

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 184

Neuorientierung der Entwicklungshilfepolitik

von Hans-Rimbert Hemmer

J.P. Bachem Verlag

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Die grundlegenden Veränderungen, die das Ost-West-Verhältnis seit dem Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre erfahren hat, bieten enorme Chancen im Hinblick auf eine Neuorientierung der deutschen Entwicklungshilfepolitik: Durch das Ende des Kalten Krieges sind viele außenpolitische Zwänge zur Zusammenarbeit mit bestimmten Entwicklungsländern¹⁾ abgebaut worden, so daß sich die Entwicklungshilfepolitik stärker als bisher an der entwicklungspolitischen Sinnhaftigkeit konkreter Zusammenarbeit mit einzelnen Entwicklungsländern orientieren kann.

1. Vorbemerkungen

(1) Eine entsprechende Neuorientierung der Entwicklungshilfepolitik ist um so wichtiger, als die Entwicklungshilfe trotz teilweise beeindruckender Erfolge in einzelnen Ländern eine spürbare Ausdehnung der Massenarmut in vielen Entwicklungsländern nicht verhindern konnte. Weltweit gibt es mittlerweile ca. 1 Mrd. Menschen – davon die Mehrzahl, nämlich rund 60 %, Frauen –, die als absolut arm angesehen werden müssen. Sie zeichnen sich durch eine fehlende aktive Partizipation (Beteiligung an Entscheidungsprozessen) und passive Partizipation (Nicht-Erhalt von Gütern, Dienstleistungen und sozialen Leistungen) aus, die so weit geht, daß sie nicht in der Lage sind, ihre elementaren Grundbedürfnisse zu befriedigen.

(2) Außerdem bescherte uns die praktizierte, einseitig wachstumsorientierte Politik der meisten Länder Probleme globalen Ausmaßes. Eine zunehmende Gefährdung der Umwelt, ein die Tragfähigkeit der Erde extrem beanspruchendes Weltbevölkerungswachstum, in mehreren Ländern dramatische Ernährungssicherungsprobleme sowie die bis heute nicht gelöste Verschuldungskrise sind nur die Spitze eines Eisbergs, von dem nicht nur die Länder der Dritten Welt, sondern über seine Sekundärwirkungen auch die Industrieländer bedroht werden (Stichworte: weltweite Flüchtlingsbewegungen, Armutswanderungen nach Norden, globale Umweltzerstörungen, Klimakatastrophen usw.). In der Tat: Diese Probleme belasten die Zukunftsperspektiven der Menschheit – und zwar in allen Teilen der Welt – und harren einer dauerhaften Lösung. Eine solche Lösung übersteigt aber die Möglichkeiten einzelner Entwicklungsländer; sie kann nur über gemeinsame Anstrengungen von Industrie- und Entwicklungsländern gefunden werden.

(3) Nun sind Forderungen an eine Neuorientierung der deutschen Entwicklungshilfepolitik in den 90er Jahren sicherlich leichter erhoben als umgesetzt. Dies gilt zuletzt deshalb, weil der Bereich der Entwicklungshilfepolitik in der internen Politikwertigkeit der Bundesrepublik Deutschland nur eine relativ unbedeutende Rolle spielt: Erfahrungsgemäß treten Aspekte, die Entwicklungsländer betreffen, bei politischen Entscheidungen deutlich in den Hintergrund. Im Gegenteil wird die Entwicklungshilfepolitik zunehmend angegrif-

fen, weil – vor allem in den neuen Bundesländern – viele Bürgerinnen und Bürger angesichts des krassen ökonomischen Gefälles zwischen West- und Ostdeutschland kein Verständnis für Entwicklungshilfeleistungen aufbringen, die nach ihrem (ökonomische Zusammenhänge ebenso wie die konkreten Größenordnungen²) übersehendem) Verständnis „besser“ in Ostdeutschland als in den Ländern der Dritten Welt eingesetzt werden sollten. Entsprechend gering ist in der aktuellen politischen Debatte auch der Stellenwert einer Reform der Entwicklungshilfepolitik. Als Ergebnis einer solchen politischen Prioritätensetzung hängen die Anreize und Spielräume für eine Reform der Entwicklungshilfepolitik außerdem von den in den nächsten Jahren auf uns zukommenden, aber heute noch nicht erkennbaren Veränderungsnotwendigkeiten in anderen Politikbereichen ab. Die Entwicklungshilfepolitik wird auch in den nächsten Jahren ihren „Residualcharakter“ im Vergleich zu den meisten anderen Politikbereichen nicht verlieren. Aus der Sicht eines entwicklungspolitisch Engagierten ist das bedauerlich; aus humanitärer Sicht angesichts der umfangreichen Armut und des unübersehbaren Elends in vielen Entwicklungsländern beschämend; im Hinblick auf die Zukunft unseres gemeinsamen Planeten Erde, dessen Schicksal wesentlich davon bestimmt wird, was in den Ländern der Dritten Welt geschieht, unverantwortlich: Die entwicklungspolitische Kurzsichtigkeit der Tagespolitik mit ihrer weitgehenden Vernachlässigung der Probleme der Dritten Welt erscheint nicht zuletzt aus den Eigeninteressen unseres Landes heraus als unverzeihbar.

(4) Entsprechend wichtig ist es deshalb, den Stellenwert der Entwicklungshilfepolitik im Vergleich zu anderen, uns zunächst unmittelbar betreffenden Politikbereichen deutlich zu erhöhen. Mit dieser Forderung der Entwicklungshilfepolitik an die Gesamtpolitik geht allerdings umgekehrt die Forderung der Gesamtpolitik an die Entwicklungshilfepolitik einher, die Wirksamkeit der bisher praktizierten Entwicklungszusammenarbeit (EZ) als der konkreten Umsetzung der Entwicklungshilfepolitik zu überprüfen und als Folge davon ihre Effizienz zu steigern. Es ist zu untersuchen, welchen Beitrag die bisherige Entwicklungszusammenarbeit zum feststellbaren Entwicklungsprozeß geleistet hat, welche Möglichkeiten zur Entwicklungsbeschleunigung sie überhaupt besitzt und auf welche Grenzen sie bei dem Versuch stößt, Entwicklungsprozesse in der Dritten Welt zu beeinflussen. Aufgrund einer solchen Zwischenbilanz müßten richtungsweisende Konzepte für die deutsche Entwicklungshilfepolitik der 90er Jahre gefunden werden.

2. Der Beitrag der Entwicklungshilfe zur Entwicklung der Partnerländer

(1) Die vielleicht zentrale Lektion nach vier Jahrzehnten Entwicklungszusammenarbeit besteht in der Erkenntnis, daß die Politik der Entwicklungs-

länder selbst von entscheidender Bedeutung für die Lösung ihrer Probleme und für ihren Entwicklungsverlauf ist. Die Funktion von Entwicklungszusammenarbeit wurde bisher häufig überbewertet. Sie ist nur ein – oftmals sehr bescheidener – Faktor, der Entwicklungsprozesse zwar beeinflusst, aber nur in seltenen Fällen auch prägt. In der Tat, Tempo und Qualität der Entwicklungsprozesse in den Entwicklungsländern werden in erster Linie durch die eigene Politik der betreffenden Länder bestimmt, welche die internen Rahmenbedingungen für ihre Entwicklung determinieren. Daneben hängen die Entwicklungschancen noch von den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab, die überwiegend von den Industrieländern geprägt werden. Insofern können EZ-Maßnahmen fehlende oder unzureichende Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer meist nur geringfügig kompensieren. Teilweise dienen EZ-Maßnahmen sogar dazu, verfehlte interne Politiken zu verlängern, weil sie die Notwendigkeit von Politikrevisionen vermindern.³⁾ So spielen politischer Pluralismus, Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit und -vielfalt – alles Menschenrechte – eine ebenso wichtige Rolle bei der Schaffung bzw. Bestimmung entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen wie die Organisationsfreiheit. Weiterhin gehört eine gesicherte Rechtsordnung zu den unverzichtbaren internen Rahmenbedingungen der Entwicklung, ebenso eine Verwaltung, die dem Volke dient und durch einfache Verfahren Entwicklungen nicht behindert, sondern ermöglicht. Dauerhafte wirtschaftliche und soziale Entwicklung erfordert ferner, daß ein Volk die ihm zur Verfügung stehenden Finanzmittel für seine Entwicklung verwendet (statt sie in unproduktive, mitunter sogar entwicklungshemmende Verwendungen wie bspw. Rüstungsausgaben zu stecken) und insbesondere die reichen Eliten ihren Tribut zur Entwicklung ihres Landes leisten, statt zu versuchen, möglichst schnell ein den Oberschichten in den Industrieländern entsprechendes Konsumniveau zu erreichen. Solange diese Rahmenbedingungen nicht vorliegen, hat EZ nur geringe Chancen, zu einer nachhaltigen Beschleunigung des Entwicklungsprozesses beizutragen.⁴⁾ Anders ausgedrückt: „Wo der Staat und vor allem die an Selbstprivilegierung interessierten Eliten die Entfaltung von Eigeninitiativen und die Beteiligung der Bevölkerung unterdrücken, kann finanzielle Hilfe von außen nur wenig bewirken.“⁵⁾ Projekte können, wenn die Rahmenbedingungen falsch oder unzulänglich sind, wenig erreichen oder sogar scheitern. Die Vorstellung einer heilen, mit Hilfe externer Ressourcen abgeschirmten Mikrowelt in einer eher problematisch einzuschätzenden Makroumgebung ist nicht haltbar.⁶⁾ Insofern überraschen auch nicht die Projekterfahrungen der deutschen EZ, die deutlich belegen, daß eine ungenügende Anpassung an die Rahmenbedingungen (einschließlich der sozio-kulturellen Gegebenheiten) im Partnerland bei einer Vielzahl von Projekten die wesentliche Ursache für eine ungenügende Nachhaltigkeit der Projektwirkungen ist.

(2) Die Einsicht vieler Entwicklungsländer in diese Zusammenhänge wächst. Vor allem der Zusammenbruch der sozialistischen Systeme mit ihrem Steuerungskonzept der Zentralverwaltungswirtschaft hat viele Entwicklungsländer davon überzeugt, daß die seit Jahren vom Westen propagierte Vorteilhaftigkeit dezentraler marktwirtschaftlicher Systeme nicht nur in der Theorie, sondern auch in der wirtschaftlichen Realität zutrifft. Die Erkenntnis, daß wirtschaftliche Entwicklung nur auf der Grundlage von privater Initiative und ohne bürokratische Hemmnisse möglich ist und insofern zwangsläufig demokratische politische Strukturen erfordert, setzt sich allmählich jedenfalls auch in den Ländern der Dritten Welt durch. Immer mehr Staaten der Dritten Welt haben in den letzten Jahren ihre Wirtschaftsordnung in Richtung auf mehr Marktwirtschaft korrigiert, und in immer mehr Ländern werden die bislang dominierenden Einparteienherrschaften durch pluralistischere Gesellschaftsformen abgelöst.

(3) Die Auswirkungen einer Reform der Entwicklungshilfepolitik müssen stets unter diesen Einschränkungen der Wirkungsdominanz der internen Rahmenbedingungen der Partnerländer gesehen werden. In der Tat wäre es fatal und würde den tatsächlichen Gegebenheiten nicht gerecht, würde man die Erwartungen an den tatsächlichen Entwicklungsbeitrag der Entwicklungshilfe zu hoch schrauben. Sie ist im Prinzip stets – wenn auch von Land zu Land in unterschiedlicher Intensität – nur komplementär zu den Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer selbst zu sehen. Das verbietet allerdings nicht, sich Gedanken über eine spürbare Erhöhung von Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Entwicklungshilfe zu machen.

(4) Nach den bisher vorliegenden Verlautbarungen ist sich die Bundesregierung – hier repräsentiert durch den fachlich zuständigen Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) – der hier angesprochenen Notwendigkeiten und Restriktionen bewußt; in verschiedenen Beiträgen des Bundesministers Spranger sowie seiner Parlamentarischen Staatssekretäre Geiger und Repnik sind bereits mehrere deutliche Akzente gesetzt worden, welche Schwerpunkte die deutsche EZ als Ausfluß der deutschen Entwicklungshilfepolitik der 90er Jahre aufweisen wird. Offen bleibt dabei allerdings, inwieweit es dem BMZ tatsächlich gelingt, seine grundsätzlichen Überlegungen in konkrete Politik umzusetzen.

(5) Versucht man eine Systematisierung der bislang diskutierten Vorschläge zur Neuorientierung der deutschen Entwicklungshilfepolitik der 90er Jahre, so kann man drei verschiedene Ebenen unterscheiden. Danach sind Neuorientierungen erforderlich

- a) bei der Festlegung der als besonders wichtig anzusehenden Themenbereiche der Entwicklungszusammenarbeit;
- b) bei der Bestimmung der zu bevorzugenden Partnerländer unserer Entwicklungszusammenarbeit;

- c) bei der Entscheidung über die vorrangig einzusetzenden Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit.

3. Forderungen an eine Neuorientierung bei der Bestimmung der thematischen Schwerpunkte

(1) Gemäß den Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung stellt die Bekämpfung der Armut in den Ländern der Dritten Welt das generelle Ziel deutscher Entwicklungshilfepolitik dar. Allerdings setzen alle Maßnahmen und Strategien zum Abbau der Armut die Kenntnis ihrer Ursachen voraus. Die Erklärung der Armut erfordert dabei dynamische Betrachtungen, die Armut als Prozeß begreifen, der sich auf funktionale Zusammenhänge stützt.

(2) Zweifellos trägt das Verhalten einzelner Gruppen und Personen zur Entstehung bzw. Verfestigung ihrer eigenen Armut bei. Hierbei spielt die Relation zwischen kulturspezifischem Leistungswillen, persönlicher Einstellung zur Leistungsbereitschaft und tatsächlicher Leistungsfähigkeit – jeweils bezogen auf die zugrunde liegenden Armutskomponenten – eine entscheidende Rolle. Von vielleicht noch größerer Bedeutung für das Zustandekommen von Armut dürften allerdings die betreffenden Gesellschaftssysteme sein. Aus dem jeweils unterschiedlichen Kontext, in dem die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und natürliche Ressourcen, das technische Wissen sowie die Gesamtheit der entwicklungsrelevanten Rahmenbedingungen (einschließlich den Mustern sozialer und kultureller Organisationen sowie der politischen und institutionellen Bedingungen) zueinander stehen, resultieren verschiedene „Varietäten“ der Armut. Eine erfolgreiche Armutsbekämpfung setzt entsprechend die möglichst vollständige Analyse aller relevanten Elemente und Beziehungen des konkreten Gesellschaftssystems voraus.

(3) Aufgrund ihrer Systembedingtheit kann Armut auf Dauer nicht ohne strukturelle und funktionale Systemänderungen beseitigt oder reduziert werden. Die Initiative zu solchen Veränderungen muß im wesentlichen von den Betroffenen selbst ausgehen. Sie müssen also lernen, sich selbst zu helfen. Derartige Selbsthilfeanstrengungen sollten sich idealerweise innerhalb der Gruppe der Armen entwickeln. Besitzen die Armen jedoch nicht die Möglichkeit, ihre Situation aus eigener Kraft zu verbessern, so wird eine Unterstützung ihrer Eigenanstrengungen erforderlich. Solche Selbsthilfeförderungsmaßnahmen können Gegenstand einer armutsorientierten Entwicklungspolitik sein. Sie sollten sinnvollerweise nicht bei der Zielgruppe selbst, sondern – indirekt – bei Selbsthilfeförderungsinstitutionen ansetzen, um die aufkeimenden Eigenanstrengungen nicht zu zerstören.

(4) Zentrale systempolitische Voraussetzung zur Reduzierung von Armut ist die Etablierung marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnungen. Die Geschichte

der Nachkriegszeit hat deutlich gemacht, daß eine marktwirtschaftlich ausgerichtete Wirtschaftsordnung mit sozialer und ökologischer Verantwortung, welche die Leistungen des einzelnen belohnt, auch in der Dritten Welt das tragfähigste Fundament für Wachstum und Wohlstand ist. Entsprechend sollte die Bereitschaft einzelner Entwicklungsländer, ihre Wirtschaftsordnungen in Richtung auf mehr Marktwirtschaft umzuorientieren, nachhaltig durch EZ unterstützt werden, damit die betreffenden Länder die angestrebte Neuorientierung möglichst schnell vollziehen können. Gerade angesichts ihrer internen ordnungspolitischen Konzeptionslosigkeit ist die Unterstützung durch das Ausland für viele Entwicklungsländer sogar die *conditio sine qua non* einer erfolgreichen Strukturanpassungspolitik, und im internationalen Vergleich weist die Bundesrepublik Deutschland eine besonders ausgeprägte ordnungspolitische Kompetenz auf, die es im Interesse der Entwicklungsländer zu nutzen gilt.

(5) Über die Armutsbekämpfung kann gleichzeitig auch eine Reduzierung des umfangreichen Bevölkerungswachstums erreicht werden, welches sich in zunehmendem Maße als existenzgefährdende Zeitbombe für die gesamte Menschheit entpuppt. Dieses schnelle Bevölkerungswachstum resultiert in erster Linie aus hohen Geburtenraten, die erheblich über den mittlerweile stark gesunkenen Sterberaten dieser Länder liegen (Geburtenüberschuß). Eine Politik, die eine Verminderung des Bevölkerungswachstums zum Ziel hat, muß darauf ausgerichtet sein, eine Senkung der Geburtenraten zu erreichen. Dies hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, die Massenarmut drastisch zu reduzieren, weil die Armut die zentrale Bestimmungsgröße hoher Geburtenraten ist.⁷⁾ In Ergänzung dazu sollten Programme, die Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge, der Verbesserung der sozialen Absicherung gerade der ärmeren Schichten der Bevölkerung sowie der Aus- und Fortbildung insbesondere der Frauen umfassen, konzipiert werden. In der Tat haben Maßnahmen zur Reduzierung der Geburtenraten nur dort Aussichten auf Erfolg, wo die Frauen ausreichende Möglichkeiten politischer und sozialer Partizipation besitzen. Überwindung der Armut breiter Bevölkerungsschichten sowie der gleichberechtigte Zugang von Frauen zu Bildung und sozialem Leben sind insofern die beiden unverzichtbaren Pfeiler einer auf dem Prinzip der Eigenverantwortung basierenden Bevölkerungspolitik.

(6) Schließlich muß sich die Entwicklungspolitik intensiver als bisher mit den Umweltbedingungen in den Ländern der Dritten Welt befassen. Nach Auffassung vieler Entwicklungspolitiker besteht in den 90er Jahren die letzte Chance, die wirtschaftliche Entwicklung der Länder der Dritten Welt mit der Erhaltung der Natur und der schonenden Ressourcenverwendung in Einklang zu bringen und irreparable Schäden an der Umwelt zu vermeiden. Primär bzw. entscheidend verursacht wurden diese Umweltschäden durch menschliches Handeln im Zusammenhang mit dem bisher eingeschlagenen,

häufig sehr rohstoff- und energieintensiven Entwicklungsprozeß sowie durch die Bevölkerungsexplosion, die letztlich die Übernutzung verfügbarer Ressourcen bewirken. Vor allem aber trägt vielfach die Armut dazu bei, daß überhaupt keine Wahlmöglichkeiten bezüglich der Umwelteffekte privater Handlungen bestehen. So erklären sich bspw. viele Umweltschäden der Dritten Welt aus Maßnahmen (wie Überweidung, Abholzung, zu kurze Brachezeiten), die mit dem unmittelbaren Zwang zur kurzfristigen menschlichen Existenzsicherung eng verknüpft sind. Armut und Umweltprobleme sind m. a. W. faktisch „zwei Manifestationen des gleichen Phänomens, der unkontrollierten Auswirkung einer wachsenden Bevölkerung auf eine ökologisch anfällige Ressourcenbasis, deren Produktivität meßbar zurückgeht.“⁸⁾

(7) Der hier dargestellte Zusammenhang zwischen Armut, Bevölkerungswachstum und Umweltzerstörung muß bei der Festlegung der Schwerpunkte der deutschen Entwicklungshilfepolitik berücksichtigt werden; der hier dargestellte Teufelskreis muß an möglichst vielen Stellen gleichzeitig aufgebrochen werden. Die kurzfristige Durchbrechung dieser Teufelskreiskonstellation übersteigt aber häufig die Leistungsfähigkeit der betroffenen Entwicklungsländer. Um so wichtiger ist deshalb die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit, sofern diese sich darauf ausrichtet, die Leistungsfähigkeit der Entwicklungsländer in diesem Bereich zu stärken. Im BMZ hat eine entsprechende Neuorientierung der Entwicklungshilfepolitik bereits begonnen. Offen ist allerdings, inwieweit sich der BMZ gegenüber den teilweise sehr ausgeprägten Lieferinteressen der deutschen Wirtschaft durchsetzen kann, die von der hier postulierten Neuorientierung der Entwicklungshilfepolitik – vorsichtig ausgedrückt – auf den ersten Blick zumindest nicht profitieren dürfte. Angesichts der bestehenden Prioritätsverteilung zwischen Wirtschafts- bzw. Außenwirtschaftspolitik auf der einen und Entwicklungspolitik auf der anderen Seite muß vor allzu großem Optimismus bezüglich einer drastischen Reorientierung bei den fachlichen Schwerpunkten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gewarnt werden.

4. Forderungen an eine Neuorientierung bei der Bestimmung der zu bevorzugenden Partnerländer

(1) In bezug auf die Bestimmung der zu bevorzugenden Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit muß sich eine erste Überlegung auf das Verhältnis zwischen der EZ und den Eigenanstrengungen in den einzelnen Entwicklungsländern beziehen: Die Bundesrepublik Deutschland muß sich bei der länderspezifischen Festlegung ihrer EZ-Maßnahmen stärker um jene Rahmenbedingungen kümmern, die von der internen Politik der betreffenden Länder ausgehen und welche die Erfolgsaussichten der EZ-Maßnahmen entscheidend beeinflussen; die Unterstützung der Entwicklungsländer

sollte strikt von deren Eigenanstrengung und Reformwillen abhängig gemacht werden, die sich in erster Linie in der Gestaltung der internen Rahmenbedingungen dieser Länder niederschlagen. Darüber hinaus bietet sich eine bevorzugte Zusammenarbeit mit jenen Ländern an, die auch die inhaltlichen Akzente der deutschen EZ zu akzeptieren bereit sind.

(2) Entsprechend diesen Kriterien sollte an jene Staaten, wo eine sorgfältige Analyse ein ausreichendes Entwicklungspotential und eine geeignete interne Entwicklungspolitik feststellt, wo sichergestellt ist, daß der Staat sich nicht als Organisation zur Abschöpfung des erarbeiteten wirtschaftlichen Mehrwertes versteht, wo Demokratie zwar nicht formal ausgeprägt ist, aber Partizipation der Bevölkerung organisiert wird und Gegenmacht etabliert werden kann, wo politische und ökonomische Rahmenbedingungen entwicklungsfreundlich gestaltet werden können⁹⁾ und wo auch aus deutscher Sicht die richtigen entwicklungspolitischen Themenschwerpunkte aufgegriffen werden, in verstärktem Umfang staatliche Entwicklungshilfe geleistet werden. Oder anders ausgedrückt: Länder, die verstärkte Anstrengungen in Richtung auf die Schaffung solcher entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen unternehmen, sollten durch verstärkte Entwicklungshilfe honoriert werden. Für die nicht-reformwilligen Entwicklungsländer sollte lediglich Not- und Katastrophenhilfe bereitgestellt werden; dabei ist aber Sorge dafür zu tragen, daß diese Hilfe auch wirklich die Bedürftigen erreicht und nicht in dunklen Kanälen vesickert. Entsprechend sind die Empfängerorganisationen der Not- und Katastrophenhilfe sorgfältig auszusuchen; staatliche Einrichtungen sollten nach Möglichkeit umgangen werden. Das bisherige Quotensystem, bei dem das Entwicklungshilfenvolumen für ein Land – weitgehend unabhängig von der intern betriebenen Entwicklungspolitik – auf Jahre festgelegt wird, gehört hingegen in die „Rumpelkammer“ der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit.

(3) Die konsequente Befolgung dieser Grundsätze führt unter Umständen zu einer Verminderung der Zusammenarbeit mit einigen besonders armen Ländern, weil dort erfahrungsgemäß besonders häufig entwicklungshemmende interne Rahmenbedingungen vorliegen. Zwischen der Bedürftigkeit einzelner Entwicklungsländer und den Erfolgchancen einzelner EZ-Maßnahmen besteht vielfach ein Zielkonflikt, der bei der spezifischen Länderprogrammierung der Entwicklungshilfe politisch aufgelöst werden muß. Sicherlich sind alle Entwicklungsländer bei der Wahl ihrer entwicklungspolitischen Ziele und Politiken souverän. Genauso souverän muß aber auch unsere Politik handeln können, wenn sie die Partnerländer für unsere Entwicklungszusammenarbeit festlegen soll. Die Anwendung des Gießkannenprinzips, von dem alle Länder unabhängig von ihrer intern praktizierten Entwicklungspolitik profitieren, ist jedenfalls grundsätzlich abzulehnen.

(4) Der hier geschilderte Grundsatz ist zwar inhaltlich zu begrüßen; es muß

jedoch bezweifelt werden, daß er sich ohne größere Probleme in die Praxis umsetzen läßt. Sicherlich ist die Entwicklungshilfe ein zu schwacher Hebel, um Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der Dritten Welt durchzusetzen; hier können nur in Verbindung mit der Außen- und Wirtschaftspolitik Erfolge erzielt werden. Darüber hinaus dürfen die Schwierigkeiten nicht übersehen werden, die sich in der entwicklungspolitischen Praxis bei der Messung bzw. Feststellung von Reformwilligkeit bzw. -unwilligkeit stellen. Zwar arbeitet der BMZ derzeit an der Entwicklung und Umsetzung von entwicklungspolitischen Länderkonzepten, in denen eine Analyse der Rahmenbedingungen, der zentralen Engpaßbereiche für die Entwicklung des jeweiligen Landes sowie, daraus abgeleitet, die prioritär einzusetzenden Instrumente der deutschen Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der EZ anderer Geberländer sowie der Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik enthalten sein sollen. Es ist aber noch völlig offen, ob diese Länderkonzepte tatsächlich das zur Umsetzung der hier propagierten Politik erforderliche Maß an Konsistenz und Operationalität aufbringen werden. Im Prinzip müßte ein für alle Länderkonzepte gleichermaßen verbindlicher Standard-Kriterienkatalog entwickelt werden, der Anhaltspunkte dafür liefert, wann ein Land als reformbereit, als schwankend, als problematisch oder als hoffnungslos (um nur einige mögliche Kategorien zu nennen) in bezug auf entwicklungspolitische Reformen einzustufen ist.¹⁰⁾ Diese Kriterien sollten sich dabei aus Gründen ihrer Anwendbarkeit und Operationalität auf wenige, als zentral anzusehende Schlüsselbereiche konzentrieren und nicht nach dem Gießkannenprinzip auf möglichst viele Sektoren verteilt werden.

(5) Die Erstellung eines solchen Katalogs dürfte allerdings auf enorme Schwierigkeiten treffen – und zwar auch innerhalb des BMZ, wo es um die Verteilung von EZ-Mitteln zwischen einzelnen Referaten geht. Als Folge dieser Schwierigkeiten besteht die Gefahr, daß aus politischer Rücksichtnahme und/oder aus ideologisch-parteilichen Gründen Entwicklungshilfe auch weiterhin an solche Länder gewährt wird, die nach den hier angesprochenen Kriterien von der Liste der deutschen EZ-Empfängerländer gestrichen werden müßten. Hier muß abgewartet werden, wie konsequent der BMZ seine Konzeption verfolgt und wie seine Durchsetzungsfähigkeit in der Bundesregierung ist, wo er mit andersgerichteten Interessen von Auswärtigem Amt, von Wirtschaftsministerium, von Wirtschaftsverbänden, von Tarifparteien u. a. m. konfrontiert wird. Nach den bisherigen Erfahrungen, die eine deutliche Posteriorisierung der Entwicklungshilfepolitik gegenüber den meisten anderen Politikbereichen anzeigen, ist – vorsichtig ausgedrückt – zumindest ein gehöriges Maß an Skepsis hinsichtlich der politischen Umsetzbarkeit dieses (entwicklungspolitisch sinnvollen) Ansatzes angebracht. Der Verlauf der Bonner Ressortberatungen über die Rahmenplanung 1992 für die Entwicklungshilfe zeigt deutlich die Berechtigung dieser Skepsis: In bezug auf

mehrere Länder haben das Auswärtige Amt und das Wirtschaftsministerium deutlich andere Vorstellungen über das erforderliche Ausmaß an EZ bekundet, als sie das BMZ in Umsetzung der hier dargestellten Position für sinnvoll hält. Der frühere Parlamentarische Staatssekretär im BMZ Köhler hat daraus die folgende Konsequenz gezogen: „Unterstützungsleistungen, die überwiegend von einem politischen Interesse der Bundesrepublik oder ihres Bündnisses motiviert sind, sollten von der übrigen Entwicklungspolitik sichtbar getrennt werden, um Glaubwürdigkeitsverluste zu vermeiden.“¹¹⁾

5. Forderungen an eine Neuorientierung beim Einsatz des entwicklungspolitischen Instrumentariums

(1) Eine Neuorientierung, die mehr als nur eine Akzentverschiebung sein sollte, müßte es schließlich auch beim Einsatz des entwicklungspolitischen Instrumentariums geben. In der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion herrscht weitgehende Einigkeit darüber, daß die wirtschaftliche Entwicklung vieler Entwicklungsländer weniger durch ihre begrenzte Verfügbarkeit über Sachkapital als vielmehr durch ihre nur unzureichende Ausstattung mit Humankapital beeinträchtigt wird. Zum Humankapital zählen vor allem der Bildungs- und Ausbildungsstand der Arbeitskräfte sowie das unternehmerische und planerische Potential eines Landes. Humankapital wird im wesentlichen auf zwei Wegen gewonnen: Durch Bildungs- bzw. Ausbildungsmaßnahmen sowie aufgrund der Ansammlung von Erfahrungen im Zuge produktiver Tätigkeiten („learning-by-doing“).

(2) Entsprechend dieser Erkenntnis müßten im Mittelpunkt der deutschen EZ solche Maßnahmen stehen, welche diesen Humankapitalbestand nachhaltig steigern können. Nach der deutschen Terminologie sind dies Maßnahmen der Personellen Zusammenarbeit (PZ). Die PZ umfaßt solche Maßnahmen,

- welche die Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern einschließlich der Nachbetreuung dieses Personenkreises zum Gegenstand haben;
- welche Fachkräfte aus Entwicklungsländern, die in der Bundesrepublik arbeiten oder in ihr aus- und fortgebildet worden sind, bei der Rückkehr in ihre Heimatländer unterstützen (sog. Reintegrationsmaßnahmen);
- welche auf die Entsendung und Vermittlung von deutschen Fachkräften und Entwicklungshelfern nebst Vorbereitung und Nachwuchsförderung abstellen.

Mittels aller drei Maßnahmengruppen sollen der Entwicklungsprozeß in den Partnerländern beschleunigt und dabei vorrangig besonders arme Bevölkerungsgruppen unterstützt werden: Durch PZ glaubt man, einen besonders

geeigneten Ansatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“, die letztlich Kernstück jeder EZ-Konzeption sein sollte, gefunden zu haben.

(3) Die bisherigen Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit in der Vergangenheit belegen deutlich, daß viele Maßnahmen der technischen und der finanziellen Zusammenarbeit (TZ bzw. FZ), die nicht hinreichend von PZ flankiert werden, zum Scheitern verurteilt sind: Die bestehende Komplementarität zwischen Sach- und Humankapital, verbunden mit einem in vielen Entwicklungsländern relativ stärkeren Human- als Sachkapitaldefizit, beinhaltet letztlich, daß das Entwicklungstempo überwiegend davon bestimmt wird, in welchem Maße eine Humankapitalakkumulation in diesen Ländern erreicht werden kann. Wird nun das Tempo der Sachkapitalakkumulation durch TZ und/oder FZ noch beschleunigt, ohne daß gleichzeitig eine überproportionale Vergrößerung derjenigen Humankapitalarten erreicht wird, die sich als besonders gravierende Entwicklungsengpässe erweisen, so kann nicht mit spürbaren Entwicklungseffekten der Entwicklungszusammenarbeit gerechnet werden. Werden jedoch diese Humankapitalengpässe gezielt beseitigt, so lassen sich über die Entwicklungszusammenarbeit wesentliche Entwicklungsimpulse auslösen. Da derartige gezielte Vermehrungen bestimmter Humankapitalarten wiederum vorrangig durch Maßnahmen der PZ angestrebt werden müssen, kommt dieser in der Tat eine hohe entwicklungspolitische Priorität innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit zu.

(4) Aufgrund dieser Zusammenhänge sollte die Zusammenarbeit zwischen Menschen, wie sie in erster Linie über die PZ zustande kommt, die Grundlage jeder Entwicklungszusammenarbeit bilden. Im Gegensatz dazu werden jedoch in der entwicklungspolitischen Praxis nur in unzureichendem Maße PZ-Maßnahmen durchgeführt. Der vom BMZ propagierte Ansatz, Bildung zu einem Schwerpunktbereich der deutschen Entwicklungshilfepolitik zu machen, ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung. Aber auch hier bleibt nur zu hoffen, daß dieser Ansatz auch wirklich konsequent gefahren werden kann; der bisherige Verlauf der Diskussionen hierüber gibt jedenfalls keinen Anlaß zu übertriebenem Optimismus.

6. Schlußbetrachtung

(1) Zweifellos sind die Entwicklungsländer zu Lern-, Anpassungs- und Selbstregulierungsprozessen fähig. Dies setzt Eigenkompetenz ebenso voraus wie die Fähigkeit des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems, seine inneren Strukturen immer wieder neu zu verändern. Die zur Selbststeuerung der Entwicklungsländer notwendigen Eigenkompetenzen und Fähigkeiten lassen sich durch Entwicklungszusammenarbeit bestenfalls lenken, aber nicht ersetzen und kaum initiieren. Selbststeuerung setzt zunächst die Fähigkeit zum Interessenausgleich voraus. Interessenausgleich

aber ist nicht über Entwicklungsprojekte steuerbar oder durch Entwicklungshilfepolitik zu verordnen. Selbstregulierung und Interessenausgleich sind nur auf dem Weg eines offenen, partnerschaftlichen, internationalen und nationalen Dialogs zu erreichen. Grenzenloser Dialog – und damit ein zentraler Bestandteil der Personellen Zusammenarbeit – wird auch in den kommenden Jahren das Kernelement einer realistischen Entwicklungspolitik sein müssen. In diesem Dialog liegen grenzenlose Chancen.

(2) Häufig wird die Befürchtung geäußert, daß nach dem Kalten Krieg der Osten zu Lasten der Dritten Welt in den Genuß von Entwicklungshilfe, von privaten Investitionen und von Technologietransfer kommt und die Entwicklungsländer damit noch mehr an den Rand gedrängt werden. Zwar wird von seiten der entwicklungspolitischen Entscheidungsträger eine solche Verschiebung als unwahrscheinlich deklariert; völlig von der Hand zu weisen ist sie jedoch nicht. Sicherlich eröffnet das Ende des Kalten Krieges neue Finanzierungsperspektiven für die Entwicklungszusammenarbeit, da vor allem durch einen spürbar reduzierten Verteidigungshaushalt erhebliche Finanzmittel für andere Verwendungen freigesetzt werden. Es stellt sich jedoch die Frage, in welche Verwendung diese Mittel dann fließen. Die Entwicklungszusammenarbeit ist hierfür nur einer von mehreren Kandidaten; die Unterstützung reformwilliger osteuropäischer Länder wird von vielen Politikern als (mindestens) ebenso wichtig angesehen. Außerdem hat die Vereinigung Deutschlands mit ihrer zentralen Konsequenz, eine möglichst schnelle Angleichung der Lebensbedingungen in allen Teilen Deutschlands herbeizuführen, deutliche Verschiebungen in der politischen Prioritätensetzung ausgelöst. Insofern ist es zumindest offen, ob das Ausmaß der für Entwicklungszusammenarbeit verfügbaren Mittel steigt, konstant bleibt oder sinkt – und zwar absolut wie auch relativ (im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt).

(3) Unabhängig von der Verfügbarkeit über Mittel für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit werden sich für einzelne Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zum Teil gravierende Verschiebungen ergeben. Während einige Länder auf eine spürbare Erhöhung des auf sie entfallenden EZ-Ansatzes hoffen dürfen, müssen andere Entwicklungsländer mit erheblichen Kürzungen der deutschen Entwicklungshilfeleistungen rechnen. Dies braucht aber nicht unbedingt ein Nachteil zu sein: Wenn es gelingt, über eine Umsetzung der hier aufgelisteten Forderungen (die im übrigen nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sondern nur auf einige besonders wichtig erscheinende Aspekte verweisen) eine Qualitätssteigerung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu realisieren, kann selbst bei einem geringeren Hilfevolumen für einzelne Länder durchaus ein nachhaltigeres Entwicklungsergebnis resultieren. Maßgeblich ist nämlich nicht, wieviel Mittel in ein Land aus dem Ausland hereingeflossen sind, sondern was mit dem Mittelzufluß erreicht wurde. Wird eine verminderte Mittelzufuhr aus Ent-

wicklungszusammenarbeit zur Korrektur der nationalen Entwicklungspolitik verwendet, so kann per Saldo das Entwicklungsergebnis sogar verbessert werden: Das Weniger erweist sich als mehr. Zwar kann mit Geld humanitäre Hilfe geleistet, können Katastrophenfolgen gelindert und aktuelle Engpässe behoben werden. Aber Geld ist kein Motor für selbsttragende Entwicklung, sondern allenfalls Schmiermittel für einen Prozeß, der von Menschen in Entwicklungsländern in Gang gesetzt und unterhalten werden muß. Die primitive Vorstellung, die Lösung der komplexen Entwicklungsproblematik ließe sich auf die Formel bringen: „Mehr Geld für die Dritte Welt“, geht jedenfalls völlig an der Tatsache vorbei, daß der Mensch im Mittelpunkt der Entwicklung steht und diese selbst auch initiieren und tragen muß. Die Kritik an einer unzureichenden Mittelbereitstellung, die die internen Strukturen und die Entwicklungsbereitschaft in den Entwicklungsländern selbst ausklammert, zielt insofern am Kernproblem der Entwicklungshilfe vorbei.¹²⁾

(4) Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß sich die hier aufgelisteten Forderungen an eine Neuorientierung der deutschen Entwicklungshilfepolitik nicht nur auf den deutschen Beitrag beziehen; letztlich ist die gesamte Gebergemeinschaft Adressat solcher Forderungen. Insbesondere im Zuge des europäischen Einigungsprozesses ist nachhaltig auf eine verbesserte Koordinierung der Entwicklungshilfepolitik aller EG-Mitgliedsländer zu drängen, um kontraproduktive Effekte durch einander widersprechende Richtungen der europäischen Einzelländer-Hilfen zu vermeiden. Bislang spielt die Entwicklungshilfe-Koordinierung innerhalb der EG keine große Rolle; hier erscheint eine Änderung dringend erforderlich.

Anmerkungen

- 1) Im vorliegenden Beitrag werden die Begriffe Entwicklungsländer, Länder der Dritten Welt und Länder des Südens synonym verwendet.
- 2) Während sich die Summe aller von Bund und Ländern aufgebrachter Entwicklungshilfeleistungen im Jahr 1991 auf ca. 11 Mrd. DM beläuft, fließen im selben Jahr ca. 140 Mrd. DM aus öffentlichen Kassen in die neuen Bundesländer. Insofern erhalten die neuen Bundesländer in einem Monat mehr öffentliche Mittel als alle Länder der Dritten Welt im ganzen Jahr an öffentlicher Entwicklungshilfe.
- 3) Außerdem kann Entwicklungshilfe kein Substitut für eine Verbesserung der Exportchancen der Länder der Dritten Welt sein. Ein Abbau der Restriktionen im Welthandel, denen sich die Entwicklungsländer – insbesondere beim Agrarhandel – gegenübersehen, dürfte vermutlich vielen Entwicklungsländern mehr Entwicklungsfortschritte ermöglichen als eine drastische Steigerung der Entwicklungshilfe: Wie kürzlich von IWF und Weltbank festgestellt, betragen die Wohlfahrtsverluste der Entwicklungsländer durch die Handelsbeschränkungen der Industrieländer jährlich das Doppelte dessen, was sie an öffentlicher Entwicklungshilfe erhalten. – Vgl. Repnik, H.-P., Rahmenbedingungen entscheiden über den Erfolg der Armutsbekämpfung, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), 32. Jahrgang (1991), Nr. 5, S. 6.
- 4) Die hier vorgetragenen Thesen finden auch in der internationalen entwicklungspolitischen Debatte zunehmend Beachtung. So sieht der 1991 veröffentlichte zweite

- „Human Development Report“ des United Nations Development Programme (UNDP) die größten Hindernisse für eine gedeihliche Entwicklung in der Dritten Welt selbst. In einer für die UNO bemerkenswert offenen Art ist bspw. die Rede von verschwendeten Ressourcen und verpaßten Gelegenheiten, von sinnlosen Militärausgaben, von unwirtschaftlichen öffentlichen Unternehmen, von Prestigeobjekten, von wachsender Kapitalflucht und von verbreiteter Korruption. Vor diesem Hintergrund machen die Autoren des Berichts vor allem den Mangel an politischem Willen, nicht aber fehlende Mittel für die Probleme vieler Entwicklungsländer verantwortlich. Folgerichtig fordern sie eine Neuordnung der nationalen Prioritäten. Deren Ziel müßte es sein, die Privatinitiative zu fördern, Verdienstmöglichkeiten für Bauern und Kleinunternehmen zu schaffen und gleichzeitig die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der Dritten Welt zu stärken. Der öffentlichen Hand wird in diesem Prozeß eine kritische, aber bestenfalls komplementäre Rolle beigemessen. Märkte allein vermögen – so der Bericht – eine menschenwürdige Entwicklung nicht zu garantieren, aber auch ein überdimensionierter Staat muß auf die Dauer versagen, weil er nicht finanzierbar ist. – Vgl. o. Verf., Politische Willensschwäche in der Dritten Welt, in: Neue Zürcher Zeitung, 23. Mai 1991.
- 5) Spranger, C.-D., Entwicklungspolitik in den 90er Jahren, in: Sparkasse 8/91 (108. Jahrgang), S. 288.
 - 6) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ, Grundsätze für die Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren: Notwendige Rahmenbedingungen, in: BMZ (Hrsg.), BMZ-aktuell, Bonn (Juli) 1990, S. 1 f.
 - 7) Das Grundproblem ist denkbar einfach: In einer Gesellschaft, in der es kaum oder keine Sozialfürsorge gibt, sind Kinder oftmals die einzige Sicherung, „Versicherung“ für die Notfälle des Lebens. Schnell ergibt sich eine Eskalation der Probleme: Infolge zunehmender Armut breiter Massen nimmt auch die Bevölkerung zu, die sich mit immer mehr Kindern gegen immer mehr Armut absichern will. Das Ergebnis ist aber nicht mehr Sicherheit, sondern mehr Armut, die wieder mit mehr Kindern behoben werden soll – ein *circulus vitiosus*. Dabei verhalten sich die Menschen subjektiv rational und den Umständen gegenüber angepaßt. Aber subjektiv richtige Entscheidungen können – wie das Wechselverhältnis von Armut und Kinderzahl zeigt – für das Gesamtsystem fatal sein und in diesem Sinn objektiv sinnlos werden. – Vgl. Böckle, F. – Hemmer, H.-R. – Kötter, H., Armut und Bevölkerungsentwicklung in der Dritten Welt, Bonn o. J. (1990), S. 17.
 - 8) Hartje, V. J., Umwelt- und Ressourcenschutz in der Entwicklungshilfe: Beihilfe zum Überleben?, Frankfurt a. M. – New York 1982, S. 11.
 - 9) Vgl. Köhler, V., Die Neuorientierung der Entwicklungshilfe, in: Europa-Archiv, Folge 5/1991, S. 160.
 - 10) Hierzu hat der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ einige konstruktive Vorschläge erarbeitet. – Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ, Grundsätze für die Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren: Notwendige Rahmenbedingungen, in: BMZ (Hrsg.), BMZ-aktuell, Bonn (Juli) 1990.
 - 11) Köhler, V., Die Neuorientierung der Entwicklungshilfe, in: Europa-Archiv, Folge 5/1991, S. 159 f.
 - 12) Vgl. Jerosch, R., Zur Kritik an der Entwicklungshilfe, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), 32. Jahrgang (1991), Nr. 3, S. 4.

Zur Person des Verfassers

Dr. rer. pol. Hans-Rimbert Hemmer, o. Professor für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländer-Forschung an der Universität Gießen; Kurator der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung, Berlin.