

Uwe Holtz, Probleme und Perspektiven der Entwicklungspolitik, in U. Holtz (Hg.), Probleme der Entwicklungspolitik, Bonn 1997, S. 11-97.

(Die folgenden Seitenzahlen sind nicht mit denen des Originals identisch. Beim Zitieren sollte also auf das Original zurückgegriffen werden.)

## Vorbemerkung

Deutschland ist auf internationale Zusammenarbeit angewiesen - alleine schon aufgrund seiner Rohstoff- und Exportabhängigkeit. Rund anderthalb Millionen Arbeitsplätze verdanken wir in der Bundesrepublik allein dem Export in die Entwicklungsländer.<sup>1</sup> Außerdem: Relativ reiche Länder wie die Bundesrepublik können nicht als Inseln in Ozeanen der Armut auf Dauer überleben. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wurde der Vorhang der Armut, der - zugegebenermaßen vereinfacht gesagt - die Welt in Arm und Reich teilt, deutlich sichtbar. Aus der westeuropäischen Sicht gesprochen, gibt es einen doppelten Armutsvorhang: der eine verläuft durchs Mittelmeer, der andere an der Oder-Neiße.

Zu den wesentlichen Politikfeldern der internationalen Beziehungen Deutschlands gehören die Vertiefung der europäischen Integration und die atlantische Kooperation. Zwei weitere Politikfelder sind ebenso wichtig, nämlich die Notwendigkeit guter Osteuropabeziehungen und die Zusammenarbeit mit den sogenannten Entwicklungsländern.

Die Bedeutung der Entwicklungspolitik - dabei denke ich nicht nur an die aus Steuermitteln finanzierte öffentliche, d.h. staatliche Entwicklungshilfe - für den internationalen Interessenausgleich wird von Politik, Gesellschaft und Wissenschaft oft verkannt. Die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern ist aus humanitären und solidarischen, aus wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und friedenspolitischen Gründen geboten.

---

<sup>1</sup> Bei dieser Zahlenangabe handelt es sich um eine Grobrechnung, die davon ausgeht, daß jeder vierte Arbeitsplatz vom Export abhängt (von den insgesamt 40 Mio. Erwerbstätigen arbeiten also etwa 10 Mio. für den Export). Das gesamte Exportvolumen belief sich 1993 auf 673 Mrd. DM; in die Entwicklungsländer gingen davon Waren und Dienstleistungen im Wert von 102 Mrd. Mark, also 15 Prozent. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1995, S. 103, 283, und BMZ, Deutsche Entwicklungspolitik - Memorandum der Bundesregierung zur DAC-Jahresprüfung 1995/1996, Bonn, den 18.3.96, Anlage 5.

## 1. Aufgaben für die Entwicklungspolitik angesichts der veränderten Weltlage

Besonders nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde deutlich: Vieles ist nicht mehr so, wie es einmal war.

Seit dem offensichtlichen Ende dieses Konflikts und dem schon vorher einsetzenden enormen Wirtschaftswachstum in einigen asiatischen und lateinamerikanischen Ländern hat auch die Landkarte der Nord-Süd-Beziehungen neue Konturen erhalten. Der von Osteuropa ausgehende Wind des Wandels zu Demokratie und marktorientierten Ordnungen hat viele Entwicklungsländer erreicht. Die Weltwirtschaft und die einflußreichen Bretton Woods-Institutionen Weltbank und Internationaler Weltwährungsfonds (IWF) sind wirklich global geworden.

Die vertraute Einteilung der Welt in drei Welten der Entwicklung war schon fragwürdig geworden, als neben Elendsregionen in der Dritten Welt auch Wachstumszonen entstanden. Dennoch halten Vertreter aus Entwicklungsländern aus pragmatischen und politischen Gründen am Begriff „Dritte Welt“ fest.

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.

Den weltpolitischen Umbrüchen ab 1989 hat die Bundesregierung in ihrer Entwicklungspolitik vor allem durch drei Maßnahmen Rechnung getragen:

1. Die Bundesregierung, d. h. das für die Entwicklungspolitik vor allem zuständige Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), wickelte im Jahr der deutschen Einigung 1990 die Entwicklungsarbeit der früheren DDR innerhalb von sechs Monaten ab und übernahm insgesamt rund 60 von ihr als „vernünftig“ eingestufte Projekte.<sup>2</sup>

2. Die Bundesregierung, genauer der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Carl-Dieter Spranger, stellte 1991 fünf Kriterien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit den Entwicklungsländern vor, die von den Entwicklungsländern eine

---

<sup>2</sup> So Bundesminister C.-D. Spranger vor dem Deutschen Bundestag am 19.1.95, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 13/12, S. 680.

stärkere Entwicklungsorientierung einschließlich der Beachtung der Menschenrechte verlangen.<sup>3</sup>

3. Die Bundesregierung fördert auch aus dem Haushalt des BMZ Maßnahmen der gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklung in Mittel-, Ost- und Südosteuropa sowie in einigen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion.<sup>4</sup>

Eine wichtige Veränderung in den internationalen Beziehungen ist der Übergang von einem Zeitalter, in dem Regierungen und Wirtschaft die Hauptakteure waren, zu einer Welt, in der die Zivilgesellschaft und insbesondere die Nichtregierungsorganisationen (NRO - gebräuchlicher ist die englische Abkürzung NGOs) eine zunehmend bedeutendere Rolle spielen.

Wie auch zu Recht Franz Nuscheler mahnt, der an der Universität-Gesamthochschule Duisburg Vergleichende und Internationale Politik lehrende Hochschullehrer, erscheint es voreilig, vom Ende des Nord-Süd-Konflikts zu sprechen; dieser bleibt eine „Konfliktformation der internationalen Politik“. Deshalb gilt es, das politische, wirtschaftliche und soziale Nord-Süd-Gefälle, die „globale Apartheid“, zu bekämpfen.<sup>5</sup>

Mehr als eine Milliarde Menschen - vor allem in den Hungergürteln Afrikas südlich der Sahara und in Südasien - lebt in absoluter Armut und muß mit einem Dollar pro Tag auskommen. Im Armuts- und Hungerproblem ist wohl die bedeutendste Ursache zu sehen für viele andere Welt- und Entwicklungsprobleme (wie armutsbedingte Umweltzerstörung, Landflucht, Bevölkerungswachstum, Migration, inner- und zwischenstaatliche Verteilungskonflikte, fundamentalistische Strömungen).

Weitere Probleme, unter denen die Menschen in einer Reihe von Entwicklungsländern zu leiden haben und die den ganzen Globus in Mitleidenschaft ziehen, sind Wasser- und Energieknappheit, Massenkrankheiten, die Verschuldungskrise, der „unfaire“ Welthandel sowie Repression, Korruption und Krieg.

---

<sup>3</sup> Vgl.: Neue politische Kriterien deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Erklärung des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit, C.-D. Spranger, vor der Bundespressekonferenz in Bonn am 10.10.91, in: Bulletin (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr. 113, 16.10.91, S. 893-895.

<sup>4</sup> BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1995, Bonn 1995, S. 132f.

<sup>5</sup> Vgl. Nuscheler, F.: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 1., durchges. Nachdr. der 4., völlig neu bearb. Aufl., Bonn 1996, bes. S. 99ff.

Wenn es um die Bekämpfung zentraler Entwicklungsprobleme geht, wird häufig die Entwicklungspolitik bzw. die Entwicklungshilfe als probates Mittel angesehen.

Die entwicklungspolitische Debatte des Deutschen Bundestages zu Beginn der 13. Wahlperiode am 19. Januar 1995 machte deutlich:<sup>6</sup>

Neben den traditionellen Aufgaben wie Armutsbekämpfung, Förderung von Bildung und Gesundheit, Umweltschutz und Eindämmung des Bevölkerungswachstums soll die Entwicklungspolitik zur Lösung anderer dringlicher Aufgaben beitragen: so zur Bekämpfung von Fluchtursachen, Konflikten sowie Not- und Katastrophensituationen, zur Unterstützung beim Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft, zur Stärkung der Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft.

Für die Bundesregierung und das BMZ gibt es angesichts der zunehmenden globalen Probleme „nur noch die Eine Welt, die es als Existenzgrundlage für die gesamte Menschheit zu bewahren gilt“.<sup>7</sup> Neuerdings werden die Aufgaben der Entwicklungspolitik in einem mutigen Anspruch sehr weit gefaßt, wenn sie - wie von Carl-Dieter Spranger und einigen NGOs gefordert - als „globale Strukturpolitik“ definiert wird.<sup>8</sup>

## 2. Zur Entwicklungspolitik und zu den Entwicklungsländern: Definitionen und Zielbestimmungen

### a) Einige Literaturhinweise

---

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 13/12, S. 670-689.

<sup>7</sup> BMZ (Hg.): Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag: Drucksache 12/4096 (13.1.93), S. 32.

<sup>8</sup> Spranger, C.-D.: Anforderungen an die künftige Entwicklungspolitik, in: BMZ (Hg.): Entwicklungspolitik in der Diskussion (BMZ aktuell, 50), Bonn 1995, S. 3.

In dem Memorandum eines Personenkreises aus staatlichen und privaten entwicklungspolitischen Organisationen „Zur Verankerung der Nord-Süd-Politik in Parlament und Regierung“ heißt es: „Die internationalen Abhängigkeiten und die gesellschaftlichen Risiken, die sich mit globalen Armut- und Umweltproblemen verbinden, erfordern eine neue Qualität politischer Steuerung durch eine globale Strukturpolitik.“ In: Holtz, U./ Deutscher, E.: Die Zukunft der Entwicklungspolitik - Konzeptionen aus der entwicklungspolitischen Praxis, Bonn 1995, S. 162f.

Offizielle Daten und Fakten neueren Datums sowie Zielbeschreibungen und Berichte zur deutschen und auch internationalen Entwicklungspolitik finden sich vor allem in folgenden Publikationen:

- BMZ: Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342 (14.12.95);
- BMZ (Hg.): Gemeinsam für die Eine Welt. Aufgaben, Bilanzen und Chancen der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn 1994 (Neuaufgabe auf der Basis des 10. Berichts zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung: Bonn 1996);
- BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1995, Bonn 1995 (Neuaufgabe: 1996);
- OECD (Hg.): Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1995 Report. Development Co-operation, Paris 1996;.
- OECD: Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe - Deutschland (Schriftenreihe Prüfberichte über die Entwicklungszusammenarbeit, Nr. 9), Paris 1995;
- Randel, Judith/German, Tony, Development Initiatives (Hg.): The Reality of Aid 1996 - An Independent Review of International Aid (ICVA and EUROSTEP), London 1996.

Außerdem sei auf die seit 1978 jährlich erscheinenden „Weltentwicklungsberichte“ der Weltbank und die seit 1990 ebenfalls jährlich erscheinenden „Berichte über menschliche Entwicklung“ des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) verwiesen. Besonders empfehle ich das von Dieter Nohlen und Franz Nuscheler mittlerweile in der dritten Auflage herausgegebene achtbändige Handbuch der Dritten Welt (Bonn, 1992-94; einige Bände sind als aktualisierte Auflagen erschienen) und das jetzt in der vierten Auflage vorliegende „Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik“ von Franz Nuscheler (Bonn 1996). Die beiden letzteren Standardwerke sind selbstverständlich auch im Seminar für Politische Wissenschaft vorhanden. Die gesamte Literatur findet sich bei der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung, der DSE, in Bonn-Beuel, und zwar bei der DSE-Zentralstelle für Erziehung, Wissenschaft und Dokumentation.

b) Die Entwicklungspolitik i. e. S. und die Entwicklungspolitik i. w. S.

Die klassische Entwicklungspolitik, die Entwicklungspolitik im engeren Sinne, meint die vor allem von Industrieländern auf der Ebene politischer Handlungen zugunsten der Entwicklungsländer betriebene öffentliche Entwicklungshilfe. Oft wird „Entwicklungshilfe“ durch den neutraleren und auf Partnerschaft abzielenden Begriff der „Entwicklungszusammenarbeit“ ersetzt.

Die Hauptzuständigkeit für die öffentliche/offizielle, d. h. staatliche Entwicklungszusammenarbeit liegt innerhalb der Bundesregierung beim BMZ und innerhalb des Deutschen Bundestages beim Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ)<sup>9</sup> - eine wichtige Rolle spielt im Bundestag auch der Haushaltsausschuß, und das nicht nur in Finanzfragen.

Unter der Entwicklungspolitik im weiteren Sinne versteht man alle von Industrieländern ins Werk gesetzten politischen Handlungen, die Auswirkungen auf die Entwicklungsländer haben, also auch z. B. die Außenwirtschafts- und Finanzpolitik oder die Agrarpolitik. Ein andauerndes Problem besteht darin, daß die beiden Entwicklungspolitiken auf staatlicher Ebene weitgehend unkoordiniert und oft kontraproduktiv nebeneinander herlaufen.

Die von Bundesaußenminister Klaus Kinkel (F.D.P.) im Januar 1996 erhobene Forderung, das Auswärtige Amt müsse einen Teil der Entwicklungspolitik bestimmen und an einer besseren Koordinierung von Entwicklungs-, Handels-, Agrar- und Umweltpolitik sowie Katastrophenhilfe maßgeblich beteiligt werden, wurde von Carl-Dieter Spranger (CSU), dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, mit der Klarstellung zurückgewiesen, daß Entwicklungspolitik einen selbständigen Teil der auswärtigen Beziehungen darstelle und es geradezu absurd sei anzunehmen, das BMZ sei eine Unterabteilung des Auswärtigen Amtes.<sup>10</sup>

Spranger plädierte statt dessen für eine autonome Entwicklungspolitik und ein erweitertes Mandat für die Entwicklungspolitik. Er hielt dem Außenminister entgegen, Entwicklungspolitik sei eine Querschnittsaufgabe, die durch andere Politikbereiche wie Außen-, Landwirtschafts- und

---

<sup>9</sup> Das BMZ und der AwZ haben 1991 bzw. 1994 ihrem Namen „wirtschaftliche Zusammenarbeit“ aus Gründen der Verdeutlichung ihrer Tätigkeitsbereiche noch „und Entwicklung“ hinzugefügt.

<sup>10</sup> Vgl. die Berichterstattungen in der Presse, so z. B. in der Frankfurter Rundschau v. 23.1.96 und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 25.1.96.

Umweltpolitik flankiert werden müsse. Er forderte - so vor Studierenden meines Hauptseminars am 11. Januar 1996 - mehr Kompetenzen für sein Ministerium, indem er eine Mitgliedschaft des BMZ in dem auch für die Rüstungsexporte in die Entwicklungsländer zuständigen Bundessicherheitsrat befürwortete. Entwicklungspolitik sei Politik globaler menschlicher Sicherheit; gesellschaftliche, ökonomische und ökologische Ungleichgewichte bedrohten die Sicherheit, und die Entwicklungszusammenarbeit trage dazu bei, diese einzudämmen.<sup>11</sup>

Der Außenminister erklärte am 31. Januar 1996 im Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Debatte zwischen dem Auswärtigen Amt und dem BMZ sei lediglich ein von den Medien initiiertes Sturm im Wasserglas; auch wolle sich das Auswärtige Amt nicht Kompetenzen des BMZ aneignen. Allerdings habe die Außenpolitik eine „Dachfunktion“ für die Entwicklungspolitik, die Sicherheitspolitik und die Auswärtige Kulturpolitik.<sup>12</sup> Erhard Eppler, BMZ-Minister (SPD) von 1968 bis 1974, hatte schon damals zu Recht betont: Die Außenpolitik hat für die Selbstbehauptung in der Welt von heute zu sorgen, die Entwicklungspolitik für die Behauptung in der Welt von morgen.<sup>13</sup> Der Streit darüber, wer letztlich die Richtung und die Interessen gegenüber den Entwicklungsländern definiert, ist demnach noch lange nicht ausgestanden. Um so unverständlicher ist die Weigerung des BMZ, ein Gesetz zur Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland zu befürworten, zumal es auch die Chance böte, die entwicklungspolitische Kohärenz gesetzlich zu verankern und der Entwicklungspolitik insgesamt mehr Gewicht zu verleihen.

### c) Wer oder was ist die ODA?

Die ODA ist begehrt - bei vielen Entwicklungsländern. Sie ist ein Akronym, also ein aus den Anfangsbuchstaben mehrerer Wörter gebildetes Wort, und steht für „Official Development Assistance“. Official Deve-

---

<sup>11</sup> Vgl. Spranger, C.-D.: Erweitertes Mandat, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr.2 1996, S. 59f..

<sup>12</sup> Vgl. Angeblicher Streit nur ‘Sturm im Wasserglas’, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Die Woche im Bundestag - wib 2/96, 7.2.96, S. 69.

<sup>13</sup> Zit. nach Schubert, C.: Die GTZ und Deutschlands technische Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 6.4.96.

Development Assistance wird im Deutschen mit öffentlicher/offizieller Entwicklungshilfe oder öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit übersetzt. Bei der Öffentlichen Entwicklungshilfe handelt es sich nach der Definition des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

- um unentgeltliche oder zinsgünstige mit einem Zuschuß- bzw. Schenkungselement von mindestens 25 % versehene Leistungen an Entwicklungsländer, Regional- oder multilaterale Organisationen,
- die von öffentlichen bzw. staatlichen Stellen gewährt werden und
- in erster Linie der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Hebung des Lebensstandards dienen.<sup>14</sup>

Was die Transferleistungen an die Entwicklungsländer angeht, so gibt es insgesamt vier Kategorien:

1. Die Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA).
2. Sonstige öffentliche Leistungen (Other Official Flows - OOF), die eine der Bedingungen für die ODA nicht erfüllen.
3. Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, wie kommerzielle Kredite, Investitionen multinationaler Unternehmen in Entwicklungsländern oder Exportkredite.
4. Private Entwicklungshilfe, also Zuschüsse nichtstaatlicher Organisationen (z. B. Kirchen, Stiftungen, Verbände) aus Eigenmitteln und Spenden.

Die ODA wird von den Regierungen bilateral (von einem Staat an ein Entwicklungsland oder eine Gruppe von Entwicklungsländern) und multilateral (z. B. über die Europäische Union, UN-Organisationen oder Entwicklungsbanken) vergeben, zusätzlich auch über NGOs. Die UNO fordert seit 1970, daß die Industrieländer 0,7 % ihres Bruttosozialprodukts (BSP) für die ODA aufwenden.

d) Was ist ein Entwicklungsland, und wer gehört warum dazu?

---

<sup>14</sup> Vgl. OECD (Hg.): Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Bericht 1993. Entwicklungszusammenarbeit - Neue Wege der Hilfe, Paris 1994, S. 11.

Spricht man von armen oder unterentwickelten Ländern, von proletarischen Nationen, Dritte-Welt- oder neuerdings Partnerländern? Letztlich hat sich der Begriff „Entwicklungsländer“ durchgesetzt.

Was unter einem Entwicklungsland verstanden wird, ist sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft umstritten. Eine weltweit verbindliche Liste der Entwicklungsländer existiert ebenfalls nicht.

Besonders Wirtschaftspolitiker sehen z. B. in Taiwan sowie in dessen Wirtschaftskraft und internationaler Wettbewerbsfähigkeit kein Entwicklungsland mehr, sondern ein den Industrieländern gleichgestelltes Land, wie etwa Portugal. Für den Bremer Politik- und Entwicklungswissenschaftler Dieter Senghaas ist die gesamte Welt eine einzige Entwicklungswelt, die lediglich durch die Existenz unterschiedlich leistungsfähiger Ökonomien gekennzeichnet ist.<sup>15</sup>

Ein Zustand der „Unterentwicklung“ in einem Land herrscht offensichtlich 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>16</sup> und wenn die Wirtschaft von einer Struktur geprägt ist, „die einerseits in traditionellen Formen (vornehmlich in der Landwirtschaft) verharrt und andererseits über einen modernen dynamischen Sektor (meist im Industriebereich) verfügt.“<sup>17</sup>

Zur Kennzeichnung und Beschreibung der Entwicklungsländer werden oft verschiedene Merkmale bzw. Indikatoren herangezogen, von denen in der Regel mehrere auf die Entwicklungsländer zutreffen. Vier Indikatorengruppen lassen sich unterscheiden.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Senghaas, D.: Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz, Frankfurt/ M 1994, S. 9.

<sup>16</sup> Zum Konzept der Grundbedürfnisse s. Internationales Arbeitsamt (Hg.): Beschäftigung, Wachstum und Grundbedürfnisse. Bericht des Generaldirektors, Genf 1976, insbes. S. 7f., 34f. 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>17</sup> BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1995, Bonn 1995, S. 284.

<sup>18</sup> Vgl. Nohlen, D./Nuscheler, F.: Indikatoren von Unterentwicklung und Entwicklung, in: dies. (Hg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, 1., durchges. Nachdruck der 3. Aufl., Bonn 1993, S. 76-108, und Andersen, U.: Entwicklungspolitik/-hilfe, in: Woy-

- Sozio-ökonomische Merkmale (wie niedriges durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen bei extrem ungleicher Einkommensverteilung, niedrige Spar- und Investitionsrate, unzulängliche Infrastruktur, hoher Exportanteil von Rohstoffen, starke Auslandsschulden),
- politische und soziokulturelle Merkmale (wie autoritärer und zugleich „schwacher“ Staat, niedriger Grad bei der Verwirklichung der politischen Menschenrechte, geringe Mitwirkung der Bevölkerungsmassen am Entwicklungsprozeß, starke Orientierung an traditionellen Denk- und Verhaltensmustern und an Primärgruppen, z. B. Großfamilie und Clan, geringe soziale Rollendifferenzierung und Mobilität),
- soziodemographische Merkmale (relativ geringe Lebenserwartung, Bevölkerungs„explosion“, starke Wanderungsbewegungen besonders in großstädtische Ballungsräume),
- ökologische Merkmale (z. T. armutsbedingter Raubbau an der Umwelt, Zerstörung besonders anfälliger Ökosysteme, wie die Vernichtung der Tropenwälder).

Der vorherrschende Kapitalmangel in vielen Entwicklungsländern dient oft als Begründung für die Kapitalzufuhr von außen in Form von Entwicklungshilfe.

Die UNO, die Weltbank und die OECD verwenden zur Einstufung als Entwicklungsland als Hauptkriterium das Pro-Kopf-Einkommen. Die OECD macht fünf Einkommensgruppen aus, die von den ärmsten Entwicklungsländern mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen bis zu 675 \$ (1992) bis zu den Entwicklungsländern mit hohem Volkseinkommen über 8 355 \$ reichen.<sup>19</sup> Das Bezugsjahr ist dabei 1992; in diesem Jahr wies Deutschland ein BSP pro Kopf von 23 030 \$ auf.<sup>20</sup>

Oft heißt es, daß das reichste Fünftel der Welt über fast 80 % des Welt-BSP verfüge, während das ärmste Fünftel sich mit einem Anteil von 1,5 % begnügen müsse. Solche Kalkulationen werden nach laufenden Dollarkursen vorgenommen. Wird die Berechnungsmethode auf Kaufkraftparitäten umgestellt, dann erhält man ein für die Entwicklungsländer günstigeres Bild. Die Industrieländer hätten danach im Jahre 1992 nicht

---

ke, W. (Hg.): Handwörterbuch Internationale Politik, 5., akt. und. erw. Aufl., Opladen 1995, S. 83ff.

<sup>19</sup> OECD (Hg.): Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1994 Report. Development Co-operation, Paris 1995, Stat. Anhang L 6. Dieselben Zahlen finden sich auch im 1995er Bericht.

<sup>20</sup> S. Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1994, Washington D.C. 1994, S. 201.

73 % des Welt-BSP auf sich vereinigt, sondern „nur“ noch 54 %, und auf Afrika entfielen statt 1,7 % rund 4 %, was dem Anteil Deutschlands (4,25 %) nahekäme.<sup>21</sup>

Der Ausschuß für Entwicklungshilfe der OECD (DAC) betrachtete laut seinem Entwicklungsbericht 1995<sup>22</sup> rund 150 Länder mit etwa 4,4 Mrd. Menschen als Entwicklungsländer - vier von fünf Erdbewohnern leben demnach in Entwicklungsländern - , und zwar

1. in Afrika alle Länder mit insgesamt fast 700 Mio. Einwohnern (1993), auch das von der Rassendiktatur befreite, demokratische Südafrika (in der DAC-Liste taucht die Westsahara nicht auf - sie ist völkerrechtswidrig von Marokko besetzt),
2. in Lateinamerika und der Karibik alle Länder mit insgesamt rund 450 Mio. Einwohnern (bis 1996 auch die Bahamas),
3. in Asien und Ozeanien alle Länder außer Japan, Australien und Neuseeland, aber einschließlich Israels sowie der kaukasischen und zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der von Palästinensern verwalteten Gebiete, insgesamt circa 3,2 Mrd. Menschen (bis 1996 auch noch Singapur, Brunei, Kuwait, Qatar und die Vereinigten Arabischen Emirate)
4. in Europa Albanien, die Staaten Ex-Jugoslawiens, Malta, Türkei und Zypern mit insgesamt rund 90 Mio. Einwohnern.

Es empfiehlt sich, zumindest folgende drei Gruppen von Entwicklungsländern zu unterscheiden:

a) Die am wenigsten entwickelten Länder (least developed countries - LLDCs oder auch LDCs), die aufgrund eines niedrigen Pro-Kopf-Einkommens, einer niedrigen Industrialisierungsrate und einer hohen Analfabetenquote von der UNO bestimmt werden und die jegliche ODA als Geschenk erhalten - 1993 waren es 48 Länder mit einer Gesamtbevölkerung von rund 560 Mio. Menschen, darunter z. B. Haiti in Lateinamerika, Tansania in Afrika, wo übrigens die meisten LLDCs liegen, und Bangladesch in Asien.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. Lazare, F.: Le nouveau partage des richesses mondiales, in: Le Monde v. 21.5.93, S. 1, 14.

<sup>22</sup> OECD (Hg.): Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1995 Report. Development Co-operation, Paris 1996, Stat. Anhang A 101 und Tab. 44.

<sup>23</sup> OECD (Hg.): Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1995 Report. Development Co-operation, Paris 1996, Stat. Anhang A 87f.

b) Die Schwellenländer, die überdurchschnittliche Wachstumsraten erzielen und ein höheres durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen aufweisen, gezielt auf eine exportgestützte aufholende Industrialisierung setzen und an der Schwelle zu einem Industrieland stehen (im Englischen oft als „newly industrialized/industrializing countries“ - NICs bezeichnet). Für die potentiellen „Aufsteiger in die Erste Welt“ besteht keine verbindliche Liste wie für die LLDCs.<sup>24</sup> Zu den newly industrialized countries könnte man sicherlich folgende Länder rechnen: die ostasiatischen Tiger mit Singapur, Taiwan und Südkorea an der Spitze, aber auch Malaysia und Indonesien, ferner Israel, sowie Mexiko, Brasilien und Argentinien in Lateinamerika und in Europa Malta, Zypern und die Türkei - in Afrika vielleicht Mauritius und Südafrika, das in sich die Erste und Dritte Welt vereint. In den von mir genannten Schwellenländern leben etwa 650 Mio. Menschen.

c) Die große Zahl der weder zur Gruppe a) und b) gehörenden Entwicklungsländer, die „Mittelschicht“ der Entwicklungsländer, in denen 3,2 Mrd. Menschen leben. Dazu gehören auch die beiden bevölkerungsreichsten Länder der Welt, nämlich China und Indien mit zusammen 2,1 Mrd. Einwohnern. Aufgrund hochindustrialisierter Zentren bzw. Exportzonen werden China und Indien manchmal auch zu den newly industrialized countries gezählt.

Bei diesen Grobeinteilungen bitte ich zu beachten, daß es in den ärmsten Entwicklungsländern auch kleine Reichtumsinseln und in den Schwellenländern Gebiete größter Armut gibt, wie z. B. in Indonesien oder im Nordosten Brasiliens. Ungefähr ein Viertel der insgesamt 4,4 Mrd. umfassenden Gesamtbevölkerung der Dritten Welt lebt in absoluter Armut.

Die Existenz von Entwicklungsländern unterschiedlichen Entwicklungsstandes - von mehreren dritten Welten<sup>25</sup> - macht deutlich, daß die These, die Unterentwicklung ist allein auf die Ausbeutung der Dritten Welt durch die kapitalistischen Industrieländer zurückzuführen, zu kurz greift. Die externen Ursachen spielen eine wichtige Rolle (ungleicher, die Entwicklungsländer benachteiligender Handel, Verfall der Rohstoffpreise, Nachwirken des Kolonialismus und der kolonialen Arbeitsteilung). Aber sie erklären nicht zureichend, warum sich die meisten LLDCs in Afrika

---

<sup>24</sup> Zu den Schwellenländern s. auch Nuscheler, F.: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 1., durchges. Nachdr. der 4., völlig neu bearb. Aufl., Bonn 1995, S. 82-86.

<sup>25</sup> Vgl. Rousselet, M.: Les tiers Mondes, Paris 1994.

befinden, auf der Karibikinsel Hispaniola zwei Länder unterschiedlichen Entwicklungsstandes - Haiti ein LLDC und die Dominikanische Republik ein „Mittelklasseland“ - anzutreffen sind und Bangladesch in Asien eines der ärmsten Länder der Welt ist, während Taiwan den Sprung zu einem Schwellenland geschafft hat. Offensichtlich spielen interne politische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und/oder naturräumliche Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle. Monokausale Erklärungen mag nur derjenige vertreten, der den Vorwurf, ein schrecklicher Vereinfacherer zu sein, nicht scheut. Wir müssen von einem Bündel von internen und externen Ursachen für den Entwicklungsstand eines Landes ausgehen.

#### e) Was heißt Entwicklung?

Eine überzeugende, von Persönlichkeiten des Südens gegebene Definition findet sich in dem Bericht der Südkommission von 1990, wo es heißt: „Nach unserer Auffassung ist Entwicklung ein Prozeß, der es den Menschen ermöglicht, ihre Fähigkeiten zu entfalten, Selbstvertrauen zu gewinnen und ein erfülltes und menschenwürdiges Leben zu führen. Entwicklung ist ein Prozeß, der die Menschen von der Angst vor Armut und Ausbeutung befreit. Sie ist der Ausweg aus politischer, wirtschaftlicher und sozialer Unterdrückung.“<sup>26</sup>

Ebenfalls 1990 meldete sich das UN-Entwicklungsprogramm UNDP mit einer Neudefinition zu Wort. Im ersten Bericht über die menschliche Entwicklung wird „human development“ als „ein Prozeß der Erweiterung menschlicher Wahlmöglichkeiten“ verstanden; drei Bereiche werden dabei als wesentlich herausgestellt: ein langes und gesundes Leben, Bildung und ein anständiger Lebensstandard (a decent standard of living).<sup>27</sup> Menschliche Entwicklung heißt: Die produktiven und kreativen Energien der Menschen müssen besser als bisher mobilisiert werden; in sie zu investieren ist von entscheidender Bedeutung. Positiv an dieser Definition und der dahinter stehenden Konzeption ist, daß der Mensch im Zentrum von Entwicklung steht und nicht etwa das Wirtschaftswachstum und die Expansion von Waren. Allerdings kommt der Mensch in seinem

---

<sup>26</sup> Bericht der Südkommission: Die Herausforderung des Südens (Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn 1991, S. 34.

<sup>27</sup> UNDP: Human Development Report 1990, New York - Oxford 1990, S. 10.

natürlichen Drang nach Freiheit und gesellschaftlicher Mitwirkung zu kurz.

In der deutschsprachigen wissenschaftlichen Diskussion spielte das von Dieter Nohlen (Heidelberg) und Franz Nuscheler (Duisburg) erstmalig 1974 vorgestellte „Magische Fünfeck von Entwicklung“ eine große Rolle. In der dritten Auflage des von ihnen herausgegebenen achtbändigen „Handbuchs der Dritten Welt“ (Bonn 1992-1994) nehmen sie einige Ergänzungen vor.<sup>28</sup> Zunächst wiederholen sie die fünf Elemente des magischen Fünfecks von Entwicklung, nämlich: Wachstum, Arbeit, Gleichheit/Gerechtigkeit, Partizipation und Unabhängigkeit. Diese Komponenten benennen fünf Einzelziele von Entwicklung, die zugleich normativ-kritische Maßstäbe und Langzeitperspektiven darstellen. 1992 fügen die beiden Politologen hinzu:

1. Die normative Vorgabe von Partizipation („Partizipation ist ein normativer Sammelbegriff, der politische und soziale Menschenrechte zusammenfaßt. Partizipation fordert politische Mitwirkung und soziale Teilhabe an den materiellen und kulturellen Gütern einer Gesellschaft.“<sup>29</sup>) ist selbst für Industrieländer eine idealistische Vision; für viele Menschen in der Dritten Welt bedeutet Entwicklung „voraussichtlich auch weiterhin Befriedigung der Grundbedürfnisse“.

2. Früher war die Bedeutung der ökologischen Dimension noch nicht so offensichtlich wie heute: „Ihre Berücksichtigung ist kein pflichtschuldiges Zugeständnis an den ökologiebewußten Zeitgeist, sondern eine *conditio sine qua non*, weil Entwicklung, wie sie auch immer definiert werden mag, bei einer fortschreitenden Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen selbstzerstörerische Wirkung hat.“ Deshalb präzisieren die beiden Wachstum nicht nur als armutsverminderndes, sondern auch als umweltverträgliches Wachstum und greifen den Begriff „sustainable development“, nachhaltige Entwicklung, auf. (Dieser Begriff hat auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 „offizielle Weihen“ erhalten. In der dort von über hundert Industrie- und Entwicklungsländern angenommenen Agenda 21 heißt es, daß „einer

---

<sup>28</sup> Vgl. Nohlen, D./Nuscheler, F.: Was heißt Entwicklung?, in: dies. (Hg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, 1., durchges. Nachdruck der 3. Aufl., Bonn 1993, S. 55-75, bes. S. 74.

<sup>29</sup> ebd., S. 71.

nachhaltigen Entwicklung auf der politischen Agenda der Staatengemeinschaft Vorrang einzuräumen ist.“<sup>30</sup>)

3. Angesichts der Überlegenheit des Kapitalismus als Wirtschaftssystem kommen die beiden Wissenschaftler den ordo-liberalen Entwicklungstheoretikern mit der Feststellung entgegen: „Der Markt ist ein wirksames Regulativ für Angebot und Nachfrage und für die Allokation der Ressourcen.“ Und: Unter den internationalen Rahmenbedingungen, die auch einen ordnungspolitischen Rahmen setzen, bleiben „ein sozial und ökologisch gebändigter Kapitalismus sowie eine internationale soziale Marktwirtschaft ordnungspolitische Orientierungsmodelle.“<sup>31</sup>

Ich füge hinzu: Der Mensch ist nicht nur ein „homo oeconomicus“, sondern auch ein „zoon politicon“ und ein Kulturwesen; und er muß sich zu einem „homo oecologicus“ weiterentwickeln.<sup>32</sup> Deshalb erweist sich die einseitige Fokussierung auf den Markt als risikoreich. Dort, wo der Markt seine gesellschaftliche Steuerungsfunktion nicht mehr im Sinne des Gemeinwohls erfüllen kann, muß der Staat z. B. bei sozialen und Umweltfragen seine Steuerungs- und Rahmensetzungsfunktionen nach wie vor wahrnehmen. Für die Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit wie für uns selbst wird der richtige „Mix“ das Entscheidende sein.

Mit dem erweiterten und präzisierten „Magischen Fünfeck von Entwicklung“ kann ich mich ebenso weitgehend identifizieren wie mit der Definition der Südkommission. Bei dem UN-Entwicklungsprogramm UNDP vermissen ich die politische Dimension (1991 gab es den - bislang einmaligen - Versuch, die Länder der Welt auch an einem menschlichen Freiheitsindex zu messen). Meine kürzeste Zielbestimmung von Entwicklung lautet im übrigen: Entwicklung fördert einen Prozeß, der die Befriedigung der Grundbedürfnisse, eine nachhaltige und menschenwürdige Entwicklung sowie globale menschliche Sicherheit ermöglicht. Dabei stützen sich diese drei Teile des Prozesses gegenseitig und ergänzen sich. Die Grundbedürfnisse schließen materielle und immaterielle Bedürfnisse ein (s.o.).

---

<sup>30</sup> Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio 1992, Agenda 21, hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn o.J., S. 10.

<sup>31</sup> Nohlen, D./Nuscheler, F.: Was heißt Entwicklung?, in: dies. (Hg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, 1., durchges. Nachdruck der 3. Aufl., Bonn 1993, S. 74f..

<sup>32</sup> Vgl. Fritz, P./Huber, J./Levi, H.W. (Hg.): Nachhaltigkeit in naturwissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Perspektive, Stuttgart 1995.

Nachhaltige Entwicklung („sustainable development“) meint seit dem Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung („Brundtland-Bericht“) die auf Dauer tragfähige, sozial und ökologisch verträgliche Entwicklung, die qualitativ und quantitativ so verläuft, daß die Entwicklungschancen künftiger Generationen nicht beeinträchtigt werden.<sup>33</sup> Diese Definition umfaßt bei extensiver Interpretation mehrere Dimensionen, nämlich die ökologische Nachhaltigkeit, die ökonomische Tragfähigkeit, die soziale Verträglichkeit, die Zukunftsverträglichkeit und auch die Partizipation der Menschen. Der Imperativ der nachhaltigen Entwicklung bezieht sich sowohl auf die Industrie- als auch die Entwicklungsländer. Die Bundesregierung versteht das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung als „ein Konzept, das die Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen der Menschen mit der langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang bringt.“ Ihrer Auffassung nach darf der Schutz der Umwelt nicht am Ende stehen, sondern muß „integraler Bestandteil jeder Entwicklung sein. Nachhaltige Entwicklung erfordert die Berücksichtigung ökologischer wie auch ökonomischer und sozio-kultureller Faktoren sowohl im nationalen als auch im globalen Rahmen.“<sup>34</sup>

Den weltweit weitgehend anerkannten Maßstab zur Beurteilung menschenwürdiger Entwicklung bilden die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ und die beiden internationalen Pakte über „bürgerliche und politische Rechte“ und über „wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“; dazu gehören auch die Frauenrechte als wesentlicher Teil der Menschenrechte.<sup>35</sup> Die Menschenrechte fangen mit dem Recht auf Nahrung an und reichen bis zur freien Betätigung von Gewerkschaften und dem Recht auf eine gesunde Umwelt - sie umfassen also wirtschaftliche, soziale, ökologische und kulturelle Grundrechte und die politisch-bürgerlichen Freiheitsrechte. Zur Freiheit von Hunger, Ausbeutung und

---

<sup>33</sup> Vgl. World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Oxford - New York 1987, S. 43: Sustainable development means „a development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“.

<sup>34</sup> So der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.): Umwelt 1994. Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung - Zusammenfassung, Bonn August 1994, S. 9.

<sup>35</sup> Vgl. Stückelberger, C.: Sozialklauseln im internationalen Handel. Wirtschaftsethische Kriterien, in: Zeitschrift für Evangelische Ethik 40, 1996, S. 211-225, hier: S. 217.

Unterdrückung beizutragen - dies ist sicherlich das vornehmste Ziel der Entwicklungspolitik. Oder, wie es in der Präambel der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 heißt, es ist das „höchste Bestreben der Menschheit“, eine Welt zu schaffen, in der die Menschen „frei von Furcht und Not leben“.<sup>36</sup> Eine weiterhin attraktive Vision.

Die Unteilbarkeit der globalen menschlichen Sicherheit<sup>37</sup> ist einmal bei Bedrohungen zu spüren, die in einzelnen Ländern entstehen, sich dann über nationale Grenzen hinweg ausbreiten, wie Hungersnöte, ethnische Konflikte, Terrorismus und Drogenhandel, zum anderen auch bei den Folgen - bei Wohlergehen oder Armut. Das Konzept der Sicherheit muß daher dringend abgeändert werden, und zwar weg von der ausschließlichen Betonung territorialer Sicherheit hin zu einer viel stärkeren Betonung der Sicherheit der Menschen.<sup>38</sup>

#### f) Die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit - Ziele und Organisation

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>39</sup> Sie verfolgt mit ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit das Ziel, „die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Entwicklungsländern zu unterstützen und

---

<sup>36</sup> Text der Erklärung der Menschenrechte in Tomuschat, C.: Menschenrechte - Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz (DGVN-Texte 42), Bonn 1992, S. 26-31 (hier: S. 26).

<sup>37</sup> Die internationale Nichtregierungsorganisation „Society for International Development“ (SID) zählte zu den ersten, die in einer breiteren Öffentlichkeit die Trennung von Entwicklung und Sicherheit beklagten, das „Global Human Security“-Konzept propagierten und zusammen mit dem Deutschen Bundestag am 17./18.9.93 eine Europäische Parlamentarierkonferenz zu dem Thema durchführten. In der Schlußerklärung der Konferenz wird menschliche Sicherheit definiert als das Fehlen jeglicher Bedrohung von Leben, Lebensweise und Kultur der Menschen durch die Erfüllung ihrer Grundbedürfnisse. Sicherheit basiere auf der Verwirklichung der Menschenrechte und auf umweltverträglichem und sozialgerechtem Fortschritt. Vgl. „Eine ‘Bonner Erklärung’ zu Frieden und Sicherheit“, in: Das Parlament, Nr. 41/42 v. 8./15.10.93.

<sup>38</sup> Vgl. UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 1994, Bonn 1994, S. 41.

<sup>39</sup> BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996, Bonn 1996, S. 11.

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>40</sup>

Die Bundesregierung nennt folgende „Schwerpunkte“ der deutschen Entwicklungspolitik: Armutsminderung, ländliche Entwicklung, Umwelt- und Ressourcenschutz, Bildung und Einbeziehung der Frauen in den Entwicklungsprozeß.<sup>41</sup> Die Maßnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren sich dabei auf folgende sektoralen Bereiche: Land- und Forstwirtschaft/Fischerei (insbesondere Sicherung der Ernährung), Grundbildung, berufliche Ausbildung und Wissenschaft, materielle Infrastruktur, Energieversorgung, Schutz der natürlichen Ressourcen, Wasserversorgung und Sanitärmaßnahmen, Industrie und Handwerk sowie Gesundheit und Bevölkerungspolitik. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre haben Strukturanpassungsprogramme, Not- und Katastrophenhilfen sowie die Förderung der Privatwirtschaft an Bedeutung 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 rund fünfzehn Prozent der gesamten Öffentlichen Entwicklungshilfe zu Buche.

Die sektorübergreifende Bekämpfung der Armut und ihrer strukturellen Ursachen gilt als oberstes und durchgängiges Ziel aller Entwicklungsanstrengungen; außerdem wird die Grundbedürfnisbefriedigung der Bevölkerung als Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben bevorzugt gefördert.<sup>42</sup> Als ein wichtiges Instrument des vorbeugenden Umweltschutzes hat die Bundesregierung 1988 ein vertieftes Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung bei allen relevanten Entwicklungsprojekten eingeführt.

---

<sup>40</sup> BMZ (Hg.): Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern vom 23. Februar 1984 (aktualisierte Fassung 1/96), in: Entwicklungspolitik aktuell, 061, Bonn Januar 1996, S. 2.

<sup>41</sup> So Spranger, C.-D.: auf einer Pressekonferenz anlässlich der Konferenz der Internationalen Bodenschutz-Organisation (ISCO) am 26.8.96 in Bonn.

<sup>42</sup> ebd.; vgl. auch BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1995, Bonn 1995, S. 157ff.

Die beiden wichtigsten Instrumente der bilateralen deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit<sup>43</sup> sind die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) bzw. Kapitalhilfe und die Technische Zusammenarbeit (TZ) bzw. Technische Hilfe. Weitere Instrumente, wie die Personelle Zusammenarbeit und die Förderung der Zusammenarbeit der deutschen Wirtschaft mit Entwicklungsländern, treten hinzu.

Die FZ ist dem Volumen nach das bedeutendste Instrument der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit; 1995 wies die FZ ein von der Bundesregierung zur Verfügung gestelltes Zusagevolumen von 2,6 Mrd. DM auf. Der Einsatz der FZ-Mittel erfolgt im Auftrag der Bundesregierung durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Frankfurt/M. Die FZ soll vor allem dazu beitragen, das Produktionspotential durch die Bereitstellung von Kapital besser nutzbar zu machen bzw. zu erhöhen. Sie wird den Entwicklungsländern als zinsgünstiger Kredit (0,75 % bzw. 2 % Zinsen) oder - den ärmsten Entwicklungsländern - als Zuschuß zur Verfügung gestellt, und zwar

- hauptsächlich als Projekthilfe für abgrenzbare Investitionsvorhaben in den Bereichen wirtschaftliche und soziale Infrastruktur, Landwirtschaft, Industrie und Kleingewerbe,
- als Programmhilfe zur Förderung eines bestimmten Bereichs (z. B. integrierte Regionalentwicklung) oder einer bestimmten Bevölkerungsgruppe (z. B. Kreditprogramme für Kleinbauern),
- als Warenhilfe für den Import von Waren und Leistungen zur Deckung des laufenden notwendigen zivilen Bedarfs oder
- als Strukturhilfe, die dazu dient, Devisen für Einfuhren im Zusammenhang mit Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank rasch zur Verfügung zu stellen.

Die Maßnahmen der TZ (von der Bundesregierung zur Verfügung gestelltes Zusagevolumen 1995: 1,2 Mrd. DM) werden generell grundsätzlich als Zuschuß, also unentgeltlich durchgeführt. Sie dienen vor allem dazu, technisches Wissen und Know-how sowie wirtschaftliche, wissenschaftliche und organisatorische Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln; sie wollen die Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisationen

---

<sup>43</sup> Zu den Instrumenten der bilateralen Zusammenarbeit s. BMZ (Hg.): Gemeinsam für die Eine Welt. Aufgaben, Bilanzen und Chancen der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn 1996, S. 78ff; BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996, Bonn 1996, S. 175ff.

in Entwicklungsländern erhöhen („capacity building“). Die TZ-Vorhaben sollen vorrangig der Armutsbekämpfung und der Grundbedürfnisbefriedigung dienen, ökologische Gesichtspunkte berücksichtigen, die gesellschaftliche Position der Frauen stärken und auch demokratische Strukturen fördern. Generell wird zwischen der staatlichen TZ (TZ im engeren Sinne) und der nichtstaatlichen TZ (TZ im weiteren Sinne) unterschieden. Mit der Durchführung der staatlichen TZ beauftragt die Bundesregierung hauptsächlich die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Eschborn bei Frankfurt/M.

Im Rahmen der TZ i. w. S. führen private Träger entwicklungspolitische Maßnahmen in eigener Verantwortung, aber mit staatlichen Mitteln gefördert, durch. Zu diesen sog. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gehören die Kirchen, die politischen Stiftungen und andere private Träger mit langjähriger Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit, wie z. B. die Arbeiterwohlfahrt, Terre des Hommes, die Deutsche Welthungerhilfe oder der Weltfriedensdienst.

In engem Zusammenhang mit der TZ ist die Personelle Zusammenarbeit zu sehen. Ihre Beiträge umfassen die Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern, die Förderung ihrer beruflichen Eingliederung (vor allem bei der Existenzgründung) sowie die Vermittlung, die Vorbereitung und den Einsatz von Frauen und Männern aus Deutschland in Entwicklungsländern. Bei letzteren unterscheidet man drei Kategorien von Fachkräften: die aus Mitteln der TZ gut bezahlten, i. d. R. aus Deutschland entsandten Experten, die integrierten Fachkräfte, die ein im Entwicklungsland ortsübliches Gehalt und aus deutschen Mitteln finanzierte Zuschüsse erhalten, und die Entwicklungshelfer, die ohne Erwerbsabsicht in einem Entwicklungsland Dienst leisten.

Der Einsatz entsandter Experten wird von einigen Entwicklungspolitikern, wie der stellvertretenden Vorsitzenden des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Uschi Eid (Bündnis 90/Die Grünen), sehr kritisch gesehen. Ihrer Auffassung nach steigen die Chancen für eine wirksame, nachhaltige Entwicklung, wenn in den Entwicklungsländern Strukturen mit einheimischem Personal aufgebaut werden, zumal in vielen Ländern gut ausgebildete Fachkräfte bereitstehen. Der entwicklungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, Winfried Pinger, weiß um Schwachstellen bei deutschen Experten (sie „verkennen bisweilen die soziokulturellen Verhältnisse“), sieht aber ihre Bedeutung dort, wo sie im Interesse der betroffenen Menschen ihre von der Ent-

wicklungsland-Regierung unabhängige Autorität einsetzen können, um entwicklungshemmende Strukturen aufzubrechen.<sup>44</sup> Die GTZ verweist auf die bereits rund 6000 vor Ort eingestellten Mitarbeiter/innen und macht deutlich, daß es keine klare Präferenz für entsandte Experten gebe. Die Vorgabe laute aber: So viele lokale Experten wie möglich, so viele entsandte Fachleute wie nötig.<sup>45</sup>

Zur Förderung einer privatwirtschaftlichen, marktorientierten Entwicklung arbeitet die Bundesregierung u. a. mit Selbsthilfeeinrichtungen und Verbänden der Privatwirtschaft wie den Industrie- und Handelskammern und der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG mit Sitz in Köln) zusammen. Sie unterstützt die Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern durch vielfältige Beratungs- und Ausbildungsleistungen und durch die Entwicklung und Verbreitung von Technologien.

Aus der Erkenntnis, daß externe Hilfe zum Scheitern verurteilt ist, wenn Identifikation und Partizipation der Zielgruppen nicht sichergestellt sind, erhebt die Bundesregierung die Hilfe zur Selbsthilfe zum obersten Prinzip in der Zusammenarbeit mit den Partnerländern.<sup>46</sup> Frauen sind für den Entwicklungsprozeß unabdingbar; ohne ihre stärkere Mitwirkung und Einflußnahme am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Leben - ohne „empowerment“ - gibt es letztlich keine erfolgreiche Entwicklung. Frauen sind immer noch benachteiligt - auch in den meisten Entwicklungsländern; denn ihr Zugang zu Bildung, Land, Krediten und Partizipation ist begrenzt. Deshalb werden die deutschen Projekte der Entwicklungszusammenarbeit darauf geprüft, „ob sie Frauen in den Entwicklungsprozeß einbeziehen und die rechtliche, wirtschaftliche und soziale Situation der Frauen stärken.“<sup>47</sup>

Seit Beginn der Entwicklungshilfe der Bundesregierung in den 50er Jahren wurden bis Ende 1994 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.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Vgl. Interview mit W. Pinger und U. Eid: Der deutsche Experte: ein Auslaufmodell?, in: Akzente (Aus der Arbeit der GTZ) Heft 3/1966, S. 32f.

<sup>45</sup> So Preuß, H.-J.: Das Prinzip des geringsten Eingriffs, in: Akzente (Aus der Arbeit der GTZ) Heft 3/1996, S. 30f.

<sup>46</sup> BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1995, Bonn 1995, S. 13.

<sup>47</sup> ebd..

<sup>48</sup> BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996, Bonn 1996, S. 70.

Projekte sind in sich geschlossene Einzelmaßnahmen; sie besitzen eine Laufzeit von sieben bis elf Jahren; die KfW nennt sogar eine Spannweite von vier bis fünfzehn Jahren.<sup>49</sup> Ein „Projekt“ reicht von der Entsendung einer Fachkraft für Veterinärmedizin oder dem Bau einer Straße über die Förderung eines Berufsausbildungszentrums oder eines Umweltschutzvorhabens bis zu einem viele Millionen Mark umfassenden Vorhaben der Infrastruktur, wie z. B. einem Staudamm. In den letzten Jahren ist die Finanzierung von Programmen dazugekommen, wozu die Unterstützung von Struktur- und Sektoranpassungen sowie sektorbezogenen Programmen gehören. „Erstere unterstützen Maßnahmen zur Erreichung makroökonomischer bzw. sektoraler Zielsetzungen (z. B. Drosselung der Inflation oder effizienterer Einsatz der Produktionsfaktoren in der Landwirtschaft). Letztere dienen der Aufrechterhaltung oder besseren Nutzung bestehender Kapazitäten in dem betreffenden Sektor und beinhalten etwa die Lieferung von Ersatzteilen für die Eisenbahn oder von Düngemitteln für die Landwirtschaft.“<sup>50</sup>

### 3. Probleme der aktuellen, insbesondere der deutschen Entwicklungspolitik

#### a) Ein andauerndes Problem: die mangelhafte Politikkohärenz

Zu Recht wird der Mangel an Kohärenz als „eine der größten Schwächen der deutschen Entwicklungskooperation“ bezeichnet.<sup>51</sup> Auch der Bundestag handelt nicht entwicklungspolitisch konsistent. Es kommt allzu oft vor, daß die Haushalts-, die Finanz- und Agrarpolitiker Beschlüsse des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterlaufen bzw. mißachten.

Da forderte z. B. der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 1989 einmütig die Bundesregierung auf, keine neuen Entwicklungsprojekte im diktatorisch regierten Malawi zu beginnen; der

---

<sup>49</sup> KfW: Ergebnisse der Finanziellen Zusammenarbeit. Dritter Auswertungsbericht über geförderte Vorhaben in Entwicklungsländern, Frankfurt a.M. 1996, S. 10.

<sup>50</sup> ebd., S. 8.

<sup>51</sup> Randel, J./German, T., Development Initiatives (Hg.): The Reality of Aid 1996 - An Independent Review of International Aid (ICVA and EUROSTEP), London 1996, S. 126.

mächtige Haushaltsausschuß - der manchmal an einen Feudalausschuß erinnert - gab jedoch grünes Licht für neue Projekte. Zu einem besonders eklatanten „Sündenfall“ kam es im Haushaltsausschuß des Bundestages, als dieser kurz vor den Bundestagswahlen im Herbst 1994 ohne jegliche Konsultation des entwicklungspolitischen Fachausschusses beschloß, einem deutschen Firmenkonsortium Entwicklungshilfemittel für den U-Bahn-Bau in China zuzuschancen.<sup>52</sup> Die OECD und ihr Ausschuß für Entwicklungshilfe kritisieren generell die Lieferbindung, d. h. die Bindung von Mitteln der Öffentlichen Entwicklungshilfe an Aufträge der heimischen Wirtschaft; sie könne Verzerrungen in den Entwicklungshilfe- und Handelsstrukturen hervorrufen, wegen der fehlenden internationalen Konkurrenz zu Übertreibungen führen und letztlich den Wert der Entwicklungshilfe unterminieren.<sup>53</sup>

Das Problem der mangelhaften Politikkohärenz setzt sich auch auf der EU-Ebene fort, wo man einerseits etwa mit Mitteln des Europäischen Entwicklungshilfefonds gute Landwirtschaftsprojekte im Sinne einer eigenständigen Nahrungsmittelversorgung in Afrika fördert, aber andererseits diese Erfolge durch landwirtschaftliche Überschußlieferungen aus der EU in die betreffenden Länder zunichte macht. Aber immerhin gibt der Maastrichter Vertrag der EU einen neuen Anstoß und ein wirkliches Mandat für mehr Kohärenz, wenn es in Artikel C des Unionsvertrages heißt: „Die Union achtet insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik.“ Wird es zukünftig eine Entwicklungsverträglichkeitsprüfung aller außenpolitischen Maßnahmen der EU geben? Es bleibt abzuwarten, was Rat und Kommission, die für diese Kohärenz laut Vertrag verantwortlich sind, und auch die Mitgliedsländer daraus machen.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Zur Förderung des Wirtschaftsexports in China mit Mitteln der Entwicklungshilfe s. Wernicke, C.: Sündenfall Shanghai, in: Die Zeit v. 30.9.94.

<sup>53</sup> Vgl. OECD (Hg.): Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Bericht 1993. Entwicklungszusammenarbeit - Neue Wege der Hilfe, Paris 1994, S. 82.

<sup>54</sup> Zu dieser Problematik s. Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (Hg.): Towards Coherence in North/South Policy: the Role of the European Union (Materialien zum GKKE-Dialogprogramm, Heft D7), Bonn 1994.

## b) Sinkende Entwicklungshilfeleistungen

Die ODA-BSP-Quote der 21 westlichen Industrieländer<sup>55</sup>, die im Ausschuß für Entwicklungshilfe der OECD (DAC) zusammengeschlossen sind und die mehr als neunzig Prozent der weltweiten Entwicklungshilfe aufbringen, ist zuletzt stark gesunken und stagniert Mitte der neunziger Jahre bei etwa 0,3 % des BSP, während die Bedeutung der privaten Kapitalzuflüsse in die Dritte Welt zunimmt.<sup>56</sup>

Auch 1994<sup>57</sup> brachten die DAC-Länder nur 0,30 % des BSP auf - dies entsprach einer Summe von 59,2 Mrd. \$. Die gesamten Transferleistungen machten 184 Mrd. \$ aus.

Nur vier Länder erreichten 1994 das 0,7-Prozent-Ziel: Norwegen (1,05 %), Dänemark (1,03 %), Schweden (0,96 %) und die Niederlande (0,76 %). Sechs Länder stellten zumindest 0,35 % zur Verfügung, nämlich Frankreich, Kanada, Luxemburg, Schweiz, Australien und Portugal. Elf Länder fielen unter die 0,35 %-Marke: Deutschland (0,33 %), Österreich, Belgien, Finnland, Großbritannien, Japan, Spanien, Italien, Irland, Neuseeland und das Schlußlicht USA mit 0,15 %. Wenn wir die absolute Summe von 59 Mrd. \$ betrachten, dann entfallen nahezu zwei Drittel davon auf nur vier Geberländer: Japan ist der größte Entwicklungshilfegeber mit 13,2 Mrd. \$, dann folgen die USA mit 9,9, Frankreich mit 8,5 und Deutschland mit 6,8 Mrd. \$.

1995 hat sich der Rückgang der Öffentlichen Entwicklungshilfe fortgesetzt.<sup>58</sup> Die DAC-Länder stellten nur noch 0,27 % des Bruttoinlandsprodukts (= 59 Mrd. \$) zur Verfügung; dies ist der tiefste Stand seit 1970. Gemessen am 0,7-Prozent-Ziel belegen Dänemark, Norwegen, die Niederlande und Schweden mit einem Anteil von 0,96 % bzw. 0,87 %, 0,81 % und 0,77 %, die führenden Plätze. Es folgen Frankreich mit 0,55 % so-

---

<sup>55</sup> Die 21 Länder sind: Alle EU-Staaten (mit der Ausnahme Griechenlands), die USA, Kanada, Japan, Australien, Neuseeland, Norwegen und die Schweiz.

<sup>56</sup> Vgl. Jahresbericht des Development Assistance Committee (DAC). Reger Kapitalfluss in die Dritte Welt, in: Neue Zürcher Zeitung v. 13.2.96.

<sup>57</sup> Vgl. OECD (Hg.): Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1995 Report. Development Co-operation, Paris 1996, S. 90, 92, Stat. Anhang - Tab.1. Dort wird als deutsche ODA-BSP-Quote noch 0,34 % genannt; diese Zahl mußte aufgrund späterer Berechnungen auf 0,33 % reduziert werden; s. BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996, Bonn 1996, S. 52.

<sup>58</sup> Vgl. OECD (Hg.): Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Bericht 1996. Entwicklungszusammenarbeit, Paris 1997, S. 94.

wie Belgien und Kanada mit jeweils 0,38 %; Deutschland ist auf 0,31 % abgesunken, und das Schlußlicht bilden wiederum die USA mit 0,10 %. Die USA sind, wenn man die absoluten Hilfsleistungen betrachtet, mit 7,4 Mrd. \$ auf den vierten Platz zurückgefallen; Japan steht wie schon 1994 an der Spitze (14,5 Mrd. \$), gefolgt von Frankreich (8,4 Mrd. \$) und Deutschland (7,5 Mrd. \$). Die OECD-Analysten begründen den Rückgang mit Haushaltsproblemen in vielen DAC-Ländern, aber auch mit einer generellen Hilfsmüdigkeit und Desillusion. Dem Krebsgang der Öffentlichen Entwicklungshilfe stand immerhin auch 1995 ein Anstieg des privaten Mittelzuflusses auf 159 Mrd. \$ - ein Rekordwert - gegenüber, wobei die Direktinvestitionen und die internationalen Bankkredite als die beiden wichtigsten Komponenten dieses Kapitalzuflusses gelten.<sup>59</sup> Die Zuwendungen der regierungsunabhängigen Organisationen lagen wie 1994 bei rd. 6,0 Mrd. \$.

Angesichts des historischen Tiefs der staatlichen Entwicklungshilfe gewinnt die Suche nach neuen Finanzierungsquellen an Bedeutung. In diesem Zusammenhang fällt seit einiger Zeit der Name von James Tobin, Nobelpreisträger für Wirtschaft des Jahres 1981. Er hatte bereits 1972 vorgeschlagen, internationale Währungstransaktionen mit einer Abgabe zu belegen mit dem Ziel, der nationalen bzw. kontinentalen Geldpolitik Spielräume zu erhalten und der Währungsspekulation zu begegnen. Seit sich die täglichen Finanz- und Währungstransaktionen - gerade auch zu spekulativen Zwecken - explosionsartig vermehrt haben, gewinnt die „Tobin-Steuer“ nicht nur bei NGOs an Attraktivität. Würde die internationale Gemeinschaft sich darauf verständigen, eine solche Abgabe z. B. in Höhe von 0,1 % zu erheben, kämen Beträge von schätzungsweise 150 Mrd. \$ pro Jahr zusammen. Niedrigere Steuersätze sind auch im Gespräch. Selbst wenn 80 % der Einnahmen national verwendet würden, könnten mit den verbleibenden 20 % globale Aufgaben von großer Dringlichkeit (etwa der Schutz der Ozonschicht und die Bekämpfung von AIDS) angepackt oder die ärmsten Entwicklungsländer unterstützt werden.<sup>60</sup>

Zur alsbaldigen Erreichung des 0,7-Prozent-Ziels hatte sich Bundeskanzler Helmut Kohl noch auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 bekannt. Er hatte es jedoch vermieden, dafür einen bestimmten Zeitpunkt zu nennen. Aber trotz dieses Trendverspre-

---

<sup>59</sup> ebd, S. 64.

<sup>60</sup> Vgl. Ul Haq, M./Kaul, I./Grunberg, I.: The Tobin Tax - Coping with Financial Volatility, New York - Oxford 1996.

chens nach oben befindet sich das „Volumen“ der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit in der ersten Hälfte der neunziger Jahre in einem Sturzflug nach unten und ist zu einem großen Problembereich geworden. Geld ist zwar nicht alles - sehr wichtig ist auch die Qualität der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit -, aber mit immer weniger Geld lassen sich die in Bundestagsdebatten der Entwicklungspolitik beschworenen zusätzlichen entwicklungspolitischen Aufgaben nicht meistern.

Als offizielle Begründungen müssen die Aufwendungen für die deutsche Einheit und die Reformländer in Mittel- und Osteuropa herhalten. Anlässlich der Aufnahme der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Ländern der ehemaligen „Zweiten Welt“ hatte Bundeskanzler Helmut Kohl noch versichert, der Entwicklungshilfe-Haushalt werde nicht als „Steinbruch“ für diese Hilfen dienen.

Die Nettoleistungen der Bundesrepublik gingen in den letzten Jahren kontinuierlich zurück, und zwar von 11,8 (1992) über 11,5 (1993) auf 11,1 Mrd. DM (1994).<sup>61</sup> Damit entfernt sich Deutschland immer weiter von dem UNO-Ziel; waren es 1992 nämlich noch 0,38 %, so verringerte sich die ODA-BSP-Quote 1993 auf 0,36 und 1994 auf 0,33 %.<sup>62</sup> 1995 waren es nur noch 0,31 % = 10,8 Mrd. DM; wie in den letzten Jahren sind darin folgende Aufwendungen enthalten: für Asylbewerber aus Entwicklungsländern gemäß der DAC-Liste - also auch aus Ex-Jugoslawien (Kosten für das erste Jahr des Aufenthaltes in Deutschland) -, Studienplatzkosten (für Studierende aus Entwicklungsländern) und Schuldenerlasse (Erlaß staatlich garantierter Handelsschulden und Exportkreditforderungen). Auf jede der drei Arten von Aufwendungen entfielen mehr als 500 Mio. DM.<sup>63</sup>

In dem Sturzflug der direkten deutschen Entwicklungsleistungen - auch für 1996 und 1997 sind weitere Rückgänge der staatlichen Entwicklungsleistungen zu erwarten - spiegelt sich auch ein unverantwortlicher

---

<sup>61</sup> BMZ (Hg.): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, a.a.O., S. 160.

<sup>62</sup> Vgl. OECD: Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe - Deutschland (Schriftenreihe Prüfberichte über die Entwicklungszusammenarbeit, Nr. 9), Paris 1995, S. 39; BMZ (Hg.): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, a.a.O., S. 53; BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996, Bonn 1996, S. 52.

<sup>63</sup> Bei diesen Zahlenangaben handelt es sich um noch vorläufige Berechnungen des BMZ zur Jahresmitte 1996; s. auch: Provisorische OECD-Bilanz des Jahres 1995, in: Neue Zürcher Zeitung v. 18.6.96.

Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik wider. Außerdem steht dieses Absinken der Entwicklungsleistungen im Widerspruch zu den Bekundungen der Bundesregierung, das geeinte Deutschland werde eine größere internationale Verantwortung wahrnehmen - oder soll sich diese nur in der Teilnahme deutscher Soldaten an internationalen Einsätzen äußern? Nur zur Erinnerung: 1980 wurden 0,44 und 1990 noch 0,42 % des BSP für die ODA aufgewendet. Selbst wenn die seit 1992 ebenfalls sinkenden Hilfsleistungen an die mittel- und osteuropäischen Transitionaländer einschließlich Rußlands (1994 ca. 3,9 Mrd. DM = 0,12 % des BSP)<sup>64</sup> bei der ODA-Quote berücksichtigt würden, käme man noch nicht einmal auf 0,5 % des BSP.

Die gesamten Nettoleistungen Deutschlands - also z. B. abzüglich der Kredittilgungen (jährlich zahlen die Entwicklungsländer aufgrund früher erhaltener Kredite an Zins- und Tilgungsleistungen zwischen 1,1 und 1,5 Mrd. DM in die deutsche Staatskasse zurück) - an die Entwicklungsländer im Jahre 1994 im Überblick:<sup>65</sup>

1. Die ODA betrug 11,06 Mrd. DM = 0,33 % des BSP; davon stammten aus dem BMZ-Haushalt etwas mehr als 8 Mrd. DM. (Der Anteil des BMZ-Haushalts am gesamten Bundeshaushalt belief sich auf 1,7 %; 1985 waren es noch 2,5 %.<sup>66</sup>) Von den 11 Mrd. DM wurden 61 % bilateral und 39 % multilateral vergeben.
2. Sonstige öffentliche Leistungen beliefen sich auf 5,74 Mrd. DM.
3. Die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen sind 1994 auf ihren bisherigen Höchststand von 20,44 Mrd. DM gestiegen (vor allem im Bereich der Direktinvestitionen und der Bankkredite).
4. Auch die private Entwicklungshilfe erreichte mit 1,59 Mrd. DM einen neuen Höchststand.

Die Gesamtleistungen Deutschlands an die Entwicklungsländer beliefen sich 1994 also auf 38,83 Mrd. DM oder 1,17 % des BSP, womit immerhin das auf die Gesamttransfers bezogene UNO-Ziel, mindestens 1 % den Entwicklungsländern zur Verfügung zu stellen, übersprungen wurde.

---

<sup>64</sup> Vgl. OECD (Hg.): Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1995 Report. Development Co-operation, Paris 1996, S. 100, und BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996, Bonn 1996, S. 53f..

<sup>65</sup> Vgl. BMZ: Deutsche Entwicklungspolitik - Memorandum der Bundesregierung zur DAC-Jahresprüfung 1995/96 (als Ms. verv.), Bonn, 18.3.96, S. 3f..

<sup>66</sup> BMZ (Hg.): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342 (14.12.95), S. 159.

Als bemerkenswert muß der seit 1995 sich verstärkende öffentliche Einsatz von BMZ-Minister Carl-Dieter Spranger für einen höheren Etat gelten. Seite an Seite mit NGOs warnte er vor Kürzungen der Entwicklungshilfemittel und richtete dementsprechende Appelle an den Kanzler.<sup>67</sup>

### c) Die überschätzte Rolle der ODA

Ein Problem, mit dem die Entwicklungspolitik bzw. die Entwicklungszusammenarbeit seit langem zu kämpfen hat, ist das ihrer überschätzten Rolle bei der Überwindung von „Unterentwicklung“. 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. Entwicklung braucht Zeit.

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>68</sup> Die Industrieländer tragen in der Tat Mitverantwortung, weil sie die internationalen Spielregeln in Wirtschaft, Handel und mächtigen Entwicklungsorganisationen (Weltbank, IWF) bestimmen.

Im Vergleich zu den anderen Faktoren und Akteuren, die auf den Entwicklungsprozeß einwirken, ist die Entwicklungshilfe jedoch nur ein Leichtgewicht.

Viel schwergewichtiger für den Entwicklungsprozeß in einem Entwicklungsland sind die Eigenanstrengungen, Qualität und Quantität von Handel und Wirtschaft und die globalen (Nord-Süd-) Rahmenbedingungen.

---

<sup>67</sup> Vgl. Gausepohl, R.: „Große Koalition“ für Entwicklungshilfe, in: Weser Kurier v. 9.8.95.

<sup>68</sup> Bericht der Südkommission: Die Herausforderung des Südens (Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn 1991, S. 34, 39f..

Eine Lehre aus der Vergangenheit lautet, daß die Bedeutung der Entwicklungshilfe nicht überschätzt werden darf: Sie ist schon vom Volumen her von nachrangiger Bedeutung. Der Anteil der ODA am BSP der Entwicklungsländer machte nämlich Ende der achtziger Jahre durchschnittlich weniger als 3 % aus und zu Beginn der neunziger Jahre weniger als 1,5 % (1987/88: 3,0 %; 1988/89: 2,4 %; 1992/93: 1,5 %; 1993/94: 0,9 %) <sup>69</sup>.

Handel und private Kapitalflüsse sind für viele Entwicklungsländer wichtiger als die Entwicklungshilfe. Daher rührt das Schlagwort: Handel ist wichtiger als Hilfe (oder auch: Hilfe durch Handel). Auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen konnten die Entwicklungsländer 1994 neunmal soviel nach Deutschland exportieren (Volumen von 103 Mrd. DM), wie sie von dort staatliche Entwicklungshilfe erhielten, <sup>70</sup> und die privaten Kapitalflüsse aus der Bundesrepublik in die Entwicklungsländer waren fast doppelt so hoch wie die Entwicklungshilfe.

Gleichzeitig gingen den Entwicklungsländern durch Handelsprotektionismus der Industrieländer und durch den Preisverfall bei einigen Rohstoffen Milliardenbeträge an Einnahmen verloren; der vom UN-Entwicklungsprogramm UNDP veröffentlichte Bericht 1992 beziffert den auf Zollbarrieren zurückzuführenden Einnahmeverlust für die Entwicklungsländer auf 40 Mrd. \$ und die gesamten durch ungleichen Marktzugang und unfaire Praktiken verursachten Einnahmeverluste auf 500 Mrd. \$. <sup>71</sup> Das neue GATT-Abkommen mit dem vorgesehenen Abbau von Zollbarrieren soll der Entwicklungsländer-Gruppe bis zum Jahre 2002 Export-Einnahmeverbesserungen in Höhe von 80 Mrd. \$ pro Jahr bescheren. Der Handel soll für die Entwicklungsländer-Gruppe während eines Jahrzehnts um 10 % jährlich wachsen. Ob diese Erwartungen sich erfüllen, ist zumindest für die ärmeren Entwicklungsländer zweifelhaft. Zwischen 1980 und 1991 war der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel von 28 % auf 23 % zurückgegangen. <sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> OECD (Hg.): Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1994 Report und 1995 Report. Development Co-operation, Paris 1995 und 1996, Stat. Anhang, Tab. 39 und Tab. 36.

<sup>70</sup> BMZ (Hg.): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342 (14.12.95), S. 152.

<sup>71</sup> Vgl. UNDP: Human Development Report 1992, New York - Oxford 1992, S. 66f..

<sup>72</sup> OECD (Hg.): Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1994 Report. Development Co-operation, Paris 1995, S. 42.

Von großer Bedeutung für Entwicklungserfolge sind neben den globalen Rahmenbedingungen letztlich die Eigenanstrengungen und positive interne Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern. Dies beweist der Erfolg der Schwellenländer in Asien und Lateinamerika oder der jüngst erfolgte Aufstieg Botsuanas aus der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder in die Ländergruppe mit mittlerem Einkommen.

Allerdings sind die am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs) in z. T. existentieller Weise auf die ODA angewiesen. Entwicklungshilfe allein wird jedoch niemals alles zum Besten in einem Entwicklungsland besorgen können; dies allein von der deutschen Hilfe zu erwarten, wäre noch vermessener. Sie macht etwa ein Zehntel der weltweit gewährten Entwicklungshilfe aus (DAC-Länder, Erdölstaaten und Länder wie Israel, Indien und China, die auch in geringem Umfang Entwicklungshilfe geben). Mit einem Betrag von 11 Mrd. DM kann man wirklich nicht die Entwicklungswelt maßgeblich beeinflussen. Nur zum Vergleich: allein der Haushalt der Universität Bonn beläuft sich einschließlich der Kliniken auf über eine Mrd. DM.

Worin liegt denn nun die Bedeutung der Entwicklungshilfe/Entwicklungszusammenarbeit? Sie kann - richtig eingesetzt - Notsituationen entschärfen und sinnvolle Beiträge und Impulse für die Entwicklung in einem Entwicklungsland leisten und insofern Beispiel- oder Modellcharakter besitzen. Sie kann als Leichtgewicht im gesamten Entwicklungsprozeß nur 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.

#### d) Problembereich Entwicklungszusammenarbeit: Licht und Schatten

Eine Bilanz der Entwicklungspolitik i. e. S., also der staatlichen Entwicklungshilfe bzw. der Entwicklungszusammenarbeit, zu ziehen, ist ein äußerst schwieriges Unterfangen.<sup>73</sup> Bei jeder Bilanz und aller berechtigten Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit sollte berücksichtigt werden, daß Investitions- und Projektvorhaben immer auch die Möglichkeit von

---

<sup>73</sup> Vgl. Holtz, U.: Bilanz der Entwicklungspolitik - Erfolge und Fehlschläge, in: Kaiser, K./Schwarz, H.-P. (Hg.): Die neue Weltpolitik, Baden-Baden 1995, S. 403-417. Auf diesen Text wird des öfteren rekuriert.

Fehlinvestitionen und Mißerfolgen einschließen. Dies gilt für Industrieländer und um so mehr für Entwicklungsländer mit ihren verschiedenen Entwicklungsniveaus.

Die entwicklungspolitische Realität ist nicht auf einen einfachen Nenner zu bringen. Entwicklungspolitik ist eher mit einem schwerfälligen Riesentanker als mit einem Schnellboot zu vergleichen - rasche Kursänderungen sind nicht möglich. „Anspruch und Wirklichkeit gehen in der Entwicklungspolitik immer etwas auseinander. Das geht gar nicht anders.“ So der entwicklungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Winfried Pinger, am 29. Februar 1996 in der entwicklungspolitischen Bundestagsdebatte. Der SPD-Abgeordnete Werner Schuster forderte in derselben Debatte: „Wir müssen nachweisen, wofür wir die Entwicklungszusammenarbeit-Mittel ausgeben und daß wir sie effizient und wirksam einsetzen.“ Und der grüne Abgeordnete Wolfgang Schmitt (Langenfeld) sprach von verschleuderten Steuergeldern.<sup>74</sup>

Aufgrund der Projektinspektionen und Evaluierungen sowie eigener Erfahrungen (von 1974 bis 1994 war ich Vorsitzender des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) läßt sich folgendes Resümee ziehen:

In der Entwicklungszusammenarbeit gibt es viele Erfolge, aber auch Halberfolge und Mißerfolge, Licht- und Schattenseiten, neben Glanz auch Elend.<sup>75</sup> Das meiste funktioniert gut bis leidlich, aber vieles muß verbessert und korrigiert werden.<sup>76</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

---

<sup>74</sup> Die Reden der drei Abgeordneten finden sich in: Das Parlament, Nr. 11, 8.3.96, S. 5, 7.

<sup>75</sup> Vgl. Holtz, U.: Glanz und Elend der Entwicklungspolitik, in: Röscheisen, R. (Hg.): Nord-Süd-Politik an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, Unkel/ Rhein - Bad Honnef 1994, S. 180-195.

<sup>76</sup> Ein ähnliches Fazit zieht die bislang auf breitester empirischer Ebene erstmals 1986 in Oxford veröffentlichte Studie zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Vgl. Cassen, R. und Mitarbeiter: Entwicklungszusammenarbeit. Fakten - Erfahrungen - Lehren, Bern - Stuttgart 1990.

Ausbildungsniveau in vielen Entwicklungsländern verbessert. 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 so nicht möglich gewesen wäre. Weitere Beispiele für beachtliche Entwicklungserfolge sind die demokratisch regierten Entwicklungsländer wie z. B. Costa Rica und Barbados, die gemäß UNDP-Klassifizierung in die Ländergruppe mit „hoher menschlicher Entwicklung“ gehören, oder Mauritius und Botsuana.

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“ à la Brigitte Erler verdammt.<sup>77</sup>

Während der Inspektionsreisen des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der Jahre 1991, 1992 und 1993 inspizierten die Abgeordneten 199 Projekte. Das Ergebnis dieser Inspektionen ist alles andere als repräsentativ, es gestattet aber Annäherungen an eine entwicklungspolitische Bilanz. 56 % der Projekte wurden als positiv und 9 % als eindeutig negativ eingestuft. Bei 10 % sahen die Parlamentarier positive und zugleich negative bzw. fragwürdige Seiten, bei 25 % verzichteten sie auf eine Bewertung. Sie fanden aber auch heraus: Die von der Bundesregierung und dem Bundestag formulierten Ziele, Schwerpunkte und Prinzipien werden nicht stringent genug umgesetzt. Das bezieht sich beispielsweise auf noch zu geringe oder nicht adäquate Leistungen bei der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung, Grundbildung und Frauenförderung und auf die oft mangelhafte Berücksichtigung des Partizipationsprinzips sowie des kulturellen und ökologischen Umfelds, etwa bei Staudammprojekten. Häufig genug waren Projekte in Zielformulierung und Technikeinsatz zu anspruchsvoll und nicht in die einheimische Ent-

---

<sup>77</sup> Vgl. Erler, B., 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.

wicklungsstrategie eingebettet, sondern als Fremdkörper (Projektinsel) aufgepfropft.

Das BMZ läßt seit Mitte der achtziger Jahre von unabhängigen Gutachtern Projekte der Entwicklungszusammenarbeit auf den Prüfstand stellen. Die GTZ und KfW veröffentlichen erst seit ein paar Jahren Evaluierungsberichte. Auch wenn diese Wirkungsbeobachtungen Defizite aufweisen, sei im folgenden auf sie - in Ermangelung überzeugenderer alternativer Untersuchungen - eingegangen.<sup>78</sup>

Da die im Auftrag des BMZ überprüften Projekte nur einen sehr kleinen Teil der vom BMZ finanzierten Maßnahmen erfassen, nämlich ca. 1,5 - 2 %, können diese Evaluierungsergebnisse hinsichtlich Erfolg oder Mißerfolg nicht verallgemeinert werden. Sie bieten jedoch eine Vielzahl von Empfehlungen für eine bessere Entwicklungspolitik. 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>79</sup> In vielen Projekten waren problematische Rahmenbedingungen zu beklagen, in rund einem Fünftel der entwicklungspolitischen Fördermaßnahmen gab es Kritik an den Projektzielen, zu Problem-bereichen gehörten die Planung des Personal-, Zeit- und Finanzbedarfs, den meisten der untersuchten Projekte wurden entwicklungspolitisch zufriedenstellende Wirkungen bescheinigt, hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Projektwirkungen (d. h. ob diese Wirkungen nach dem Auslaufen der externen Förderung fortbestehen) herrschte jedoch Skepsis vor.<sup>80</sup>

Die GTZ evaluierte 128 im Jahre 1993 abgeschlossene Projekte mit einem Gesamtvolumen von 632 Mio. DM. Rund vier Fünftel werden als entwicklungspolitisch erfolgreich (44 %: sehr gut und gut) oder zumindest zufriedenstellend (34 %: insgesamt noch überwiegend positive Ergebnisse) bewertet (so die Entsendung von Experten und die Fortbildung von

---

<sup>78</sup> Auf Initiative des Abgeordneten Werner Schuster fordert die SPD-Fraktion eine systematischere Evaluierung der Entwicklungspolitik und schlägt ein unabhängiges Evaluierungsinstitut vor - s. Bundestagsdrucksache 13/4120 v. 14.3.96; vgl. auch Stockmann, R.: Defizite in der Wirkungsbeobachtung, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), Jg. 37. 1996:8, S. 206-209.

<sup>79</sup> Vgl. BMZ (Hg.): Entwicklungszusammenarbeit auf dem Prüfstand - Auswertung der in den Jahren 1992 und 1993 durchgeführten Evaluierungen des BMZ (BMZ Entwicklungspolitik aktuell 63), Bonn 1996.

<sup>80</sup> Zu der nachhaltigen Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit s. Stockmann, R.: Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten, Opladen 1996.

Partnerfachkräften für die ländliche Entwicklung in der Elfenbeinküste, Projektwert 3,7 Mio. DM). Bei einem Drittel der Projekte waren die Armen die hauptsächliche oder die ausschließliche Zielgruppe. 22 % des Gesamtvolumens, d. h. 139 Mio. DM, entfielen auf Projekte mit unzureichenden Ergebnissen oder auf gänzlich mißlungene Vorhaben.<sup>81</sup> In der jüngsten GTZ-Evaluierung wurden 79 Entwicklungsprojekte mit einem Gesamtvolumen von 452 Mio. DM, die 1994 abgeschlossen worden sind, sowie 98 noch laufende Projekte untersucht; auch hier lautet das Ergebnis: gut drei Viertel all dieser Projekte sind erfolgreich oder wenigstens zufriedenstellend - 22 % gehören auf die Mängelliste. Schwachpunkte waren schwierige Rahmenbedingungen, Wirtschafts- oder andere Krisen, die falsche Auswahl von Partnern vor Ort oder die Überschätzung ihrer Fähigkeiten.<sup>82</sup>

1996 veröffentlichte die KfW den dritten Auswertungsbericht, in dem die KfW 71 % von insgesamt 153 FZ-Vorhaben, die 1992 und 1993 abschließend geprüft worden sind, als entwicklungspolitisch erfolgreich einstuft. Bewertungskriterien waren betriebs- und gesamtwirtschaftliche Wirkungen, die Zielerreichung der Maßnahmen, sozioökonomische, soziokulturelle und Umwelteffekte sowie die Rahmenbedingungen. Der dritte Bericht bestätigt im großen und ganzen die Ergebnisse der Berichte von 1991 und 1994: Gewichtet nach dem Finanzeinsatz (3,1 Mrd. DM im Auftrag der Bundesregierung), beläuft sich die Erfolgsquote auf 71 %. Die restlichen 29 % - Steuergelder in Höhe von fast einer Mrd. DM - wurden als Mißerfolg bewertet. Die Hauptursachen für die eingeschränkte Erreichung der Projektziele sieht die KfW in der mangelnden Leistungsfähigkeit des einheimischen Projektträgers (wie unzureichende Qualifikation des Personals), in dem Einfluß ungünstiger Rahmenbedingungen (fragwürdige Wirtschaftspolitik, zu großer staatlicher Einfluß) und in Planungs- und Organisationsmängeln. Daß die Sektoren Landwirtschaft und Industrie überdurchschnittliche Mißerfolgsquoten aufwiesen, ist wohl in erster Linie auf die staatliche Projektträgerschaft zurückzuführen.

Ein Problem der deutschen Entwicklungszusammenarbeit liegt in der Trennung der FZ von der TZ. Seit einiger Zeit kooperieren die KfW

---

<sup>81</sup> GTZ (Hg.): Erreicht die Technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele? Projektergebnisse der GTZ und ihrer Partner, Eschborn 1994, S. 15, 18, 38ff..

<sup>82</sup> Vgl. Warkalla, L.: Die GTZ zieht eine erfolgreiche Bilanz, in: General-Anzeiger v. 28.6.96; Fast jedes vierte Projekt der Entwicklungshilfe hat Mängel, in: Süddeutsche Zeitung v. 28.6.96.

und die GTZ auch auf Drängen der Bundesregierung besser miteinander, um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen und Doppelarbeiten zu vermeiden.

Die zum Positiven tendierende Bilanz im Bereich der „klassischen“ Entwicklungshilfe, der Entwicklungspolitik *im engeren Sinne*, kann sich trotz allem 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 (z. B. Basisferne, Vernachlässigung soziokultureller und ökologischer Faktoren, Geringschätzung der Bedeutung der Frauen für den Entwicklungsprozeß und der generellen Rahmenbedingungen) einiges gelernt hat.

#### e) Einzelne Bilanzposten der Entwicklungszusammenarbeit

Hier können nicht alle Einzelfragen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit behandelt werden; deshalb werden nur einige herausgegriffen. In die Bereiche *Bildung* und *Umwelt* gingen in den letzten Jahren ca. je 20 bis 25 % der bilateralen Zusagen ODA. Die eben gezogene Gesamtbilanz trifft grosso modo auch auf diese beiden Bereiche zu.

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 ODA richtig gewählt: *Armutsbekämpfung*. Nach der Darstellung der marginalen Rolle der Entwicklungszusammenarbeit im gesamten Entwicklungsprozeß wird niemand von der Entwicklungszusammenarbeit die Ausmerzungen der Armut erwarten können. Berechtigt ist aber die Frage, ob die deutsche Entwicklungszusammenarbeit alles getan hat, um zur Lösung des Problems und zur Linderung der Massenarmut beizutragen, und in welchem Maße sie die selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung gefördert hat.

Die staatliche Entwicklungshilfe nimmt ihre prioritäre Zielsetzung, nämlich zur Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern beizutragen, nicht ernst genug und setzt immer mehr Mittel für humanitäre Nothilfen, die Lösung von Asylproblemen und den Verfolg egoistischer Wirtschaftsinteressen ein. So lauten die Klagen von NGOs aus 21 OECD-

Ländern in ihrem 1994 veröffentlichten Bericht „Die Wirklichkeit der Hilfe“.<sup>83</sup>

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 und 1993 bei 13 %. Für 1995 und 1996 waren 18 % vorgesehen. Immerhin steigt offensichtlich der Anteil. Außerdem verweist die Bundesregierung darauf, daß Armutsbekämpfung eine Querschnittsaufgabe sei und bei allen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit nach dem Zusammenhang mit der Armutsminderung gefragt werde. Als Indikator für die Armutsorientierung der Entwicklungszusammenarbeit könnten auch die grundbedürfnisorientierten Vorhaben herangezogen werden, deren Anteil an der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit regelmäßig bei rund 50 % liege.<sup>84</sup>

Als ein wichtiges Unterziel der Armutsbekämpfung ist von UNDP die Bereitstellung von grundlegenden Sozialleistungen (Basisgesundheitsdienste, Grundbildung, Beseitigung der Unterernährung, Gesundheitsfürsorge und Geburtenplanung, Trinkwasserversorgung und Sanitäranlagen) bezeichnet worden. Gemäß der 20:20-Initiative, von UNDP, UNFPA (United Nations Population Fund) und UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund) getragen, sollen die Industrieländer 20 % ihrer ODA (bisher 7 %) und die Entwicklungsländer 20 % ihrer Haushalte (bisher 13 %) für die Verwirklichung dieser prioritären menschlichen Ziele einsetzen.<sup>85</sup> Auf dem Weltsozialgipfel im März 1995 in Kopenhagen spielte die 20:20-Initiative eine große Rolle, aber ihre Forderungen waren sowohl bei den Industrieländern als auch den Entwicklungsländern umstritten - ihre Umsetzung soll auf freiwilliger Basis erfolgen. Insgesamt ist diese Initiative ein wichtiger Impuls für die Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit auf dem zentralen Feld der Überlebenssicherung.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> S. Randel, J./German, T./Development Initiatives (Hg.): The Reality of Aid 94. An Independent Review of International Aid, Somerset (GB) 1994.

<sup>84</sup> BMZ (Hg.): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996, Bonn 1996, S. 206.

<sup>85</sup> Vgl. UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung, Bonn 1994, S. 89f.; Deen, T.: EU moves closer to 20/20 aid concept, in: IPS Daily News v. 6.3.95, S. 1f.

<sup>86</sup> Vgl. auch Fues, T.: Soziale Prioritäten in der Entwicklungszusammenarbeit. Die 20:20-Initiative im Umsetzungsprozeß (Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel), Bonn 1996, bes. S. 11.

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>87</sup>

Legt man die DAC-Systematik zugrunde, dann ergibt sich für die Jahre 1990-1994 folgende *sektorale Aufteilungsbandbreite* der bilateralen ODA-Zusagen:<sup>88</sup>

	1990-1994	1994
1. Soziale und administrative Infrastruktur (z. B. Bildung, Gesundheit, öffentliche Verwaltung)	22 - 37 %	37 %
2. Wirtschaftliche Infrastruktur (z. B. Verkehr, Kommunikation, Energie)	13 - 23 %	20 %
3. Produktive Sektoren (z. B. Landwirtschaft, Industrie, Tourismus, Banken)	9 - 16 %	10,5 %
4. Programm - und Warenhilfe/	2 - 13 %	2,4 %

<sup>87</sup> Vgl. Fues, T.: Soziale Prioritäten in der Entwicklungszusammenarbeit. Die 20:20-Initiative im Umsetzungsprozeß (Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel), Bonn 1996, S. 13, 15, 18.

<sup>88</sup> Vgl. BMZ: Deutsche Entwicklungspolitik - Memorandum der Bundesregierung zur DAC-Jahresprüfung 1995/1996, Bonn, den 18.3.96, Anlage 4.

Strukturhilfe		
5. Nahrungsmittelhilfe	2 - 3 %	1,9 %
6. Humanitäre Hilfe, Leistungen an Flüchtlinge aus Entwicklungsländern	1 - 10 %	6,2 %
7. Schuldenerlaß und -erleichterung	8 - 14 %	12,1 %
8. Zuschüsse an private Hilfsorganisationen	4 %	0,1 %
9. Verwaltungskosten	3 - 4 %	3,5 %
10. Nicht aufteilbar und sonstiges	5 - 9 %	6,3 %

Von einer Konzentration auf wenige strategische Sektoren ist nicht viel zu merken. In einer Bewertung der deutschen Entwicklungshilfe kritisierte der Ausschuß für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD in einer Pressemitteilung vom 17. März 1992 den relativ geringen Anteil der Programm- und Strukturhilfe und legte nahe, sie zu erhöhen und stärker auf die Strukturanpassung einschließlich ihrer sozialen Dimension auszurichten und allgemein zur Unterstützung politischer Reformen zu verwenden.

Im Dreijahreszeitraum 1992-94 stellte sich die regionale Verteilung der bilateralen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) Deutschlands bei den Nettoauszahlungen wie folgt dar.<sup>89</sup>

Es entfielen 1992 (gesamte bilaterale ODA 8,2 Mrd. DM) auf Europa 14 %, auf Afrika 41 %, auf Asien einschließlich Ozeanien 26 %, auf Lateinamerika 11 % und „überregional“ 8 %; 1993 (7,5 Mrd. DM) auf Europa 14 %, auf Afrika 33 %, auf Asien 28 %, Lateinamerika 13 % und überregional 12 %; 1994 (6,7 Mrd. DM) auf Europa 8 %, auf Afrika 36 %, auf Asien 32 %, Lateinamerika 11 % und überregional 13 %.

Im Dreijahreszeitraum 1992-94 entfielen von den bilateralen ODA-Zusagen auf die vom DAC anerkannten Entwicklungsländer in Europa zwischen 13 und 8 %, auf Afrika zwischen 39 und 32 %, auf Asien einschließlich Ozeanien zwischen 29 und 39 % und auf Lateinamerika zwi-

<sup>89</sup> Vgl. BMZ: Deutsche Entwicklungspolitik - Memorandum der Bundesregierung zur DAC-Jahresprüfung 1995/1996, Bonn, den 18.3.96, Anlage 1.

schen 9 und 11 %. Die nicht regional aufteilbaren Zusagen bewegten sich in einer Bandbreite von 9 bis 13 %. Auf den Länderkreis der am wenigsten entwickelten Länder entfielen zwischen 21 und 15 % der Mittelzusagen (rund 0,10 % des BSP); damit wird jedoch das von der UNO gesetzte Ziel, 0,15 % des BSP für die LDC zur Verfügung zu stellen, nicht erreicht.

Zur Zeit ist die Bundesregierung in weit mehr als 100 Ländern entwicklungspolitisch präsent. Im Zweijahreszeitraum 1991/92 lauteten die zehn Hauptempfängerländer Ägypten, Indien, Israel, (die Staaten aus Ex-)Jugoslawien, Türkei, Indonesien, Zaire, China, Pakistan und Äthiopien; auf sie entfielen 34,4 % der gesamten deutschen ODA. Sowohl 1970/71 als auch 1980/81 gehörten Indien, Indonesien, Israel und die Türkei in diese Spitzengruppe.<sup>90</sup> Im Zweijahreszeitraum 1993/94 lauteten die zehn Hauptempfängerländer Indonesien, (die Staaten aus Ex-)Jugoslawien, China, Ägypten, Indien, Türkei, Pakistan, Sambia, Israel und Mosambik. Auf sie entfielen 35,6 % der gesamten deutschen ODA.<sup>91</sup>

Das für sonst kein Geberland typische Gießkannenprinzip rührt noch aus der Zeit der sogenannten Hallstein-Doktrin her, die zu einem fast die gesamte Dritte Welt umspannenden entwicklungspolitischen Engagement der Bundesrepublik geführt hat, um die staatliche Anerkennung der DDR zu verhindern. Die deutsche Entwicklungshilfe war - so Erhard Eppler, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit von 1968 bis 1974 - „ob es den jeweiligen Ministern gefiel oder nicht, bis etwa 1969 vor allem ein Instrument im Kalten Krieg, genauer: zur Stützung der Hallstein-Doktrin.“<sup>92</sup> Diese Doktrin ist schon lange ad acta gelegt; will die deutsche Entwicklungspolitik gezielt, wirksam und qualitativ besser vorgehen, dann muß sie die Liste der Empfängerländer durchforsten und massiv zusammenstreichen. Einiges würde dafür sprechen, die Zusammenarbeit mit jenen Ländern und Regionalbündnissen zu intensivieren, in denen die Entwicklungszusammenarbeit einen vergleichsweise großen Einfluß auf den gesamten Entwicklungsprozeß auszuüben vermag und

---

<sup>90</sup> Vgl. OECD (Hg.): Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Bericht 1993. Entwicklungszusammenarbeit - Neue Wege der Hilfe, Paris 1994, S. 189.

<sup>91</sup> OECD (Hg.): Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1995 Report. Development Co-operation, Paris 1996, Stat. Anhang - Tab. 42.

<sup>92</sup> Eppler, E.: Komplettes Stückwerk - Erfahrungen aus fünfzig Jahren Politik, Frankfurt a.M. - Leipzig 1996, S. 23.

positive Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik vorherrschen.

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 5-6 % aller bilateralen ODA-Zusagen Mitte der neunziger Jahre im Vergleich zur Mitte der achtziger Jahre sehr zu beklagen.

Bei der Vor-Ort-Präsenz (vor allem Botschaften und Entwicklungszusammenarbeit-Organisationen) ist auf eine bessere *Ausbildung und Vorbereitung des Personals* zu achten. Daß es daran des öfteren mangelt, zeigte der Eklat um den dann abberufenen deutschen Botschafter in Haiti, der 1995 vor einer Delegation des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die angebliche Überbevölkerung des Inselstaates damit erklärte, daß die haitianische Frau immer wolle und der Mann immer könne.<sup>93</sup>

In seinem Prüfbericht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit spricht der OECD-Entwicklungshilfesausschuß auch zu diesem wichtigen Thema eine Empfehlung aus: „Eingehende und aktuelle Kenntnisse über die Konzepte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sowie über die Kultur, Geschichte und den Entwicklungsbedarf des Gastlandes sind unabdingbare Voraussetzungen“ für eine stärkere Vor-Ort-Präsenz und ein erweitertes Koordinierungsmandat für die Entwicklungseinheiten in den deutschen Botschaften; sie „sollten - falls notwendig - in Fortbildungskursen dem Personal vor seiner Entsendung vermittelt werden.“<sup>94</sup>

#### f) Problembereich multilaterale Zusammenarbeit: Europäische Union

Wenn es richtig ist, daß gerade in der Ära des Globalismus und der Interdependenz wichtigster Handlungsrahmen für die deutsche Außenpolitik die EU bleibt, an deren Weiterentwicklung Deutschland ein kardinales

---

<sup>93</sup> Vgl. Abgeordnete empören sich über Außenminister Kinkel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 3.2.96.

<sup>94</sup> OECD: Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe - Deutschland, a.a.O., S. 32.

Interesse haben muß,<sup>95</sup> dann darf die Behandlung der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit einschließlich der EU-Entwicklungspolitik und der Frage nach einer möglichen Europäisierung der nationalen Entwicklungspolitik nicht fehlen.<sup>96</sup>

Eine Renationalisierung bzw. Bilateralisierung der Entwicklungszusammenarbeit muß verhindert werden - so sieht es auch generell für die Außenpolitik der ehemalige Außenminister Hans-Dietrich Genscher.<sup>97</sup> Die von Bundesregierung und Bundestags-Haushaltsausschuß 1994 empfohlene Reduzierung des multilateralen Anteils der ODA von seinerzeit über 39 %, wovon 1994 2,3 Mrd. DM auf die EU entfielen (gut 20 % der gesamten ODA), auf 30 %, lähmt letztlich jede neue Initiative zur Lösung globaler Fragen im multilateralen Bereich (EU, UNO). Mehr Transparenz und Effizienz in internationalen Organisationen ist auch durch eine größere Kooperation mit NGOs und durch eine bessere parlamentarische Kontrolle und Begleitung zu erreichen.<sup>98</sup>

Die Mitgliedstaaten der EU betonen im Maastrichter Vertrag<sup>99</sup> ihre Entschlossenheit, „eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen, ... um Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und in der Welt zu fördern“ (Präambel EU-Vertrag). Und der mit dem Maastrichter Vertrag geänderte EG-Vertrag zählt zur Tätigkeit der Gemeinschaft auch erstmals „eine Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit“ (Art. 3q EGV), die in Titel XVII als „eine Ergänzung der entsprechenden

---

<sup>95</sup> Vgl. Kaiser, K.: Die neue Weltpolitik: Folgerungen für Deutschlands Rolle, in: Kaiser, K./Schwarz, H.-P. (Hg.): Die neue Weltpolitik, Baden-Baden 1995, S. 497-511; hier: S. 509.

<sup>96</sup> Multilaterale Zusammenarbeit findet im Rahmen von Projekten und Programmen internationaler Organisationen und Institutionen zugunsten der Entwicklungsländer statt. Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge der Mitgliedsstaaten an die Organisationen. Leistungen der multilateralen Zusammenarbeit erbringt die Bundesrepublik Deutschland über Organisationen der Vereinten Nationen, über Entwicklungsbanken und auch über die Europäische Union, wobei beim weiteren Zusammenwachsen der EU die über die EU geleitete Entwicklungszusammenarbeit ihren multilateralen Charakter mehr und mehr einbüßen wird.

<sup>97</sup> Genscher, H.-D.: Erinnerungen, Berlin 1995. Er plädiert vehement generell gegen Alleingänge und Renationalisierungen in der Außenpolitik und statt dessen für den Multilateralismus und die institutionalisierte Kooperation.

<sup>98</sup> S. die 1992 vereinbarte Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

<sup>99</sup> Vgl. Europäische Gemeinschaft/ Europäische Union: Die Vertragstexte von Maastricht, bearb. v. Thomas Läufer, Bonn 1992.

Politik der Mitgliedstaaten“ charakterisiert wird (Art. 130u). Als Ziele der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit gibt Art. 130u vor: die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der am meisten benachteiligten Entwicklungsländer; die harmonische und schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft; die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern; die Festigung von Demokratie und Rechtsstaat sowie die Wahrung der Menschenrechte.

Die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft reicht von der Zusammenarbeit mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten über die Nahrungsmittel-, Sofort- und Katastrophenhilfe bis zur Zusammenarbeit mit NGOs. Für die Bundesregierung<sup>100</sup> enthält der Vertrag Vorgaben für eine effiziente und abgestimmte Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, die durch folgende Aspekte gekennzeichnet sind: Komplementarität, d. h. arbeitsteiliges Zusammenwirken von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten (130u); Koordination der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf politischer und operativer Ebene sowie in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen (130x); Kohärenz von Maßnahmen der Entwicklungspolitik mit weiteren Politikbereichen der EU, wie Landwirtschaft und Handel (130v).

Rechtlich gesehen<sup>101</sup> ist die Politik der EU auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit wohl als eine konkurrierende EU-Zuständigkeit einzuordnen; danach wäre auch die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 3b EGV) auf die Entwicklungspolitik möglich. Dann könnte die Kommission nur initiativ werden, wenn Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht zur Verwirklichung der in Art. 130u genannten Ziele ausreichen oder wenn das Ziel besser durch EU-Maßnahmen erreicht werden kann. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollte die EU also jene Auf-

---

<sup>100</sup> S. BMZ (Hg.): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342 (14.12.95), insbes. das Kap. 5: Europäische Politik der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und die Rolle Deutschlands, S. 107-113.

<sup>101</sup> Die rechtlichen Ausführungen folgen Schmidt, G.: Zum Verhältnis des neuen Verfassungsrechts der Entwicklungspolitik der Europäischen Union zum Wirtschaftsrecht, in: Recht der Internationalen Wirtschaft, Heft 4, 1995, S. 268-272. Die Einschätzung, Maastricht sei für die Befürworter einer vergemeinschafteten Entwicklungspolitik eine große Enttäuschung (so z. B. Nuscheler, F.: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 4., völlig neu bearb. Aufl., Bonn 1995, S. 479) wird nicht geteilt.

gaben übernehmen, die sie wirksamer als die Einzelstaaten durchführen kann, so z. B. die Nahrungsmittelhilfe, die Strukturanpassung, die Unterstützung regionaler Integration und die Handelsförderung.<sup>102</sup>

Die Koordinierungsregelung wird jedoch dazu führen, daß die Entwicklungsministerien der Mitgliedstaaten zukünftig wie die nationalen Wirtschaftsministerien einem kontinuierlichen Zuständigkeits- und Bedeutungsverlust unterliegen werden. Im Gegensatz zur Koordinierungsregelung, die vertikal von der EU-Ebene auf die nationale Souveränitätsebene durchschlägt, gilt das Kohärenzgebot nur auf der Ebene des EU-Rechts, wirkt also gewissermaßen horizontal. Ihm unterliegt die EU-Kommission bei der Erarbeitung ihrer Gesetzgebungsvorlagen und der EU-Ministerrat bei seinen Entscheidungen darüber. Das Kohärenzgebot bezieht sich besonders auf die Wirtschafts-, Zoll-, Handels-, Agrar- und Umweltpolitik. Die Währungspolitik und jene Wirtschaftsbereiche, die noch in nationale Zuständigkeit gehören, fallen nicht unter das Kohärenzgebot. Dies stellt rechtsgeschichtlich eine fundamentale Änderung dar, weil das klassische Wirtschaftsrecht formal und materiell bisher auf den Rahmen und die Förderung der eigenen Volkswirtschaft und nicht auf den internationalen und weltwirtschaftlichen Rahmen bezogen war. Ob und wieweit dies zu konkreten Politikänderungen führt, ist eine Frage der freien politischen Ermessensentscheidung.

Daß die zur Zeit sechzehn Politiken (fünfzehn EU-Länderpolitiken und die Entwicklungspolitik der Union) zu einem kohärenten Ganzen verzahnt werden und letztlich zu einer vergemeinschafteten Politik zusammenwachsen (Europäisierung), ist zumindest für die nahe Zukunft nicht zu erwarten. Einzelstaatliche Interessen politischer, wirtschaftlicher, kultureller und geostrategischer Art stehen dem (noch?) entgegen; ebenso der Unwille der meisten nationalen Regierungen und Parlamente, weitere Zuständigkeiten ohne Sicherstellung größerer Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments an Brüssel zu übertragen und ohne die Gewißheit zu haben, daß dort eine bessere Entwicklungszusammenarbeit betrieben wird.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Vgl. Walz, I.: Entwicklungspolitik - Aufgabe vieler Politikbereiche, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), Jg. 34. 1993:3, S. 4f.

<sup>103</sup> Zu den Vor- und Nachteilen einer europäisch betriebenen Entwicklungspolitik s. auch Holtz, U.: Development Policy, in: Schweitzer, C.-C./Karsten, D. (Hg.): Federal Republic of Germany and EC Membership Evaluated, London 1990, S. 126-132.

Aber immerhin geschieht schon einiges zur Umsetzung der Maastrichter Vorgaben: Es gibt regelmäßige Arbeitskontakte zwischen Fachleuten der Kommission und den nationalen Entwicklungshilfeverwaltungen, eine Zusammenarbeit zwischen den Vertretungen der Mitgliedstaaten und den EU-Delegationen in den Entwicklungsländern, regelmäßige Treffen im Rahmen von Ausschüssen zur Bewilligung von Finanzierungsvorhaben der Gemeinschaft, eine enge Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten im Vorfeld internationaler Tagungen.

Halbjährliche Ratstagungen der Entwicklungminister dienen als Forum für den Erfahrungsaustausch und die Abstimmung gemeinsamer Politiken, was sich z. B. in Entschlüssen zur Ernährungssicherung und Bildung/Ausbildung im November 1994, zur Gesundheit (AIDS) und Familienplanung im Mai 1994 niedergeschlagen hat; weiterhin wurden gemeinsame Programme u. a. für Ruanda und Südafrika vereinbart und Positionen in Menschenrechtsfragen festgelegt. Länderprogramme der EU sollen künftig zwischen Kommission und Mitgliedstaaten abgestimmt werden - auch unter Berücksichtigung von Länderkonzepten der Mitgliedstaaten, womit auf pragmatische Weise die Vorgabe des EG-Vertrages nach komplementärer (arbeitsteiliger) Gestaltung der Entwicklungspolitik von Kommission und Mitgliedstaaten erfüllt würde.<sup>104</sup> Unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz von Entwicklungspolitik und Agrarpolitik konnten im Hinblick auf Rindfleischexporte nach Westafrika Widersprüche ausgeräumt werden. Die Bundesminister Spranger und Borchert (Landwirtschaft) haben eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Leitung des BMZ eingesetzt, die auf die Einhaltung der Kohärenzverpflichtung, was die Kohärenz der von der EU-Kommission, aber auch von der Bundesregierung verfolgten Politik angeht, achten soll.<sup>105</sup>

#### g) Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank

Bundesregierung und Bundestag nutzen bislang nicht in adäquater Weise ihren Einfluß, um den IWF und die Weltbank zu einer fortschrittlicheren Politik zu drängen.

---

<sup>104</sup> BMZ (Hg.): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342 (14.12.95), S. 107f.

<sup>105</sup> ebd., S. 108.

Der IWF will die Währungsstabilität und den Welthandel fördern; mit Krediten unterstützt er die Mitgliedsländer bei Störungen der Zahlungsbilanzen und bei Liquiditätsproblemen. Von einem bestimmten Umfang an sind diese Kredite mit Auflagen für die Wirtschaftspolitik des Landes verknüpft (Konditionalität). Diese Auflagen greifen häufig auch massiv in die Gesellschaftspolitik eines Landes ein. Der Schwerpunkt der Weltbank-Tätigkeit (eigtl. Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) liegt auf dem Gebiet der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedsländer, insbesondere der Entwicklungsländer. Die Weltbank vergibt langfristige Darlehen zum Wiederaufbau und zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Mitglieder zu marktüblichen Zinsen. Seit einigen Jahren finanziert sie auch - meist in Absprache mit dem IWF - Strukturanpassungsprogramme. Durch gründliche Untersuchungen der wirtschaftlichen Entwicklung vieler Länder der Welt verfügt die Weltbank über fundierte Unterlagen und Daten für zukünftige Entwicklungsplanungen. Die Weltbanktochter IDA (International Development Association = Internationale Entwicklungsorganisation) vergibt Entwicklungshilfemittel an ärmere Entwicklungsland zu ganz weichen Konditionen (0,75 % Zinsen). Allein die Bundesrepublik steuerte in den Jahren 1992, 1993 und 1994 jeweils 1 Mrd. DM zur IDA-Finanzierung bei.<sup>106</sup> Demnach ging rund ein Zehntel der gesamten deutschen ODA an die IDA, ohne daß die Verwendung der Mittel einer wirklichen parlamentarischen Kontrolle unterliegen würde.

Für die Bundesregierung besteht kein Grund, die Weltbank und ihr Wirken einer grundlegenden Erneuerung zu unterziehen. Da diese in der Vergangenheit flexibel auf neue Herausforderungen reagiert habe, seien allenfalls Reformen in Einzelbereichen angeraten.<sup>107</sup>

Ganz anders Susan George, die in den USA geborene und heute in der Nähe von Paris lebende stellvertretende Direktorin des Amsterdamer Instituts für Transnationale Studien, Greenpeace-Aktivistin und Autorin zahlreicher Beiträge über die „Dritte Welt“, und der in Rom geborene Anthropologe Fabrizio Sabelli, in Genf und Neuchâtel lehrender Hochschullehrer und Autor von Publikationen zu Entwicklungsfragen: Sie fordern von der mächtigen Weltbank eine intellektuelle, kulturelle und stra-

---

<sup>106</sup> Vgl. ebd., S. 170.

<sup>107</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine parlamentarische Anfrage, Drucksache 13/1528 vom 13.6.95.

tegische Revolution, andernfalls drohten Irrelevanz oder sogar ihr Zusammenbruch.<sup>108</sup>

Susan George hatte den IWF als eine Art „Gottvater“ bezeichnet. Nun belegen und bestärken die Aussagen des neuen Gemeinschaftswerks nach eigenem Bekunden die zentrale Analogie, die sie zwischen der Weltbank und einer hierarchischen, Politik betreibenden Kirche ziehen. Die Hauptthesen ihres Buches, das im Original den Titel „Glaube und Kredit: das säkulare Imperium der Weltbank“ trägt, lauten:

- Die supranationale Institution Weltbank ist undemokratisch. Sie funktioniert in weiten Teilen wie die Kirche (im Mittelalter). Sie hat eine eigene Doktrin, eine rigide strukturierte Hierarchie, die diese Doktrin predigt und umsetzt, sowie eine quasireligiöse Art, sich zu rechtfertigen.
- Die Weltbank verfügt über eine enorme Macht und über die Hegemonie bei der Definition von „Entwicklung“. Sie interpretiert die Welt für andere, und ihr gelingt es, ihre Sicht der Welt zur Norm zu machen. Dabei legt sie immer wieder das überholte und bankrotte ökonomische Entwicklungsparadigma nach neoklassischem Muster auf.
- Die Weltbank ist Bannerträger des Programms vom ungehinderten, freien Marktkapitalismus, eines Programms der Wahrheit. Wer dieses Programm leugnet, widersetzt sich dem Gesetz der Wirtschaft, der Strukturanpassung und dem Markt. Gemeinsam mit IWF ist die Weltbank die Hüterin der Gesetze, die wie die Zehn Gebote unveränderlich sind. (Anlässlich einer Anhörung vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats qualifizierte Susan George die beiden Bretten Woods-Institutionen als „PIG“, weil sie für Privatisierung, Integration und Globalisierung stünden.)
- Entgegen den Erwartungen der Weltbank zieht die den Entwicklungsländern verordnete und oft undifferenziert angewendete Strategie der Strukturanpassung nur selten bedeutende ausländische Investitionen nach sich, und die genährte Hoffnung, über rauhe Pfade gelange man zu den Sternen, bleibt oft ein frommer Wunsch.
- Die erneuerte Konzentration der Weltbank auf die Bekämpfung der Armut zeigt, daß die Weltbank nach einer Mission sucht, dabei aber in

---

<sup>108</sup> George, S., Sabelli, F.: Kredit und Dogma. Ideologie und Macht der Weltbank, Hamburg 1995.

der Praxis oft scheitert. Wollte sie erfolgreich sein, müsste sie ihre Marktbesessenheit aufgeben.

Mit ihrem an- und aufregenden Buch (wollen die beiden Kritiker wirklich die Weltbank zu einer demokratischen Institution etwa in dem Sinne machen, daß die Schuldner per Mehrheitsentscheid die Bankpolitik bestimmen?) holen Susan George und Fabrizio Sabelli die Weltbank vom Olymp herunter, auf dem sich viele ihrer Mitarbeiter wähen. Zu Recht verweisen sie angesichts zahlreicher Fehlschläge den Anspruch der Weltbank, in ökonomischen Dingen unfehlbar zu sein, ins Reich der Fabel. Sie hätten aber auch anerkennen können, daß marktorientierte Wirtschaftssysteme letztlich gegenüber zentralverwalteten offensichtlich dauerhaftere Entwicklungserfolge zeitigen. Süffisant merken sie an, daß die Weltbank, die überall die Bedeutung der Marktkräfte unterstreicht, selbst mittels ihrer Auflagen eine interventionistische Wirtschaftspolitik betreibt.

Die Weltbank übt, wie schlüssig bewiesen wird, nicht nur großen wirtschaftlichen, sondern auch politischen und gesellschaftlichen Einfluß in einzelnen Entwicklungsländern aus. Zusammen mit dem IWF kommt ihr gerade in „schwachen“ Ländern die Rolle einer Überregierung zu. Auch deshalb müssen die beiden Institutionen mehr Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit praktizieren und sich einer stärkeren parlamentarischen, demokratisch legitimierten Begleitung und Kontrolle unterwerfen. Die Weltbank läuft immer noch Gefahr, an einem Entwicklungsparadigma festzuhalten, das den Menschen vor allem als „homo oeconomicus“ und weniger als „zoon politikon“ und Kulturwesen sieht. Dennoch gilt es festzuhalten, daß die Weltbank nicht - wie behauptet - ein Definitionsmonopol besitzt. Denn UN-Organisationen - so z. B. die ILO mit dem Konzept der Grundbedürfnisbefriedigung, UNEP mit der nachhaltigen, umweltverträglichen und UNDP mit der menschlichen Entwicklung - halten dagegen. Auch wenn die Weltbank einiges davon aufgegriffen und sich z. T. als sehr lernfreudig erwiesen hat, so besteht jedoch, wie nicht nur bei George und Sabelli nachzulesen ist, zwischen Verkünden und Tun noch zu häufig eine tiefe Kluft.

Deshalb tat die Parlamentarische Versammlung des Europarats gut daran, in ihrer EntschlieÙung vom 15. März 1995<sup>109</sup> von der Weltbank zu

---

<sup>109</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly: Resolution 1057 (15.3.1995) on the activities of the Bretton Woods institutions (World Bank and International Monetary

fordern, der nicht-wirtschaftlichen Dimension von Entwicklung größere Bedeutung beizumessen und generell einer menschenwürdigen, sozialverträglichen, nachhaltigen Entwicklung Vorrang zu geben, die Anstrengungen in den Bereichen Armutsreduzierung, Umweltschutz, Menschenrechte sowie Emanzipation von Frauen, indigenen Völkern und marginalisierten Gemeinschaften zu verstärken, die von den Programmen und Strukturanpassungsmaßnahmen betroffene Bevölkerung an Planung und Implementierung wirklich zu beteiligen, die Rio-Beschlüsse von 1992 tatkräftig umsetzen und die Korruption bekämpfen zu helfen und zusammen mit dem IWF solche Reformen zu fördern, die dem Aufbau ziviler Gesellschaften förderlich sind. Wenn die deutsche und europäische Politik sich diese berechtigten Forderungen zu eigen machen würde, liefe dies auf mehr als nur Korrekturen hinaus. Nachahmenswert ist auch der in der Schweiz eingerichtete Bretton Woods-Ausschuß. Er hat das Mandat, die Schweizer Regierung bei ihrer Mitwirkung in IWF und Weltbank zu beraten. Ihm gehören sieben Mitglieder an: drei Industrievertreter, zwei Abgeordnete und zwei NGO-Vertreter. Außerdem nehmen noch die betroffenen Ministerien und die Schweizer Nationalbank an den Ausschusssitzungen teil. (Wegen der Bedeutung von IWF und Weltbank für den Globalisierungsprozeß sollten m. E. auch eine Vertretung der Gewerkschaften berücksichtigt werden.)

Während der entwicklungspolitischen Bundestagsdebatte am 29. Februar 1996 wurde von allen Fraktionen auf die Bedeutung einer dauerhaften Entschuldung der Dritten Welt hingewiesen. Da hieß es etwa: Wenn die ärmsten Länder nicht aus der Schuldenfalle herauskommen, sind alle Entwicklungsanstrengungen vergeblich (Günter Verheugen, SPD). Oder: „Ohne Entschuldung gibt es keine Entwicklung“ (Jochen Feilcke, CDU/CSU).<sup>110</sup> Nahegelegt wurde der Bundesregierung, dem Schuldenreduzierungsfonds (eine IDA-Umschuldungsfazilität) beizutreten. Dieser Fonds sollte sich aus zwei Quellen speisen: den bilateralen Zins- und Tilgungsrückflüssen und den Gewinnen der Weltbank.

---

Fund). S. auch Doc. 7256, report of the Committee on Economic Affairs and Development (Rapporteur: Mrs. Verspaget).

<sup>110</sup> Die Reden der beiden Abgeordneten finden sich in: Das Parlament, Nr. 11, 8.3.96, S. 2.

## h) Die politische Dimension von Entwicklung: Demokratie und Menschenrechte

Bis in die achtziger Jahre galt in der Entwicklungspolitik die politische Dimension von Entwicklung bzw. die Frage nach dem politischen System in den Entwicklungsländern als unwichtig. Der erste BMZ-Minister Walter Scheel (FDP) formulierte vor dreißig Jahren kurz und bündig: „Entwicklungspolitik dient dem wirtschaftlichen Aufbau der Nehmerländer.“ Und sein Staatssekretär Friedrich Karl Vialon assistierte: „Unsere Entwicklungspolitik ist darauf angelegt, die Produktivität der Wirtschaft in den Entwicklungsländern zu steigern und damit zugleich unsere Absatzmöglichkeiten zu erweitern.“<sup>111</sup>

Entwicklungspraktiker und Entwicklungsinstitutionen tabuisierten oft die Frage nach dem politischen System und nach der Verantwortung politischer Eliten. In ihrem entwicklungspolitischen Bericht von 1983 versicherte die ein Jahr zuvor ins Amt gekommene Bundesregierung unter Kanzler Kohl: „Die Bundesregierung achtet das Recht der freien Entscheidung der Entwicklungsländer über ihre politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung.“<sup>112</sup> Außerdem wurde das Völkerrechtsprinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten hochgehalten. Das Weltbank-Abkommen untersagt es der Weltbank ausdrücklich, sich in die politischen Angelegenheiten eines Landes einzumischen, und fordert, daß bei den Weltbankbeschlüssen nur wirtschaftliche Erwägungen berücksichtigt werden dürften.<sup>113</sup> Manche Wissenschaftler, die sich mit Fragen des politischen Systems in Entwicklungsländern befaßten, zeigten gar Verständnis für Entwicklungsdiktaturen in der Dritten Welt. So vertrat der Berliner Politikwissenschaftler Richard Löwenthal in den sechziger Jahren die Auffassung, daß in den Entwicklungsländern offensichtlich die Diktatur entwicklungskonformer und leistungsfähiger als die Demokratie sei.<sup>114</sup> Für ihn bestand zwischen dem Ausmaß pluralistischer Freiheit und

---

<sup>111</sup> S. jeweils Ziock, H.: Entwicklungshilfe - Baustein für die Welt von morgen, Frankfurt/M-Berlin 1966, S. 6, 47.

<sup>112</sup> BMZ: Fünfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1983, S. 7.

<sup>113</sup> Vgl. World Bank - External Affairs Department: The World Bank. Questions and Answers (als Ms. verv.), Washington DC April 1995, S. 34.

<sup>114</sup> Vgl. Löwenthal, R. (Hg.): Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin 1963. S. auch Nohlen, D.: Lateinamerika zwischen Diktatur und Demokratie, in: La-

dem Tempo der Entwicklung eine relative Antinomie: „Jeder Grad an Freiheit wird mit etwas Verlangsamung der Entwicklung, jeder Grad an Beschleunigung mit etwas Verlust an Freiheit bezahlt.“<sup>115</sup>

Auch die beiden Hauptstränge in der Entwicklungstheorie, sowohl die Modernisierungs- als auch die Imperialismus- und Dependenztheorien, vernachlässigten die Frage nach dem politischen System in den Entwicklungsländern. Dazu kam, daß in Zeiten des Ost-West-Konflikts von beiden Supermächten und ihren Verbündeten vorrangig darauf geachtet wurde, ob ein Entwicklungsland sich dem jeweiligen Lager zugehörig zeigte; Fragen der inneren Verhältnisse waren zweitrangig. So soll ein amerikanischer Präsident auf den Vorhalt, man könne doch nicht länger mit dem Diktator Somoza in Nicaragua zusammenarbeiten, geantwortet haben: Ja richtig - das ist ein Hundesohn (son of a bitch), aber er ist unser Hundesohn.

Für die Bundesrepublik galt bis zu den Ostverträgen und insbesondere bis zum Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR von 1972 unter Kanzler Willy Brandt die aus dem Jahre 1955 stammende Hallstein-Doktrin auch in der Entwicklungspolitik: Wenn ein Entwicklungsland diplomatische Beziehungen zur DDR aufnahm, wurde dies von der Bundesregierung als „unfreundlicher Akt“ betrachtet und die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit dem betreffenden Land eingestellt. Dabei spielte die Frage, ob das Entwicklungsland eine Demokratie oder eine Diktatur war, keine Rolle.

Besonders das Epochenjahr 1989, das den Zusammenbruch kommunistischer Regime symbolisiert, hat mit der Vernachlässigung der politischen Dimension, d. h. der Frage nach dem politischen System, in der Entwicklungspolitik Schluß gemacht. Dies ist sowohl auf nationaler als

---

teinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts, hg. v. Junker, D./Nohlen, D./Sangmeister, H.: München 1994, S. 20.

<sup>115</sup> Löwenthal, R.: Staatsfunktionen und Staatsform in Entwicklungsländern, in: Nuscheler, F. (Hg.): Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung, Darmstadt 1986, S. 266. Im Nachwort zu seinem 1963 geschriebenen und in dem von Nuscheler herausgegebenen Sammelband abgedruckten Beitrag relativiert Löwenthal seine Antinomie-These aufgrund der Erfahrung mit Entwicklungsdiktaturen, die sich fast ausnahmslos als „Diktaturen ohne Entwicklung“ erwiesen. Vgl. auch Rüländ, J./Werz, N.: Von der „Entwicklungsdiktatur“ zu den Diktaturen ohne Entwicklung - Staat und Herrschaft in der politikwissenschaftlichen Dritte Welt-Forschung, in: Nuscheler, F. (Hg.): Dritte Welt-Forschung - Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik (Politische Vierteljahresschrift - Sonderheft 16/1985), Opladen 1985, S. 211-232.

auch internationaler Ebene spürbar. So führte die Bundesregierung 1991 politische Kriterien bei der Entwicklungszusammenarbeit ein, und der Ausschuß für Entwicklungshilfe der OECD widmete in seinem 1995er Bericht über die Entwicklungszusammenarbeit erstmals der politischen Dimension ein eigenes Kapitel.

Die Bundesregierung, d. h. Carl-Dieter Spranger, stellte im Oktober 1991 - aber erst nach der Epochenwende von 1989 - fünf Kriterien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit den Entwicklungsländern vor. Die Kriterien verdeutlichen, daß jetzt der politischen Dimension von Entwicklung zumindest in der Theorie Relevanz zugemessen wird. Sie lauten: Beachtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit, marktwirtschaftlich orientierte und soziale Wirtschaftsordnung sowie Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns. Die Vergabekriterien, die keine starren Meßgrößen bilden, dienen laut Bundesregierung vor allem der Entscheidungsfindung, ob und in welchem Umfang, mit welchen Instrumenten und in welchen Bereichen mit einem Land zusammengearbeitet werden soll.<sup>116</sup> Zu Recht wurde damit die Bedeutung positiver Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern als Voraussetzung für den Erfolg von Entwicklungshilfe anerkannt.

Diese Kriterien, die aus Beschlüssen des Deutschen Bundestages seit 1982 („Bei der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland sollte die Verwirklichung der Menschenrechte ein wesentliches Ziel der Politik sein.“), aus einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ aus dem Jahre 1990 sowie der internationalen Diskussion und internationalen Vereinbarungen schöpfen, haben in Deutschland und OECD-Ländern weitgehend Zustimmung gefunden.

In dem jüngsten Evaluierungsbericht der KfW von 1996 wurde ebenfalls deutlich, daß das wirtschaftliche, soziale und politische Umfeld entscheidende Erfolgsparameter sind. So müsse der Staat als Grundvoraussetzung entwicklungsorientiert handeln, eine marktwirtschaftliche Ordnung gewährleisten sowie Rechtssicherheit garantieren und die Menschenrechte respektieren. Projekte könnten mittel- und langfristige nicht

---

<sup>116</sup> Vgl. BMZ (Hg.): 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.

besser sein als die Rahmenbedingungen, in die sie eingebettet seien.<sup>117</sup> Selbst die Weltbank und auch die OECD propagieren in den neunziger Jahren gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln („good governance“) und eine partizipative Entwicklung, die die Zivilgesellschaft stärkt.

Dabei versteht die Weltbank unter „governance“ „the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.“<sup>118</sup> Sie ist insoweit an Rechtsstaat und Rechenschaftspflichtigkeit politischer Regime interessiert, als dadurch ihre Beiträge zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Entwicklungsländern eine bessere Aussicht auf Erfolg versprechen.<sup>119</sup>

Der Ausschuß für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD billigte im Dezember 1993 die „Orientierungen für eine partizipative Entwicklung und gute Staatsführung.“<sup>120</sup> Damit unterstreichen die westlichen Geberländer den hohen Stellenwert, den sie einer guten Staatsführung, der Beachtung der Menschenrechte und der Demokratisierung für nachhaltige Entwicklungsfortschritte beimessen. Gleichzeitig wird damit ihr Wille deutlich, in wachsendem Maße die Gewährung entwicklungspolitischer Leistungen mit politischen Reformen in Richtung auf Demokratie und Menschenrechte zu verknüpfen, also eine politische Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit zu praktizieren. Die im November 1995 beschlossene revidierte vierte Lomé-Konvention zwischen den EU- und den AKP-Ländern verstärkte die Bedeutung der Menschenrechte und demokratischer Prinzipien für eine erfolgreiche Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit; zum ersten Mal wird auch „good governance“ als ein besonderes Ziel der Kooperationsmaßnahmen aufgeführt (Art. 5).<sup>121</sup>

Laut OECD<sup>122</sup> erfordert die politische Dimension von der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit die stärkere Berücksichtigung von drei Förderbereichen:

---

<sup>117</sup> KfW: Ergebnisse der Finanziellen Zusammenarbeit. Dritter Auswertungsbericht über geförderte Vorhaben in Entwicklungsländern, Frankfurt a.M. 1996, S. 6f., 46.

<sup>118</sup> World Bank: Governance and Development, Washington D.C. 1992, S. 52.

<sup>119</sup> Vgl. World Bank: Governance. The World Bank’s Practice, Washington D.C. 1994.

<sup>120</sup> OECD: DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance (OECD/GD 93/191), Paris 1993.

<sup>121</sup> Abgedruckt ist die revidierte Lomé-Konvention als Sonderbeilage in: The ACP-EU Courier, Nr. 155, Jan./Febr. 1996.

<sup>122</sup> OECD (Hg.): Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1995 Report. Development Co-operation, Paris 1996, S. 25-34.

- a) Unterstützung für Demokratisierung und pluralistische, partizipatorische politische Systeme in den Entwicklungsländern (PD/GG - participatory development and good governance - stehen jetzt ganz oben auf der Entwicklungsagenda).<sup>123</sup>
- b) Hilfe beim Aufbau von Zivilgesellschaften.
- c) Unterstützung für friedensschaffende Maßnahmen, Konfliktmanagement und Konfliktprävention.

Die deutschen politischen Stiftungen haben im übrigen als nichtstaatliche Akteure oft bedeutsame Beiträge zum Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen pluralistischer und ziviler Bürgergesellschaften geleistet.

Da die Arbeiten des Nord-Süd-Zentrums für Entwicklungsforschung der Universität Bonn zur Umsetzung der Rio-Beschlüsse und der dort verabschiedeten Agenda 21 beitragen sollen, ist die Frage interessant, ob in diesen Dokumenten überhaupt die Bedeutung der politischen Dimension gewürdigt und anerkannt worden ist. Die Antwort ist positiv. So heißt es etwa in der Agenda 21:<sup>124</sup> „Die Erfahrung hat gezeigt, daß nachhaltige Entwicklung die Verpflichtung zu einer vernünftigen Wirtschaftspolitik und Unternehmensführung, zu einer effizienten und berechenbaren öffentlichen Verwaltung, zur Einbeziehung von Umweltbelangen in den Entscheidungsprozeß und zur verstärkten Hinwendung zu einer demokratischen Regierungsform unter Berücksichtigung der im jeweiligen Land vorliegenden Begebenheiten voraussetzt.“ Und: „Eine wirksame Strategie, mit deren Hilfe Armut-, Entwicklungs- und Umweltprobleme zur gleichen Zeit angegangen werden können, soll ... einen demokratischen Beteiligungsprozeß in Verbindung mit guter Regierungsführung mit einbeziehen.“

Für alle Demokratisierungsdiskussionen weltweit ist der „Typus der sogenannten westlichen Demokratie im zustimmenden wie ablehnenden Sinne Maßstab und Referenzpunkt“ geblieben; dabei stellt sich in dritten Ländern die Frage nach der Zukunft der Demokratie in einem vorwiegend soziokulturellen Spannungsfeld, in dem oft tradierte Wertvorstellungen

---

<sup>123</sup> Vgl. auch OECD-DAC: Participatory Development and Good Governance (Development Co-operation Guidelines Series), Paris 1995.

<sup>124</sup> Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio 1992, Agenda 21, hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn o.J., S. 11, 18.

„mit dem Individualisierungsdruck und den sozialen Erwartungshaltungen, wie sie mit dem Einzug westlicher Lebensformen - einschließlich der Demokratieideen - auftreten“, kontrastieren.<sup>125</sup> Der Versuch, Demokratie von außen zu befördern, muß sich immer der Mahnung der aus Nord und Süd stammenden Verfasser der „Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung“ bewußt sein: „Demokratie entwickelt sich nicht auf Befehl von außen, sondern muß sich infolge einer internen ‘Nachfrage’ herausbilden.“<sup>126</sup> Dennoch - fügen sie hinzu - habe die Völkergemeinschaft aus mitmenschlicher Solidarität und aus Gründen gegenseitiger Abhängigkeit die Pflicht, die Achtung der Menschenrechte und die Entwicklung der Demokratie zu unterstützen.<sup>127</sup> Zudem ist die interne Nachfrage in vielen Ländern zu spüren - von China über Indonesien, Myanmar, Kenia bis nach Brasilien. So sind nach der Überzeugung von Jorge Eduardo Saavedra Durão die seit dem letzten Jahrzehnt zu beobachtenden Demokratisierungstendenzen in Brasilien von der Basis der Gesellschaft ausgegangen und haben zu einer Bildung und Stärkung der Zivilgesellschaft geführt; dennoch bleibe im Bereich der Demokratisierung viel zu tun, und die von außen geleistete Entwicklungszusammenarbeit könne einen Beitrag zum Demokratisierungsprozeß leisten. Unter Demokratisierung versteht er einen Prozeß, für den die Einhaltung der Menschenrechte „essentiell“ ist und auf die Formung eines Staates abzielt, „der ein System von ‘checks and balances’ aufweist, die Partizipation der Bevölkerung auf allen Ebenen garantiert und eine ‘öffentliche Politik’ formuliert, die eine umfassende, nicht nur formale Demokratisierung durch die Beteiligung sowie Teilhabe aller an der gesellschaftlichen Entwicklung garantiert“.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Kühnhardt, L.: Die Zukunft der Demokratisierung, in: Kaiser, K., Schwarz, H.-P. (Hg.): Die neue Weltpolitik, Baden-Baden 1995, S. 182f.. Kühnhardt weist darauf hin, daß sich selbst im Westen eine Debatte über Grundlagen, Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen sowie über die Konzeption von Demokratie als notwendig erwiesen habe, wobei die Demokratietheorien zwischen dem klassischen Ansatz der repräsentativen und dem idealistischen Ansatz der partizipatorischen Demokratie schwankten (S. 184f.).

<sup>126</sup> Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Gemeinsame Verantwortung in den 90er Jahren. Die Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung, Bonn 1991, S. 56.

<sup>127</sup> ebd., S. 56f..

<sup>128</sup> Durão, J.E.S.: Ländliche und demokratische Entwicklung als Gegenstand der Entwicklungszusammenarbeit, in: Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (Hg.):

Menschenrechte und Entwicklung gehören zusammen.<sup>129</sup> Daß diese These nicht die Kopfgeburt eines „Westlers“ ist, verdeutlichen jene Zielbeschreibungen von Entwicklung, die vom Süden selbst oder unter starker Beteiligung des Südens gegeben worden sind. Hier sei nochmals auf die Neudefinition des UN-Entwicklungsprogramms UNDP verwiesen. Im ersten Bericht über die menschliche Entwicklung wird „human development“ als „ein Prozeß der Erweiterung menschlicher Wahlmöglichkeiten“ verstanden. Gemäß dieser Definition entwickelte UNDP den menschlichen Entwicklungsindex (Human Development Index - HDI). Der Index mißt drei zentrale Indikatoren: Lebenserwartung, Alphabetisierungsrate der Erwachsenen und Basiskaufkraft für einen würdigen Lebensstandard. Diese drei Indikatoren, die im wesentlichen den Human Development Index ausmachen, vermitteln ein realistischeres Bild des sozioökonomischen Fortschritts, als es die Messung nach dem BSP pro Kopf tut.<sup>130</sup> Beim Human Development Index vermisste ich jedoch Indikatoren, die sich auf die politischen Rahmenbedingungen beziehen. Dieses Manko spürte UNDP selbst; im zweiten Bericht über die menschliche Entwicklung 1991 findet sich unter Berufung auf die Erkenntnis, daß menschliche Entwicklung unvollständig ist ohne menschliche Freiheit, erstmals der Versuch, einen „menschlichen Freiheitsindex“ zu erstellen.<sup>131</sup> Der Index basierte auf 40 Schlüsselindikatoren für den Begriff der Freiheit, die ausnahmslos der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, dem Internationalen Pakt über politische und bürgerliche Rechte von 1966 sowie anderen internationalen Verträgen entnommen wurden. Zu diesen Indikatoren ge-

---

Land und Demokratie - Perspektiven ländlicher Entwicklung in Brasilien, Bonn 1994, S. 34, 37f..

<sup>129</sup> Zum Thema „Menschenrechte und Entwicklung“ sei auf folgende Publikationen neueren Datums verwiesen: Tetzlaff, R. (Hg.): Menschenrechte und Entwicklung: Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente (Eine Welt - Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn 1993; Heinz, W.S.: Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit (DIE - Berichte und Gutachten), Berlin 1994; Braßel, F./Windfuhr, M.: Welthandel und Menschenrechte, Bonn 1995; Brock, L. in Verbindung mit dem Kirchenamt der EKD (Hg.): Menschenrechte und Entwicklung - Beiträge zum ökumenischen und internationalen Dialog. Mit Leitlinien der Kammer der EKD für Kirchlichen Entwicklungsdienst, Hannover/Frankfurt a.M. 1996.

<sup>130</sup> UNDP: Human Development Report 1990, New York - Oxford 1990, S. 10.

<sup>131</sup> UNDP: Human Development Report 1991, New York - Oxford 1991, S. 18ff.

hörten Mehrparteienwahlen, Pressefreiheit, ein funktionierendes Rechtssystem, Reise- und Versammlungsfreiheit, Chancengleichheit der Geschlechter, Gleichbehandlung der Ethnien und andere demokratische Freiheiten einer zivilisierten Gesellschaft. Im 1991er Bericht stand Schweden im Index der Freiheitsrechte an erster und der Irak an letzter Stelle; Deutschland fand sich auf der neunten Position.<sup>132</sup> Allerdings mußte UNDP auf Druck einzelner - besonders asiatischer - Entwicklungsländer in den folgenden Berichten bis heute auf diesen Index verzichten.

Aufgrund der an 88 Ländern mit dem „Human Freedom Index“ gewonnenen Erkenntnisse lassen sich folgende Thesen aufstellen:

- Freiheit und Demokratie sind nicht eine Garantie für eine gute Entwicklung, aber langfristig gibt es keine nachhaltige, hohe menschliche Entwicklung ohne demokratische Freiheiten und ohne die Respektierung der Menschenrechte.
- Demokratisch verfaßte, wirtschaftlich starke und sozial verpflichtete Staaten sind am besten gerüstet, die Gegenwart ihrer Bevölkerung zu sichern, zukunftsfähige Entwicklungen voranzutreiben und globale Verantwortung zu übernehmen.

Der Hauptautor des UNDP-Berichts, Mahbub ul Haq, erklärte im Mai 1991 anlässlich der Vorstellung des „Human Freedom Index“ (HFI): „Die Evaluierung von Graden der menschlichen Entwicklung für jedes Land ist unvollständig, wenn man den Grad der Freiheitsrechte außer acht läßt. ... Ein Vergleich der beiden Indizes zeigt, daß ein hoher Grad an menschlicher Entwicklung offensichtlich erst im Rahmen eines hohen Grades an Freiheitsrechten erreicht wird.“<sup>133</sup>

Demokratie in der Dritten Welt ist kein Luxus. So läßt sich feststellen, daß es in demokratischen Ländern mit einer freien Presse selten zu schweren Hungersnöten kommt. Wenn es kein Forum für öffentliche Kritik und keine freien Wahlen gibt, „dann brauchen sich die Herrschenden nicht zu sorgen, ob ihr Versagen bei der Verhinderung einer Hungersnot Konsequenzen für sie hat. Daß es Botsuana und Simbabwe geschafft haben, Hungersnöten vorzubeugen, Äthiopien und der Sudan jedoch nicht, spricht für die große Bedeutung von politischer Mitsprache und Demo-

---

<sup>132</sup> ebd., S. 20.

<sup>133</sup> Zit. nach UNDP: UNDP-Bericht erstellt realistische Strategien, als Ms. verv., Genf Mai 1991, S. 8.

kratie, wenn es darum geht, die Menschen bei der Deckung ihrer Grundbedürfnisse zu unterstützen.“<sup>134</sup>

Die Menschenrechte fangen mit dem Recht auf Reis, Schule, Gesundheitsversorgung und angemessenen Wohnraum an und reichen über die Meinungs- und Pressefreiheit bis zur freien Betätigung von Parteien, Gewerkschaften und NGOs und schließen das Recht auf eine gesunde Umwelt ein - sie umfassen also wirtschaftliche, soziale, ökologische und kulturelle Grundrechte und die politisch-bürgerlichen Freiheitsrechte.<sup>135</sup>

Ich gehöre zu denen, die im April 1996 einen Appell an die Bundesregierung gerichtet haben, auf internationaler Ebene nicht länger die Zweiteilung der Menschenrechte hinzunehmen. Wir beklagen in dem Aufruf, daß das Recht auf Nahrung, Arbeit, Wohnung und Gesundheit ein Schattendasein im Vergleich zu den politischen Menschenrechten fristet. Wir betonen, daß, wo die sozialen Rechte nicht erfüllt sind, auch die politischen Rechte nicht wahrgenommen werden und viele politische und kriegerische Konflikte ihre Ursache in der Mißachtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte haben.<sup>136</sup>

Die verschiedenen Menschenrechte sind gleichwertig, unteilbar und stützen sich gegenseitig. Dies machten die beiden vor drei Jahrzehnten kodifizierten UNO-Pakte bereits deutlich: Der Internationale Pakt über politische und bürgerliche Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - jeweils von den UN am 19. Dezember 1966 angenommen und 1976 in Kraft getreten. Dasselbe Erkenntnis wurde auch noch auf der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien

---

<sup>134</sup> Vgl. UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 1996, Bonn 1996, S. 69. Die Erkenntnisse fußen auf den Untersuchungen von Sen, A. K.: Wrongs and Rights in Development, in: Prospect Okt./1995, S. 28-35.

<sup>135</sup> Auch auf internationaler parlamentarischer Ebene gewinnen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Menschenrechte an Bedeutung. Die Inter-Parlamentarische Union (IPU) revidierte in diesem Sinne ihre Statuten. Auf ihrer 96. Inter-Parlamentarischen Konferenz in Peking (16.-21.9.96) setzte die IPU als ein Schwerpunktthema „Das Recht auf Nahrung in der Zeit von Globalisierung und Handelsliberalisierung - Politik und Strategien“ auf die Agenda.

<sup>136</sup> Vgl. Aufruf an die Bundesregierung: Nahrung, Arbeit, Wohnung, Gesundheit - Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte fördern, in: epd-Entwicklungspolitik 9/96 (April), Dokumentation; S. d1f.

von 1993 bekräftigt. Allerdings wird es immer dringender, die „Unteilbarkeits“-Rhetorik in die Praxis zu übersetzen.<sup>137</sup>

Also: Menschenrechte stellen kein Hemmnis von Entwicklung dar; vielmehr gehört zu jeder Entwicklung, daß sie in einem menschenwürdigen Rahmen stattfinden muß. Menschenrechte machen die Essenz dessen aus, was Entwicklung eigentlich ist; sie sind die Kompaßnadel für Entwicklung. Wer Menschenrechte unterdrückt, behindert Entwicklung. Der Grad der Verwirklichung der unterschiedlichen Menschenrechte ist eine gute Meßlatte für die Evaluierung von Entwicklung.

Die Entwicklungszusammenarbeit spielt im Entwicklungs- und Demokratisierungsprozeß eine bescheidene Rolle. Am jeweiligen Entwicklungs- und Demokratisierungsprozeß sind viele Akteure inner- und außerhalb der Entwicklungsländer beteiligt. Dennoch kann von außen gewährte Unterstützung - wie die Entwicklungshilfe - eine eigenständige Entwicklung und die „interne Nachfrage“ nach Demokratie fördern.

Ist die von den westlichen Industrieländern in den letzten Jahren propagierte Menschenrechtsorientierung in der Entwicklungspolitik Ausdruck neo-kolonialen Verhaltens? Eine Reihe von Entwicklungsländerregierungen ist überhaupt nicht glücklich über die Aufwertung der politischen Dimension von Entwicklung bei den westlichen Geberländern, die von den Menschenrechten bis zur Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns reicht.

Einige Entwicklungsländerregierungen kritisieren - so z. B. die von Malaysia - grundsätzlich jede Konditionalisierung der Entwicklungshilfe als eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten und als neo-kolonialistisches Verhalten des Westens. „Der Westen täte gut daran, vom Erfolg Ostasiens zu lernen und sich zu asiatisieren. Er sollte unsere Werte akzeptieren, nicht andersherum“, meinte Malaysias Premier Mahatir vor dem europäisch-asiatischen Gipfel in Bangkok im März 1996.<sup>138</sup>

Ihm ist zu erwidern: In der Tat haben die politisch-bürgerlichen Freiheitsrechte ihre Ausformung im „Westen“ erfahren und eine besondere Prägung durch die Reformation und vor allem die europäische Aufklärung mit der Betonung der Freiheit und Mündigkeit des Individuums, des praktischen Lebenssinns sowie des Vernunftprinzips und des dadurch geförderten säkularisierten Denkens erfahren. Kulturkreise ohne vergleich-

---

<sup>137</sup> Vgl. dazu Eide, A.: Human rights requirements to social and economic development, in: Food Policy 21 (1/1996), S. 23-39; hier: S. 38.

<sup>138</sup> Zit. nach: Kein Verständnis für Südostasien?, in: FES-Info 1/96, S. 2.

bare Erfahrungen haben es schwer, der Rationalität des mittlerweile den gesamten Globus umspannenden Wirtschaftsparadigmas zu folgen. Daß dies dennoch möglich ist - und dazu noch ohne Aufgabe der eigenen kulturellen Identität -, zeigt das Beispiel Japan.

Verständlicherweise bedeutet für einen Analphabeten und hungernen Menschen die Pressefreiheit nicht unbedingt ein primäres, existentielles Grundrecht. Dennoch weist die Entwicklungsgeschichte z. B. in Afrika aus, daß die von vielen autokratischen, sich selbst bereichernden Herrschern in der Entkolonialisierungsphase in den sechziger Jahren ausgegebene Parole „Erst Entwicklung, dann Demokratie“ zu keinem von beiden geführt hat und diese Parole dazu mißbraucht wurde, die Bevölkerung zu unterdrücken und sich an der Macht zu halten. Spätestens mit der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 ist von der Völkergemeinschaft die Universalität und die gleichgewichtige Bedeutung der unterschiedlichen Arten von Menschenrechten anerkannt. Menschenrechte sind global und keine innere Angelegenheit eines Landes. Die kulturelle Relativierung des Universalprinzips der Menschenrechte soll oft nur Menschenrechtsverletzungen legitimieren.<sup>139</sup>

Die Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien ist von großer entwicklungstheoretischer und -strategischer Bedeutung. Nach z. T. heftigen Debatten vor allem zwischen Vertretern europäischer und asiatischer Länder verständigte man sich darauf, von der Universalität der Menschenrechte auszugehen und ihrer kulturellen Relativierung eine Absage zu erteilen. Außerdem wurde festgehalten: Demokratie, Entwicklung und die Verwirklichung der Menschenrechte, und zwar der politisch-bürgerlichen Freiheitsrechte wie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie des Rechts auf Entwicklung sind untrennbar miteinander verbunden und stärken sich gegenseitig. Wer an den „Wiener Konsens“ erinnert und von sich selbst und anderen dessen Erfüllung erwartet, kann nicht neokolonialen Verhaltens geziehen werden.

Auch wenn fernöstliche Industriestaaten, deren Regierungen mit autoritären Methoden daherkommen, den Westen in einen brutalen globalen Wettbewerb hineindrängen, kann ich nur mit dem liberalen Ralf Dahrendorf davor warnen, diese Staaten nachzuahmen: „Wenn wir Europäer nicht mehr überzeugt sind, daß politische und wirtschaftliche Frei-

---

<sup>139</sup> Vgl. dazu Menschenrechte und Kultur (Dossier), in: ZEP (Zeitschr. f. international. Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik, Tübingen) 17 (1994), S. 2-27.

heiten zusammengehören, an was, verdammt noch mal, glauben wir dann überhaupt noch?“<sup>140</sup>

Im übrigen sind die Anstrengungen weniger auf die Beantwortung der Frage zu richten, ob Demokratie die Entwicklung voranbringt, sondern auf welche Art und Weise die parallelen Prioritäten eines demokratischen Systems und eines wirksamen Entwicklungsstaates als Tandem verwirklicht werden können.<sup>141</sup>

Jedenfalls sollten diktatorische Regime, die die grundlegenden Menschenrechte verletzen, nicht noch mit Entwicklungsgeldern aufgepäpelt werden; in solchen Ländern sollten - wie es in einer einstimmig angenommenen Bundestagsentschließung heißt - allenfalls Projekte gefördert werden, die der notleidenden Bevölkerung oder dem Umweltschutz direkt zugute kommen.<sup>142</sup> Dahinter steht die Auffassung, Entwicklungshilfe solle eher ein Instrument der Ermutigung als der Bestrafung sein und die ärmsten Bevölkerungsschichten eines Entwicklungslandes sollten nicht doppelt leiden müssen - einmal unter einer Diktatur und zum anderen unter dem Entzug der Entwicklungshilfe.

Bereits am 5. März 1982 hatte sich der Deutsche Bundestag in einer einstimmig angenommenen 14-Punkte-Erklärung zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit auch zum Thema Menschenrechte geäußert.<sup>143</sup> An die Spitze seiner konkreten Forderungen für die Gestaltung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stellte er die Forderung, daß die Verwirklichung der Menschenrechte ein wesentliches Ziel der Politik der Bundesregierung sein sollte. Neu und wichtig an dem Beschluß war die zentrale Bedeutung, die der Deutsche Bundestag der Menschenrechtsverwirklichung in der Entwicklungspolitik einräumt.

---

<sup>140</sup> Zit. nach Heilwagen, O.: Lord Dahrendorf bittet zu Tisch, in: FAZ v. 23.4.96. Vgl. Dahrendorf, R.: Europäisches Tagebuch, hg. v. K. Scheel, Göttingen 1995.

<sup>141</sup> Vgl. White, G.: Towards a democratic developmental state, in: *ids bulletin* 26 (2/1995), S. 27-36.

<sup>142</sup> Eine ähnlich lautende Empfehlung hatte der Deutsche Bundestag bereits in einem einstimmig angenommenen Beschluß am 5. März 1982 gegeben - Bundestagsdrucksache 9/1344 v. 11.2.82.

<sup>143</sup> Abgedruckt ist dieser - in den folgenden Legislaturperioden unverändert bekräftigte - Beschluß u. a. in: BMZ: Fünfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1983, S. 136f. Die 14-Punkte-Erklärung findet sich auch in: Auswärtiges Amt (Hg.): Dritte Welt - Materialien zur Politik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation, 3., erneuerte Aufl., Bonn 1984, S. 155ff.

Im einzelnen wird von der Bundesregierung verlangt, bei entwicklungspolitischen Entscheidungen auch auf die Verwirklichung der Menschenrechte, des sozialen Fortschritts und der sozialen Gerechtigkeit zu achten, letzteres entsprechend einem Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes besonders durch die Einhaltung sozialer Mindestnormen und die Gewährung gewerkschaftlicher Freiheiten. Es wird deutlich, daß der Bundestag seinerzeit nicht nur an die politisch-bürgerlichen Freiheitsrechte, sondern z. B. auch an die sozialen Rechte gedacht hat.

Wie die Menschenrechtskriterien zu berücksichtigen sind, wird in dem Beschluß im Hinblick auf zwei Ländergruppen näher ausgeführt: Bevorzugt sollen solche Länder unterstützt werden, die sich um den Aufbau demokratischer Strukturen bemühen. In Diktaturen könnten „allenfalls Vorhaben gefördert werden, die unmittelbar der notleidenden Bevölkerung zugute kommen.“

Auf Vorschlag der SPD-Fraktion hat der Bundestag am 19. Januar 1984 eine Präzisierung im Bereich „Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte“ unter Rückgriff auf eine Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates von 1982 vorgenommen.<sup>144</sup> Danach soll die Bundesregierung den Nachweis führen, daß die aufgewendeten Gelder zur Verwirklichung von Menschenrechten sowie zur Förderung demokratischer Verhältnisse und sozialer Gerechtigkeit in der Dritten Welt beitragen. Gegenüber menschenrechtsverachtenden Regimen soll eine Fall-zu-Fall-Prüfung mit folgenden möglichen Konsequenzen erfolgen: Es soll besonderer diplomatischer Druck zur Einhaltung der Menschenrechte ausgeübt werden. Entwicklungszusammenarbeit kann auf Projekte beschränkt werden, die der notleidenden Bevölkerung (gegebenenfalls über NGOs) direkt zugute kommen. Notfalls muß die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit verringert oder gar eingestellt werden.

Leider trug die Bundesregierung den Entschlüssen des Bundestages vom 5. März 1982 und 19. Januar 1984 nicht in stringenter Weise Rechnung. So war sie weder bereit, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den über hundert bedachten Entwicklungsländern auf eine menschenrechtsorientierte Basis zu stellen, noch willens, ein Sonderprogramm zur Unterstützung demokratischer Entwicklungsländer mit niedrigem oder mittlerem Einkommen auszuweisen, wie es in der vom Bundestag übernommenen Europaratsentschließung gefordert wird.

---

<sup>144</sup> Vgl. Holtz, U.: Menschenrechte im Bundestag, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 3/1984, S. 25.

Zwar hat die Bundesregierung die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit gegenüber dem Chile Pinochets und dem diktatorisch regierten Somalia eingestellt oder zumindest stark zurückgefahren, aber z. B. gegenüber Togo, Zaire und Malawi (trotz einer anderslautenden einmütigen Empfehlung des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit) die entwicklungspolitische Zusammenarbeit fortgesetzt. Menschenrechtsverletzende Regime, wie die Volksrepublik China und Indonesien, erlangten sogar Spitzenplätze in der Rangskala deutscher Entwicklungshilfeempfänger. Nach dem Massaker in Peking im Juni 1989 wurde aufgrund eines Bundestagsbeschlusses die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zunächst ausgesetzt, dann jedoch nach dem Mehrheitsbeschluß des Bundestages vom 30. Oktober 1990 wieder unter der Bedingung aufgenommen, daß die Projekte der Bevölkerung (nicht der „notleidenden“ Bevölkerung, wie es im Beschluß vom 5. März 1982 heißt) zugute kommen sowie der Erhaltung der Umwelt dienen und zur Reform der chinesischen Wirtschaft beitragen sollen. Die Bundestagsmehrheit ließ sich bei der Aufhebung der entwicklungspolitischen Sperre sowohl von außenpolitischen Überlegungen (Abstimmungsverhalten Chinas im Golfkrieg) als auch von der strategischen Bedeutung Chinas leiten. Auch wurde mit der Liberalisierung der Wirtschaft in China („sozialistische Marktwirtschaft“) die Hoffnung auf eine - spätere - politische Liberalisierung verbunden. Immerhin wird in diesem Beschluß die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Bundesrepublik mit der Volksrepublik China in gewisser Weise mit Erwartungen verknüpft, leider jedoch nicht im menschenrechtlichen Sinne. So wird die Zusammenarbeit mit China z. B. nicht konkret mit dem Schicksal der politischen Häftlinge verbunden.

In einigen wenigen Fällen hat der Bundestag in der Vergangenheit eine direkte Verbindung zwischen der Menschenrechtslage im Entwicklungsland und der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit hergestellt. So forderte der Deutsche Bundestag „im Hinblick auf die derzeitige Situation in El Salvador“<sup>145</sup> die Bundesregierung auf,

„die weitere entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit El Salvador von der Einhaltung der Menschenrechte und der demokratischen Entwicklung im Lande abhängig zu machen;

noch laufende Projekte daraufhin zu überprüfen, ob sie direkt den armen Bevölkerungsschichten zugute kommen;

---

<sup>145</sup> Bundestags-Drucksache 11/7134 v. 15.5.90.

Regierungsverhandlungen über finanzielle Neuzusagen für El Salvador erst dann wieder aufzunehmen, wenn die in den Mord an den Jesuiten und ihrem Personal verwickelten Personen einem ordentlichen Gerichtsverfahren zugeführt und zur Verantwortung gezogen wurden.“

Dieser El Salvador-Beschluß ist nicht nur wegen der direkten Verknüpfung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit der demokratischen Entwicklung in einem Lande von Bedeutung, sondern auch deshalb, weil neue Entwicklungshilfeszusagen von konkreten Erfüllungen im Menschenrechtsbereich abhängig gemacht werden.

Ein anderes Beispiel findet sich in dem Antrag „Entwicklungszusammenarbeit mit Vietnam“.<sup>146</sup> Darin fordert der Bundestag die Bundesregierung auf, die staatliche Entwicklungszusammenarbeit zwischen Deutschland und Vietnam „im Sinne einer grundbedürfnisorientierten, menschenwürdigen Entwicklung umgehend wieder aufzunehmen.“ Gleichzeitig fordert er die vietnamesische Regierung auf, an der weiteren Verbesserung der Menschenrechtslage zu arbeiten und den Besuch unabhängiger Menschenrechtskommissionen zuzulassen, den NGOs die Freiräume zuzugestehen, die für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit erforderlich sind und am Reformkurs festzuhalten. Allerdings wird die Auszahlung der Hilfe nicht von der Erreichung der an die Adresse Vietnams gerichteten Ziele abhängig gemacht.

Festzuhalten bleibt also, daß die deutsche Entwicklungspolitik in den neunziger Jahren größeren Wert als zur Zeit des Kalten Krieges auf für Entwicklung günstige Rahmenbedingungen, wie Demokratie und Menschenrechte, legt, daß die Bundesregierung in der Praxis die neuen Vergabekriterien aber nicht gleichermaßen anwendet - kleinere Entwicklungsländer wie Haiti, Malawi und Myanmar hatten die strenge Anwendung der Kriterien zu gegenwärtigen, während die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit dem UNO-Sicherheitsratsmitglied China, einem massiv die Menschenrechte verletzenden Regime, sogar noch ausgebaut wurde.<sup>147</sup> Auf internationaler Ebene (EU, OECD, UNO) gilt es, die betreffenden Willens-, Abkommens- und Vertragsbestimmungen umzusetzen.

### i) Eigeninteressen in der Entwicklungspolitik

---

<sup>146</sup> Bundestags-Drucksache 11/7968 v. 24.09.90.

<sup>147</sup> Vgl. Wissing, T.: Die gegenwärtige Diskussion über Kriterien bei der Vergabe staatlicher Entwicklungshilfe, Frankfurt a.M. u. a. 1994.

Besonders in der NGO-Szene - von kirchlichen Organisationen bis hin zu Hilfsgruppen, die sich der Armutslinderung verschrieben haben - ist es unfein, Eigeninteressen, die sich auf das Wohlergehen der Bundesrepublik beziehen, für das entwicklungspolitische Engagement zu benennen. Man engagiert sich, um anderen zu helfen - aus humanitären, christlichen und solidarischen Motiven oder weil man für die Eine Welt etwas tun will. Demgegenüber beklagt vor allem die Wirtschaftswelt, daß sie von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch zu wenig profitiert.

Jede Politik ist Interessenpolitik - auch Entwicklungspolitik, die in das Gesamtgeflecht der auswärtigen Beziehungen eingebunden ist und wie andere Politikbereiche dem grundgesetzlichen Auftrag unterliegt, deutschen Interessen zu dienen. Humanitäre, solidarische und christliche Motive, nämlich Menschen in Entwicklungsländern aus Situationen von Not und Furcht befreien zu helfen, liegen vielfältigem Engagement von Einzelpersonen und Organisationen zugrunde. Diese Motive dominieren jedoch nicht die staatliche Entwicklungspolitik. „Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden ... werde“ heißt es im Amtseid der Minister; vom Interesse anderer Völker ist vorerst nicht die Rede.

Klassische, oft „realistisch“ genannte Außenpolitik verfolgt primär die Eigeninteressen eines Landes. Zu ihnen gehören vorrangig die Maximierung der nationalen Sicherheit, Wohlstand und das Streben nach Macht und Einfluß im Sinne einer Sicherung „nationaler“ Interessen. Die bundesdeutsche Außenpolitik zwang zu Zeiten des Kalten Krieges der Entwicklungspolitik die Verfolgung des deutschen Alleinvertretungsanspruchs auf; so wurde Tansania mit dem Entzug der Entwicklungshilfe bestraft, als es die DDR staatlich anerkannte. Der Außenwirtschaftspolitik der export- und rohstoffabhängigen Bundesrepublik ging und geht es vor allem um einen offenen Welthandel, die Ausweitung von Exporten und Investitionen und um sicheren und preiswerten Bezug von Rohstoffen. Da wurden - und werden - Rüstungsexportgenehmigungen aus wirtschaftlichen Interessen erteilt, ohne in jedem Fall die tatsächlichen Auswirkungen auf die Entwicklungsländer zu berücksichtigen.

Zu Zeiten des Kalten Krieges instrumentalisierten die Industrieländer die Entwicklungspolitik häufig im Sinne einer ideologischen und strategischen Interessenwahrnehmung. Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Bankrott kommunistischer Entwicklungsstrategien hat

sich in den westlichen Industrieländern die alte „raison d’être“ der Entwicklungshilfe als Mittel zur Eindämmung des Kommunismus verflüchtigt.

Auf jeden Fall schien eine neue, freiere, auf genuin entwicklungspolitische Ziele ausgerichtete Politik möglich. In diese Richtung wiesen die neuen entwicklungspolitischen Kriterien. Sie belegen die Absicht der Bundesregierung - nein, des BMZ - eine wertorientierte Entwicklungspolitik zu betreiben.

Aber gegenläufige Tendenzen innerhalb der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages werden deutlich. Der Bundesminister des Auswärtigen propagiert „unsere Präsenz auf offenen Märkten auszubauen, vor allem in den dynamischen Wachstumsregionen Asiens und Lateinamerikas“; dies werde damit zu einer „vorrangigen Aufgabe deutscher Außenpolitik.“<sup>148</sup> Der Haushaltsausschuß hat des öfteren - ohne Konsultation des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - die Entwicklungshilfe als Schmiermittel für die deutsche Exportwirtschaft, so für China und Indonesien, eingesetzt.

Ist die Entwicklungspolitik Magd der Außen- und Außenwirtschaftspolitik? Werden die genuinen entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Interessen auf dem Altar einer egoistischen Interessenvertretung geopfert? Kommt der Interessenausgleich in der von der Bundesregierung beschworenen Verantwortungspartnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu kurz? Ja, dies ist häufig der Fall. Was das Verhältnis von Entwicklungspolitik und Eigeninteressen angeht, so hat die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland jedoch eher „eine mittlere Position bezogen: Sie hat die Entwicklungspolitik nie so eindeutig außen- und sicherheitspolitischen Interessen wie die USA oder außenwirtschaftlichen Interessen wie in der Vergangenheit Japan untergeordnet.“<sup>149</sup>

Die Bundesrepublik sollte - wie es die skandinavischen Länder und die Niederlande in der Vergangenheit gemacht haben - ein klareres entwicklungspolitisches Profil suchen, das humanitäre Motive mit wohlverstandenen langfristigen Eigeninteressen verbindet. Das eigene Überleben wird auch durch die Überlebens- und Zukunftsfähigkeit anderer gesichert und hängt wesentlich von globaler menschlicher Sicherheit ab - diese hat

---

<sup>148</sup> Auswärtiges Amt (Hg.): Deutsche Außenpolitik nach der Einheit 1990 - 1993, Meckenheim 1993, S. 8.

<sup>149</sup> Ashoff, G.: Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Heft 9, 1995, S. 234-238, (S.238).

nicht nur eine militärische, sondern vor allem auch eine wirtschaftliche, soziale, politische und ökologische Dimension.

Entwicklungspolitik - wie auch Außenpolitik - verdient eine „aufgeklärte“, wertorientierte Interessenpolitik, die sowohl Solidarität mit den Entwicklungsländern praktiziert als auch wohlverstandene Eigeninteressen wahrnimmt. Dabei gilt zu beachten: Zu den normativen Vorgaben des Grundgesetzes gehören auch der Wille des Deutschen Volkes, „in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“ (Präambel) und das Bekenntnis zu den Menschenrechten als „Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ (Art.1, Abs. 2).

Zur Dauererkenntnis der Entwicklungspolitik gehört: „Es geht nicht so sehr um Eigeninteresse versus Interessen der anderen, 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.“<sup>150</sup> Die langfristige Sicherung des Wohles des deutschen Volkes hängt auch von günstigen internationalen Rahmenbedingungen ab, zu denen auch ein Mindestmaß an Entwicklungschancen für den Süden, an sozialem Ausgleich und Schutz der Umwelt gehören.<sup>151</sup>

Zu erwarten ist, daß es auch weiterhin Interessenkonflikte, etwa mit der Agrar-, Rüstungsexport- und Handelspolitik, geben wird; sie sollten jedoch zukünftig - und dafür muß geworben werden - immer weniger zugunsten einer Kurzstreckenpolitik gelöst werden.

#### j) Entwicklungshilfemüdigkeit auf staatlicher Seite

Die klassische Entwicklungspolitik steckt nicht nur in einer Finanzkrise, sondern auch in einer Orientierungs- und Vertrauenskrise. Sie sieht sich zunehmend grundsätzlichen Fragen nach ihrer Existenzberechtigung aus-

---

<sup>150</sup> Böll, W./Danckwortt, D./Holtz, U./Pakleppa, H.: Nord-Süd-Zentrum Bonn. Die Bundesstadt Bonn als Standort für Entwicklungspolitik, nationale, internationale und supranationale Einrichtungen (Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn 1995, S. 37.

<sup>151</sup> Ebd.

gesetzt.<sup>152</sup> Entwicklungspolitik hat es in Zeiten, in denen Diskussionen um den Wirtschaftsstandort Deutschland vorherrschen, sehr schwer.

Gegenüber den traditionellen Entwicklungsländern breitet sich eine Entwicklungshilfe- und Gebermüdigkeit aus, die sich auch im geeinten Deutschland in sinkenden Mitteln für die Entwicklungshilfe und in einem kurzsichtigen Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik äußert. Sie ist vor allem auf den außenpolitischen Bedeutungsverlust der Entwicklungsländer für die Industrieländer nach dem Ende der Ost-West-Blockkonfrontation zurückzuführen; aber auch auf das Ausbleiben durchschlagender Entwicklungserfolge in vielen Entwicklungsländern, vor allem in Afrika,<sup>153</sup> sowie auf wirtschaftliche und finanzielle Probleme im eigenen Land und darauf, daß nach dem Revolutionsjahr 1989 die Nachfolgestaaten der ehemaligen Zweiten Welt erhöhte finanzielle Leistungen beanspruchen (neu entstandene Staaten in Kaukasien und Zentralasien sind mittlerweile von der OECD offiziell als Entwicklungsländer anerkannt). Auch die Medien interessieren sich - von löblichen Ausnahmen abgesehen - nicht für die Entwicklungsländer außerhalb der Katastrophenberichterstattung.

Seitens der Industrieländer wäre es falsch, kurzsichtig und gefährlich, die Entwicklungsländer - insbesondere die vor allem in Afrika liegenden am wenigsten entwickelten Länder (LLDC) - als eine zu vernachlässigende Größe zu betrachten und sich nur für die wirtschaftlich erfolgreichen Länder, die Schwellenländer im pazifischen Raum und in Lateinamerika, zu interessieren. Armut-, Bevölkerungs- und Umwelt„bomben“ bedrohen auch die Wohlstandsinseln des Westens.

k) Die zu marginale Rolle für entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen

---

<sup>152</sup> Vgl. Deutsche Welthungerhilfe, terre des hommes Bundesrepublik Deutschland (Hg.): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Dritter Bericht 1994/95. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn 1995, S. 4.

<sup>153</sup> Der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ (Neue Akzente in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit während der nächsten Legislaturperiode, in: BMZ aktuell 054, Februar 1995, S. 10) vertritt die Auffassung, der Entwicklungszusammenarbeit drohe der Verlust der innenpolitischen Legitimationsbasis, wenn für die Öffentlichkeit überzeugende Entwicklungserfolge nicht erkennbar seien.

Mit der staatlichen „aid and donor fatigue“ wachsen gleichzeitig Bedeutung und Engagement der entwicklungspolitisch orientierten NGOs.<sup>154</sup> Eine wichtige Veränderung in den internationalen Beziehungen ist der Übergang von einem Zeitalter, in dem Regierungen und Wirtschaft die Hauptakteure waren, zu einer Welt, in der die Zivilgesellschaft und insbesondere NGOs eine zunehmend bedeutendere Rolle spielen.

Der ergänzende Beitrag der NGOs zur staatlichen Entwicklungszusammenarbeit wird von Ländern wie Schweden, der Schweiz und Norwegen, in denen zwischen 25 und 30 % der staatlichen Fördermittel an NGOs gehen, voll anerkannt, während sich in Deutschland die Förderung der NGOs mit 6 % der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sehr bescheiden ausnimmt.<sup>155</sup> Die NGOs könnten für die neuen Ziele der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit eine viel größere Rolle als bisher spielen.

Zu denken ist beispielsweise an die selbsthilfeorientierte, nachhaltige Armutsbekämpfung oder an die Unterstützung beim Aufbau demokratischer Zivilgesellschaften. Die Bundesregierung sollte jenen Entwicklungspolitikern - der Union und der Opposition - folgen, die fordern, daß wesentlich höhere Prozentsätze der ODA als bisher über NGOs geleitet werden; dabei erliege ich nicht der Illusion, die NGOs seien für alle entwicklungspolitischen Aufgaben die geeigneten Partner - bei sinnvollen Industrie- und Infrastrukturprojekten wären sie als Projektträger häufig überfordert.

Angesichts der zersplitterten Szene in der Bundesrepublik war es ein begrüßenswerter Schritt, daß nahezu sechzig Organisationen der Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Humanitären Hilfe und entwicklungspolitischen Bildungsarbeit den „Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen“ am 19. Dezember 1995 in Bonn gegründet haben. Zu den Gründungsmitgliedern des Dachverbandes gehört eine breite Spanne von NGOs, die von den kirchlichen Hilfswerken, wie dem Diakonischen Werk oder Misereor, über Care, die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes bis hin zur Andheri-Hilfe, zu Lan-

---

<sup>154</sup> Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Nachbarn in Einer Welt a.a.O., S. 220.

<sup>155</sup> Vgl. Molt, P.: Die marginale Rolle der freien NRO's in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 37 (1/1996), S. 16-19.

desnetzwerken oder Lobby-Organisationen wie Germanwatch und der Society for International Development (SID) reichen.<sup>156</sup>

Die NGOs wollen lauter und mit einer Stimme sprechen - in der Öffentlichkeit und gegenüber dem BMZ. Ihr Ziel ist es, zur besseren Verankerung der Entwicklungspolitik in Gesellschaft und Politik beizutragen und für eine größere Rolle der NGOs in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit zu streiten; sie wollen im nationalen und internationalen Bereich die gemeinsam definierten Interessen und Positionen in den Bereichen Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe wirkungsvoller als bisher vertreten. Bundesminister Spranger, der bei der Gründungsversammlung des NGO-Dachverbandes zugegen war, begrüßte - ebenso wie die entwicklungspolitischen Sprecher/innen der Bundestagsfraktionen - die Gründung des Verbandes. Er sieht in dem Verband einen repräsentativen und zentralen Gesprächspartner, z. B. bei der Vorbereitung internationaler Konferenzen, und kündigte an, die Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen dem BMZ, den NGOs und den Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit solle unter Mitarbeit des Dachverbandes verbessert und effizienter gestaltet werden.<sup>157</sup> Für das Verhältnis und die Zusammenarbeit zwischen dem Verband und dem BMZ bietet sich m. E. das Motto an: Dialog, Kooperation und Unterstützung wo sinnvoll - Kritik, Distanz und Konflikt wo nötig.

Im Januar 1996 hat das neu gegründete Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit (ZKE) im Gustav-Stresemann-Institut (GSI) in Bonn seine Arbeit aufgenommen. Das Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit soll Städte und Gemeinden bei der Umsetzung der lokalen Agenda 21 und der „Charta von Berlin“ unterstützen, den Erfahrungsaustausch in Fragen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit fördern, eine Dokumentationsstelle schaffen sowie auf nationaler und internationaler Ebene relevante Aktivitäten mittragen. Dem Leitungs-

---

<sup>156</sup> In der Bundesrepublik gibt es schätzungsweise circa zweitausend entwicklungspolitisch engagierte NGOs, darunter eine Vielzahl lokaler und kirchlicher Initiativen sowie zahlreiche Dritte/Eine-Welt-Läden. Die Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit, BENGGO, in Bonn - Bad Godesberg hatte zum Jahresende 1995 616 NGOs registriert; 350 von ihnen werden in einer BENGGO-Publikation vorgestellt.

<sup>157</sup> Vgl. Spranger, C.-D.: Staatliche und private Entwicklungszusammenarbeit ergänzen sich - Zur Gründung des Verbandes Entwicklungspolitik der NROs, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) Jg. 37. 1996:2, S. 32f..

kreis des Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit gehören Vertreter der Stadt Bonn, des Gustav-Stresemann-Institut, der kommunalen Nord-Süd-Initiativen und der kommunalen Spitzenverbände an. Gefördert wird es u. a. von der Stadt Bonn, dem Land Nordrhein-Westfalen und dem BMZ.

#### 4. Der Einstieg in eine bessere Entwicklungspolitik, in eine neue Entspannungspolitik und in Weltordnungspolitik

##### a) Ein neues Entwicklungsparadigma

Entwicklungspolitischer Pessimismus, der in dem Ruf nach einem Ausstieg aus der Entwicklungshilfe mündet, ist ebenso unangebracht wie entwicklungspolitische Euphorie. Ausgehend von den nicht befriedigenden Ergebnissen bisheriger Entwicklungspolitik ist nicht der Ausstieg zu fordern, sondern der Einstieg in eine qualitativ bessere, wirksamere, auf dauerhafte Entwicklungserfolge setzende und mit den Steuergeldern noch sorgsamer umgehende Entwicklungspolitik.<sup>158</sup>

Dieser Einstieg setzt die Orientierung der Entwicklungspolitik im engeren und weiteren Sinne an einem neuen Paradigma von Entwicklung voraus. Dabei sollten berücksichtigt werden: Die Mängel der Modernisierungs- und Dependenztheorien, das Scheitern kommunistischer Entwicklungswege, die Defizite des „westlichen“ Zivilisationsmodells und die Empfehlungen der UNO-Konferenzen der neunziger Jahre. Rio und die nach 1992 folgenden großen Weltkonferenzen haben für die drängenden ökonomischen, ökologischen und sozialen Probleme der Menschheit politische Lösungskonzepte ausgehandelt und Wegweiser aufgestellt. Dem entsprechend sollte sich das neue Entwicklungsparadigma am Leitbild einer menschenwürdigen, nachhaltigen, die Grundbedürfnisse befriedigenden, sozial gerechten und auf globale Sicherheit zielenden Entwicklung orientieren. Entwicklung braucht Produktivitätssteigerungen und eine Arbeitsplätze schaffende und die Armut abbauende wirtschaftliche Entwicklung (der 1997 veröffentlichte UNDP-Bericht über die menschliche

---

<sup>158</sup> Vgl. Nuscheler, F.: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 3., akt. und erw. Aufl., Bonn 1991, S. 327.

Entwicklung spricht von "pro-poor growth" in allen Ländern<sup>159</sup>). Sie muß auf Dauer tragfähig, umweltschonend, kulturbewußt und zukunftsverträglich sein sowie durch demokratische Partizipation und die Gleichstellung der Geschlechter geprägt sein. Das BMZ kommt diesem Leitbild relativ nahe, wenn es postuliert, die deutsche Entwicklungspolitik folge "dem Leitbild einer global nachhaltigen Entwicklung", was wiederum voraussetze, daß drei zentrale Belange verfolgt würden, nämlich "produktives Wirtschaftswachstum, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit".<sup>160</sup>

Als ordnungspolitischer Rahmen für das neue Entwicklungsparadigma bieten sich rechenschaftspflichtige, 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 würde lauten: Binnenmarkt soweit wie möglich - Weltmarktintegration soweit wie nötig. Zugleich sollte die sich durch brutalisierenden Wettbewerb auszeichnende Weltwirtschaft stärker auf nichtaggressive Kooperationsformen setzen.<sup>161</sup> Dieses Paradigma von Entwicklung - adaptiert an die spezifische Situation - könnte für alle Länder und Gesellschaften Relevanz entfalten.

Heute besteht die Gefahr, daß Globalisierung Entwicklung ersetzt und zum *modus operandi* der internationalen Beziehungen avanciert.<sup>162</sup> Globalisierung, die die internationalen Beziehungen unter das Diktum wirtschaftlicher Effizienz stellt und den Menschen primär als Kostenfaktor sieht, darf "sustainable development" nicht als Leitidee ablösen. Zur oft beschworenen Entwicklungspartnerschaft gehört im übrigen, daß die Bundesrepublik mit den Partnerländern und ihren Bewohnern fair und freundschaftlich, und nicht paternalistisch-bevormundend und dominierend umgeht. Zur Partnerschaft gehört ebenfalls, daß man zu Hause mit gutem

---

<sup>159</sup> UNDP, Human Development Report 1997, New York-Oxford 1997, z.B. S. 7.

<sup>160</sup> BMZ (Hg.): Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ (BMZ aktuell, 72), Bonn 1996, S. 4.

<sup>161</sup> S. auch Holtz, U./Karsten, D.: Die Dritte Welt braucht Wachstum. Für eine Weltwirtschaft nichtaggressiver Koexistenz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. September 1995, S. 13f.

<sup>162</sup> Vgl. Amalric, F./Harcourt, W.: Coming to Terms with Globalization, in: Development 40 (2/1997), S. 3.

Beispiel bei der Anwendung des neuen Entwicklungsparadigmas vorangeht.

b) Schlüsselemente, Hauptaufgaben und Perspektiven für eine erfolgreichere Entwicklungspolitik<sup>163</sup>

Entwicklungspolitik muß im Sinne des mehrdimensionalen Entwicklungsbegriffs politischer werden. Eine Neugestaltung einer qualitativ besseren Entwicklungspolitik i. e. S. steht unter der Prämisse, daß unterschiedliche Situationen in Entwicklungsländern differenzierte Antworten erfordern. Die Erfahrung lehrt, daß eine erfolgreiche entwicklungspolitische Zusammenarbeit, die auf entwicklungspolitische Nachhaltigkeit und Effizienz zielt, eine Reihe von Schlüsselementen berücksichtigen muß. Zu ihnen gehören laut Weltbank<sup>164</sup> und Ausschuß für Entwicklungshilfe der OECD<sup>165</sup>:

- Günstige politische Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern, wie gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln ("good governance"), demokratische Rechenschaftspflichtigkeit, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.
- Vernünftige wirtschaftliche Rahmenbedingungen bzw. wirtschaftliche Reformen, die breites wirtschaftliches Wachstum fördern und Armut reduzieren, dem privatwirtschaftlichen Sektor Raum geben und ein geregeltes Steueraufkommen ermöglichen.
- Verstärkte Teilhabe und Mitwirkung aller Bürger und insbesondere der Frauen am wirtschaftlichen und politischen Leben.

---

<sup>163</sup> Vgl. auch Holtz, U.: Bilanz der Entwicklungspolitik - Erfolge und Fehlschläge, in: Kaiser, K./Schwarz, H.-P. (Hg.): Die neue Weltpolitik, Baden-Baden 1995, S. 403-417, bes. S. 414ff.; ders.: Entwicklungspolitik - Deutsche Interessen und Strategien, in: Kaiser, K./Krause, J. (Hg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 3: Interessen und Strategien, München 1996, S. 221-230, insbes. S. 225ff.

<sup>164</sup> Vgl. World Bank, Learning from the Past - Embracing the Future, Washington DC 1994.

<sup>165</sup> S. dazu die von den Mitgliedern des Entwicklungshilfeausschusses der OECD im Mai 1995 auf Ministerebene verabschiedete Politikerklärung "Entwicklungspartnerschaften im neuen globalen Kontext", in: OECD (Hg.), Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1995 Report. Development Cooperation, Paris 1996, S. 19.

- Investitionen in die soziale Entwicklung sowie Abbau sozialer Ungleichheiten.
- Schutz der Umwelt, so daß Wachstum und Armutsreduzierung sowohl den heutigen als auch zukünftigen Generationen zugute kommen.
- Ursachenbekämpfung potentieller Konflikte, Begrenzung der Rüstungsausgaben, friedensbildende Maßnahmen, die auf längerfristige Versöhnung und Entwicklung zielen.
- Neuorientierung staatlichen Handelns, so daß vom Staat private Aktivitäten lediglich ergänzt, aber ansonsten von ihm die wesentlichen Aufgaben, wie die Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen z.B. für soziale Sicherung und Umweltschutz, wahrgenommen werden.

Erkenntnisse für eine erfolgreichere Entwicklung liegen also vor; es hapert an der konsistenten Umsetzung. Aufgabe der Entwicklungsländer ist es, die internen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine nachhaltige und menschenwürdige Entwicklung zu schaffen und dementsprechende Eigenanstrengungen zu unternehmen. Zu Recht weist das BMZ darauf hin, daß die entscheidende Verantwortung, entwicklungsfördernde interne Rahmenbedingungen zu schaffen, bei den Entwicklungsländern selbst liegt und daß die Unterstützung durch die Entwicklungszusammenarbeit nur "subsidiär und komplementär zu den Eigenanstrengungen der Regierungen und der Menschen in den Partnerländern" sein kann.<sup>166</sup>

Aufgabe der Industrieländer und der mächtigen global tätigen Institutionen Währungsfonds und Weltbank ist es, für günstige externe Rahmenbedingungen zu sorgen. Die Zukunft der Entwicklungsländer hängt entscheidend von der Herausbildung einer fairen und leistungsfähigen Weltordnungspolitik, von globaler Wirtschaftsfairneß ab.<sup>167</sup> Außerdem ist - so das BMZ - das Ziel einer global nachhaltigen Entwicklung nur dann zu erreichen, "wenn auch in den Industrieländern notwendige Reformen und Anpassungen auf allen Ebenen erfolgen"; entwicklungsopo-

---

<sup>166</sup> BMZ (Hg.): Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ (BMZ aktuell, 72), Bonn 1996, S. 4f.

<sup>167</sup> Vg. Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Universität Bochum (Hg.), Neuorientierung in der Entwicklungspolitik, Frankfurt a.M. 1995.

litische Anstrengungen müssen "durch kohärente Politiken im Inneren" ergänzt werden.<sup>168</sup>

Die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit ist an diesen Schlüsselementen zu orientieren - im übrigen auch die von IWF und Weltbank den Entwicklungsländern verordneten Strukturanpassungsprogramme. Einzelforderungen wären:

- Die Armuts-, Bevölkerungs- und Verschuldungs"bomben" entschärfen helfen.

- Demokratische Entwicklungen und Gewerkschaften in ihrem Kampf für bessere Lohn-, Sozial- und Arbeitsbedingungen unterstützen.

- Umweltfreundliche Energiequellen, vor allem die Solarenergie, fördern und mit den Entwicklungsländern bei der Umsetzung der 1992 in Rio angenommenen Agenda 21, einem Umwelt- und Entwicklungsprogramm für das 21. Jahrhundert zur Verhinderung des Ökozids und zur Sicherung einer menschlichen Entwicklung, partnerschaftlich zusammenarbeiten.

- Die Landwirtschaft und die traditionellen Wirtschaftssektoren nicht länger vernachlässigen.

- Die menschlichen, wissenschaftlichen und technologischen Kenntnisse und Fähigkeiten und die Kompetenzen von Institutionen in Entwicklungsländern stärken ("capacity strengthening / institution building") und konsequenter als bisher bei der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) die in den Entwicklungsländern vorhandenen geistigen und materiellen Ressourcen nutzen.

- Sich bei der EZ 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, zweckgebundene Budgetzuschüsse gewähren.<sup>169</sup>

- Verstärkt NGOs an Planung und Durchführung von EZ-Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene beteiligen und in höherem Umfang

---

<sup>168</sup> BMZ (Hg.): Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ (BMZ aktuell, 72), Bonn 1996, S. 4.

<sup>169</sup> 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.

als bisher die bilaterale EZ über private Träger abwickeln, wenn diese eine größere Wirksamkeit und Kosteneffizienz erwarten lassen oder in Diktaturen und in jenen Entwicklungsländern, deren Regierungen ein entwicklungsorientiertes Handeln vermissen lassen.

- Noch sorgsamer mit Steuermitteln umgehen, die Risiken von Fehlinvestitionen bei der EZ minimieren und Qualität, Effizienz und Effektivität, Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen verbessern, indem noch konsequenter aus Erfolgen und Fehlschlägen der Vergangenheit gelernt wird.<sup>170</sup>

\* Fachkräfte besser ausbilden und vorbereiten,

\* verstärkt auf nicht-staatliche Selbsthilfegruppen und -organisationen setzen und insbesondere Frauen bei der Stärkung ihres Einflusses und ihrer Machtbefugnisse ("empowerment") unterstützen,

\* konsequent das oberste Prinzip der EZ, nämlich die Partizipation der betroffenen Bevölkerung und die Identifizierung mit den EZ-Maßnahmen sicherzustellen, anwenden,

\* verbesserte Wirksamkeits- und Nachhaltigkeitskontrollen einführen,

\* bessere Koordination und Kooperation im Partnerland durchsetzen, auch unter Einbezug geeigneter Träger vor Ort und durch die Eröffnung von deutschen EZ-Repräsentanzen.

- Den Abwärtstrend des Volumens der deutschen EZ stoppen und die Mittel für die EZ erhöhen. (Auf internationaler Ebene denkt man auch über neue Finanzierungsmöglichkeiten nach, wie z. B. über eine internationale Lotterie, eine von den Vereinten Nationen ausgegebenen Kreditkarte oder Abgaben auf internationale Transporte und Finanztransaktionen.)

Generell erlag die EZ einer Reihe von Gefahren, die es zukünftig zu vermeiden gilt: Leider zu oft schuf sie 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 Regie-

---

<sup>170</sup> Bereits 1992 hatte die OECD ein Entwicklungshilfe-Handbuch für eine effektivere EZ veröffentlicht, in dem wertvolle Hinweise zur EZ-Koordinierung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Projektevaluierung, Programmhilfe, Verbesserung der Situation der Frauen und zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor gegeben werden. Die DAC-Länder sollten diese Hinweise - noch - konsequenter in die Tat umsetzen. Vgl. OECD (Hg.), Development Assistance Manual. DAC Principles for Effective Aid, Paris 1992.

rungen Respektabilität und hielt sie an der Macht.<sup>171</sup> De facto bedeutete sie oft eine Protektion für undemokratische, reformunfähige Entwicklungsländer und deren begüterte Oberschichten. Institutionelle Willkür und fehlende Rechtssicherheit in vielen Entwicklungsländern unterliefen sowohl die Bemühungen der Auslandshilfe und ihren wirksamen Einsatz als auch sinnvolle Eigenanstrengungen der Bevölkerung.<sup>172</sup> Die das gesamte Netz der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen durchdringende Korruption stellte und stellt oft ein enormes Entwicklungshindernis dar.<sup>173</sup>

Was Schwerpunkte bzw. Hauptaufgaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit angeht, so seien zwei gewichtige Akteure zitiert, wobei eine hohe Übereinstimmung deutlich wird. Laut BMZ hat die Entwicklungszusammenarbeit "drei Schwerpunkte: Armutsbekämpfung, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Bildung und Ausbildung. (...) Weitere - teilweise übergreifende - Handlungsfelder sind die Förderung der Privatwirtschaft, Technologietransfer, ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung, Gesundheits- und Bevölkerungspolitik, Förderung der Frauen sowie Maßnahmen der Krisenprävention und Nothilfe."<sup>174</sup> Die Entwicklungspolitik im engeren Sinne muß, wie es das Forum Eine Welt der SPD fordert, fünf Hauptaufgaben leisten:<sup>175</sup>

1. Die Entwicklungspolitik muß zur Verbesserung der politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene beitragen.
2. Sie muß die Armut- und Hungerprobleme in Entwicklungsländern und die daraus entstehenden Umweltzerstörungen, das Bevölkerungswachstum, die Landflucht und die inner- und zwischenstaatlichen Verteilungskonflikte zu überwinden helfen. Als wichtige Aufgabe in diesem Zusammenhang wird die Förderung von Dialog und Zusammenar-

---

<sup>171</sup> Vgl. Kohlhammer, S.: Auf Kosten der Dritten Welt?, Göttingen 1993, S. 68.

<sup>172</sup> So etwa Klitgaard, R.: Tropical Gangsters, New York 1990, oder auch Brunel, S.: Le gaspillage de l'aide publique, Paris 1993.

<sup>173</sup> Vgl. Holtz, U./Kulesa, M. (Hg.): Korruption als Entwicklungshindernis (Materialien der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung zum Dialogprogramm, Heft D11 und 12), Bonn 1995 (Heft 12, 2. Aufl. 1996).

<sup>174</sup> BMZ (Hg.): Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ (BMZ aktuell, 72), Bonn 1996, S. 5, 7.

<sup>175</sup> Bei den fünf Schwerpunkten handelt es sich um wörtliche Auszüge aus: Forum Eine Welt der SPD, Globalisierung und Eine-Welt-Politik, Bonn 1997, S. 16f.

beit zwischen den Kulturen über die Bedingungen und Möglichkeiten globaler Zukunftssicherung ohne jegliche Hegemonieansprüche (Lerngemeinschaft) genannt.

3. Sie muß die Zusammenarbeit in den Bildungs-, Wissenschafts- und Technologiebereichen erheblich ausweiten.
4. Die deutsche Entwicklungspolitik muß die gesellschaftlichen Kräfte, Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaft und Gewerkschaften, Wissenschaft und Bildung, aber auch Länder und Kommunen, in die Formulierung und Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit wirksamer als bisher einbeziehen, um ein breites Potential für diese Aufgaben zu fördern (Lobbyfunktion).
5. Die Entwicklungspolitik muß zunehmend einen Beitrag zur Krisenprävention leisten.

Die Entwicklungspolitik kann, was den letzten Punkt angeht, dazu beitragen, durch frühzeitige, qualitativ wie quantitativ ausreichende Konflikt- und Krisenprävention die Häufigkeit und das Ausmaß von kriegerischen Konflikten drastisch zu reduzieren. Sie muß den Dialog zur friedlichen Krisenprävention systematisch unterstützen, zum Aufbau von Demokratie und Justizwesen und zur Verwirklichung der Menschenrechte beitragen ("demokratische Sicherheit"), regionale Sicherheitsstrukturen sowie Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme fördern. Dabei kann auf das seit drei Jahren in Bonn tätige Internationale Konversionszentrum Bonn (BICC) und seine Arbeiten zurückgegriffen werden. Das BICC führt schon jetzt Beratungen im Demobilisierungs- und Konversionsbereich durch. Es hat außerdem einen Konversions-, Abrüstungs-, Demobilisierungs- bzw. Demilitarisierungsindex (BIC3D Index) für 158 Länder entwickelt, der anhand von vier Indizes (Militärausgaben, Waffenbestand, Truppenstärken, Zahl der in der Rüstungsindustrie Beschäftigten) ein prozentnahes Maß für das Abrüstungsengagement oder auch die Aufrüstung darstellt. Für das Referenzjahr 1995 lautet der Befund, daß z.B. Nicaragua, Äthiopien und Haiti enorm abgerüstet, aber etwa Pakistan und Indonesien, Burkina Faso und Benin, Bolivien und Uruguay aufgerüstet haben.<sup>176</sup> Dieser Index sollte mitbefragt werden, wenn es um die Frage des Ob und Wie der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern geht.

---

<sup>176</sup> Vgl. Bonn International Centre for Conversion: Conversion Survey 1997, Oxford 1997, S. 18ff.

Im Mai 1996 nahm der DAC den Bericht „Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation“ an, in dem perspektivische wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Ziele für die Entwicklungszusammenarbeit aufgezeigt werden. Bis zum Jahre 2015 soll die Zahl der in extremer Armut Lebenden um die Hälfte reduziert werden, für jedes Kind zumindest die Grundschulziehung garantiert sein, die Sterberate der Kinder unter fünf Jahren um zwei Drittel reduziert werden, für alle eine gesundheitliche Grundversorgung verfügbar sein und bis zum Jahr 2005 in jedem Land eine nationale Strategie für nachhaltige Entwicklung vorhanden sein, so daß bis 2015 auf nationaler und globaler Ebene die negativen Umweltrends gestoppt werden. Zur Erreichung dieser Ziele könne eine „stärker menschenzentrierte, partizipatorische und nachhaltige“ Entwicklungszusammenarbeit beitragen, die dementsprechende Entwicklungsprozesse fördert.<sup>177</sup>

Erkenntnisse, Vorschläge und Perspektiven für eine erfolgreichere Entwicklungspolitik liegen also auf dem Tisch. Jetzt kommt es allerdings darauf an, sie schrittweise umzusetzen. Wesentliche Akteure sind dabei die Regierungen in den Industrie- und Entwicklungsländern, Staatenverbände und staatliche Regionalorganisationen wie die EU oder die Entwicklungsgemeinschaft im südlichen Afrika, die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen sowie private und zivilgesellschaftliche Kräfte.

### c) Stärkung der Entwicklungspolitik und institutionelle Reformen

Wenn es die Entwicklungspolitik nicht gäbe, müßte sie erfunden werden. Sie ist heute notwendiger denn je. Sie braucht in Deutschland auch weiterhin ein eigenständiges Ministerium mit mehr Kompetenzen und Einfluß. Umfassendere Entscheidungsbefugnisse für das BMZ würden die Kohärenz der Politik und der Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit weitgehend verbessern. Die Verabschiedung eines Bundesgesetzes zur Entwicklungspolitik und die Schaffung eines Entwicklungsrats innerhalb des Bundeskabinetts<sup>178</sup> könnten auch nach Auffassung des

---

<sup>177</sup> Vgl. OECD/DAC: Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Paris Mai 1996. S. auch van de Sand, K.: Mehr Koordination der Geber?, in: Entwicklung + Zusammenarbeit 37, 1996:7, S. 168-171.

<sup>178</sup> S. den von der SPD auch in der 13. Legislaturperiode wieder vorgelegten und von der Bundestagsmehrheit abgelehnten Entwurf eines Gesetzes zur Entwicklungspolitik

OECD-Entwicklungshilfesausschusses dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen.<sup>179</sup>

Wenn die Politik die mangelnde Kohärenz und Koordinierung der deutschen Entwicklungspolitik beklagt, wie etwa anlässlich der Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 31. Januar 1996, dann sollte sie diese zumindest auf vier innerstaatlichen Ebenen anstreben.<sup>180</sup>

1. Auf der Regierungsebene durch die Stärkung des BMZ, in dessen Zuständigkeitsbereich dann auch Gebiete fallen würden, 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 sowie die humanitäre Hilfe und internationale Umweltfragen, die die Entwicklungsländer betreffen, im BMZ zusammenzufassen. Entwicklungspolitik muß die Federführung bei den politischen Konzeptionen der Entwicklungszusammenarbeit in der Bundesregierung und bei den entwicklungspolitisch relevanten UN-Konferenzen haben.
2. Auf der parlamentarischen Ebene dadurch, daß mit einem gestärkten BMZ auch das Mandat des Bundestags-Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) erweitert würde und er damit ein stärkeres Gegengewicht zum mächtigen Haushaltsausschuß bilden könnte. Der AwZ sollte systematischer als in der Vergangenheit das Gespräch mit in- und ausländischen NGO suchen, auch um sich vom faktischen Informationsmonopol, das die gouvernementalen Ebenen besitzen, zu befreien. Im übrigen sollten die relevanten Bundestagsausschüsse (d.h. Abordnungen der Ausschüsse), die es mit der Entwicklungspolitik i. W. S. zu tun haben, des öfteren zu gemeinsamen, öffentlichen Sitzungen zusammentreten.
3. Auf der Verwaltungsebene durch eine Fusionierung der beiden großen Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit: Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

---

der Bundesrepublik Deutschland, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/2223 (30.8.95).

<sup>179</sup> OECD: Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe - Deutschland (Schriftenreihe Prüfberichte über die Entwicklungszusammenarbeit, Nr. 9), Paris 1995, S. 8.

<sup>180</sup> Hier werden Überlegungen aufgegriffen und weiterentwickelt, die in dem OECD-Prüfbericht der deutschen Entwicklungspolitik von 1995 diskutiert werden.

(GTZ) und die für die finanzielle Zusammenarbeit zuständigen Bereiche der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sollten unter einem Dach - möglichst in Bonn, das zu einem Zentrum für internationale Zusammenarbeit ausgebaut wird - vereinigt werden.<sup>181</sup>

4. Im Zentrum für internationale Zusammenarbeit Bonn bzw. Nord-Süd-Zentrum durch die Anregung und Nutzung von Synergien und Kooperationen: Die Notwendigkeit ergibt sich bereits jetzt und wird nicht erst dann akut, wenn der Deutsche Entwicklungsdienst, wichtige Zentralstellen der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung und das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik um die Jahrhundertwende von Berlin nach Bonn umziehen werden.

Die Bundesrepublik sollte - ähnlich ihrer Politik gegenüber dem „Westen“ und dem „Osten“ - eine neue Kraftanstrengung und Verantwortungspolitik auch gegenüber dem „Süden“ entwickeln. Dazu ist die Erhöhung des Stellenwerts der Entwicklungspolitik in Parlament und Regierung, Gesellschaft und Wissenschaft vonnöten. Vielleicht kann ihre Bedeutung in Öffentlichkeit und offizieller Politik zunehmen, wenn sie sich aus drei Teufelskreisen befreit:<sup>182</sup>

- aus dem Teufelskreis von Ahnungslosigkeit und Apathie (das Volk weiß zu wenig; das BMZ investiert noch nicht einmal 10 Pfennig im Jahr pro Bürger/in in Ausgaben für die entwicklungspolitische Bildungsarbeit; die Medien interessieren sich vornehmlich für Katastrophen),
- aus dem zweiten Teufelskreis, an dem die Entwicklungspolitik leidet: Wissen und Macht verkehren nicht miteinander (der AwZ zählt eher zur „classe morale“, während der Haushaltsausschuß die reale Macht usurpiert und sich oft genug nicht um entwicklungspolitisch genuine Ziele schert),
- aus dem Teufelskreis von Harmonie und Harmlosigkeit (die Entwicklungspolitik muß den Streit suchen, konfliktfreudiger und insgesamt politischer werden).

Die Bundesregierung - wie auch die Europäische Kommission und der Europäische Rat - ist aufgerufen, sich endlich gemäß den Erkenntnis-

---

<sup>181</sup> Daß eine solche Umorganisation bislang selbständig operierender Durchführungsorganisationen möglich ist, zeigt das schwedische Beispiel, wo fünf Durchführungsorganisationen zu einer "Swedish International Development Agency" zusammengefaßt worden sind.

<sup>182</sup> Vgl. Wernicke, C.: Die vertagte Zukunft - Warum spielt die Entwicklungspolitik in Bonn keine Rolle?, in: Die Zeit vom 7.10.94.

sen von OECD und den Maastrichter Vertragsbestimmungen zu verhalten und gleichgerichtete Anstrengungen in allen Politikbereichen zu verfolgen, die die Entwicklungsländer berühren. Dies gilt u. a. - wie das BMZ in seinem Zehnten Bericht zur Entwicklungspolitik selbst feststellt - für die Sicherheitspolitik, die Außenwirtschafts- und internationale Finanzpolitik sowie die Landwirtschafts- und Umweltpolitik. Dabei weiß das BMZ, daß der Ausgleich der in den verschiedenen Politikbereichen wirkenden Interessen schwierig ist.<sup>183</sup> Auf jeden Fall sind vermehrte Anstrengungen zu größerer Politikkohärenz und zur Synchronisation der unterschiedlichen Politikbereiche mit Zielrichtung einer Gesamtkonzeption nötig.

#### d) Globale Politikgestaltung

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 20-25 % der Weltbevölkerung aus; das Beispiel der untergegangenen, auf Apartheid beruhenden Rassendiktatur Südafrika lehrt, daß es auf Dauer keine Zukunft gegen eine übergroße Mehrheit gibt.

Die neue Bundesrepublik, vereint und handlungsfrei, sucht nach ihrem „neuen Platz in Europa und in der Welt“.<sup>184</sup> Dem geeinten Deutschland und der EU, die seit Maastricht eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik anstreben, stünde es gut an, die ihnen zugewachsene größere internationale Verantwortung bei der Friedenssicherung und Konfliktverhütung nicht im Militärischen suchen zu wollen. In erster Linie ist eine neue Art von Entspannungspolitik, nämlich eine wirtschaftliche, soziale und ökologische Entspannung zwischen Nord und Süd (und Ost), zwischen weiter und weniger entwickelten Ökonomien gefordert.

Entwicklungspolitik ist mittel- und langfristig eine positive Investition auch in die eigene Zukunft. Gut und sinnvoll eingesetzt, dient sie dem Interessenausgleich zwischen Nord und Süd und der Zivilisierung der Eien Welt. Sie vermag, Beiträge zu einer zivilen wirtschaftlichen, sozialen,

---

<sup>183</sup> BMZ (Hg.): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342, 14.12.95, S. 47.

<sup>184</sup> So Czempiel, E.-O.: Außenpolitik als Umweltveränderung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.9.95, S. 12.

umweltverträglichen und menschenwürdigen Entwicklung in Entwicklungsländern zu leisten und damit Voraussetzungen und Bedingungen zu schaffen, die auch für uns in den Bereichen Frieden und Sicherheit, Arbeitsplätze, Umweltschutz und Fluchtvermeidung von Bedeutung sind. Sie weiß auch um die Notwendigkeit von Strukturreformen bei uns.

Entwicklungspolitik ist eine neue Dimension der Friedens- und Sicherheitspolitik. Somalia und Ruanda machen deutlich, daß die Konflikte letztlich nicht mit Blauhelmen und Soldaten gelöst werden können. Wer die Schlachten gegen Armut, Hunger und Migration gewinnen will, der braucht nicht strategische Verteidigungsinitiativen, sondern ein anderes SDI: Eine „Strategic Development Initiative“, eine Strategische Entwicklungsinitiative, die die globale Apartheid bekämpft.

Die Europäische Kommission hat im November 1996 ein Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert beschlossen und darin eine neue Partnerschaft mit den Entwicklungsländern gefordert. Gemäß dem Grünbuch will die Europäische Union

"die Folgen der Globalisierung abfedern und intern die für eine Verbesserung der Beschäftigungsaussichten und die Bekämpfung der Ausgrenzung erforderlichen Anpassungen vornehmen, sich aktiv an der globalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit beteiligen, zur Aufstellung und Durchsetzung multilateraler Regeln beitragen und die schrittweise Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft erleichtern. Der Wandel zur Informationsgesellschaft ist einer der Aspekte der Mondialisierung, die eine grundsätzliche Neuordnung der Weltwirtschaft bewirken: Auf der einen Seite entstehen daraus ungeahnte Möglichkeiten für den Welthandel, das Bildungswesen und das Gesundheitswesen, und auf der anderen Seite ergibt sich daraus für all jene Länder, die keinen Zugang zu den Informationsnetzen der Welt haben, eine erhöhte Gefahr der Ausgrenzung. (...) Ziel der Unionspolitik ist die Bekämpfung der Armut und die Verringerung des internationalen Entwicklungsgefälles. Deshalb ist sie untrennbar verbunden mit dem Ziel der Friedens- und Stabilitätssicherung und der Notwendigkeit, die globalen Interdependenzen und Gefahren besser zu bewältigen und weltweit einem Entwicklungsmodell Geltung zu verschaffen, das sich stärker an den politischen und sozialen Werten Europas orientiert."<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> Europäische Kommission: Grünbuch über die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Herausforderungen und Op-

Werden diese Aussagen ernst genommen, käme die EU dem Ziel, zu einer strategischen Entwicklungsinitiative beizutragen, nahe. Zweck der entwicklungspolitischen Bestimmungen des Maastrichter Vertrags ist es, das bisherige z. T. arg unkoordinierte Neben- und zuweilen Gegeneinander der sechzehn Politiken sowie Doppelarbeiten und Projektwettbewerb zu überwinden, durch Arbeitsteilung, Koordinierung und Kohärenz die Wirksamkeit und Qualität der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, die Überforderung der Verwaltungsstrukturen der Entwicklungsländer zu mindern und zu einem internationalen Interessenausgleich beizutragen. Wenn dies auf europäischer Ebene leichter umgesetzt werden kann, verbunden mit Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlaments, dann sollte auf die europäische Karte gesetzt werden. Die rechtlichen Grundlagen für eine schrittweise Vergemeinschaftung der Entwicklungspolitik sind jedenfalls gegeben. Will die Bundesregierung, für die die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft ein „Teil des europäischen Integrationsprozesses“<sup>186</sup> ist, diesen Weg gehen? Den Interessen Deutschlands an einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sowie an globaler Sicherheits- und Strukturpolitik käme dies entgegen.

Auf drei Feldern muß die Bundesrepublik nach Auffassung des entwicklungspolitischen Sprechers der Unionsfraktion im Deutschen Bundestag, Winfried Pinger, in der Entwicklungspolitik im engeren und weiteren Sinne tätig sein:

1. Auf dem Feld der internationalen Rahmenbedingungen („Wir erkennen dies heute deutlicher als früher“ - Abbau des Protektionismus, Entschuldung, globale Umweltpolitik - Abschluß der Uruguay-Runde mit der Senkung der Zölle um 40 % - ein isoliertes Vorgehen Deutschlands hilft nicht weiter).
2. Auf dem Feld der nationalen Rahmenbedingungen (Die Nichteinmischungstheorie war schon früher verfehlt. „Konditionalität ist notwendig ... wir wollen die Menschenrechte durchsetzen“ - „Ich gehe davon aus, daß eine Zusammenarbeit mit China auf wirtschaftlichem Gebiet im Sinne der Öffnungspolitik und der Herbeiführung der Marktwirtschaft länger-

---

tionen für eine neue Partnerschaft, Luxemburg 1997, S. Vif.; auch in: Holtz, U. (Hg.): EU und AKP - auf dem Weg zu einer neuen Partnerschaft? (Europäische Gespräche 3/97 - Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland), Bonn 1997, S. 96f.

<sup>186</sup> BMZ (Hg.): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342 (14.12.95), S. 107.

oder langfristig auch zu einer Liberalisierung im politischen Bereich führt und dies zu einer Verbesserung der Menschenrechte beiträgt.“)

3. Das dritte Feld ist die Projektpolitik. (Es kommt darauf an, „daß die Menschen und ihre Selbsthilfegruppen und Selbstverwaltungsorganisationen Träger der Projekte werden. Dann ist auch gewährleistet, daß diese Projekte auf Dauer Bestand haben.“<sup>187</sup>)

Sollen die Weltprobleme angegangen werden, dann empfiehlt sich gemäß dem Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik „global governance“, globale Politikgestaltung oder - wie es in einer akzeptablen, wenn auch nicht unumstrittenen Übersetzung heißt - „Weltordnungspolitik“.<sup>188</sup> Der Klarheit wegen wäre hinzuzufügen, daß globale Politikgestaltung nicht eine Weltregierung voraussetzt, und daß sie mit einem Minimum an Verrechtlichungen und Regelungen ein Maximum an Problemlösungen erreichen sollte. Kurt H. Biedenkopf, Mitglied der Commission on Global Governance, hält es für entscheidend, ob es gelingen wird, im Interesse einer befriedeten und gerechten Welt die notwendigen Führungsleistungen auf allen Ebenen des politischen und gesellschaftlichen Lebens zu mobilisieren.<sup>189</sup>

In einem Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden<sup>190</sup> wird die Auffassung vertreten, daß die Steuerungsfähigkeit des Nationalstaats angesichts der Globalisierungstrends zunehmend erodiert und sich die „Misere der Politik“, Weltpolitik zu gestalten, verstärkt. Um dem zu begegnen, wird in Anlehnung an die Kommission für Weltordnungspolitik „global governance“ empfohlen - verstanden als Versuch, mit diesem Instrument globale Probleme zu bewältigen. Folgende Handlungsebenen für eine „Globale Governance-Architektur“ werden benannt: Internationale Regime, UN-Organisationen, regionale Integrationsprojekte, nationale und globale Zivilgesellschaft, Nationalstaat und lokale Politik.

---

<sup>187</sup> Die Bundestagsrede, in der Winfried Pinger die drei Felder der Entwicklungspolitik erläutert, findet sich in: Das Parlament, Nr. 11, 8.3.96, S. 7.

<sup>188</sup> Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik/ Commission on Global Governance, Bonn 1995.

<sup>189</sup> Biedenkopf, K.H.: Vorwort der deutschen Ausgabe, Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik/Commission on Global Governance, Bonn 1995, S. XV.

<sup>190</sup> Messner, D./Nuscheler, F.: 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.

Das Policy Paper fordert für die deutsche Außenpolitik ein neues Leitbild über den Auftrag der Friedensbewahrung und Wohlstandsmehrung hinaus. Da Deutschlands Interessen „verflochtene Interessen“ seien und daraus der Zwang zum partiellen Souveränitätsverzicht zugunsten multilateraler Organisationen erwachse, solle Deutschland „im Verbund mit der EU in der internationalen Politik zukunftsweisende Reformen vortreiben und fühlbare Beiträge zur internationalen Strukturbildung leisten.“<sup>191</sup> Vier große Projekte sollten angegangen werden: Reform der Vereinten Nationen, Stärkung globaler Rechtsstaatlichkeit, Weiterentwicklung internationaler Regime (besonders zu den Themen Klimaänderung, biologische Vielfalt, Kontrolle von Rüstungsexporten, Migration) und Mitgestaltung von fünf Säulen der Weltordnungspolitik (Welthandelsordnung, internationale Wettbewerbsordnung, leistungsfähige Weltwährungs- und Finanzordnung, Weltsozialordnung, Weltumweltordnung). Bei der Mitgestaltung der fünf Säulen sollte Deutschland sein Gewicht als weltwirtschaftlich bedeutendes Land „zur Herausbildung einer ökologischen und sozialen Welt-Marktwirtschaft einsetzen, sich darum bemühen, den Integrationsprozeß der EU als Modell für eine globale ökologische und soziale Marktwirtschaft auszubauen, bei sich selbst mit gutem Beispiel vorangehen und mit dem Aufbau eines ‘zukunftsfähigen Deutschlands’ Ernst machen.“<sup>192</sup>

Als Antworten auf die Globalisierungsprozesse im wirtschaftlichen Bereich wurden auf einem internationalen Symposium unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten vorgeschlagen:<sup>193</sup>

- Eine Internationalisierung der Rechtsordnung bzw. die Stärkung globaler Rechtsstaatlichkeit (allerdings müsse darauf geachtet werden, daß die demokratische Substanz auf übernationaler Ebene nicht entgleite).
- Die Verstärkung der Mitsprache von Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf internationaler Ebene.
- Der Einsatz der Entwicklungspolitik zur Minimierung der negativen und Maximierung der positiven Effekte der Globalisierung.

---

<sup>191</sup> ebd., S. 9.

<sup>192</sup> ebd., S. 11.

<sup>193</sup> Vgl. Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (Hg.): Eine Welt - Eine Zukunft. Neue Herausforderungen für Deutschland als Partner der Entwicklungsländer (Entwicklungspolitisches Symposium, 20.-22. Oktober 1996, Schloß Bellevue, Berlin), Bonn 1996.

Globale Politikgestaltung ist aber nicht nur ein außen- oder entwicklungspolitisches Konzept, sondern auch ein Projekt zur Reorganisation von Politik auf verschiedenen Handlungsebenen zur gemeinsamen Überlebenssicherung. Mit all diesen Vorschlägen liegen bedenkenswerte Politikempfehlungen auf dem Tisch.

An diese Empfehlungen anknüpfend, sei abschließend betont: Globale Politikgestaltung verlangt - und hier sind der Politikwissenschaftler Nuscheler und der Entwicklungspolitiker Pinger nicht weit auseinander - Veränderungen und ein Handeln auf drei Ebenen, die sich wechselseitig bedingen:<sup>194</sup>

- Politische und sozioökonomische Strukturreformen in den Entwicklungsländern in Süd und Ost. Die Entwicklungsländer müssen damit fortfahren, geeignete Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Entwicklung zu schaffen und Entwicklungshemmnisse abzubauen, und die Bereitschaft zeigen, vor allem auf die eigenen Kräfte - auch mittels einer verstärkten Süd-Süd-Kooperation - zu vertrauen.
- Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Hier sind die Industrieländer aufgefordert, sich auf die Herstellung fairer weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, Entschuldungsinitiativen und die Regeln einer internationalen sozialen und ökologischen Marktwirtschaft einzulassen.
- Veränderungen und Strukturanpassungen in den „reichen“ Ländern, wie sie etwa vom Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt und Energie in dem Bericht „Sustainable Germany“ (Zukunftsfähiges Deutschland) zur Diskussion gestellt wurden.<sup>195</sup>

Es muß darum gehen, die immer noch bestehende Kluft zwischen Erkenntnis und Praxis, zwischen Reden und Tun zu schließen.

Die Bundesstadt Bonn wird laut Berlin/Bonn-Gesetz von 1994 zu einem Standort für Entwicklungspolitik sowie nationale und internationale Einrichtungen ausgebaut (das BMZ wird wie andere Zukunftsressorts in Bonn verbleiben - UNO-Organisationen wie das UN-Freiwilligenprogramm UNV oder das Sekretariat der Klimarahmenkonvention sind schon Mitte 1996 nach Bonn umgezogen); am 4. Mai 1995 hat die Universität Bonn ein Nord-Süd-Zentrum für Entwicklungsfor-

---

<sup>194</sup> Vgl. Nuscheler, F.: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 1. durchges. Nachdr. der 4., völlig neu bearb. Aufl., Bonn 1996, S. 519f.

<sup>195</sup> Vgl. BUND/Misereor (Hg.): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Basel-Boston-Berlin 1996.

schung gegründet, das sich einer nachhaltigen, menschenwürdigen Entwicklung und besonders der wissenschaftlichen Unterstützung bei der Umsetzung der Beschlüsse der Rio-Umwelt- und Entwicklungskonferenz verpflichtet weiß. All dies könnte einen Schub für eine neue von Deutschland betriebene internationale Politik bedeuten.

Es geht darum, ein umfassendes Sicherheits- und Friedenskonzept zu entwickeln, in dem neben der traditionellen Außen- und Militärpolitik sowie neben der Außenwirtschafts- und der internationalen Umweltpolitik auch die Entwicklungspolitik und die interkulturelle Zusammenarbeit ihren Platz haben. Zukünftig sollte die Entwicklungspolitik eine größere Verantwortung bei der Bekämpfung globaler Risiken übernehmen - eine größere Verantwortung für die Eine Welt, und zwar aus humanitären und solidarischen Motiven, aber auch aus wohlverstandenen politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Eigeninteressen.