

UWE HOLTZ: ENTWICKLUNGSPOLITIK IN DER KRISE - BILANZ UND NEUE HERAUSFORDERUNGEN, IN: U. Holtz / E. Deutscher: Die Zukunft der Entwicklungspolitik. Konzeptionen aus der entwicklungspolitischen Praxis (Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung), Bonn 1995, S. 1-46 .

d: artuni2

Die Nord-Süd-Beziehungen sind am Ende des 20. Jahrhunderts in Seenot geraten. Der Norden steht vor dem Ende seiner Zukunft, der Süden steckt voller Bedürfnisse und Wünsche. So sieht es zumindest der langjährige Weltbankmitarbeiter und spätere Berater des kongolesischen Präsidenten, Pierre Moussa.¹

Die klassische Entwicklungspolitik (EP), d.h. die vor allem von Industrieländern (IL) auf der Ebene politischer Handlungen betriebene öffentliche Entwicklungshilfe zugunsten der Entwicklungsländer (EL), steckt - auch in der Bundesrepublik - in einer Orientierungs-, Finanz- und Vertrauenskrise. Das relative und zuletzt auch absolute Absinken der deutschen Entwicklungshilfe ist nur ein, wenn auch beredter Ausdruck dieser Krise. Die staatliche Entwicklungshilfe nimmt ihre prioritäre Zielsetzung, nämlich zur Armutsreduzierung in den EL 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 Nichtregierungsorganisationen aus 21 OECD-Ländern in ihrem 1994 veröffentlichten Bericht "Die Wirklichkeit der Hilfe".²

Mit dem Ende des alten Ost-West-Konflikts, der die EP häufig in eine ideologische und strategische Zwangsjacke steckte, 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 in Osteuropa zu spürende Wind des Wandels zu Demokratie und marktwirtschaftlichen Ordnungen hat auch viele EL erreicht.

Die Weltwirtschaft und die einflußreichen Bretton Woods-Institutionen sind global geworden. Die Vernetzung und Globalisierung wirtschaftlicher und technologischer, ökologischer

und sozialer Probleme lassen es gerechtfertigt erscheinen, von der Einen Welt und der Mondialisierung der Lebensverhältnisse zu sprechen und zu formulieren: "Eine Welt oder keine Welt".³ Die Tendenz zur Globalisierung geht allerdings mit einer Aufsplitterung und der Zunahme lokaler und regionaler Konflikte einher. Der EP werden nun weitere dringliche Aufgaben zugeschrieben, wie z.B. Umweltschutz und Unterstützung beim Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft.

1. Entwicklungshilfe - nur ein Leichtgewicht beim Entwicklungsprozeß⁴

Gegenüber den traditionellen EL breitet sich eine Entwicklungshilfe- und Gebermüdigkeit aus, die sich auch im geeinten Deutschland in sinkenden Mitteln für die Entwicklungshilfe äußert.⁵ Sie ist vor allem auf das Ausbleiben durchschlagender Entwicklungserfolge in vielen EL, vor allem in Afrika, zurückzuführen, aber auch darauf, daß nach dem Revolutionsjahr 1989 die Nachfolgestaaten der ehemaligen Zweiten Welt erhöhte finanzielle Leistungen beanspruchen (neu entstandene Staaten in Kaschien und Zentralasien sind mittlerweile von der OECD offiziell als EL anerkannt). Mit der staatlichen "aid fatigue" wachsen gleichzeitig Bedeutung und Engagement der entwicklungspolitisch orientierten Nichtregierungsorganisationen (NRO).

'Entwicklungshilfe' (EH) wird oft durch den neutraleren und auf Partnerschaft abzielenden Begriff der 'Entwicklungszusammenarbeit' (EZ) ersetzt. Ihre wichtigsten Instrumente sind die finanzielle, die technische und die personelle Zusammenarbeit sowie - neuerdings mit steigender Tendenz - die Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklung.

Bei der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA = Official Development Assistance) handelt es sich nach der Definition der OECD⁶ um unentgeltliche oder zinsgünstige mit einem Schenkungselement von mindestens 25 % versehene Leistungen, die von öffentlichen bzw. staatlichen Stellen gewährt werden und in erster Linie der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Hebung des

Lebensstandards dienen. Kommerzielle Kredite und Investitionen multinationaler Unternehmen in EL oder auch die private Hilfe von Nichtregierungsorganisationen (NRO) zählen also nicht zur ODA. Die ODA-Leistungen werden bilateral (von einem Staat an ein EL oder eine Gruppe von EL) und multilateral (z. B. über die Europäische Union oder UN-Organisationen) vergeben. Die UNO fordert, daß die IL 0,7 Prozent ihres Bruttosozialprodukts für die ODA aufwenden. Die Bundesrepublik liegt etwa bei der Hälfte dieser Zielmarke, sie erbringt zwei Drittel ihrer ODA-Leistungen bilateral und ein Drittel multilateral. Innerhalb der Bundesregierung ist hauptsächlich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für die Entwicklungspolitik *im engeren Sinne* zuständig⁷.

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

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

1. Bei jeder Bilanz und aller berechtigten Kritik an der EP i.e.S. sollte berücksichtigt werden, daß Investitions- und Projektvorhaben immer auch die Möglichkeit von Fehlinvestitionen und Mißerfolgen einschließen. Dies gilt für IL und um so mehr für EL mit ihren verschiedenen Entwicklungsniveaus⁸.

2. Entwicklung ist ein außerordentlich tiefgreifender, langwieriger und komplexer Wandlungsprozeß, der wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Strukturen verändert und die Denk-, Verhaltens- und Ausdrucksweisen der Menschen nicht unberührt läßt. Ein Zustand der Unterentwicklung in einem Land

herrscht dann vor, wenn große Teile der Bevölkerung unter Hunger und Armut leiden, kein menschenwürdiges Leben führen können und ihre Grundbedürfnisse nicht oder völlig unzureichend befriedigt sind. Erfolge bei der Überwindung von Unterentwicklung werden sich deshalb nur selten rasch einstellen.

3. Am jeweiligen Entwicklungsprozeß sind viele Akteure inner- und außerhalb der EL 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 EL sind auch von äußeren Faktoren abhängig, wie dem Funktionieren der Weltwirtschaft; von außen gewährte Unterstützung - wie die Entwicklungshilfe - kann die eigenständige Entwicklung fördern⁹. Die IL tragen in der Tat Mitverantwortung, weil sie die internationalen Spielregeln in Wirtschaft, Handel und mächtigen Entwicklungsorganisationen (Weltbank, IWF) bestimmen.

4. Im Vergleich zu den anderen Faktoren und Akteuren, die auf den Entwicklungsprozeß einwirken, ist die EH bzw. die EZ nur ein Leichtgewicht. Sie ist schon vom Volumen her von nachrangiger Bedeutung. Der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) am Bruttosozialprodukt (BSP) der EL macht nämlich durchschnittlich weniger als drei Prozent aus (1987/88: 3,0%; 1992/93: 1,5%). Dabei lag der Anteil in den Subsahara-Ländern mit durchschnittlich über 10 Prozent am höchsten und in Lateinamerika mit nur 0,5 Prozent am niedrigsten. Weitaus wichtiger als die EH sind Ausmaß und Qualität der Eigenanstrengungen der EL (siehe die Schwellenländer) und die internationalen Handels-, Wirtschafts- und Währungsbeziehungen. So betrug die deutsche ODA 1993 11,5 Milliarden DM, während die EL im selben Jahr Ausfuhren in die Bundesrepublik in Höhe von 96 Milliarden DM tätigen konnten. Gleichzeitig gingen den EL durch Handelsprotektionismus der IL und durch den Preisverfall bei einigen Rohstoffen ein Mehrfaches der von allen OECD-Ländern empfangenen ODA verloren, die sich 1993 auf 55,96 Mrd. US-Dollar

belieft. Dies entspricht übrigens einem Anteil am BSP von 0,30 Prozent, dem niedrigsten Satz seit zwei Jahrzehnten.

2. Erfolge und Defizite von drei Entwicklungsdekaden

Die These, während der ersten drei Entwicklungsdekaden von 1960 bis 1990 seien die jahrzehntelangen Entwicklungsanstrengungen völlig erfolglos geblieben, ist nicht aufrechtzuerhalten. Die vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) aufgestellte Bilanz von Fortschritten (und Defiziten) bei der "menschlichen Entwicklung" während der drei Dekaden korrigiert ein derartig einseitiges Bild. Gemäß UNDP sind die drei wichtigsten Indikatoren einer menschlichen Entwicklung die Alphabetisierung, die Lebenserwartung und ein angemessener Lebensstandard. Soll und Haben werden wie folgt bilanziert¹⁰:

* Die Alphabetisierungsrate stieg in den EL von 43 Prozent im Jahre 1970 auf 60 Prozent in 1985, und die Einschulungsrate für Mädchen hat doppelt so schnell zugenommen wie die für die Jungen (trotzdem können immer noch rund 900 Millionen Erwachsene weder lesen noch schreiben, wobei die Alphabetisierungsrate der Frauen um ein Drittel niedriger ist als die der Männer).

* Die durchschnittliche Lebenserwartung nahm im Süden zwischen 1960 und 1987 um ein Drittel zu und liegt jetzt bei 80 Prozent der Lebenserwartung des Nordens (sie liegt damit allerdings immer noch um 12 Jahre niedriger als im Norden).

* Der durchschnittliche Kalorienverbrauch pro Kopf nahm von 1965 bis 1985 um 20 Prozent zu (aber ein Siebtel der Menschheit hungert immer noch; in einer Reihe von Ländern, vor allem auf dem "Hungerkontinent" Afrika, ist der Lebensstandard in den 80er Jahren sogar gesunken).

* Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen stieg in der Zeit von 1965 bis 1980 um ca. 3 Prozent jährlich (aber in den 80er Jahren sank es in Afrika südlich der Sahara um 2,4 Prozent jährlich und in Lateinamerika um 0,7 Prozent - insgesamt leben mehr als eine Milliarde Menschen, davon 60 % Frauen, noch immer in absoluter Armut, was nach einer Definition der Weltbank ein maximales Pro-Kopf-Einkommen von einem Dollar pro Tag bedeutet).

Diese zum Positiven tendierende Bilanz ist um so bemerkenswerter, wenn man das enorme Bevölkerungswachstum in dieser Zeit berücksichtigt. Es ist davon auszugehen, daß gerade im Bereich der "menschlichen Entwicklung" die EZ nachhaltige Wirkungen erzielt und zu dieser Bilanz, die im wesentlichen auf Eigenanstrengungen der EL beruht, relevante Beiträge geleistet hat. Dennoch sind die weltweiten ökonomischen Disparitäten groß¹¹.

Kontinental bezogen, sind in Afrika die meisten der am wenigsten entwickelten Länder anzutreffen. Auf einer unter dem Dach der UNESCO im Februar 1995 organisierten Konferenz notierten Afrikanerinnen und Afrikaner auf ihrem Kontinent zwar einige Entwicklungserfolge seit 1960 (u.a. in den Bereichen Bildung und Ausbildung, Wissenschaft und Kultur); sie listeten aber auch Fehlschläge und Fehlentwicklungen auf: Korruption, ethnische Diskriminierung, hohe Militärausgaben, bewaffnete Konflikte, hohe Bevölkerungswachstumsraten sowie diktatorische Regime.¹²

3. Licht und Schatten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist laut Bundesregierung "die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Menschen in den EL und die Entfaltung ihrer schöpferischen Fähigkeiten".¹³ Sie ist in die Gesamtstrategie der EL eingebettet und nicht auf akute Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung, sondern auf die dauerhafte Verbesserung ihrer Lebensbedingungen ausgerichtet. Die EZ konzentriert sich auf drei Schwerpunkte: Armutsbekämpfung, Umweltschutz sowie Bildung und Ausbildung. Dabei gilt die Bekämpfung der Armut und ihrer strukturellen Ursachen als oberstes und durchgängiges Ziel aller Entwicklungsanstrengungen. 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. Bei allen Maßnahmen - so

BMZ-Minister Carl-Dieter Spranger - "ist unser Leitgedanke, durch Investitionen in den Menschen das privatwirtschaftliche Potential der Entwicklungsländer zu stärken und zur Entfaltung zu bringen"¹⁴.

Bei den seit langem geltenden Zielbeschreibungen fällt auf, daß die Bundesregierung einer Überschätzung der EZ Vorschub leistet. Die EZ kann als Leichtgewicht im gesamten Entwicklungsprozeß nur Beiträge, Anstoßwirkungen und Anreize für eine Verbesserung der Lage der Menschen in den EL liefern, subsidiär und komplementär zu Eigenanstrengungen sein oder als Katalysator für Problemlösungen dienen - nicht mehr, aber auch nicht weniger. Eine offensichtliche Verengung, die wohl zukünftig beabsichtigt ist, fände dann statt, wenn wirklich alle Maßnahmen auf die Stärkung des privatwirtschaftlichen Potentials gerichtet werden sollten; der Mensch ist nicht nur ein Wirtschaftswesen. Auch hierbei 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. Der Markt muß sich in das übergeordnete Ziel der globalen Überlebenssicherung und der nachhaltigen, menschenwürdigen Entwicklung einbinden lassen.¹⁵ Für die Partnerländer der EZ wie für uns selbst wird der richtige 'Mix' das Entscheidende sein.

Im übrigen zeigen Projektwirklichkeit und Erfahrungen, die der Bundestags-Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) bei seinen Inspektionsreisen sammeln konnte, folgendes Bild: Vieles ist positiv, und mit deutschem Steuergeld werden sinnvolle Projekte finanziert. Während der AwZ-Inspektionsreisen der Jahre 1991, 1992 und 1993 inspizierten die Abgeordneten 199 Projekte; davon bewerteten sie 56 % als positiv und 9 % als eindeutig negativ. Bei 10 % sahen sie positive und zugleich negative bzw. fragwürdige Seiten, bei 25 % verzichteten sie auf eine Bewertung.¹⁶ Sie fanden aber auch heraus: Die von der Bundesregierung und dem Bundestag formulierten Ziele, Schwerpunkte und Prinzipien werden nicht strin-

gent 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 und des kulturellen und ökologischen Umfelds, etwa bei Staudammprojekten. Häufig genug waren Projekte in Zielformulierung und Technikeinsatz zu anspruchsvoll und nicht in die einheimische Entwicklungsstrategie eingebettet, sondern als Fremdkörper (Projektinsel) aufgepfropft.

Empirische Nachweise dafür, daß die EZ die erhoffte Katalysatorfunktion für die Eigenanstrengungen gehabt hat, sind nur schwer und in Ausnahmefällen zu führen. Taiwan und Südkorea gehören zu den wenigen Ländern, in denen die rasche wirtschaftliche Entwicklung ohne Auslandshilfe nicht möglich gewesen wäre. Im Herbst 1993 konnte die Bundesregierung mit Südkorea, dem ersten Land der Dritten Welt, die staatliche EZ beenden. 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 Botswana (letzteres ist jüngst aus der Gruppe der am wenigsten entwickelten EL aufgestiegen). Die signifikanten Fortschritte und Entwicklungserfolge der beiden afrikanischen Länder werden auf folgende Faktoren zurückgeführt: in sich stimmige makroökonomische Politiken, die ein marktfreundliches Umfeld für Wachstum und eine Entwicklungsstrategie schaffen, die sich den Schlüsselherausforderungen Afrikas annimmt, ein liberales Handelsregime, aber ebenso eine vernünftige Sozialpolitik und "good governance" (gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln) einschließlich partizipatorischer Regierungsformen und transparenter rechtlicher Rahmenbedingungen. Die OECD rechnet damit, daß sie möglicherweise 1996 u.a. folgende Länder wegen ihrer Entwicklungsfortschritte von der EH-Empfängerliste streichen kann: Bahamas, die Bermuda- und Cayman-Inseln, Singapur, Taiwan und Zypern.¹⁷

Die Realität der deutschen Entwicklungspolitik ist nicht auf einen einfachen Nenner zu bringen. Seit Beginn der EH der Bun-

desregierung in den 50er Jahren wurden 32.984 Projekte, davon 70 der ehemaligen DDR, im Bereich der bilateralen Zusammenarbeit in vielen Sektoren und in über hundert EL in Angriff genommen, von denen mehr als zwei Drittel, nämlich 22.457 abgeschlossen sind (Stand: 1.1.94). Ein "Projekt" reicht von der Entsendung einer Fachkraft für Veterinärmedizin über die Förderung des Aufbaus demokratischer Institutionen bis zu einem viele Millionen Mark umfassenden Vorhaben der Infrastruktur. Normale Projekte besitzen eine Laufzeit von sieben bis zehn Jahren. Eine Bewertung (Evaluierung) aller Projekte ist noch nicht vorgenommen worden und wird wohl auch nicht erfolgen; sie ist auch nicht immer so leicht nach Kriterien der Rentabilität vorzunehmen (etwa die Bildungshilfe). Immerhin hat sich die Situation gegenüber früher - gelegentliche Kontrollen des Bundesrechnungshofes gab es immer - wesentlich verbessert. Seit einigen Jahren liegen Selbstevaluierungen der bilateralen ODA vor, in denen die großen EZ-Durchführungsorganisationen und das BMZ offen auch über Fehler berichten¹⁸. Diese nicht repräsentativen Stichproben gestatten Annäherungen an eine Bilanz.

Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die für das BMZ durch die Vermittlung technischer, wirtschaftlicher und organisatorischer Kenntnisse und Fähigkeiten das Leistungsvermögen von Menschen und Organisationen in EL erhöhen will, evaluierte 128 im Jahre 1993 abgeschlossene Projekte mit einem Gesamtvolumen von 632 Mio. DM. Rund vier Fünftel werden als entwicklungspolitisch erfolgreich bewertet (so die Entsendung von Experten und die Fortbildung von Partnerfachkräften für die ländliche Entwicklung in der Elfenbeinküste, Projektwert 3,7 Mio. DM). Bei einem Drittel der Projekte waren die Armen die hauptsächliche oder die ausschließliche Zielgruppe. 22 % des Gesamtvolumens, d.h. 139 Mio, entfielen auf Projekte mit unzureichenden Ergebnissen oder auf gänzlich mißlungene Vorhaben¹⁹.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ist vom BMZ mit der Durchführung der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ), die sich auf die Förderung von Infrastrukturvorhaben und die Steigerung des Produktionspotentials in den EL konzentriert, beauftragt. Die

KfW begutachtete 112 in den Jahren 1990/91 abgeschlossene Vorhaben (Gesamtvolumen: drei Mrd. DM). 76 % der Vorhaben und zwei Drittel des investierten Volumens werden als erfolgreich bewertet - so z.B. das mit 27 Mio. DM geförderte Dorfentwicklungsprogramm in armen und durch militärische Konflikte belasteten Grenzprovinzen Thailands, das entwicklungsfördernde Grundstrukturen schuf, der Landflucht entgegenwirkte und mehreren zehntausend Menschen zugute kam. Das recht respektable Ergebnis kann nicht befriedigen, weil letztlich eine Mrd. DM entwicklungspolitisch "nicht erfolgreich" eingesetzt werden konnte. Zu den "völlig gescheiterten" Projekten - auf sie entfällt eine Gesamtsumme von 160 Mio. DM - gehört die Blei-Silber-Hütte Karachipampa in Bolivien, die ihre Produktion wegen des Verfalls der Weltmarktpreise für Blei und Silber sowie der damit im Zusammenhang stehenden, nicht mehr ausreichenden Bereitstellung von Erzen gar nicht erst aufnahm (FZ-Kosten: rd. 40 Mio. DM). Auch die Problematik der Nachhaltigkeit, d.h. der Überlebensfähigkeit der Projekte nach der Einstellung der FZ, gibt Anlaß zu Sorge. Bei etwa zwei Fünfteln aller Projekte ist eine längerfristige positive Wirksamkeit nicht oder sehr wahrscheinlich nicht gegeben; die KfW rechnet mit Risiken für die Nachhaltigkeit bei 20 % der von ihr als erfolgreich eingestuften Projekte ²⁰.

1990 und 1991 wurden vom BMZ 112 problematische Projekte/Programme auf den Prüfstand gestellt. Die nüchterne Bilanz liest sich wie folgt: Bei rund 50 % der Projekte wurden die politischen, sozio-ökonomischen, kulturellen oder administrativen Gegebenheiten im EL bei der Projektzielsetzung nicht angemessen berücksichtigt. Nur bei einem Fünftel fällt die Bewertung der Planungs- und Steuerungsqualität uneingeschränkt positiv aus, bei rund 50% werden bei Planung und Steuerung Defizite festgestellt. Etwa ein Drittel der untersuchten Projekte erhielt bei der Überprüfung dieses Gesichtspunktes das Gütesiegel "positiv"; bei einem Viertel war das Urteil negativ, wofür vor allem organisatorische Schwächen bzw. Probleme beim Partner im EL verantwortlich gemacht werden²¹.

Aufgrund der Projektinspektionen und Evaluierungen sowie eigener Erfahrungen läßt sich folgendes Resümee ziehen:

Die Bilanz ist weder glänzend noch niederschmetternd. Die Wirkungen der EZ werden im Positiven wie im Negativen überschätzt. Die EZ ähnelt offensichtlich einem Januskopf: das eine Gesicht ist schön, das andere eher häßlich. Eine schmeichelhaft positive Bilanz überzeugt ebensowenig wie die Fundamentalkritik, die die gesamte EZ in Bausch und Bogen als schädlich, ja sogar als "tödliche Hilfe" verdammt²².

Einige wichtige Entwicklungserfolge sind offenkundig. Insgesamt hat die EZ 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 EZ nahmen die Polioerkrankungen und die Kindersterblichkeit ab, wurde die Alphabetisierung beschleunigt und das Ausbildungsniveau in vielen EL verbessert.

In der EZ gibt es also viele Erfolge, aber auch Halberfolge und Mißerfolge, Licht- und Schattenseiten, neben Glanz auch Elend²³. Das meiste funktioniert gut bis leidlich, aber vieles muß verbessert und korrigiert werden²⁴. Die Bilanz im Bereich der "klassischen" Entwicklungshilfe kann sich auch deshalb sehen lassen, weil die staatliche EZ aus den Fehleinschätzungen der Vergangenheit (wie "Entwicklung ist technisch machbar" und "Eine auf Dauer tragfähige Entwicklung kann von außen in Gang gesetzt werden") und den Fehlern (wie z.B. Basisferne, Vernachlässigung sozio-kultureller und ökologischer Faktoren und Geringschätzung der Rolle der Frauen und der generellen Rahmenbedingungen) einiges gelernt hat. Sie wird allerdings einmal durch die zu vielen Fehler und Irrtümer, Fehlinvestitionen und unnützen Ausgaben von Steuergeldern und zum anderen dadurch getrübt, daß die Entwicklungshilfe zu lange nach kurzsichtigen wirtschafts- und außenpolitischen Zielsetzungen betrieben worden ist. Damit ging gerade in Zeiten des Kalten Krieges eine Protektion für undemokratische, reformunfähige EL und deren begüterte Oberschichten einher.

4. Armutsbekämpfung, Vergabekriterien und Volumen der EZ

In die Bereiche Bildung und Umwelt im weitesten Sinne ging in den letzten Jahren rund ein Fünftel bis ein Viertel der bilateralen Zusagen der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA).²⁵ 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 EL zu praktizieren. Von daher ist das Hauptziel der deutschen ODA richtig gewählt: Bekämpfung der Massenarmut. Nach der Darstellung der marginalen Rolle der EZ im gesamten Entwicklungsprozeß wird niemand von der EZ die Ausmerzung der Armut erwarten können. Berechtigt ist aber die Frage, ob die deutsche EZ alles getan hat, um zur Lösung des Problems und zur Linderung der Massenarmut beizutragen, und in welchem Maße sie die selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung gefördert hat. Für die Bundesregierung gilt die Armutsbekämpfung als vorrangiges Ziel deutscher EP mit einem breiten Anwendungsgebiet in allen Förderbereichen (Querschnittsaufgabe). Ihr geht es bei der Armutsbekämpfung im weiteren Sinne um einen "Beitrag zur Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen einschließlich demokratischer Gesellschafts- und marktwirtschaftlich orientierter Wirtschaftsordnungen." Sie warnt davor, die Armutsbekämpfung mit Begriffen wie Almosen oder Sozialhilfe zu assoziieren; vielmehr will sie "die produktiven Fähigkeiten der Armen fördern und sie in die Lage versetzen, durch eigenständiges Wirtschaften ihre materiellen und immateriellen Bedürfnisse zu befriedigen". Dabei soll der Grundsatz der Selbsthilfe berücksichtigt werden.²⁶ Die Bundesregierung unterscheidet drei Methoden der Armutsbekämpfung: Verbesserung der Rahmenbedingungen und strukturelle Reformen, unmittelbare Unterstützung von überwiegend aus Armen bestehenden Zielgruppen und mittelbare Armutsbekämpfung, wenn ein Vorhaben der EZ ohne einen identifizierbaren Kreis von Nutzern in eine armutsorientierte Sektorpolitik eingebettet ist. Sie sieht entsprechend dem Querschnittscharakter einen breiten Förderbereich bei der Armutsbekämpfung - so bei der ländlichen Entwicklung und der Slumbeseitigung in Großstädten, im Bil-

dungswesen, im Umweltschutz und der Förderung von Handwerksbetrieben.

Der Vorwurf, die Armutsorientierung sei mehr Anspruch als Realität, macht sich an dem relativ niedrigen Anteil von Vorhaben der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung fest. 1992 lag der Anteil laut BMZ bei den bilateralen Zusagen bei 10,2 und 1993 bei 13 Prozent. Für 1995 waren 18 % vorgesehen. Immerhin steigt offensichtlich der Anteil; außerdem verweist die Bundesregierung darauf, daß als Indikator für die Armutsorientierung der EZ auch die grundbedürfnisorientierten Vorhaben herangezogen werden können, deren Anteil an der bilateralen EZ regelmäßig zwischen 40 und 50 Prozent schwanke. Insgesamt darf aber auch nicht übersehen werden, daß neben der unmittelbaren Armutsbekämpfung die strukturelle und mittelbare Armutsbekämpfung häufig erst die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine dauerhafte und breitenwirksame Armutsreduzierung über Wirtschaftswachstum und zusätzliche Arbeitsplätze schafft.

Als ein wichtiges Unterziel der Armutsbekämpfung ist von UNDP die Bereitstellung von grundlegenden Sozialleistungen (Basisgesundheitsdienste, Grunderziehung, Ernährungsprogramme, Familienplanung und Trinkwasserversorgung) bezeichnet worden. Gemäß der 20/20-Initiative von UNDP, die auf dem Weltsozialgipfel im März 1995 in Kopenhagen eine große Rolle spielte, sollen die IL 20 % ihrer ODA (bisher 7 %) und die EL 20 % ihrer Haushalte (bisher 13 %) für die Verwirklichung dieser prioritären menschlichen Ziele einsetzen²⁷. Der deutsche Anteil liegt unter dieser Zielmarke. So beliefen sich die bilateralen Zusagen im Jahr 1993 im Bereich Grunderziehung auf 206 Mio. DM (2,09 % der Gesamtzusagen), im Bereich Basisgesundheit auf 99 Mio. DM (1,01 %) und im Sektor Bevölkerungspolitik auf 160 Mio. DM (1,63 %).

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 90er Jahre im Vergleich zur Mitte der 80er Jahre sehr zu beklagen.

Neue Vergabekriterien - vom Bundestag bereits 1982 gefordert²⁸ und von BMZ-Minister Spranger (CSU) im Oktober 1991 verkündet²⁹ - waren entwicklungspolitisch notwendig, längst überfällig und eine Chance zur Hinwendung zu genuin entwicklungspolitischen Zielen, nachdem die EZ zu lange auch als Instrument der Ost-West-Auseinandersetzung und Belohnungsmittel für die Zugehörigkeit von EL im westlichen Lager gebraucht worden war. Das zentral- und osteuropäische Revolutionsjahr 1989 hat auch den Weg für eine konsequente Neuorientierung und Reform der Entwicklungspolitik in der Praxis frei gemacht. Die Einführung der neuen Vergabekriterien (von den Menschenrechten über marktfreundliche Wirtschaftsordnungen bis zur Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns) ist letztlich auch - indirekt - eine Folge der Zusammenführung der von der Bundesregierung und der DDR betriebenen Entwicklungszusammenarbeit. Die Praxis lehrt, daß die Bundesregierung diese Kriterien in unterschiedlicher Weise anwendet.³⁰ Kleinere, für die Bundesrepublik nicht so bedeutende EL, in denen kaum wirtschaftliche oder politische Eigeninteressen auf dem Spiel stehen, erfahren eine striktere Anwendung dieser Kriterien, die bis zur Aussetzung der EZ gehen können (wie etwa gegenüber Haiti, Kuba, Zaire und Myanmar). Andere, größere EL mit massiven Menschenrechtsverletzungen werden nicht sanktioniert, wie China und Indonesien, wo die eigenen Wirtschaftsinteressen als höherrangig eingestuft werden oder auch politisches Wohlverhalten im UN-Sicherheitsrat prämiert wird.

Bei dem Bilanzposten ODA-Volumen ist die Bundesrepublik im Debet. Die Bundesregierung hat sich mehrfach zu dem 0,7-Prozent-Ziel bekannt, so der Bundeskanzler 1992 auf der Rio-Umweltkonferenz von 1992. Seit 1991 sinkt die deutsche ODA-BSP-Quote kontinuierlich, obwohl neue Posten, wie ein Teil von Erlassen staatlich garantierter Handelsschulden/Exportkreditforderungen und von Aufwendungen für politische Flüchtlinge in Deutschland, miteingerechnet und bei Ermittlung der Netto-Leistungen die rückfließenden Zinszahlungen nicht vom

Brutto abgezogen werden. Wurden 1980 0,44% und 1990 noch 0,42% des BSP für die ODA zur Verfügung gestellt, so waren es 1991 0,40%, 1992 0,38% und 1993 0,36%. (1994 und 1995 sollen es nach vorläufigen Berechnungen nur noch 0,33% bzw. 0,32% gewesen sein.) Auch in absoluten Zahlen ausgedrückt, ist die ODA zuletzt gesunken, und zwar von 11,826 Mrd. in 1992 auf 11,505 Mrd. DM in 1993 (und auf 10,983 in 1994). Laut mittelfristiger Finanzplanung wird sich der Sturzflug fortsetzen und die ODA-BSP-Quote bei gleichbleibendem Trend 1998 auf 0,28% absacken. Auch das von der UNO gesetzte Ziel, 0,15 % des BSP für die am wenigsten entwickelten Länder (LLDC) zur Verfügung zu stellen, wird nicht erreicht. Auf die rund fünfzig Länder entfielen in den letzten Jahren zwischen 20 und 24 Prozent der Mittelzusagen (rd. 0,10 % des BSP).

Obwohl der Bundeskanzler kurz nach der deutschen Einigung noch versichert hatte, die deutsche Entwicklungshilfe werde nicht zum "Steinbruch" für die Osthilfen, und Minister Spranger erklärt hatte, die bi- und multilateralen Entwicklungshilfeleistungen würden - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Wiedervereinigung - in Zukunft Ausdruck und Markenzeichen der gestiegenen Verantwortung des vereinten Deutschlands in der Welt sein, verweist die Bundesregierung seit jüngerer Zeit im Zusammenhang mit dem ODA-Rückgang auf die Osthilfen, die Verantwortung für die europäische Integration und die enorm gestiegenen Kosten für die UN-Friedensmissionen.

Im politischen Bonn bemerkenswert ist der in der jüngsten Zeit deutlich werdende öffentliche Einsatz des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für einen höheren Etat; so richtete er in einer ungewöhnlichen Allianz mit Vertretern entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen vor den Medien dementsprechende Appelle an den Bundeskanzler und warnte vor Kürzungen der Entwicklungshilfemittel. Er beklagte das bei vielen seiner Parlamentskollegen fehlende Bewußtsein dafür, daß die Entwicklungszusammenarbeit eine "Politik der globalen Zukunftssicherung" sei.³¹

5. Erfahrungen und Lehren noch konsequenter berücksichtigen

Folgende Erfahrungen und Lehren sind noch mehr als bisher zu beherzigen: Entwicklungshilfeanstrengungen von außen sind dann zum Scheitern verurteilt, wenn die Geber über keine ausreichende Kompetenz verfügen, landes- oder regionalspezifische Gegebenheiten ignorieren, sich die Experten unsensibel gegenüber anderen Kulturen und Mentalitäten verhalten, Managementchwächen und ungeeignete Projektträger zu beklagen sind, sich die betroffene Zielgruppe im EL nicht mit dem Projekt identifiziert, die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ungünstig sind, sich weltwirtschaftliche Entwicklungen nachteilig auswirken, verschiedene Geber - staatliche, multilaterale und private - mit unterschiedlichen Zielen und Konzepten unkoordiniert in einem EL operieren oder wenn Naturkatastrophen und Kriege Projekterfolge nicht zulassen. All diese möglichen Diagnosefaktoren für Mißerfolge verdeutlichen, wie schwierig das "Entwicklungsgeschäft" ist; zugleich zeigen sie Therapieansätze für erfolgreiche Projekte auf.

Gefahren, denen sich die EZ ausgesetzt sieht, sind zukünftig zu vermeiden: Leider zu oft schuf die EZ eine Kultur der Erwartung und Ansprüche statt einer Kultur der Leistung und Belohnung³², ermutigte Regierungen zu Bettelei und Erpressungen statt zur Erforschung der internen Entwicklungspotentiale, erlaubte die Fortführung einer schädlichen Politik, verschleierte deren Schädlichkeit vor der Bevölkerung, gab den Regierungen Respektabilität und hielt sie an der Macht.

Entwicklungspolitische Pessimismus, der in den Ruf nach einem Ausstieg aus der EH mündet, ist ebenso unangebracht wie entwicklungspolitische Euphorie. Aus den nicht befriedigenden Ergebnissen bisheriger Entwicklungspolitik ist zu Recht nicht der Ausstieg aus der Entwicklungspolitik zu fordern, sondern der Einstieg in eine qualitativ bessere, mit den Steuergeldern noch sorgsamer umgehende Entwicklungspolitik.³³

Die Frage aber, inwieweit die einzelnen Projekte ("verinselte" Projekte), auch wenn sie funktionieren, tatsächlich einem Land bei der Gesamtentwicklung helfen oder ob die dafür verausgabten

Mittel nicht auf andere Weise besser eingesetzt werden können, stellt sich immer wieder. Die in den letzten Jahren eingeführten Strukturanpassungs- und Sektorprogramme mit ihrem Versuch, die Rahmenbedingungen in den EL zu verbessern, sind darauf eine erste, wenn auch nicht immer erfolgreiche Antwort.

Die Bundesregierung weiß um die Schwachstellen in der EZ und hat zum Zwecke der Qualitäts- und Effizienzsteigerung in der zwölften Legislaturperiode (1990-94) mehrere Verfahrensverbesserungen eingeführt:

- Als zentrale Arbeitsgrundlage wurden für 31 Hauptpartnerländer Länderkonzepte entworfen.
- Länderübergreifende Ansätze wurden ihrerseits in den fünf neuen Kontinental- bzw. Regionalkonzepten zusammengefaßt. Beide zusammen sind die entscheidenden Managementinstrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.
- Durch eine bessere Feinabstimmung von finanzieller und technischer Zusammenarbeit wurden wichtige Schritte in Richtung auf eine größere Wirksamkeit in der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit gemacht.
- Institutionenübergreifende Verbesserungen wurden bei der Evaluierung vorgenommen: Alle deutschen Trägerorganisationen, die öffentliche Mittel für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit erhalten, wurden angehalten, ihre interne Qualitätskontrolle zu verbessern und die Wirksamkeit ihres entwicklungspolitischen Handelns zu erfassen.
- Das BMZ bemüht sich, die Partnerländer der bilateralen deutschen Zusammenarbeit trotz der neu hinzugekommenen Empfänger im Osten auf eine überschaubarere Zahl zu konzentrieren. Dies erhöht Gewicht und Wirksamkeit der deutschen Leistungen in den einzelnen Ländern zugunsten einer Verbesserung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen und der Lösung der Entwicklungsprobleme. Inzwischen konzentrieren sich gut vier Fünftel aller Zusagen der bilateralen finanziellen und technischen Zusammenarbeit auf noch etwa 40 EL.

Will die Bundesregierung einen besseren "record" bei der Armutsbekämpfung als dem zentralen Ziel erreichen, dann sollte

sie den vom Bundestag in der 12. Legislaturperiode beschlossenen "Armut"-Antrag als Handlungsrichtlinie konsequent befolgen.³⁴ Darin wird "die Herstellung menschenwürdiger Verhältnisse und die Bekämpfung der Armut" als "ein zentrales Ziel der Entwicklungszusammenarbeit" auf bi- und multilateraler Ebene bekräftigt und festgestellt, daß die Überwindung der Massenarmut in den EL einen "multifunktionalen Förderungsansatz erfordert, der insbesondere

- den Aufbau demokratischer, marktwirtschaftlicher und dezentraler Strukturen unterstützt,
- Erwerbschancen auch für die Armen schafft und sie in die Lage versetzt, am wirtschaftlichen Wachstum teilzuhaben,
- grundlegende soziale Dienstleistungen wie medizinische Grundversorgung, Bildung und Ausbildung, verbesserte Ernährung, Programme zur Familienplanung und der sozialen Sicherung für Arme ermöglicht,
- die besondere Rolle der Frau für den Entwicklungsprozeß und die Zielgruppe Frauen künftig verstärkt berücksichtigt, da die Lasten der Armut überwiegend von Frauen getragen werden."

Der Bundestag ist sich des begrenzten Einflusses der ODA bei der Armutsbekämpfung bewußt, wenn er

- die "besondere Verantwortung der Industrieländer für entwicklungsfördernde weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen" (Abbau des Protektionismus, Sicherung fairer Handelsbedingungen, Lösung der Verschuldungskrise) einklagt,
- die EL zur Schaffung der "dafür notwendigen nationalen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen" (wie Agrarreformen und Freiräume für private und selbstverantwortliche Betätigungsmöglichkeiten) ermuntert und
- zur Beseitigung der Ursachen der Armut aufruft, vor allem durch "die Förderung einer angemessenen Struktur-, Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik einschließlich einer verantwortungsbewußten Bevölkerungspolitik".

Außerdem fordert er die verstärkte Beteiligung von NRO's an der Planung und Durchführung von Projekten der staatlichen EZ.

6. Negative Bilanz bei der Entwicklungspolitik im weiteren Sinne

Die Bilanz dieser Entwicklungspolitik im weiteren Sinne ist bislang eher negativ. Was die Entwicklungshilfe-Hand gibt, wird zu oft mit der anderen (der exportwirtschaftlichen-, agrar-, finanz- oder handelspolitischen Hand) genommen. Die deutschen Beziehungen zum Süden sind häufig genug einseitig an den eigenen Wirtschaftsinteressen ausgerichtet; entwicklungspolitische Ziele geraten unter die Räder. Viele Beispiele lassen sich finden: Im EZ-Bereich nimmt seit der deutschen Einigung (auch mittels des kombinierten Einsatzes von Entwicklungshilfe- mit kommerziellen Krediten) die Lieferbindung zu. Die Bundesregierung macht mehr als die Hälfte ihrer bilateralen Leistungen von der Beschaffung in Deutschland bzw. von der Entsendung deutscher Fachkräfte abhängig. Die Lieferbindung konzentriert sich auf einige EL, wie China und Indonesien, und Sektoren (besonders Verkehr, Elektrizitätswirtschaft und Telekommunikation). Die OECD äußert zu Recht Besorgnis über den Rückgriff auf liefergebundene EZ. Sie könne Verzerrungen in den Entwicklungshilfe- und Handelsstrukturen hervorrufen, wegen der fehlenden internationalen Konkurrenz zu Überteuerungen führen und letztlich den Wert der EZ mindern und insbesondere das Ziel der Armutsbekämpfung unterminieren³⁵.

Weitere Beispiele lassen sich am Agrarprotektionismus, an der Lieferung von Kriegsgütern an menschenrechtsverletzende Regime (z.B. Indonesien) oder von Rindfleisch- und Getreideexporten zu Dumpingpreisen aus der EU nach Westafrika mit verheerenden Folgen auf die dort oft mit Entwicklungshilfegeldern betriebenen Projekte festmachen.³⁶

Die Weltwirtschaft benachteiligt die EL in vielen Bereichen. In den IL wird wie in EL noch zu sehr auf Kosten der nachfolgenden Generationen (also nicht "nachhaltig") produziert und konsumiert.

7. Der Fall der Mauer und eine veränderte politische Geographie

Der Fall der Berliner Mauer und das Scheitern des Kommunismus in Europa zeitigten tiefgreifende Auswirkungen auf die politische Geographie der Welt, die ideologische Systemauseinandersetzung, die Beziehungen zwischen IL und EL und die Zusammenarbeit mit der Dritten Welt (an diesem eigentlich obsolet gewordenen Begriff wird aus pragmatischen und politischen Gründen festgehalten). Die Verantwortung für die gemeinsamen Überlebensinteressen auf der Erde und die Sprengkraft, die in der Nord-Süd-Kluft - der internationalen sozialen Frage - liegt, werden deutlicher als vorher erkannt. Die Tendenzen zur Globalisierung und Interdependenz gewinnen an Momentum, vollziehen sich jedoch höchst asymmetrisch, ungleichzeitig und konfliktreich.³⁷ Regionale Kooperationen und der Wunsch auch kleinster Einheiten nach Selbstbestimmung nehmen zu.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts geht ein Bedeutungsverlust der EL einher. Albanien und die neuen Staaten in Kaukasien und Zentralasien, ein Teil der alten "zweiten Welt", sind von der OECD als EL anerkannt worden und konkurrieren mit den traditionellen EL um den kleiner werdenden Entwicklungshilfekuchen. Wegen der Osthilfen und unzureichender Entwicklungserfolge in vielen EL hat sich auch auf deutscher Regierungsebene eine Gebermüdigkeit breitgemacht; gleichzeitig wächst offensichtlich das Engagement von Nichtregierungsorganisationen (NRO's). Der von Osteuropa ausgehende Wind des Wandels zu Demokratie und marktwirtschaftlichen Ordnungen hat viele EL erreicht. Die Entwicklungspolitik konnte endgültig die Zwangsjacke der Ost-West-Auseinandersetzung ablegen, genuin entwicklungspolitische Ziele in den Vordergrund stellen und sich der Unterstützung politischer und wirtschaftlicher Transformationsprozesse zuwenden. Mit dem weitgehenden Scheitern nichtkapitalistischer Entwicklungswege in der Dritten Welt sowie einer Reihe von Schwierigkeiten, wie Auslandsverschuldung und soziale Desintegration in "erfolgreichen" Entwicklungsökonomien, sind die großen Entwicklungstheorien ins Gerede gekommen. Die beiden Theorie-Hauptstränge, die Imperialismus- und Dependenztheorien auf der einen und die Modernisierungstheorien auf der anderen Seite, haben als Blaupausen für die Gestaltung spezifischer Wirklichkeiten - wenn auch nicht als methodische, wichti-

ge Fragestellungen liefernde Instrumente - ausgedient. Der Weg für pragmatische Lösungen und ein neues Verständnis von Entwicklung ist frei geworden.

Wollen die IL eine Entwicklungspolitik im umfassenden Sinne betreiben, müssen sie sich der Verantwortung auch für die Eine Welt bewußt sein. Es wäre falsch, kurzsichtig und gefährlich, die EL als eine zu vernachlässigende Größe zu betrachten. Bereits im ersten Bericht der Nord-Süd-Kommission von 1980 hatte deren Vorsitzender Willy Brandt gemahnt, die Bemühungen um den Ausgleich zwischen IL und EL als "eine neue, geschichtliche Dimension für die aktive Sicherung des Friedens" zu begreifen; denn: "Wo Hunger herrscht, kann Friede nicht Bestand haben. Wer den Krieg ächten will, muß auch die Massenarmut bannen."³⁸ Aber auch für die westlichen IL hat sich seit den 80er Jahren eine neue Situation ergeben, die auch sie dazu bringen müßte, selbstbestimmte Entwicklungswege und dementsprechende weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu fordern. Heute ist angesichts der wachsenden Zahl potentieller Konkurrenten auf dem Weltmarkt, besonders der "Tigerökonomien" in Asien und seit 1989/90 auch einzelner Transformationsländer in Zentral- und Osteuropa, das eigene Entwicklungsmodell bedroht, und soziale Errungenschaften stehen zur Disposition. Deshalb sind Weitblick und Weltblick nötig, und eine Entwicklungspolitik im umfassenden Sinne, die die globalen Probleme aufgreift und im Rahmen einer gemeinsamen Partnerschaft von IL und EL Lösungsansätze entwirft.

8. Entwicklungstheorien auf dem Prüfstand

Das Epochenjahres 1989 hatte auch erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklungstheorie(n). Die großen Entwicklungstheorien, d.h. die Erklärungen von Unterentwicklung/Entwicklung und die Vorschläge für eine "bessere" Entwicklung, und die großen Entwicklungsstrategien, d.h. die aus den Theorien abgeleiteten Maßnahmen für eine zu verändernde Praxis unter Benennung der normativen Bezugspunkte, Ziele, Instrumente, Akteure, Adressa-

ten und Handlungsebenen, sind ins Gerede gekommen. Einige sprechen - etwas voreilig - vom Ende aller großen Theorien.³⁹

Grob vereinfacht gab es zwei entwicklungstheoretische Hauptstränge: im linksliberalen, radikalen und marxistischen Lager die Imperialismus- und Dependenztheorien und im bürgerlichen, marktwirtschaftlichen Lager die Modernisierungstheorien. Beide Theoriestränge setzten - wie von den IL vorexerziert - auf Industrialisierung und Wirtschaftswachstum ohne besondere Rücksichtnahme auf Umweltverträglichkeit. Entwicklung hieß vor allem für die Modernisierungstheorien Nachahmen und Aufholen im Sinne des westlichen Zivilisationsmodells und vor allem wirtschaftliches Wachstum. In beiden Theorien kamen Überlegungen zur Bedeutung demokratischer, rechenschaftspflichtiger und die Menschenrechte verwirklichender politischer Systeme zu kurz. "Erst Entwicklung, dann Demokratie" war oft zu hören.

Die Imperialismus- und Dependenztheorien sehen die Hauptwurzel des Elends der EL in exogenen, fremdgemachten Ursachen und dabei im kapitalistischen internationalen System, das die EL ausbeutet und in Abhängigkeit hält. Danach führen die in IL behelmten transnationalen Konzerne (TNK) die frühere Ausbeutung der Kolonien durch das Mutterland weiter, und der ungleiche Tausch, der in der Verschlechterung der Terms of Trade für die EL zum Ausdruck kommt, ist ein wichtiger Mechanismus zur Aufrechterhaltung der Abhängigkeit. Empfohlen werden deshalb eigenständige Entwicklungswege, die Transformation der eigenen Gesellschaft und ein möglichst weitgehendes Ausscheren aus dem kapitalistischen System, zumindest die Kontrolle der TNK und die Verbesserung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, eine verstärkte Süd-Süd-Kooperation. EL, die einen nicht-kapitalistischen, autozentrierten Entwicklungsweg gegangen sind, haben einige Erfolge im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich und bei der Befriedigung weiterer materieller Grundbedürfnisse zu verzeichnen gehabt, aber zugleich waren erhebliche Defizite bei der wirtschaftlichen Effizienz und im Bereich von Freiheitsrechten zu beklagen. Aber letztlich sind viele Länder bei der Umsetzung solcher Entwicklungsstrategien gescheitert. Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme

in Europa, dem Bankrott der zentralverwalteten Wirtschaftsordnungen und der freiheitsfeindlichen Systeme sowie der brutalen Unterdrückung demokratischer Bewegungen in China besitzen diese Strategien für die übergroße Mehrheit der Menschen keine Attraktivität mehr. Eine Fundamentalalternative zu den demokratischen, markt- und sozialorientierten Systemen, wie sie - wenn auch in unterschiedlicher Ausformung - in den westlichen IL bestehen, ist nicht in Sicht. Auch diejenigen, die wissen, daß das westliche Zivilisationsmodell schon aus Umweltgründen nicht globalisierbar ist, empfehlen ja nicht die Abschaffung des Modells, sondern die Änderung und den - z.B. ökologischen - Umbau der Industriegesellschaften.

Deshalb und weil die aus modernisierungstheoretischen Ansätzen gespeisten Entwicklungsstrategien mehr oder weniger in der deutschen Politik dominieren, sind sie von besonderem Interesse (mehr bei der Union und der F.D.P., weniger bei SPD und GRÜNEN, weil bei ihnen die externen Ursachen für die Unterentwicklung deutlicher gesehen und daraus umfassendere Veränderungen des internationalen Umfelds einschließlich der eigenen Gesellschaften abgeleitet werden und insofern dependenztheoretische Positionen anklingen).

Die Modernisierungstheorien führen die Unterentwicklung hauptsächlich auf endogene, hausgemachte Ursachen wie Kapitalmangel, industriell-technologischen Rückstand und Traditionalismus (geringe, individuelle Leistungsmotivation als Folge von Religion und Großfamilie, geringe Rationalität) zurück. Sie plädieren für die wirtschaftliche, soziale, politische und mentale Modernisierung und setzen auf die Integration in den Weltmarkt einschließlich einer damit verbundenen exportorientierten Entwicklungs- und Wachstumsstrategie.

In den EL, in denen aus diesen Theorien abgeleitete Strategien Erfolg hatten, kam es oft zu einer Reihe von Schwierigkeiten: Auslandsverschuldung, Dualismus und Heterogenität, eine Spaltung in einen modernen und traditionellen, in einen ländlichen und städtischen sowie in einen modernen und informellen Sektor, Zersplitterung der Gesellschaft, Vernachlässigung der Landwirt-

schaft und soziale Desintegration. Auch hier gab es Defizite im Demokratie- und Menschenrechtsbereich.

Diese Schwierigkeiten führten schon in den 70er und 80er Jahren zu Korrekturen dieser Strategien. So wurden in die entwicklungspolitischen Konzepte der Bundesregierung wichtige Elemente der Grundbedürfnisstrategie, die Förderung der Partipation und die Betonung der ländlichen Entwicklung aufgenommen.

Beide Theorie- und Strategiemodelle haben als Blaupausen für die Gestaltung spezifischer Wirklichkeiten ausgedient. Dennoch scheint es unangemessen, die großen Theorien auf den Kehrrichtaufen der Geschichte zu werfen. Theorien müssen prinzipiell irrtumsfähig sein. Gerade angesichts zunehmender Globalisierung und Interdependenz werden Erklärungen von dem, was ist, und Rechtfertigungen für das, was sein soll, auch weiterhin gebraucht. Die Suche nach pragmatischen Erklärungen und Lösungsversuchen kann jetzt in einem positiveren Umfeld stattfinden. Daß sich zwischen den beiden Großtheorien schon seit längerem eine Annäherung abzeichnet, ist dabei hilfreich. Beide Theorien liefern - ihrer dogmatischen Verengung und des Ausschließlichkeitsanspruchs beraubt - auch weiterhin wichtige Fragestellungen und Ansätze für die Erforschung des Phänomens von Unterentwicklung und Entwicklung. So müssen wir heute sowohl die Bedeutung weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen als auch die internen Entwicklungshemmnisse zur Kenntnis nehmen und aus der Diagnose der komplexen Ursachen angemessene Therapievorschläge entwickeln.

9. Etappen auf dem Weg zu einer Neubestimmung von Entwicklung

Neben dem auch für Entwicklungstheorie und -praxis so bedeutsamen Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa und den Entwicklungserfolgen in einer Reihe von sog. Schwellenländern haben fünf weitere internationale Ereignisse wichtige Beiträge zu einer Neubesinnung und einem neuen Paradigma von Entwicklung geleistet:

1. 1987 wurde mit der Vorlage des Berichts der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung "Unsere gemeinsame Zukunft" ein neuer Entwicklungsbegriff geboren, und zwar "sustainable development" (zunächst mit "dauerhafte", dann "nachhaltige" Entwicklung übersetzt). Der nach der Kommissionsvorsitzenden sog. Brundtland-Bericht versteht unter "sustainable development" eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.⁴⁰ Auf der UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 erhielt der Begriff "sustainable development" von den Regierungen der IL und EL die offizielle Weihen, und "nachhaltige Entwicklung" avancierte zum Leitbegriff der in Rio angenommenen Agenda 21, einem für Nord und Süd gleichermaßen geltenden entwicklungs- und umweltpolitischen Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert. Die Konferenz von Rio kann sicherlich als "eine wichtige Etappe im Prozeß der Konsolidierung einer globalen Umweltpolitik" bezeichnet werden.⁴¹

2. 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).⁴² Menschliche Entwicklung heißt: Die produktiven und kreativen Energien der Menschen müssen besser als bisher mobilisiert werden; in sie zu investieren ist von entscheidender Bedeutung. Im Trend der neuen Zeit nach Rio liegend und insbesondere der Erkenntnis der Rio-Deklaration gehorchend, daß Frieden, Entwicklung und Umweltschutz voneinander abhängen und unteilbar sind, wurde im fünften UNDP-Bericht 1994 der Begriff der menschlichen Entwicklung um das Beiwort "nachhaltig" erweitert: "Nachhaltige menschliche Entwicklung beinhaltet unsere moralische Verpflichtung, mindestens so gut für die uns nachfolgenden Generationen zu sorgen, wie die früheren für uns gesorgt haben." Zudem wurde erstmals eine starke Betonung auf "menschliche Sicherheit" gelegt, deren zwei Komponen-

ten schon immer Freiheit von Furcht und Freiheit von Not gewesen seien.⁴³

3. 1993 fand die Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien statt. Sie ist von großer entwicklungstheoretischer und -strategischer Bedeutung. Der friedliche Wettstreit zwischen Staaten und Kulturräumen um die Definition von Menschenrechten erlangte auf dieser UNO-Konferenz eine "bisher nicht gekannte praktische Bedeutung" für die konkrete Politik.⁴⁴ 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 drei Arten 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.

4. Im März 1995 setzte der erste Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen die "soziale Frage" auf die Tagesordnung und räumte ihr angesichts weltweiter Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung den Stellenwert einer Überlebensfrage der Menschheit ein. Zu Recht wurde bei dem Thema Armutsbekämpfung auf die überragende Bedeutung der Schaffung von Arbeitsplätzen und sozialen Sicherungssystemen hingewiesen. An interessierte IL und EL erging die Aufforderung, jeweils 20 Prozent der Entwicklungshilfe bzw. der nationalen Budgets für prioritäre menschliche Ziele, wie Grunderziehung, sauberes Trinkwasser und Basisgesundheitsdienste, einzusetzen.⁴⁵

5. Bereits auf den verschiedenen Vorbereitungstreffen zur Weltfrauenkonferenz in Peking im September 1995 wurde zu Recht die Bedeutung der bislang oft vernachlässigten besonderen Rolle der Frauen für den gesamten Entwicklungsprozeß unterstrichen.

Aus dem Scheitern des Kommunismus schlußfolgernde und auf Rio, dem UNDP-Konzept, Wien, Kopenhagen und Peking basierende Konzepte können zu einem neuen Entwicklungsbegriff, zu neuen Theo-

rien und Strategien sowie zu einer qualitativ neuen Entwicklung führen.

Vier Aspekte seien zusätzlich noch betont:

- Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts (ILO) hatte in seinem Bericht von 1976 die Bedeutung der Befriedigung der Grundbedürfnisse (wie Arbeit, Bildung, Ernährung, Kleidung, Trinkwasser, Gesundheit, Unterkunft, Transport, gesunde Umwelt, Eigenständigkeit, Selbstvertrauen und individuelle Freiheiten) für die gesamte Welt unterstrichen.⁴⁶ Zu Recht spielte in den Folgejahren das Grundbedürfniskonzept besonders bei der Bekämpfung der absoluten Armut im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit eine zentrale Rolle. Wenn man sich zwei Jahrzehnte nach diesem ILO-Bericht die verschiedenen Elemente des Grundbedürfniskonzepts anschaut, ist man erstaunt, daß viele der heute angeblich so neuen Elemente einschließlich der Umwelt und der politischen Menschenrechte schon dort zu finden sind und daß neuerdings unverständlicherweise das Grundbedürfniskonzept offensichtlich kleingeschrieben wird.⁴⁷

- Frieden hat neben der militärischen auch eine soziale, wirtschaftliche und ökologische Dimension.

- Der Mensch ist nicht nur ein "homo oeconomicus" und ein "zoon politikon", sondern auch ein Kulturwesen. Kultur ist ein wichtiges "Lebens-Mittel"; deshalb verwundert es, daß die kulturellen Wirkkräfte in Entwicklungstheorie und -praxis oft vernachlässigt werden.

- Bis in die jüngste Vergangenheit besaßen die "alten" westlichen IL Durchsetzungskompetenz gegenüber den EL und enorme Handlungsspielräume für die Innenpolitik (etwa im Sozial-, Umwelt- und Freizeitbereich). Sie bestimmten die Spielregeln in den internationalen Beziehungen, und ihr Zivilisationsmodell wurde zum Leitbild einer nachholenden Entwicklung. Heute ist angesichts der wachsenden Zahl potentieller Konkurrenten auf dem Weltmarkt, besonders der "Tigerökonomien" in Asien, diese Dominanz so nicht mehr gegeben. Das eigene Entwicklungsmodell

ist bedroht, soziale Errungenschaften laufen Gefahr, auf dem Altar eines sich brutalisierenden Wettbewerbs geopfert zu werden. Heute müssen auch die alten IL an der Schaffung eines internationalen Systems haben, das es ihnen ermöglicht, dieser drohenden Situation auszuweichen und einen selbstbestimmten Entwicklungsweg zu verfolgen.

10. Das neue Entwicklungsparadigma

Das neue Entwicklungsparadigma (und dementsprechende Entwicklungsstrategien) könnte demnach folgende Eckpunkte und Elemente enthalten:

Entwicklung ist ein mehrdimensionaler Prozeß, der auf Frieden, die Befriedigung der Grundbedürfnisse und damit auf die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens, auf Freiheit von Not und Furcht für alle und die Zukunftsfähigkeit von Gesellschaften und der Einen Welt abzielt. Entwicklung braucht Produktivitätssteigerungen und ein Arbeitsplätze schaffendes sowie Armut beseitigendes Wirtschaftswachstum; Entwicklung muß zumindest die menschlichen Grundbedürfnisse befriedigen, sozial gerecht, nachhaltig und umweltverträglich sowie kulturbewußt sein.

Jede Art von Entwicklung muß kulturelle Gegebenheiten beachten und Raum für kulturelle Entfaltung geben - aber auch offen für kulturellen Wandel sein. (Kulturkreise ohne die Erfahrungen von Reformation und Aufklärung mit der Betonung der Freiheit und Mündigkeit des Individuums, des praktischen Lebenssinns sowie des Vernunftprinzips und des dadurch geförderten säkularisierten Denkens haben es schwer, der Rationalität des mittlerweile den gesamten Globus umspannenden Wirtschaftsparadigmas zu folgen. Daß dies dennoch - und dazu noch ohne Aufgabe der eigenen kulturellen Identität - möglich ist, zeigt das Beispiel Japan.)

Die drei gesellschaftspolitischen Prinzipien Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität sind die regulativen Leitideen für dieses neue Verständnis von Entwicklung. Der Kompaß sollte dabei auf die Verwirklichung der unterschiedlichen Arten der Menschenrechte ausgerichtet sein.

Die unbefriedigend niedrige Quote von nachhaltigen Erfolgen im Entwicklungsprozeß vieler Länder ist offensichtlich auch auf eine unzureichende Berücksichtigung, Beteiligung und Mitwirkung von Frauen zurückzuführen. Von daher ist die Förderung der Frauen ein entwicklungspolitischer Imperativ. Zu den Aktionsfeldern der Frauenförderung gehören einmal die klassischen Bereiche wie Einkommensbeschaffung, Bildung und Ausbildung, Gesundheitsversorgung, aber auch neue Konzepte, die auf Statusverbesserungen und Mitsprache der Frauen in Familie, Gemeinde, Staat und Entwicklungspolitik, auf die Stärkung ihres Einflusses und ihrer Machtbefugnisse ("empowerment") abzielen.

Als ordnungspolitischer Rahmen für Entwicklung bieten sich offene, rechenschaftspflichtige, demokratische Systeme und marktorientierte Wirtschaftsordnungen an, die sich zu sozialer und ökologischer Verantwortung bekennen. Der alte Streit "Markt oder Staat" hat mittlerweile bei 'aufgeklärten' Politikern der pragmatischen Einsicht "Markt und Staat" Platz gemacht. Elemente wie menschliche, nachhaltige Entwicklung, Armutsbekämpfung, "good governance" (gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln) und präventive Sicherheit gehören zu dem neuen Entwicklungsbe-griff. Von Lateinamerika aus wird gemahnt, den Staat weder aufzugeben noch durch den Markt zu ersetzen; wer die Nachhaltigkeit von Entwicklung fordere, müsse den Staat vielmehr demokratisieren.⁴⁸ Nur ein demokratischer Staat kann die demokratische Zivilgesellschaft schaffen, und nur eine demokratische Zivilgesellschaft kann den demokratischen Staat auf Dauer erhalten.⁴⁹

Der exportorientierten Modernisierungsstrategie von oben ist in vielen Ländern das Leitbild einer binnenmarktorientierten Strategie und einer "Entwicklung von unten" zumindest an die Seite zu stellen - im Sinne einer Doppelstrategie. Letztere setzt auf lokale und regionale Wirtschaftskreisläufe und will die produktiven und innovativen Energien jener Menschen nutzen, die in der informellen Ökonomie, im Subsistenzsektor bzw. - vor allem in EL - im traditionellen, ländlichen Sektor tätig sind.⁵⁰ Angesichts der seit dem Zusammenbruch der Zweiten Welt wirklich global agierenden Wettbewerbswirtschaft und der damit verbunde-

nen Brutalisierung der ökonomischen Beziehungen wird es immer notwendiger, zu nicht-aggressiven Koexistenzformen in der Weltwirtschaft zu kommen. Insofern könnte eine möglichst autonome (nicht: autarke) Entwicklung aller Einheiten bei partnerschaftlicher Teilnahme am Weltmarkt und der Weltwirtschaft zu einem attraktiven Ziel werden. Die Devise hieße dann: Binnenmarkt soweit wie möglich und Weltmarktintegration soweit wie nötig.

Der mehrdimensionale Entwicklungsbegriff, der sich - in Kurzform - am Leitbild einer menschenwürdigen, die Grundbedürfnisse befriedigenden, nachhaltigen und auf globale Sicherheit zielenden Entwicklung orientiert, setzt nicht nur für die EL, sondern auch für die IL neue Maßstäbe. Er stellt einen Rahmen für eine global verantwortliche Politik dar und bietet zugleich ausreichenden Spielraum für die Bedürfnisse spezifischer Situationen und selbstbestimmter Entwicklungswege. Er sollte auch einer neuorientierten Entwicklungspolitik im bilateralen und multilateralen, im staatlichen und privaten Bereich zugrunde gelegt werden.

Wer diesen mehrdimensionalen Entwicklungsbegriff durchsetzen will, bewegt sich eigentlich auf sicherem Terrain. Regierungen der IL und EL haben allen oder zumindest den meisten Dimensionen zugestimmt; die Bundesregierung hat mehrfach ihre Übereinstimmung mit den Zielen einer nachhaltigen, menschenwürdigen Entwicklung verlautbart. Dennoch lehrt die jüngste Vergangenheit, daß zwischen Wort und Tat oft ein langer Pfad klafft und große Teile der Politik eher auf den nächsten Wahltermin schauen als auf die nächste Generation. Deshalb müssen neue Allianzen - national wie international - geschmiedet werden: zwischen Gewerkschaften, Dritte-Welt/Eine-Welt-, Frauen-, Friedens- und Umweltbewegungen und Nicht-Regierungsorganisationen, Kirchen, der Wissenschaft sowie jenen in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und internationalen Organisationen, die als Unterstützer für eine neue Entwicklung gewonnen werden können. Wichtige Anstöße für neue Allianzen gingen von der Nord-Süd-Kampagne des Europarats aus, die 1988 mit dem Madrider Appell zu Ende ging und zu einem Quadrilog zwischen Regierungen, Abgeordneten, Nichtregierungsorganisationen und Kommunen zur Umsetzung der

Forderungen nach einer solidarischen Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd aufrief.⁵¹ Im Jahre 1993 fand das erste erfolgversprechende Quadriloggentreffen in der Bundesrepublik statt.

11. Herausforderungen für eine menschenwürdige, nachhaltige Entwicklungspolitik

Die Entwicklungspolitik im engeren und weiteren Sinne müßte sich also an diesem neuen Paradigma von Entwicklung orientieren. Die IL müssen ihrer besonderen Verantwortung für die Schaffung entwicklungsfördernder weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und den Aufbau einer leistungsfähigen, gerechten und solidarischen internationalen Wirtschaftsordnung nachkommen. In ihrem eigenen Interesse liegt es, mit dafür zu sorgen, daß die "Degeneration der Marktwirtschaft in Raubtierkapitalismus" (Helmut Schmidt⁵²) gestoppt und globaler Wirtschaftsfairneß wie nicht-aggressiven Kooperationsformen in der Weltwirtschaft zum Durchbruch verholfen wird. Deutschland und die EU werden ihre Anstrengungen im Sinne eines "nachhaltigen" Deutschlands und Europas verstärken müssen.

Entwicklungspolitische Maßnahmen auf deutscher oder EU-Ebene dürfen nicht länger von der Agrar-, Außen-, Handels-, Umwelt- oder Rüstungsexportpolitik konterkariert werden. Entwicklungspolitik im umfassenden Verständnis muß also künftig als Querschnittsaufgabe, die alle Politikfelder berührt, kohärent betrieben werden. Dazu ist die Erhöhung des Stellenwerts der Entwicklungspolitik in Gesellschaft, Parlament und Regierung vonnöten. Eine Re-Nationalisierung bzw. Bilateralisierung der EZ muß verhindert werden. Die von Bundesregierung und Bundestags-Haushaltsausschuß 1994 empfohlene Reduzierung des multilateralen Anteils der ODA von seinerzeit über 35 % 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 NRO's und durch eine bessere parlamentarische Kontrolle und Begleitung zu erreichen (siehe die 1992 vereinbarte Zusammenarbeit zwischen der Osteuropa-Bank und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats⁵³).

Die EL müssen damit fortfahren, geeignete Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Entwicklung zu schaffen und Entwicklungshemmnisse abzubauen, und die Bereitschaft zeigen, vor allem auf die eigenen Kräfte zu vertrauen. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit Deutschlands und der EU, d.h. Volumen, Intensität, die Formen und Partner der EZ, sollte sich stärker und konsistenter als bisher an Prüfsteinen bzw. Kriterien wie Reformfähigkeit, "good governance" und Achtung der grundlegenden Menschenrechte einschließlich der Arbeitnehmer- und Bauernrechte orientieren.

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

- Die Armut-, Bevölkerungs-, Öko- und Verschuldungsbomben entschärfen helfen, umweltfreundliche Energiequellen, vor allem die Solarenergie, fördern und mit den EL 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.
- Dauerhafte Entwicklungserfolge anstreben und deshalb auch verstärkt auf NRO's bzw. nicht-staatliche Selbsthilfegruppen und -organisationen setzen und insbesondere Frauen bei der Stärkung ihres Einflusses und ihrer Machtbefugnisse (empowerment) unterstützen.
- Die Landwirtschaft und die traditionellen Wirtschaftssektoren nicht länger vernachlässigen.⁵⁴
- Die menschlichen und institutionellen wissenschaftlichen und technologischen Kenntnisse und Fähigkeiten stärken (capacity / institution building) und konsequenter als bisher bei der EZ das in den EL vorhandene geistige und materielle Potential nutzen.

- Sich bei der EZ auf weniger EL konzentrieren, deshalb reformwillige, dem neuen Verständnis von Entwicklung verpflichtete Länder und Regionalbündnisse (Süd-Süd-Kooperationen) unterstützen.
- In EL mit entwicklungsförderlichen Rahmenbedingungen die "verinselten" Projekte zugunsten der Erhöhung projektungebundener Maßnahmen für die Unterstützung politischer und sozio-ökonomischer Reformen reduzieren und - in geeigneten Fällen - zeitlich begrenzte Budgetzuschüsse gewähren.
- Noch sorgsamer mit Steuermitteln umgehen, die Risiken von Fehlinvestitionen bei der EZ minimieren und Qualität, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen verbessern, indem noch konsequenter aus Erfolgen und Fehlschlägen der Vergangenheit gelernt wird.⁵⁵
- Den Abwärtstrend des Volumens der deutschen EZ stoppen und die Mittel für die EZ im Sinne einer Investition in die Zukunfts- und Überlebensfähigkeit von Gesellschaften und als Beitrag zur Zivilisierung der Einen Welt erhöhen.

12. Für eine neue Entspannungspolitik zwischen Nord und Süd

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 zwanzig Prozent der Weltbevölkerung aus; das Beispiel der untergegangenen Rassen-diktatur Südafrika lehrt, daß es auf Dauer keine Zukunft gegen eine übergroße Mehrheit gibt.

Dem geeinten Deutschland und der Europäischen Union, die seit Maastricht eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik anstrebt, stünde es gut an, die ihnen zugewachsene größere internationale Verantwortung bei der Friedenssicherung und Konfliktverhütung nicht primär im Militärischen suchen zu wollen. 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.⁵⁶

Eine Neupositionierung der deutschen und europäischen Politik gegenüber den Ländern des Südens im Sinne der Förderung einer kohärenteren nachhaltigen, menschenwürdigen Entwicklung im Süden ist geboten. Zwar befürwortet auch das BMZ generell eine bessere Kohärenz der Politiken im Interesse weltweiter Entwicklung. Es hält es jedoch für unrealistisch, allein entwicklungspolitische Aspekte zum Maßstab aller Dinge machen zu wollen. So richtig dies sein mag, so darf das BMZ jedoch nicht Verantwortung aufgeben - es muß um mehr Einfluß kämpfen und dabei vom Parlament unterstützt werden.

Allerdings scheiterten bislang (Stand Sommer 1995) alle Anträge der Opposition, die für den Süden relevanten Entscheidungen im Hinblick auf "Entwicklungsverträglichkeit" zu überprüfen, Rüstungsexporte außerhalb der Nato und ihr gleichgestellter Länder sowie in menschenrechtsverletzende Länder grundsätzlich zu verbieten oder bei Exportbürgschaften, die deutsche Ausfuhren gegen Risiken absichern, Kriterien der Umwelt- und Entwicklungsverträglichkeit Vorrang zu geben. Ein erster bescheidener Durchbruch konnte lediglich in der Frage der Korruptionsbekämpfung durch rechtliche Maßnahmen in Deutschland erzielt werden; im Rahmen des Steuergesetzes 1996 wurde im Zuge der Subventionskürzungen überraschend der Oppositionsforderung nach einem steuerlichen Abzugsverbot von im Inland gezahlten Bestechungsgeldern als Betriebsausgaben stattgegeben. Allerdings bleiben die im Ausland gezahlten Schmiergelder weiterhin steuerlich absetzbar.⁵⁷ Damit wird leider nicht die Praxis, daß die auch in EL von Deutschen gezahlten Bestechungs- und Schmiergelder für z.T. fragwürdige und entwicklungsschädliche Geschäfte eingesetzt werden, aus der Welt geschafft.⁵⁸

Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung kann sich nicht draußen auf richtiges Reden über Kohärenz beschränken, während am Kabinetttisch die machtpolitische Musik von anderen intoniert wird. Diese Gefahr äußerte sogar - wenn auch diplomatisch zurückhaltend - die OECD: "Es wurde hervorgehoben, daß der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit in seiner Funktion als Kabinettsmitglied über die Möglichkeit

verfügt, bei den politischen Entscheidungsprozessen der Bundesregierung für die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Gesichtspunkte zu sorgen. Der DAC (Entwicklungshilfesausschuß der OECD) ermutigte die deutschen Stellen, die sich hierdurch bietenden Chancen voll zu nutzen."⁵⁹

Der im Herbst 1993 in Kraft getretene Maastrichter Vertrag über die Europäische Union sieht ebenfalls eine stärkere Kohärenz der unterschiedlichen Politikbereiche vor. In Artikel 130v des neugefaßten EG-Vertrages verpflichtet sich die Gemeinschaft, die Ziele der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit (nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Eingliederung der EL in die Weltwirtschaft, Armutsbekämpfung, Demokratie und Menschenrechte⁶⁰) bei den von ihr verfolgten Politiken zu berücksichtigen, welche die EL berühren können. Diesem Artikel, der Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe begreift, gilt es, so rasch und umfassend wie möglich Nachachtung zu verschaffen. Sonst kann der Anspruch, Entwicklungspolitik müsse sich als "globale Strukturpolitik" (Carl-Dieter Spranger)⁶¹ verstehen, nicht eingelöst zu werden.

Vor dem Hintergrund sinkender Mittel und abnehmender Akzeptanz der Entwicklungszusammenarbeit und zugleich neuer globaler Herausforderungen gewinnt auch für die NRO's "das neue Leitbild der Entwicklungszusammenarbeit als globale Strukturpolitik an Bedeutung. Nach diesem Konzept hat der staatliche Ressourcetransfer an den Ursachen weltweiter Probleme anzusetzen und so dem langfristigen gesellschaftliche Eigeninteresse der Zukunftssicherung für lebende und nachkommende Generationen zu dienen."⁶² Zu warnen ist jedoch vor allzu hohen Erwartungen, die mit dem Ruf nach Kohärenz und "globaler Strukturpolitik" verbunden werden. Was passiert, wenn sich im Sinne der Kohärenz immer wieder die Außen-, Agrar- und Wirtschaftspolitik im Sinne egoistischer Interessenwahrnehmung auf Kosten der EL durchsetzt? Wird die Entwicklungspolitik nicht überfordert, "globale Strukturpolitik" sein zu können? Die enge EP wird dabei wohl nur eine marginale - wenn auch nicht zu vernachlässigende - Rolle spielen können.

Nachdem mit Maastricht die EU und ihre Mitgliedstaaten die rechtlichen Grundlagen für eine europäische EP, die komplementär und subsidiär zu den nationalen Entwicklungspolitiken tätig werden soll, geschaffen haben, kommt es deshalb jetzt darauf an, die vertraglich verankerten Ziele und Instrumente (speziell eine bessere Koordination und Kohärenz der EP der EU und ihrer Mitgliedstaaten) umzusetzen. Allerdings sind die Widerstände groß: sie reichen von der Agrar- und Rüstungslobby bis hin zu den Gewerkschaften, wenn z.B. durch die Einfuhr von billigen Textilien aus EL Arbeitsplätze bei uns vernichtet werden.

Im Sinne einer nationalen, europäischen wie weltweiten Politik der nachhaltigen, menschenwürdigen Entwicklung müssen die IL ihre zerstörerischen und rohstoffverschwendenden Produktionsverfahren und Konsumweisen korrigieren. Ökologisch gibt es die Eine Welt: Wegen dieser Einen Welt ist in den westlichen Industrieländern der ökologische Umbau nötig.⁶³ Auch Deutschland hat noch viele Wegstrecken bis zu einem "sustainable Germany" zurückzulegen und dabei das Instrument des nachhaltigen, integrierten Ressourcenmanagement zu nutzen.⁶⁴ Strukturreformen sind auch und gerade im Norden geboten. Notwendig werdende Anpassungslasten im Norden müssen dabei sozialverträglich vorgenommen und gerecht verteilt werden. Die Forderung nach mehr Kohärenz der verschiedenen Politikbereiche gilt auch im Innern.

Die tektonische Spannung zwischen den Wohlstandsinseln im Norden bzw. in dessen Westen und den großen Armutsrevieren im Süden und östlichen Norden der Welt erfordert ganz andere Antworten, ein ganz anderes Verständnis von Politik, als es bei den Vertretern von Nationalismus und einzelstaatlicher Souveränität vorherrscht. Wir wissen: tektonische Spannungen führen immer dann zu Beben, wenn der Druck der widerstehenden, sich reibenden Teile zu groß geworden ist. Die Folgen können verheerend sein.

Wenn das Ganze bedroht ist, dann müssen Lösungen im Ganzen gesucht werden; denn wenn das Schiff leckgeschlagen ist, helfen neue bunte Segel und neue Uniformen für die Mannschaft nicht vor dem Ertrinken. Und wer im Ganzen Lösungen sucht, tut gut

daran, für alle Betroffenen und nicht nur für sich Lösungen zu suchen. Betroffen, das erkennen wir leicht, sind zuletzt eben alle, Arm und Reich. Alle Menschen sitzen in einem Boot - die einen allerdings im schönen Oberdeck, andere im Mitteldeck, viele andere im verrottenden Unterdeck. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und nicht zuletzt Wissenschaft müssen ein existentielles Interesse daran haben, das gemeinsame Boot zwischen Skylla und Charybdis hindurchzusteuern und zugleich schwimmtauglich umzubauen.

Soll dies gelingen, muß der Wille bestehen, mit Blick auf die gemeinsamen Interessen, wie Frieden, Arbeitsplätze, Umweltschutz und menschenwürdiges Überleben, zu handeln, die veränderte Situation zu erkennen und mit innovativer Kraft neue Orientierungen zu suchen. 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 werden nach Bonn umziehen); am 4. Mai 1995 hat die Universität Bonn ein Nord-Süd-Zentrum für Entwicklungsforschung gegründet, das sich einer nachhaltigen, menschenwürdigen Entwicklung und besonders der wissenschaftlichen Unterstützung bei der Umsetzung der Beschlüsse der Rio-Umwelt- und Entwicklungskonferenz verpflichtet weiß.⁶⁵ All dies muß einen Schub für eine neue von Deutschland betriebene globale Politik bedeuten.

Die Vision besteht darin, das in Seenot geratene Menschheitsboot in sichere Fahrwasser zu steuern und die Aussichten auf ein besseres Leben, auf die Freiheit von Not und Furcht, auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität für alle Insassen entscheidend zu verbessern.

Anmerkungen

¹ Vgl. Pierre Moussa, Caliban naufragé. Les relations Nord/Sud à la fin du XXe siècle, Paris 1994.

² S. Judith Randel/Tony German, Development Initiatives (Hrsg.), The Reality of Aid 94. An Independent Review of International Aid, Somerset (GB) 1994.

³ Ashok Bapna (Hrsg.), *One World or no World. Sustainable Development - Strategies for the 21st Century* (SID, Rajasthan Chapter), Jaipur 1994.

⁴ Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich um eine überarbeitete und erweiterte Fassung meines Beitrags "Bilanz der Entwicklungspolitik - Erfolge und Fehlschläge" für den Sammelband Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die neue Weltpolitik* (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn 1995. Vgl. außerdem U. Holtz, Auf dem Weg zu einem neuen Paradigma von Entwicklung, in: *epd-Entwicklungspolitik* 11/95 (Juni), S. 17-21.

⁵ Für Paul Kevenhörster, Im Konzert der Interessen sind die Stimmen der Armen kaum zu vernehmen. Der vergessene Süden - hat die Entwicklungspolitik noch eine Chance?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) vom 2.8.95, sind die Symptome für die Entwicklungshilfemüdigkeit, die neue Krankheit der Industrieländer, unübersehbar.

⁶ OECD (Hrsg.), *Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1994 Report. Development Co-operation*, Paris 1995, S.114.

⁷ Offizielle Daten und Fakten neueren Datums, auf die im folgenden eingegangen werden, sowie Zielbeschreibungen und Berichte zur deutschen und internationalen Entwicklungspolitik s. vor allem BMZ (Hrsg.), *Gemeinsam für die Eine Welt. Aufgaben, Bilanzen und Chancen der deutschen Entwicklungspolitik*, Bonn 1994; BMZ, *Memorandum der Bundesregierung zur DAC-Jahresprüfung 1994/95*, Bonn 28.11.94 (als Ms. verv.); BMZ (Hrsg.), *Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1995*, Bonn 1995; OECD (s. Anm. 6).

⁸ Micheline Rousselet, *Les Tiers Mondes*, Paris 1994, spricht von verschiedenen dritten Welten. Die OECD (Anm. 6), Stat. Anhang L6, macht fünf Einkommensgruppen aus, die von den ärmsten EL mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen bis zu 675 US-Dollar (1992) bis zu den EL mit hohem Volkseinkommen über 8.355 \$ reichen. Für Dieter Senghaas, *Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz*, Frankfurt/M 1994, S. 9., ist die gesamte Welt eine einzige Entwicklungswelt, die lediglich durch die Existenz unterschiedlich leistungsfähiger Ökonomien gekennzeichnet ist.

⁹ Bericht der Südkommission, *Die Herausforderung des Südens* (Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn 1991, S. 34, 39f.

¹⁰ UNDP, *Human Development Report 1990*, New York - Oxford 1990, S. 27. Eine Bilanzierung der menschlichen Entwicklung bis in die 90er Jahre, bezogen auf arabische Staaten - Ostasien, Südostasien und Pazifik - Lateinamerika und Karibik - Südasien - Afrika südlich der Sahara, findet sich in UNDP, *Bericht über die menschliche Entwicklung*, Bonn 1995, S. 28ff.

¹¹ Oft heißt es, daß das reichste Fünftel der Welt über fast 80 Prozent des Welt-BSP verfüge, während das ärmste Fünftel sich mit einem Anteil von anderthalb Prozent begnügen müsse. Solche Kalkulationen werden nach laufenden Dollarkursen vorgenommen. Wird die Berechnungsmethode auf Kaufkraftparitäten umgestellt, dann erhält man ein für die EL günstigeres Bild. Die IL hätten danach im Jahre 1992 nicht 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. Vgl. Françoise Lazare, *Le nouveau partage des richesses mondiales*, in: *Le Monde* vom 21.5.93, S. 1, 14.

¹² S. Barbara Borst, *UNESCO Meeting urges End to Aid to Dictators*, in: *IPS Terra Viva* vom 14.2.95, S.1,4.

¹³ So lautet die bis dato verbindliche Zieldefinition. Vgl. Textziffer 30 der vom Bundeskabinett im März 1986 beschlossenen "Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung", hg. v. BMZ, Bonn April 1986, S. 2o.

¹⁴ Carl-Dieter Spranger, *Verantwortung für die Eine Welt. Deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin-Frankfurt/M 1994, S. 27.

¹⁵ Seit jüngerer Zeit finden sich auch in den Wirtschaftswissenschaften Gegenentwürfe zur Neoklassik, die für die Unterordnung des Wirtschaftens unter einen ökologischen Imperativ werben; s. z. B. Eberhard K. Seifert/Birger P. Priddat (Hrsg.), *Neuorientierungen in der ökonomischen Theo-*

rie: Zur moralischen, institutionellen und evolutorischen Dimension des Wirtschaftens, Marburg 1995.

¹⁶ Beispiele für positive, gescheiterte und fragwürdige Projekte, die vom Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit inspiziert wurden, finden sich bei U. Holtz, Licht und Schatten - Rückblick und Ausblick auf die deutsche Entwicklungspolitik, in: epd-Entwicklungspolitik 10/95 (Mai), S. 24-29, 26.

¹⁷ Dazu Angeline Oyog, OECD worried over Impact of declining Aid, IPS Terra Viva vom 5.5.95, S. 1,4.

¹⁸ Dieter Oberndörfer, Das Entwicklungsproblem aus heutiger Sicht, in: Karl Kaiser / Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik. Strukturen - Akteure - Perspektiven, Bonn 1985, S. 184-208, 201, hatte noch allen Anlaß zu beklagen, daß die Vergeudung öffentlicher Mittel nur in begrenztem Umfang zur Kenntnis gelangen könne und daß es bei Großprojekten nur Erfolgsmeldungen geben dürfe, weil die politischen Kosten so hoch seien.

¹⁹ GTZ (Hrsg.), Erreicht die Technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele? Projektergebnisse der GTZ und ihrer Partner, Eschborn 1994, S. 15, 18, 38ff.

²⁰ Vgl. KfW (Hrsg.), Ergebnisse der Projektarbeit. Zweiter Auswertungsbericht über geförderte Vorhaben in Entwicklungsländern, Frankfurt 1994, S. 18f, 27, 40f.

²¹ BMZ (Anm. 7, 1994), S. 104f.

²² Vgl. Brigitte Erler, Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Freiburg i. Br. 1985, S. 8. Sie war seinerzeit im BMZ tätig und 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.

²³ Vgl. Uwe Holtz, Glanz und Elend der Entwicklungspolitik, in: Roland Röscheisen (Hrsg.), Nord-Süd-Politik an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, Unkel/Rhein - Bad Honnef 1994, S. 180-195.

²⁴ Ein ähnliches Fazit zieht die bislang auf breitester empirischer Ebene erstmals 1986 in Oxford veröffentlichte Studie zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Vgl. Robert Cassen und Mitarbeiter, Entwicklungszusammenarbeit. Fakten - Erfahrungen - Lehren, Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart 1990.

²⁵ S. BMZ (Hrsg.), Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1995, Bonn 1995, S. 163, 175.

²⁶ BMZ (Hrsg.), Gemeinsam für die Eine Welt (s. Anm. 7), S. 34.

²⁷ Vgl. UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung, Bonn 1994, S. 89f.; Thalif Deen, EU moves closer to 20/20 aid concept, in: IPS Terra Viva vom 6.3.95, S. 1f.

²⁸ Am 5. März 1982 hatte der Deutsche Bundestag in einem einstimmigen Beschluß von der Bundesregierung gefordert (Bundestags-Drucksache 9/1344), bei der Entwicklungszusammenarbeit zur Verwirklichung der Menschenrechte beizutragen und jene Länder bevorzugt zu unterstützen, die sich um den Aufbau demokratischer Strukturen bemühen.

²⁹ S. den Informationsvermerk des BMZ "Kriterien der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit" für den AwZ, Ausschußdrucksache Nr. 12/118 vom 28. Februar 1992. Vgl. Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung vom 13. Januar 1993, Bundestags-Drucksache 12/4096, S. 32f.

³⁰ Vgl. Thomas Wissing, Die gegenwärtige Diskussion über Kriterien bei der Vergabe staatlicher Entwicklungshilfe, Frankfurt/M u.a. 1994.

³¹ Vgl. Rainer Gausepohl, 'Große Koalition' für Entwicklungshilfe, in: Weser Kurier vom 9. 8.95.

³² Diese und ähnliche Vorwürfe an die Adresse der Entwicklungshilfe erhebt - allerdings in zu pauschaler Weise - Siegfried Kohlhammer, Auf Kosten der Dritten Welt?, Göttingen 1993, S. 68.

³³ Vgl. Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 1991³, S. 327.

³⁴ S. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung "Bericht über

die Armutsbekämpfung in der Dritten Welt durch Hilfe zur Selbsthilfe", Bundestags-Drucksache 12/3574 vom 29.10.92.

³⁵ OECD (Hrsg.), Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Bericht 1993. Entwicklungszusammenarbeit, Paris 1994, S. 82.

³⁶ S. z.B. Bernhard Walter, Die Auswirkungen der EU-Agrarexportsubventionen auf die Landwirtschaft der Entwicklungsländer am Beispiel der Getreideexporte nach Afrika, in: epd-Entwicklungspolitik - Materialien I/94 (Juli 1994).

³⁷ Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden, Globale Trends 93/94, Frankfurt a.M. 1994, S. 11.

³⁸ Nord-Süd-Kommission (Brandt-Bericht), Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, Köln 1980, S.21, 23.

³⁹ Vgl. Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Grundprobleme - Theorien - Strategien, 3., völlig neu bearb. Aufl., Bonn 1992, S. 110-178, wo sich ein guter Überblick über "Vier Jahrzehnte Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik" findet.

⁴⁰ Vgl. World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford - New York 1987, S. 43. Ernst Ulrich von Weizsäcker, Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, 3., akt. Aufl., Darmstadt 1992, fordert im Sinne der Brundtland-Kommission ein tiefgreifendes Umdenken und Umsteuern unserer Kultur und Wirtschaftsweise, um den ökologisch zerstörerischen Lebensstil, unter dem die EL am meisten zu leiden haben, zu stoppen. Das politische Herbeiführen dieser Transformation ist für ihn eine Aufgabe, die alle angeht; es ist eine internationale, erdumspannende Aufgabe - eben "Erdpolitik".

⁴¹ Manfred Wöhlcke, Der ökologische Nord-Süd-Konflikt, München 1993, S.7.

⁴² UNDP 1990 (Anm. 10), S. 10.

⁴³ UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung, Bonn 1994, S. 20, 29.

⁴⁴ Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung. Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente (Eine Welt - Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn 1993, S. 6.

⁴⁵ Vgl. Jens Martens, Nach dem Gipfel - die "soziale Frage" bleibt auf der Tagesordnung, in: epd-Entwicklungspolitik 7-8/95 (April), S. 20-23.

⁴⁶ Internationales Arbeitsamt (Hrsg.), 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.

⁴⁷ In dem vom BMZ herausgegebenen Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik findet sich im Index der Ausgabe 1995 (s. Anm. 7) erstmals nicht mehr das Stichwort "Grundbedürfnisse" oder "Grundbedürfniskonzept".

⁴⁸ Vgl. Roberto P. Guimaraes, Contexto y prioridades de la cooperación internacional para el desarrollo sustentable en América latina, in: Síntesis - Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas 20 (Juli-Dez. 1993), S. 15-47, 30.

⁴⁹ So Michael Walzer (Hrsg.), Toward a Global Civil Society, Providence - Oxford 1995, S. 21.

⁵⁰ Vgl. Detlev Karsten, Der örtliche Kreislauf - Überlegungen zu einem Aspekt der "Entwicklung von unten", in: Aspekte der Geschichte, hg. v. Udo Arnold u.a., Göttingen-Zürich 1989, S. 280-289, 283. Der Peruaner Hernando de Soto, The Other Path. The Invisible Revolution in the Third World, London 1989, gehört zu jenen in den EL, die schon seit Jahren für einen anderen Entwicklungspfad plädieren und dabei die produktiven und kreativen Energien jener Menschen nutzen wollen, die in der sog. informellen Ökonomie, im Bereich der Schwarzarbeit oder im Subsistenzsektor tätig sind.

⁵¹ Vgl. Council of Europe, European Public Campaign on North-South Interdependence and Solidarity. Final Report, Straßburg 1989. S. auch U. Holtz, Die Nord-Süd-Kampagne des Europarats, in: Otto Schmuck (Hrsg.), Vierzig Jahre Europarat, Bonn 1990, S. 139-161.

⁵² Für Helmut Schmidt, Europa und die Deutschen in einer sich ändernden Welt, in: Internationale Politik und Gesellschaft (1995) 1, S. 5-14,13, droht die Marktwirtschaft in "Raubtierkapitalismus" zu degenerieren, den er bei raubtierhaften Eroberungen anderer Unternehmen, weltweiter finanzieller Korruption und einer schrecklichen Spekulationsmentalität am Werke sieht.

⁵³ Auf Initiative des Wirtschafts- und Entwicklungsausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarats schloß die 1991 gegründete Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Osteuropa-Bank) mit der Parlamentarischen Versammlung im September 1992 ein Abkommen, das den Informationsaustausch zwischen beiden Institutionen, einen jährlichen Bericht der Versammlung über die Aktivitäten der Bank und die jährliche Teilnahme des Bankpräsidenten an einer Plenardebatte der Versammlung in Straßburg vorsieht. Seit 1993 wird das Abkommen umgesetzt.

⁵⁴ S. dazu auch die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, Vernachlässigung der Agrarförderung - Gefahren für die Zukunft, in: BMZ (Hrsg.), Entwicklungspolitik aktuell 53, Bonn Februar 1995.

⁵⁵ 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 (Hrsg.), Development Assistance Manual. DAC Principles for Effective Aid, Paris 1992.

⁵⁶ In dem Grundsatzartikel "Wie Europa handlungsfähig wird", in: FAZ vom 3.6.95, S. 9, weist der Bundesminister der Verteidigung, Volker Rühle, zu Recht darauf hin, daß viele Risiken und Instabilitäten heute nicht-militärischer, nämlich politischer und sozialökonomischer Natur seien. Leider geraten dabei nicht die gesamten Nord-Süd-Beziehungen ins Blickfeld, sondern lediglich die an Europa grenzenden Regionen. Auch bei seinen bedenkenswerten Vorschlägen zur Weiterentwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU wird die im Maastrichter Vertrag dabei genannte Entwicklungspolitik nicht erwähnt.

⁵⁷ "Einsparungen bei Arbeitszimmer, Firmenwagen, Mietwohnungsbau", in: FAZ vom 2.8.95.

⁵⁸ Zu diesem Gesamtkomplex s. Uwe Holtz/Manfred Kulesa (Hrsg.), Korruption als Entwicklungshindernis (Materialien der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung zum Dialogprogramm), Bonn 1995.

⁵⁹ OECD, DAC-Prüfung der Entwicklungshilfe Deutschlands, Presseerklärung (SG/Press 92/24), Paris 17.3.92.

⁶⁰ S. Titel XVII "Entwicklungszusammenarbeit", EGV.

⁶¹ Vgl. C.-D. Spranger, Anforderungen an die künftige Entwicklungspolitik, in: BMZ aktuell, Entwicklungspolitik in der Diskussion (050), Bonn Februar 1995, S. 2ff.

⁶² Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Dritter Bericht 1994/95 (Internationales EUROSTEP-Projekt von Nichtregierungsorganisationen), Bonn-Osnabrück 1995, S.4.

⁶³ So der frühere BMZ-Minister Erhard Eppler, Signalwirkung der Entwicklungspolitik, in: Eirene-Rundbrief 4/1994, S. 3.

⁶⁴ Die vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie besorgte Studie "Zukunftsfähiges Deutschland" - "Sustainable Germany" vom Oktober 1995 macht dafür konkrete Vorschläge.

⁶⁵ Vgl. U. Holtz, Das Nord-Süd-Zentrum für Entwicklungsforschung. Praxisorientierte Forschung und Ausbildung an der Universität Bonn, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 36 (8/1995), S. 188f.

S. 70

Angaben zum Autor:

Holtz, Uwe, geb. 1944, Prof. Dr. phil., lehrt Politische Wissenschaft an der Universität Bonn. Von 1972 bis 1994 war er Vorsitzender des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und von 1993 bis 1995 Vorsitzender des Wirtschafts- und Entwicklungsausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Seit 1994 gehört er dem Board des Internationalen Forschungsinstituts für Agrar- und Ernährungspolitik IFPRI in Washington D.C. an. Er ist Präsident der Society for International Development, Chapter Bonn, und stellvertretender Kuratoriumsvorsitzender der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.

Veröffentlichungen u.a.: Der hinkende Teufel von Vélez de Guevara und Lesage. Eine literatur- und sozialkritische Studie, Wuppertal 1970; Europa und die Multis, Baden-Baden 1978; Brasilien - eine historisch-politische Landeskunde. Quellen und Anmerkungen, Paderborn 1981; North-South-Policy in the Eighties, Bonn 1982; (Hg.) Nord-Süd-Politik. Orientierungen, Argumente und Anregungen des Nord-Süd-Forums der SPD, Bonn 1984 (zus. mit Willy Brandt); (Hg.) Entwicklung und Rüstung Baden-Baden 1984; (Hg.) Verschuldungskrise der Entwicklungsländer, Baden-Baden 1988; (Hg.) Korruption als Entwicklungshindernis (Materialien der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung zum Dialogprogramm) (zus. mit Manfred Kulesa), Bonn 1995. Zahlreiche Artikel und Buchbeiträge zur Entwicklungspolitik.