

Universität Bielefeld
Fakultät für Soziologie



University of Bielefeld
Faculty of Sociology

Forschungsschwerpunkt
Entwicklungssoziologie

Sociology of Development
Research Centre

Universität Bielefeld - Postfach 100 131 - 33501 Bielefeld - Federal Republic of Germany - Tel.(0521)106-4650/4221
Fax (0521)106-2980

WORKING PAPER N° 273

**Der Stellenwert der Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik
Deutschland**

Rüdiger Korff

Bielefeld 1997
ISSN 0936-3408

Der Stellenwert der Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland¹

Rüdiger Korff

In einem kurzen Beitrag lässt sich schwerlich die Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik nachzeichnen; nicht zuletzt deshalb, weil die deutsche Entwicklungspolitik und Förderung entwicklungspolitischer Massnahmen nie wirklich einheitlich waren oder sind und weil eine Vielzahl unterschiedlicher Träger in der Entwicklungshilfe involviert ist. Gerade die Entwicklungspolitik befindet sich - vielleicht mehr als andere Politikbereiche - in einem Dilemma: Sie ist einerseits eingebunden in internationale Verpflichtungen und damit abhängig von multilateralen Koordinations- und Entscheidungsmechanismen und andererseits in nationalstaatliche Politiken und in die Konkurrenz um Kompetenzen mit anderen Ministerien, vor allem dem Aussen- und Wirtschaftsministeriums. So sind die Spielräume für eine eigenständige Politik und Programmatik sehr begrenzt, was sich u.a. darin äussert, dass das Budget des BMZ sehr niedrig ist, allerdings auch keinen grösseren Schwankungen unterliegt. Diese Einschränkungen auf der Ebene der eigenständigen Politik muss nicht bedeuten, dass innerhalb der Entwicklungspolitik die Spielräume gering sind. Tatsächlich scheint es eher so zu sein, dass die relativ geringe politische Bedeutung eine relativ geringe Kontrolle und Supervision nach sich zieht, so dass die Handlungsspielräume innerhalb der Entwicklungspolitik erstaunlich gross sind.

Weiterhin wird Entwicklungspolitik als eine freiwillig geleistete „Entwicklungs **hilfe**“ beschrieben, die als solche nur moralisch begründbar ist. Gleichzeitig ist sie Interessenpolitik ganz unterschiedlicher Gruppen, wie u.a. von privaten Unternehmen und einer „Entwicklungslobby“. Während moralisch verlangt wird, dass Entwicklungshilfe ohne Nutzenkalkül vergeben wird und an sich einzig der „Hilfe zur Selbsthilfe“ dienen sollte, muss sie sich auch darüber begründen, dass sie „sinnvoll“ ist. Sinnvoll ist Entwicklungshilfe entweder in Form erfolgreicher Projekte, was immer sehr schwer nachweisbar ist, oder durch den Nutzen, den die BRD davon hat. Dieses gilt besonders in Phasen wirtschaftlicher Krisen, in denen es tatsächlich nur schwer vermittelt werden kann, dass Millionen in fernen Ländern versickern, während in der BRD selbst massive soziale Probleme bestehen. Der Slogan „Entwicklungszusammenarbeit sichert Arbeitsplätze bei uns“ legitimiert Entwicklungshilfe, indem auf den Nutzen in der BRD Bezug genommen wird, doch widerspricht er dem moralischen Anspruch einer selbstlosen Hilfe. Diese Dilemmata sind nicht zuletzt ein Grund dafür, dass die Entwicklungspolitik wenig Möglichkeiten für die Profilierung eines Politikers bietet. Ein Out-of-Area-Einsatz der Bundeswehr ist zwar ebenfalls umstritten, doch ist er sehr viel medien- und damit auch publikumswirksamer als ein gelungenes ländliches Entwicklungsprojekt im Sahel.

Entwicklungspolitik schafft keine Wählerstimmen. Nicht zuletzt aus diesem Grund war sie an sich nie ein eigenständiger Politikbereich, sondern immer in die allgemeine Politik der Bundesrepublik oder der Parteien integriert. Aktuelle innenpolitisch relevante Themen, Forderungen und teilweise auch Moden finden Eingang in die Entwicklungspolitik. Neben innenpolitischen Themen fliessen Diskussionen auf internationaler Ebene wie, u.a. auf den Weltkongressen der Komitees der Vereinten Nationen, in die Selbstdarstellungen ein und werden in den Richtlinien reflektiert. Demgegenüber hat der wissenschaftliche Diskurs relativ wenig direkte Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik und Entwicklungsprojekte. Es scheint, dass wissenschaftliche Erkenntnisse erst mit einer Zeitverzögerung von mehr als einer Dekade in der Entwicklungspolitik aufgegriffen werden.

¹ Vortrag auf der Tagung der Gesellschaft für Deutschlandforschung in Berlin im April 1997.

Statt einer Darstellung der Geschichte der Institutionen oder von Entwicklungshilfe-Projekten möchte ich mich hier vor allem auf den öffentlichen entwicklungspolitischen Diskurs und die Rahmenbedingungen der Entwicklungspolitik beziehen, um am Ende zwei Fragen zu diskutieren:

1. Was hat offizielle „Entwicklungspolitik“ eigentlich mit Entwicklungsländern zu tun?
2. Welchen Sinn kann Entwicklungspolitik in einer sich globalisierenden Welt noch haben?

Entwicklung der Entwicklungspolitik:

Die fünfziger Jahre waren von Dekolonialisierung und dem kalten Krieg gekennzeichnet. In dieser Zeit endeten die grossen Kolonialreiche und es entstand eine Vielzahl neuer Staaten in Asien und Afrika. Doch auch nach der Unabhängigkeit sollten die engen Bindungen der neuen Staaten an die ehemaligen Kolonialmächte erhalten bleiben. So wurde die alte Kolonialpolitik und die damit verbundenen Institutionen in England, Frankreich und den Niederlanden zu entwicklungspolitischen Institutionen.

Zum kalten Krieg gehörte der Wettlauf der Systeme und die neuen Ländern boten sich als Schauplatz der Konkurrenz an. Hier sollte sich die Überlegenheit des Westens zeigen. Deshalb galt es, die Orientierung der neuen Staaten am Ostblock zu verhindern. Sowohl die Aufrechterhaltung der bestehenden Beziehungen als auch die westliche Orientierung liessen sich am besten dadurch erreichen, dass die neuen staatlichen Institutionen in der Verwaltung, Bürokratie und dem Bildungswesen nach dem Muster der ehemaligen Kolonien aufgebaut wurden. Damit hatten die nach der Auflösung der Kolonialreiche obsoleten kolonialen Institutionen einen neuen Sinn erhalten.²

Parallel zur Dekolonialisierung erfolgte der Wiederaufbau Europas nach dem zweiten Weltkrieg, der in den späten fünfziger Jahren weitgehend abgeschlossen war. Die internationalen Institutionen, wie Weltbank, IMF etc., oder auch nationale Organisationen, wie die KfW, deren eigentliche Aufgabe der Wiederaufbau Europas bzw. der BRD war, hatten damit ihren Zweck eingebüsst. Entwicklungshilfe bot sich auch für diese Institutionen als neues Betätigungsfeld an. So wie es gelungen war, dass zerstörte Europa in wenigen Jahren wieder aufzubauen, so wurde davon ausgegangen, dass auch der Aufbau der Entwicklungsländer in einigen Dekaden gelingen würde. (siehe dazu die Diskussionen im Deutschen Bundestag zur Entwicklungspolitik in den sechziger Jahren, zusammengestellt in den Materialien Nr. 57 des BMZ).

Zusammenfassend hat die Entwicklungspolitik die Kolonialpolitik zum Vater und den Wiederaufbau Europas zur Mutter. Sie bot sich als Betätigungsfeld für bestehende Institutionen an, die ihre ursprüngliche Aufgabe verloren hatten. Aus dieser Verwandtschaft resultiert ein spezifisches, die Beziehungen zwischen Entwicklungsorganisationen und Entwicklungsländern prägendes Verhältnis. Die Institutionen verfügten über erprobte Lösungen und konnten Probleme der Entwicklungsländer definieren, die zu diesen Lösungen passten. Dieses strukturell ungleiche Verhältnis wurde nicht zuletzt dadurch verstärkt, dass die Organisationen auch bereit dazu waren, für ihre Lösungen und Problemdefinitionen mit Entwicklungshilfe zu zahlen. Das implizierte natürlich eine Ignoranz gegenüber denjenigen Problemen, für die keine Lösungen vorhanden waren, die tatsächlich nicht wahrgenommen wurden bzw. wahrgenommen werden konnten. Der klarste Ausdruck dieses Verhältnisses war die Annahme der „nachholenden Entwicklung“.

Entwicklungspolitik der BRD:

Da die Bundesrepublik keine Kolonien hatte, war Entwicklungspolitik in den fünfziger Jahren ein eher randständiges Thema. Allerdings befassten sich das BMWi wegen der starken Exportorientierung der BRD und das AA mit entwicklungspolitischen Fragen. So stellte eine Studie des

² Parkinson weist in einer späteren Untersuchung darauf hin, dass die Anzahl der Angestellten im britischen Kolonialministerium nach dem Ende des Kolonialreiches geradezu sprunghaft anstieg.

BMWi schon 1954 fest: „Für die langfristige Entwicklung des deutschen Aussenhandels ist es bedeutsam, dass die Bundesrepublik ... die in der technischen Hilfe liegenden Möglichkeiten nutzt und sich dadurch den bei ihrer Exportabhängigkeit wichtigen Platz auf den weniger entwickelten Märkten sichert“. Während das BMWi Entwicklungshilfe als Instrument der internationalen Wirtschaftspolitik begriff, sah das AA in der Entwicklungshilfe vor allem ein Instrument der Aussenpolitik, um deutsche Forderungen durchzusetzen. Dem AA ging es vor allem darum, den Alleinvertretungsanspruch der BRD im Kontext der Hallstein Doktrin durchzusetzen. Allerdings hielten sich die Mittel für Entwicklungshilfe mit 500.000 DM in engen Grenzen.

Da unterschiedliche Ministerien involviert waren, die divergierende Interessen vertraten, bestand keine einheitliche Linie oder Zielrichtung. Bis 1960 wurden insgesamt 500 Millionen DM an bilateraler und 400 Millionen DM an multilateraler Entwicklungshilfe verwandt und mehr oder weniger zufällig für Projekte und Vorhaben ausgegeben.

Eine Systematisierung der Entwicklungshilfe wurde notwendig, als Kennedy 1961 die erste Entwicklungsdekade ausrief. Der amerikanische Druck auf die Bundesregierung, die Entwicklungshilfe zu erhöhen, resultierte darin, dass 3,5 Milliarden DM für Entwicklungshilfe festgelegt wurden, ohne jedoch ein politisches Programm damit zu verbinden. Vor allem von Abgeordneten der SPD wurde verlangt, Entwicklungshilfemassnahmen stärker zu koordinieren und in ein politisches Programm zu integrieren. In einer Rede 1961 brachte Kalbitzer folgendes Beispiel für die Unkoordiniertheit der Entwicklungspolitik: „Der Botschafter eines Entwicklungslandes wendet sich mit einem Projektvorhaben an das AA, wo ihm mitgeteilt wird, dass das Projekt zwar interessant sei, aber nicht im Konzept der Bundesregierung vorgesehen sei. Vom BMWi wird ihm beschieden, dass das gerade das Projekt sei, auf das man schon lange gewartet habe“ (vgl. Materialien 57:20). Ähnlich forderte Deist 1960 im Bundestag statt einer spontanen und Ad-hoc-Entwicklungshilfe ein Gesamtprogramm der Entwicklungspolitik mit definierten Schwerpunkten (siehe dazu Materialien 57:9).

Angesichts dessen, dass 2/3 der Menschheit unter Hunger litten und der Hungertod in vielen Ländern eine der Haupttodesursachen war, bestand schon in den sechziger Jahren Einigkeit darin, dass Armutsbekämpfung der Schwerpunkt der deutschen Entwicklungshilfe sein sollte. Armutsbekämpfung war einerseits eine moralische Pflicht der entwickelten Länder und andererseits für die Bundesrepublik politisch unproblematisch.³ Entwicklungshilfe war so vor allem eine internationale Sozialhilfe. Diese „Sozialhilfe“ und Hilfe, eine Entwicklung voranzutreiben begründeten sich nicht nur aus einer Moral oder einem Mitleid, sondern auch politisch, was Deist deutlich machte: „Während die deutsche öffentliche Meinung seit Jahren verbissen über die Bedeutung der Atomrüstung für die Zukunft der Menschheit debattiert, ist die Frage der Beziehungen zwischen den Industrieländern einerseits und den Entwicklungsländern andererseits zur für die Zukunft beherrschenden und die Zukunft entscheidenden Frage geworden.“ Allerdings nahm die Öffentlichkeit Entwicklungshilfe etwas anders wahr, nämlich als „grossen Geschenke- und Segen, den das Wirtschaftswunderland über die Steppen Afrikas und die Dschungel Asiens regnen lies“ (Duve 1975:60). Von der Boulevardpresse wurden regelmässig über goldene Wasserhähne und Betten berichtet, die aus Entwicklungshilfemitteln gekauft würden.

1961 wurde das BMZ gegründet. Seine Aufgabe war es, die Entwicklungshilfe zu koordinieren und eine Programmatik zu entwickeln. Tatsächlich blieben die Kompetenzen jedoch sehr begrenzt. So wurde die Finanzhilfe weiterhin über das BMWi vergeben und über die KfW abgewickelt. Erst während der sozial-liberalen Koalition wurde dieser zentrale Bereich der Entwicklungspolitik dem

³ Die französische, britische und vor allem auch die amerikanische Entwicklungshilfe war eng mit politischen Zielrichtungen verbunden. Es ging darum, entweder die Blockzugehörigkeit zu erhalten und/oder die enge Bindung an das Mutterland. Bis auf den „Alleinvertretungsanspruch“ verfolgte die BRD keine direkten politischen Ziele.

BMZ zugeordnet! Auch die technische Hilfe blieb bis 1964 beim AA. AA und BMWi hatten weiterhin ein Vetorecht in den Referenzausschüssen. Etwas polemisch beschreibt Nuscheler: „Das BMZ ging aus der schwierigen Koalitionsarithmetik nach der Bundestagswahl von 1961 hervor“ (Nuscheler 1995:379). Nach Adenauer war es eine Rose ohne Dornen, die niemanden stechen konnte und einzig eine hübsche Zierde darstellte.

In der ersten Phase der Entwicklungspolitik wurde davon ausgegangen, dass Unterentwicklung aus Defiziten, wie Kapitalmangel, mangelndem technischen Wissen, Defiziten der Infrastruktur etc., resultiert. Die Entwicklungsprojekte zielten deshalb darauf ab, diese Defizite über Entwicklungsinterventionen zu kompensieren, um ein sich selbst tragendes Wachstum zu ermöglichen. Das Beispiel für die Modernisierung der Entwicklungsländer lieferten die entwickelten modernen Gesellschaften. In die deutsche Entwicklungshilfe flossen deshalb vor allem eigene Erfahrungen ein. Die Modernisierung Deutschlands, als erstes „Entwicklungsland“, das erfolgreich eine nachholende Entwicklung praktiziert hatte, war eng gekoppelt an den Aufbau einer Schwerindustrie und an die Modernisierung der Landwirtschaft. Beide waren Mechanismen, durch die sich so wohl Industrialisierung als auch eine Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung ergaben. Entsprechend lag der Schwerpunkt der Entwicklungshilfe einerseits in technischen Industrieprojekten, von denen das Stahlwerk in Rourkela in Indien am bekanntesten wurde, und in landwirtschaftlichen Projekten, in denen recht direkt auf deutsche Erfahrungen aufgebaut wurde, wie ein Molkereiprojekt in Nordthailand zeigte.

Die Bevorzugung von Grossprojekten in dieser Phase hatte durchaus auch den Zweck, die eigene Exportwirtschaft zu unterstützen, was später zum Vorwurf des Neo-Imperialismus führte. Sicherlich spielte der eigene Nutzen eine wichtige Rolle bei den Entscheidungen, welche Projekte zu fördern seien, doch bin ich der Meinung, dass andere Formen von Projekten gar nicht denkbar im tatsächlichen Sinn gewesen wären. Der Hintergrund der eigenen historischen Entwicklungserfahrung sowohl in der Phase des Wiederaufbaus nach dem Weltkrieg als auch während der „nachholenden“ Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, implizierte ein Wissen, dass nur in diese Richtung gehen konnte. Deshalb ging es auch gerade der technischen Hilfe darum, parallel zu den Grossprojekten technisches Wissen an die Entwicklungsländer zu vermitteln, so dass diese langfristig dazu in der Lage wären, eine eigenständige Modernisierung voranzutreiben; etwa in dem Sinne: Wir haben es erfolgreich gemacht, und deshalb könnt ihr von uns lernen.

Mit den Wahlen 1969 und der sozial-liberalen Koalition wurde E. Eppler Entwicklungshilfeminister. Eppler sah die Entwicklungshilfe als internationale Sozial- und Friedenspolitik. Nach dem der kalte Krieg zum Normalfall geworden war und sich die alte Politik des Wettlaufs der Systeme nach den Annäherungen zwischen Ost und West kaum halten liess, trat der Nord-Süd-Konflikt zunehmend ins Bewusstsein. Ein Faktor dafür war nicht zuletzt die Studentenbewegung in den späten sechziger Jahren. Über die Auseinandersetzung mit dem Krieg in Vietnam wurden Imperialismus, die Ausbeutung der Dritten Welt und internationale Solidarität zu einem Thema. Auf der internationalen Ebene begannen die Entwicklungsländer, ihre Mehrheit in den UN-Gremien für eine eigenständige Politik zu nutzen und mit der OPEC wurde erstmals deutlich, welche potentielle Macht die Entwicklungsländer besitzen, die über strategische Rohstoffe verfügen. Eppler gelang es, die Entwicklungspolitik als eine dritte Säule der Aussenpolitik neben der West- und Ostpolitik zu etablieren. Programmatisch formuliert dient Entwicklungspolitik „dem Interessenausgleich zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern und ist somit in besonderer Weise geeignet, zur Sicherung des Friedens in der Welt und zur globalen Zusammenarbeit beizutragen.“

Nach der Ölkrise und der damit beschleunigten internationalen wirtschaftlichen Verflechtung in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre trat neben die eher moralisch begründete Sozial- und Friedenspolitik Epplers die stärker pragmatische Entwicklungspolitik Bahrs. Für ihn war Entwicklungspolitik nur als Teil der Handels-, Wirtschafts- und Aussenpolitik der BRD sinnvoll. Das verlangte eine begründete Differenzierung der Entwicklungsländer.

Auf der Tagung der Weltbank in Nairobi 1973 rief McNamara zum „Krieg gegen die Armut“ auf, und die Weltbank entwickelte Differenzierungen der Entwicklungsländer. Danach war für die reicheren Entwicklungsländer eine Politik der internationalen Einbindung und Modernisierung sinnvoll, während es in den armen Ländern, den „LLDC“, vor allem darum gehen sollte, dass die Grundbedürfnisse befriedigt werden. Die deutsche Entwicklungspolitik reagierte darauf mit einer Spezifizierung der Massnahmen. Auf der einen Seite wurde „Entwicklungshilfe“ an die armen Länder vergeben, auf der anderen Seite sollten Entwicklungsmassnahmen in den reicheren Ländern die Handels- und Wirtschaftspolitik der BRD flankieren. Obwohl gerade führende Sozialdemokraten in der internationalen Entwicklungspolitik involviert waren, vor allem ist die Brandt-Kommission zu nennen, spielte die offizielle Entwicklungspolitik als eigenständiges Politikfeld oder Säule der Aussenpolitik eher eine Nebenrolle.

Auch die „Wende“ nach dem Regierungswechsel 1982 änderte daran nichts. Dem neuen Minister Warnke wird nachgesagt, dass er das BMZ zum bayrischen oder CSU Aussenministerium ausbaute. Neben einer verstärkten Berücksichtigung bayrischer Beamter im BMZ und der stärkeren Förderung derjenigen Länder, in denen „Amigos“ direkte Interessen hatten - wie etwa Togo - wurde die Entwicklungspolitik noch stärker der Gesamtpolitik untergeordnet und über deutsche Interessen legitimiert. Die Entwicklungspolitik sollte „dem deutschen Volk nutzen und Schaden von ihm wenden“, wie es 1982 vom Bundestag einstimmig verabschiedet wurde. Zwar stand auch weiterhin eine Politik der Armutsbekämpfung in den Selbstdarstellungen, doch wurde zunehmend Entwicklungshilfe mit politischen Auflagen, vor allem einer strikten anti-kommunistischen Haltung verbunden.

Anfang der achtziger Jahre zeigte sich, dass die Erwartungen der ersten zwei Entwicklungsdekaden (1. die von J.F. Kennedy ausgerufene „Dekade der Entwicklung“ und 2. der von McNamara geforderte „Krieg gegen die Armut“) sich nicht realisiert hatten. Einerseits deutete sich die Schuldenkrise gerade der bislang relativ erfolgreichen Länder an, andererseits nahm Armut in den ärmsten Ländern weiterhin zu. Auf diesem Hintergrund eine Entwicklungspolitik zu legitimieren, war problematisch. Die zunehmende Verarmung trotz Entwicklungshilfe zeigte, dass eine internationale Sozialhilfe wohl nur als Krisenhilfe einen Sinn haben könnte und die Probleme der Schwellenländer der siebziger Jahre (Brasilien, Argentinien, Mexiko) demonstrieren, dass auch dort Unterentwicklung ungelöst ist. Auf diesem Hintergrund ist naheliegend, dass Entwicklungspolitik als Interessenpolitik begründet wurde und eng mit der Politik der Weltbank und dem IMF verbunden war. Gerade die Bedeutung der Weltbank und des IMF nahm im Kontext der Schuldenkrise immens zu.

Ging es Anfang der siebziger Jahre nach dem Ölpreisschock vor allem darum, einen Zusammenbruch der Weltwirtschaft dadurch zu verhindern, indem die Petrodollars „recycelt“ wurden, was mit ein Faktor für die spätere Schuldenkrise wurde, so ging es nun darum, den Zusammenbruch des internationalen Finanzsystems durch den Staatsbankrott der überschuldeten Länder zu vermeiden. Von der Weltbank wurden deshalb Massnahmen der „Strukturanpassung“ entworfen und mit der Vergabe von Krediten gekoppelt. Diese Weltbankkredite waren ausserordentlich wichtig, denn nur über Weltbankkredite konnten viele Länder ihre Kreditwürdigkeit behalten und damit waren die Privatbanken nicht gezwungen, einen grossen Teil ihrer Aussenstände abzuschreiben.

An die Stelle der Politik des „Krieges gegen die Armut“ trat die Politik der marktwirtschaftlichen Orientierung, die wirtschaftliche Öffnung der Länder, der Abbau der Staatsquote in Form einer aufgeblasenen Bürokratie und die Subventionierung von Konsumgütern. Diese Strukturanpassungsmassnahmen wurden durch weitere Entwicklungshilfeprojekte flankiert, um die sozialen Folgen mindestens etwas abzufedern. Hier fand das BMZ seine wichtigsten Aufgaben. Durch die enge Verbindung mit der Weltbank war Entwicklungspolitik durch die Existenz der Weltbank, die ernsthaft von niemandem in Frage gestellt wurde, legitimiert. Im Ergebnis verband sich die deutsche Entwicklungspolitik eng mit der Politik der Weltbank. Damit traf die Kritik an der

Weltbank, wie sie parallel zu den Treffen der Weltbank formuliert wurde, auch die bundesdeutsche Entwicklungspolitik.

In der deutschen politischen Debatte kamen in den späten siebziger und achtziger Jahren neue Themen auf, die bald mit der Entwicklungspolitik verbunden wurden. Zu nennen sind vor allem der Umweltschutz und die Verbesserung der Position der Frauen. Inzwischen sind beide Kriterien für die Vergabe von Entwicklungsprojekten geworden und eine Umwelt- und Frauenkomponente muss nachgewiesen werden. So findet sich heute in der Entwicklungspolitik ein Nebeneinander recht unterschiedlicher Zielrichtungen und Forderungen. 1990 wurde u.a. unter dem Slogan „die Schöpfung bewahren“ die Aufgabe der Entwicklungspolitik folgendermassen skizziert: „Es ist die Aufgabe der Entwicklungshilfe, den verderblichen Kreislauf: Armut - Bevölkerungswachstum - zunehmender Druck auf die natürlichen Ressourcen - Umweltzerstörung - verschärfte Armut - an vielen Stellen gleichzeitig aufzubrechen und die Länder der dritten Welt dabei zu unterstützen, ihre Entwicklung in Einklang mit den Erfordernissen der Umwelterhaltung voranzutreiben.“

Allerdings hat die Aufnahme dieser Themen nicht dazu geführt, dass die Entwicklungspolitik eine grössere Präsenz in der öffentlichen Diskussion gefunden hätte, obwohl ein sehr viel stärkeres Bewusstsein der globalen Problematiken inzwischen besteht. Die Zerstörung des Regenwaldes, das Elend von Flüchtlingen in Afrika, Bürgerkriege, Krankheit und Armut werden inzwischen sehr viel stärker auch in der Öffentlichkeit der BRD wahrgenommen, als es noch in den siebziger Jahren auch unter dem Slogan der internationalen Solidarität der Fall war. Allerdings wird die Lösung dieser Probleme nicht mit der Entwicklungspolitik der BRD identifiziert, sondern mit anderen Organisationen. Gerade in der letzten Dekade sind neue internationale Organisationen entstanden, die diese Themen bearbeiten und besetzt halten. Bei der Rettung des Regenwaldes wird nicht an das BMZ oder die GtZ gedacht sondern an Green Peace. Armutsbekämpfung wird mit Terre des Hommes, der Welthungerhilfe und den kirchlichen Organisationen (Brot für die Welt, Misericord) identifiziert. Der Bereich, in dem allerdings an Entwicklungshilfe gedacht wird, ist die Vermeidung von Armutsmigration (Asylproblem) durch Entwicklungshilfe.

Fasst man die Entwicklung der Entwicklungspolitik zusammen, so muss festgestellt werden, dass es nicht gelungen ist, die offizielle deutsche Entwicklungspolitik als ein eigenständiges Politikfeld zu etablieren. Weder im Sinne einer Institutionalisierung als eigenständiger Politikbereich, wie es Eppler mit dem Konzept der „Nord-Süd-Politik als eine weitere Säule der Aussenpolitik“ versuchte, noch als eine Thematik der öffentlichen Diskussion. Selbst die Kritik der Entwicklungspolitik als neo-imperialistisches Instrument zur Ausbeutung der Entwicklungsländer findet sich heute kaum noch.

Ich möchte zum Abschluss auf die beiden anfangs genannten Fragen kommen:

1. Was hat Entwicklungspolitik mit Entwicklungsländern zu tun?

Der Vater der Entwicklungspolitik ist die Kolonialpolitik und die Mutter der Wiederaufbau Europas. Bestehende Institutionen hatten Lösungen und mussten sich, nachdem ihre eigentliche Aufgabe erfüllt war, passende Probleme suchen. So füllten die Entwicklungsländer der sechziger Jahre eine wichtige Funktion für die Selbsterhaltung dieser Organisationen. Man kann noch weiter gehen. Was würde passieren, wenn die Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich erfolgreich wäre? Im Unterschied zu vielen anderen Organisationen, deren Stellenwert steigt, wenn sie demonstrieren können, dass sie ihre Aufgaben erfolgreich erfüllen, werden Organisationen der Entwicklungspolitik irrelevant, wenn sie erfolgreich sind. Organisationen der Entwicklungshilfe haben zum allgemeinen Ziel, Länder darin zu unterstützen, ihre Entwicklung selbständig zu gestalten. Sobald sie darin erfolgreich sind, also ihre Aufgaben erfüllen, werden sie irrelevant. Die Existenzhaltung dieser Organisationen basiert also darauf, Entwicklungsdefizite und Unterentwicklung als weiterhin bestehendes Problem darzustellen. Polemisch formuliert müssen diese

Institutionen im öffentlichen Diskurs immer wieder neu demonstrieren, dass sie ihre Aufgaben nicht lösen können! Das ist für einen Politiker natürlich wenig attraktiv.

Man kann dieses Argument auch so formulieren, dass diese Organisationen an ihren Aufgaben scheitern, um erfolgreich zu sein, d.h. sich selbst zu erhalten. Betrachtet man die Entwicklungspolitik aus dieser Perspektive, wird deutlich, dass sie an sich recht wenig mit der Realität der „Entwicklungsländer“ zu tun haben muss. Die Entwicklungspolitik bedarf, um überhaupt zu funktionieren, der Konstruktion der Entwicklungsländer und ihrer Defizite, die dann durch Entwicklungsmassnahmen bearbeitet werden können.

Wie alle Organisationen und Institutionen entwickelt auch die Entwicklungspolitik Ignoranzgrenzen, um zu funktionieren, denn dadurch, dass mit neuem Wissen das Nichtwissen überproportional ansteigt, ist Ignoranz die Grundlage für Handlungsfähigkeit.⁴ Ausdruck dieser Ignoranzgrenzen sind u.a. die geringe Integration der Experten in die Kultur der Partner und das oftmals kaum vorhandene Wissen und Interesse an den Spezifika der Länder und Regionen in Entwicklungsorganisationen. Ein weiterer Ausdruck ist die Ignoranz gegenüber wissenschaftlichen Untersuchungen. Gerade die Anthropologie und Entwicklungssoziologie verfügen über ein ausgefeiltes Instrumentarium zur Analyse von Entwicklungsprozessen, lokalen Organisationen und Kulturen, Interaktionen, Organisationen usw. Das heisst nicht, dass Anthropologie und Entwicklungssoziologie alle Probleme lösen können, doch liessen sich hiervon ausgehend neue Perspektiven und vor allem eine differenzierte Politik entwickeln. Bezeichnenderweise wird dieses Wissen inzwischen zunehmend von der Privatwirtschaft genutzt. Während in der Privatwirtschaft eine „Kultur der Partner“ notwendig ist, da die Unternehmen nur bestehen können, wenn sie sich globalisieren, propagiert die offizielle Entwicklungspolitik immer noch alte Klischees der sechziger Jahre in von ihr unterstützten Serien, die sich grob zusammenfassen lassen: „Der Chefarzt der Schwarzwaldklinik hat sein Herz für die armen Menschen in der Dritten Welt entdeckt und praktiziert nun in Phuket.“ Ich selbst war häufiger in Phuket und würde die thailändischen Ärzte und Krankenhäuser „Prof. Brinkmann“ eindeutig vorziehen.

2. Welchen Sinn kann Entwicklungspolitik in einer sich globalisierenden Welt noch haben?

Wenn die Entwicklungspolitik kein eigenes Politikfeld darstellt, hat das BMZ überhaupt noch ein Objekt? Inzwischen bildete sich auf nationaler Ebene eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen, die Entwicklungsprojekte durchführen und stark durch Mittel des BMZ gefördert werden. Auch die Durchführung staatlicher Projekte erfolgt über eigenständige Organisationen wie die GtZ und KfW. Auf der übernationalen Ebene engagieren sich die EU, transnationale Organisationen der Vereinten Nationen und internationale Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungshilfe. So bedarf es des BMZ an sich nicht.

Hinzukommen weitere Entwicklungen: Durch die Auflösung der sozialistischen Welt ist der Ost-West-Konflikt vorbei. Damit haben einerseits viele Länder ihre strategische Bedeutung als Puffer eingebüsst. Andererseits sind viele Länder Ost- und Mitteleuropas im Rahmen der Transformationen zur Marktwirtschaft auf „Entwicklungshilfe“ angewiesen, mindestens, um drängende soziale Probleme in ihrer Brisanz zu reduzieren. Zweifellos stehen europäische Länder uns kulturell, wirtschaftlich und politisch näher als exotische Regionen der Tropen, und ebenso ist eher zu erwarten, dass in diesen Ländern Entwicklungshilfe „sinnvoll“ verwendet wird und nicht vor allem dazu dient, im wahrsten Sinne des Wortes abgewirtschaftete politische Eliten zu unterstützen. Während für Osteuropa Entwicklungspolitik leicht begründet werden kann, fällt dieses gegenüber den armen Ländern zunehmend schwer.

⁴ Ignoranzgrenzen sind hier nicht negativ gemeint, sondern allgemein Grundlage für Handlungsfähigkeit angesichts einer überkomplexen Umwelt.

Die Entwicklungen der letzten Dekade, die oftmals unter dem Begriff Globalisierung diskutiert werden, führten zu massiven Verlagerungen, die Menzel (1991) als „Ende der Dritten Welt“ diskutiert. Während einige der Entwicklungsländer vor allem im fernen Osten sich zu „Newly Industrialized Countries“ und Schwellenländern entwickelten, wurden ganze Regionen - vor allem in Afrika - aus der Weltwirtschaft abgekoppelt. Die Lebensbedingungen in vielen dieser Länder haben sich trotz massiven Entwicklungs-Engagements deutlich verschlechtert. Weder lässt sich der Erfolg der ersten Ländergruppe auf Massnahmen der Entwicklungshilfe zurückführen, noch resultiert die Unterentwicklung der anderen Gruppe aus der Entwicklungspolitik. Es wäre eine deutliche Überbewertung der Effizienz der Entwicklungspolitik, sie als Grundlage allen Übels darzustellen oder als Instrument der Ausbeutung.

Das Problem ist, dass die Entwicklungspolitik gegenwärtig weder klar nachweisen kann, welche Wirkungen sie hat, noch als ein Politikfeld definiert ist. Aufgaben, die als relevant angesehen werden, wie globaler Umweltschutz, Durchsetzung der Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung etc., werden nicht oder nur am Rande mit den offiziellen Entwicklungsorganisationen identifiziert. Es fehlt offensichtlich ein entwicklungspolitischer Diskurs, der der Gegenwart angemessen ist.

Literaturangaben:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, 1976: Materialien Nr. 57. 15 Jahre Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit - 15 Jahre Entwicklungspolitik im Spiegel der entwicklungspolitischen Debatten des deutschen Bundestages, Bonn

Duve, Freimut, 1975: Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland - ein historischer Rückblick. In Gerhard Leminsky, Bernd Otto unter Mitarbeit von Gerhard Breitenstein (Hrsg.), Gewerkschaften und Entwicklungspolitik, Köln: Bund Verlag, S. 57 - 67

Nuscheler, Franz, 1995: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Bonn: Dietz

Menzel, Ulrich, 1991: Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der grossen Theorien, Frankfurt: Suhrkamp