ-Angaben beliefen sich die bilateralen Zusagen im Jahr 1994 im Bereich Grundbildung auf 295 Mio. DM (2,9 % der Gesamtzusagen), im Bereich Basisgesundheit auf 159 Mio. DM (1,6 %) und im Sektor Bevölkerungspolitik auf 134 Mio. DM (1,3 %), also zusammen auf einen Anteil von 5,8 %. Das BMZ errechnete an bilateralen Ausgaben für menschliche Prioritäten - so z. B. einschließlich der Position Trinkwasserversorgung und Sanitäreinrichtungen (761 Mio. DM) - einen Gesamtbetrag von 2,2 Mrd. DM im Jahre 1994 (= 21,2 %); deshalb nimmt die Bundesregierung für sich in Anspruch, ihren Anteil der 20:20-Verpflichtung schon erfüllt zu haben. Kritiker bemängeln jedoch diese Rechenkünste und schlußfolgern aufgrund eigener Berechnungen, daß die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit den sozialen Grunddiensten nur einen nachrangigen Stellenwert einräumt.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Bericht über die menschliche Entwicklung 1994 (veröffentlicht für UNDP), Bonn 1994, S. 89 f.; Thalif Deen, EU moves closer to 20/20 aid concept, in: IPS Terra Viva vom 6. März 1995, S. 1 f.

<sup>31</sup> Vgl. Thomas Fues, Soziale Prioritäten in der Entwicklungszusammenarbeit. Die 20:20-Initiative im Umsetzungsprozeß (Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel), Bonn 1996, S. 13, 15, 18; Deutsche

Wegen der besonderen Bedeutung von Landwirtschaft und Agrarforschung für die Ernährungssicherung aus eigener Kraft, für den Umweltschutz und die Minderung der Armut ist der Rückgang der Förderung dieses Bereichs um rund die Hälfte auf 5 bis 6 Prozent aller bilateralen ODA-Zusagen Mitte der neunziger Jahre im Vergleich zur Mitte der achtziger Jahre sehr zu beklagen.

Etwa 10 Prozent an den Gesamtausgaben des BMZ-Haushalts (nicht der gesamten ODA) gehen an die nichtstaatlichen Organisationen, wozu in Deutschland neben den NRO in strictu sensu vor allem die Politischen Stiftungen und kirchlichen Hilfswerke zählen (1997 waren dies 775 Millionen DM; die eigenen Leistungen der deutschen NRO für Entwicklungsprojekte beliefen sich auf rd. 1,5 Milliarden DM).

Neue Vergabekriterien – vom Bundestag bereits 1982 gefordert und von Bundesminister Carl-Dieter Spranger im Oktober 1991 verkündet – waren entwicklungspolitisch notwendig, längst überfällig und eine Chance zur Hinwendung zu genuin entwicklungspolitischen Zielen, nachdem die Entwicklungszusammenarbeit zu lange auch als Instrument der Ost-West-Auseinandersetzung und Belohnungsmittel für die Zugehörigkeit von Entwicklungsländern zum westlichen Lager gebraucht worden war. Die Einführung der neuen Vergabekriterien war letztlich auch – indirekt – eine Folge der Zusammenführung von bundesdeutscher und DDR-Entwicklungshilfe. Die fünf Kriterien lauten: Beachtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit, marktwirtschaftlich orientierte und soziale Wirtschaftsordnung sowie Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns<sup>32</sup>. Die Vergabekriterien, die keine starren Meßgrößen bilden, dienen vor allem der Entscheidungsfindung, ob und in welchem Umfang, mit welchen Instrumenten und in welchen Bereichen mit einem Land zusammengearbeitet werden soll. Die Praxis lehrt, daß die Bundesregierung diese Kriterien in unterschiedlicher Weise anwendet. Kleinere, für die Bundesrepublik nicht so bedeutende Entwicklungsländer, in denen kaum wirtschaftliche oder politische Eigeninteressen auf dem Spiel stehen, erfahren eine striktere Anwendung dieser Kriterien, die bis zur Aussetzung der Entwicklungszusammenarbeit gehen kann (wie etwa gegenüber Haiti, Kuba, Zaire und Myanmar). Andere, größere Entwicklungsländer mit massiven Menschenrechtsverletzungen, wie China und Indonesien, werden nicht sanktioniert, weil die eigenen Wirtschaftsinteressen als höherrangig eingestuft werden oder auch politisches Wohlverhalten im UN-Sicherheitsrat prämiert wird.

Bei dem Bilanzposten ODA-Volumen ist die Bundesrepublik im Soll, obwohl sie in absoluten Zahlen in den neunziger Jahren das viertgrößte "Geber"-Land ist - nach Japan, den USA und Frankreich. Die Bundesregierung hat sich mehrfach zu dem 0,7-Prozent-Ziel bekannt, so Bundeskanzler Kohl 1992 auf der Rio-Umweltkonferenz von 1992. Seit 1991 sinkt jedoch die deutsche ODA-Quote, obwohl neue Posten wie der Erlaß staatlich garantierter Handelsschulden/Exportkreditforderungen und die Aufwendungen für politische Flüchtlinge in Deutschland miteingerechnet werden. Außerdem werden bei Ermittlung der Netto-Leistungen die rückfließenden Zinszahlungen nicht vom Bruttowert abgezogen. Wurden 1980 0,44 Prozent und 1990 noch 0,42 Prozent des Brutto sozialprodukts für die öffentliche Entwicklungshilfe zur Verfügung gestellt, so waren es 1992 0,38 Prozent, 1995 0,32 Prozent und im letzten Jahr der Kohl-Regierung 1998 nur noch 0,28 Prozent.) Auch in absoluten Zahlen ausgedrückt, ist die öffentliche Entwicklungshilfe zuletzt gesunken, und zwar von netto 11,8 Milliarden DM 1992 auf 11,1 Milliarden 1995 und auf 9,8 Milliarden 1998). Ob die rot-grüne Koalition den Abwärtstrend des Entwicklungshilfehaushalts wie

---

Welthungerhilfe/terre des hommes (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe - Sechster Bericht 1997/98, Bonn 1998, S. 6 ff. Eva Weidnitzer, German Aid for Poverty Reduction (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), Berlin 1996 kommt zu dem Ergebnis, daß die deutsche EZ im Bereich der Armutsbekämpfung eine Reihe von positiven Ergebnissen erzielt habe.

<sup>32</sup> Vgl. BMZ (Hrsg.), Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342 (14.12.95), S. 48; dieser Teil des Zehnten Berichts mit den Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit ist auch abgedruckt in: Internationale Politik 51 (4/1996), S. 104.

angekündigt umkehren kann, um dem international vereinbarten 0,7 %-Ziel näherzukommen, darf angesichts der Kürzungen für den BMZ-Haushalt 2000 bezweifelt werden - und dies um so mehr, als teilweise massive Einschränkungen der Verpflichtungsermächtigungen bis 2003 vorgesehen sind. Auch das von den UN gesetzte Ziel, 0,15 Prozent des Bruttosozialprodukts für die am wenigsten entwickelten Länder zur Verfügung zu stellen, wird von Deutschland nicht erreicht. Auf diese Gruppe von rund fünfzig Ländern entfielen rund 0,1 Prozent des Bruttosozialprodukts, 1996 und 1997 allerdings nur noch 0,05 Prozent).

Das Verdikt, in der deutschen Entwicklungspolitik gebe es eine zu große Kluft zwischen vielen Ankündigungen und Verpflichtungen auf der einen und den Realitäten auf der anderen Seite, trifft zu<sup>33</sup>.

## VI. Negative Bilanz bei der Entwicklungspolitik im weiteren Sinne

Die Bilanz dieser Entwicklungspolitik im weiteren Sinne ist bislang eher negativ. Was die Entwicklungshilfe-Hand gibt, wird zu oft mit der anderen (der exportwirtschaftlichen-, agrar-, finanz- oder handelspolitischen Hand) genommen. Die deutschen Beziehungen zum Süden sind häufig genug einseitig an den eigenen Wirtschaftsinteressen ausgerichtet; entwicklungspolitische Ziele geraten unter die Räder. Viele Beispiele lassen sich finden: Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nimmt seit der deutschen Einigung (auch mittels des kombinierten Einsatzes von Entwicklungshilfe- mit kommerziellen Krediten) die Lieferbindung zu. Die Bundesregierung macht mehr als die Hälfte ihrer bilateralen Leistungen von der Beschaffung in Deutschland oder von der Entsendung deutscher Fachkräfte abhängig. Die Lieferbindung konzentriert sich auf einige Entwicklungsländer, wie China und Indonesien, und Sektoren (besonders Verkehr, Elektrizitätswirtschaft und Telekommunikation). Die OECD äußert zu Recht Besorgnis über den Rückgriff auf liefergebundene Entwicklungszusammenarbeit. Sie könne Verzerrungen in den Entwicklungshilfe- und Handelsstrukturen hervorrufen, wegen der fehlenden internationalen Konkurrenz zu Übertreibungen führen und letztlich den Wert der Entwicklungszusammenarbeit mindern und insbesondere das Ziel der Armutsbekämpfung unterminieren<sup>34</sup>.

Weitere Beispiele lassen sich am Agrarprotektionismus, an der Lieferung von Kriegsgütern an menschenrechtsverletzende Regime (z. B. Indonesien) oder Rindfleisch- und Getreideexporten zu Dumpingpreisen aus der EU nach Westafrika mit verheerenden Folgen auf die dort oft mit Entwicklungshilfegeldern betriebenen Projekte festmachen.

Die Weltwirtschaft benachteiligt die Entwicklungsländer in vielen Bereichen. In den Industrieländern wird wie in Entwicklungsländern noch zu sehr auf Kosten der nachfolgenden Generationen (also nicht »nachhaltig«) produziert und konsumiert.

## VII. Nachhaltige Entwicklung - ein neues Paradigma für Entwicklung

Die Verantwortung für die gemeinsamen Überlebensinteressen auf der Erde und die Sprengkraft, die in der Nord-Süd-Kluft – der internationalen sozialen Frage – liegt, werden nach dem Ende der Systemauseinandersetzung deutlicher als vorher erkannt. Die Tendenzen zur Globalisierung und Interdependenz gewinnen an Stärke, vollziehen sich jedoch höchst asymmetrisch, ungleichzeitig und konfliktreich<sup>35</sup>. Regionale Kooperationen und der Wunsch auch kleinster Einheiten nach Selbstbestimmung, häufig mit Konflikten verbunden, nehmen zu.

<sup>33</sup> S. z. B. Judith Randel/Tony German (Hrsg.), *The Reality of Aid 1998/99 - An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance (EUROSTEP and ICVA)*, London 1998, S. 121.

<sup>34</sup> OECD (Hrsg.), *Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe*. Bericht 1993. Entwicklungszusammenarbeit, Paris 1994, S. 82.

<sup>35</sup> Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden, *Globale Trends 93/94*, Frankfurt a. M. 1994, S. 11.

Mit dem weitgehenden Scheitern nicht-kapitalistischer Entwicklungswege in der Dritten Welt sowie einer Reihe von Schwierigkeiten wie Auslandsverschuldung und soziale Desintegration in »erfolgreichen« Entwicklungsökonomien sind die großen Entwicklungstheorien ins Gerede gekommen. Die beiden Theorie-Hauptstränge, die Imperialismus- bzw. Dependenztheorie sowie die Modernisierungstheorie, haben als Blaupausen für die Gestaltung spezifischer Wirklichkeiten – wenn auch nicht als methodische, wichtige Fragestellungen liefernde Instrumente – ausgedient. Der Weg für pragmatische Lösungen und ein neues Verständnis von Entwicklung ist frei geworden<sup>36</sup>.

Wollen die Industrieländer eine Entwicklungspolitik im umfassenden Sinne betreiben, müssen sie sich der Verantwortung auch für die Eine Welt bewußt sein. Es wäre falsch, kurzsichtig und gefährlich, die Entwicklungsländer als eine zu vernachlässigende Größe zu betrachten. Bereits im ersten Bericht der Nord-Süd-Kommission von 1980 hatte deren Vorsitzender Willy Brandt gemahnt, die Bemühungen um den Ausgleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern als »eine neue, geschichtliche Dimension für die aktive Sicherung des Friedens« zu begreifen; denn: »Wo Hunger herrscht, kann Friede nicht Bestand haben. Wer den Krieg ächten will, muß auch die Massenarmut bannen.«<sup>37</sup>

Gibt es eine Korrelation zwischen Armut und Krieg? Die Antwort lautet nach einer Untersuchung, die am Internationalen Friedensforschungsinstitut in Oslo durchgeführt wurde<sup>38</sup>: Kein Land ist immun gegen systemische Gewalt, aber ärmere Länder leiden unter ihr mehr und die ärmsten Länder am meisten. (Grundlage war der Human Development Report 1993 von UNDP, der 126 Länder auflistete. Krieg fand in 32 Entwicklungsländern statt, und gewaltsame Konflikte unterhalb der Kriegsschwelle gab es in 33 Ländern; diese 65 Konfliktländer repräsentieren mehr als die Hälfte aller Entwicklungsländer des Berichts.) Ebenso evident sind Korrelationen zwischen Verschuldung und Krieg. Wieder bezogen auf die 65 Konfliktländer läßt sich feststellen, daß 51 von ihnen (also rd. 80 Prozent) eine enorme Verschuldung aufwiesen. Außerdem wissen wir: Die den hochverschuldeten Entwicklungsländern auferlegten Strukturanpassungsprogramme und die damit verbundene Austeritätspolitik (Butter vom Brot) haben oft konfliktverschärfend gewirkt.

Aber auch für die westlichen Industrieländer hat sich seit den achtziger Jahren eine neue Situation ergeben, die auch sie dazu bringen müßte, selbstbestimmte Entwicklungswege und dementsprechende weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu fordern. Heute ist angesichts der wachsenden Zahl potentieller Konkurrenten auf dem Weltmarkt, besonders der »Tiger-ökonomien« in Asien und seit 1989/90 auch einzelner Transformationsländer in Zentral- und Osteuropa, das eigene Entwicklungsmodell bedroht, und soziale Errungenschaften stehen zur Disposition. Deshalb sind Weitblick und Weltblick nötig, sowie eine Entwicklungspolitik im umfassenden Sinne, die die globalen Probleme aufgreift und im Rahmen einer gemeinsamen Partnerschaft von Industrie- und Entwicklungsländern Lösungsansätze entwirft.

Die Entwicklungspolitik im engeren und weiteren Sinne müßte sich an einem neuen Paradigma von Entwicklung orientieren: am Leitbild einer menschenwürdigen, die Grundbedürfnisse befriedigenden, nachhaltigen und auf globale Sicherheit zielenden Entwicklung. Das auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 beschlossene Konzept der "nachhaltigen Entwicklung" (sustainable development - zunächst mit "tragfähiger", später "nachhaltiger" Entwicklung übersetzt; neuerdings oft mit "zukunftsfähig" oder "zukunftsverträglich" verbunden ) avancierte zum international anerkannten Leitbild von Entwicklung. Wie keine Konferenz zuvor hat die internationale Gemeinschaft mit der dort verabschiedeten Agenda 21, einem entwicklungs- und

<sup>36</sup> Dem neuen Paradigma werden Elemente zugrunde gelegt, die vor allem auf den Erfahrungen der Vergangenheit und Anregungen der ILO, der UN-Konferenzen über Umwelt und Entwicklung (1992), über Menschenrechte (1993) und Soziales (1995) sowie den UNDP-Arbeiten fußen.

<sup>37</sup> Nord-Süd-Kommission (Brandt-Bericht), Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, Köln 1980, S. 21 und S. 23.

<sup>38</sup> Vgl. Dan Smith, War, Peace and Third World Development (Human Development Report Office - Occasional Papers, 16), New York 1993.

umweltpolitischen Handlungsprogramm für das 21. Jahrhundert zur Verhinderung des Ökozids und zur Sicherung einer menschlichen Entwicklung, eine internationale Lern- und Suchbewegung mit dem Ziel ausgelöst, die natürlichen Lebensgrundlagen zu retten und zu einer sozial gerechten, ökologisch nachhaltigen, ökonomisch tragfähigen und demokratischen, menschenwürdigen Entwicklung zu führen. Mit der Agenda 21<sup>39</sup> werden alle in die Pflicht genommen: Politik und Wirtschaft, Regierung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, Weltorganisationen und Kommunalverwaltungen. Die in Rio beschlossene Agenda 21 fordert "eine neue globale Partnerschaft, die auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist"; sie ist von größerer theoretischer und strategischer Bedeutung als die von der UNO-Generalversammlung zwei Jahr zuvor verabschiedete Strategie für die Vierte Entwicklungsdekade. Die großen UN-Folgekonferenzen (Menschenrechte Wien 1993; Bevölkerung Kairo 1994; Soziale Entwicklung Kopenhagen 1995; Frauen Peking 1995; Habitat Istanbul 1996; Welternährung Rom 1996) haben das neue Entwicklungsparadigma jeweils vertieft. Die Politik nachhaltiger Entwicklung verknüpft also die Verbesserung der politischen und gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Menschen mit der langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen<sup>40</sup>. Weder Entwicklungs- noch Industrieländer entsprechen dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung; sie sind auf unterschiedliche Art fehlentwickelt<sup>41</sup>.

Entwicklung braucht Produktivitätssteigerungen und ein Arbeitsplätze schaffendes und Armut beseitigendes Wirtschaftswachstum. Sie muß sozial, auf Dauer tragfähig, umweltverträglich sowie kulturbewußt sein. (Jede Art von Entwicklung muß kulturelle Gegebenheiten beachten, Raum für kulturelle Entfaltung geben und offen für kulturellen Wandel sein.) Die drei gesellschaftspolitischen Prinzipien Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität sind die regulativen Leitideen für dieses neue Verständnis von Entwicklung. Der Kompaß sollte auf die Verwirklichung der unterschiedlichen Arten der Menschenrechte ausgerichtet sein. Als ordnungspolitischer Rahmen bieten sich rechenschaftspflichtige, demokratische Systeme und marktorientierte Wirtschaftsordnungen an, die sich zu sozialer und ökologischer Verantwortung bekennen (die 1991 vom BMZ vorgestellten Kriterien - s. o. - weisen in diese Richtung). Der exportorientierten Modernisierungsstrategie von oben sollte die »Entwicklung von unten« entgegengesetzt oder zumindest im Sinne einer Doppelstrategie an die Seite gestellt werden. Sie setzt auf lokale und regionale Wirtschaftskreisläufe und will die produktiven und innovativen Energien jener Menschen nutzen, die in der informellen Ökonomie, im Subsistenzsektor bzw. im traditionellen, ländlichen Sektor tätig sind<sup>42</sup>. Die

<sup>39</sup> Der Text einschl. eines Stichwortverzeichnisses zur deutschen Übersetzung findet sich in: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Agenda 21 - Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente, Bonn 1997.

<sup>40</sup> Bei "sustainable development" wird häufig die politische Dimension unterschlagen, obwohl in der Agenda 21 an mehreren Stellen von Demokratie und Menschenrechten die Rede ist. Oft findet eine Verengung auf ökologische Nachhaltigkeit statt. Um dem zu entgehen, spricht etwa UNDP von "sustainable human development". Auf der Sondersitzung der UN-Generalversammlung vom 23.-27. Juni 1997 in New York bekräftigten die Staaten die in Rio 1992 angenommene Agenda 21 und die darin enthaltenen vier Ziele. In dem von ihnen beschlossenen „Programm für die weitere Umsetzung der Agenda 21“ heißt es ausdrücklich: „Demokratie, Achtung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich des Rechts auf Entwicklung, transparentes und rechenschaftspflichtiges Handeln in allen Sektoren der Gesellschaft ebenso wie wirksame Partizipation durch die Zivilgesellschaft sind auch ein wesentlicher Teil der notwendigen Grundlagen für die Verwirklichung sozialer und menschenzentrierter Entwicklung.“ (Tz. 23 - Übersetzung U. H.)

<sup>41</sup> Für Deutschland liegen vor allem zwei gewichtige Vorschläge vor: BUND/Misereor (Hrsg.), Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Basel-Boston-Berlin 1996; Deutscher Bundestag (Hrsg.), Konzept Nachhaltigkeit - Vom Leitbild zur Umsetzung (Zur Sache 98, 4), Bonn 1998 (hierbei handelt es sich um den Abschlußbericht der Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung" des 13. Deutschen Bundestages).

<sup>42</sup> Vgl. Detlev Karsten, Entwicklung von unten, in: Uwe Holtz (Anm. 1), S. 117-138. Der Peruaner Hernando de Soto, *The Other Path. The Invisible Revolution in the Third World*, London 1989, gehört zu jenen Personen in den Entwicklungsländern, die schon seit Jahren für einen anderen Entwicklungspfad plädieren und dabei die



Devise könnte lauten: Binnenmarkt soweit wie möglich – Weltmarktintegration soweit wie nötig.

### VIII. "Osthilfen" auf Kosten der traditionellen Entwicklungsländer?

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ging ein Bedeutungsverlust der traditionellen Entwicklungsländer einher. Albanien, die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, Moldau sowie die neuen Staaten in Kaukasien und Zentralasien, ein Teil der alten »zweiten Welt«, sind von der OECD als Entwicklungsländer anerkannt worden. Sie konkurrieren mit den traditionellen Entwicklungsländern um den kleiner werdenden Entwicklungshilfekuchen der OECD-Länder (ODA-Leistungen). Das BMZ ist auf vielfältige Weise in den neuen Entwicklungsländern und auch den Transformationsländern tätig.<sup>43</sup>

Das BMZ faßt die "Entwicklungsländer" Mittel- und Südosteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion zu einer Förderregion zusammen. Auf diese Förderregion entfielen<sup>44</sup> zwischen 1993 und 1997 rd. 9,3 Prozent der deutschen bilateralen, aufteilbaren ODA-Nettoauszahlungen<sup>45</sup>, nämlich 2,73 Milliarden DM von insgesamt 29,35 Milliarden DM. Zum Vergleich: in diesem Zeitraum erhielten Afrika südlich der Sahara 32 Prozent, Asien einschl. Ozeanien 28 Prozent sowie Lateinamerika und das Fördergebiet Mittelmeer/Naher Osten jeweils ca. 15,5 Prozent.

Ein Großteil der Fördermittel ging nach Ex-Jugoslawien wurde für Flüchtlinge aus der Region ausgegeben, deren vom Staat aufgewendeten Aufenthaltskosten für das erste Jahr ihres Aufenthalts in Deutschland auf die ODA angerechnet werden. So standen 1994-95 die ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken bei der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nach China, aber noch vor Indonesien und Indien an zweiter Stelle der "Hauptempfänger" (4,2 Prozent der gesamten ODA-Bruttoauszahlungen); bei der EU nahmen sie mit 4,5 Prozent sogar die erste Position ein vor Marokko, Äthiopien und Ägypten.<sup>46</sup> 1996-97 tauchen sie zwar nicht unter den fünfzehn größten Empfängerländern Deutschlands auf; bei der EU stehen aber Bosnien-Herzegowina und Ex-Jugoslawien mit 2,5 und 2,4 Prozent immerhin auf Platz drei und fünf.<sup>47</sup>

---

produktiven und kreativen Energien jener Menschen nutzen wollen, die in der sogenannten informellen Ökonomie, im Bereich der Schwarzarbeit oder im Subsistenzsektor tätig sind.

<sup>43</sup> S. auch BMZ (Anm. 3, 1998), S. 120: "Die entwicklungsfördernde Zusammenarbeit des BMZ mit diesen Ländern konzentriert sich auf Schlüsselbereiche der Reformen und des Wiederaufbaus von Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung. Gefördert werden vor allem strukturbildende Maßnahmen, um Grundlagen und Einrichtungen demokratischer Staatlichkeit zu stärken, Selbstverwaltungsorganisationen in Wirtschaft und Gesellschaft einschließlich sozialer Selbsthilfesysteme aufzubauen und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erhöhen. Hierzu setzt das BMZ im Rahmen von Regionaltiteln sowohl das Instrumentarium der Technischen Hilfe wie die Förderung über deutsche Träger ein (Politische Stiftungen, Kirchen, andere gesellschaftliche Organisationen, Kammern, Verbände und Sparkassen). Dazu gehören auch Beratungsmaßnahmen und Joint-Venture-Vermittlung für Unternehmen sowie deren Heranführung an Messen und Ausstellungen, nicht zuletzt durch Wirtschafts- und Beschäftigungsprogramme (vormals: IBD - Integrierter Beratungsdienst für die Wirtschaft) sowie Programme zur Beseitigung von Fluchtursachen und - auf der Grundlage anderer Haushaltstitel - die Not- und Flüchtlingshilfe oder die Reintegration von Flüchtlingen."

Für die von der OECD als Entwicklungsländer anerkannten Staaten ist das BMZ federführend. Die Federführung des BMZ gilt ebenfalls für Rumänien, das bevölkerungsstärkste Land der Region, sowie für Bulgarien, das aufgrund seines längerfristigen Beratungsbedarfs zum 01. Januar 1998 aus dem TRANSFORM-Beratungsprogramm der Bundesregierung in die Zuständigkeit des BMZ überführt wurde. Am 27. Oktober 1998 übertrug Bundeskanzler Gerhard Schröder durch einen Organisationserlaß dem BMZ weitere Kompetenzen für die "Osthilfen", nämlich die fachliche Zuständigkeit für Beratung und Technische Hilfe zugunsten Osteuropas und GUS.

<sup>44</sup> Eigene Berechnungen nach BMZ-Statistiken aus dem Internet: >www.bmz.de/epolitik/statistiken< (7.7.99).

<sup>45</sup> 1993 waren es rd. 14 Prozent; 1994 9,4 Prozent; 1995 12,6 Prozent; 1996 und 1997 sank der Anteil auf 4,9 bzw. 4,5 Prozent.

<sup>46</sup> Vgl. OECD (Hrsg.), Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Entwicklungszusammenarbeit, Bericht 1996, Paris 1997, S. A59, A67.

<sup>47</sup> Vgl. OECD (Anm. 3, 1999), S. A74, A84.

Aber nicht nur die traditionellen und die insgesamt fünfzehn neuen Entwicklungsländer konkurrieren um Gelder - wie um Privatinvestitionen - der westlichen Industrieländer; auch die sog. Transformationsländer, d. h. die übrigen ehemaligen kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas und Nachfolgestaaten der Sowjetunion, erhalten staatliche Gelder (von der OECD als Öffentliche Hilfe - Official Aid/OA klassifiziert). Ein Teil dieser Gelder ressortiert in Deutschland im BMZ, so daß also aus Haushaltstiteln des BMZ Nicht-Entwicklungsländer, wie die baltischen Staaten, Bulgarien, Rumänien, Rußland und die Ukraine (übrigens auch Israel, das nicht mehr als Entwicklungsland gilt) bedient werden.

1993 beliefen sich diese OA-Leistungen der OECD-Länder auf insgesamt 6 Milliarden, 1995 auf 8,4 Milliarden und 1997 auf 4 Milliarden US-Dollar, wovon Deutschland jeweils einen beträchtlichen Teil aufbrachte. An der Spitze der Empfänger stehen Polen und Rußland. (Zum Vergleich: 1993 betrug die ODA für die Entwicklungsländer 56 Milliarden, 1995 immerhin 59 Mrd. und 1997 nur noch 48 Mrd. Dollar.)<sup>48</sup>

Anläßlich der Aufnahme der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Ländern der ehemaligen "Zweiten Welt" hatte die Bundesregierung noch zu Beginn der neunziger Jahre versichert, der Entwicklungshilfe-Haushalt werde nicht als "Steinbruch" für diese Hilfen dienen. Die Realität sieht längst anders aus, und die "Osthilfen" sind offensichtlich eine Bremse für die Leistungen an traditionelle Entwicklungsländer und auch an multilaterale Stellen, wie an das UN-Entwicklungsprogramm/UNDP. Die seit Ende 1998 amtierende sozialdemokratisch geführte Bundesregierung hat diese Politik fortgesetzt und besonders wegen des Kosovo-Krieges (März bis Juni 1999) noch forcieren müssen. Der "Stabilitätspakt Südosteuropa" bzw. der Wiederaufbau auf dem Balkan erfordern von Deutschland, der EU und der internationalen Gemeinschaft enorme finanzielle Anstrengungen; die Weltbank spricht von einer "Herkulesaufgabe", deren Schulterung dazu führen könnte, daß die gesamten ODA-Leistungen Deutschlands sogar zukünftig ansteigen könnten, weil die begünstigten Balkanländer als "Entwicklungsländer" gelten). Zudem wird die Osterweiterung der EU zumindest für die erste Zeit einen hohen finanziellen Ressourcentransfer beanspruchen. Außerdem verweist die Bundesregierung auf die vor allem im Zusammenhang mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Familienförderung stehenden besonderen finanziellen Belastungen, die zu generellen Haushaltskürzungen führten.

Es ist wohl kaum zu erwarten, daß daneben noch die entwicklungspolitischen Leistungen für die bedürftigen Länder in Afrika, Lateinamerika und Asien erhöht werden. Es sei denn, es würden zusätzliche Finanzquellen erschlossen - die Weltbank denkt an eine höhere Tabaksteuer und UNDP an eine Steuer auf den Datenaustausch im Internet ("Bit-Steuer"), aus dem Bereich der Nichtregierungsorganisationen wird die Besteuerung internationaler Finanztransaktionen ("Tobin-Steuer") und des internationalen Flugverkehrs vorgeschlagen.

## IX. Forderungen an eine menschenwürdige, nachhaltige Entwicklungspolitik - Perspektiven

Die Industrieländer müssen ihrer besonderen Verantwortung für die Schaffung entwicklungsfördernder weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und den Aufbau einer leistungsfähigen, gerechten und solidarischen internationalen Wirtschaftsordnung nachkommen. In ihrem eigenen Interesse liegt es, mit dafür zu sorgen, daß die »Degeneration der Marktwirtschaft in Raubtierkapitalismus«<sup>49</sup> (Helmut Schmidt) gestoppt und globaler Wirtschaftsfairneß wie nicht-aggressiven Kooperationsformen in der Weltwirtschaft zum

<sup>48</sup> Vgl. OECD (Anm. 3, 1999), S. A97, A4.

<sup>49</sup> Für Helmut Schmidt, Europa und die Deutschen in einer sich ändernden Welt, in: Internationale Politik und Gesellschaft (1995) 1, S. 5 – 14, hier S. 13, droht die Marktwirtschaft in »Raubtierkapitalismus« zu degenerieren, den er bei raubtierhaften Eroberungen anderer Unternehmen, weltweiter finanzieller Korruption und einer schrecklichen Spekulationsmentalität am Werke sieht.

Durchbruch verholfen wird. Deutschland und die EU werden ihre Anstrengungen im Sinne eines »nachhaltigen« Deutschlands und Europas verstärken müssen.

Entwicklungspolitische Maßnahmen auf deutscher oder EU-Ebene dürfen nicht länger von der Agrar-, Außen-, Handels-, Umwelt- oder Rüstungsexportpolitik konterkariert werden. Entwicklungspolitik im umfassenden Verständnis muß also künftig als Querschnittsaufgabe, die alle Politikfelder berührt, zusammenhängend betrieben werden. Dazu ist die Erhöhung des Stellenwerts der Entwicklungspolitik in Gesellschaft, Parlament und Regierung vonnöten. Eine Re-Nationalisierung bzw. Bilateralisierung der Entwicklungszusammenarbeit muß verhindert werden. Die von Bundesregierung und Bundestags-Haushaltsausschuß 1994 empfohlene Reduzierung des multilateralen Anteils der öffentlichen Entwicklungshilfe von seinerzeit über 35 Prozent auf 30 Prozent lähmt letztlich jede neue Initiative zur Lösung globaler Fragen im multilateralen Bereich (EU, UN). Mehr Transparenz und Effizienz in internationalen Organisationen ist auch durch eine größere Kooperation mit NRO und durch eine bessere parlamentarische Kontrolle und Begleitung zu erreichen (siehe die 1992 vereinbarte Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Osteuropa-Bank) und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats).

Die Entwicklungsländer müssen damit fortfahren, geeignete Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Entwicklung zu schaffen, Entwicklungshemmnisse abbauen und die Bereitschaft zeigen, vor allem auf die eigenen Kräfte zu vertrauen. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit Deutschlands und der EU sollte sich stärker und beständiger als bisher an Prüfsteinen bzw. Kriterien wie Reformfähigkeit, »good governance« und Achtung der grundlegenden Menschenrechte einschließlich der Arbeitnehmer- und Bauernrechte orientieren.

Vor diesem Hintergrund gewinnt auch Entwicklungspolitik im engeren Sinne eine völlig neue Bedeutung als ein Beitrag zu globaler Zukunftssicherung und Krisenprävention. Die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit ist an dem mehrdimensionalen Entwicklungsbegriff zu orientieren – im übrigen auch die von IWF und Weltbank den Entwicklungsländern verordneten Strukturanpassungsprogramme. Einzelforderungen wären:

- die Armut-, Bevölkerungs-, Öko- und Verschuldungsbomben entschärfen helfen, umweltfreundliche Energiequellen, vor allem die Solarenergie, fördern und mit den Entwicklungsländern bei der Umsetzung der 1992 in Rio angenommenen Agenda 21 partnerschaftlich zusammenarbeiten - auch um die strukturellen Ursachen von Krisen zu verringern;
- die internen Rahmenbedingungen für Entwicklung durch die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und "good governance" verbessern helfen;
- dauerhafte Entwicklungserfolge anstreben und deshalb auch verstärkt auf NRO bzw. nichtstaatliche Selbsthilfegruppen und -organisationen setzen und insbesondere Frauen bei der Stärkung ihres Einflusses und ihrer Machtbefugnisse (empowerment) unterstützen;
- die Landwirtschaft und die traditionellen Wirtschaftssektoren nicht länger vernachlässigen;
- die menschlichen und institutionellen wissenschaftlichen und technologischen Kenntnisse und Fähigkeiten stärken (capacity / institution building) - unter Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken;
- konsequenter als bisher bei der Entwicklungszusammenarbeit das in den Entwicklungsländern vorhandene geistige und materielle Potential nutzen;
- sich bei der Entwicklungszusammenarbeit auf weniger Entwicklungsländer konzentrieren, deshalb reformwillige, dem neuen Verständnis von Entwicklung verpflichtete Länder und Regionalbündnisse (Süd-Süd-Kooperationen) unterstützen;
- in Entwicklungsländern mit entwicklungsförderlichen Rahmenbedingungen die »verinselten« Projekte zugunsten der Erhöhung projektungebundener Maßnahmen für die Unterstützung politischer und sozio-ökonomischer Reformen reduzieren und – in geeigneten Fällen – zeitlich begrenzte Budgetzuschüsse gewähren;

- noch sorgsamer mit Steuermitteln umgehen, die Risiken von Fehlinvestitionen bei der Entwicklungszusammenarbeit verringern und Qualität, dauerhafte Wirksamkeit und Nachhaltigkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen verbessern, indem noch konsequenter aus Erfolgen und Fehlschlägen der Vergangenheit gelernt wird;
- den Abwärtstrend des Volumens der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stoppen und die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer Investition in die Zukunfts- und Überlebensfähigkeit von Entwicklungsgesellschaften und als Beitrag zur Zivilisierung der Einen Welt erhöhen.

Die OECD würdigte in jüngsten Stellungnahmen<sup>50</sup> die verschiedenen Anstrengungen der deutschen EZ, so im Bereich der Armutsbekämpfung, des Umweltschutzes und der Frauenförderung, die hohen Leistungen an die EU und die systematischeren Beziehungen zu den NRO, insbesondere zu dem 1995 gegründeten Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO). Sie ermunterte die deutsche Entwicklungspolitik, noch stärker auf lokale Erfahrung und einheimisches Personal in den Entwicklungsländern zu setzen. Sie mahnte ein höheres Volumen der ODA, eine Anpassung der komplexen multi-institutionellen Managementstrukturen der deutschen EZ an neue Herausforderungen und eine umfassende Überprüfung des komplexen deutschen Hilffsystems mit dem Ziel an, stärker politik- und programmorientierte Ansätze und besser koordinierte Entwicklungspartnerschaften zu ermöglichen. (Dabei gilt es auch, die Potentiale Bonns als UNO- und Wissenschaftsstadt und die der Region mit den vielen entwicklungspolitisch relevanten Institutionen und Organisationen sowie die Nähe zu Brüssel zu nutzen. Nach dem Umzug des Deutschen Bundestages und Teilen der Regierung nach Berlin im Jahre 1999 werden in Bonn nicht nur Ministerien wie das BMZ und das Umweltministerium verbleiben, sondern auch noch weitere nationale wie internationale Organisationen in die "Bundesstadt" kommen und das "Zentrum für Internationale Zusammenarbeit Bonn" stärken<sup>51</sup>.)

Die Zustimmung zu den Einzelforderungen wie auch zu den Zielsetzungen der rot-grünen Bundesregierung ist groß. Allerdings wird es darauf ankommen, sie in die Praxis umzusetzen. Der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) fordert im Rahmen einer sozialen und ökologisch orientierten Entwicklungspolitik von der Bundesregierung<sup>52</sup>:

- eine Politik der weltweiten Gerechtigkeit und des Friedens, welche die Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen sichert und der Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland in der Welt gerecht wird;
- die nachhaltige Entwicklung als Leitbild für alle Felder deutschen Politik und die Umsetzung der auf den UN-Weltgipfelkonferenzen der neunziger Jahre gefaßten Beschlüsse;
- den Verfolg einer umfassenden Strukturpolitik auf nationaler, europäischer und globaler Ebene und ein Mitwirkungsrecht des BMZ in allen Fragen der internationalen Wirtschafts-, Umwelt- und Friedenspolitik;
- eine deutliche Erhöhung der öffentlichen Entwicklungsleistungen in Richtung einer schrittweisen Erreichung des 0,7 %-Ziels, die Konzentration auf die Armutsbekämpfung, bessere Qualität und höhere Ausgaben für die selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung (zumindest zwanzig Prozent der bilateralen Haushaltsmittel) und mehr Ausgaben für die sozialen Grunddienste (durchschnittlich 20 Prozent der ODA);
- einen weitreichenden Schuldenerlaß, um die armen Länder des Südens von untragbaren Schulden zu befreien;

<sup>50</sup> Vgl. OECD (Anm. 3, 1998) sowie OECD (Anm. 3, 1999), S. 105 f.

<sup>51</sup> Dazu Uwe Holtz/Eckhard Deutscher (Hrsg.), Zentrum für Internationale Zusammenarbeit - Nord-Süd-Zentrum Bonn. Verwirklichung und Perspektiven (Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung), Bonn 1999; s. auch die Homepage der vom BMZ, der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und der Bundesstadt Bonn gebildeten Arbeitsgemeinschaft "Zentrum für Internationale Zusammenarbeit Bonn" ><http://www.cic-bonn.org><.

<sup>52</sup> Vgl. VENRO (Hrsg.), Für eine soziale und ökologisch orientierte Entwicklungspolitik - Zehn Forderungen an die rot-grüne Bundesregierung, Bonn 1999, s. auch >[http://www.venro.org/arb\\_vor.html](http://www.venro.org/arb_vor.html)< (9.7.99).

- eine Aufwertung der Europäischen Entwicklungspolitik bei gleichzeitigen Reformen und subsidiärerer Gestaltung (so die bessere Berücksichtigung entwicklungspolitischer Zielsetzungen in der europäischen Agrar- und Handelspolitik und die Kontrolle des Europäischen Entwicklungsfonds durch das Europäische Parlament, stärkerer Einbezug der Nichtregierungsorganisationen);
- einen entschiedeneren Beitrag zur Vorbeugung und Verminderung weltweiter Krisen einschl. eines restriktiven, verbindlichen europäischen Verhaltenskodexes für den Waffenhandel;
- die Sicherung der Eigenständigkeit der humanitären Hilfe gegenüber außenpolitischen Interessen und der Bundeswehr;
- eine stärkere Förderung der Nichtregierungsorganisationen (Erhöhung der Mittel für private und kirchliche Träger um 30 Prozent und Verbesserung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen);
- eine wesentliche Verstärkung der entwicklungspolitischen Bildungs- und Informationsarbeit im Inland und Unterstützung für den Ausbau der NRO-Landesnetzwerke.

Wird das 21. Jahrhundert zu einer Ära verstärkter Hoffnungen und Chancen? Zu Ende des 20. Jahrhunderts muß leider festgestellt werden: Die Armut nimmt wieder zu, und die z. T. beachtlichen Fortschritte der vergangenen Jahrzehnte sind größtenteils durch die Krisen in Asien, Rußland und Brasilien zunichte gemacht worden. Die Entwicklungsleistungen der OECD-Länder sinken entgegen allen vorher gemachten Versprechungen und Selbstverpflichtungen auf dramatische Rekordtiefs; die Wiederaufbauhilfen im Gefolge des Kosovo-Krieges werden erhebliche Ressourcen vor allem der europäischen "Geber"-Länder in Anspruch nehmen. Viele Entwicklungsländer treten bei ihren Eigenanstrengungen und Reformbemühungen auf der Stelle.

Das 21. Jahrhundert wird mit davon geprägt sein, ob es den armen Ländern und den armen Bevölkerungsgruppen gelingen wird, in der interdependenten Einen Welt unter menschenwürdigen Bedingungen zu leben und dabei unterstützt zu werden. Auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen, an dem 185 Regierungsdelegationen und 117 Staatschefs teilnahmen, gingen die Länder die Verpflichtung ein, die Armut nicht nur zu lindern, sondern zu beseitigen. Das Ziel der Ausrottung der Armut wurde als ethischer, sozialer, politischer und ökonomischer Imperativ akzeptiert. Für den UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung 1997 stellt die globale Beseitigung der Armut "eine Agenda für das 21. Jahrhundert" dar, und der UN-Generalsekretär Kofi Annan rief zum "Kreuzzug gegen die Armut" auf.

Visionäre Perspektiven enthält der OECD-Bericht „Das 21. Jahrhundert gestalten: Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit“<sup>53</sup>. Dieser Bericht war vom OECD-Ausschuß für Entwicklungshilfe (DAC), d. h. den Ministern für Entwicklungszusammenarbeit aus den 21 DAC-Ländern und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ein Jahr nach Kopenhagen verabschiedet und dann offiziell auf der OECD-Ministertagung am 22. Mai 1996 gebilligt worden. Mit Hilfe einer globalen Entwicklungspartnerschaft wollen die OECD-Länder die folgenden wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Ziele bis zum Jahre 2015 verwirklichen:

1. Halbierung des Anteils der in absoluter Armut lebenden Menschen;
2. universale Grundschulbildung in allen Ländern;
3. Verringerung der Sterberate der Kinder unter fünf Jahren um zwei Drittel und der Müttersterblichkeit um drei Viertel;
4. eine gesundheitliche Grundversorgung für alle;
5. nachweisliche Fortschritte auf dem Weg zur geschlechtlichen Gleichberechtigung und zur Befähigung der Frauen zur Selbstbestimmung;

---

<sup>53</sup> OECD/DAC (Hrsg.), Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Paris, Mai 1996. Vgl. auch „Das 21. Jahrhundert gestalten: Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit“, in: OECD (Anm. 45), S. 12-27; aus diesem Dokument wird im folgenden zitiert: S. 13 f., 22 f., 14.

6. weitere Umsetzung der nationalen Strategien für eine nachhaltige Entwicklung in allen Ländern bis zum Jahr 2005, so daß spätestens bis 2015 auf nationaler und globaler Ebene die negativen Umweltrends effektiv umgekehrt werden.

Laut OECD gehen diese Ziele zwar von einem globalen Ansatz aus, es gelte jedoch, sie nach länderspezifischen Strategien zu verfolgen, die den lokalen Bedingungen Rechnung trügen und bei denen die Bevölkerung die Trägerschaft übernehme ("locally-owned development"). Eine entscheidende Voraussetzung für die Verwirklichung der quantitativ meßbaren Ziele seien "qualitative Faktoren, die zur Entwicklung stabilerer, sichererer, partizipativ strukturierter und gerechter Gesellschaften beitragen. Hierzu gehören der Ausbau der Kapazitäten für eine effektive, demokratische und rechenschaftspflichtige Staatsführung, der Schutz der Menschenrechte und das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit“.

Zur Erreichung dieser Ziele könne die Entwicklungszusammenarbeit „einen entscheidenden Beitrag“ leisten, wie die OECD - in Überschätzung der Rolle der Entwicklungszusammenarbeit - meint. Zugleich wird aber betont: "Der wichtigste Entwicklungsbeitrag muß wie bisher von den Menschen und Regierungen der Entwicklungsländer selbst geleistet werden“. Wo diese Anstrengungen unternommen würden, verdienten die Entwicklungsländer "die nachhaltige Unterstützung der Industrieländer", und zwar durch die Bereitschaft, mit den Entwicklungspartnern wechselseitige Verpflichtungen einzugehen, diese Engagements durch hinreichende Ressourcen abzusichern, Koordination und Effektivität der Hilfe zu verbessern und entschlossene Bemühungen um Kohärenz zwischen der Entwicklungs- und sonstigen Politiken mit Auswirkungen auf die Entwicklungsländer zu unternehmen.

Die Verwirklichung der sechs ehrgeizigen Entwicklungsziele spätestens bis zum Jahre 2015 verlangt zumindest dreierlei:

1. Umsteuern und neue Prioritätensetzung in den Industrieländern (Bewußtseins- und reale Veränderungen im Sinne nachhaltiger, zukunftsfähiger und kohärenter Entwicklungsstrategien; Aufwertung einer besseren und nachhaltig wirksameren Entwicklungspolitik als globaler Struktur- und vorausschauender Friedenspolitik).
2. Weitere politische und sozio-ökonomische Reformen in den traditionellen und neuen "Entwicklungs"-Ländern im Süden und Osten (Stärkung der Demokratie einschl. dezentraler Strukturen und der lokalen Demokratie, Förderung von Rechtsstaat, Menschenrechten und Zivilgesellschaft; zweckmäßige makroökonomische Politiken; Schaffung günstiger Rahmenbedingungen; Selbstverpflichtung auf die grundlegenden Ziele einer nachhaltigen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung einschl. der geschlechtlichen Gleichberechtigung).
3. Maßnahmen auf der internationalen Ebene (Förderung einer internationalen sozialen und ökologischen Marktwirtschaft, faire weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen, effektive Bekämpfung der Korruption, wirksame und nachhaltige Entschuldungen; Nutzung der Chancen der Globalisierung im Sinne einer sozial gerechten und ökologisch verantwortungsvollen Entwicklung; eine Politik, die die Gefahr gewaltsamer Konflikte verringert; Stärkung globaler Rechtsstaatlichkeit - etwa durch den Internationalen Strafrechtsgerichtshof).

Wenn sich Probleme globalisieren, muß sich auch die Politik globalisieren.<sup>54</sup> Der Versuch zur Bewältigung von globalen Herausforderungen heißt "global governance", "globale Politikgestaltung" oder "Weltordnungspolitik"<sup>55</sup>. "Global governance" könnte zum Leitbild

<sup>54</sup> Vgl. die Rede der Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, "Putting People First" vor dem Weltbankforum am 27.1.99 in München. Internet ><http://www.bmz.de>< (20.4.99).

<sup>55</sup> Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik/Commission on Global Governance*, Bonn 1995. S. auch Dirk Messner/Franz Nuscheler, *Global Governance - Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert* (Policy Paper 2, hg. v. der Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn 1996; Franz Nuscheler, *Globale Trends, Globalisierung und Global Governance*, in: Ingomar Hauchler u. a. (Anm. 1), S. 27-37.

zur Rückgewinnung politischer Steuerungsfähigkeit in der interdependenten Welt werden. Dabei kommt es darauf an, in einer neuen "Globalen Governance-Architektur" das Zusammenwirken aller Ebenen und Akteure zu ermöglichen: Internationale Regime und UN-Organisationen, regionale Integrationsprojekte, nationale und globale Zivilgesellschaft, Nationalstaat und lokale Politik. Deutschland sollte im Verbund mit der EU auf internationaler Ebene zukunftsweisende Reformen vorantreiben und fühlbare Beiträge zur globalen Strukturbildung leisten.

Für UNDP<sup>56</sup> stürzt die Welt "kopfüber in eine immer größere Integration"; die Menschen in allen Teilen der Welt müßten an der Diskussion über eine Neudefinition der Weltordnungspolitik teilnehmen. Zum Hauptanliegen einer "Weltordnungspolitik mit menschlichem Antlitz" müßten menschliche Entwicklung, Menschenrechte, Armutsbekämpfung, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit gemacht werden. Dies sei der Kern eines neuen Globalisierungsansatzes und einer neuen globalen Ethik. Gefordert wird eine "kohärentere, demokratischere Architektur für die Weltordnungspolitik im 21. Jahrhundert"; vorgeschlagen werde eine Weltzentralbank, eine WTO, die freien und fairen Handel garantiert (mit kartellrechtlichen Befugnissen und einem Verhaltenskodex für multinationale Konzerne), eine Weltumweltbehörde, ein Weltinvestitionstrust und stärkere, kohärentere Vereinte Nationen einschl. einer Generalversammlung mit zwei Kammern, damit auch die Zivilgesellschaft vertreten ist.

Wer im Norden (genauer: in den westlichen Industrieländern) in Sicherheit leben will, der muß auch wirksame Beiträge zur Verbesserung der Lebenssituation im Süden und Osten und zum Abbau der immer noch bestehenden dramatischen Ungleichgewichte in der Welt leisten. Die »reichen« Länder machen 20 Prozent der Weltbevölkerung aus; das Beispiel der untergegangenen Rassendiktatur Südafrika lehrt, daß es auf Dauer keine Zukunft gegen eine übergroße Mehrheit gibt.

Dem geeinten Deutschland und der Europäischen Union, die seit Maastricht und Amsterdam eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik anstrebt, stünde es gut an, die ihnen zugewachsene größere internationale Verantwortung bei der Friedenssicherung und Konfliktverhütung nicht primär im Militärischen suchen zu wollen. Das Schwert der militärischen Intervention zur Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten, die nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wie auch dem Grundgesetz die Grundlage der Freiheit, Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bilden, zweischneidig und immer nur *Ultima ratio*<sup>57</sup>. In erster Linie ist Entwicklung im Sinne der Agenda 21 der neue Name für Frieden. Die vornehmste Aufgabe der Entwicklungspolitik ist es, zu einer auf Dauer ökologisch und wirtschaftlich nachhaltigen, sozial gerechten, menschenwürdigen, demokratischen und friedlichen Entwicklung beizutragen.

---

<sup>56</sup> Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Bericht über die menschliche Entwicklung 1999 (veröffentlicht für UNDP), Bonn 1999, S. 144, 121 ff, 16 f.

<sup>57</sup> Vgl. auch Tobias Debiel/ Franz Nuscheler (Hrsg.), Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996; Dieter Senghaas, Recht auf Nothilfe. Wenn die Intervention nicht nur erlaubt, sondern rechtlich geboten ist, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 158, 12.7.99.