

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 265

Peter Molt

Weltweite Gerechtigkeit

Bilanz und Zukunft
der Entwicklungshilfe

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

Kirche, Politik und Gesellschaft

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Familie

Schöpfungsverantwortung und Ökologie

Europa und Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 021 61/8 15 96-0 · Fax 021 61/8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

1999

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1537-X

Hat die Entwicklungshilfe wirklich etwas erreicht? Müßten die Entwicklungsländer nach mehr als 50 Jahren materieller und personeller Unterstützung nicht in der Lage sein, ihre wirtschaftlichen und sozialen Probleme aus eigener Kraft zu lösen und auf Hilfe verzichten zu können? Diese Fragen stellen sich an der Wende zum neuen Jahrtausend Politiker, Entwicklungsfachleute und auch die Bürger, die mit ihren Steuern und Spenden diesen Politikbereich finanzieren.

Die Skepsis gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit hat bereits dazu geführt, daß – trotz gegenteiliger Erklärungen in den Konferenzen und Gremien der Vereinten Nationen, der Weltbank und den G7-Treffen der Staatshäupter der wirtschaftlich führenden Länder – die Entwicklungshilfe der Industrieländer seit mehreren Jahren nicht nur in Bezug auf ihr Bruttonationalprodukt, sondern auch in absoluten Beträgen abnimmt¹. Das gilt vor allem für die großen Industrieländer. Selbst Frankreich, das bisher zur Festigung seines weltpolitischen Anspruchs die frankophonen Entwicklungsländer mit hohen Beträgen unterstützt hat, beginnt seine Entwicklungszusammenarbeit zu überdenken. Besonders drastisch fällt im Rahmen der jüngsten Sparbeschlüsse der Bundesregierung die Kürzung der Entwicklungshilfe Deutschlands aus². Durch das schlechte Beispiel der großen Geber USA, Deutschland und Japan stellt sich inzwischen die Frage, ob die reichen und hochentwickelten Länder ihre Bemühungen, den Entwicklungsländern wirtschaftliche Hilfe zu gewähren, fortsetzen werden oder ob sie das zur Unterstützung der ärmeren Länder aufgebaute Gebäude internationaler Zusammenarbeit dem Verfall preisgeben.

Für die Zweifel an der Entwicklungspolitik und ihrem sinkenden Stellenwert gibt es eine Reihe von Gründen. An erster Stelle steht das verminderte weltpolitische Gewicht vieler Entwicklungsländer nach dem Ende des Kalten Krieges. Ein weiterer Grund ist die Furcht, daß die zunehmende Konkurrenz mit den erfolgreichen Entwicklungsländern sich negativ auf die eigene wirtschaftliche Stellung auswirken könnte. Einige der Länder, die in den vergangenen Jahrzehnten viel Entwicklungshilfe erhielten, konkurrieren heute mit den Industrieländern nicht nur bei landwirtschaftlichen, sondern auch bei industriellen Erzeugnissen und der Software-Entwicklung. Dieser Wettbewerb, so wird befürchtet, kostet weitere Arbeitsplätze in den Industrieländern, die ihrerseits mit wachsender Arbeitslosigkeit und Armut konfrontiert sind.

Aber auch diejenigen, die diese Konkurrenz als Gewinn für die eigene Wirtschaft und als Motor für eine prosperierende Weltwirtschaft sehen, sind dadurch verunsichert, daß die Ergebnisse der bisherigen staatlichen bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe sehr unterschiedlich beurteilt werden. Sie fragen sich, ob es nicht besser wäre, wenn die Entwicklungsländer eigenverantwortlich die neuen Chancen der Globalisierung der Wirtschaft und der Finanzmärkte ergreifen würden. Einige Entwicklungsländer demonstrieren

dies bereits mit Erfolg und ziehen damit Investitionskapital an, das ein Vielfaches der staatlichen bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe beträgt.

Gegenüber diesen Argumenten genügt es nicht mehr, zur Rechtfertigung der Ausgaben auf den Erfolg einzelner Projekte zu verweisen. Die Öffentlichkeit will wissen, was die Entwicklungspolitik zu den weltweiten Herausforderungen der Wohlstandssicherung, Schonung der natürlichen Ressourcen und Armutsminderung beiträgt.

Eine strittige Bilanz

Die bisherige Entwicklungshilfe, die 1945 mit dem Point Four Programm des amerikanischen Präsidenten Harry S. Truman einsetzte, hatte sich zum Ziel gesetzt, die weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den Industrieländern und den aus den Kolonialreichen entstandenen neuen Ländern auszugleichen. Dabei ging sie von der Annahme aus, daß durch das Zusammenwirken entschlossener Eigenanstrengungen der neuen Staaten, externer Finanzierung der Infrastruktur und der Vermittlung technischen Wissens die wirtschaftliche Unterentwicklung überwunden und das gravierende Wohlstandsgefälle weltweit gemildert werden könne.

Die finanzielle und technische Hilfe an die Entwicklungsländer nahm in den späten fünfziger Jahren rasch zu. 1961 wurde nahezu 1% des Bruttonationalproduktes (BSP) der nichtkommunistischen Industrieländer, also fünfmal so viel wie heute, den Ländern mit niedrigerem Volkseinkommen zugeleitet. Die anfänglichen Befürchtungen, daß die wirtschaftlich unterentwickelten Teile der Welt wachstumsunfähig seien oder daß ihre großen politischen Probleme einen wirtschaftlichen Fortschritt vereiteln würden, erwiesen sich als unbegründet, weil eine Reihe von Entwicklungsländern zeigte, daß sie zu erheblichen Eigenanstrengungen fähig waren und die erhaltene Unterstützung und Mittelzuführung von außen gut zu nutzen verstanden.

In vielen anderen Ländern gab es mit der Hilfe jedoch schon bald Schwierigkeiten. Die erste große Bestandsaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit vor 30 Jahren, der Pearson-Report³, sprach bereits von einer Krise der Entwicklungshilfe und machte Vorschläge zur besseren Einbindung der projektgebundenen Hilfe in ein kohärentes makro-wirtschaftliches Entwicklungsprogramm. Parallel zum Abbau von Handelsbeschränkungen, der Erleichterung von Privatinvestitionen, der Verringerung der Auslandsschulden und einer Reduzierung des Bevölkerungswachstums müsse sich die Hilfe auf Erziehung, Ausbildung und Forschung konzentrieren. Die Verstärkung der multilateralen Hilfe, eine klarere Zielsetzung, bessere Abstimmung der bilateralen Hilfen und eine Steigerung der Mittel seien zur Erhöhung der Wirksamkeit notwendig.

Die Geberländer folgten jedoch kaum diesen Empfehlungen zu einer Entwicklungspolitik, welche die Eigenanstrengungen der Empfängerländer zielgerecht und ausreichend unterstützt hätte. Ihre Hilfe orientierte sich weiterhin vorwiegend an ihren eigenen politischen und wirtschaftlichen Interessen. Motive wie die Sicherung von Rohstoffquellen und die Verhinderung der kommunistischen Expansion blieben weiterhin ihre wichtigsten Vergabekriterien. Sie richteten ihr Augenmerk auf die politische Stabilität und die Erhaltung des status quo gesellschaftlicher Schichtungen gegenüber dynamischen und demokratischen Sozialbewegungen, weil damit die Investitionen und die Tätigkeit ihrer Unternehmen sowie ihre Exportmärkte gesichert wurden. Erdöl- und Bergbauinteressen waren wichtiger als liberale politische Rahmenbedingungen und Menschenrechte. Allzuoft begleitete Militärhilfe die Entwicklungshilfe und stärkte autoritäre und auch korrupte Regierungen. Die Liste der geförderten oder tolerierten Diktaturen ist lang: Haiti, Nicaragua, Zaire-Kongo, Uganda und Iran unter dem Schah sind dafür nur einige Beispiele.

Eine weitere Schwachstelle der Geber war die von ihnen aufrecht erhaltene Fiktion kompetenter Partner. Entwicklungshilfe wurde viele Jahrzehnte lang im Rahmen staatlicher Planung und Steuerung gegeben. Den Kräften des freien Marktes mißtrauten nicht nur die Regierungen der Empfängerländer, sondern auch die Experten und Fachleute der westlichen Entwicklungshilfe. Die zwischenstaatlich vereinbarten Projekte waren von der Effizienz der Verwaltung des Empfängerlandes abhängig. Daran mangelte es jedoch in vielen Fällen, die Geber beklagten allenfalls die ungenügende Kompetenz der staatlichen Organe und ihre Korruption, nahmen sie aber doch letztlich hin. Dabei spielte oft auch das Eigeninteresse der mit der Durchführung beauftragten Organisationen, die sich um die Fortführung ihrer Projekte sorgten, eine problematische Rolle. Die Entwicklungspolitik hat riesige nationale und internationale Bürokratien mit vielen Zehntausenden von Administratoren und Experten geschaffen, die nicht nur für die, sondern auch von der Entwicklungshilfe leben.

Trotz dieser Hindernisse wurde aber das zu Ende der 60er Jahre gesteckte Ziel, daß zur Jahrtausendwende die Mehrzahl der Entwicklungsländer das Stadium selbsttragenden Wirtschaftswachstums erreiche, immerhin teilweise erreicht. Eine wachsende Zahl von Ländern, vor allem in Lateinamerika und Asien, ist auf dem Weg, den Anschluß an die Industrieländer zu schaffen. Das Schul- und Bildungswesen in den Entwicklungsländern hat sich wesentlich verbessert, insbesondere konnten viele qualifizierte Führungskräfte ausgebildet werden. Die Ernährung der auf sechs Milliarden gewachsenen Weltbevölkerung konnte zum größten Teil gesichert werden. Auch der Gesundheitsstand der Menschheit hat sich erhöht. Die Kindersterblichkeit ist weltweit gesunken, einige Infektionskrankheiten konnten erfolgreich bekämpft

werden. Moderne Kommunikation und Verkehrswesen haben viele, früher unzugängliche Regionen der Modernisierung erschlossen. Die Beachtung von Menschenrechten und die politischen Mitsprachemöglichkeiten der Bürger haben sich in vielen Ländern verbessert, viele früher autoritär oder diktatorisch regierte Staaten befinden sich auf dem Weg zu demokratischen Regierungsformen und zum Rechtsstaat.

Allerdings gibt es auch sehr negative Seiten der Bilanz. In den erfolgreichen Ländern wurde die Fortschritte zum Teil mit tiefgehenden sozialen Konflikten, welche zu schlimmen Rückschlägen, wie z. B. zur Zeit in Indonesien, führen können, sowie mit die Zukunft belastenden Umweltschäden erkaufte. Trotz des wirtschaftlichen Wachstums hat sich der Unterschied zwischen Armen und Reichen vergrößert und die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen in der Welt zugenommen. Aus der Hinterlassenschaft des kommunistischen Blocks in Südosteuropa, Osteuropa und in Asien sind neue Armutsregionen entstanden. Am schwerwiegendsten ist schließlich, daß sich eine größere Zahl von Ländern wahrscheinlich hoffnungslos auf der Verliererseite befindet. In Afrika und Asien hat sich die Zahl der aus Verteilungskämpfen entstandenen Bürgerkriege im letzten Jahrzehnt vervielfacht. Der zunehmenden Ausgrenzung, Marginalisierung und Verelendung von weit über einer Milliarde Menschen wohnt eine bedrohliche Sprengkraft inne.

Woher erklären sich diese Unterschiede? Sicherlich aus dem sehr unterschiedlichen Verhalten von Führungseliten und Bevölkerung in den Entwicklungsländern und aus der Überschätzung der Steuerungsmöglichkeiten der Entwicklungshilfe, aber auch aus ihren Fehlern. Auch hatten einige der neuen Staaten von Beginn an nur geringe Potentiale. Entstanden aus der Willkür kolonialer Grenzziehungen und ungenügend auf die Selbständigkeit vorbereitet, verzehrten sie sich in internen Macht- und Verteilungskämpfen und fielen in die Hände unverantwortlicher und selbstsüchtiger Eliten. Erschwerend war besonders auch das unerwartet hohe Bevölkerungswachstum. Einige kleinere der neuen Länder sind vom Zuschnitt her und durch die Zunahme ihrer Bevölkerung, für die es keine Auswanderungsmöglichkeiten mehr gibt, wirtschaftlich nicht lebensfähig. Übergreifende regionale Zusammenschlüsse, die diese Probleme hätten mildern können, kamen nicht voran.

Die Entwicklungspolitik hat ihren Anteil sowohl an den Erfolgen und den Mißerfolgen. Dies ist allerdings im Einzelnen nicht eindeutig nachweisbar oder gar meßbar. Die Wirkungen der Programme und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit auf die Gesamtentwicklung eines Staates und einer Gesellschaft lassen sich nicht erfassen, weil sie nur ein Faktor unter anderen sind. Quantitativ spielte der Ressourcentransfer von Staat zu Staat, entweder direkt oder indirekt über internationale Organisationen, in den 60er und 70er Jahren eine wesentlich größere Rolle als heute. Der Fluß von privaten Investitionen in die Entwicklungsländer ist seither beträchtlich gewachsen. Der

private Kapitaltransfer beträgt heute etwa das Zweieinhalbfache der öffentlichen Entwicklungshilfe, jedoch vier Fünftel gehen in nur neun, allerdings z. T. bevölkerungsreiche Länder, nämlich nach China, Mexiko, Argentinien, Südkorea, Malaysia, Brasilien, Thailand, Indien und Indonesien. Die meisten anderen, vor allem die ärmsten Entwicklungsländer, profitieren nicht davon. In vielen Fällen dürfte der Beitrag der Entwicklungshilfe mehr im Setzen von Beispielen oder, allgemein formuliert, eher im Ideellen als im Materiellen gelegen haben. Die Begegnung mit Entwicklungshelfern und -fachleuten der Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen ermutigte die Reformer und gab den Armen Hoffnung. Vor allem im letzten Jahrzehnt ist ein internationales Meinungsklima entstanden, das den Widerstands- und Selbsthilfewilligen bisher unterdrückter, ausgebeuteter oder marginalisierter Menschen mobilisiert und gestärkt hat. Viele wichtige Kenntnisse und Erfahrungswerte haben Eingang gefunden in bislang abgeschlossene und vernachlässigte Regionen und Schichten. Die Beteiligung der Armen am wirtschaftlichen Fortschritt ist auf den großen Weltkonferenzen der 90er Jahre zum Ziel der internationalen Gemeinschaft erklärt worden. Viele Länder haben diese Forderung als vorrangiges Politikziel übernommen. Die Notwendigkeit, für die Erhaltung der Lebensgrundlagen der Menschheit durch eine nachhaltige Entwicklungspolitik und Umweltpolitik zu sorgen, ist heute international unbestritten. Ein weltweites Netz von Nichtregierungsorganisationen ist entstanden und tritt erfolgreich für die Rechte der Armen und den Umweltschutz ein.

Armutsbekämpfung als neuer Schwerpunkt der Entwicklungspolitik

Wie man auch immer die verschiedenen Seiten der Bilanz bewerten mag: unbestreitbar ist, daß durch die unterschiedliche Entwicklung, den riesigen Bevölkerungszuwachs in den Entwicklungsländern, den raschen technologischen Fortschritt und die Globalisierung der Kapital- und Warenströme ein neues Umfeld der Entwicklungspolitik entstanden ist, das neue Methoden und neue Ziele erfordert, die der Differenzierung der Entwicklungsländer und der Globalisierung der Weltwirtschaft entsprechen.

Der technologische Erfindungsgeist hat zu einer Globalisierung der Waren- und Finanzmärkte, zu einem ungeahnten Fortschritt in Kommunikation und Verkehr und zu einer riesigen Wissensvermehrung geführt. Er hat damit ein hohes Konsumniveau für einen Teil der Menschheit ermöglicht, nämlich für die meisten Einwohner der Industrieländer, aber auch für die Oberschicht und die neuen Mittelschichten in den Entwicklungsländern. Die Grenzlinie zwischen Arm und Reich deckt sich nicht mehr mit den geographischen und staatlichen Grenzen. Die Welt wird nicht mehr so sehr vom Dualismus zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bestimmt, sondern von tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Gegensätzen in den Entwicklungslän-

dern, wobei auf der am Globalisierungsprozeß nicht teilhabenden Seite nicht nur die 1,2 Milliarden extrem Armer stehen, sondern auch die „normal“ Armen. Zu den Armen zählen in den Industrieländern zwischen 2 und 20% der Bevölkerung, in Lateinamerika zwischen 20 und 75%, in Asien um die 75% und in Afrika um die 90%.

Diese Entwicklung muß zu einem Wechsel in den Zielvorstellungen der Entwicklungspolitik führen. Die Konsumsteigerung in den Industrieländern und einigen Zentren in den Entwicklungsländern läßt sich, wegen der damit verbundenen Umwelt- und Ressourcenprobleme, nicht auf alle Menschen ausdehnen. Das Ziel der nachholenden Entwicklung und des weltweiten sozialen Ausgleichs erweist sich als Illusion. Diese Feststellung bedeutet keine Absage an weiteren technischen und materiellen Fortschritt des „entwickelten“ Teils der Menschheit. Sie bedeutet aber, daß das Problem der weltweiten Armut zum Schwerpunkt der Entwicklungspolitik wird. Der Fortschritt muß auch den Armen zu gute kommen, sie dürfen ihm nicht geopfert oder über ihn vergessen werden. Das Wissen und die materiellen Ressourcen der Welt müssen auch dafür eingesetzt werden, den Armen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Armut ist viel mehr als nur eine Frage des Einkommens⁴. Auch die Armen haben einen Anspruch auf Gesundheit, auf das Leben in einer von ihnen bestimmten Gemeinschaft, auf ständige Einkommensquellen, auf einen rechtssicheren Bereich, der sie vor Ausbeutung schützt, und auf eine Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten, vor allem in ihrem eigenen Lebensraum auf der lokalen Ebene. Auch sie müssen die Chance zur Ergreifung neuer wirtschaftlicher Möglichkeiten erhalten, etwas, von dem sie glauben, daß es ihnen heute verschlossener ist als früher. Sie müssen das Recht auf eigene Organisationen haben, die es ihnen ermöglichen, mit der Regierung, mit Händlern und mit Nichtregierungsorganisationen zu verhandeln, sie zu kontrollieren und von ihnen Rechenschaft zu fordern. Sie müssen Zugang zu Kapital vor Ort erhalten, so daß sie der Korruption Einhalt gebieten können. Sie sollten direkte Unterstützung erhalten für von ihnen selbst initiierte Programme, damit sie ihr eigenes Schicksal bestimmen können. Auch muß die soziale Mobilität zwischen Ober- und Mittelschichten und der Masse der Armen bewahrt werden, sie dürfen nicht zu einer ausgegrenzten Kaste ohne Hoffnung auf sozialen Aufstieg werden.

Armutsbekämpfung bedeutet, die Möglichkeiten der Selbsthilfe der Armen zu erweitern und zu sichern, ihnen das Wissen und die Technik zugänglich zu machen, die sie zur Verbesserung ihrer Lebenschancen benötigen. Sie bedeutet auch, die mörderischen Konflikte, in denen die Armen durch den Machtkampf der Eliten hineingezogen werden, zu unterbinden. Armutsbekämpfung heißt, eine „Kultur menschenwürdiger Armut“ zu ermöglichen.

Rahmenbedingungen und Programme statt Projekte

Das Konzept einer umfassenden Armutsbekämpfung läßt sich nicht durch isolierte Projekte verwirklichen. Es erfordert auf der einen Seite Rahmenbedingungen, die wirtschaftliches Wachstum und die Teilhabe an der Weltwirtschaft begünstigen, andererseits umfassende Programme für die Armen. Makro-ökonomische Rahmenbedingungen und Sektorprogramme sind das Gerüst der Entwicklungspolitik. Die Wirksamkeit der Auslandshilfe hängt davon ab, welchen Einfluß sie darauf ausübt und wie sie ihre Implementierung unterstützt. Die frühere vorherrschende Hilfe über Einzelprojekte tritt dagegen zurück. Mängel der Koordination der verschiedenen Geber gefährden den Erfolg ebenso wie die Fortführung der bisherigen projektorientierten Entwicklungshilfe, die den Entwicklungsländern oft nur noch deshalb angeboten oder auch aufgedrängt wird, weil sich damit wirtschaftliche Eigeninteressen der Geberländer oder institutionelle Interessen der Entwicklungshilfeorganisationen verbinden.

Die bisherigen Erfahrungen in der Entwicklungspolitik zeigen, daß Erfolge nur dort eintraten, wo das Empfängerland selbst seine Entwicklungspolitik konzipiert und mit den Gebern abstimmt. Wenn das Empfängerland nicht in der Lage oder nicht willens ist, entwicklungskonforme politische und institutionelle Rahmenbedingungen zu setzen und entsprechende Ressourcen bereitzustellen, bewirken noch so gut konzipierte und implementierte bilaterale und multilaterale Hilfen nichts. Die künftige Entwicklungshilfe muß in erster Linie vor Ort konzipierte und von der Bevölkerung getragene Strategien fördern.

Dieser Einsicht entspringt das vom Weltbankpräsidenten James Wolfensohn zu Beginn des Jahres 1999 vorgestellte Konzept eines „allumfassenden Rahmens für Entwicklung“ (comprehensive development framework)⁵. Es will alle Akteure, Geber und Empfänger, auf ein verbindliches Rahmenprogramm festlegen, das den jeweiligen, oft sehr unterschiedlichen Situationen und Bedingungen entspricht.

Mitwirkung der Zivilgesellschaft

Der neue Schwerpunkt setzt die Mitwirkung gesellschaftlicher Kräfte voraus. Ohne eine aktive Mitwirkung der Bevölkerung kann das wirtschaftliche Potential eines Landes nicht erschlossen werden. Kommandowirtschaft und Bürokratie schaffen nicht die Voraussetzungen für ein selbsttragendes wirtschaftliches Wachstum. Aus diesem Grunde sind die Förderung und Mobilisierung der Potentiale der Menschen in dem jeweiligen Entwicklungsland und ihre aktive Mitwirkung eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg einer auf Armutsbekämpfung konzentrierten Entwicklungspolitik. Die Viel-

falt und Bedeutung aktiver gesellschaftlicher Gruppen für die Artikulation der Anliegen der armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen und für die Förderung ihrer Partizipation am Entwicklungsprozeß wurde lange unterschätzt. Zivilgesellschaftliche Organisationen leisten zur Integration der Gesellschaft in den Staat und damit zur Lösung gesellschaftlicher Konflikte und zur Kontrolle staatlichen Handelns einen wesentlichen Beitrag. Hier liegt die Bedeutung des Engagements der Kirchen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen aus den Industrieländern. Durch die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Partner in den Entwicklungsländern haben sie wesentlich zu den Erfolgen der Entwicklungszusammenarbeit beigetragen und deshalb in den letzten Jahrzehnten auch zunehmend eine Förderung der Regierungen der Geberländer und der internationalen Organisationen erfahren. Sie sollten daher in Zukunft noch eine wichtigere Rolle spielen. Anders als staatliche und multilaterale Institutionen können sie auch dann noch wirken, wenn die staatlichen und politischen Institutionen des Empfängerlandes versagen.

Globalisierung, Armut und Entwicklung

Für fast alle Entwicklungsländer, deren Wirtschaftsleistung vom Weltmarkt abhängig ist⁶, haben inzwischen die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine größere Bedeutung als die Entwicklungshilfe. Wenn sie verbessert würden, würden die nationalen Anstrengungen wesentlich erleichtert und mögliche Fehlentwicklungen vermieden. Die zeitliche, räumliche und quantitative Intensität, mit der sich Globalisierungsprozesse realisieren, verleiht den Bemühungen nach einem verbesserten Regelwerk der internationalen Zusammenarbeit eine hohe Priorität. Durch entsprechende Verbesserungen in dieser Hinsicht, d. h. die Regelung der globalen Kapitalströme und Finanzmärkte, der Devisenkontrollen und der Wechselkursregime, also der globalen Finanzarchitektur, durch gemeinsame Standards im Umwelt- und Klimaschutz, durch den Abbau des Handelsprotektionismus, durch das Zugeständnis zeitlich befristeter, wohl begründeter einseitiger Schutzmaßnahmen für die im Aufbau befindliche heimische Industrie und für die Landwirtschaft ließen sich günstigere Bedingungen für die Fortführung der bisherigen Entwicklungserfolge schaffen. Diese Zielsetzung läßt sich am besten unter dem Begriff einer globalen Ordnungspolitik zusammenfassen⁷.

Viele Mitglieder dieser Ländergruppe leiden allerdings trotz bedeutender wirtschaftlicher Fortschritte unter dem Dualismus zwischen entwickelten Sektoren und großen, in tiefer Armut lebenden Bevölkerungsschichten. Indien, Pakistan, Indonesien, Iran, China, Brasilien, Mexiko und Südafrika sind dafür ins Auge springende Beispiele. Die Massenarmut bedroht unmittelbar ihre politische Stabilität, denn sie schwächt den sozialen Zusammenhalt und kann schwerwiegende politische Konflikte hervorrufen. Sie be-

schränkt die Möglichkeit weiter Teile der Bevölkerung, sich produktiv zu betätigen. Zur Linderung der Massenarmut ist ein stabiler wirtschaftlicher Rahmen, eine offene, effiziente Markt- und Finanzwirtschaft und eine integre, verantwortliche Regierungsführung unverzichtbar. Deshalb geht es auch in diesen Ländern nicht nur um weiteres wirtschaftliches Wachstum, sondern mit gleicher Priorität auch um eine zielstrebige Politik der Armutsbekämpfung. Zu ihrer Ausformung ist auch weiterhin der internationale Dialog nötig, ihre Implementierung erfordert abgestimmte Maßnahmen im Rahmen der globalen Ordnungspolitik, aber auch weitere finanzielle Hilfe im Rahmen der internationalen Finanzinstitutionen, d. h. des IWF, der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken.

Die globalen Verlierer

Auf der anderen Seite steht die zunehmende Zahl von Ländern, die zu den Verlierern des Globalisierungsprozesses gehören. Es sind dies die meisten der 48 ärmsten Länder⁸, deren Anteil am Welthandel nur noch 1% beträgt, in denen aber immerhin 12% der Weltbevölkerung oder 720 Millionen Menschen leben. Sie profitieren aufgrund ihrer natürlichen Benachteiligung, ihrer mangelnden Ressourcen oder ihrer zerstörerischen politischen und sozialen Konflikte bisher kaum von der Globalisierung. Ihnen den Anschluß an die Weltwirtschaft zu ermöglichen und gleichzeitig die Reduzierung der Massenarmut zu erreichen, ist ein immenses Problem für die internationale Staatengemeinschaft.

Die meisten dieser Länder gehören zur Zielgruppe der im September 1999 von den großen Geberländern initiierten HIPC-Entschuldungsinitiative⁹. Sie sollen weitgehend von ihren Schulden und den daraus resultierenden Zinsen und Amortisierungen befreit werden, unter der Voraussetzung, daß sie mit frei werdenden Mitteln eine Armutsbekämpfungsstrategie einleiten. Wie schon bei den in diesen Ländern in der Vergangenheit meist gescheiterten Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank versuchen die internationalen Finanzinstitutionen und die großen Geberländer ihre weitere Hilfe von Reformen abhängig zu machen. Diese Initiative, so einleuchtend sie erscheint, muß jedoch kritisch hinterfragt werden. Haben die Gläubigerländer und -institutionen nicht nur Schulden abgeschrieben, die zum Teil erst in vielen Jahren fällig werden und ohnehin zum größeren Teil nicht eingetrieben werden können? Die an die Entschuldung geknüpften Bedingungen werden in vielen Fällen nicht erfüllt werden können, weil die Regierungen der Schuldnerländer dazu nicht die Kapazität und Macht haben. Die meisten dieser Länder sind schwache und höchst instabile Staatsgebilde, von manchen werden sie sogar als „Quasistaaten“ bezeichnet, da sie die essentiellen Staatsaufgaben nicht mehr erfüllen. Sie besitzen kaum die Fähigkeit zu einer kohärenten

Wirtschafts- und Sozialpolitik. Auf keinen Fall darf deshalb die HIPC-Initiative ein Ersatz für weitere massive Entwicklungshilfe sein, ohne welche die Bevölkerung dieser Länder noch tiefer im Elend versinken müßte. Die meisten dieser Länder haben auch nach einer Entschuldung nur geringe Chancen, wirtschaftlich den Anschluß an die Weltwirtschaft zu schaffen¹⁰. Die erforderlichen Reformen sind zwar möglich, aber so komplex, daß sie nicht aus eigener Kraft gelingen können.

Notwendigkeit und Chancen für Reformen

Die Entschuldungsinitiative, die Richtlinien der Europäischen Union für die Neuverhandlung der Hilfe für die AKP-Staaten¹¹, aber auch schon die seit Jahren von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds vereinbarten Strukturanpassungsprogramme bauten auf der Maxime auf, daß weitere Hilfe nur bei einer entsprechenden Reformbereitschaft der Regierungen der Empfängerländer, bei der Verwirklichung des Prinzips verantwortlicher Regierungsführung gewährt werden sollte.

Diese Konditionalität beruht auf der Annahme, daß Machthaber und herrschende Eliten ein vitales Eigeninteresse an Reformen haben¹². Gerade in den Staaten, die Reformen am nötigsten hätten, scheitern diese aber an der die Macht ausübenden Elite, die nicht an verantwortlicher Staatsführung, sondern am Erhalt ihrer Privilegien interessiert ist und diese nicht durch Reformen untergraben läßt. So führte die Verhängung oder Androhung von Sanktionen im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme zu halbherzigen Kompromissen, welche die eigentlichen Ursachen der Probleme kaum berührten. Vor allem bei den wichtigen langfristigen Reformen wie Stärkung der Gewaltenteilung und besserer Kontrolle der Regierungen, Herstellung wirtschaftlichen Wettbewerbs, Förderung von Handwerk und kleineren Industrien, Reform der Verwaltung und des Erziehungswesens, Bekämpfung der Korruption, Landreform, Diversifikation der Exportprodukte, Bevölkerungs- und Arbeitsmarktpolitik, besserer Einkommensverteilung und Armutsminderung wurden in vielen Ländern keine nennenswerten Fortschritte erzielt.

Besonders problematisch ist die Konditionalität der Entwicklungshilfe, wenn die Machthaber für den Erhalt ihrer Macht auf Unterstützung von außen nicht unbedingt angewiesen sind, da sie sich einen direkten Zugriff auf die Erlöse von Rohstoffexporten verschafft haben. In solchen Fällen ist es für die machthabenden Eliten vorteilhafter, nach kurzfristigen persönlichen Renten und Profiten zu greifen, zumal diese durch die Globalisierung immer leichter erzielt und in Sicherheit gebracht werden können¹³. Sie verweigern daher die Reformen und verzichten sogar, wenn auch zum Schaden der Bevölkerung, ganz auf die Hilfe. Oder es gelingt ihnen, die Reformen nur vorzutäuschen, in Wahrheit aber zu verhindern. Selbst die Provokation gewaltsamer Konflik-

te kann für die Führungsschicht profitabel sein. Der ungebrochene Bereicherungswille der politisch Mächtigen und ihres jeweiligen Anhangs in vielen dieser Länder nährt sich aus der Überzeugung, daß es, wenigstens zu ihren Lebzeiten, nicht gelingen kann, eine nachdrückliche Wohlstandsmehrung für größere Teile der Bevölkerung zu erreichen. Im Vordergrund steht der Verteilungskampf um gegenwärtige, nicht um zukünftige Ressourcen. Für den einzelnen kommt es darauf an, daß er auf der richtigen Seite steht und über die Zugehörigkeit zur richtigen Klientelgruppe Zugang zu den verfügbaren Ressourcen erlangen kann. Dies wird aber durch die Politik und nicht durch den Markt entschieden.

Selbst wenn in einigen dieser Länder unter internationalem Druck in den letzten Jahren Wahlen mit mehreren konkurrierenden Parteien abgehalten wurden, garantiert dies nicht unbedingt eine bessere Staatsführung, denn auch dabei kann für die Gewinner der Zugang und die Kontrolle von Exportrenten und Entwicklungssubsidien wichtiger sein als die Verbesserung der Rechte und Lebensbedingungen der Masse der Bevölkerung. Wahlen lösen zwar die alten autoritären Strukturen auf, sie führen aber unter den gegebenen sozio-ökonomischen Bedingungen zunächst eher zu „oligarchischer“ Herrschaft¹⁴. Mehrparteienwahlen können auch einen Schritt zum Bürgerkrieg bedeuten, den Verfall des Staates fördern oder auch nur den Übergang zu einer neuen autoritären Regierung vorbereiten.

Konditionalität und ergebnisloses Reformverlangen in der Entwicklungspolitik sind Teil eines immer deutlicher werdenden Dilemmas der Staatengemeinschaft und des sie konstituierenden Prinzips nationalstaatlicher Souveränität. Wie verfährt sie im Falle unverantwortlicher oder sogar verbrecherischer Regierungsführung, wie geht sie mit dem Verfall von Staaten, wie etwa in Somalia oder im Kongo um? Sind Protektorate der Vereinten Nationen nach dem Vorbild Bosnien-Herzegowinas, des Kosovo und Ost-Timors weltweit die geeignete Lösung?

Es ist offensichtlich, daß die Möglichkeit der bilateralen Hilfe in zerfallenden und unverantwortlich regierten Staaten an ihre Grenzen gelangt. Die Hilfe für diese Länder übersteigt ihre Kapazitäten und kann nur noch im Rahmen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen, der Weltbank und der Europäischen Union geleistet werden. Nur multilaterale länder- und regionalspezifische Konzepte werden es ermöglichen, die Schwierigkeiten der marginalisierten Zonen, Konfliktregionen und der zum Teil nicht überlebensfähigen Länder anzugehen. Im Zentrum der Bemühungen wird die Förderung der wenigen potentiellen Entwicklungspole, der „modernen“ Zentren in den Verliererregionen stehen müssen, um aus diesen heraus den Neuaufbau zu leisten und das Umfeld der Entwicklungspole abzusichern. Das heißt, daß die Entwicklungszusammenarbeit sich bescheiden muß, langfristig die Bedingungen zur Partizipation an den positiven Globali-

sierungseffekten zu schaffen, in den marginalisierten Zonen wenigstens eine landwirtschaftliche und handwerkliche Subsistenzwirtschaft zu ermöglichen und für ein Minimum an öffentlicher Sicherheit und Ordnung zu sorgen¹⁵.

Die Zukunft der Entwicklungshilfe

Die andauernde Krise in vielen Entwicklungsländern und die daraus entstehende Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft machen deutlich, daß ein Rückzug aus der Entwicklungspolitik die falsche Reaktion auf die Schwierigkeiten wäre. Es ist zu kurzfristig gedacht, sich auf die „Festung Europa“ zurückzuziehen oder das weitere wirtschaftliche Wohlergehen der Industrieländer auf sie selbst und diejenigen Länder, die den Anschluß aus eigener Kraft schaffen, zu beschränken. Das Ziel, das in der Charta der Vereinten Nationen steht, den „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker zu fördern“, bleibt für die Zukunft der Menschheit unverzichtbar.

Die bisherige Entwicklungspolitik gelangt an ihr Ende. Die veränderte Welt-situation verlangt eine Anpassung der Strategien, Konzeptionen und Methoden. Vorbereitet in den großen Weltkonferenzen der 90er Jahre, insbesondere der Rio-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung, dem Weltsozialgipfel, der Weltfrauenkonferenz und der Weltbevölkerungskonferenz, besteht heute in den Führungskreisen der Industrieländer und der internationalen Organisationen die Bereitschaft, die in der Massenarmut, in zunehmenden gewaltsamen inneren Konflikten und im Zerfall von Staaten sich manifestierende Krise der Entwicklungsländer anzuerkennen und bei ihren Lösungen über finanzielle und technische Ansätze hinauszugehen und die politischen, sozialen und strukturellen Fragen in die makroökonomischen Aspekte einzubeziehen¹⁶.

Das eigentliche Kernproblem für die Zukunft ist nicht der weitere Fortschritt für den „reichen“ Teil der Menschheit, sondern die Frage, wie sich eine Weltgesellschaft gestalten läßt, in der die Mehrheit der materiell armen Menschen ihren Platz haben und menschenwürdig leben können, in der Frieden zwischen Arm und Reich herrscht.

Welche Schlußfolgerungen werden die sieben großen Industrieländer, darunter Deutschland, und die internationalen Organisationen daraus ziehen, daß unter den gegenwärtigen Trends weder die Halbierung der Armut bis zum Jahre 2015 noch eine weltweite Primarschulerziehung bis zum Jahre 2015, wie in den Weltkonferenzen gefordert, erreicht werden wird? Auch das internationale Entwicklungsziel der Umkehr des gegenwärtigen sowohl nationalen als auch weltweiten Verlusts der Umweltressourcen wird bis zu diesem Datum bei dem derzeitigen Verhalten der internationalen Gemeinschaft nicht erreicht werden. Die gegenwärtig 6 Milliarden Menschen werden in 25 Jah-

ren auf 8 Milliarden anwachsen. Von diesen 6 Milliarden Menschen müssen 3 Milliarden mit weniger als 2 Dollar pro Tag und 1,3 Milliarden mit weniger als einem Dollar auskommen. Diese erschreckenden Zahlen könnten durchaus auf 4 bzw. 1,8 Milliarden ansteigen. Die Anzahl der Konflikte wird wahrscheinlich zunehmen, die Qualität der Umwelt sich verschlechtern und der Abstand zwischen Arm und Reich noch größer werden.

Um dieses Schreckensszenario zu verhindern, braucht die neue Entwicklungspolitik die Eigenanstrengung und Mitwirkung der Menschen vor Ort. Sie braucht die entschlossene Zusammenarbeit der Regierungen der Empfängerländer und der Geberländer sowie der internationalen Organisationen, um die sozialen und strukturellen Aspekte der Entwicklung mit den makroökonomischen und den finanziellen Aspekten zu einem ausgewogenen und effektiven Ansatz zu verknüpfen. Die Akteure, Geber- und Empfängerregierungen, die Vereinten Nationen, die Europäische Union, die bilateralen Entwicklungsinstitutionen, die regionalen Entwicklungsbanken, die Zivilgesellschaften und die Wirtschaft müssen dazu gebracht werden, alle Aktivitäten zu bündeln und zu mehren mit dem Ziel, eine neue Epoche echter Zusammenarbeit aufzubauen. Alle Akteure müssen sich darüber im Klaren sein, daß dies Opfer verlangt. Insbesondere die Geberländer der Entwicklungshilfe müssen nicht nur ihre Anstrengungen für eine globale Ordnungspolitik verstärken, sondern auch die Mittel der Entwicklungshilfe erheblich erhöhen. Alle Beteiligten müssen nach ihrem Vermögen Verantwortung für eine weltweite Gerechtigkeit übernehmen, die der alleinige Garant für einen dauerhaften Weltfrieden ist.

Anmerkungen

- 1 OECD/DAC: Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Bericht des Vorsitzenden James H. Michel 1997.
- 2 Die vom Bundeskabinett am 25.6.1999 beschlossene mittelfristige Finanzplanung sieht bis zum Jahr 2003 die Kürzung der Mittel auf 86% des Ansatzes für 1999 vor.
- 3 DER PEARSON-BERICHT. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik. Bericht der Kommission für Internationale Entwicklung (Vorsitzender Lester B. Pearson). Wien (Molden) 1969.
- 4 Zum Inhalt der neuen Politik der Armutsbekämpfung siehe auch James D. Wolfensohn: Koalitionen für den Wandel. Rede an den Verwaltungsrat der Weltbankgruppe, 28.9.1999 (<http://www.worldbank.org/html/am99/jdw-sp>).
- 5 James D. Wolfensohn: A Proposal for a comprehensive development framework. A discussion draft. 21 January 1999 (Manuskript), Worldbank Washington D.C.
- 6 Alle Länder mit Ausnahme der 48 am wenigsten entwickelten Länder (LLDC-Länder) nach der DAC-Liste der 185 Entwicklungshilfeempfänger (vgl. Anm. 1).

- 7 Gegenüber dem heute zumeist verwendeten Begriff „globale Strukturpolitik“ ist die Bezeichnung „globale Ordnungspolitik“ vorzuziehen, weil sie verdeutlicht, daß auch im globalen Rahmen marktkonforme Steuerungsmechanismen direkten Interventionen vorzuziehen sind.
- 8 Vornehmlich in Afrika südlich der Sahara gelegen. Dazu Robert Kappel: Die anhaltende Unterentwicklung Afrikas, in: Internationale Politik und Gesellschaft Nr.1/1999, S. 38–55.
- 9 Highly Indebted Poor Countries (HIPC). Vgl. dazu auch Hans Tietmeyer: Ein genereller Schuldenerlaß für die ärmsten Entwicklungsländer?, in: Kirche und Gesellschaft, herausgegeben von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, Nr. 256, Köln 1999.
- 10 So auch BMZ aktuell, Nr. 103/Juni 1999; Globalisierung und Entwicklungszusammenarbeit. Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Für Afrika: Kappel (Anm. 8).
- 11 Die Hilfe für die Afrika-Karibik-Pazifik-Staatengruppe wurde bisher durch den Europäischen Entwicklungsfonds im Rahmen der Lomé-Verträge gewährt.
- 12 Weltbank: Der Staat in einer sich wandelnden Welt. Übersetzung der englischen Originalfassung: IBRD/Worldbank. World Development Report 1997. Washington D.C., S. 13, 14.
- 13 So sind z. B. 40 Prozent des Kapitals Afrikas als Fluchtkapital angelegt (Kappel Anm. 8).
- 14 Richard Joseph: The Reconfiguration of Power in Late Twentieth-Century Africa, in: Richard Joseph (ed.): State, Conflict and Democracy in Africa, S. 57–82, Boulder (Lynne Rinner) 1999.
- 15 BMZ aktuell (Anm. 10), S. 14.
- 16 Diese Forderung sowie die Ausführungen der beiden folgenden Absätze geben die Bilanz des Weltbankpräsidenten Wolfensohn wieder (Anm. 4).

Zur Person des Verfassers

Dr. phil. Peter Molt, Honorarprofessor für Entwicklungspolitik am Fach Politikwissenschaft der Universität Trier; 1995 bis 1999 Vorsitzender des Verbandes Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), Bonn.