

U. Holtz, Entwicklungspolitik - Deutsche Interessen und Strategien, in: Karl Kaiser / Joachim Krause (Hg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 3: Interessen und Strategien, München 1996, S. 221-230.

(gescannt)

Die Bedeutung der Entwicklungspolitik für den internationalen Interessenausgleich wird von Politik, Gesellschaft und Wissenschaft oft verkannt. Sie gehört jedoch auch für das vereinte Deutschland zu den wichtigsten Instrumenten internationaler Politikgestaltung,¹ weil Entwicklungsprobleme wie Hunger, Bevölkerungsexplosion und Verschuldung auf vielfältige Weise auf die Bundesrepublik zurückwirken. Im Armuts- und Hungerproblem liegt wohl die bedeutendste Ursache für viele andere Welt- und Entwicklungsprobleme wie etwa armutsbedingte Umweltzerstörung, Bevölkerungswachstum, Flucht und Migration, inner- und zwischenstaatliche Verteilungskonflikte sowie fundamentalistische Strömungen.² Trotz vielfältiger Veränderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, einschließlich der Entstehung »neuer« Entwicklungsländer in Europa, ist es voreilig, vom Ende des Nord-Süd-Konflikts zu sprechen.

Die Aufgaben der Entwicklungspolitik werden heute mitunter sehr weit gefaßt und als »globale Strukturpolitik« definiert.³ ihr werden neben den traditionellen Bereichen wie Armutsbekämpfung, Förderung von Bildung und Gesundheit, Umweltschutz und Eindämmung des Bevölkerungswachstums weitere Funktionen zugeschrieben: z.B. die Bekämpfung von Fluchtursachen und Katastrophensituationen, die Unterstützung beim Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft, die Stärkung zivilgesellschaftlicher Ansätze und der Privatwirtschaft sowie die Vorbeugung von Konflikten.⁴ Auch für die Bundesregierung und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gibt es angesichts der zunehmenden globalen Probleme »nur noch die Eine Welt, die es als Existenzgrundlage für die gesamte Menschheit zu bewahren gilt«.⁵

¹ Für offizielle Zahlen und Fakten neueren Datums sowie Zielbeschreibungen und Berichte zur deutschen und internationalen Entwicklungspolitik vgl. vor allem *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*, Gemeinsam für die Eine Welt. Aufgaben, Bilanzen und Chancen der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn 1994; *Deutscher Bundestag*, Drucksache 13/3342 vom 14.12.1995 (Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung); *Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*, Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Deutschland (Schriftenreihe Prüfberichte über die Entwicklungszusammenarbeit, Nr. 9), Paris 1995; OECD, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 1995 Report, Paris 1996; BMZ, Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996, Bonn 1996. Wenn nicht anders vermerkt, stammen im folgenden alle Zahlenangaben aus diesen Publikationen.

² Vgl. Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 4. Auflage, Bonn 1995, S. 99-103.

³ Vgl. Carl-Dieter Spranger, Anforderungen an die künftige Entwicklungspolitik, in: *BMZ* (Hrsg.), Entwicklungspolitik in der Diskussion (Entwicklungspolitik aktuell, Nr. 50), Bonn 1995, S. 2-7; ferner das von einem Personenkreis aus staatlichen und privaten entwicklungspolitischen Organisationen verfaßte »Memorandum zur Verankerung der Nord-Süd-Politik in Parlament und Regierung«, abgedruckt in: Holtz/Eckhard *Deutscher*, Die Zukunft der Entwicklungspolitik. Konzeptionen aus der entwicklungspolitischen Praxis, Bonn 1995, S. 162-169; hier S. 162f.

⁴ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Plenarprotokoll 13/12 vom 19.1.1995.

⁵ *Deutscher Bundestag*, Drucksache 12/4096 vom 13.1.1993 (Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung), S. 32.

Im folgenden wird nach den Erfolgen und Mißerfolgen der Entwicklungshilfe, nach den Interessen in der Entwicklungspolitik und nach der Zukunft dieser Politik - auch im europäischen Rahmen - gefragt. Dabei wird die Auffassung vertreten, daß eine umfassende Entwicklungsinitiative eine neue Ära der Entspannungspolitik einleiten könnte, einer Entspannungspolitik zwischen Nord und Süd (und Ost).

SOLIDARITÄT UND AUFGEKLÄRTES EIGENINTERESSE

Jede Politik ist Interessenpolitik - auch die Entwicklungspolitik. »Das Wohl des deutschen Volkes mehren und Schaden von ihm wenden«, heißt es im Amtseid der Minister; vom Interesse anderer Völker ist nicht die Rede. Zur Dauererkenntnis der Entwicklungspolitik gehört jedoch, daß es

»nicht so sehr um Eigeninteresse versus Interessen der anderen (geht), sondern um kurzfristige Augenblicksinteressen und aufgeklärte langfristige Eigeninteressen in einer interdependenten Welt. Hier scheiden sich Partei- und Gruppeninteressen der Kurzstreckenpolitik von den tatsächlichen auch an den kommenden Generationen orientierten nationalen Interessen.«⁶

Die langfristige Sicherung des Wohles des deutschen Volkes bedarf somit auch günstiger internationaler Rahmenbedingungen, zu denen ein Mindestmaß an Entwicklungschancen für den Süden und Gerechtigkeit in der Welt gehört. Gut und sinnvoll eingesetzt, dient die Entwicklungspolitik dem Interessenausgleich zwischen Nord und Süd und der Zivilisierung der »Einen Welt«.

Daß der Nord-Süd-Ausgleich »eine neue, geschichtliche Dimension für die aktive Sicherung des Friedens- ist, wußte schon *Willy Brandt*.⁷ Für Deutschland ist es ein Gebot von Humanität, Solidarität und aufgeklärtem Eigeninteresse, seinem politischen und wirtschaftlichen Gewicht entsprechend zusammen mit den anderen Industrieländern zu Frieden, Gerechtigkeit und menschenwürdigen Verhältnissen auch in den Entwicklungsländern beizutragen. Entwicklungspolitik ist ein zentraler Teil globaler Friedens- und Strukturpolitik.

Seitens der Industrieländer wäre es falsch, kurzfristig und gefährlich, die Entwicklungsländer - insbesondere die vor allem in Afrika liegenden, am wenigsten entwickelten Staaten - als eine zu vernachlässigende Größe zu betrachten und sich nur für die wirtschaftlich attraktiveren Länder, die Schwellenländer im pazifischen Raum und in Lateinamerika, zu interessieren. Gefahren, die aus Armut, Bevölkerungsexplosion und Umweltzerstörung resultieren, bedrohen auch die Wohlstandsinseln des Westens. Entwicklungszusammenarbeit kann dazu beitragen, diese zu entschärfen.

⁶ Winfried Böll et al., Nord-Süd-Zentrum Bonn. Die Bundesstadt Bonn als Standort für Entwicklungspolitik, nationale, internationale und supranationale Einrichtungen, Bonn 1995, S. 37.

⁷ *Nord-Süd-Kommission*, Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, Köln 1980, S. 21.

GLANZ UND ELEND DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Entwicklung, definiert als ein Prozeß, der für alle Menschen zu Freiheit von Not, zur Befriedigung der Grundbedürfnisse und zur Verwirklichung der Menschenrechte führt, ist ein außerordentlich tiefgreifender, langwieriger und komplexer Vorgang, der wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Strukturen verändert und auch die Denk-, Verhaltens- und Ausdrucksweisen der Menschen nicht unberührt läßt. Erfolge bei der Überwindung von Unterentwicklung werden sich deshalb nur selten rasch einstellen. Auch angesichts der vielen internen und externen Akteure und Faktoren, die auf den Entwicklungsprozeß einwirken, darf die Rolle der »klassischen« Entwicklungszusammenarbeit⁸ nicht überschätzt werden. Sie ist nur ein Leichtgewicht, kann aber dennoch positive Anstöße vermitteln, Katalysatorwirkungen hervorbringen und sinnvolle Hilfe zur Selbsthilfe sein.⁹

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 insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung beachtliche Erfolge erzielt. Die beiden großen Durchführungsorganisationen der technischen und finanziellen Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland, die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), kommen bei ihren Selbstevaluierungen auf eine Erfolgsquote von 80 bzw. 76 Prozent, was von einigen Beobachtern jedoch als etwas zu optimistisch angesehen wird.¹⁰ Beide Organisationen sehen aber auch enorme Probleme bei der entwicklungspolitischen Nachhaltigkeit, d.h. der Überlebensfähigkeit der Projekte nach der Einstellung der Zusammenarbeit.

Auch der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages hat auf seinen Inspektionsreisen ein positives Bild gewonnen.¹¹ Gleichwohl werden die von der Bundesregierung und dem Bundestag formu-

⁸ Als »klassische« Entwicklungspolitik wird hier die vor allem von Industrieländern betriebene öffentliche Entwicklungshilfe oder Entwicklungszusammenarbeit verstanden, die unentgeltlich oder zinsgünstig Entwicklungsländern gewährt wird und in erster Linie der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Hebung des Lebensstandards dient. Innerhalb der Bundesregierung liegt die Hauptzuständigkeit für diese Politik beim BMZ, innerhalb des Deutschen Bundestages beim Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Davon zu unterscheiden ist eine »Entwicklungspolitik im weiteren Sinne«, die sämtliche politischen Aktivitäten in unterschiedlichen Sachbereichen einschließt, die die Entwicklungsländer direkt oder indirekt tangieren.

⁹ Vgl. Holtz, Bilanz der Entwicklungspolitik - Erfolge und Fehlschläge, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die neue Weltpolitik (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), Baden-Baden 1995, S. 403-417. Auf diesen Text wird im folgenden des öfteren rekuriert.

¹⁰ GTZ und KfW sowie das BMZ haben mehrere hundert Projekte in der letzten Zeit überprüft. Diese nicht repräsentativen Stichproben gestatten Annäherungen an eine Bilanz. Vgl. GTZ, Erreicht die technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele? Projektergebnisse der GTZ und ihrer Partner: Wirkungsbeobachtung, Eschborn 1994; KfW, Ergebnisse der Projektarbeit. Zweiter Auswertungsbericht über geförderte Vorhaben in Entwicklungsländern, Frankfurt a.M. 1994.

¹¹ Vgl. Holtz, Licht und Schatten - Rückblick und Ausblick auf die deutsche Entwicklungspolitik, in: *epd-Entwicklungspolitik*, Nr. 10, 1995, S. 24-29.

lierten Ziele, Schwerpunkte und Prinzipien nicht konsequent genug umgesetzt. Das bezieht sich beispielsweise auf noch zu geringe oder nicht adäquate Leistungen für Grundbildung, Frauenförderung und selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung, deren Anteil an bilateralen Zusagen im Jahr 1995 immerhin auf 18,5 Prozent erhöht worden ist, sowie auf die oft mangelhafte Berücksichtigung des Partizipationsprinzips sowie des kulturellen und ökologischen Umfelds. Häufig sind Projekte in der Zielformulierung und im Technikeinsatz zu anspruchsvoll und nicht in die einheimische Entwicklungsstrategie eingebettet, sondern als Fremdkörper aufgepfropft. Auch setzt die staatliche Entwicklungshilfe neuerdings immer mehr Mittel für humanitäre Nothilfen, für die Lösung von Asylproblemen und den Verfolg egoistischer Wirtschaftsinteressen ein.¹²

Schließlich ist auch kritisch anzumerken, daß der Bilanzposten »Volumen« der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit des vereinten Deutschland in der ersten Hälfte der neunziger Jahre immer stärker ins Soll geraten ist, was offiziell mit den Aufwendungen für die deutsche Einheit und die Reformländer in Mittel- und Osteuropa begründet wird. Die Nettoleistungen der Bundesrepublik sind kontinuierlich zurückgegangen, von 11,8 (1992) über 11,5 (1993) und 11,1 (1994) auf 10,7 Milliarden D-Mark (1995). Damit entfernt sich Deutschland auch immer weiter von der Zielorientierung der Vereinten Nationen für die Industrieländer, 0,7 Prozent ihres Bruttosozialprodukts für die Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen: 1990 waren es 0,42 Prozent, 1992 noch 0,38 Prozent und 1995 nur noch 0,31 Prozent. Auch die Anforderung, 0,15 Prozent des Bruttosozialprodukts für die am wenigsten entwickelten Länder aufzuwenden, erfüllt die Bundesrepublik nicht; sie stellt lediglich 0,1 Prozent für diese Länder bereit.

Daß sich die Bilanz im Bereich der »klassischen« Entwicklungshilfe dennoch sehen lassen kann, liegt unter anderem daran, daß die staatliche Entwicklungszusammenarbeit aus Fehlern der Vergangenheit einiges gelernt hat.¹³ Entwicklungspolitischer Pessimismus, der in den Ruf nach einem Ausstieg aus der Entwicklungshilfe mündet, ist deshalb ebenso unangebracht wie Euphorie. Zum Teil unbefriedigende Ergebnisse bisheriger Politik legen nicht den Ausstieg nahe, sondern den Einstieg in eine qualitativ bessere, wirksamere, auf dauerhafte Entwicklungserfolge setzende und mit den Steuergeldern noch sorgsamer umgehende Entwicklungspolitik.

Von größerem Gewicht für die Entwicklungsländer ist die »Entwicklungspolitik im weiteren Sinne«, die über die Aktivitäten des BMZ weit hinausreicht. Darunter sind alle Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen - etwa in der Außen-, Wirtschafts-, Handels-, Währungs-, Agrar-, Umwelt- und Rüstungsexportpolitik - zu verstehen, die die Entwicklungsländer direkt oder indirekt tangieren. Sie umfassen auch den

¹² Vgl. Judith *Randel/Tony German* (Hrsg.), *The Reality of Aid 94. An Independent Review of International Aid*, Somerset 1994.

¹³ Daß Entwicklung -technisch machbar« ist und daß eine auf Dauer tragfähige Entwicklung von außen in Gang gesetzt werden kann, behauptet heute niemand mehr. Auch werden die Basisferne und die Vernachlässigung sozio-kultureller und ökologischer Faktoren, die viele Projekte kennzeichneten, sowie die Geringschätzung der Bedeutung der Frauen für den Entwicklungsprozeß und der generellen politischen Rahmenbedingungen heute kritisch reflektiert.

Versuch, Nord-Süd-Spannungen abzubauen, die internationalen Rahmenbedingungen für die Entwicklungsländer zu verbessern und zur Zukunftssicherung der »Einen Welt« - auch durch Veränderungen im Norden - beizutragen. Die Bilanz dieser Art von Entwicklungspolitik ist bislang eher negativ. Was die »Entwicklungshilfe-Hand« gibt, wird zu oft mit der anderen, der exportwirtschaftlichen-, agrar-, finanz- oder handelspolitischen »Hand« genommen.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR EINE NEUE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Entwicklungspolitik muß im Sinne des mehrdimensionalen Entwicklungsbegriffs politischer werden. Bei der Neugestaltung einer qualitativ besseren Entwicklungspolitik im klassischen Sinne, die unter der Prämisse steht, daß unterschiedliche Situationen in den Entwicklungsländern differenzierte Antworten erfordern, sollte zunächst die Erfahrung gebührend berücksichtigt werden, daß eine erfolgreiche entwicklungspolitische Zusammenarbeit, die auf Nachhaltigkeit und Effizienz zielt, eine Reihe von Schlüsselementen berücksichtigen muß. Hierzu gehören laut Weltbank und OECD-Ausschuß für Entwicklungshilfe (DAC) unter anderem günstige politische Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern, wie gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln (*good governance*), Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte; geeignete wirtschaftliche Rahmenbedingungen bzw. wirtschaftliche Reformen, die breites wirtschaftliches Wachstum fördern und Armut reduzieren, dem privatwirtschaftlichen Sektor Raum geben und ein geregeltes Steueraufkommen ermöglichen; eine Neuorientierung staatlichen Handelns, so daß private Aktivitäten vom Staat lediglich ergänzt, aber ansonsten von ihm die wesentlichen Aufgaben, wie die Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen z.B. für soziale Sicherung und Umweltschutz, wahrgenommen werden; die verstärkte Teilhabe und Mitwirkung aller Bürger und insbesondere auch der Frauen am wirtschaftlichen und politischen Leben; schließlich der Schutz der Umwelt, so daß Wachstum und Armutsreduzierung sowohl den heutigen als auch zukünftigen Generationen zugute kommen. Investitionen müssen insbesondere der sozialen Entwicklung sowie dem Abbau sozialer Ungleichheiten dienen. Von großer Bedeutung sind auch die Bekämpfung der Ursachen von Konflikten, die Begrenzung der Rüstungsausgaben sowie friedensbildende Maßnahmen, die auf längerfristige Versöhnung und Entwicklung zielen.¹⁴

¹⁴ Vgl. *The World Bank Group* (Hrsg.), *Learning from the Past, Embracing the Future*, Washington, DC 1994, sowie die von den DAC-Mitgliedern im Mai 1995 auf Ministerebene verabschiedete Politikerklärung »Entwicklungspartnerschaften im neuen globalen Kontext«, in: *OECD, Efforts and Policies*, a.a.O. (Anm. 1), S. 19. Einige dieser Elemente erinnern an die im Oktober 1991 vorgestellten Kriterien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Vgl. Neue politische Kriterien deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Erklärung des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Carl-Dieter Spranger, vor der Bundespressekonferenz in Bonn am 10.10.1991, abgedruckt in: *Bulletin* (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr. 113, 16.10.1991, S. 893-895.

Der Ausgangspunkt der praktischen Umsetzung dieser Erfahrungen sollte darin bestehen, den Abwärtstrend des Volumens der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu stoppen und die finanziellen Mittel für eine qualitativ bessere Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen. Sodann sollte man sich auf eine weniger große Zahl von Ländern konzentrieren und vor allem reformwillige, dem neuen Verständnis von Entwicklung verpflichtete Länder und Regionalbündnisse unterstützen. In diesen Ländern mit entwicklungsförderlichen Rahmenbedingungen sollten die »verinselten« Projekte reduziert werden zugunsten der Erhöhung projektungebundener Maßnahmen für die Unterstützung politischer und sozio-ökonomischer Reformen. In geeigneten Fällen könnten zeitlich begrenzte, zweckgebundene Budgetzuschüsse gewährt werden. Die Landwirtschaft und die traditionellen Wirtschaftssektoren dürfen nicht länger vernachlässigt werden, umweltfreundliche Technologien und Energiequellen, vor allem die Solarenergie, sollten gefördert werden.

Die Sicherstellung der Partizipation der betroffenen Bevölkerung und ihre Identifizierung mit den Entwicklungsmaßnahmen muß als oberstes Prinzip der Entwicklungszusammenarbeit konsequent beachtet werden. Dies bedeutet auch, die Kenntnisse und Fähigkeiten der Menschen und die Kompetenzen der Institutionen in den Entwicklungsländern zu stärken und konsequenter als bisher zu nutzen und durch Einbezug geeigneter Träger vor Ort die Koordination und Kooperation im Partnerland zu verbessern. Nichtregierungs-Organisationen (NGOs) sollten stärker an der Planung und Durchführung von entwicklungspolitischen Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene beteiligt werden. Insbesondere sollten Frauen zur Stärkung ihres Einflusses und ihrer Machtbefugnisse sowie demokratische Bewegungen und Gewerkschaften in ihrem Kampf für bessere Lohn-, Sozial- und Arbeitsbedingungen unterstützt werden.

Aufgrund der immer drängenderen Umweltprobleme muß mit den Entwicklungsländern bei der Umsetzung der 1992 in Rio de Janeiro angenommenen »Agenda21«, einem Umwelt- und Entwicklungsprogramm für das 21. Jahrhundert zur Verhinderung des Ökozids und zur Sicherung einer menschlichen Entwicklung, zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit gefunden werden.

Wichtig ist auch, noch sorgsamer mit den Steuermitteln umzugehen, die Risiken von Fehlinvestitionen zu minimieren und Qualität, Effektivität, Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen zu verbessern sowie noch konsequenter aus Erfolgen und Fehlschlägen der Vergangenheit zu lernen.¹⁵ Dies könnte gegebenenfalls auch eine verstärkte Abwicklung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit über private Träger dort beinhalten, wo diese eine größere Wirksamkeit und Kosteneffizienz erwarten läßt oder wo staatliche Regierungen ein

¹⁵ Bereits 1992 hat die OECD ein Entwicklungshilfe-Handbuch für eine effektivere Entwicklungszusammenarbeit veröffentlicht, in dem wertvolle Hinweise zur Koordinierung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Projektevaluierung, Programmhilfe, Verbesserung der Situation der Frauen und zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor gegeben werden. Die DAC-Mitgliedsländer sollten diese Hinweise noch konsequenter in die Tat umsetzen. Vgl. OECD, Development Assistance Manual. DAC Principles for Effective Aid, Paris 1992.

entwicklungsorientiertes Handeln vermissen lassen.¹⁶ Schließlich gilt es, die deutschen Fachkräfte besser auszubilden und vorzubereiten und bessere Wirksamkeits- und Nachhaltigkeitskontrollen einzuführen.

Institutionelle Reformen

Wenn die Bedeutung der Entwicklungspolitik erhöht, der Handlungsspielraum auf deutscher, europäischer und internationaler Ebene erweitert und die Kohärenz der Politik und der Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden sollen, sind auch institutionelle Reformen ins Auge zu fassen. Die Verabschiedung eines Bundesgesetzes zur Entwicklungspolitik und die Schaffung eines Entwicklungsrates innerhalb des Bundeskabinetts - Vorschläge, die im Parlament schon diskutiert worden sind¹⁷ - könnten auch nach Auffassung des Entwicklungshilfeausschusses der OECD dazu beitragen, diese Ziele zu erreichen. Sie sollten durch Veränderungen auf drei innerstaatlichen Ebenen realisiert werden:¹⁸ Auf der Regierungsebene sollte das BMZ gestärkt werden, in dessen Zuständigkeitsbereich dann auch Fragen fallen sollten, die zur Zeit von anderen Ministerien geregelt werden. Dies würde zu einer »Entwicklungspolitik aus einer Hand« führen und hätte insbesondere zum Ziel, Fragen der europäischen Entwicklungspolitik, internationale Umweltfragen und die humanitäre Hilfe in einer einzigen Regierungsinstitution zusammenzufassen. Auf der parlamentarischen Ebene könnte mit einem gestärkten BMZ auch das Mandat des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages erweitert werden. Er könnte so ein stärkeres Gegengewicht zum mächtigen Haushaltsausschuß bilden. Auf der Ebene der Durchführungsorganisationen schließlich wäre eine Fusionierung von GTZ und KfW unter einem neuen Dach wünschenswert.

Die Beachtung der Menschenrechte als Bedingung für die Entwicklungszusammenarbeit?

Entwicklungspolitik sollte sich an einem neuen Paradigma orientieren und dabei insbesondere die Erfahrungen mit unterschiedlichen »Entwicklungsmodellen« und

¹⁶ Im Dezember 1995 haben nahezu sechzig NGOs, die auf den Gebieten der Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit tätig sind, den »Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen« ins Leben gerufen. Nach Auffassung des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung soll die Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen dem BMZ, den NGOs und den Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit unter Mitarbeit des Dachverbandes verbessert und effizienter gestaltet werden.

¹⁷ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Drucksache 13/2223 vom 30.8.1995 (SPD-Gesetzentwurf zur Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland).

¹⁸ Hier werden Überlegungen aufgegriffen und weiterentwickelt, die in dem OECD-Prüfbericht der deutschen Entwicklungspolitik diskutiert worden sind. Vgl. OECD, Politik und Leistungen, a.a.O. (Arm. 1), insbesondere S. 21-27.

die Ergebnisse verschiedener Konferenzen der Vereinten Nationen in den neunziger Jahren berücksichtigen. Im Mittelpunkt steht dabei das Leitbild einer menschenwürdigen, die Grundbedürfnisse befriedigenden, wirtschaftlich produktiven, nachhaltigen und auf menschliche Sicherheit zielenden Entwicklung. Sie muß sozial, auf Dauer tragfähig, umweltverträglich sowie kulturbewußt 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 Dimensionen der Menschenrechte ausgerichtet sein, die vor allem in den beiden Internationalen Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1966 zum Ausdruck kommen.

Eine Reihe von Entwicklungsländern, vor allem aus dem asiatischen Raum, wendet sich gegen die Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechten und wirft dem Westen ein »neokolonialistisches« Verhalten vor. Die Regierungen der westlichen Demokratien sollten jedoch nicht in die Falle jener Anhänger und Profiteure autokratischer Regime in der Dritten Welt laufen, die ihnen einzureden versuchen, Demokratie und Menschenrechte seien den Entwicklungsländern wesensfremd. Die universelle Geltung der grundlegenden Menschenrechte ist auf der Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993 nach heftigen Debatten bekräftigt worden; in der Schlußerklärung wurde festgehalten, daß Demokratie, Entwicklung und Menschenrechte voneinander abhängig seien und sich gegenseitig verstärkten. Sicherlich wird es weiterhin Situationen geben, in denen ein Rigorismus in Menschenrechtsfragen nicht durchzuhalten ist. Dennoch gibt es auch in der »Realpolitik« Handlungsspielräume. Sie kann auf Leisetreterei und das Hofieren solcher Regime verzichten, Menschenrechtsverletzungen beanstanden und ächten, Menschenrechtsgruppen unterstützen, die Beziehungen zu Staaten, die die Menschenrechte mißachten, auf ein Minimum zur Wahrung vitaler Eigeninteressen reduzieren und alles - auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit - unterlassen, was als Unterstützung derartiger Regime verstanden werden könnte.¹⁹

Als ordnungspolitischer Rahmen für das neue Entwicklungsparadigma bieten sich demokratische Systeme und marktorientierte Wirtschaftsordnungen an, die sich zu sozialer und ökologischer Verantwortung bekennen und daher einen handlungsfähigen Staat brauchen. Der exportorientierten Modernisierungsstrategie von oben sollte eine Entwicklung »von unten« entgegen- oder zumindest im Sinne einer Doppelstrategie an die Seite gestellt werden. Die Devise könnte lauten: Binnenmarkt soweit wie möglich, Weltmarktintegration soweit wie nötig. Zugleich sollte die Weltwirtschaft stärker auf nichtaggressive Kooperationsformen setzen.²⁰ Dieses Paradigma von Entwicklung - adoptiert an die spezifischen Situationen könnte für alle Länder und Gesellschaften Relevanz entfalten.

¹⁹ Vgl. Peter P. Waller, Positivmaßnahmen und politische Konditionalität, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Nr. 3, 1996, S. 75-77.

²⁰ Vgl. auch Holtz/Detlev Karsten, Die Dritte Welt braucht Wachstum. Für eine Weltwirtschaft nichtaggressiver Koexistenz, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.9.1995.

Mit den im Oktober 1991 vorgestellten neuen entwicklungspolitischen Kriterien, zu denen auch die Beachtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gehören, hat das BMZ die Absicht unterstrichen, eine wertorientierte Entwicklungspolitik zu betreiben.²¹ Gleichzeitig sind aber auch gegenläufige Tendenzen innerhalb der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages erkennbar. Die Kriterien werden in unterschiedlicher Weise angewendet: Sanktionen richten sich vor allem gegen kleinere Länder; bei größeren, wie beispielsweise China, tut man sich sehr viel schwerer. Interessenkonflikte, etwa mit der Agrar-, Rüstungsexport- und Handelspolitik, wird es auch weiterhin geben. Sie sollten jedoch zukünftig - und dafür muß geworben werden - immer weniger zugunsten einer »Kurzstreckenpolitik« gelöst werden.

Europäisierung der Entwicklungspolitik

In der Präambel des Maastrichter Vertrages haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) nicht nur ihre Entschlossenheit betont, »eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen,... um Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und in der Welt zu fördern«.²² Der Vertrag enthält auch Vorgaben für eine effiziente und abgestimmte Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, die durch folgende Aspekte gekennzeichnet sind: Komplementarität und Subsidiarität, Koordination auf politischer und operativer Ebene, in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen sowie Kohärenz von Maßnahmen der Entwicklungspolitik und weiteren Politikbereichen der EU.

Für die Bundesregierung ist die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft ein »Teil des europäischen Integrationsprozesses«.²³ Den Interessen Deutschlands an einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie an globaler Sicherheits- und Strukturpolitik käme eine weitere »Vergemeinschaftung" der Entwicklungspolitik entgegen. Doch daß die zur Zeit 16 »Entwicklungspolitiken" - 15 mitgliedstaatliche plus die Politik der Union - zu einem kohärenten Ganzen verzahnt werden und letztlich zu einer gemeinsamen europäischen Politik zusammenwachsen, ist zumindest für die nahe Zukunft nicht zu erwarten. Einzelstaatliche Interessen politischer, wirtschaftlicher, kultureller und geostrategischer Art stehen dem entgegen; ebenso der Unwille der meisten nationalen Regierungen und Parlamente, weitere Zuständigkeiten an Brüssel zu übertragen, ohne Sicherstellung größerer Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments und ohne die Gewißheit zu haben, daß dort eine bessere Entwicklungszusammenarbeit betrieben werden könnte.²⁴ Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollte die EU aber in jedem Fall jene Aufgaben übernehmen, die sie wirksamer

²¹ Neue politische Kriterien deutscher Entwicklungszusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 14).

²² Zitiert nach: Europa-Archiv, 6/1992, S. D 177.

²³ Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, a.a.O. (Anm. 1), S. 107.

²⁴ Zu den Vor- und Nachteilen einer europäisch betriebenen Entwicklungspolitik vgl. Holtz, Development Policy, in: Carl-Christoph *Schweitzer/Detlev Karsten* (Hrsg.), *The Federal Republic of Germany and EC Membership Evaluated*, London 1990, S. 126-132.

als die Einzelstaaten durchführen kann, z.B. die Nahrungsmittelhilfe, die Strukturanpassung, die Unterstützung regionaler Integration und die Handelsförderung.²⁵

FAZIT

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. Dem vereinten Deutschland und der Europäischen Union stünde es gut an, die ihnen zugewachsene größere internationale Verantwortung bei der Friedenssicherung und Konfliktverhütung nicht im Militärischen zu suchen. In erster Linie ist eine neue Art von Entspannungspolitik, eine wirtschaftliche, soziale und ökologische Entspannung zwischen Nord und Süd (und Ost), zwischen weiter und weniger entwickelten Ökonomien gefordert. Wer die Schlachten gegen Armut, Hunger und Migration gewinnen will, der braucht nicht so sehr »Strategische Verteidigungsinitiativen«, sondern ein anderes »SDI«-. eine »Strategie Development Initiative«, eine strategische Entwicklungsinitiative, die die »globale Apartheid« bekämpft.

Zur Entwicklung einer Nord-Süd-Entspannungspolitik empfiehlt sich *global* Einheit; *governance* im Sinne globaler Politikgestaltung oder, wie es in einer nicht unumstrittenen Übersetzung heißt, »Weltordnungspolitik«.²⁶ Der Klarheit wegen wäre hinzuzufügen, daß globale Politikgestaltung eine Weltregierung nicht voraussetzt und daß sie mit einem Minimum an Verrechtlichungen und Regelungen ein Maximum an Problemlösungen erreichen sollte. Sie verlangt Veränderungen und ein Handeln auf drei Ebenen, die sich wechselseitig bedingen: erstens politische und sozio-ökonomische Strukturreformen in den Entwicklungsländern in Süd und Ost, zweitens Veränderungen und Strukturanpassungen in den »reichen« Ländern und drittens Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen; hier sind die Industrieländer aufgefordert, sich auf die Herstellung fairer weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, auf Entschuldungsinitiativen und auf die Regeln einer internationalen sozialen und ökologischen Marktwirtschaft einzulassen.²⁷

Das vereinte Deutschland muß nach innen und außen signalisieren, daß es seiner gewachsenen internationalen Verantwortung durch ein verstärktes Engagement in der Entwicklungspolitik Rechnung trägt. Im Verbund mit der Europäischen Union und in Zusammenarbeit mit relevanten Institutionen der Vereinten Nationen wird eine neu positionierte Entwicklungspolitik mehr zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern und zu einem fairen Interessenausgleich zwischen Nord und Süd beitragen können - auch im wohlverstandenen deutschen Eigeninteresse.

²⁵ Vgl. Ingrid Walz, Entwicklungspolitik - Aufgabe vieler Politikbereiche, in: E+Z, Nr. 3, 1992, S. 4f.

²⁶ Vgl. *Stiftung Entwicklung und Frieden* (Hrsg.), *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*, Bonn 1995.

²⁷ Vgl. Nuscheler, a.a.O. (Anm. 2), S. 519f.