

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

65. Jahrgang · 7–9/2015 · 9. Februar 2015



Entwicklungszusammenarbeit

Andreas Eckert

Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit

Franziska Müller · Aram Ziai

Eurozentrismus in der Entwicklungszusammenarbeit

Stephan Klingebiel

Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit

Joachim Betz

Umbruch in der Entwicklungsfinanzierung?

Siegmar Schmidt

Strategisches Feld deutscher Außenpolitik

Theo Rauch

Zur Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Sebastian Steingäß

Der EU-Beitrag zur Wirksamkeit
der Entwicklungszusammenarbeit

Thomas Pogge

Weltarmut und Menschenrechte

Editorial

Die zur Jahrtausendwende verabschiedeten acht „Millenniumsentwicklungsziele“ der Vereinten Nationen waren das Ergebnis eines bis dahin einmaligen globalen Konsenses über die Strategie zur weltweiten Bekämpfung von extremer Armut in ihren unterschiedlichen Dimensionen. 2015 läuft die Frist zur Erreichung der Ziele aus. Die Bilanz ist durchwachsen: Während etwa bei der Grundschulbildung und der Trinkwasserversorgung sowie im Kampf gegen Kindersterblichkeit und Krankheiten wie Malaria, Tuberkulose und HIV/Aids bedeutende Fortschritte erzielt wurden, bestehen etwa beim Zugang zu Sanitäreinrichtungen und der Gesundheit von Müttern weiterhin massive Defizite.

Das Konzept eines Zielkatalogs mit konkreten messbaren und befristeten Vorgaben, das weltweit zum Referenzrahmen der Entwicklungspolitik wurde, gilt dennoch als Erfolgsgeschichte und soll weitergeführt werden. Der Konsultationsprozess für die „Post-2015-Agenda“ läuft auf Hochtouren. Anders als die Millenniumsentwicklungsziele wird diese jedoch nicht nur auf Armutsbekämpfung und menschliche Entwicklung in ärmeren Ländern fokussiert sein. Sie soll auch soziale, wirtschaftliche und vor allem ökologische Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung umfassen, um jene Probleme in Angriff zu nehmen, die wie der Klimawandel, instabile Finanzmärkte oder Pandemien nicht vor nationalen Grenzen haltmachen. Mit diesem universellen und transformativen Anspruch nehmen die künftigen Sustainable Development Goals, die im September 2015 von der UN-Vollversammlung verabschiedet werden sollen, jenseits einer Unterscheidung nach „Entwicklungsstand“ alle Staaten gleichermaßen in die Pflicht.

Um die künftige Agenda verwirklichen zu können, werden internationale Kooperationsformen nötig sein, die über die klassischen Rezepte hinausgehen. Wie kaum ein anderes Politikfeld kann die Entwicklungszusammenarbeit dabei wertvolle Erfahrungen und Ansätze aus ihrer jahrzehntelangen Praxis einbringen. Zugleich steht der „EZ“ in diesem Kontext eine Neuausrichtung bevor.

Anne-Sophie Friedel

Andreas Eckert

Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit

Es ist eine Besonderheit unserer Zeit, konstatiert der Ethnologe James Ferguson, dass das Konzept „Entwicklung“ so zentral für das Nachdenken über so viele Gebiete unserer Erde ist.

Andreas Eckert

Dr. phil., geb. 1964; Professor für die Geschichte Afrikas am Institut für Asien- und Afrikawissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin.
andreas.eckert@asa.hu-berlin.de

Wie „Zivilisation“ im 19. Jahrhundert steht nun seit geraumer Zeit „Entwicklung“ für ein dominantes Raster der Interpretation, durch welches uns die

ärmeren Regionen der Welt vertraut sind und in dessen Rahmen alltägliche Beobachtungen verständlich werden. Arme Länder sind demnach per definitionem „unterentwickelt“, und die Armut und Machtlosigkeit der dort lebenden Menschen sind gleichsam nur die äußeren Anzeichen dieser zugrunde liegenden Bedingung.¹

Mit der Ubiquität von „Entwicklung“ geht massive Kritik an diesem Konzept einher. Es sei, so ein gängiger Vorwurf, zu einem qualigen, amöbengleichen Wort geworden, das nichts mehr fasse, weil seine Konturen verschwinden. Denn ständig entwickelt sich etwas oder wird entwickelt: Beziehungen, Kinder, Theorien. Über das Alltagsverständnis hinaus tragen wissenschaftliche Disziplinen zu diesem Wirrwarr bei. Psychologie, Physiologie und diverse Sozialwissenschaften bezeichnen bestimmte Prozesse jeweils mit „Entwicklung“ und konstituieren sehr unterschiedliche Teildisziplinen.² Aber auch an der „Entwicklungshilfe“ – oder wie es seit einiger Zeit politisch korrekter heißt: Entwicklungszusammenarbeit – gibt es Kritik, seitdem diese Praxis existiert.³

Der Entwicklungsgedanke scheint viele Leben zu haben, zumal es zahlreiche Versuche gab, ihm und damit verbundenen Praktiken den Garaus zu machen. Doch Nachrich-

ten über seinen Tod erwiesen sich wiederholt als voreilig. „Die Entwicklungszusammenarbeit“, schreiben die Historiker Daniel Speich und Hubertus Büschel, „ist mit ihren Visionen und Utopien, ihren Institutionen, Diskursen und Praktiken längst ein Teil der Geschichte und ein Gegenstand der Geschichtsschreibung geworden. Auch ist die Entwicklungszusammenarbeit nicht als Praxis verschwunden, obwohl man seit den 1980er Jahren häufig ihr baldiges Ende prophezeit hat (...) Vielmehr lässt sich fast überall auf der Welt ihre Vergangenheit erkennen, wodurch sich ihre Gegenwart verfestigt – ob nun durch Institutionen, Redeweisen, Praktiken oder Entwicklungshilferuinen. Entwicklungszusammenarbeit ist längst ein entscheidendes Element in der sozioökonomischen Realität fast aller Empfängerländer von Hilfe geworden, während die Mittelbeschaffungsstrategien der Hilfsagenturen das öffentliche Bild der ‚Dritten Welt‘ innerhalb der Gebergesellschaften stark beeinflussen.“⁴

In der Wissenschaft dominiert heute in weiten Teilen eine Sichtweise, die ein Scheitern der Entwicklungszusammenarbeit konstatiert.⁵ Besonders marktorthodoxe Öko-

¹ Vgl. James Ferguson, *The Anti-Politics Machine. Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power*, Cambridge, MA 1990.

² Vgl. Reinhart Kößler, *Entwicklung*, Münster 1998.

³ Für die Begrifflichkeiten und ihre Bedeutung im Feld der Entwicklungspolitik vgl. Hubertus Büschel, *Geschichte der Entwicklungspolitik*, 11.2.2010, docupedia.de/zg/Geschichte_der_Entwicklungspolitik (16.1.2015); Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, Bonn 2004⁵.

⁴ Daniel Speich/Hubertus Büschel, *Einleitung – Konjunkturen, Probleme und Perspektiven der Globalgeschichte von Entwicklungszusammenarbeit*, in: dies. (Hrsg.), *Entwicklungswelten. Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit*, Frankfurt/M. 2009, S. 7–29, hier: S. 10.

⁵ In der deutschsprachigen sozialwissenschaftlichen Forschung wird dieses „Scheitern“ seit geraumer Zeit und häufig sehr differenziert und gelegentlich auch mit einer historischen Perspektive analysiert. Vgl. etwa Thomas Bierschenk/Georg Elwert (Hrsg.), *Entwicklungshilfe und ihre Folgen. Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika*, Frankfurt/M. 1993; Dieter Neubert, *Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftspolitische Wirklichkeit. Eine vergleichende Länderfallstudie von Nicht-Regierungsorganisationen in Kenia und Ruanda*, Frankfurt/M. 1997; Aram Ziai, *Zwischen Global Governance und Post-Development. Entwicklungspolitik aus diskursanalytischer Perspektive*, Münster 2006; F. Nuscheler (Anm. 3).

nomen unternahmen große Anstrengungen, den Entwicklungsgedanken vollständig aus den höheren Rängen der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplin zu verbannen. Aber auch Teile der Linken stellen die Legitimität der Ideen von Entwicklung infrage und brandmarken sie etwa als ein Mittel zur Zementierung globaler Hierarchien. Die Spaltung in „entwickelte“ und „unterentwickelte“ Länder schreibe überdies die alte rassistische Unterscheidung zwischen Kultur und Barbarei fort.⁶ All dies steht in deutlichem Kontrast zu den Forderungen einer breiten Koalition aus Politik, Entwicklungsorganisationen und engagierten Prominenten, die Entwicklungshilfe zu erhöhen.⁷

Dass die vielfältigen Angriffe auf den Entwicklungsgedanken bislang nicht ihr Ziel erreicht haben, hat am Ende einen einfachen Grund: „So viel Treffendes die Kritik an eigennützigsten Institutionen und Ideologien der Entwicklung auch enthält, sie versorgt keinen Bedürftigen mit Trinkwasser, sie mildert nicht das Joch von Frauen, die zwischen ländlichem Patriarchat und städtischer Ausbeutung gefangen sind, sie verteilt keine Medikamente gegen Malaria und Durchfall bei Kindern.“⁸ Viele Fragen an die Entwicklungszusammenarbeit stellen sich zudem anders, wenn sie systematisch und differenziert aus historischer Perspektive gestellt werden. In der Tat gibt es, wie im Folgenden am afrikanischen Beispiel skizziert

wird, in der Geschichte der „Entwicklung“ inzwischen jahrzehntelange Erfahrungen zu analysieren.

Spätkoloniale Ordnung und der Aufstieg des Konzepts „Entwicklung“

Dem Konzept „Entwicklung“ kam eine besondere Bedeutung in der sich nach dem Zweiten Weltkrieg abzeichnenden globalen Neuordnung zu. Denn dieser Begriff sagte den Politikerinnen und Politikern der „unterentwickelten“ Gesellschaften ebenso zu wie den Menschen in „entwickelten“ Ländern. Er ließ beide teilhaben an dem intellektuellen Universum und der moralischen Gemeinschaft, die nach 1945 im Kontext weltweiter Entwicklungsinitiativen entstand. Diese Gemeinschaft teilte die Überzeugung, dass die Linderung der Armut durch ökonomische und soziale Selbstregulierung allein nicht möglich sei. Vielmehr bedürfe es konzertierter Interventionen von Regierungen armer und reicher Länder in Zusammenarbeit mit der wachsenden Gruppe internationaler Hilfs- und Entwicklungsorganisationen. Im Laufe der Zeit hat sich „Entwicklung“ zu einer Großindustrie gemausert, die mehrere Milliarden Dollar, eine Vielzahl von privaten, staatlichen und internationalen Organisationen sowie eine weltweite Gemeinschaft von Expertinnen und Experten involviert.

Viele der Aktivitäten, die heute unter die Rubrik „Entwicklung“ fallen, haben eine lange Geschichte.⁹ Das Konzept „ökonomischen Fortschritt“ etwa in den afrikanischen Ko-

⁶ Grundlegend für diese Perspektive vgl. Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton 1995; Wolfgang Sachs (Hrsg.), *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*, London–New York 1992. Die hierzulande erste lautstarke und medienwirksame Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit aus linker Perspektive, verknüpft mit der Forderung, diese abzuschaffen, formulierte Brigitte Erler, *Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe*, Freiburg/Br. 1985.

⁷ Besonders nachdrücklich hat sich der angesehene Ökonom Jeffrey Sachs von der Position abgewandt, dass die „Entwicklungsländer“ der Marktdisziplin zu unterwerfen seien. Er wurde zu einem dezidierten Befürworter kostenintensiver Armutsbekämpfungsprogramme von Staaten und internationalen Organisationen. Vgl. Jeffrey Sachs, *Das Ende der Armut*, München 2005; ders., *Wohlstand für alle*, München 2007.

⁸ Frederick Cooper, *Writing the History of Development*, in: *Journal of Modern European History*, 8 (2010) 1, S. 5–23, hier: S. 6.

⁹ Die Geschichte von Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit wird inzwischen recht breit erforscht. Vgl. grundlegend Frederick Cooper/Randall Packard (Hrsg.), *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley 1997. Die folgenden Abschnitte basieren auf der Einleitung zu diesem Buch. Aus der Fülle der neueren Publikationen vgl. Hubertus Büschel, *Hilfe zur Selbsthilfe. Deutsche Entwicklungsarbeit in Afrika 1960–1975*, Frankfurt/M. 2014; Joseph Hodge et al. (Hrsg.), *Developing Africa. Concepts and Practices in Twentieth-Century Colonialism*, Manchester 2014. Für gute historiografische Überblicke vgl. Corinna Unger, *Histories of Development and Modernization: Findings, Reflections, Future Research*, 9. 12. 2010, hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/forum/2010-12-001.pdf (16. 1. 2015) sowie H. Büschel (Anm. 3).

lonien mithilfe finanzieller Investitionen der Metropole zu erwirken, entstand sowohl im französischen als auch im britischen Kolonialreich nicht erst in den 1940er Jahren, sondern besitzt weitaus ältere Wurzeln. Durch den Bau von Eisenbahnen, Straßen und Häfen versuchten die Kolonialmächte schon bald nach dem „Scramble for Africa“, den Kontinent wirtschaftlich zu „öffnen“. Initiativen etwa der Kolonialminister Lord Alfred Milner und Albert Sarraut in den 1920er Jahren, metropolitane Gelder für die Ausweitung der Produktion in den Kolonien zu verwenden, stießen jedoch auf den massiven Widerstand ihrer Kollegen in den Regierungen in London und Paris. Diese hielten an der alten Überzeugung fest, Kolonien müssten sich selbst tragen und glaubten im Übrigen, Entwicklungsprogramme würden die soziale Ordnung in den kolonisierten Gebieten durcheinanderbringen.

Die Krise der großen Kolonialreiche änderte diese Haltung. In der Zeit während und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg betrachteten die französischen und britischen Kolonialregierungen „Entwicklung“ als ein Konzept, welches die koloniale Herrschaft angesichts aufkommender nationalistischer Bewegungen und militanter Arbeitskämpfe wieder kräftigen und neu legitimieren sollte. Doch ironischerweise sollte dieses Konzept die Kolonialherren schon bald zu der Überzeugung bringen, dass sie ihre Kolonien aufgeben könnten. Britische und französische Kolonialpolitiker glaubten zunächst, ihre Entwicklungsinitiativen würden die Kolonien in den turbulenten Nachkriegszeiten zugleich ökonomisch produktiver und politisch stabiler machen. So wurden Wellen von Experten nach Afrika gesandt, um den Bauern neue Wege des Anbaus zu weisen und den Arbeitern neue Formen der Arbeit nahezulegen. Die Neugestaltung der Gesundheitssysteme und des Bildungswesens stand ebenfalls hoch auf der Agenda. Der Nachkriegsimperalismus war ein Imperalismus des Wissens. Entwicklung war in diesem Zusammenhang etwas, das in und für, aber nur sehr bedingt mit Afrika getan werden musste.¹⁰

¹⁰ Vgl. die sehr instruktive Fallstudie von Monica M. van Beusekom, *Negotiating Development. African Farmers and Colonial Experts at the Office du Niger, 1920–1960*, Oxford 2002.

Aber nicht einmal ein Jahrzehnt später hatte die koloniale Entwicklungsinitiative ihren Reformeifer verloren. Entwicklung erschien nun nicht mehr vornehmlich als koloniales Projekt, das Autorität und Expertise verlangte, sondern wurde sozusagen als natürliche Entfaltung eines universalen sozialen Prozesses diskutiert. Diesen Prozess konnten menschliche Gestalterinnen und Gestalter erleichtern, aber im Grunde wurde er, so die damalige Lesart, von der Geschichte vorangetrieben. Daher konnte er sowohl von Afrikanern als auch von Europäern verwaltet werden. Das Entwicklungskonstrukt schöpfte dabei einen beträchtlichen Teil seiner Ausstrahlung aus der Ablehnung der Vergangenheit bei gleichzeitiger Verheißung für die Zukunft, weniger hingegen aus seiner Kapazität, die Probleme der Gegenwart adäquat anzusprechen oder gar zu lösen. Genau diese Dichotomie erlaubte es Frankreich und Großbritannien, das Bewusstsein der Notwendigkeit ihrer künftigen Mission auch angesichts des Scheiterns ihrer gegenwärtigen Mission zu bewahren. Im Übrigen vermochte Entwicklung im Gegensatz zu anderen imperialen Rechtfertigungen eine beträchtliche Anziehungskraft auf die nationalistischen Eliten zu entfalten. Am Ende übernahmen die Afrikaner das Projekt Entwicklung zusammen mit dem von den Kolonialregimen aufgebauten Staatsapparat und die sich zurückziehenden Kolonialherren konnten sich einreden, dass ihre Nachfolger zwangsläufig den von den Europäern angelegten Pfaden folgen würden.

Die wachsende Konvergenz von nordamerikanischen und europäischen Interessen bezüglich der Notwendigkeit, „Entwicklung“ durch technische Hilfsprogramme zu erzeugen, spielte überdies eine wichtige Rolle für die Gründung einer Reihe von internationalen Organisationen in den späten 1940er und frühen 1950er Jahren. Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds erweiterten zunehmend ihr Aktionsfeld. Hatte sie in den ersten Jahren nach Kriegsende den Wiederaufbau und die finanzielle Stabilität in Europa unterstützt, förderten sie bald die „internationale Entwicklung“. Von ebenso großer Bedeutung war das Netz von Entwicklungsorganisationen, das unter dem Dach der Vereinten Nationen entstand: die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO, die Weltgesundheitsorganisa-

tion WHO, das Kinderhilfswerk UNICEF, das Entwicklungsprogramm UNDP und die Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur UNESCO. Die Gründung dieser multilateralen Agenturen trug entscheidend zur Internationalisierung des Entwicklungskonzepts im Zeitalter der Dekolonisation bei. Obwohl die Verwaltung dieser Organisationen zunächst von Europäern und US-Amerikanern dominiert wurde und die Debatten vornehmlich spezifische nationale Interessen reflektierten, etablierte sich doch zunehmend als „gemeinsames Ziel“ eine prosperierende, stabile Welt. Die wachsende Präsenz von „Entwicklungsländern“ in den UN-Organisationen erleichterte es den Vertreterinnen und Vertretern aus Afrika, Asien und Lateinamerika, ihre Konzeption von Entwicklung in die Debatten einzubringen. Gleichwohl blieb die „Partnerschaft für den Fortschritt“ eine ungleiche Beziehung, zumal die Ströme an Information, Wissen, Technologie und Expertise größtenteils von der „entwickelten“ zur „unterentwickelten“ Welt verliefen.¹¹

Entwicklungszusammenarbeit und Planung: Ein Beispiel

Planung gehörte zu den Instrumenten, die Entwicklung in Afrika ermöglichen sollten. Die Planungseuphorie war Ausdruck jenes für die Periode der Dekolonisation charakteristischen Machbarkeitswahns.¹² Planung war in den frühen 1960er Jahren etwas, das die neuen afrikanischen Führungseliten und Politiker inzwischen als notwendiges Instrument staatlichen Handelns ansahen. Zur Erstellung dieser Pläne wurden häufig internationale Experten eingekauft. Regelmäßig kam es zu Streitigkeiten. Während die Regierungen ihre neue politische Unabhängigkeit mit allen Mitteln durch wirtschaftlichen Fortschritt stützen wollten, sahen sich die Beraterinnen und Berater häufig unter Druck, ihre ökonomischen Projekte den politischen Strategien der Regierungen zu opfern. Dennoch herrschte um 1960 überall in

Afrika Planungseuphorie, verbunden mit der Hoffnung, den Menschen in Afrika auf diese Weise eine bessere Zukunft bieten zu können.¹³

Von diesem Optimismus beseelt war auch der an der Universität von Michigan in Ann Arbor lehrende Ökonom Wolfgang Stolper, als er im Sommer 1960 in der unmittelbar vor der Unabhängigkeit stehenden britischen Kolonie Nigeria eintraf. Im Auftrag des dortigen Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und vermittelt durch die Ford Foundation sollte Stolper für das westafrikanische Riesenland einen Fünfjahres-Entwicklungsplan erarbeiten. Stolper verbrachte mit Unterbrechungen insgesamt achtzehn Monate in Nigeria, um seine Mission zu erfüllen. Während dieser Zeit führte er ein Tagebuch, das posthum veröffentlicht wurde.¹⁴

Diese außergewöhnliche Quelle führt direkt hinein in die Frühphase der Entwicklungsplanung in den jungen Staaten Afrikas, als vieles noch möglich schien und man die Vergangenheit Vergangenheit sein lassen wollte. „Ich habe die beneidenswerteste Aufgabe, die ein Mann haben kann“, notierte Stolper unmittelbar nach seiner Ankunft in der Hauptstadt Lagos, „einen integrierten Plan für die bedeutendste Ökonomie Afrikas mit der größten und hoffnungsvollsten Zukunft aller Nationen Afrikas zu entwickeln.“ Dieser Optimismus paarte sich mit dem Gefühl der Handlungsmächtigkeit, denn Stolper war überzeugt, dass „kein Weißer jemals eine solche Rolle ausgeführt hat oder ausführen wird, wie ich sie in Nigeria zugetragen bekommen habe.“ Gelegentlich beschlichen ihn allerdings doch Zweifel, ob die große Planungsaufgabe tatsächlich zu erfüllen sei. Seinem Tagebuch vertraute er nach knapp einjähriger Tätigkeit in Westafrika an: „Man

¹¹ Vgl. Marc Frey et al. (Hrsg.), *International Organizations and Development 1945–1990*, New York 2014.

¹² Vgl. Andreas Eckert, „We Are All Planners Now“. Planung und Dekolonisation in Afrika, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 34 (2008) 3, S. 375–397.

¹³ Vgl. Toyin Falola, *Development Planning and Decolonization in Nigeria*, Gainesville 1996. Zu den wichtigsten Planungsexperten in Afrika in den einhalb Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg zählte der Mitbegründer der „Entwicklungsökonomie“ und spätere Nobelpreisträger W. Arthur Lewis. Vgl. Robert L. Tignor, *W. Arthur Lewis and the Birth of Development Economics*, Princeton 2006; A. Eckert (Anm. 12).

¹⁴ Vgl. Clive S. Gray (Hrsg.), *Inside Independent Nigeria. Diaries of Wolfgang Stolper, 1960–1962*, Aldershot 2003. Die folgenden Zitate sind diesem Band entnommen.

kommt von Zeit zu Zeit nicht umhin zu denken, dass alle Anstrengungen nutzlos sind, dass die wahren Entscheidungen mit unseren Vorstellungen nichts zu tun haben und überdies von Leuten gefällt werden, die wir gar nicht kennen.“ Am Ende seines Aufenthaltes zeigte sich Stolper wieder höchst zufrieden, denn sein Entwurf fand bei den Verantwortlichen ungeteilte Zustimmung. Freilich sollte der Wirtschaftsplan, typisch für so viele Entwürfe in diesem Bereich, in der Folge weitgehend Makulatur bleiben.

Stolpers Mission stand weitgehend im Einklang mit einer allgemeinen, wenn auch keineswegs universellen „Entwicklungsorthodoxie“, die sich in den Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatte. Diese besagte, dass finanzielle Hilfen und Investitionen, der Transfer von Wissen im Bereich der Produktionstechniken, Maßnahmen im Gesundheits- und (Aus-)Bildungswesen sowie sorgfältige wirtschaftliche Planung die armen Länder des Südens in die Lage versetzen würden, zu „normalen“ Marktökonomien zu werden. Im Gegensatz zum damals dominanten Ansatz wollte Stolper jedoch den Staat aus dem Entwicklungsprojekt so weit wie möglich heraushalten. Staatliche Unternehmen seien Gift für das Wachstum, der Staat solle seine schmalen Ressourcen zur Errichtung einer funktionierenden Infrastruktur und zur Schaffung von Humankapital einsetzen und bestenfalls noch als Mittler zwischen ausländischen Kreditgebern und privaten Gesellschaften fungieren.¹⁵

Mehr als zwei Dekaden später drückte die Weltbank mit ihren sogenannten Strukturanpassungsprogrammen die Forderung nach weniger Staat in Afrika mit Macht durch. Dahinter stand die Überzeugung, dass jede Art staatlicher Intervention die optimierenden Wirkungen von Marktmechanismen verzerre. Die bereits ältere Programmatik der „Hilfe zur Selbsthilfe“ erfuhr in diesem Zusammenhang eine neue Dynamik und problematische Revitalisierung.¹⁶ Für die Mehrzahl der Menschen in den betroffenen Ländern zeitigte diese Überzeugung, wie viele Beobachterinnen und Beobachter meinen, fatale Folgen.

¹⁵ Vgl. Wolfgang F. Stolper, *Planning Without Facts*, Cambridge, MA 1966.

¹⁶ Vgl. H. Büschel (Anm. 9).

Der Ruf nach weniger Staat in der Entwicklungszusammenarbeit markierte eine Zäsur: Denn die diversen spätkolonialen Entwicklungsinitiativen hatten eine Vorstellung begründet, die sich zunächst als sehr prägend erwies: Staatliche Projekte sollten Ressourcen in andere Kanäle lenken, als der Markt es tut. Eine solche Konzeption impliziert jedoch Machtbeziehungen – „sie erfordert und honoriert das Wissen von Experten und setzt Ungleichheit und Hierarchien voraus, auch wenn sie die Kluft zwischen verschiedenen Lebensstandards zu verringern beansprucht.“¹⁷ Koloniale Regierungen versuchten Entwicklungszusammenarbeit als Instrument für die Sicherung ihrer Herrschaft zu nutzen und sahen sich mit den nicht-intendierten Folgen dieses Versuchs konfrontiert, nämlich dass Teile der Bevölkerung nun Ansprüche an Lebensstandards stellten und entsprechende Maßnahmen einforderten.

In den 1960er und 1970er Jahren hatten die meisten afrikanischen Staaten ein durchaus signifikantes, wenngleich insgesamt bescheidenes Wachstum ihrer Volkswirtschaften erlebt. Wichtiger noch, die Lebenserwartung stieg, die Kindersterblichkeit ging zurück, vor allem aber verbesserte sich der Zugang zu Bildung. Staatliches Handeln hatte einen erheblichen Anteil an dieser Transformation gehabt.¹⁸ Mit der Ölkrise und der folgenden weltweiten Rezession trat jedoch eine markante Veränderung ein. Die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds untergruben in den 1980er Jahren nicht zuletzt jene staatlichen sozialpolitischen Maßnahmen, die vielen Menschen in Afrika Hoffnung gegeben und neue Spielräume verschafft hatten. Die Wunderwirkungen des Marktes blieben hingegen aus.¹⁹ Die Politik der Entwicklung wurde zur Politik der Abschreibungen. Die Schuld dafür wurde nicht bei globalen Strukturen gesucht, sondern schlechten afrikanischen Regierungen und korrupten Eliten zugeschrieben.

¹⁷ F. Cooper (Anm. 8), S. 11.

¹⁸ Vgl. ders., *Africa Since 1940. The Past of the Present*, New York 2002.

¹⁹ Für eine exzellente Fallstudie zu dieser Transformation vgl. James Ferguson, *Expectations of Modernity. Myths and Meanings of Urban Life on the Zambian Copperfield*, Berkeley 1999.

Fiel die Bilanz der Entwicklungszusammenarbeit bis in die 1970er Jahre noch gemischt aus, so zeitigten die marktorientierten Strategien in den beiden darauffolgenden Dekaden vornehmlich negative Resultate. Die Kürzung der Entwicklungshilfegelder sowie der Abbau staatlicher Regulierung und Bürokratie sollten zwar die lokale Bevölkerung zu mehr Eigeninitiative motivieren; diese bestand jedoch häufig lediglich darin, dass Warlords Armeen rekrutierten und unterbezahlte Staatsangestellte illegalen Geschäften nachgingen.¹²⁰

Die Resultate von Entwicklungszusammenarbeit konnten desaströs sein, vermochten in zahlreichen Fällen aber durchaus auch Leiden konkret zu mildern. Vor allem aber ist die Geschichte von Entwicklungszusammenarbeit nicht zuletzt die Geschichte von sich beständig wandelnden, oft enttäuschten Erwartungen. In diesem Zusammenhang können die Konsequenzen eines bestimmten Handelns weder von Befürworterinnen noch von Kritikern der Entwicklungszusammenarbeit durch Verallgemeinerungen über „Entwicklung“ beurteilt werden. Vielmehr gilt es, genau zu analysieren, wann Programme der Entwicklungszusammenarbeit halfen und wem sie schaden, für wen sie unerwartete Möglichkeiten oder Einschränkungen bedeuteten.

Die vielleicht wichtigste Konsequenz von „Entwicklung“ seit Mitte des 20. Jahrhunderts liegt vermutlich darin, dass die damit verbundenen Aspekte überall auf der Welt konkret diskutiert werden können. Die Tatsache, dass das Leiden von Kindern in afrikanischen Flüchtlingslagern in den Räumen internationaler Organisationen in Genf oder New York Anlass zu kontroversen Debatten liefert, mag zu stereotypen Bildern über die „Anderen“ als die „Armen“ und „Elenden“ beitragen. Sie unterstreicht jedoch auch „unsere“ Verwobenheit mit der Vergangenheit und Zukunft aller Menschen.

¹²⁰ Vgl. Jean-François Bayart/Stephen Ellis/Béatrice Hibou, *The Criminalization of the State*, Oxford 1999.

Franziska Müller · Aram Ziai

Eurozentrismus in der Entwicklungszusammenarbeit

Spätestens seit der postkolonialen und Post-Development-Kritik¹ ist die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit dem Vorwurf des Eurozentrismus konfrontiert worden.

Doch was genau ist darunter zu verstehen? Ist EZ per se eurozentrisch? Wie könnte eine nicht eurozentrische Entwicklungspolitik aussehen? Lösen „neue“ Geber derlei Problematiken – oder wiederholen sich kontroverse Geberpraktiken etwa in Form einer „sinozentrischen“ EZ? Diese Fragen sollen im vorliegenden Artikel erörtert werden. Zunächst betrachten wir

das Phänomen des Eurozentrismus und seine Verknüpfung mit den Grundannahmen der EZ. Anschließend widmen wir uns der Frage, inwiefern die Herausbildung einer zusehends polyzentrischen Weltordnung und die zunehmende Relevanz der neuen Geber Auswirkungen auf das Rollenverhalten der beteiligten Akteure und das Phänomen des Eurozentrismus haben. Im letzten Abschnitt diskutieren wir Alternativen in Form eines anderen, nicht eurozentrischen EZ-Bezugsrahmens und entsprechender politischer Arenen.

Franziska Müller

Dr. des., geb. 1978; Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Fachgruppe Politikwissenschaft der Universität Kassel, Nora-Platiel-Str. 5, 34127 Kassel. fmuller@uni-kassel.de

Aram Ziai

Dr. phil., geb. 1972; Heisenberg-Professor der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für Entwicklungspolitik und Postkoloniale Studien; Fachgruppe Politikwissenschaft der Universität Kassel (s. o.); ziai@uni-kassel.de

Eurozentrismus als Phänomen

Eurozentrismus kann definiert werden als ein spezifisch europäischer Ethnozentrismus. Ethnozentrismus äußert sich laut dem Politikwissenschaftler und Aktivist Henning Melber, indem „bewußt oder unbewußt unsere Haltung gegenüber Angehörigen einer anderen Kultur in hohem Maße durch die

in unserer eigenen Kultur erlernten Wahrnehmungs-, Wertungs- und Verhaltensmuster (gesteuert wird).¹ Die Bewertung der Anderen erfolgt mithin auf der Grundlage der eigenen kulturell geprägten Normen und der Annahme ihrer Überlegenheit.

Eurozentrismus repräsentiert demgegenüber ein verschiedene partikulare Ethnozentrismen transzendierendes, universalistisches Bewertungsmuster, das geprägt ist von den Normen des Industriekapitalismus und der Aufklärung, und historisch mit dem Kolonialismus global wirkungsmächtig geworden ist. Dieses Bewertungsmuster ist geprägt von der Annahme nicht nur der Unterlegenheit, sondern der historischen Rückständigkeit nicht-europäischer Kulturen und der Mission ihrer Zivilisierung, von einer „universellen Theorie der Fremdheit und ihrer notwendigen Aufhebung“. Das heißt, die Fremden sind nicht nur anders, sondern so, wie wir selbst in einem früheren „Entwicklungsstadium“ waren – Melber bezeichnet dies als eine „Verzeitlichung des räumlichen Nebeneinander“,² bei „guter Führung“ werden sie einmal so sein, wie wir jetzt sind. Die sich daraus ergebende Sichtweise auf die vermeintlich rückständigen und „zu entwickelnden“ Anderen und die damit verbundene Annahme universaler Übertragbarkeit der eigenen normativen Ordnung an beliebige andere Orte nennt Melber den „kolonialen Blick“,³ dem stets die Gefahr des Rassismus inneohnt. Eurozentrismus hat dabei einen gewissen Formwandel durchlaufen, etwa indem neue Normen wie ökologische Nachhaltigkeit, Chancengleichheit oder westliche Vorstellungen von individueller Geschlechtergleichstellung integriert wurden. Eurozentrisch ist dabei nicht die Norm von der Gleichberechtigung der Geschlechter an sich, sondern ihre Instrumentalisierung zur sozialen Konstruktion der rückständigen Anderen.

Ausgehend von diesen Überlegungen müssen wir schlussfolgern, dass Eurozentrismus in der Grundstruktur der EZ verankert ist –

¹ Vgl. Henning Melber, *Der Weißheit letzter Schluß. Rassismus und kolonialer Blick*, Frankfurt/M. 1992; Wolfgang Sachs (Hrsg.), *Wie im Westen, so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik*, Reinbek 1993.

² H. Melber (Anm. 1), S. 10f.

³ Ebd., S. 12.

⁴ Ebd., S. 32.

⁵ Ebd., S. 12.

jedenfalls sofern sie davon ausgeht, dass die Gesellschaften des Nordens „entwickelt“ (also die Norm), die des Südens jedoch „weniger entwickelt“ (also die defizitäre Abweichung) sind, und Erstere Letztere beim Prozess der „Entwicklung“ durch den Transfer von Wissen, Normen, Technologie und Kapital unterstützen. Dies geht nämlich davon aus, dass es im Süden gesellschaftliche Probleme gibt, für die im Norden Problemlösungskompetenz vorhanden ist – nicht aber umgekehrt. Obwohl die Rhetorik einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“ Einzug in die EZ gehalten hat und Konzepte wie die Dreieckskooperation⁶ wechselseitige Lernprozesse anstreben, verläuft EZ in der Regel immer noch in Form einer Einbahnstraße, die von Norden nach Süden führt: Afrikanische Expertinnen und Experten, die Projekte zur Verbesserung der Lebensverhältnisse von Europäerinnen und Europäern durchführen, kommen in der offiziellen Politik schlicht nicht vor.

Eurozentrismus ist jedoch nur ein problematischer Aspekt von entwicklungspolitischen Beziehungen. Bei näherem Hinschauen müssen drei Ebenen asymmetrischer Beziehungen in der EZ voneinander unterschieden werden: die Expertenhierarchie, die Geberhierarchie und die Normenhierarchie. Die Expertenhierarchie besteht zwischen denjenigen, die über privilegiertes Wissen über die Defizite der Lebensweisen Anderer und deren Verbesserung verfügen – Michael Cowen und Robert Shenton sprechen hier von „Treuhandtschaft“⁷ – und den Objekten dieser Sozialtechnologie. Die Geberhierarchie besteht zwischen Geber- und Empfängerländern finanzieller Transfers in der EZ. Sie verfestigt bestehende materielle Abhängigkeiten und stellt darüber hinaus Formen symbolischer Dominanz und ökonomischer Bedürftigkeit her, da der Mittelfluss nur einseitig erfolgt und die Möglichkeit eines wechselseitigen Transfers zumeist nicht gegeben ist. Eurozentrismus im obigen Sinne ist auf einer dritten Ebene angesiedelt, jener der kulturellen Normen. Zwar sind diese Ebenen in der Praxis oft miteinander verflochten, die Geber sind jedoch heute nicht mehr notwendigerweise aus

⁶ Als Dreieckskooperation wird in der EZ die gemeinsame Kooperation von traditionellen und neuen Gebern mit Entwicklungsländern bezeichnet.

⁷ Michael Cowen/Robert W. Shenton, *Doctrines of Development*, London 1996, S. ix f.

dem Norden, die Treuhandschaft ist mit der Dekolonisation ohnehin zum großen Teil an die nationalen Eliten übergegangen und eurozentrische Sichtweisen im Sinne einer Geringerschätzung nichtwestlicher Normen und Modelle finden sich durchaus auch bei Menschen aus Afrika, Asien und Lateinamerika.¹⁸

Als praktisches Beispiel für Eurozentrismus in der EZ kann der Bereich der Demokratieförderung angeführt werden. Hier wird – etwa im Rahmen der Kooperation zwischen EU und AKP-Staaten¹⁹ – das Modell einer liberal-kapitalistischen, repräsentativen Mehrparteiendemokratie, das sich im westeuropäisch-nordamerikanischen Kontext herausgebildet hat, als das erfolgreichste und damit wünschenswerteste Modell einer Demokratie angesehen. Andere Modelle gelten demgegenüber als defizitär und nicht wirklich demokratisch, mithin als Objekte, die im Rahmen der EZ zu reformieren sind. Die Herausbildung eigenständiger demokratischer Regierungsformen tritt davor in den Hintergrund. Dies betrifft beispielsweise das von weiten Teilen der Bevölkerung Botswanas favorisierte Modell des Einparteiensstaates, das als eine partizipativere und substantziellere Form von Demokratie angesehen wird als das bestehende prozedurale, auf den Wahlakt alle vier Jahre reduzierte Modell.²⁰ Dies betrifft auch Formen kommunitärer Direktdemokratie und indigener Autonomie, die durch die Regierung Morales seit 2006 in Bolivien eingeführt worden sind,²¹ während laut der Nichtregierungsorganisation Freedom House der Staat durch diese Reformen unfreier und undemokratischer geworden ist.²² Auch in Ecuador sah sich die deutsche Demokratieförderung einer Demokratisierung gegenüber, die von dem Idealbild

einer liberal-repräsentativen Demokratie zunehmend abwich.²³ Durch die Abwesenheit deutscher Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen in diesen Ländern zeigte die deutsche EZ jedoch eine gewisse Toleranz gegenüber diesen Abweichungen, wie der Politikwissenschaftler Jonas Wolff feststellt. Dies allerdings impliziert bereits die Präsenz geopolitischer und außenwirtschaftlicher Ziele in der EZ und deutet auf die Verflechtung der verschiedenen Ebenen hin: Wenn im konkreten Fall die Geberinteressen nicht sehr ausgeprägt sind, nimmt auch der Eurozentrismus ab und der mit der Förderung von Partizipation und Selbstbestimmung verknüpfte Abbau der Expertenhierarchie wird zugelassen.

Same, same but different: Transformation zu anderen EZ-Strukturen?

Theoretische Konzepte, Strukturen und Akteure der EZ haben in den vergangenen zwanzig Jahren umfassende Veränderungen durchlaufen. Im Laufe der 1990er und 2000er Jahre und des Übergangs zu einer polyzentrischen Weltordnung diversifizierte sich das Geberfeld, und viele aufstrebende Mächte aus dem globalen Süden konnten sich erneut (nach den 1960/70er Jahren) als EZ-Akteure positionieren. Neben den etablierten Gebern, die als Mitglieder des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ihre EZ-Programme untereinander abstimmen, existiert nun eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Erfahrungshintergründen, Motivationen und Programmatiken. Heute macht das Finanzvolumen neuer Geber etwa 10 bis 15 Prozent der weltweit gezahlten öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) aus, bei steigender Tendenz.²⁴ Ein markanter Un-

¹⁸ Welche Rolle hierbei Normendiffusion, mediale Manipulation oder die transformierende Aneignung von Normen spielen, ist im Einzelfall zu klären.

¹⁹ AKP steht für den afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum.

²⁰ Vgl. Jean Comaroff/John L. Comaroff, *Der Süden als Vorreiter der Globalisierung. Neue postkoloniale Perspektiven*. Frankfurt/M. 2012, Kap. 5.

²¹ Vgl. Tanja Ernst, *Postkoloniale Theorie und politische Praxis: Die Dekolonisierung Boliviens*, in: *Prokla Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 40 (2010) 158, S. 49–66.

²² Vgl. Freedom House, *Freedom in the World 2014, Bolivia*, www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/bolivia-0 (29.12.2014); Bolivien wird als „teilweise frei“ eingestuft, ebenso wie das ungleich stärker von Eliten beherrschte Kolumbien.

²³ Vgl. Jonas Wolff, *Demokratieförderung als Suchprozess. Die Bolivien- und Ecuadorpolitik Deutschlands in Zeiten demokratischer Revolution*, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung Report 2/2010.

²⁴ Dies ist allerdings schwierig zu bilanzieren, da viele der neuen Geber Entwicklungshilfe anders definieren und statistische Daten zum Teil schwer zugänglich sind. Bemerkenswert sind aber insbesondere die Aktivitäten der chinesischen Exim-Bank; für nähere Informationen vgl. das Open-Source-Forschungsprojekt AidData, *Open Data for International Development* <http://aiddata.org> (2.1.2015).

terschied ist hierbei das Verständnis von EZ – entweder als Gabe, deren Erhalt an Konditionen geknüpft wird, oder aber als Form der horizontalen und wechselseitig gedachten Kooperation unter scheinbar gleichen Partnern.

Die etablierten Akteure problematisierten zunächst diese Geberproliferation. Sie befürchteten eine steigende Unübersichtlichkeit in der EZ, ein erhöhtes Risiko für Verschuldungskrisen durch unkontrollierte Kreditaufnahmen der Entwicklungsländer sowie eine Normenerosion. Insbesondere chinesische EZ-Projekte sahen sich Vorwürfen des Neokolonialismus, Neomerkantilismus und *landgrabbing* ausgesetzt.¹⁵ Mittlerweile herrscht ein entspannterer Umgang zwischen „traditionellen“ und „neuen“ Gebern, der zusehends auf Formen der Kooperation oder Kooptation setzt – etwa indem der Entwicklungsausschuss der OECD 2011 eine „Globale Partnerschaft für Entwicklung“ ausrief, Diversität nun als positiven Faktor betrachtet und als kleinsten normativen Nenner das Ziel einer wirksamen EZ vertritt – Stichwort: *development effectiveness*.

Jenseits dieser Veränderungen auf der Akteursebene haben in den vergangenen 15 Jahren einige entwicklungstheoretische Innovationen stattgefunden, die Kernthemen und Grundsatzdebatten der Entwicklungsforschung neu ausloten. Neue entwicklungstheoretische Ansätze – postkoloniale Perspektiven, Post-Development-Kritik, feministische und sozialökologische Ansätze – fordern ein traditionelles Verständnis von Expertentum, Geber-Empfänger-Beziehungen oder „Entwicklung“ als lineares und universales Projekt heraus. So kritisieren Ansätze des Post-Development und der postkolonialen Studien¹⁶ das Konzept der „Entwicklung“ sehr grundsätzlich als eu-

¹⁵ Vgl. Ngaire Woods, *Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance*, in: *International Affairs*, 84 (2008) 6, S. 1205–1221; Peter Kragelund, *The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development*, in: *Development Policy Review*, 26 (2008) 5, S. 555–584.

¹⁶ Vgl. W. Sachs (Anm. 1); Gustavo Esteva, *Fiesta! Jenseits von Entwicklung, Hilfe und Politik*. Frankfurt/M. 1995 sowie für einen Überblick Aram Ziai, *Entwicklung als Ideologie? Das klassische Entwicklungsparadigma und die Post-Development-Kritik*, Hamburg 2004.

rozentrisch, ideologisch und autoritär. Sie formulieren teils traditionalistische, teils emanzipatorische Alternativen zu „Entwicklung“, etwa mit Blick auf die Ablehnung des Wachstums- und Modernisierungsimpetus beziehungsweise auf die Aufwertung subsistenzorientierter Lebensweisen, nichtkapitalistischer Produktionsweisen und traditionellen Wissens.

Welche Auswirkungen haben diese akteurspezifischen und theoretischen Transformationen auf die Entwicklungspraxis? Drei Aspekte liegen nahe: der Blick auf das Geberverhalten neuer Geber (1) und die Ausprägung von Rollendynamiken entlang neuer Kooperationsformen (2) sowie der Umgang mit kritischen Stimmen aus dem Reich heterodoxer Entwicklungstheorien (3).

(1) Sind neue Geber anders – oder wiederholen sich mit ihnen alte, historisch vermeintlich schon überholte EZ-Probleme? Die neuen Geber zeichnen sich in ihrem Rollenverständnis dadurch aus, horizontale Kooperationen anzustreben, wechselseitigen Austausch zu unterstützen, nur auf Anfrage tätig zu werden und ihr Handeln als solidarische Praxis zu verstehen.¹⁷ Diese Motive werden im Selbstverständnis indischer oder chinesischer EZ sichtbar, so etwa in den indischen *Pancasila*-Prinzipien oder, als sehr frühes Beispiel, in den vom damaligen chinesischen Premierminister Zhou Enlais 1964 formulierten acht Prinzipien der chinesischen Auslandshilfe. Andere Staaten wie beispielsweise Südafrika nähern sich stärker an westliche Verständnisse von EZ an, was sich etwa in der Absicht widerspiegelt, proaktive Entwicklungspartnerschaften aufzubauen, *good governance* und Demokratisierung zu fördern.

Das Beispiel der chinesischen EZ illustriert, wie sich Geberverhalten am *Energy-development*-Nexus ausprägt, also an dem Punkt, an dem entwicklungspolitische und energiepoli-

¹⁷ Vgl. dazu ausführlich Franziska Müller/Dana de la Fontaine/Elena Sondermann, *Das Phänomen „neue Geber“: Eine gabentheoretische Reflexion zu den aktuellen Dynamiken in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit*, in: Franziska Müller et al. (Hrsg.), *Entwicklungstheorien*, PVS Sonderheft 48, S. 249–289; Dana De la Fontaine, *Neue Dynamiken in der Süd-Süd-Kooperation: Indien, Brasilien und Südafrika als Emerging Donors*, Wiesbaden 2013.

tische Maßnahmen zusammentreffen:¹⁸ China ist mittlerweile der weltweit größte Energiekonsument. Wirtschaftswachstum und die Konsolidierung einer neuen Mittelschicht hängen davon ab, über welchen Zugang zu Energieträgern China verfügen kann. Innenpolitisch bieten Energiewendepolitiken und energieeffiziente Technologien gewisse Möglichkeiten, die Nachfragerlücke zu kompensieren. Die große Bedeutung der Frage der Energiesicherheit für China wird jedoch besonders in seiner aktiven Energiediplomatie sowie expansiven Energieaußenpolitik gegenüber Staaten im südlichen Afrika sichtbar. Am *Energy-development*-Nexus zeigt sich dies in Form vieler Großprojekte. Beispiele sind Konzessionen für die Öl- und Gasförderung in Angola (rund 8 Milliarden US-Dollar), oder der Bau von Großkraftwerken in Zimbabwe (Kariba Hydro Power Station 368 Millionen US-Dollar; Hwange Thermal Power Station 1,3 Milliarden US-Dollar). Hierbei kommen *package deals* zum Einsatz, bei denen Investitionsabkommen, Ressourcensicherung sowie Infrastrukturprojekte systematisch miteinander verknüpft sind. Jenseits der traditionellen Großprojekte steigen Engagement und Expansionsstreben im Bereich regenerativer Energien verbunden mit Technologietransfer und Weiterbildungsmöglichkeiten, wie Projekte in Zimbabwe (Gwanda Solar Power Project, 540 Millionen US-Dollar) Südafrika, Kenia und Äthiopien zeigen.¹⁹

Normative Macht wird im Rahmen solcher Kooperationsbeziehungen nicht anvisiert, insofern kann nicht von einer „sinozentrischen“ EZ die Rede sein. Problematisch ist aber auf materieller Ebene das Projektdesign in Form von *package deals* und Liefergebun-

dener EZ – klassische Formen der Ausnutzung der Geberhierarchie. Dadurch werden in erster Linie staatseigene Unternehmen gefördert, nicht aber eigenständiges Unternehmertum. Wissenshierarchien bleiben bestehen oder verfestigen sich, und auch wenn die Entwicklungskooperation nicht direkt der Geber-Empfänger-Logik folgt, resultiert dies doch in finanziellen und technologischen Abhängigkeiten.

(2) Die Herausforderung durch neue Geber mündet verstärkt in Einbindungsstrategien, bei denen traditionelle und neue Geber sowie häufig auch private und zivilgesellschaftliche Akteure gemeinsame Kooperationen mit Entwicklungsländern eingehen. Diese sogenannten Dreieckskooperationen gelten aus Sicht der OECD-Geber als chancenreiches, wenn gleich in ihren Organisations- und Kommunikationsprozessen deutlich aufwendigeres Modell, um neue Geber zu integrieren und das ihrer Rolle zugeschriebene Erfahrungswissen sowie lokale Expertise und niedrigere Projektkosten zu nutzen.²⁰ Dreieckskooperation kann Glaubwürdigkeitslücken in der EZ umgehen und partnerschaftliche Geberbeziehungen aufbauen, die den Süd-Gebern hohe Eigenständigkeit und Kompetenz zuschreiben.

Deren Selbstzuschreibungen bestehen beispielsweise darin, Expertise hinsichtlich ökonomischer Transformationsprozesse (wie im Falle Südkoreas oder Taiwans),²¹ für die Ausbildung einer pluralistisch-demokratischen politischen Kultur in Post-Konflikt-Situationen (Südafrika oder Kolumbien) oder im Bereich der Sozialpolitik (Brasilien) einbringen zu können. Unterschiedliche Varianten sind denkbar, sei es, dass zwei Süd-Partner eine Kooperation mit einem OECD-Geber eingehen oder eine bestehende Nord-Süd-Kooperation erweitert wird. Je nachdem können unterschiedliche Rollendynamiken auftreten. So kann die Rolle des traditionellen Gebers proaktiv und in einer *Top-down*-Beziehung aus-

¹⁸ Vgl. dazu ausführlich Franziska Müller/Nadine Piefer/Michèle Knodt, *Unpacking Package Deals? China and India as Development Partners at the Energy-Development Nexus*, in: Martin Holland/Natalia Chaban/Vlad Vernygora (Hrsg.), *Asia-Pacific Studies: New Perspectives*, Burlington i. E.

¹⁹ Vgl. United Nations Environment Programme/Frankfurt School of Finance & Management, *Global Trends in Renewable Energy Investment 2013*, Frankfurt/M. 2013, www.unep.org/pdf/GTR-UNEP-FS-BNEF2.pdf (2.1.2015); Xiaomei Tan et al., *China's Overseas Investments in the Wind and Solar Industries: Trends and Drivers*, World Resources Institute Working Paper, April 2013, www.wri.org/publication/china-overseas-investments-in-wind-and-solar-trends-and-drivers (2.1.2015); Aid Data, China, <http://china.aiddata.org> (2.1.2015).

²⁰ Vgl. Talita Yamashiro Forderlone, *Triangular Cooperation and Aid Effectiveness*, Paper Prepared for the Policy Dialogue on Development Co-operation, 28–29.9.2009, Mexico City; Julia Langendorf et al. (Hrsg.), *Triangular Cooperation. A Guideline for Working in Practice*, Baden-Baden 2012.

²¹ Vgl. Cheryl McEwan/Emma Mawdsley, *Trilateral Development Cooperation: Power and Politics in Emerging Aid Relationships*, in: *Development and Change*, 43 (2012) 6, S. 1185–1209.

geübt werden, was bestehende Hierarchien stützen würde, sie kann aber auch zurückhaltend und nicht-interventionistisch ausfallen. Dabei besteht die Gefahr, dass Stereotypisierungen entstehen, wie etwa die eines „Juniorpartners“ für den Süd-Geber. Auch das Empfängerland kann Objekt unterschiedlicher und widersprüchlicher Rollenzuschreibungen werden oder in ein verstärktes materielles oder durch die deutlich komplexere Administration begründetes Abhängigkeitsverhältnis geraten und dann seine Verhandlungskapazität nicht optimal ausnutzen.

(3) Heterodoxe Entwicklungstheorien fordern zur Reflexion auf und stellen scheinbar fixe Betrachtungsperspektiven auf den Kopf. Die Diversifizierung entwicklungspolitischer Beziehungen, die Notwendigkeit, mit den neuen (oder gar nicht so neuen) Akteuren der EZ zu kooperieren, aber auch die Gestaltung von Entwicklungspolitik unter den Bedingungen der ökonomischen und ökologischen Vielfachkrise seit 2008 haben Räume eröffnet, um entwicklungstheoretische Kritik und Alternativen breiter zu rezipieren. Dabei gilt es zu fragen, welche Rezeptionsmuster sich identifizieren lassen: Bis wohin reicht die Kritik? Was gilt als integrierbar – und was wird als zu radikal oder zu fundamental abgewiesen? Was bedeutet eine partikuläre, selektive Rezeption für kritische Diskurspositionen – werden diese gestärkt, geschwächt oder gespalten? Diese Fragestellungen lassen sich an dieser Stelle nicht abschließend beantworten, sondern nur exemplarisch betrachten.

Hinsichtlich der Post-Development- und postkolonialen Kritik lässt sich feststellen, dass die Rezeption in der Entwicklungspraxis eher selektiv ausfällt. In diversifizierten und stärker kosmopolitisch konzeptualisierten EZ-Strukturen wie etwa Dreieckskooperationen können eurozentrische Wahrnehmungsmuster überwunden werden. Wenn eine Verständigung mit einer Vielzahl von (Dreiecks-)Partnern erforderlich ist und eine Geberkoordination zwischen ganz unterschiedlichen Gebern gelingen soll, sind harte Universalismen nicht angesagt. Allerdings besteht hier die Gefahr, dass die Argumente und Alternativen einer postkolonialen Kritik in eher funktionalistische Lesarten münden, die den Zielsetzungen eines Diversity-Mainstreaming und interkultureller Kompetenzbildung entsprechen. Damit verknüpft ist

dann aber keine tiefergehende Auseinandersetzung etwa mit der Kontinuität von Kolonialität, mit institutionellem Rassismus oder dem *empowerment* subalternen Schichten.

Ein praktisches und mittlerweile tragisch verlaufenes Beispiel für Möglichkeiten und Grenzen von Post-Development-Ansätzen sind die Auseinandersetzungen um den ecuadorianischen Yasuní-Nationalpark. Es beleuchtet sowohl das Potenzial solcher Kritik als auch die Schwierigkeiten, die dann auftreten, wenn materielle Interessen tangiert sind. Die Idee der Yasuní-ITT-Initiative, die in der Yasuní-Region schlummernden Ölressourcen im Boden zu lassen, um CO₂-Emissionen zu vermeiden und die Rechte der indigenen Bevölkerung zu respektieren, stieß zunächst auf das Interesse von EZ-Akteuren – auch des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unter der damaligen Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul. Unter anderem sagten Deutschland, Italien, Australien und Peru finanzielle Kompensationen zu, allerdings betrug die Gesamtsumme nur ein Zehntel der erforderlichen 3,6 Milliarden US-Dollar für einen Ausgleichsfonds. Unter Wieczorek-Zeuls Nachfolger Dirk Niebel wurde die Zusage Deutschlands wieder zurückgezogen, da die Schaffung eines Präzedenzfalls befürchtet wurde. Zudem erschienen der Bundesregierung die marktbasieren Waldschutzprogramme im Rahmen des REDD+-Mechanismus²² attraktiver. Da damit der größte Geldgeber wegbrach, erleichterte dies dem ecuadorianischen Präsidenten Rafael Correa den Ausstieg aus Yasuní-ITT. Nun verfügt der ecuadorianische Staatskonzern Petroamazonas über Förderlizenzen. Ab 2016 soll er mit der Ölförderung beginnen, deren Erlöse in Infrastrukturausbau, Bildungs- und Gesundheitsprogramme fließen sollen. Die Idee eines *buen vivir*, die sich als lokale Variante von Post-Development interpretieren lässt, wird somit im Sinne eines extraktivistischen Aufstiegs- und Wohlfahrtsmodells gewendet.²³

²² REDD steht für Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation.

²³ Vgl. Jorge Guardiola/Fernando García-Quero, Nature & Buen Vivir in Ecuador: The Battle Between Conservation and Extraction, 1.12.2014, www.alternautas.net/blog/2014/12/1/nature-buen-vivir-in-ecuador-the-battle-between-conservation-and-extraction (2.1.2015).

Die neueren entwicklungstheoretischen Ansätze haben hinsichtlich ihrer Konzeption, Zielsetzung und (herrschafts-)kritischen Ansprüche zweifellos das Potenzial, Eurozentrismen (beziehungsweise Ethnozentrismen) abzubauen und hierarchische Strukturen zu überwinden. Dies hängt aber direkt davon ab, welche Rezeptionsstrategien zum Tragen kommen. Eine nur selektive Rezeption verringert die genannten Problematiken, verringert damit aber auch das Konfliktlevel und dient dann eher dazu, mittels „Absorption“ Widerstände kleinzuarbeiten, als widerständiges Potenzial produktiv einzubeziehen.

Alternativen zur eurozentrischen EZ

Eine nicht eurozentrische EZ ist nur dann vorstellbar, wenn sie sich von der Grundstruktur der bisherigen EZ – Probleme dort, Problemlösungskompetenz hier – zu lösen vermag und das hiesige Gesellschaftsmodell nicht unhinterfragt als überlegen annimmt. Spätestens hier ist eine Gegenrede zu erwarten, etwa: „Aber sind die Lebensverhältnisse hierzulande nicht eindeutig besser als in Mali oder Afghanistan? Verfällt die Eurozentris-muskritik nicht in Relativismus?“

Diesem Einwand ist Folgendes entgegenzuhalten: *Erstens* ist natürlich innerhalb der einzelnen Länder zunächst nach unterschiedlichen Einkommensgruppen zu differenzieren. Dennoch kann der Befund großer materieller Unterschiede zwischen Deutschland und Mali wohl auch für durchschnittlich verdienende Lohnabhängige aufrechterhalten werden. *Zweitens* ist jedoch die in unterschiedlichen Post-Development-Ansätzen artikulierte Kritik ernst zu nehmen, dass ein gutes Leben (*buen vivir*) nicht auf ein höheres Pro-Kopf-Einkommen reduziert werden darf, sondern auch Aspekte wie Würde, Selbstbestimmung, sozialen Zusammenhalt und einen nicht umweltzerstörenden Lebensstil umfassen muss, wenn nicht doch wieder eurozentrische Normen reproduziert werden sollen. *Drittens* muss, selbst wenn wir uns auf diese materielle Ebene beschränken, eine wirksame Bekämpfung sozioökonomischer Ungleichheit auf globaler Ebene über den Bezugsrahmen der EZ hinausgehen und Forderungen nach globaler Gerechtigkeit stellen.

Es dürfte nur wenige Eurozentrismus-Kritikerinnen und -Kritiker auf den Plan rufen und unstrittig einen großen Beitrag zur Verringerung globaler sozialer Ungleichheit leisten, wenn beispielsweise:

- die Geberländer das entwicklungspolitische Leitbild der „globalen Strukturpolitik“^{F24} ernst nehmen, also die Veränderung globaler Wirtschaftsstrukturen zugunsten ärmerer Länder in den Fokus rücken würden. Welthandel, Entschuldung und Finanzmarktregulation wären hier vordringliche Betätigungsfelder. Zwar hat sich in der EZ-Diskussion mittlerweile unter dem Schlagwort *policy coherence for development* die Einsicht durchgesetzt, dass viele Projekte durch außenwirtschaftliche Interessenpolitik konterkariert werden, in der Praxis hat sich jedoch kaum etwas daran geändert;
- die sogenannten Industrieländer ihre „imperiale Lebensweise“^{F25} auf der Grundlage eines privilegierten Ressourcenzugangs und -verbrauchs und damit einhergehender überproportionaler Umweltzerstörung und Luftverschmutzung beenden würden. Dies gilt besonders für jene Länder, die historisch eine große Verantwortung für die Klimaerwärmung und ihre katastrophalen Konsequenzen vor allem in anderen Erdteilen haben;
- ein Recht auf globale Bewegungsfreiheit politisch umgesetzt oder als Zwischenschritt zumindest eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs an eine Liberalisierung des Personenverkehrs gekoppelt würde. Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten haben im vergangenen Jahrzehnt bekanntlich größere Finanztransfers in die ärmeren Länder bewirkt als die gesamte öffentliche EZ. Ein weiterer Effekt wäre, dass unter den Bedingungen globaler Bewegungsfreiheit die Geberländer die Bekämpfung von Fluchtursachen sicher deutlich entschlossener betreiben würden;

^{F24} Aram Ziai, Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung, Münster 2007.

^{F25} Ulrich Brand/Markus Wissen, Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise. Zu Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse, in: Alex Demirovic et al. (Hrsg.), Vielfach Krise: Im finanzmarktdominierten Kapitalismus, Hamburg 2011, S. 79–94.

- im Hinblick auf den enorm gestiegenen Einfluss transnationaler Konzerne auf politische Prozesse ihre Aktivitäten generell einer deutlich stärkeren demokratischen Kontrolle unterworfen würden;
- ausgehend vom Leitbild der Ernährungssouveränität, also dem Recht, sich selbstbestimmt zu ernähren, die Weltwirtschaft transformiert würde. Dies würde zuallererst umfassende Landreformen beinhalten, aber auch weitgehende Schutzregeln, um kleinbäuerliche Landwirtschaft vor der übermächtigen Konkurrenz der Agrarkonzerne zu bewahren;
- über Finanztransaktionssteuern, die Schließung von Steueroasen und eine konsequente Besteuerung von Unternehmensgewinnen und individueller Vermögen weitere Finanzquellen erschlossen würden, die zur Umsetzung einer weltweiten Basisgesundheitsversorgung benutzt werden. Zugleich sollte die Patentgesetzgebung des TRIPS-Abkommens der Welthandelsorganisation²⁶ zugunsten der Pharmafirmen dem Recht Kranker auf verfügbare Medikamente nachgeordnet werden;
- analog zu Reparationen für Kriege und Kriegsverbrechen auch Reparationen gezahlt würden für Kolonialismus und in diesem Kontext begangene Verbrechen und Völkermorde. Die African World Reparations and Repatriations Truth Commission beziffert die in diesem Kontext fällige Summe auf 777 Billionen US-Dollar;

Es wird deutlich: Wenn wir uns vom Diskurs der „Entwicklung“ als dem dominanten Muster der Wahrnehmung und Bekämpfung globaler sozialer Ungleichheit lösen,²⁷ finden sich zahlreiche Maßnahmen, die vielversprechender erscheinen als die x-te Reform des Politikfelds Entwicklungszusammenarbeit.

Natürlich gibt es in der EZ mittlerweile vielerorts ein Problembewusstsein für Eurozentrismus. Doch durch die Verflechtung von Expertenhierarchie, Geberhierarchie und Normenhierarchie ist eine vollständige Vermeidung von Eurozentrismus oder auch

²⁶ TRIPS steht für Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

²⁷ Vgl. Aram Ziai, Zur Kritik des Entwicklungsdiskurses, in: APuZ, (2010) 10, S. 23–29.

Sinozentrismus innerhalb der EZ-Strukturen schwierig: Im Namen von Partizipation, *ownership* und *empowerment* wird bereits seit Jahrzehnten am Abbau der Expertenhierarchie und damit meist auch des Eurozentrismus gearbeitet.

Unter den Bedingungen einer Geberhierarchie sehen sich die Projektverantwortlichen jedoch stets aufs Neue genötigt, die Interessen und auch die Normen des Entwicklungsapparates über die der Betroffenen zu stellen – und sei es nur aus Verantwortung gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern. Der originelle Vorschlag des Ökonomen William Easterly, den Zielgruppen von EZ Gutscheine auszustellen, die sie bei EZ-Organisationen ihrer Wahl für Projekte ihrer Wahl einlösen können,²⁸ würde sicher zu einem teilweisen Abbau von Geberhierarchie und Normenhierarchie führen und mehr Selbstbestimmung für die Betroffenen bedeuten. Begleitende, dezidiert nicht eurozentrische EZ-Maßnahmen könnten sich mit dem Potenzial indigenen Wissens in der Medizin und der Landwirtschaft befassen oder danach fragen, was Europa von außereuropäischen Kulturen zur Bewältigung eigener gesellschaftlicher Probleme lernen kann.²⁹

²⁸ Vgl. William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, New York 2006.

²⁹ Siehe hierzu das an der Universität Coimbra angesiedelte EU-Forschungsprojekt „ALICE – Strange Mirrors, Unsuspected Lessons“ oder auch die im Frühjahr 2015 startende Nachwuchsgruppe im Fachgebiet Entwicklungspolitik und Postkoloniale Studien der Universität Kassel unter der Leitung von Franziska Dübgen zu alternativen Formen des Strafrechts auf der Grundlage der südafrikanischen Ubuntu-Philosophie.

Stephan Klingebiel

Zukunft der Entwicklungs- zusammenarbeit

Derzeit finden Debatten über die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) statt, die sich deutlich von früheren Diskussionen unterscheiden. EZ

Stephan Klingebiel

Dr. phil., geb. 1962; Leiter der Abteilung Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Tulpenfeld 6, 53113 Bonn. stephan.klingebiel@die-gdi.de

war von Beginn an mit der Herausforderung konfrontiert, Nutzen und Wirkung demonstrieren zu müssen. In politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzungen wurde die Sinnhaftigkeit

von EZ vielfach infrage gestellt, während ihre Befürworterinnen und Befürworter einerseits die entwicklungspolitische Bedeutung für ärmere Länder und andererseits oft auch die Eigeninteressen der Geber betonten.

Neuere Debatten nehmen eine andere Perspektive ein: Angesichts tiefgreifender Veränderungen in den internationalen Beziehungen, weltweiter Machtverschiebungen und des sich verändernden Charakters globaler Herausforderungen bedarf es neuer Kooperationsansätze. Die damit verbundenen Herausforderungen für die EZ beziehen sich sowohl auf ihre Ziele als auch auf die Umsetzung der Kooperation. Sind beispielsweise die klassischen arbeitsbezogenen Ziele der EZ mittel- und langfristig noch eine ausreichende Begründung? Ist EZ angesichts von wirtschaftlich oftmals starken Entwicklungsländern noch ein sinnvoller Kooperationsansatz mit allen Entwicklungsregionen? Diese Fragen werden vor dem Hintergrund der derzeit laufenden Prozesse zur Vorbereitung einer neuen globalen Entwicklungsagenda, die den Millenniumsentwicklungszielen der Vereinten Nationen nach 2015 folgen soll, verstärkt diskutiert.

Der vorliegende Beitrag nähert sich dem Thema in drei Schritten. Zunächst wird skizzenhaft der Wandlungsprozess der Interessen

in der Entwicklungspolitik diskutiert. Darauf aufbauend erfolgt aus unterschiedlichen Perspektiven eine Analyse des Anpassungsdrucks, dem die EZ gegenwärtig ausgesetzt ist. Schließlich werden Reformoptionen für die EZ dargelegt.

Motive und Interessen im Wandel

Die Kooperationsbeziehungen zwischen den weiter fortgeschrittenen Ländern, die sich in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zusammengeschlossen haben, und Entwicklungsländern war über Jahrzehnte hinweg in großen Teilen durch EZ geprägt. Das tragende Muster lautete: Arme Länder werden in ihren Anstrengungen unterstützt, Fortschritte bei der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung zu erreichen. Dies sollte allerdings, so die Grundprämisse, ebenso Zielen auf der Geberseite dienen. Lange Zeit war EZ damit ein Instrument, um außenpolitische Allianzen im Kalten Krieg zu pflegen. So drohte etwa die Bundesrepublik Deutschland im Zuge der sogenannten Hallstein-Doktrin solchen Ländern zeitweilig mit dem Ende der bilateralen Förderung, die diplomatische Beziehungen zur Deutschen Demokratischen Republik aufnahmen. Andere Interessen – etwa zur Unterstützung außenpolitischer und wirtschaftlicher Interessen der Geber – kamen hinzu. Beispielsweise nutzten ehemalige Kolonialmächte wie Frankreich, Großbritannien und Belgien nach der Dekolonisation EZ zur Pflege besonderer Beziehungen zu ihren ehemaligen Kolonien.

Nicht nur in konjunkturschwachen Zeiten diente EZ dazu, die Geberökonomien zu stützen. Hierzu wurden EZ-Leistungen an die Bedingung geknüpft, auf Waren, Dienstleistungen und Beratungsleistungen des Gebers zurückzugreifen. Unterschiedliche Formen dieser liefergebundenen EZ werden von Gebern bis heute genutzt, obwohl die Nachteile wie höhere Kosten, gegebenenfalls eine niedrigere Qualität der Leistungen oder angebotsorientiertes Vorgehen gegenüber ungebundener EZ hinreichend dokumentiert sind.

Nach der Überwindung des Ost-West-Konflikts boten die 1990er Jahre eine Chance, EZ aus den Begrenzungen der Eigeninteressen der Geber zu befreien. Erstmals schien es möglich,

globale Probleme durch verbesserte internationale Kooperationsansätze bearbeiten zu können. Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992, die sogenannte Rio-Konferenz, wurde zu einem Meilenstein der gemeinsamen Bearbeitung beider Themen und nährte die Hoffnung, globalen Herausforderungen im Rahmen von Verhandlungsprozessen effektiv begegnen zu können. Mit dem Ende des Kalten Krieges löste sich auch die EZ von den eindeutigen außenpolitischen „Freund-Feind-Schemata“. Geber stellen bei ihren Partnerländern verstärkt Aspekte der „guten Regierungsführung“ (*good governance*) in den Vordergrund. Gefördert wurde dieser Trend durch eine einflussreiche Weltbankstudie, die aufzeigte, dass EZ wirtschaftliches Wachstum befördern könne – und zwar unter der Voraussetzung, dass Länder „gute Politiken“ verfolgen.¹ Diese Feststellung lieferte zu Beginn der 2000er Jahre wichtige Argumente für Debatten unter Geberländern zugunsten ausreichender EZ-Budgets.

Die acht zur Jahrtausendwende von den Vereinten Nationen verabschiedeten Millenniumsentwicklungsziele waren insbesondere auf armutsbezogene beziehungsweise soziale Ziele in ärmeren Ländern fokussiert und damit eine überwiegend entwicklungspolitische Agenda. Zur Erreichung der inhaltlichen Ziele setzte das achte Ziel auf eine globale Partnerschaft, die neben der Bereitstellung von Mitteln für EZ Aspekte des Marktzugangs von Entwicklungsländern und der Tragfähigkeit ihrer Schulden umfasste.

Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 bildete sich darüber hinaus ein starker entwicklungspolitischer Fokus auf das Thema Sicherheit und Frieden heraus: Fragilität avancierte zu einem Kernthema in der EZ. So ist die erste Präsidentendirektive zur entwicklungspolitischen Strategie der USA, die US-Präsident Barack Obama im September 2010 unterzeichnete, wesentlich daran ausgerichtet, EZ zur Unterstützung der nationalen Sicherheitsstrategie einzuset-

¹ Ob EZ tatsächlich nachweislich wirtschaftliches Wachstum befördert, zählt zu den klassischen und noch andauernden Kontroversen in der EZ. Einen Überblick hierzu liefert beispielsweise Owen Barder, *Can Aid Work? Written Testimony Submitted to the House of Lords, Center for Global Development Essay*, July 2011.

zen. Ablesbar ist die verstärkte sicherheitspolitische Ausrichtung der EZ verschiedener Geber (einschließlich Deutschlands) auch an der hohen Ausgabenpriorität für zentrale Krisenländer wie Afghanistan und Pakistan. Neu sind daneben vor allem Ansätze zur Förderung regionaler Akteure mit einer sicherheitspolitischen Relevanz. So wird beispielsweise die Afrikanische Union unter anderem bei der Vorbereitung und Durchführung von Friedensmissionen auf dem afrikanischen Kontinent mit EZ-Mitteln unterstützt.

Die Motive und Eigeninteressen der Geber in der EZ sind also insgesamt nicht konstant, sondern unterliegen fortwährend Veränderungen. Ein ausschließlich auf die Förderung von Entwicklungsländern bezogenes Vorgehen lässt sich in der Geschichte der EZ nicht erkennen, was mit Blick auf anstehende EZ-Reformdebatten wichtig bleiben dürfte.

Anpassungsdruck für EZ

In den vergangenen rund zehn Jahren lassen sich zwei sehr unterschiedliche Debatten identifizieren, die zu einem Anpassungsdruck in der EZ geführt haben.²

Wirksamkeitsagenda: Vielfach fehlende oder unzureichende Belege für den Nutzen von EZ und damit zusammenhängende Kontroversen führten dazu, dass sich Geber und Partnerländer auf Prinzipien und Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit in der EZ verständigten. Eine weitgehende Systemreform wurde 2005 mit der sogenannten Paris-Erklärung vereinbart, deren zentrale Innovation einerseits in der Identifizierung von Prinzipien bestand,³ andererseits in der Nutzung von Indikatoren, um Fortschritte überprüfen zu können. Insbesondere die konkreten Möglichkeiten, die Reformbereitschaft einzelner Geber in Partner-

² Vgl. Guido Ashoff/Stephan Klingebiel, *Transformation eines Politikfeldes: Entwicklungspolitik in der Systemkrise und vor den Herausforderungen einer komplexeren Systemumwelt*, in: Franziska Müller et al. (Hrsg.), *Entwicklungstheorien*, PVS-Sonderheft 48, Baden-Baden 2014, S. 166–199.

³ Diese Prinzipien lauten: (1) Eigenverantwortung der Partner (*ownership*), (2) Partnerausrichtung der Geberbeiträge (*alignment*), (3) Harmonisierung der Geberbeiträge (*harmonisation*), (4) ergebnisorientiertes Management (*managing for results*) und (5) gegenseitige Rechenschaftspflicht (*mutual accountability*).

ländern anhand von Indikatoren messen zu können, gab Partnerländern die Möglichkeit, Veränderungen mit Gebern zu verhandeln.

Diese „Wirksamkeitsagenda“ gilt im Grundsatz zwar weiterhin. Studien zeigen allerdings, dass die Geberländer die Vereinbarungen der Wirksamkeitsagenda bisher nur unzureichend umgesetzt haben.^f Das ursprüngliche Momentum ist seit Beginn der 2010er Jahre Initiativen einzelner Geber gewichen, für die eigenen EZ-Vorhaben mess- und nachweisbare Ergebnisse dokumentieren zu können. Dadurch verlieren gebergemeinschaftliche Ansätze an Bedeutung.

Der Druck auf die Geberländer, die Reformagenda umzusetzen, hat auch aus einem weiteren Grund abgenommen: Bis Ende 2011 verkörperte die OECD die Plattform für internationale EZ-Debatten einschließlich der Wirksamkeitsagenda. Die Gruppe dynamischer Schwellenländer, die im Rahmen sogenannter Süd-Süd-Kooperationen zunehmend selbst auch Unterstützungsleistungen für ärmere Entwicklungsländer bereitstellen, zeigte sich jedoch überwiegend wenig geneigt, in ihrer neuen Rolle als „südliche Geber“ diesen Mechanismus zu akzeptieren. Vielmehr gilt gerade der Entwicklungsausschuss der OECD als Symbol für den „Club der traditionellen westlichen Industrieländer“. Um eine neue, gemeinsame Plattform zu schaffen, die ebenso für südliche Geber attraktiv sein sollte, wurde 2012 mit der „Globalen Partnerschaft für effektive Entwicklungszusammenarbeit“ ein neues Format eingeführt, das nun gemeinsam vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und der OECD unterhalten wird. Die erhoffte Öffnung für südliche Geber hat zu einer veränderten Schwerpunktsetzung beigetragen: Um allen potenziellen Gebern die Mitwirkung zu erleichtern, wurde der frühere Druck, die EZ der Wirksamkeitsagenda entsprechend zu reformieren, stark verringert.

Strukturumbrüche im EZ-Umfeld:^f Die vergangenen Jahre waren durch weitreichende Strukturveränderungen in Entwicklungs-

regionen und den gesamten internationalen Beziehungen geprägt. Diese Umbrüche haben erheblichen Einfluss auf die EZ, gehen aber hinsichtlich ihrer Relevanz deutlich darüber hinaus. Vier Aspekte sollen hier kurz skizziert werden:

(1) „Aufstieg des Südens“: Die Geschwindigkeit wirtschaftlicher und vielfach auch sozialer Fortschritte in einer Reihe von Entwicklungsländern war in den vergangenen zehn bis 15 Jahren sehr hoch. Dies betrifft zum einen große Volkswirtschaften wie China, Brasilien, Indien, Indonesien und die Türkei, die mit erheblichem Tempo ihre globale Rolle ausbauen und vielfach Armut deutlich verringern konnten. Verschiedene kleinere und mittlere Ökonomien wie Ruanda, Ghana und Bangladesch haben sich ebenfalls über mehrere Jahre hinweg dynamisch entwickelt. In den internationalen Debatten wird daher vom „Aufstieg des Südens“ und von globalen Konvergenzprozessen gesprochen.^f Der Bedeutungszuwachs von Entwicklungsländern und die Machtverschiebungen in den *Global-governance*-Strukturen werden durch neuere relevante Zusammenschlüsse wie die Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) und den Zusammenschluss der sogenannten BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) sichtbar. Zudem ist die „Süd-Süd-Kooperation“, die Unterstützung ärmerer Entwicklungsländer durch erfolgreiche Schwellenländer, ein wichtiger Ausdruck sich verändernder internationaler Kooperationsbeziehungen.

(2) Abnehmende EZ-Abhängigkeit: Im Durchschnitt sind Entwicklungsländer zunehmend weniger stark von EZ-Mitteln abhängig. Gleichwohl trifft diese Aussage in sehr unterschiedlicher Weise auf verschiedene Gruppen von Entwicklungsländern zu. Hoch ist die Abhängigkeit weiterhin für die ärmsten Entwicklungsländer wie Burundi, wo EZ-Gelder noch immer 70 Prozent aller externen Finanzierungszuflüsse stellen. Die Eigeneinnahmen dieser Länder, vor allem aus Steuern, liegen zwar höher als die ihnen zukommen-

on, in: *Journal of International Development*, (2014) early view, onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jid.3045/pdf (15.1.2015).

^f Vgl. beispielhaft für diese Debatten United Nations Development Programme, Bericht über die menschliche Entwicklung 2013, *Der Aufstieg des Südens: Menschlicher Fortschritt in einer ungleichen Welt*, New York–Berlin 2013.

^f Vgl. Bernard Wood et al., *The Evaluation of the Paris Declaration. Phase 2. Final Report*, Kopenhagen 2011.

^f Vgl. auch Heiner Janus/Stephan Klingebiel/Sebastian Paulo, *Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperati-*

den EZ-Mittel, stellen aber mit 46 Prozent insgesamt nur knapp die Hälfte ihres Gesamthaushalts. Ganz anders gestaltet sich die Lage bei den weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern, den Mitteleinkommensländern wie China oder Südafrika, wo EZ nur 18 Prozent der externen Zuflüsse bildet und in einem Verhältnis von nur fünf Prozent zu den Eigeneinnahmen dieser Länder steht.⁷ Aufgrund des wirtschaftlichen Fortschritts wird zudem die Zahl der Länder weiter sinken, die überhaupt von der OECD anerkannt sind, EZ-Leistungen anrechnen zu können. Bis 2030 werden voraussichtlich 28 Länder wie zum Beispiel China, die Türkei und Peru von dieser Liste gestrichen werden.⁸

(3) Notwendigkeit für globales kollektives Handeln: In verschiedenen Bereichen lässt sich ein wachsender Bedarf für funktionsfähige intensive internationale Kooperationsbeziehungen feststellen,⁹ etwa für den Umgang mit den Ursachen und Folgen des Klimawandels. Auch hat etwa die Verbreitung des Ebola-Virus in mehreren westafrikanischen Staaten 2014 verdeutlicht, wie zunächst lokal erscheinende Herausforderungen global handlungsfähiger Führungsstrukturen (*global governance*) im Gesundheitsbereich bedürfen.

(4) Zunehmende Bedeutung von Politiken und Akteuren jenseits der EZ: Diese Notwendigkeit für globales kollektives Handeln führt schließlich dazu, dass andere Akteure der internationalen Zusammenarbeit an Bedeutung gewinnen. Dies gilt beispielsweise für die zunehmend wichtigen privaten Stiftungen wie die Bill und Melinda Gates Foundation oder solche neue Einrichtungen wie der Green Climate Fund, die Maßnahmen im Bereich des Klimawandels finanzieren. Zum einen gestalten diese Akteure globale Rahmenbedin-

⁷ Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2011 und sind entnommen aus Suzanne Steensen, Keeping ODA Focused in a Shifting World, in: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Development Co-operation Report 2014, Paris 2014, S. 44.

⁸ Vgl. Jens Sedemund, An Outlook on ODA Graduation in the Post-2015 Era, Paris 2014.

⁹ Vgl. beispielhaft für diese Debatten Overseas Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/European Centre for Development Policy Management, European Report on Development 2013. Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future, Brüssel 2013, S. 213 ff.

gungen für nachhaltige Entwicklung wie die Kohärenz von Entwicklungspolitiken, zum anderen spielen sie eine wesentliche Rolle bei der Finanzierung und Umsetzung von Vorhaben unterschiedlicher Art sowie beim Austausch von Wissen. Die Zahl der Akteure, die mit Partnerländern in Entwicklungsregionen kooperieren, ist daher gewachsen. Fachministerien aus Geberländern kooperieren beispielsweise zunehmend direkt mit entsprechenden sektoralen Partnern in Entwicklungsländern. Diese Proliferation führt zu neuen Koordinationsherausforderungen.

Welche Zukunft für EZ?

Angesichts des sich stark verändernden EZ-Umfeldes haben in den vergangenen Jahren vermehrt Debatten über ihre Zukunft begonnen. Ist EZ angesichts der Fortschritte in vielen Entwicklungsregionen ein Auslaufmodell? Brauchen wir noch spezielle internationale Kooperationsinstrumente für entwicklungspolitische Ziele? Wie ist es um die Reformbereitschaft jener Institutionen bestellt, die EZ planen und umsetzen? Und: Wäre EZ nicht ein sinnvoller Ausgangspunkt für die systematische Bearbeitung globaler Herausforderungen?

Diese Fragen beschäftigen die entwicklungspolitischen Akteure, aber auch andere internationale Institutionen sowie Think Tanks und Forschungseinrichtungen zunehmend. Die französischen Entwicklungsökonom Jean-Michel Severino und Olivier Ray diskutierten bereits 2009 den Wandlungsprozess der EZ zugunsten globaler öffentlicher Politiken und konstatierten „das Ende der öffentlichen EZ“.¹⁰ Der entwicklungspolitische Ausschuss des britischen Parlaments begann Mitte 2014 mit einem umfassenden Reflexionsprozess, welche Zukunft es für die (britische) EZ überhaupt gebe.¹¹ Ähnlich

¹⁰ Jean-Michel Severino/Olivier Ray, The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy, Center for Global Development Working Paper 167/2009.

¹¹ Vgl. UK Parliament, International Development Committee, Beyond Aid: The Future UK Approach to Development, www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/inquiries/parliament-2010/beyond-aid-the-future-uk-approach-to-development/ (15.1.2015).

grundlegende Fragen werden innerhalb der OECD beraten.¹²

Beyond aid

Die verschiedenen laufenden konzeptionellen Debatten, die unter dem Terminus *beyond aid* zusammengeführt werden können, strukturieren sich um tatsächliche oder scheinbare Reformen der EZ.¹³ Basierend auf dem Wandlungsprozess und relativen Bedeutungsverlust von EZ kristallisieren sich zwei mögliche Optionen für ihre Weiterentwicklung heraus.

Bei der ersten Option würde sich EZ auf eine immer kleiner werdende Gruppe ärmerer Länder spezialisieren. In diesem Fall wäre Armutsreduzierung unverändert das Hauptziel. Auch wenn dieses Ziel nur zusammen mit anderen externen und vor allem einheimischen Ressourcen sowie guter Regierungsführung zu erreichen ist, bleiben Mittelzuflüsse im Rahmen von EZ eine wichtige externe Finanzierungsquelle. Die ärmsten und größtenteils ebenfalls fragilen Länder sind weiterhin stark abhängig von diesen Geldern. Trotzdem müsste EZ im Sinne von *beyond aid* verstärkt andere Akteure einbeziehen, wie beispielsweise in fragilen Staaten aus dem Bereich der internationalen Sicherheitspolitik.

Bei der zweiten Option würde sich EZ global stärker vernetzen und helfen, Herausforderungen anzugehen, die sich vielen Ländern gemeinsam stellen, wie die rasante Urbanisierung, der demografische Wandel oder das Bereitstellen globaler öffentlicher Güter wie ein stabiles Klima, Biodiversität, Schutz vor Pandemien und Ernährungssicherheit. Armutsreduzierung bleibt dabei ein wichtiges Ziel, ist aber nicht mehr der dominierende Fokus. Die Zweiteilung in „entwickelte“ und „zu entwickelnde“ Länder entfällt als Merkmal der Kooperation. Vielmehr richten sich Maßnahmen an fragile und konfliktbetroffene

ne Staaten ebenso wie an Länder mit mittlerem und gehobenem Einkommen. EZ würde sich in diesem Fall als Teil einer globalen Kooperation verstehen, um Beiträge zu kollektivem Handeln zu leisten.

Diese beiden Optionen – Spezialisierung oder globale Vernetzung – schließen sich nicht gegenseitig aus. Sie kennzeichnen vielmehr existierende Trends, die die künftige Ausrichtung des Politikfelds prägen. In beiden Fällen gibt es neue Herausforderungen. Bei einer Spezialisierung auf arme Länder ist unklar, wie EZ Akteure aus anderen Politikfeldern für ihre Ziele gewinnen kann. Bei der globalen Vernetzung verlangt die Nutzung von Synergien mit anderen Politikfeldern wie der Klimapolitik ein hohes Maß an gegenseitiger Öffnung und schafft zugleich ein neues Potenzial für Konflikte mit anderen politischen Akteuren. Beide Optionen würden zu einer veränderten Ausrichtung der EZ hinsichtlich der globalen Ebene führen: Als spezialisiertes Politikfeld bewahrt sie ein hohes Maß an Autonomie, darüber hinaus ist ihr Einfluss jedoch gering. Als Teil einer globalen Kooperation gewinnt EZ bei der Bewältigung globaler Aufgaben an Relevanz, muss sich aber stärker auf eine Nebenrolle beschränken.

Künftige globale Entwicklungsagenda

Die beschriebenen Diskussionen finden parallel zu dem seit September 2012 laufenden Vorbereitungsprozess für eine neue globale Entwicklungsagenda statt, die die zur Jahrtausendwende beschlossenen acht Millenniumsentwicklungsziele ablösen soll. Dieser Prozess soll mit der Verabschiedung der sogenannten Sustainable Development Goals (SDGs) auf der Vollversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 2015 abgeschlossen werden.

An Inhalt und Zuschnitt der SDGs wird bis zu ihrer Verabschiedung gearbeitet werden. Der von UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon im Dezember 2014 vorgelegte Synthese-Bericht zum Zwischenstand der Vorbereitungen¹⁴ gibt

¹² Vgl. Serge Tomasi, Does Aid Have a Future? Background Paper for the OECD/DAC's Expert Reference Group on External Financing for Development, Paris 2014.

¹³ Vgl. H. Janus/S. Klingebiel/S. Paulo (Anm. 5) sowie Heiner Janus/Stephan Klingebiel/Sebastian Paulo, Beyond Aid: neue Wege?, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 55 (2014) 7, S. 292.

¹⁴ Vgl. United Nations General Assembly, The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet, Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Sustainable Development Agenda, New York 2014.

jedoch schon einen Eindruck von ihrer möglichen Ausgestaltung. Demnach umfasst der künftige Katalog 17 Ziele (*siehe Kasten*), die durch insgesamt 169 Indikatoren beziehungsweise spezifische Aktivitäten konkretisiert und messbar werden. Dabei soll die Agenda integrativ auf sechs Kernelemente ausgerichtet sein: (1) ein Leben in Würde, insbesondere ein Ende von Armut und den Abbau von Ungleichheit, (2) die Sicherung von gesundem Leben und Inklusivität, (3) Wohlstand, (4) den Schutz des planetaren Ökosystems, (5) Gerechtigkeit zur Förderung friedlicher Gesellschaften und funktionsfähiger Institutionen, (6) eine Partnerschaft für globale Solidarität zugunsten nachhaltiger Entwicklung.

Der aufwendige Vorbereitungs- und Konsultationsprozess zur Formulierung der SDGs macht deutlich, dass die neuen Ziele einen sehr viel umfassenderen Anspruch haben werden als die Millenniumsentwicklungsziele. Der Synthese-Bericht des UN-Generalsekretärs bestätigt diesen Eindruck: Die SDGs werden keine klassische entwicklungspolitische Agenda sein, sondern einen universellen und transformativen Charakter haben. Damit richten sie sich auch an wohlhabende und industrialisierte Länder und deren Herausforderungen, etwa mit Blick auf Ungleichheiten oder ökologisch nicht nachhaltige Produktions- und Konsummuster. Die Agenda zielt auf die Förderung eines Wandels und strebt Änderungen etwa bei wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen an.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussionen stellen sich Fragen zur Zukunft der EZ: Welche Rolle könnte ihr im Rahmen der SDGs zukommen? Auf welche Veränderungen müssen sich EZ-Akteure einstellen? Werden die SDGs ein weithin akzeptiertes Narrativ für Entwicklungsprozesse sein? Können sie auch jenseits entwicklungspolitischer Debatten das Denken und Handeln in der Politik mitprägen? Werden die Ziele eine Verbindlichkeit erreichen, die strategisches Handeln tatsächlich beeinflusst? Werden sie so überzeugend sein, dass wohlhabende Länder bereit sind, umfangreiche Mittel für ihre Erreichung zu mobilisieren?

Prognosen zur Bedeutung der SDGs für entwicklungspolitische Entscheidungsprozesse oder die Mobilisierung von Finanzmitteln lassen sich nur schwerlich formulieren.

Aus dem Synthese-Bericht geht zumindest hervor, dass Mittel der EZ für die Erreichung der Ziele wichtig bleiben werden. EZ soll allerdings wirksamer und zielgerichteter sein als bisher und den Einsatz weiterer Ressourcen fördern. Auch sollen Anstrengungen zur Modernisierung des EZ-Konzepts und zur Erfassung aller Mittel der Entwicklungsfinanzierung unternommen werden. Die Vorstellungen, welche konkrete Rolle die EZ und andere internationale Kooperationsinstrumente künftig spielen könnten, gehen bislang jedoch kaum über existierende Ansätze hinaus. Im Rahmen der Vereinten Nationen ist bei der Gruppe der Entwicklungsländer dafür der Reflex zu stark verankert, sich beispielsweise an der Verpflichtung der wohlhabenden Länder festzuhalten, EZ-Gelder in Höhe von 0,7 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts bereitzustellen. Derartige Denkmuster könnten hinderlich sein, um weitergehende Innovationen für die internationale Zusammenarbeit zu erreichen.

Insgesamt ist damit zu rechnen, dass sich die neue globale Entwicklungsagenda auf die Debatten zur Zukunft der EZ auswirken wird. Wie gut es gelingen wird, den Anspruch der neuen Agenda über den einer klassischen entwicklungspolitischen Agenda hinaus geltend zu machen, bleibt abzuwarten.

Resümee

Die Debatten über die Zukunft der EZ dürften in den kommenden Jahren anhalten, denn die weiter stattfindenden globalen Veränderungen sind tiefgreifend. Dabei ist jedoch nicht zu erwarten, dass diese Diskussionen in einen klaren, für alle Akteure überzeugenden Konsens darüber münden, wie EZ in Zukunft aussehen sollte. In dieser Hinsicht wird die künftige globale Entwicklungsagenda mit den SDGs vermutlich wenig zur Klärung beitragen, wenngleich sie für eine klare Zielsetzung vor allem in der EZ sehr wichtig.

Die verschiedenen Debatten erlauben dennoch den Rückschluss auf einige allgemeine Eckpunkte zum zukünftigen Stellenwert der EZ: *Erstens* wird es auf absehbare Zeit eine Kerngruppe aus armen und/oder fragilen Ländern geben, die zu einem großen Teil darauf angewiesen sein werden, dass wichtige Investitionen zum Erreichen der SDGs auf

Vorschlag der UN-Arbeitsgruppe für die SDGs

1. Armut in jeder Form und überall beenden.
2. Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern.
3. Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern.
4. Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern.
5. Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen.
6. Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten.
7. Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern.
8. Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern.
9. Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen.
10. Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern.
11. Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen.
12. Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen.
13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen.
14. Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen.
15. Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust aufhalten.
16. Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen.
17. Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben.

Quelle: United Nations General Assembly, The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet, Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Sustainable Development Agenda, New York 2014.

nationaler Ebene durch EZ finanziert werden. *Zweitens* wird für diese Ländergruppe die Frage nach der Wirksamkeit der EZ wichtig bleiben. *Drittens* nimmt der Bedarf weiter zu, dass Staaten kollektiv an der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter mitwirken. Herausforderungen wie die internationale und regionale Sicherheit, Pandemien und der Klimawandel sind langfristiger Natur und sie anzugehen ist auch im unmittelbaren Eigeninteresse der Geber. Um mit diesen Herausforderungen umgehen zu können, bedarf es jedoch funktionierender Kooperationsinstrumente; über das entsprechende Know-how verfügen allerdings nur wenige Politikfelder. Die EZ kann hier grundsätzlich wichtige Erfahrungen und Ansätze einbringen.

Viertens sind die Kooperationen und Netzwerke mit solchen Entwicklungsländern zunehmend wichtig, die weiter fortgeschritten sind. Ohne diese Länder wird es nicht zur sinnvollen Lösung globaler Probleme kommen. Daher sind neuere entwicklungspolitische Kooperationsformate mit solchen Ländern nötig, die eigentlich keinen klassischen EZ-Bedarf aufweisen.

Fünftens muss mehr Transparenz bezüglich der Frage erreicht werden, was alle Akteure insgesamt zur Erbringung von Kollektivgütern leisten. Die OECD hat hierfür Ende 2014 einen wichtigen Schritt unternommen: Künftig soll EZ nicht nur im Sinne von öffentlichen EZ-Geldern statistisch erfasst werden, sondern unter dem Etikett *total official support for development* (TOSD) grundsätzlich Leistungen erfassen, die „Entwicklung“ befördern. Inge Kaul, Forscherin zu globalen Kollektivgütern, hat einen noch weitergehenden Vorschlag vorgelegt, wie Staaten über ihre Leistungen zur Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern Bericht erstatten können.¹⁵ Diese Schritte beziehungsweise Vorschläge sind wichtig, um Anreize für Staaten zu schaffen, sich stärker zu engagieren.

¹⁵ Vgl. Inge Kaul, Global Public Goods, A Concept for Framing the Post-2015 Agenda?, DIE Discussion Paper 2/2013.

Joachim Betz

Umbruch in der Entwicklungsfinanzierung?

Es ist zu einem Gemeinplatz in der Diskussion um die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geworden, dass diese sich in der Krise befindet:

Joachim Betz

Dr. rer. soc., geb. 1946;

apl. Prof. an der Universität

Hamburg; bis 2011 leitender

wissenschaftlicher Mitarbeiter

am GIGA Institut für Asien-Stu-

dien, Rothenbaumchaussee 32,

20148 Hamburg.

joachim.betz@giga-hamburg.de

de: einerseits aufgrund mangelnder Effizienz, andererseits technisch bedingt durch die zunehmende Fragmentierung der Geberseite, die Proliferation von Kleinprojekten, die mangelnde Vorhersehbarkeit der

Transfers und Ähnlichem, grundsätzlich jedoch wegen ihres wenig signifikanten Beitrags zu Wachstum und Wohlfahrt in den Empfängerländern. In der Krise stecke sie aber auch, da sich das internationale Umfeld, innerhalb dessen sie operiere, spätestens seit Ende des Ost-West-Konflikts, der sich parallel entfaltenden wirtschaftlichen Globalisierung und dem Aufstieg einer Gruppe aufstrebender Volkswirtschaften erheblich verändert habe. Dies erfordere eine Überprüfung der geografischen und sektoralen Schwerpunkte der EZ sowie ein besseres Zusammenspiel zwischen der herkömmlichen Entwicklungsfinanzierung durch die öffentliche Hand der Geberländer und anderen Quellen der Entwicklungsfinanzierung wie privaten Stiftungen, Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, karitativ orientierten Einzelpersonen und – nicht zu vergessen – Überweisungen von Gastarbeiterinnen und -arbeitern in ihre Herkunftsländer sowie eigenen Steuereinkünften.¹

Viele, die an dieser Debatte teilnehmen, folgern daraus eine geringe und abnehmende Legitimation der EZ und stellen Überlegungen an, wie mangelnder Effizienz durch eine größere Selektivität bei der Mittelvergabe sowie eine stärkere Konditionierung und Ergebnis-

orientierung der EZ abgeholfen werden könnte. Diese Debatte läuft nun schon mehrere Jahrzehnte, die konstatierte „Krise“ währt daher ebenso lange, ohne dass dies zur Einstellung der Transfers oder auch nur zur Infragestellung ihrer Zielgrößen geführt hätte – prominent dabei die Verpflichtung der Geberländer zu Leistungen in Höhe von 0,7 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Die Überprüfung der Zielerreichung der Millenniumsentwicklungsziele sowie deren Neuformulierung für die Zeit nach 2015 haben im Umfeld der Vereinten Nationen und darüber hinaus zu einer Intensivierung dieser Diskussion geführt. Als deren Ergebnis zeichnet sich eine erhebliche Ausweitung des Zielkatalogs der internationalen Zusammenarbeit ab, vor allem in Richtung Nachhaltigkeit und Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Dies erfordert neue Kooperationsformen und Finanzierungsquellen und bedingt auch eine Infragestellung der klassischen Gegenüberstellung von entwickelten und weniger entwickelten Staaten, von Gebern und Nehmern, zugunsten einer Orientierung an universellen Zielen und Vorgaben.

Der EZ gehen die Armen aus

Eine naheliegende Veränderung des internationalen Umfelds betrifft die Empfängerseite: Die seit nunmehr etwa vier Jahrzehnten beschriebene wirtschaftliche Differenzierung der Entwicklungsländer hat sich seit Anfang/Mitte der 2000er Jahre mit dem Aufstieg der Schwellenländer, insbesondere Chinas und Indiens, sowie einer Schar weiterer dynamisch wachsender Länder fortgesetzt. Zwar haben die Spätwirkungen der globalen Finanzkrise und die überraschende Trendumkehr beim Wachstum der subsaharischen sowie anderer ärmerer Volkswirtschaften das Tempo der Differenzierung wieder etwas gebremst, die absolute Armut hat sich jedoch weltweit verringert. Seit 1990 hat sich der Anteil der Menschen, die in absoluter Armut le-

¹ Vgl. beispielsweise Guido Ashoff/Stephan Klingebiel, Transformation eines Politikfeldes: Entwicklungspolitik in der Systemkrise und vor den Herausforderungen einer komplexeren Systemumwelt, in: Franziska Müller et al. (Hrsg.), Entwicklungstheorien, PVS Sonderheft 48, Baden-Baden 2014, S. 166–199.

ben – gemessen an kaufkraftbereinigten 1,25 US-Dollar pro Kopf und Tag – weit mehr als halbiert: 2011 lag er in Entwicklungsländern bei 17 Prozent der Bevölkerung. Das wichtigste Millenniumsziel wurde also vor der Zeit erreicht. Den größten Anteil absolut Armer verzeichnen in dieser Reihenfolge das subsaharische Afrika sowie Süd- und Ostasien, also Regionen mit gegenwärtig starker Wachstumsdynamik. In anderen Entwicklungsregionen ist nur noch ein relativ geringer Restanteil der Bevölkerung betroffen. Absolute Armut konzentriert sich überdies auf nur wenige Länder – Indien, Nigeria, China, Bangladesch, die Demokratische Republik Kongo und Indonesien in dieser Reihenfolge –, welche, die Demokratische Republik Kongo ausgenommen, Armutslinderung und soziale Mindestsicherung aus eigenen Kräften bewerkstelligen könnten.[¶] Nimmt man die Projektionen künftigen Wachstums und künftiger Armutsentwicklung zum Nennwert, wird es bis 2030 kaum mehr absolut Arme geben.[¶]

Auch die nicht-einkommensbezogenen Indikatoren der Millenniumsziele zeichnen ein nicht allzu schlechtes Bild: Beispielsweise wird das Ziel der universellen Einschulung, wenn auch nicht in weiten Teilen des subsaharischen Afrikas und Südasiens, im Durchschnitt erreicht; auch einer Geschlechtergleichheit bei der Schulbildung ist man international zumindest auf der Primarstufe sehr nahe gekommen; zudem gibt es gewaltige Fortschritte bei der Reduktion der Kindersterblichkeit.

Bei der Überwindung der schlimmsten Formen von Armut und mangelnder sozialer Sicherung im weiteren Sinne sind also in relativ kurzer Zeit beachtliche Fortschritte gemacht worden. Das ist unabhängig davon zu konstatieren, ob die EZ wesentlich dazu beigetragen hat oder überhaupt effektiv war, sowie von der Frage, ob die vereinbarten Ziele umfassend genug definiert wurden. Die Gruppe der Staaten, die gegenwärtig und in

absehbarer Zukunft zur Versorgung ihrer Bevölkerung mit sozialen und infrastrukturellen Mindestleistungen am wenigsten in der Lage sind, beschränkt sich heute auf die fragilen oder gar gescheiterten Staaten und wenige andere auf unterster Entwicklungsstufe.

Angesichts der rückläufigen absoluten Armut und ihrer Konzentration auf eine kleiner werdende Gruppe von fragilen Staaten unternehmen EZ-Agenturen sowie Vertreterinnen und Vertreter fortgeschrittener Volkswirtschaften intellektuelle Klimmzüge, um Transfers an Länder mit mittlerem und höherem Einkommen zu rechtfertigen.[¶] In begrenzter Anerkennung dieser Lage hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bereits eine beträchtliche Zahl von Empfängerländern aus der Liste der Berechtigten genommen, weitere werden mit der zunehmenden Konvergenz der Wirtschafts- und Sozialprofile von etablierten Industriestaaten und aufstrebenden Volkswirtschaften zwangsläufig folgen. Was jahrzehntelang erhofft wurde, findet seit mindestens einer Dekade statt: Die Wohlstandskluft zwischen Entwicklungs- und Industrieländern weitet sich nicht mehr, sondern schrumpft. Das globale wirtschaftliche Schwergewicht verlagert sich langsam in den Süden beziehungsweise Osten der Erde. Kaufkraftbereinigt kommt die sogenannte Dritte Welt für etwas mehr als die Hälfte des globalen Sozialprodukts auf, ihr Beitrag zum globalen Wachstum liegt bereits bei über 70 Prozent.[¶] Ähnliche Tendenzen sind bei ihrem Beitrag zum weltweiten Wachstum, Außenhandel, bei den Devisenreserven und auch bei der Entwicklung der globalen Machtverteilung erkennbar. Damit erodiert die logische Basis der bisher geleisteten EZ.

Vielfältige Finanzierungsmöglichkeiten

Entwicklungsländer verfügen heutzutage über eine Vielzahl ergiebiger, neuer und alter, externer und interner Finanzierungsquellen für

¶ Vgl. World Bank, Global Monitoring Report 2014/2015. Ending Poverty and Sharing Prosperity, Washington, D. C. 2014; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Perspectives on Global Development 2014. Boosting Productivity to Meet the Middle-Income Challenge, Paris 2014.

¶ Vgl. World Bank (Anm. 2).

¶ Tatsächlich entfiel in den vergangenen Jahren immer noch etwa die Hälfte der öffentlichen EZ auf Länder mit mittlerem und hohem Einkommen. Vgl. OECD (Anm. 2).

¶ Vgl. World Bank, Global Development Horizons. Capital for the Future: Saving and Investment in an Interdependent World, Washington, D. C. 2013.

Entwicklungsprogramme. Dies reduziert den Stellenwert der klassischen öffentlichen EZ erheblich. Unter öffentlicher EZ (Official Development Assistance, ODA) werden nach der Definition des Entwicklungsausschusses der OECD Leistungen an Entwicklungsländer, ihre Staatsangehörige oder internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern mit einem Zuschusselement von mindestens 25 Prozent gefasst, die von öffentlichen Stellen mit dem vorrangigen Ziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern vergeben werden.¹⁶ Das ODA-Volumen der 34 OECD-Mitgliedstaaten belief sich 2013 auf rund 135 Milliarden US-Dollar, ihr Anteil an den gesamten externen Kapitalzuflüssen in Entwicklungsländern ist auf etwa ein Sechstel geschrumpft. Diese externen Mittel kommen wiederum für ein Sechstel der gesamten Investitionen auf. Natürlich ist die Abhängigkeit von ODA unterschiedlich und in den ärmsten Staaten, vor allem auf dem afrikanischen Kontinent, noch beachtlich, wobei auch hier nachlassend. Es wäre jedoch verwegend, die vergünstigten öffentlichen Transfers flächendeckend für einen zu großen Teil des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts (oder der Stagnation) im gesamten globalen Süden verantwortlich zu machen.

Auf der UN-Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung 2002 in Monterrey, Mexiko, bei der auch Weltbank, Internationaler Währungsfonds und Welthandelsorganisation vertreten waren, wurde erstmals über die gesamte Palette an Möglichkeiten zur Mobilisierung von Finanzmitteln für Entwicklung diskutiert und deren Bedeutung für die Finanzierung der Umsetzung der Millenniumsziele betont.

Eine naheliegende interne, in der internationalen Diskussion häufig unterbelichtete Finanzierungsquelle sind die eigenen Steuereinnahmen eines Landes. Die Generierung ausreichender Einnahmen ist jedoch angesichts des Umfangs des informellen Sektors, des Vorherrschens von Kleinbetrieben und der geringen Steuerdisziplin beziehungswei-

¹⁶ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Leitfaden „Was ist Official Development Assistance (ODA)?“, www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/hintergrund/leitfaden/index.html (6.1.2015).

se der Kapitalflucht gerade in besonders armen Ländern ein schwieriges Unterfangen. Die Steuerquote liegt in solchen Ländern meist bei unter 15 Prozent des BIP. Größtenteils bedingt durch steigende Rohstoffpreise haben die Steuereinnahmen in der vergangenen Dekade durchschnittlich aber kräftig zugenommen. Ein größerer Ertrag wäre durch die Schließung von Steuerschlupflöchern, den Abbau von Subventionen, eine bessere Administration und Korruptionsbekämpfung durchaus erreichbar.¹⁷ Auch auf der Verwendungsseite der Steuermittel gäbe es erheblichen Spielraum: Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Staatsausgaben von Entwicklungsländern (oftmals bis zu einem Viertel) wird von Subventionen beispielsweise für Energie, Kraftstoffe und Nahrungsmittel absorbiert, die nur sehr begrenzt den Bedürftigen zugutekommen. Bei den staatlichen Bildungs- und Gesundheitsprogrammen ist es oft nicht anders, vielfach könnten die gleichen Ergebnisse mit einem deutlich geringeren Mitteleinsatz und ihrer besseren Verteilung erreicht werden.¹⁸

Eine weitere quasi-interne, aber noch schwieriger zu erschließende Quelle wäre die Unterbindung von Kapitalflucht und exzessiver Korruption, die Mittel für öffentliche Investitionen verringern oder diese durch Seitenzahlungen verteuern. Allein die durch illegale Abflüsse erlittenen Verluste, die im Wesentlichen durch eine Unterfakturierung von Exporten und eine Überfakturierung von Importen sowie die Anlage dieser „Erlöse“ im Ausland entstehen, beliefen sich 2012 – allerdings methodisch sehr schwer einzuschätzenden Analysen zufolge – auf immerhin 946,7 Milliarden US-Dollar.¹⁹ Spitzenreiter bei der Höhe dieser gesetzeswidrigen Transfers sind die asiatischen Länder, bezogen auf das BIP aber der afrikanische Kontinent. Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen Kapitalverkehrskontrollen, der Korruption

¹⁷ Vgl. International Monetary Fund (IMF), *Revenue Mobilization in Developing Countries*, Washington, D.C. 2011.

¹⁸ Vgl. zu Bildung Lant Pritchett, *The Rebirth of Education*, Center for Global Development, Washington, D.C. 2013; zu Gesundheit World Health Organization, *The World Health Report. Health Systems Financing*, Geneva 2010.

¹⁹ Vgl. Dev Kar/Brian LeBlanc, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002–2011*, Global Financial Integrity, Washington, D.C. 2013.

in einem Land und dem relativen Volumen dieser illegalen Abflüsse. Deshalb wären eine nachhaltige Verbesserung der institutionellen Qualität und Transparenz in weniger entwickelten Ländern hilfreich – ein allerdings relativ langfristiges Unterfangen. Bei der Bewältigung dieser Aufgabe könnten Anlageländer der oft illegalen Transfers und Gastländer von Konzernen, die Bestechung leisten, kräftig mithelfen, tun dies jedoch trotz einschlägiger Vereinbarungen nur in begrenztem Maße. Unternehmen, die Bestechung in Entwicklungsländern geleistet haben, wurden bisher nur in wenigen Staaten sanktioniert, Hilfe bei der Repatriierung illegaler Abflüsse ist noch seltener.¹⁰

Die wichtigste externe Finanzierungsquelle für nahezu alle Entwicklungsländer sind Einkünfte aus dem Export von Gütern und Dienstleistungen. Diese beliefen sich 2012 mit 8,3 Billionen US-Dollar auf fast die Hälfte der globalen Ausfuhren. Seit Jahren wachsen die Ausfuhren aus Entwicklungsländern doppelt so schnell wie jene der Industriestaaten, rund 60 Prozent sind mittlerweile Fertigwaren. Der Anteil des sogenannten Süd-Süd-Handels hat sich seit 1980 verdreifacht.¹¹ Diese erfreulichen Daten betreffen vor allem die asiatischen Volkswirtschaften. Die Exporterlöse afrikanischer, arabischer und lateinamerikanischer Staaten beruhen nach wie vor stark auf Rohstoffen und werden auch zu einem nicht geringen Teil von Tochtergesellschaften westlicher oder transnationaler Unternehmen erwirtschaftet, womit sie in ärmeren Ländern wiederum nur begrenzt über eine Besteuerung zur staatlichen Entwicklungsfinanzierung verwendet werden können. Die Leistungsbilanzen der einst notorisch verschuldeten Staaten haben sie zwischenzeitlich aber erheblich entlastet und verschiedentlich auch zum Aufbau hoher Devisenreserven geführt.

Eine seit Jahrzehnten wichtiger werdende externe Quelle sind private Direktinvestitionen aus dem Ausland, deren Umfang in Entwicklungsländern sich 2013 auf rund 778 Milliarden US-Dollar belief. Im Gegensatz zu anderen privaten Kapitalströ-

men weisen sie einen einigermaßen stabilen Verlauf auf. 2012 übertrafen Entwicklungsländer erstmals die Industriestaaten als Anlagesphäre für private Direktinvestitionen. Ein steigender Anteil entfällt auf Süd-Süd-Investitionen (Hauptquelle: China). Die früher oft bemängelte Konzentration der Direktinvestitionen hat sich etwas gemildert, selbst das subsaharische Afrika wird neuerdings stärker bedacht.¹² Aber auch die Summe der erwähnten Bankkredite, kurzfristiger Darlehen und von Entwicklungsländern ausgegebener Anleihen ist – mit starken Unterbrechungen während der internationalen Finanzkrise – beachtlich gewachsen: Sie summierten sich 2012 auf 383,9 Milliarden US-Dollar, also auf weit über das Doppelte des ODA-Volumens.¹³ Am stärksten fluktuieren kurzfristige Darlehen und Bankkredite, Anleihen verzeichnen erst neuerdings einen starken Anstieg. Auch diese Zuflüsse weisen eine starke Länderkonzentration auf. Bezogen auf das BIP der Empfänger schneiden aber die ärmeren Entwicklungsländer in Südasien und Subsahara-Afrika nicht viel schlechter ab als der Rest.

Geradezu explosionsartig sind die sogenannten Gastarbeiterüberweisungen von im Ausland lebenden Arbeitskräften in ihre Heimatländer gestiegen: Sie beliefen sich 2012 auf 351 Milliarden US-Dollar (2000: 123 Milliarden US-Dollar), also auf fast das Dreifache der ODA-Transfers. Sie wurden etwa hälftig aus OECD-Mitgliedstaaten und anderen (hauptsächlich nahöstlichen) Regionen überwiesen und entlasteten die Leistungsbilanz vor allem der ärmeren Entwicklungsländer kräftig. Im Gegensatz zu anderen externen Zuflüssen waren sie überdies eher antizyklischer Natur, stiegen also eher in Zeiten der Not.¹⁴ Ihr Entwicklungsbeitrag ist dennoch zweifelhaft, da sie eher den Konsum der Angehörigen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten fördern und möglicherweise auch deren Eigenanstrengungen dämpfen. Zudem schwächt der Ka-

¹⁰ Vgl. Larissa Gray, *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery*, Washington, D. C. 2014.

¹¹ Vgl. World Trade Organization, *World Trade Report 2013*, Geneva 2013.

¹² Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2014. Investing in the SDGs. An Action Plan*, New York–Genf 2014.

¹³ Vgl. World Bank, *International Debt Statistics 2014*, Washington, D. C. 2014.

¹⁴ Vgl. OECD, *Development Co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development*, Paris 2014.

pitalzufluss durch die damit einhergehende Währungsaufwertung die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit des Heimatlandes der Gastarbeiter. Das gilt eingeschränkt freilich auch für ODA.

Ferner sind bei den externen Zuwendungen an Entwicklungsländer auch die Transfers von Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und Einzelpersonen gewachsen. Das Volumen dieser Transfers ist schwer zu bestimmen und wurde vom Entwicklungsausschuss der OECD für 2011 auf 32 Milliarden US-Dollar geschätzt, was etwa einem Viertel der ODA entsprach. Hinzu kommen entsprechende Zuwendungen aus Nicht-OECD-Staaten und rasch wachsende Spenden von Einzelpersonen, die über elektronische Plattformen abgewickelt werden. Eng verwandt mit diesen Quellen sind Zuwendungen von Stiftungen, deren Volumen mit knapp 30 Milliarden US-Dollar 2012 auch bereits etwa einem Viertel der ODA entsprach. Stiftungen passen sich jedoch nur begrenzt den Prioritäten und Verfahren der übrigen Geber an und widmen sich vorwiegend Bildungs-, Gesundheits- und Umweltprogrammen.¹⁵

Nicht zuletzt gibt es auch die „neuen“ Geber aus den Reihen der Entwicklungsländer selbst, zeitlich startend mit den arabischen Ölförderländern in den 1970er Jahren, wobei es zuvor schon sehr kleine chinesische und indische Programme gegeben hatte, später ergänzt durch eine Reihe von Schwellenländern und ehemals sozialistischen Staaten, zuletzt auch durch die 2014 gegründete New Development Bank der regionalen Führungsmächte Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika (BRICS). Die Programme dieser neuen Geber zeichnen sich durch die angebliche Abwesenheit von Auflagen und einem gemeinsamen Nutzen aus. Mit rund 15 Millionen US-Dollar entspricht das Volumen ihrer Transfers etwa einem Zehntel der ODA.¹⁶

Diese Aufstellung der Kapitalquellen von Entwicklungsländern macht eines deutlich: Den meisten Staaten mit mittlerem Einkommen und jenen ärmeren Staaten, die privaten

¹⁵ Vgl. ebd.

¹⁶ Vgl. OECD, Development co-operation Report 2011. 50th Anniversary Edition, Paris 2011.

Investoren verlässliche Bedingungen bieten, fehlt es nicht an Möglichkeiten, Mittel zur Finanzierung von Fortschritt und Wohlfahrt zu mobilisieren. ODA kommt nur noch für einen durchschnittlich sehr kleinen Teil der Entwicklungsbemühungen auf.

Effizienz der EZ

Über den effektiven und effizienten Einsatz der ODA-Mittel gibt es eine schon jahrzehntelange wissenschaftliche Debatte, die hier nicht nachgezeichnet werden soll. Nur so viel: Nimmt man einen beidseitig kausalen Einfluss der EZ auf Wachstum an schließt Beiträge wie etwa Nahrungsmittelhilfe und Verwaltungskosten aus, die den Empfängern nur begrenzt nutzen, geht von längeren Amortisationszeiträumen etwa für Bildungs- und Gesundheitshilfe aus und berücksichtigt die Wechselwirkung von EZ und guter Regierungsführung, so stellt sich der Wachstumsbeitrag der EZ moderat positiv dar.¹⁷

Die offizielle Debatte um die Wirkungsteigerung der EZ verläuft freilich in anderen, eher technokratischen Bahnen. Im Zentrum stehen hier die beklagte Fragmentierung der Geber und Projekte, die mangelnde Vorhersehbarkeit der Zuwendungen, das fehlende *ownership* der Projekte und Programme durch die Regierungen der Empfängerländer und – damit zusammenhängend – das Übermaß an Verwaltungsaufwand, restriktiven Verwendungsaufgaben oder Vorbedingungen (Konditionalität). Es gibt einen recht eindeutigen negativen empirischen Zusammenhang zwischen der Fragmentierung der Hilfe und – vor allem in Bezug auf das subsaharische Afrika – dem wirtschaftlichen Wachstum.¹⁸ Ferner stellen nicht vorhersehbare EZ-Zuwendungen eine Quelle wirtschaftlicher und fiskalischer Instabilität in Entwicklungslän-

¹⁷ Vgl. Channing Arndt et al., Aid and Growth, UNU-WIDER Discussion Paper 5/2009; Tseyday Jemaneh Mekasha/Finn Tarp, Aid and Growth: What Meta-Analysis Reveals, Journal of Development Studies, 49 (2013) 4, S. 564–583; Jonathan Glennie/Andy Sumner, The \$138.5 Billion Question: When Does Foreign Aid Work (and When Doesn't It)?, Center for Global Development Policy Paper 49/2014.

¹⁸ Vgl. Hidemi Kimura/Yuko Mori, Aid Proliferation and Economic Growth: A Cross-Country Analysis, World Development, 40 (2012) 1, S. 1–10.

dern dar. Die entsprechenden Wohlfahrtsverluste können gerade für ärmere Länder beträchtlich sein.¹⁹

Seit der Jahrtausendwende sind international zahlreiche Beschlüsse gefasst worden, um die Wirksamkeit der EZ zu verbessern. Damals wurde mit den Millenniumsentwicklungszielen ein Katalog von allgemeinen, messbaren Entwicklungszielen und definierten Zeiträumen zu ihrer Umsetzung beschlossen. Anschließend wurden auf den Hochrangigen Foren zur Wirksamkeit der EZ in Paris (2005), Accra (2008) und Busan (2011) Verfahren vereinbart, die einen wirkungsvolleren Mitteleinsatz garantieren sollen, und schließlich versprachen die Geber auf fast allen Ebenen Politikkohärenz, also die möglichst große Übereinstimmung von Entwicklungspolitik mit der Politik anderer Ressorts gegenüber der weniger entwickelten Welt.²⁰

Bei der Umsetzung dieser Verpflichtungen gibt es deutliche Defizite: Von den in Paris vereinbarten Zielen wurde bis 2010 mit der Koordination der Technischen Zusammenarbeit nur eines erreicht. Die Fortschritte waren auf Geberseite sehr uneinheitlich und sinnigerweise schwächer als bei den Empfängern. Besonders schwach waren sie bei der Aufhebung der Lieferbindung, der Entsendung gemeinsamer Gebermissionen und der Linderung der Fragmentierung von EZ. Als Hauptgrund für die Defizite führte die OECD politische Widerstände in den nationalen Fachministerien gegen einen Kontrollverlust auf.²¹ Dem aktuellen Fortschrittsbericht zufolge gibt es nach wie vor Verbesserungsbedarf bei der Orientierung an den Zielsetzungen der Partnerländer, der Nutzung ihrer Haushaltssysteme für die Umsetzung von EZ sowie bei der Einbeziehung der Zivilgesellschaft und des Privatsektors in die Entwicklungsplanung.²²

¹⁹ Vgl. Ales Bulir/A. Javier Hamann, *Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?*, IMF Working Paper 65/2006; Masahiro Kodama, *Aid Predictability and Economic Growth*, World Development, 40 (2012) 2, 266–272.

²⁰ Vgl. G. Ashoff/S. Klingebiel (Anm. 1).

²¹ Vgl. OECD, *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration*, Paris 2011.

²² Vgl. OECD, *Making Development Co-operation More Effective. 2014 Progress Report*, Paris 2014.

2015 endet der Zeitrahmen für die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele. Schon lange vorher setzte eine internationale Debatte ein, wie diese fortentwickelt werden müssten, vor allem seit der Rio+20-Konferenz 2012. Seitens der Vertreter der Industriestaaten besteht Einigkeit, dass die EZ sich künftig auf die ärmsten, fragilen Staaten konzentrieren müsse *und* einen Beitrag zur Finanzierung sogenannter globaler öffentlicher Güter leisten solle. Dabei handelt es sich um öffentliche Güter, deren Bereitstellung nicht von einem Staat allein, sondern nur durch die regionale oder globale Zusammenarbeit mehrerer Staaten gewährleistet werden kann, wie beispielsweise Frieden, die Durchsetzung der Menschenrechte, die Erhaltung der Umwelt und des Weltklimas, aber auch Finanzstabilität und freier Handel. Nachhaltigkeit war seit Beginn der Diskussionen ein prominentes Thema. Dies spiegelt sich auch im vorläufigen Katalog der Sustainable Development Goals (SDGs) wider, der 17 Ziele mit insgesamt 169 Unterzielen umfasst, die alles enthalten, was sich die Menschheit an Fortschritt wünschen kann.²³ Die künftigen Ziele differenzieren nicht mehr nach Industrie- und Entwicklungsländern, sondern nach dem Vermögen eines Landes, die Ziele zu erreichen. Damit heben sie die klassische Trennung von Gebern und Nehmern in der EZ auf. Indem sie menschliche Entwicklung und globale Nachhaltigkeit annähernd gleich gewichten, stellen die SDGs letztlich einen Katalog für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter dar und sprengen den Rahmen der bisherigen EZ vollständig.

Wie die Mittel für die Realisierung des neuen Zielkatalogs aufgebracht werden sollen – die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) rechnet immerhin mit einem allein für die Zielumsetzung in Entwicklungsländern nötigen Finanzvolumen von 3,3 bis 4,5 Billionen US-Dollar pro Jahr, das Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing mit einem globalen Be-

²³ Vgl. United Nations General Assembly, *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*, Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Sustainable Development Agenda, New York 2014.

darf von noch deutlich mehr²⁴ – und nach welchem Verfahren und Schlüssel sie verteilt werden sollen, ist noch reichlich unklar. Sicher ist jedoch, dass hierfür die ODA mit ihrer nie erreichten Zielgröße von 0,7 Prozent des BIP der Geberländer nicht ausreicht.

Im Juli 2015 soll auf der dritten internationalen Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba eine neue Partnerschaft für Entwicklung beschlossen werden, im September auf der Vollversammlung der Vereinten Nationen die SDGs. Bislang vorliegende Papiere lassen erkennen, dass zur Finanzierung der SDGs *alle* Quellen genutzt werden sollen. Dazu gehören nationale Steuereinkünfte sowie private in- und ausländische Finanzierungsquellen, denen ein erstaunlich hoher Stellenwert eingeräumt wird, neue, innovative Finanzierungsinstrumente wie Steuern auf Flugtickets, Finanztransaktionen und Klimagasemissionen, und nach wie vor die ODA, die endlich auf 0,7 Prozent des BIP der Geberländer gesteigert werden soll. Wirtschaftliche und soziale Kernfunktionen sollen im Wesentlichen durch nationale Steuermittel finanziert werden, Vorhaben im Bereich der Nachhaltigkeit (Klima, Landwirtschaft, Infrastruktur und Industrie) vor allem durch den Einsatz privater Mittel, der durch staatliche Vorgaben geleitet und reguliert werden soll, während zugleich eine gerechtere Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft vorangetrieben werden soll.²⁵ Die EZ spielt bei diesen Überlegungen nur noch eine untergeordnete Rolle und soll auf die ärmsten und verwundbarsten Gesellschaften konzentriert werden. Ihre Effizienz soll verbessert werden und sie soll im Wesentlichen dazu dienen, langfristige, private Mittel für die Realisierung der SDGs zu mobilisieren.

Obleich die Realisierungschancen dieser Finanzierungsvorhaben als eher bescheiden einzuschätzen sind, würde eine auch nur ansatzweise Umsetzung dieser Agenda bedeuten, dass die EZ, wie wir sie kannten, der Vergangenheit angehören wird.

²⁴ Vgl. UNCTAD, *Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan*, Trade and Development Board, 61st Session 2013.

²⁵ Vgl. United Nations General Assembly (Anm. 23).

Siegmar Schmidt

Entwicklungszusammenarbeit als strategisches Feld deutscher Außenpolitik

Entwicklungspolitik ist Teil der Außenpolitik. Somit ist sie in deren normativen Kontext aus Werten, Prinzipien und Zielen eingebettet. Die außenpolitischen Ziele und Präferenzen Deutschlands haben sich in den vergangenen 60 Jahren gewandelt und erzeugen damit Veränderungen auch in der deutschen Entwicklungspolitik.

Siegmar Schmidt

Dr. phil., geb. 1961; Professor für Internationale Politik an der Universität Koblenz-Landau, Institut für Sozialwissenschaften, Kaufhausgasse 9, 76829 Landau.

schmidts@uni-landau.de

Da mit dem Begriff „Entwicklung“ stets unterschiedliche Dimensionen erfasst werden – etwa wirtschaftliches Wachstum oder technologischer Fortschritt – umfasst Entwicklungspolitik ein sehr breites Themenspektrum, was sie zu einer „Querschnittsaufgabe“ verschiedener Institutionen und Akteure macht.

Neben der vom Auswärtigen Amt und der Bundeskanzlerin definierten Außenpolitik beeinflussen daher auch andere Ressorts mit ihren spezifischen Interessen die Entwicklungspolitik: Bei der finanziellen, technischen und personellen Unterstützung von Projekten, Programmen oder direkt von Regierungen ist stets auch das Finanzministerium involviert. Die von Beginn an starke Orientierung am wirtschaftlichen Nutzen der Beziehungen zu Entwicklungsländern für die deutsche Wirtschaft bedingt die Einbindung des Wirtschaftsministeriums. Daneben haben teils auch andere Ministerien wie das Verteidigungs-, Umwelt-, Landwirtschafts- oder Bildungsministerium Interessen an Beziehungen zu Entwicklungsländern. Hinzu kommen die Interessen nichtstaatlicher und parastaatli-

cher „Durchführungsorganisationen“, die in den Kooperationsländern die entwicklungs- politischen Ziele in Form von Projekten und Programmen umsetzen und dabei durchaus eine gewisse Autonomie besitzen. Je nach Partnerland variieren die Interessen der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure jedoch stark. Während für das Wirtschaftsministerium vor allem Schwellenländer von Bedeutung sind, sind es für das Verteidigungsministerium eher sicherheitsrelevante Regionen und Länder wie zum Beispiel derzeit Nordafrika.

Vor diesem Hintergrund lässt sich Entwicklungspolitik als „Mehrzweckinstrument“ verstehen, mit dem sehr unterschiedliche Interessen verfolgt werden.[¶] Diese Interessenvielfalt, die durch die Entwicklungspolitik der EU[¶] noch vermehrt wird, kann in der Praxis durchaus zu Ziel- und Interessenkonflikten führen. Dies erfordert einen erheblichen Aufwand, um Kohärenz herzustellen – die Voraussetzung für eine weitgehend widerspruchsfreie und damit für Partnerländer sowie die deutsche Öffentlichkeit glaubwürdige Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Hinter den hier skizzierten unterschiedlichen Interessen droht aus Sicht von Entwicklungspolitikern und -praktikern das eigentliche Ziel der EZ, einen Beitrag zur Entstehung einer Welt zu leisten, „in der alle Menschen selbstbestimmt und in Freiheit ihr Leben gestalten können, eine Welt ohne Armut, gewaltsame Konflikte und ökologische Zerstörung“,[¶] zweitrangig zu werden. Die deutsche Entwicklungspolitik verfolgt sowohl politische und menschenrechtliche Ziele als auch die Absicht, einen Beitrag zur Hebung des materiellen Lebensniveaus einer möglichst großen Zahl von Menschen zu leisten. Die Aspekte Sicherheit und Umweltschutz sind vergleichsweise neue Oberziele.

Im Folgenden wird zunächst auf das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusam-

menarbeit und Entwicklung (BMZ) als die wichtigste Institution der deutschen Entwicklungspolitik und einige Charakteristika der EZ Deutschlands eingegangen, bevor ein historischer Überblick[¶] den Wandel von Zielen und Interessen in der deutschen Entwicklungspolitik veranschaulicht. Dies ist für das Verständnis auch der konkreten EZ wichtig, denn die jeweiligen politischen Ziele determinierten zu einem hohen Grad die Vergabepraxis: Welche Länder erhalten wie viel Unterstützung? Dabei wird deutlich, dass mit Entwicklungspolitik zwar immer gleichzeitig mehrere Interessen verfolgt wurden, das „Mischungsverhältnis“ jedoch in einzelnen Phasen unterschiedlich war. Schließlich sollen die aktuellen Entwicklungen im Fokus stehen: Entwicklungspolitik ist zu einem wichtigen Teil der Sicherheitspolitik geworden und damit enger an die Außenpolitik angelehnt als zuvor. Dabei wird einerseits ein Beitrag der EZ zur Konfliktprevention erwartet sowie andererseits eine Schlüsselrolle bei Wiederaufbauprozessen von Staaten und Gesellschaften.

Institutionalisierung und Organisation der deutschen EZ

Das BMZ feierte 2011 sein 50-jähriges Bestehen. Mit der Gründung des Ministeriums 1961 und einer Reihe sogenannter Durchführungorganisationen[¶] in den folgenden Jahren wurde die deutsche EZ institutionalisiert. Die Einrichtung eines eigenen Ministeriums lässt sich auf mindestens drei Ursachen zurückführen: Für die FDP, den Koalitionspartner der Regierung von Bundeskanzler Konrad Adenauer, benötigte man *erstens* ein weiteres Ressort. *Zweitens* nahm der innenpolitische Druck zu, ein eigenes Ministerium zu schaffen: Der Bundesrechnungshof und der Deutsche Bundestag forderten dies schon länger. *Drittens* setzten die USA als wichtig-

[¶] Vgl. Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 2004⁵, S. 437–446.

[¶] Die EU-Entwicklungspolitik ist auch Teil der deutschen Entwicklungspolitik, die im Rahmen dieses Beitrages nicht weiter verfolgt werden kann. Für eine Gesamtdarstellung der EU-Beziehungen zur Dritten Welt vgl. Martin Holland, *The European Union and the Third World*, Basingstoke 2002.

[¶] Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Was wir machen: Grundsätze und Ziele, www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/index.html (8.1.2015).

[¶] Vgl. hierzu auch Sebastian Harnisch/Siegmar Schmidt/Rolf Steltemeier und BMZ, *Auf Augenhöhe. 50 Jahre Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 1961–2011*, Baden-Baden 2012 sowie Wolfgang Gieler (Hrsg.), *Deutsche Entwicklungsminister von 1961 bis 2008*, Bonn 2011.

[¶] Beispielsweise wurde 1963 der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) gegründet, der Entwicklungshelfer und -helferinnen entsandte. 2011 ging er in der neugegründeten Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) auf.

ter Verbündeter die Bundesregierung unter Druck, sich stärker zu engagieren und mehr Mittel bereitzustellen.

Begonnen hatte die EZ bereits, als 1953 eine halbe Million D-Mark aus Mitteln des Marshall-Plans „für die Förderung des Erfahrungsaustausches mit weniger entwickelten Gebieten“ bereitgestellt wurde. Im Vergleich zu klassischen Ressorts war Entwicklungspolitik also ein relativ junges Politikfeld. Während der organisatorische Aufbau trotz einiger Hindernisse Fortschritte machte, war es für das neue Ministerium weitaus schwieriger, eigenständige Kompetenzen zu erhalten. Die etablierten Ministerien, insbesondere das Außen- und Wirtschaftsministerium, wussten sich anfangs der Abgabe von Zuständigkeiten. Erst Mitte der 1970er Jahre war das Ringen um Einfluss und Ressourcen für die kommenden zwei Jahrzehnte beendet. Dabei wurde das BMZ auch durch zivilgesellschaftliche Gruppen und die beiden großen christlichen Kirchen, die beständig mehr Aufmerksamkeit und Hilfe für die „Dritte Welt“ forderten, von Beginn an unterstützt. Auch innerhalb des Bundestages und der politischen Parteien formierte sich schon bald eine bis heute existente parteiübergreifende „informelle Koalition“ für die Belange der Entwicklungspolitik.

Das BMZ ist heute etabliert. Für das Ministerium, dessen erster Dienstsitz nach wie vor Bonn ist, arbeiten mittlerweile über 800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hinzugezählt werden können rund 20 000 „indirekte“ Mitarbeiter – deutsche und einheimische Fachkräfte, die in den Kooperationsländern für die Durchführungsorganisationen und damit vor allem für das BMZ tätig sind. Der Etat, der sogenannte Einzelplan 23, betrug 2014 rund 6,4 Milliarden Euro und liegt damit über dem Etat des Landwirtschaftsministeriums mit rund 5,1 Milliarden Euro. Dennoch werden auch über 50 Jahre nach seiner Gründung von Zeit zu Zeit Rufe nach einer Angliederung des BMZ beispielsweise an das Auswärtige Amt laut.¹⁶

¹⁶ Zuletzt forderte dies Dirk Niebel (FDP), bevor er 2009 Minister im BMZ wurde. Entwicklungspolitik aller Parteien und NROs lehnen eine Anlehnung an andere Ministerien strikt ab. Wie das Beispiel Großbritanniens zeigt, kann EZ jedoch auch wirkungsvoll ohne eigenes Ministerium bestehen.

Bis Ende der 1960er Jahre dominierten strategische und deutschlandpolitische Interessen die westdeutsche Entwicklungspolitik. Bereits seit den 1950er Jahren forderten die Verbündeten, vor allem die USA und Großbritannien, eine Beteiligung an den Kosten für die Eindämmung des Kommunismus. Im Sinne der Truman-Doktrin waren die USA entschlossen, allen „freien Völkern“ mit Wirtschafts- und Militärhilfe gegen „äußeren Druck“ – die mögliche Einflussnahme der Sowjetunion – beizustehen. Die Bundesregierung gab diesem Druck in der Erwartung nach, dass die Verbündeten ihre deutschlandpolitische Position unterstützen. Strategisch und ideologisch motivierte Hilfszusagen erhielten Anfang der 1960er Jahre beispielsweise Ghana und Indonesien.

Neben der Eindämmungspolitik der westlichen Staaten gegenüber der Sowjetunion und den Ostblockstaaten instrumentalisierte die Bundesrepublik die Entwicklungspolitik auch für deutschlandpolitische Ziele. Die Bundesregierung vertrat damals einen völkerrechtlichen Alleinvertretungsanspruch gegenüber der Deutschen Demokratischen Republik (DDR). Im Rahmen der nach dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt und ersten Präsidenten der Europäischen Kommission Walter Hallstein benannten „Hallstein-Doktrin“ bewertete die Bundesregierung die Anerkennung der DDR durch Drittstaaten als „unfreundlichen Akt“. In der Praxis bedeutete dies die Drohung mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen und letztlich auch die Einstellung der EZ. Bis 1969 war die Hallstein-Doktrin dem Politikwissenschaftler Jürgen Wolff zufolge „erstaunlich erfolgreich“,¹⁷ da es der DDR nicht gelang, diplomatische Beziehungen zu nicht-kommunistischen Regierungen aufzunehmen. Die ökonomische Attraktivität der Bundesrepublik war für viele der im Zuge der Entkolonialisierung entstandenen neuen Staaten ausschlaggebend. Aus entwicklungspolitischer Sicht, die auch Unterstützung im Bundestag erhielt, war die Hallstein-Doktrin jedoch ein

¹⁷ Vgl. Jürgen H. Wolff, Zur Rechtfertigung von Entwicklungshilfe. Skeptische Überlegungen nach vierzig Jahren Orthodoxie, in: Helga Dickow/Theodor Hanf/Peter Molt (Hrsg.), Kulturen und Konflikte im Vergleich, Baden-Baden 2007, S. 820–840.

Fehler, da durch sie sinnvolle Projekte verhindert und außenpolitische Erwägungen über humanitäre Motive gestellt wurden. Auch die deutsche Wirtschaft war ihr gegenüber eher kritisch eingestellt, da sie negative Auswirkungen auf den Handel befürchtete.

Die großzügige Mittelvergabe in den ersten Jahrzehnten nach Kriegsende diente auch dazu, das Ansehen Deutschlands sowohl bei den Verbündeten als auch generell in der Welt vor dem Hintergrund der NS-Gewaltherrschaft wiederherzustellen. In der entwicklungspolitischen Praxis führte die Dominanz verschiedener politischer Ziele zum „Gießkannenprinzip“, der häufig kritisierten Verzettelung des Mitteleinsatzes auf möglichst viele Empfängerländer.⁸ Erst Ende der 1990er Jahre erklärte die damalige Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD, 1998–2009), die Zahl auf 70 Partnerländer reduzieren zu wollen.

Bereits die Frühphase der deutschen Entwicklungspolitik war also von einer Vielfalt an Interessen und Motivationen charakterisiert.⁹ Neben außenpolitischen Zielen bestand immer auch ein wirtschaftliches Interesse an Handelspartnern und Absatzmärkten für deutsche Exportprodukte in den Entwicklungsländern. So wurde bereits 1962 die nach privatwirtschaftlichen Kriterien arbeitende Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) geschaffen, die einerseits der Förderung der Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern dient und andererseits gezielt privatwirtschaftliche Kooperationen mit deutschen Unternehmen vermittelt. Ökonomische Interessen wurden damals offen benannt und dienten dazu, die Akzeptanz der Entwicklungspolitik in einer Zeit zu erhöhen, in der der Wohlstand in Deutschland zwar wuchs, doch weit unter den heutigen Verhältnissen lag.

⁸ Vgl. die Darstellung des ehemaligen Staatssekretärs im BMZ ab 1969, Karl-Heinz Sohn, *Entwicklungspolitik, Theorie und Praxis der Deutschen Entwicklungshilfe*, München 1972, S. 14ff.; 1971 erhielten bereits 107 Länder und Gebiete finanzielle Leistungen.

⁹ Vgl. K.-H. Sohn (Anm. 8); zur Entwicklung der EU vgl. auch Klaus Bodemer, *Programmentwicklung in der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland*, in: Franz Nuscheler (Hrsg.), *Dritte Welt Forschung*, PVS-Sonderheft 16, Opladen 1985, S. 278–307.

Basierend auf dem christlichen Grundverständnis spielten ethische und humanitäre Motive in der Entwicklungspolitik vor allem für die Kirchen und Nichtregierungsorganisationen (NROs), aber auch für viele Entwicklungspolitiker eine wichtige Rolle. EZ wurde dabei als *Entwicklungshilfe* verstanden, die sich aus gemeinsamen Werten und einer Solidarität beziehungsweise Verantwortung für Bedürftige in aller Welt ergibt. Der erste Minister im BMZ, Walter Scheel (FDP, 1961–1966), führte aus: „Entwicklungspolitik ist eine Art Sozialpolitik im weltweiten Ausmaß. Es geht darum, die Kluft zwischen reichen und armen Völkern zu beseitigen.“¹⁰ Aus dieser Perspektive soll Entwicklungspolitik von letztlich christlich geprägter Solidarität geleitet werden. Bis heute kommt der ethisch-moralischen Begründung sowohl für die Rechtfertigung der Entwicklungspolitik in der Öffentlichkeit als auch für die Motivation der in der EZ Beschäftigten hohe Bedeutung zu.

Mit der Durchsetzung der Ostpolitik und der Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen 1973 verlor die Hallstein-Doktrin an Bedeutung und wurden deutschlandpolitische Interessen in der Entwicklungspolitik immer unwichtiger. Auch die strategische Bedeutung der Entwicklungspolitik für die Eindämmung des Kommunismus nahm zumindest etwas ab. Durch die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957/58 besaß die deutsche Entwicklungspolitik von Beginn an eine europäische Dimension: Trotz einer eher kritischen Haltung des Auswärtigen Amtes und des Bundeswirtschaftsministeriums unterstützte Bundeskanzler Adenauer den französischen Wunsch nach einem EWG-Entwicklungsfonds mit substanzieller deutscher Beteiligung im Gegenzug für Fortschritte in der europäischen Integration.¹¹ In den folgenden Jahrzehnten überließ die deutsche Regierung im Rahmen der EWG das Feld weitgehend den europäischen Partnern und ehemaligen Kolonialmächten, insbesondere Frankreich. Das starke wirtschaftliche und

¹⁰ Vgl. Walter Scheel, *Konturen einer neuen Welt*, Düsseldorf 1965, S. 39.

¹¹ Zu diesem Ergebnis kommt auf der Basis von Dokumentenstudien Peter Molt, *Ein Rückblick auf die (west-)deutschen Beziehungen zu den Entwicklungsländern in Afrika südlich der Sahara*, in: *KAS-Auslandsinformationen* 11/2014, S. 47–69.

politische Interesse Frankreichs sowie Großbritanniens nach dessen EG-Beitritt 1973 bremsten das deutsche Engagement in Afrika, das auf bestimmte Bereiche begrenzt blieb. Mit Ausnahme der Hallstein-Doktrin besaß Deutschland keine politische Strategie gegenüber Afrika, dem Kontinent, auf den sich die internationale EZ zunehmend konzentrierte. Dies lag auch an der vergleichsweise geringfügigen Kolonialvergangenheit, was sich allerdings positiv auf das Ansehen Deutschlands und seiner EZ bei den afrikanischen Empfängerstaaten auswirkte.

Bedeutung wirtschaftlicher Interessen

Gegenwärtig hängen circa 25 Prozent der Arbeitsplätze in Deutschland direkt oder indirekt von der Exportwirtschaft ab. Auch wenn die Exportabhängigkeit in den vorigen Jahrzehnten nicht derart stark war, war Deutschland bereits seit Mitte der 1950er Jahre ein Exportland. Daher ist es wenig überraschend, dass außenwirtschaftliche Interessen in der EZ von Beginn an eine wichtige Rolle spielten: Entwicklungsländer galten zunächst als zukünftige Märkte und EZ wurde als Instrument angesehen, Länder in die Lage zu versetzen, Produkte aus Deutschland zu importieren. Dem internationalen Trend folgend betrachtete man privatwirtschaftliche Investitionen unkritisch als Teil der EZ.

Vor allem in Zeiten schwacher Konjunktur und wirtschaftlicher Krisen spielten außenwirtschaftliche Motive eine zentrale Rolle: etwa Mitte der 1960er Jahre, als die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik kurzfristig die Marke von zwei Prozent überschritt, sowie nach den beiden Ölkrisen 1974 und 1979/80. Neben den allgemeinen Instrumenten der Exportförderung wurde außenwirtschaftlichen Interessen dadurch Rechnung getragen, dass die Kreditvergabe an Regierungen und Unternehmen von deren Bereitschaft abhängig gemacht wurde, Produkte in Deutschland zu kaufen. Diese keineswegs nur von Deutschland praktizierte „Lieferbindung“ wurde jahrelang scharf von NROs kritisiert.

Die lang anhaltende wirtschaftliche Krise in den 1980er Jahren führte zwar nicht zu einem substanziellen Rückgang der Mittel wie etwa in den 1990er Jahren die Wiedervereinigung. Das BMZ machte jedoch deutlich, dass

bei der Mittelvergabe jeweils die „Beschäftigungswirksamkeit“ für den deutschen Arbeitsmarkt geprüft werden sollte. Unter dem Eindruck der Energie- und Rohstoffkrisen wurde Entwicklungspolitik auch als strategische Politik zur Rohstoffsicherung verstanden und demzufolge versucht, die Kontakte zu Rohstoffexporteuren zu intensivieren. Wirtschaftliche Begründungen sollten auch in Krisenzeiten die Unterstützung der Öffentlichkeit für die EZ sichern und Kritik aus dem Wirtschaftsministerium begegnen.

Diese phasenweise Dominanz wirtschaftlicher Interessen führte zu einer stärkeren Konzentration der Mittelvergabe auf die wirtschaftlich stärkeren Schwellenländer und weniger auf die ärmsten und damit bedürftigsten Länder. Eine erneute Betonung primär wirtschaftlicher Interessen fand unter Entwicklungsminister Dirk Niebel (FDP, 2009–2013) statt. In seiner ihm eigenen provokanten Art führte er aus: „Ich interpretiere das Z im Namen des BMZ darum so, wie es von Anfang an gemeint war: als wirtschaftliche Zusammenarbeit, nicht als wiederholte Zuzahlung.“¹² In der Folge unternahm das BMZ Anstrengungen, die Privatwirtschaft stärker einzubinden: Es erhöhte die Mittel für Kooperationsprojekte zwischen Privatwirtschaft und EZ (Public-private-Partnerships) und strebte eine engere Zusammenarbeit mit den regionalen Führungsmächten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika (BRICS) an. Aufgrund langer Projektlaufzeiten in der EZ änderte das jedoch wenig an der konkreten Arbeit des BMZ, sodass von einer Ökonomisierung der deutschen EZ nicht gesprochen werden kann.

Dominanz der Entwicklungsinteressen

Das Verblässen der mit EZ verknüpften deutschland- und außenpolitischen Interessen seit den 1970er Jahren bedeutete eine größere inhaltliche Autonomie für die Entwicklungspolitik, die sich erstmals in der Amtszeit von Entwicklungsminister Erhard Eppeler (SPD, 1968–1974) zeigte. Damals wurde die von den Vereinten Nationen propagierte Grundbedürfnisstrategie, die in Abkehr von

¹² Dirk Niebel, Die Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik, in: S. Harnisch/S. Schmidt/R. Steltemeier (Anm. 4), S. 11.

bisherigen Industrialisierungsstrategien eine Konzentration der EZ auf Armutsbekämpfung, die Befriedigung elementarer Bedürfnisse und die Förderung der Landwirtschaft forderte, zum Leitprinzip auch der deutschen EZ. Gleichzeitig brachte Eppler stärker ethische und humanitäre Begründungen in die bis dahin stark technokratisch und administrativ geprägte EZ ein.

Die deutsche EZ folgte nicht nur im Hinblick auf die Grundbedürfnisstrategie den strategischen und inhaltlichen Schwerpunkten, die der Internationale Währungsfonds und der Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) definierten. Im bi- und multilateralen Kontext trug sie sowohl die seit den 1980er Jahren propagierte ökonomische Konditionalität als auch das Paradigma der politischen Konditionalität der 1990er Jahre mit. Die ökonomische Konditionalität knüpfte vor dem Hintergrund der Schuldenkrise vieler Entwicklungsländer die Mittelvergabe an wirtschaftliche Liberalisierungsmaßnahmen, sogenannte Strukturadaptierungsprogramme. Mit der politischen Konditionalität erhöhte sich nach dem Zusammenbruch des Ostblocks der Stellenwert politischer und menschenrechtlicher Kriterien bei der Vergabe der Mittel allerdings deutlich. Staaten mit systematischen Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen demokratische Prinzipien drohten die westlichen Geber mit dem teilweisen oder völligen Entzug von Mitteln – außer im rein humanitären und Nothilfebereich. Die aktive Förderung von demokratischen Institutionen und der Zivilgesellschaft entwickelten sich zu neuen Aktionsfeldern der Durchführungsorganisationen und der politischen Stiftungen. Eigene Akzente setzte das BMZ am ehesten auf der technischen Ebene, indem es beispielsweise besondere Anstrengungen im (Aus-)Bildungssektor unternahm. Eine klare Verbindung von EZ und eigenen politischen Zielen unterblieb. Dies stärkte die Rolle der Durchführungsorganisationen, die relativ große Handlungsspielräume genossen.

Aktuelle Trends

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ergaben sich erstmals Chancen, Stellvertreterkonflikte in der Dritten Welt zu beenden

und sogar direkt mittels humanitärer Interventionen auf Konflikte einzuwirken, da die strategische Bedeutung von Entwicklungsländern als Verbündete beider Blöcke nicht mehr gegeben war. Die Hoffnung auf eine friedlichere Welt währte jedoch nicht lange: Mit Beginn der 1990er Jahre stieg die Anzahl der Kriege und bewaffneten Konflikte unerwartet stark an. Die vom Politikwissenschaftler Herfried Münkler als „neue Kriege“ bezeichneten Konflikte, wie sie sich in Jugoslawien, Ruanda oder Somalia abspielten, waren nicht nur extrem brutal, sondern führten in einigen Fällen zu Bürgerkriegen und Staatszerfall. Gegenwärtig ist die Fragilität von Staaten eine der größten außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen.¹³ Der teilweise oder sogar völlige Kontrollverlust von Regierungen über ihr Territorium ist ein Faktor, der auch die zweite große Bedrohung – den internationalen Terrorismus – zumindest begünstigt. Krieg und Gewalt führen zu unsäglichem Leid für die Bevölkerung, machen alle bisherigen Entwicklungsfortschritte zunichte und werfen Länder in ihrer Entwicklung zurück. Kein Bürgerkriegsland erreichte die im Jahr 2000 aufgestellten Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr von 1994 war der Weg für ein stärkeres Engagement Deutschlands frei. Fortan beteiligte sich die Bundeswehr an Militäreinsätzen auf dem Balkan, in Afrika und in Afghanistan. Bei den Einsätzen zeigte sich bald, dass nach dem Ende der Kampfhandlungen massive Mittel zum Wiederaufbau, zum Aufbau einer friedlichen Ordnung und zur gesellschaftlichen Versöhnung erforderlich waren. Damit war die deutsche EZ gefordert. Bereits in den 1970er Jahren hatte das BMZ sie zur Friedenspolitik erklärt, ohne dass dies zu spürbaren konzeptionellen oder erst recht zu konkreten Veränderungen geführt hatte. Erst Ende der 1990er Jahre begann die deutsche EZ, sich stärker auf Konfliktprävention zu konzentrieren. Seit 1998 ist das BMZ mit einem Sitz im Bundessicherheitsrat vertreten.

¹³ Vgl. hier den von der US-Stiftung Fund for Peace herausgegebenen Fragile State Index (<http://ffp.states-index.org>). 2014 finden sich unter den 24 fragilsten Staaten 18 subsaharische Länder.

Armut und Not, Unterdrückung und Miswirtschaft gelten als strukturelle Konflikt- und Kriegsursachen. Mit dem Zivilen Friedensdienst (ZFD) schuf das BMZ ein neues Instrument der Konfliktbearbeitung. In enger Kooperation mit NROs und dem damaligen Deutschen Entwicklungsdienst wurden ausgebildete Friedensfachkräfte entsandt, um auf der lokalen Ebene zu vermitteln und Versöhnungsprozesse einzuleiten. Die Arbeit des ZFD konzentrierte sich auf die Vorphase und damit auf die Prävention von Konflikten sowie auf die Waffenstillstands- oder Friedensphase nach einem Konflikt.¹⁴ Schwerpunktmäßig betreut das BMZ allerdings Maßnahmen zur Konfliktnachsorge, wie etwa das Beispiel Afghanistan zeigt: Dort konzentriert sich die Arbeit der Durchführungsorganisationen auf die Bereiche Bildung, Gesundheit, Energie und Wasserwirtschaft sowie Wirtschaftsentwicklung. In der Praxis bedeutet dies eine enge Kooperation mit der Bundeswehr und dem Militär anderer Akteure. Trotz unterschiedlicher „Kulturen“ der beteiligten Institutionen verläuft die Zusammenarbeit weitgehend problemlos. Vor dem Hintergrund ihres Selbstverständnisses wird die Entwicklung der EZ zu einem Teil der Sicherheitspolitik von zivilen EZ-Akteuren und besonders von NROs jedoch nach wie vor kritisch betrachtet. Sie befürchten, im Falle einer engen Kooperation mit der Bundeswehr von den Konfliktparteien nicht mehr als neutral angesehen zu werden und fürchten daher um die Sicherheit ihrer Mitarbeiter. Die zivile Komponente von Auslandseinsätzen wird im Unterschied zur militärischen von der deutschen Öffentlichkeit generell akzeptiert. Sie entspricht der außenpolitischen Kultur Deutschlands, die vom Bild einer friedlichen Zivilmacht geprägt wird. Dies erklärt auch, warum der Bundeswehreininsatz in Afghanistan von der Bundesregierung lange Zeit primär als Wiederaufbaumission präsentiert wurde.

Wie die Strategiepapiere des BMZ der vergangenen Jahre zeigen, ist die Arbeit in fragilen Staaten zu seinem Schwerpunkt geworden.¹⁵ Regional bedeutet dies eine

¹⁴ Für den ZFD werden 2015 39 Millionen Euro zur Verfügung gestellt; vgl. für mehr Informationen zu seinen Aktivitäten www.ziviler-friedensdienst.org.

¹⁵ Vgl. hier grundlegend BMZ, Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und

Konzentration auf Afrika und zukünftig wahrscheinlich auf den Nahen Osten, wenn sich die Lage in der Region beruhigt hat. Die Ausrichtung der deutschen EZ auf Konfliktbearbeitung in den verschiedenen Konfliktphasen bedingt eine enge Abstimmung mit der Außen- und Verteidigungspolitik.¹⁶ Eine Vereinbarung zwischen BMZ und Auswärtigem Amt, die häufig um Zuständigkeiten konkurrieren, von November 2011 sieht vor, dass die humanitäre Hilfe und Nothilfe in die Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes fällt und die Katastrophenprävention und Maßnahmen zur Ernährungssicherheit vom BMZ verantwortet werden.

Die Forderung des Bundespräsidenten Joachim Gauck im Januar 2014, Deutschland solle mehr Verantwortung in der Welt übernehmen, die auch von der Bundesregierung ausdrücklich unterstützt wird, könnte tendenziell zu einer Stärkung der EZ als Teil der Sicherheitspolitik führen. Inwieweit die sicherheitspolitische Ausrichtung der EZ die Akzeptanz der Entwicklungspolitik und der Außenpolitik erhöht oder eher verringert, muss gegenwärtig offenbleiben. Wie schon im Falle vorhergehender strategischer Ausrichtungen an der Außenpolitik verfolgt die EZ auch eine eigene, genuin entwicklungspolitische Agenda. Der derzeitige Entwicklungsminister Gerd Müller (CSU, seit 2013) führt die Verzahnung mit der Außen- und Sicherheitspolitik kontinuierlich weiter. Daneben kommt traditionellen Zielen wie der Armutsbekämpfung und der Rolle der Landwirtschaft im Entwicklungsprozess wieder eine erhöhte Aufmerksamkeit zu.¹⁷ Abzuwarten bleibt, inwieweit das BMZ stärker in die Migrationspolitik einbezogen wird, da hier der neue Minister dezidiert Stellung bezogen hat und eine größere Offenheit in der Flüchtlingspolitik fordert.

Gewalt, BMZ-Strategiepapier 4/2013, www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier328_04_2013.pdf (8.1.2015).

¹⁶ Vgl. Siegmund Schmidt, Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der deutschen Sicherheitspolitik, in: Stephan Böckenförde/Sven Gareis (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik, Baden-Baden 2014², S. 245–265.

¹⁷ Vgl. BMZ, Zukunftscharta. Eine Welt – unsere Verantwortung, Bonn 2014, www.zukunftscharta.de/ecm-politik/zukunftscharta/de/home/file/file/Id/2864 (8.1.2015).

Theo Rauch

Zur Reform der deutschen Entwicklungs- zusammenarbeit

Die anhaltende globale Armut wird gerne als Beleg für die Wirkungslosigkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gewertet.

Theo Rauch

Dr. rer. nat., geb. 1945;
Honorarprofessor am Institut
für Geographische Wissen-
schaften der Freien Universität
Berlin; arbeitete lange als
Auslandsmitarbeiter
und Gutachter in der EZ.
theorauch@gmx.de

Jenseits einschlägiger
Diskussionen um die
Erhöhung des Finanz-
volumens der bereit-
gestellten staatlichen
Hilfe oder gar die Ab-
schaffung der EZ sind
sich viele entwick-
lungspolitische Fach-
leute einig, dass die

Massenarmut in den
Ländern des globalen Südens nur durch grund-
legende Reformen der EZ zu beseitigen sei.

An zwei großen Reformbaustellen wird seit über zehn Jahren intensiv gearbeitet. Die eine wird mit dem Schlagwort „globale Strukturpolitik“ umschrieben und sieht in einer stärkeren Entwicklungsorientierung der globalen und nationalen Rahmenbedingungen die wirksamere Alternative zu den oft weder breitenwirksamen noch nachhaltigen basisnahen Entwicklungsprojekten, die die EZ der vergangenen Jahrzehnte bestimmten. Die andere firmiert unter dem Motto *aid effectiveness*. Unter diesem Etikett soll die Wirksamkeit der EZ durch eine Veränderung der Modalitäten der Zusammenarbeit erhöht werden. Dabei soll vor allem die Eigenverantwortlichkeit (*ownership*) der Regierungen der Partnerländer gestärkt und die Koordination zwischen den Geberländern verbessert werden.

Hierbei spielt auch die Reform der EZ-Institutionen eine wichtige Rolle. Diesbezüglich galt die deutsche Entwicklungspolitik mit ihrer vielfältigen und oft verwirrenden Institutionenlandschaft lange als beispielhaf-

ter Problemfall. Seitens des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit seinen Geberplattformen und *Peer-review*-Mechanismen geriet die deutsche Entwicklungspolitik seit 2000 zunehmend unter Reformdruck. Die in diesem Kontext umgesetzten Reformen der deutschen EZ-Institutionen stehen im Zentrum dieses Artikels.

Problembereiche der deutschen EZ

Die Bestrebungen der vergangenen 15 Jahre, die deutsche EZ zu reformieren, setzen bei drei miteinander verknüpften Problembereichen der Vergabepaxis von EZ an: der sogenannten Projektitis, sprich der Hilfe in Form einer Vielzahl von lokalen und zeitlich begrenzten Einzelprojekten, die oft nur zu weder nachhaltigen noch breitenwirksamen Insellösungen führen und einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten; der mangelnden Einbettung der Hilfe in die politischen und administrativen Strukturen der Partnerländer, was zur oft beklagten Entmündigung und Korrumpierung der Regierungen der Partnerländer führt, die nicht der eigenen Bevölkerung beziehungsweise ihren Parlamenten gegenüber Rechenschaft ablegen, sondern einer Vielzahl externer Geber; und schließlich dem spezifisch deutschen Problem der Vielzahl der mit der Abwicklung von EZ betrauten Institutionen.

Die deutsche EZ zeichnet(e) sich durch folgende besondere institutionelle Merkmale aus:¹

- Mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gibt es in Deutschland ein eigenes Ministerium für EZ. Dies erhöht zwar die Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik gegenüber Außen- und Wirtschaftspolitik, führt aber zu mühseligen interministeriellen Abstimmungsprozessen und dem Problem einer Stimmenvielfalt auf internationalen Bühnen.
- Die politische Verantwortung für EZ ist getrennt von der sogenannten Durchführungsverantwortung; Letztere ist an eine

¹ Vgl. Theo Rauch, *Entwicklungspolitik. Theorien, Strategien, Instrumente*, Braunschweig 2009.

Vielzahl von organisatorisch eigenständigen Durchführungsorganisationen delegiert. Da das BMZ zentralistisch organisiert ist und in den Partnerländern nur relativ schwach durch seine „EZ-Referenten“ an den deutschen Botschaften vertreten ist, die zwar vom BMZ entsandt, aber dem Botschafter und damit dem Auswärtigen Amt verantwortlich sind, fällt die Rolle der Außenvertretung de facto den vor Ort stark präsenten, aber nicht mit einem politischen Mandat versehenen Durchführungsorganisationen zu.

- Die finanzielle und die technische Zusammenarbeit (FZ und TZ) sind institutionell voneinander getrennt: Die für FZ überwiegend zuständige Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) leistet finanzielle Unterstützung durch Kredite oder Zuschüsse und zum Teil auch in Form von Budgethilfe.¹² Für die TZ, deren Ziel die Überwindung von Kapazitätsdefiziten der Partnerländer durch technische Beratung sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen ist, waren lange Zeit vier verschiedene Organisationen zuständig. Diese Trennung von FZ und TZ folgt der Logik, dass Finanzierungs- und Beratungsleistungen unterschiedliche Bedarfssituationen zugrunde liegen und somit auch unterschiedliche Kompetenzen erfordern. Ihr Nachteil besteht darin, dass dort, wo sowohl Finanzierung als auch Beratung nötig ist, der Abstimmungsaufwand höher ist.
- Wie bereits erwähnt verteilte sich die Zuständigkeit für TZ lange auf vier Organisationen: Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) war für die Beratung im Rahmen von Entwicklungsprojekten zuständig; das Centrum für Internationale Migration (CIM) übernahm die Vermittlung von integrierten Fachkräften für die Besetzung vakanter Stellen in Partnerländern; der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) entsandte Entwicklungshelferinnen und -helfer, die als Freiwillige ohne Erwerbsabsicht zeitlich befristet ins Ausland gingen, um anschließend wieder nach Deutschland in ihren Beruf zurückzu-

¹² Bei der Budgethilfe fließen EZ-Mittel in den Staatshaushalt des Partnerlandes, das gemäß dem einheimischen Prozess der Haushaltsverabschiedung entscheidet, wie das Geld verwendet wird, was wiederum der einheimische Rechnungshof kontrolliert.

kehren; und schließlich war InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung) zuständig für die Weiterbildung von Fach- und Führungskräften aus Partnerländern, die überwiegend in Weiterbildungszentren in Deutschland im Rahmen von international zusammengesetzten Gruppen stattfand. Diese Vielfalt an TZ-Organisationen erlaubte zwar eine bedarfsgerechte, maßgeschneiderte Kooperation mit den Partnern. Wo aber nur der kombinierte Einsatz dieser Formen von TZ zum Ziel führen konnte, bedeutete die organisatorische Zersplitterung einen hohen zusätzlichen Koordinations- und Verwaltungsaufwand.

International gilt die deutsche EZ durch die hohe fachliche Präsenz ihrer Durchführungsorganisationen vor Ort zwar als besonders gut vertraut mit den lokalen Verhältnissen der Partnerländer. Aber zugleich war sie lange berüchtigt für die verwirrende Vielzahl der in diesem Feld agierenden Organisationen. Wo andere Länder auf Gebertreffen mit einer Stimme sprachen, trat für Deutschland meist ein Team aus Vertreterinnen und Vertretern des BMZ und der großen Durchführungsorganisationen GTZ und KfW auf, die sich untereinander nicht immer einig waren und sich ferner nicht strikt an die Grenzen ihrer Zuständigkeitsbereiche hielten.

Reformpläne und ihre Umsetzung

Die von den wichtigsten Geberorganisationen im Rahmen der Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005 vereinbarte Agenda zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ forderte von der Geberseite unter anderem, ihre EZ über die Systeme der Partnerländer abzuwickeln, den Anteil der Budgethilfe an ihrer gesamten EZ zu erhöhen sowie eine verbesserte Koordination der Geber untereinander. Dadurch sollte die demokratische Verantwortlichkeit in den Partnerländern gestärkt und die Wirksamkeit der EZ verbessert werden. Die deutschen Bundesregierungen seit 1998 machten sich die Reformagenda in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung zu eigen.¹³

¹³ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris Declaration on Aid Effectiveness, Paris 2005.

Die elfjährige Amtszeit von Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) während der rot-grünen und der Großen Koalition von 1998 bis 2009 prägte das Schlagwort der globalen Strukturpolitik. Durch eine Verlagerung von der Mikro- zur Makroebene in der EZ sollte die „Projektitis“ einer Konzentration auf die Schaffung entwicklungsförderlicher Rahmenbedingungen für die Länder des globalen Südens und insbesondere für ärmere und benachteiligte Bevölkerungsgruppen weichen. Auf globaler Ebene sollten durch die entwicklungsförderliche Ausgestaltung internationaler Abkommen im Bereich der Handels-, Umwelt-, Klima- sowie der Menschenrechtspolitik Bedingungen für eine global nachhaltige Entwicklung geschaffen werden. Ziel war – in Abgrenzung zu einer reinen Freihandelspolitik – die sozial- und umweltverträgliche Regulierung globaler Märkte. Auf nationaler Ebene sollte gute Regierungsführung (*good governance*) gefördert werden, um die politischen und administrativen Rahmenbedingungen für Entwicklung in einem Partnerland zu verbessern. Für die entwicklungspolitische Praxis bedeutete dies eine Verlagerung weg von lokalen Projekten hin zur Unterstützung bei der Formulierung, Finanzierung und Umsetzung nationaler Politiken und Programme wie etwa Armutsminderungs-, Wirtschaftsförderungs- und Umweltprogramme. Die FZ wurde teilweise auf Budgethilfe umgestellt. EZ wurde als Beitrag zur Umsetzung internationaler Vereinbarungen und damit als Teil eines angestrebten *Global-governance*-Systems verstanden.[†]

Zwar stand eine Fusion der Durchführungsorganisationen seit 1998 auf der Agenda. Die Prioritäten der Ministerin lagen zunächst jedoch bei den Themen globale Strukturpolitik und Politikkohärenz. So gelang es dem BMZ beispielsweise im Rahmen des vom Kabinett 2001 verabschiedeten „Aktionsprogramms 2015“, alle Ministerien auf die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen zu verpflichten. Doch unter dem sanften Druck der OECD sowie des Bundestages und des Bundesrechnungshofs wurden auch Schritte in Richtung einer Harmonisierung der deutschen EZ vor Ort in die

[†] Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Globalisierung gestalten. Entwicklungspolitik konkret, BMZ-Materialien 125/2004.

Wege geleitet – mithilfe zweier Maßnahmen: Zum einen setzte das BMZ eine stärkere regionale Fokussierung auf eine geringere Zahl von Partnerländern durch, die bis 2012 von 120 auf 50 reduziert wurde, zum anderen eine sektorale Fokussierung auf wenige Schwerpunktsektoren pro Partnerland. Beides kam dem OECD-Ziel der Geberharmonisierung entgegen. Außerdem wurde eine verbesserte Koordination der Durchführungsorganisationen im Rahmen der Schwerpunkte angestrebt: GTZ, KfW, DED und InWEnt blieben zwar noch eigenständige Organisationen, waren aber dazu angehalten, im Rahmen von Schwerpunktprogrammen zusammenzuarbeiten. Doch dieses Idealbild einer „EZ aus einem Guss“ ließ sich angesichts der schwerfälligen Koordination und des institutionellen Eigenwillens der Akteure oft nicht realisieren.

So versuchte das BMZ, die sogenannte große Institutionenreform voranzutreiben: die Zusammenlegung von GTZ und KfW. Doch bald zeigten sich die enormen rechtlichen und politischen Schwierigkeiten einer derartigen Fusion zweier sehr ungleicher Organisationen. Die KfW ist eine Großbank und betreibt den überwiegenden Anteil ihres Geschäfts in Deutschland. Die GTZ ist ein Beratungsunternehmen mit Arbeitsschwerpunkt in den EZ-Partnerländern. Die weder an einer Spaltung der Bank noch an deren Unterordnung unter die Entwicklungspolitik interessierte KfW hatte eine starke Lobby im Finanzministerium und im Bundestag. Aber auch in EZ-Kreisen gab es Zweifel am Sinn einer Zusammenlegung von Entwicklungsfinanzierungs- und -beratungsaufgaben unter einem Dach. Angesichts der zahlreichen Widerstände blieb die große Institutionenreform stecken.

Wieczorek-Zeuls Nachfolger Dirk Niebel (FDP), der eigentlich vor seiner Ernennung ein Freund der ganz großen Institutionenreform gewesen war, nämlich einer Integration des BMZ ins Auswärtige Amt, zeigte während seiner Amtszeit von 2009 bis 2013 weniger Interesse an entwicklungspolitischen Themen wie Makrostrukturpolitik und sah in der überfällig gewordenen Reform der Durchführungsorganisationen ein geeignetes Wirkungsfeld. Da er sich nicht wie seine Vorgängerin an der Zusammenlegung von FZ und TZ überheben wollte, erschien ihm die „kleine“ Institutionenreform, die Zusam-

menlegung aller TZ-Organisationen, eine realisierbare Aufgabe. Diese nahm er zügig in Angriff: Bereits im Februar 2010 hatten GTZ, DED, CIM und InWEnt Eckpfeiler für den Fusionsprozess zu vereinbaren.

Aus Sicht des BMZ machte die Reform nur Sinn, wenn sie alle „Instrumente“ – die technische Beratung der GTZ, die Entwicklungshelfer des DED, die integrierten Fachkräfte von CIM und die Weiterbildungsmaßnahmen von InWEnt – komplementär zueinander gestalten und eng miteinander verzahnen würde. Der Ansatzpunkt, um solch eine Verzahnung herbeizuführen, war das sogenannte Auftragsverfahren, im Zuge dessen die Budgetmittel des BMZ zur Erreichung von vertraglich vereinbarten Programmzielen an die Durchführungsorganisationen vergeben werden. Im Unterschied zu den Projekten der GTZ war die Arbeit von DED, CIM und InWEnt bis zur Fusion nicht an derartige rechtsverbindliche Aufträge und Zielvorgaben gebunden. Aus deren Einbindung ins Auftragsverfahren ergab sich einerseits die politisch gewünschte stärkere Instrumentalisierung der Entwicklungshelfer und der Weiterbildungsarbeit zur Erreichung von Programmzielen, andererseits aber auch eine Unterordnung der kleineren Durchführungsorganisationen unter die „Verfahrenshoheit“ der GTZ.⁵ Außerdem wurde damit der Einsatz von Entwicklungshelfern und Weiterbildungsmaßnahmen dem Kostenkalkül der auftragsverantwortlichen Programmleiterinnen und -leiter unterworfen. Die Entwicklungshelfer wie auch die Ausbildungszentren von InWEnt in Deutschland mussten nun den Beweis erbringen, dass ihr Beitrag zur Zielerreichung seine Kosten wert war.

Die GTZ war also nicht nur die bei weitem größere und mächtigere Organisation. Die neu geschaffene Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) folgte auch ihrer Kooperationslogik und ihrem Verfahren. Der Zeitdruck tat ein Übriges, um eventuelle Gedanken an alternative Fusionsmodelle obsolet erscheinen zu lassen. Pünktlich zum 1. Januar 2011 war die Fusion rechtlich vollzogen. Der eigentliche

⁵ Vgl. Tillmann Elliesen, Auslaufmodell Entwicklungshelfer? Der Entwicklungsdienst droht in Deutschland sein Profil zu verlieren, in: Welt-Sichten, (2011) 7, S. 22 ff.

Fusionsprozess innerhalb der GIZ hatte damit aber erst begonnen. Nun galt es, die Entwicklungshelfer des DED und die Trainingsleistungen von InWEnt in die Programme der bisherigen GTZ zu integrieren. Auch das Personal der Zentralen in Deutschland musste möglichst kostensparend zusammengeführt werden. Schließlich sollte die von der politischen Führung verkündete „Fusionsrendite“ erwirtschaftet werden. Die eingesparten Kosten sollten für eine Stärkung der dezentralen Steuerung der EZ durch das BMZ in den Partnerländern verwendet werden.

Die Integration wurde nach vollzogener Fusion entsprechend dem Prinzip „eine Organisation – ein gemeinsames Management – vielerlei Instrumente“ vorangetrieben. Entwicklungshelfer des Ex-DED, integrierte Fachkräfte von CIM und die Weiterbildungsmaßnahmen von Ex-InWEnt wurden als bewahrens-werte Instrumente einer erweiterten TZ verstanden. Aber sie sollten nun aus den gegebenen Auftragsmitteln finanziert und der Programmlogik untergeordnet werden. Um die Nachfrage dieser „Instrumente“ seitens der Auftragsverantwortlichen zu fördern, wurden Quoten eingeführt, Leitlinien formuliert und Schulungen zum Thema Instrumentenkoordination angeboten.⁶

Weitere Elemente der Institutionenreform waren die lange geforderte Gründung eines unabhängigen Instituts zur Evaluierung der deutschen EZ (DEVal) und die Einrichtung einer Koordinierungsstelle für zivilgesellschaftliches entwicklungspolitisches Engagement (Engagement Global). Seitens des BMZ gilt die Institutionenreform damit als weitgehend abgeschlossen. Derweil kämpft die GIZ weiter mit Kosteneinsparungen und der Notwendigkeit einer wirksameren Kombination der Instrumente.

Bessere Koordination oder Zwangsjacke?

Während die Gründung von DEVal allseits begrüßt wurde und der Nutzen von Engagement Global noch abzuwarten bleibt, sind Prozess und Ergebnis der Fusion der TZ-Organisationen weiterhin umstritten. Sie sollen deshalb im Zentrum dieser Bewertung

⁶ Vgl. Gesa Grundmann, Internationale Entwicklungszusammenarbeit als Berufsfeld, Berlin 2013.

stehen. Dabei gilt es zu analysieren, ob mit dieser „kleinen“ Institutionenreform ein signifikanter Beitrag zur Erhöhung der Wirksamkeit der deutschen EZ im Sinne der *Aid-effectiveness*-Agenda erzielt wurde.

Das Dilemma jeglicher Fusion besteht darin, dass sie entweder schmerzt oder nur aus einem Etikettenschwindel besteht. Das BMZ setzte eine echte Fusion durch. Diese schmerzte die kleineren Partner, da sie auf Kosten ihrer jeweiligen Identität stattfand. Die erzwungene vollständige Unterordnung unter das Auftragsverfahren, also die Spielregeln der GTZ, und der sehr zügige, personell von der GTZ dominierte Prozess führten bei DED und InWEnt zu dem verbreiteten und nachvollziehbaren Eindruck einer „Eingemeindung“. Angesichts der wahrgenommenen Übermacht der GTZ versuchten manche Vertreter der kleineren Partner eher, sich in Wagenburgen mit eigenen Spielregeln zu retten, als darum zu kämpfen, das gesamte Regelwerk stärker im Sinne der eigenen Vorgehensweisen zu beeinflussen.

Umstritten ist weiterhin, ob die vollständige Unterordnung der Instrumente Entwicklungshelfer, integrierte Fachkräfte und Weiterbildung unter die Wirkungslogik von Entwicklungsprogrammen der jeweiligen Eigenlogik dieser Instrumente gerecht wird. Zwar besteht Einigkeit darüber, dass diese Instrumente sich weitgehend komplementär zueinander verhalten und ihr aufeinander abgestimmter Einsatz eine bessere Wirkung erzielen kann als ihr isolierter. Seitens EZ-Praktikern bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob das BMZ mit der radikalen Zuordnungspflicht aller Instrumente unter das Auftragsverfahren und die sogenannte integrierte Programmplanung nicht in fundamentalismusverdächtigter Weise das Kind mit dem Bade ausgeschüttet habe.

So geht es beim Einsatz von Entwicklungshelfern auch um eine Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Partnern – was in staatliche Programme oft nicht passt. Der Einsatz integrierter Fachkräfte folgt in der Regel der Nachfrage von Organisationen in den Partnerländern zur Besetzung vakanter Schlüsselpositionen. Solche Personalentsendungen erzielen oft bedeutende individuelle Wirkungen, auch wenn sie nicht in EZ-Programme eingebettet sind. Im Bereich der Weiterbildungsmaßnahmen können interna-

tional zusammengesetzte Workshops etwa zur Vorbereitung von Klimakonferenzen entwicklungspolitisch sehr relevant sein. Aus der Perspektive der Programmleitung ergeben sich aber ganz andere Weiterbildungsprioritäten. So wird ein zu eng ausgelegtes Komplementaritätsprinzip schnell zur Zwangsjacke. Die Probleme bei der Instrumentenintegration sind teilweise aber auch auf die Unkenntnis oder gar Geringschätzung der auftragserteilenden Regionalreferate im BMZ gegenüber den Instrumenten Entwicklungshelfer und Weiterbildungsmaßnahmen zurückzuführen. So gibt es seitens des BMZ keinerlei konzeptionelle Vorgaben zur Verknüpfung der Instrumente.

Durch die Quoten zum Einsatz von Entwicklungshelfern oder Weiterbildungsmaßnahmen wurde das Problem der begrenzten Komplementarität der Instrumente den auftragsverantwortlichen GIZ-Programmkoordinatorinnen und -koordinatoren in den Partnerländern überlassen. Diese müssen nun Entwicklungshelfer einsetzen – auch wenn dies mitunter gar nicht passt. Dabei hängt es aber auch von den Auftragsverantwortlichen ab, ob diese die Instrumente aus eigener Erfahrung kennen, sie zu nutzen wissen und deren Nützlichkeit den nationalen Programmpartnern vermitteln können. Wo bereits vor der Fusion die GTZ eng mit DED oder InWEnt zusammenarbeitete, klappt dies meist sehr gut, wie beispielsweise in Äthiopien, Südafrika, Mali oder Kamerun. Viele Auftragsverantwortliche wissen aber mit dem Instrument der Entwicklungshelfer wenig anzufangen und vermögen mangels einschlägiger Erfahrung nicht, geeignete Einsatzmöglichkeiten und entsprechende Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. In solchen Fällen verursacht ein quotenbedingter Zwang nur Kosten ohne Nutzen und führt zu einer Pervertierung der Idee des komplementären Instrumenteneinsatzes. Woran es in vielen Ländern fehlt sind instrumentenkundige Vermittler, die es verstehen, die Logik der Programme und die Logik der Instrumente kreativ miteinander zu verknüpfen. In Äthiopien begegnet die GIZ diesem Problem beispielsweise mithilfe eines „Instrumentenforums“, in dem sich Auftragsverantwortliche regelmäßig mit instrumentenkundigen Kolleginnen und Kollegen treffen, um gemeinsam passende Einsatzmöglichkeiten zu finden.

Als kontraproduktiv hat sich in diesem Kontext der „Profilbaustein Entwicklungshelfer“ des BMZ von 2013 erwiesen, der ein antiquiertes Leitbild des „Freiwilligen“ aus den 1960er Jahren wiederbelebt. Demzufolge sind Entwicklungshelfer Menschen, die aus ihrem Beruf in Deutschland, etwa als Krankenpfleger oder Lehrerin, für zwei bis drei Jahre aussteigen, um gegen eine Aufwandsentschädigung in einem Entwicklungsland zu arbeiten. Heutzutage sind allerdings rund 80 Prozent der Entwicklungshelfer Entwicklungsfachleute beziehungsweise Berufseinsteiger in die EZ, die nicht aus einem anderen Beruf in Deutschland kommen. Damit widerspricht das vom BMZ propagierte Leitbild nicht nur der Realität, sondern auch einer Professionalisierung erfordernden Einbindung der Entwicklungshelfer in das Auftragsverhältnis.

Der erstrebenswerte komplementäre Instrumenteneinsatz wird also nur dann die Wirksamkeit der EZ erhöhen, wenn dieser zum einen nicht durch Quoten erzwungen, sondern kreativ gestaltet wird, und zum anderen begrenzte Freiräume geschaffen werden für einen wohlbegründeten Einsatz der Instrumente außerhalb des (Auftrags-)Rahmens von Programmen der bilateralen staatlichen EZ.

Reform oder „Reförmchen“?

Einige entwicklungspolitische Fachleute, insbesondere aus OECD-Kreisen und Geberländern mit einer einheitlichen politischen Außenvertretung in ihren Partnerländern wie etwa Großbritannien oder die Niederlande, betrachten die deutsche TZ-Fusion als „Reförmchen“. Tatsächlich ist Deutschland immer noch weit davon entfernt, in Sachen EZ mit einer Stimme zu sprechen. Zur Debatte stehen weiterhin die Fusion von FZ und TZ, die Dezentralisierung des BMZ und die Verbesserung der interministeriellen Abstimmung in der deutschen Entwicklungspolitik.

Die Zweckmäßigkeit eines Zusammenschlusses von KfW und GIZ gilt nicht nur wegen der damit verbundenen rechtlichen und organisationsstrukturellen Schwierigkeiten als umstritten. Dafür sprechen zwar die damit verbundene Komplementarität von Kapazitätsentwicklung und Finanzierung – Befähigung ohne Geld hilft wenig, Geld ohne Befähigung noch weniger – sowie die Redu-

zierung des deutschen Stimmengewirrs auf internationaler Bühne. Dagegen spricht jedoch der massive Unterschied zwischen Bankenlogik einerseits und Konzeptentwicklung- und Beratungslogik andererseits sowie ferner die unselige, weil übermächtige Verknüpfung von Beraterfunktion und Rolle des Financiers. Dem Prinzip der Partnerlandverantwortung entspricht es hingegen weit mehr, wenn FZ-Mittel nicht bilateral vergeben werden, sondern als Beiträge zu nationalen, von mehreren Gebern gemeinsam finanzierten Programmen – „Korbfinanzierung“ oder „programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung“ genannt. Das Problem der uneinheitlichen Außendarstellung der deutschen EZ sollte daher anders gelöst werden als durch eine Zusammenlegung von FZ und TZ.

Hierfür bietet sich eine Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse des BMZ an. Derzeit obliegt die Steuerung der deutschen EZ in den Partnerländern den nur begrenzt entscheidungsbefugten EZ-Referenten, die sich jedoch stets erst mit der Botschaft, dem BMZ in Deutschland und den Durchführungsorganisationen vor Ort abstimmen müssen, bevor sie eine deutsche Position artikulieren können. Nur eine Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen vom budgetführenden Länderreferat in Bonn an die Außenstruktur des BMZ kann dazu beitragen, dass Partnerregierungen und die anderen Geberländer einen ebenbürtigen Verhandlungspartner vor Ort antreffen. Nur so könnte auch vermieden werden, dass KfW und GIZ mit ihren spezifischen Interessen als politische Vertreter der Bundesregierung wahrgenommen werden.

Auch auf interministerieller Ebene hat die Existenz eines eigenen Ministeriums als Anwalt entwicklungspolitischer Anliegen einen Preis. Während in anderen EU-Ländern ein Ministerium etwa zu Handels- und Entwicklungsfragen spricht und beispielsweise zu Handelsabkommen zwischen der EU und afrikanischen Ländern eine kohärente Position unter Abgleichung von handels- und entwicklungspolitischen Interessen vertritt, bedarf es hierfür in Deutschland stets langwieriger interministerieller Abstimmungsprozesse. Ob aber eine zügigere interministerielle Abstimmung der deutschen Position den Verzicht auf eine eigene entwicklungspolitische Anwaltschaft am Kabinetttisch wert ist? Darüber währ der Streit schon Jahrzehnte.

Von aid effectiveness zu development effectiveness

Die institutionellen Reformen und die ihnen zugrunde liegende *Aid-effectiveness*-Agenda berührten nur einen – wenngleich wichtigen – Teilbereich der Probleme der deutschen EZ: die ineffiziente und die Regierungssysteme der Partnerländer missachtende Vergabepraxis. Höhere *aid effectiveness* bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass EZ-Mittel auch in bedarfsgerechter Form bei den intendierten Nutznießerinnen und Nutznießern ankommen.⁷ In anderen Worten: *Aid effectiveness* impliziert nicht notwendigerweise *development effectiveness*, also tatsächliche Entwicklungswirkungen. Eine Vergabepraxis wie Budgethilfe, die sich besser in die Systeme der Partnerländer einfügt, reduziert zwar den Verwaltungsaufwand und erhöht die Eigenverantwortung der Partner. Die Verwendung der Mittel zur Reduzierung von Armut oder zur Förderung von Nachhaltigkeit ist dadurch jedoch nicht garantiert. Denn die politischen und administrativen Systeme vieler Partnerländer werden den Anforderungen einer sach- und kontextgerechten, armutsorientierten und demokratisch kontrollierten Verwendung der EZ-Mittel noch nicht gerecht. *Aid effectiveness* darf also nicht zulasten der Wirksamkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen gehen.⁸ Geber müssen institutionelle und verfahrenstechnische Reformen an dem Ziel ausrichten, bei der Abwicklung von EZ die Zuständigkeit des Partnerlandes zu respektieren, dessen politisch-administratives System zu nutzen und zu stärken sowie eine Verbesserung seiner Kapazitäten zur kontextgerechten Problemlösung zu ermöglichen und die demokratische Kontrolle durch die Zivilgesellschaft zu stärken. Es geht also darum, *aid effectiveness* und *ownership* mit *development effectiveness* im Sinne effektiver Problemlösungen zu verknüpfen.

⁷ Vgl. Susanne Neubert, Entwicklungspolitik wirksamer gestalten. Internationale Entwicklungszusammenarbeit im Wandel, in: Karin Fiege/Theo Rauch (Hrsg.), *Entwicklungszusammenarbeit gestalten*, Berlin 2012, S. 10–33.

⁸ Vgl. Terre des Hommes/Deutsche Welthungerhilfe, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2011. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik*, Bonn–Osnabrück 2011.

Sebastian Steingäß

Der Beitrag der EU zur Wirksamkeit der Entwicklungs- zusammenarbeit

Seit der Jahrtausendwende werden Bemühungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verstärkt auf internationaler Ebene verfolgt. Hintergrund ist der angesichts der im Jahr 2000 vereinbarten Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen entstandene Druck, die Wirksamkeit der internationalen EZ zu erhöhen, um die Ziele bis 2015 zu erreichen.¹ Seit 2010 arbeitet die internationale Gemeinschaft an einer Nachfolgevereinbarung, die neue Ziele für nachhaltige Entwicklung für die Zeit nach 2015 umfassen soll, die sogenannte Post-2015-Agenda. Allerdings lässt diese Diskussion bisher erhebliche Fragen zur Umsetzung der neuen Agenda offen. Die internationale Wirksamkeitsdebatte der vergangenen Jahre, die sich mit der Frage beschäftigt, wie EZ effektiv zum Erreichen von Entwicklungszielen beitragen kann, spielt dabei bisher kaum eine Rolle.

In genau diesem Bereich birgt die EU ein erhebliches Potenzial. Dies liegt zum einen an ihrem kollektiven Gewicht in der internationalen Zusammenarbeit als Geber von Entwicklungshilfe und bei der Formulierung internationaler Normen: Die EU und ihre nunmehr 28 Mitgliedstaaten unterhalten Vertretungen in den meisten Ländern der Welt und stellen über 50 Prozent der weltweit geleisteten öffentlichen EZ;² zudem ist die EU kollektiv in internationalen Organisationen stark vertreten, etwa im Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Sebastian Steingäß

M. Sc., geb. 1987; Doktorand der Politikwissenschaft an der Universität Cambridge, Department for Politics and International Studies (POLIS), St Catharine's College, CB2 1RL, Cambridge/ Vereinigtes Königreich.
sds63@cam.ac.uk

Zum anderen besitzt die EU ein eigenes Mandat zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ ihrer Institutionen und Mitgliedstaaten. Durch ihre supranationale Dimension spielt sie eine entscheidende Rolle bei der Koordinierung der EZ-Maßnahmen ihrer Mitgliedstaaten, da sie gemeinsame Leitlinien entwickeln und mögliche Lösungen für globale Entwicklungsprobleme formulieren kann. Der Europäischen Kommission kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Innerhalb der Kommission sind der Entwicklungskommissar, seit November 2014 der Kroatier Neven Mimica, und die entsprechende Generaldirektion (DG DEVCO) maßgeblich verantwortlich für die Formulierung und Ausarbeitung der gemeinschaftlichen EZ und die Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und anderen für die Außenbeziehungen der EU zuständigen Diensten.

Bislang hat die EU sich in der internationalen Debatte zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ als wichtiger Akteur profilieren können – sofern sie geschlossen auftrat. Allerdings liegt genau darin eine der großen Herausforderungen der EU in diesem Politikfeld.¹ Zwar geht die gemeinsame europäische EZ bis auf die Römischen Verträge von 1958 zurück. Im Laufe der Zeit hat sich jedoch ein komplexes System mit unterschiedlich stark integrierten Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie zwischen verschiedenen Politikbereichen entwickelt. Trotz vielfacher Bekenntnisse zu einer stärkeren Koordinierung ist der Fragmentierungsgrad der europäischen EZ erheblich.²

¹ Vgl. Guido Ashoff, Geberkoordinierung: eine wesentliche Voraussetzung für eine effizientere und wirksamere Entwicklungszusammenarbeit, DIE Analysen und Stellungnahmen 7/2004.

² Vgl. Europäische Kommission, Die Europäische Union erklärt: Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung, Luxemburg 2014, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/de/development_cooperation_de.pdf (2.1.2015).

³ Vgl. Sven Grimm, Reforms in the EU's Aid Architecture and Management: The Commission is No Longer the Key Problem. Let's Turn to the System, DIE Discussion Paper 11/2008.

⁴ Vgl. Concord, Making Sense of EU Development Cooperation Effectiveness: On the Post-Busan Development Effectiveness Agenda, AidWatch Special Report 2012; Stephan Klingebiel/Pedro Morazán/Mario Negre, Szenarien für verstärkte EU-Geberkoordinierung: Wie viel Koordinierung ist sinnvoll?, DIE Analysen und Stellungnahmen 10/2014.

Dies untergräbt den Anspruch der EU, die internationale Wirksamkeitsagenda nachhaltig zu beeinflussen.

Duale Funktion

Die EU unterscheidet sich von anderen Akteuren der öffentlichen EZ durch ihre „duale“ Funktion.⁵ Ursprünglich beschränkte sich die Rolle der Gemeinschaft auf die eines (supranationalen) Gebers. Die gemeinschaftliche EZ wird von der Kommission und seit dem Vertrag von Lissabon von 2009 gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) durchgeführt und umfasst verschiedene Finanzierungsinstrumente, die aus dem EU-Haushalt und einem Sondertopf, dem Europäischen Entwicklungsfonds, gespeist werden. Finanziert werden bilaterale, regionale und multilaterale Kooperationen besonders in den traditionellen Partnerländern der EU in Afrika, der Karibik und im Pazifik, die sogenannten AKP-Staaten.

Diese gemeinschaftliche EZ ist das Ergebnis einer allmählichen „Europäisierung“ verschiedener nationaler Präferenzen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Art und geografische Ausrichtung der Zusammenarbeit, die als Kompromisse auf europäischer Ebene institutionalisiert und weiterentwickelt wurden.⁶ Dabei war die gemeinschaftliche EZ nur ein Nebenprodukt europäischer Integration. Der seinerzeit stark durch den Einfluss Frankreichs geprägten Kommission gelang es zwar, sich als eigenständiger Akteur zu positionieren, wobei das mit den AKP-Staaten 1975 abgeschlossene erste Abkommen von Lomé über Handelspräferenzen und Entwicklungshilfe als Meilenstein der europäischen EZ gilt. Dennoch hatte diese gemeinschaftliche Politik kaum Einfluss auf die nationalen Politiken der Mitgliedstaaten, die diese parallel entsprechend ihrer nationalen Präferenzen und Identitäten

⁵ Vgl. OECD-DAC, European Community – DAC Peer Review of Development Co-operation, Paris 2007.

⁶ Zur Integration von EU-Entwicklungszusammenarbeit vgl. Enzo R. Grilli, The European Community and the Developing Countries, Cambridge 1993; Martin Holland, The European Union and the Third World, Basingstoke 2002.

weiterhin umsetzen. Das Ergebnis ist eine Vielzahl weitestgehend autonomer Politiken mit unterschiedlichen Zielen, Motiven, geografischen Ausrichtungen und Vorstellungen von angemessener Entwicklung. Diese Fragmentierung begründete die koordinierende Funktion der EU, die sich neben ihrer Funktion als eigenständiger Geber herausgebildet hat, um die Wirksamkeit der europäischen EZ zu verbessern.

Die Harmonisierung der Entwicklungspolitiken innerhalb der Gemeinschaft wurde zunächst jedoch kaum vorangetrieben. Erst mit dem Vertrag über die Europäische Union von Maastricht 1993 nahmen sich die Mitgliedstaaten des Problems der fehlenden Abstimmung in der europäischen EZ an. Der Vertrag verpflichtet die EU und ihre Mitgliedstaaten zur Förderung von Koordination, Kohärenz und Komplementarität ihrer Entwicklungspolitiken.¹⁷ Dieses Gebot führte in der Folge zu Uneinigkeit zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten: Die Kommission sah darin die Aufforderung zu mehr Integration auf EU-Ebene, was in einem Klima wachsenden Misstrauens gegenüber den supranationalen Institutionen auf die scharfe Ablehnung der Mitgliedstaaten stieß, die darin den Versuch der Kommission sahen, ihre Kompetenzen auszuweiten. Angesichts der Ende der 1990er Jahre wachsenden Vorwürfe der Unfähigkeit, Ineffizienz und ungenügenden Wirksamkeit gegenüber der Kommission und der gemeinschaftlichen EZ bestand seitens vieler Mitgliedstaaten nicht die Bereitschaft, auch nur Teile ihrer Autonomie in der EZ an sie abzugeben.¹⁸

Um auf diese Kritik zu reagieren, bemühte sich die Kommission einerseits um eine kohärentere und strategischere Ausrichtung der gemeinschaftlichen EZ und versuchte andererseits erneut, die europäischen Entwicklungspolitiken stärker zu koordinieren. Zu-

gleich wurde die Sorge vor einer wachsenden Fragmentierung der EZ Anfang der 2000er Jahre auf internationaler Ebene verstärkt diskutiert, sodass sich die Aufmerksamkeit hin zu einem möglichen „Mehrwert“ eines besser koordinierten europäischen Handelns verschob. Obwohl die Kommission ihre Funktion als Geber bewahrte, gelang es ihr, ihre Rolle als Mittler zwischen den Mitgliedstaaten und dem globalen Entwicklungsdiskurs zu stärken – eine Zeitenwende in der europäischen EZ.¹⁹

Komplementarität und Föderierung

In einem Kreuzgutachten zur Evaluierung der europäischen EZ aus dem Jahr 2007 bezeichnete der Entwicklungsausschuss der OECD die koordinierende Funktion der EU erstmals als „federating role“.¹⁰ Das Konzept geht zurück auf den Europäischen Konsens über Entwicklung von 2006.¹¹ Damit hatte sich die EU erstmals ein umfassendes Rahmendokument gegeben, in welchem gemeinsame Werte, Prinzipien, Ziele und Mittel für die EZ der EU und ihrer Mitgliedstaaten formuliert wurden. Der Konsens bildet die Grundlage für eine politische Harmonisierung auf EU-Ebene, ohne die Existenz mitgliedstaatlicher Politiken infrage zu stellen. Er verknüpft Wirksamkeit in der europäischen EZ mit interner Kohärenz und postuliert, dass Letztere durch dezentrale Harmonisierung erreicht werden kann, indem sich die einzelnen Politiken an einer gemeinsamen „Vision“ orientieren. Wirksamkeit wird somit zum integrativen Moment.

Diesen Ansatz der „Föderierung“ zur Verbesserung der Wirksamkeit der europäischen EZ hat die Kommission zunächst mit dem „EU-Verhaltenskodex im Hinblick auf die Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungspolitik“ (2007) und der „Agenda

¹⁷ Vgl. Christiane Loquai, *The Europeanisation of Development Cooperation: Coordination, Complementarity, Coherence*, ECDPM Working Paper 13/1996; M. Holland (Anm. 6), S. 114.

¹⁸ Zur Kritik unter anderem seitens des Europäischen Rechnungshofs, des OECD-Entwicklungsausschusses und Großbritanniens vgl. Stephen Dearden, *The Future Role of the European Union in Europe's Development Assistance*, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 16 (2003) 1, S. 105–117.

¹⁹ Vgl. Maurizio Carbone, *The European Union and International Development: The Politics of Foreign Aid*, London 2007.

¹⁰ OECD-DAC (Anm. 5), S. 12.

¹¹ Vgl. Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“, *Amtsblatt der Europäischen Union* C46/1, 24.2.2006.

für den Wandel“ (2011) fortgesetzt und vertieft.¹² Beide Dokumente operationalisieren Komplementarität im Sinne von positiven Synergien, die durch konkrete Vorgaben zur Arbeitsteilung zwischen den europäischen Gebern erreicht werden sollen. Diese sollen sich zum einen auf die bedürftigsten Partnerländer insbesondere im subsaharischen Afrika konzentrieren und sich zum anderen in denjenigen Sektoren engagieren, für die sie komparative Vorteile aufweisen, wie beispielsweise Deutschland auf Klimaschutz und Energie. Die Harmonisierung soll jedoch nicht zentral in Brüssel, sondern flexibel und dezentral, also innerhalb der Partnerländer zwischen den beteiligten Gebern erreicht werden, wobei die EU als Plattform zur gegenseitigen Abstimmung dienen soll.

Institutionelle Veränderungen und insbesondere die Gründung des EAD im Zuge der Lissaboner Reformen 2010 haben bei der Verfolgung dieses Harmonisierungsansatzes jedoch zunächst zu Unklarheiten hinsichtlich der Zuständigkeiten geführt. Obwohl der Vertrag von Lissabon ein stärkeres Mandat für Koordinierung und gemeinsames Handeln mit und zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht, sind viele seiner Reformen intergouvernementaler Natur, was die supranationale Ebene nicht entsprechend stärkt.¹³ Zwar konnte die Kommission weitreichende Zuständigkeiten im Bereich der Koordinierung und externen Repräsentation europäischer EZ behalten, doch wurden vor dem Hintergrund einer allgemeinen Verbesserung der Abstimmung innerhalb der EU-Außenbeziehungen, von denen EZ lediglich ein Teil ist, große Koordinierungszuständigkeiten beim EAD verortet. Damit kommt der EU-Delega-

¹² Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – EU-Verhaltenskodex im Hinblick auf die Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungspolitik, KOM (2007) 72, 28.2.2007; Europäische Kommission, Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2011) 637, 13.10.2011.

¹³ Vgl. Mark Furness, *The Lisbon Treaty, the European External Action Service and the Reshaping of EU Development Policy*, in: Stefan Gänzle et al. (Hrsg.), *The European Union and Global Development. An 'Enlightened Superpower' in the Making?*, Basingstoke 2012, S. 74–93.

tion des EAD im jeweiligen Partnerland die explizite Rolle als Koordinator des operativen Rahmens für die Wirksamkeit der europäischen EZ zu. Allerdings entscheiden die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik weiterhin souverän über Aktivitäten und ihren geografischen Fokus.

Kohärenz lediglich auf EU-Ebene zu erzielen ist somit nicht hinreichend für eine verbesserte Wirksamkeit der geleisteten europäischen EZ. Zwar haben sich die Mitgliedstaaten zu einem relativ hohen Grad politisch verpflichtet. Allein durch die Verpflichtung zu mehr Harmonisierung in Brüssel wird das Problem gegensätzlicher Auffassungen von Entwicklungspolitik jedoch nicht überwunden. Studien zeigen, dass vor allem bei der Harmonisierung der Programmierung und Umsetzung nationaler Entwicklungspolitiken erhebliche Widerstände bestehen. Besonders bei Maßnahmen, die gemeinsames Handeln erleichtern sollen, wie Budgethilfen¹⁴ oder Arbeitsteilung, bestehen demnach erhebliche Unstimmigkeiten zwischen EU-Gebern. Nationale Akteure schrecken vor Maßnahmen zurück, die ihre Sichtbarkeit gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern oder internationalen Partnern einschränken. Besonders Akteure vor Ort ziehen eine Koordinierung in angestammten Gremien vor, die ihren lokalen Bedürfnissen und Überzeugungen angepasst sind, wie etwa die Abstimmung mit gleichgesinnten Gebern oder internationalen Foren wie der Weltbank.¹⁵

Daraus wird ersichtlich, dass die größten Herausforderungen der Harmonisierung nicht allein technischer Art sind, sondern eng mit der politischen Ökonomie der EZ verknüpft sind. Forscher des Deutschen In-

¹⁴ Bei Budgethilfe handelt es sich um einen pauschalen Devisentransfer durch einen oder mehrere Geber an die Regierung eines Partnerlandes, um dessen Staatshaushalt finanziell zu unterstützen. Die Abstimmung von Mittelzuweisung, Beschaffung und Rechnungslegung geht dabei vollständig in die Verantwortung der Partnerländer über.

¹⁵ Vgl. Mark Furness/Frank Vollmer, *EU Joint Programming: Lehren aus dem Südsudan*, DIE Analysen und Stellungnahmen 10/2013; Greta Galeazzi/Damien Helly/Florian Krätke, *All for One or Free-for-All? Early Experiences in EU Joint Programming*, ECDPM Briefing Note 50/2013; Jörg Faust/Svea Koch, *Foreign Aid and the Domestic Politics of European Budget Support*, DIE Discussion Paper 21/2014.

stitutes für Entwicklungspolitik (DIE) haben drei zentrale Erklärungen für die Koordinierungsdefizite formuliert:¹⁶ *Erstens* bestehe zwar ein Konsens darüber, dass Koordination die Wirkung von EZ verbessern kann, es bestehe allerdings kein Konsens darüber, welches das richtige Maß für die Koordination sein sollte, da die Auffassungen von angemessener EZ teilweise stark auseinandergehen. *Zweitens* gehe es den Gebern nicht um Wirksamkeit an sich. Die politische Ökonomie der Geberkoordinierung sei komplex. Für die Geber gebe es starke Anreize wie das Interesse an der eigenen Sichtbarkeit oder die unterschiedliche Wertschätzung bestimmter Faktoren wie Demokratie gegenüber politischer Stabilität, die einer verstärkten Koordination entgegenwirken. *Drittens* werde eine größere Geberharmonisierung von Partnerländern nicht notwendigerweise als positiv eingestuft. Zwar verringere dies Transaktionskosten. Allerdings vergrößere Harmonisierung auch das Risiko, zum Beispiel im Falle politischer Konditionalität.

Die EU und die internationale Wirksamkeitsagenda

Die internationale Wirksamkeitsagenda der EZ ist das Ergebnis einer Reihe Hochrangiger Foren in Rom (2003), Paris (2005), Accra (2008) und Busan (2011), sowie dem Ersten Hochrangigen Treffen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit im April 2014 in Mexiko. Bei diesen Treffen suchten die beteiligten Akteure nach Wegen, internationale EZ effizient zu gestalten und möglichst große Wirkungen zu erzielen. Dabei wurden konkrete Prinzipien zur Wirksamkeit von EZ entwickelt. Während in Rom noch die Verbesserung der Geberharmonisierung im Mittelpunkt stand, wurde die Agenda im Folgenden stark erweitert. Dabei hat sich der Fokus weg von Entwicklungshilfe hin zu Aspekten der Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen verschoben, was sich vor allem in den Wirksamkeitsprinzipien von Busan widerspiegelt.¹⁷ Inzwischen bringt die Globale Partnerschaft

für wirksame Entwicklungszusammenarbeit, die infolge des Hochrangigen Forums von Busan aus der Taufe gehoben wurde, Regierungen, Privatunternehmen, und Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft aus Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern zusammen.

Die EU wird allgemein als wichtiger Akteur dieser globalen Bemühungen angesehen, EZ wirksamer zu gestalten.¹⁸ Ihr Beitrag liegt zum einen im Bereich der Geberharmonisierung, da sie durch ihre internen Koordinierungsbemühungen wichtige Erfahrungen einbringen kann. Zum anderen ist es der EU in mehr als zehn Jahren teilweise gelungen, sich als Mittler zwischen Mitgliedstaaten und dem globalen Entwicklungsdiskurs zu etablieren. Zwar ist umstritten, wie groß der Beitrag der EU zu internationalen Normen in der EZ tatsächlich ist, dennoch konnten Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit von EZ zunächst unter europäischen Gebern ausgehandelt und dann auf die internationale Ebene übertragen werden. Den EU-Institutionen und vor allem der Kommission kommen dabei eine Schlüsselrolle zu, da sie gleichzeitig EU-Initiativen zur Koordination vorantreiben und als Mitglied des OECD-Entwicklungsausschusses in internationalen Foren aktiv an der Entwicklung und Vermittlung der Agenda mitwirken.

Es ist dabei nicht verwunderlich, dass es sich beiden Normen, welche die EU zunächst erfolgreich in die internationale Wirksamkeitsagenda einbringen konnte, hauptsächlich um Vereinbarungen zur Geberharmonisierung handelte. Zu Beginn war die Wirksamkeitsagenda noch stark geprägt durch den Beitrag öffentlicher Geber von Entwicklungshilfe. Die EU-Institutionen konnten eine Führungsrolle in der Debatte einnehmen, weil sie ihre einschlägige Erfahrung aus den EU-internen Bemühungen um Harmonisierung und Geberkoordinierung mit den anderen traditionellen Gebern innerhalb des OECD-Entwicklungsausschusses teilen konnten. Daher gelang es besonders während der ersten Hochrangigen Foren in Rom, Paris und Accra mit teilweise großem Erfolg, EU-Selbstverpflichtungen und konkrete Vereinbarungen zur Geberharmonisierung im

¹⁶ Vgl. S. Klingebiel/P. Morazán/M. Negre (Anm. 4).

¹⁷ Vgl. Busan Partnership for Effective Development Co-operation, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, 29. 11.–1. 12. 2011, Busan, www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf (2. 1. 2015).

¹⁸ Vgl. OECD-DAC, European Union – DAC Peer Review of Development Co-operation, Paris 2012.

internationalen Diskurs unterzubringen, insbesondere in Bezug auf Arbeitsteilung und Budgethilfe.¹⁹

Diesen Ansatz setzte die EU in Busan und während des Treffens der Globalen Partnerschaft fort.²⁰ Dabei versuchte die Kommission, die EU-Mitgliedstaaten für weitergehende Maßnahmen zu gewinnen, um diese auch international vorantreiben zu können. Kern dieser Vorhaben zur Verbesserung der Geberharmonisierung war die gemeinsame Programmierung von EZ im jeweiligen Partnerland. Gemeinsame Programme sollen eine einheitliche Antwort auf den Entwicklungsplan des Partnerlandes ermöglichen. Dabei werden die konkrete Arbeitsteilung und Verteilung der Finanzzusagen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen Strategiepapier festgelegt und die bisherige bilaterale Programmplanung ersetzt.

In Busan gelang es der EU jedoch kaum, die internationale Wirksamkeitsagenda maßgeblich zu beeinflussen.²¹ Dies lag zum einen daran, dass der EU interne Geschlossenheit fehlte, um ihre Maßnahmen international durchzusetzen. Eine gemeinsame Programmplanung bedarf der Harmonisierung von teilweise kontrovers betrachteten EZ-Modalitäten, wie beispielsweise die Vereinheitlichung von Programmzyklen, Konditionalitätsklauseln und Evaluierungsmechanismen. Der politische Wille, der nötig ist, um unterschiedliche Auffassungen von EZ zu überwinden, hat seit den späten 2000er Jahren innerhalb der EU jedoch erheblich nachgelassen. Es hat sich herausgestellt, dass die EU-Mitgliedstaaten einigen europäischen EZ-Modalitäten wie dem Budgethilfeansatz zunehmend kritisch gegenüberstehen. Im Zuge der jüngsten Entwicklungen in Nordafrika und dem Nahen

Osten achtete die Kommission zwar darauf, die besondere Förderung von Menschenrechten, Demokratie und verantwortungsvoller Regierungsführung stärker zu berücksichtigen. Allerdings offenbarten sich im Zuge dieser Ereignisse die unterschiedlichen Auffassungen der europäischen Geber in Bezug auf Bedingungen für EZ (Konditionalität).²² Die wachsende Skepsis gegenüber der bisherigen Praxis von Konditionalität und ihrer Wirksamkeit sowie ihre stärkere Politisierung infolge des „Arabischen Frühlings“ haben Budgethilfe im Allgemeinen und ihre gemeinschaftliche Durchführung unattraktiver werden lassen. Das Erstarken der Schwellenländer hat ferner dazu geführt, dass EU-Mitgliedstaaten stärker nach eigenen Strategien suchen, um sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Letztlich haben auch die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise gegenseitiges Misstrauen gefördert.

Zugleich hat sich jedoch auch die entwicklungspolitische Landschaft stark verändert. Sie ist komplexer und diversifizierter geworden. Die Anzahl der beteiligten Akteure in der internationalen EZ nimmt stetig zu. Gleichzeitig wird die EZ selbst immer komplexer, da neben handelspolitischen Maßnahmen, technischer und finanzieller Zusammenarbeit, auch sicherheits-, umwelt- und migrationspolitische Aspekte immer stärker miteinbezogen werden müssen. Durch den Aufstieg der Schwellenländer, unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit und Entwicklungsfinanzierung jenseits der öffentlichen Entwicklungshilfe verlieren traditionelle Ansätze zur Erhöhung der Wirksamkeit von EZ wie die Geberharmonisierung stark an Bedeutung.

Ausblick

Die Veränderungen in der internationalen EZ haben die EU in ihrer Vorreiterrolle im Bereich der Geberharmonisierung unter Druck gesetzt, da ihr Beitrag in diesem Bereich inzwischen weniger nachgefragt wird. Allerdings geht die „federating role“ der EU über die bloße Koordinierung der EZ ihrer Mitgliedstaaten hinaus. Durch die

¹⁹ Vgl. Maurizio Carbone, *The European Union, Good Governance and Aid Co-ordination*, in: *Third World Quarterly*, 31 (2010) 1, S. 13–29.

²⁰ Vgl. Council of the European Union, *Council Conclusion on the EU Common Position for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (Busan, 29 November–1 December 2011)*, 14. 11. 2011; Council of the European Union, *Council Conclusions on the EU Common Position for the First High Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation (Mexico City on 15–16 April 2014)*, 17. 3. 2014.

²¹ Vgl. Concord (Anm. 4), S. 21.

²² Vgl. Jan Vanheukelom, *Political Conditionality in the EU's Development Cooperation – Pointers for a Broader Debate*, in: *Great Insights*, 1 (2012) 2, S. 11f.

Ausschöpfung ihres kollektiven Potenzials ist die EU grundsätzlich in der Lage, internationale Normen in der EZ nachhaltig zu beeinflussen.

Das Jahr 2015 ist dabei von entscheidender Bedeutung. Die Frist zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele läuft Ende des Jahres ab. Die internationale Gemeinschaft ist bemüht, den neuen globalen Rahmen für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung rechtzeitig auszuarbeiten. Die Wirksamkeitsagenda droht dabei jedoch in den Hintergrund zu geraten. Denn bisher bleibt weitgehend unbeantwortet, wie die neuen Sustainable Development Goals und die Wirksamkeitsagenda miteinander zusammenhängen sollen.

Um den Anspruch Europas innerhalb dieser Debatten zu unterstreichen, hat die EU 2015 zum „Europäischen Jahr für Entwicklung“ erklärt. Die EU ist bestrebt, auf diese Herausforderungen mit ehrgeizigen Verpflichtungen und Beiträgen einzugehen. So hat sie im Frühjahr 2014 in ihrer gemeinsamen Position für das Treffen der Globalen Partnerschaft in Mexiko erklärt, die Wirksamkeitsagenda stärker mit den Überlegungen zu den Entwicklungszielen der Post-2015-Agenda verknüpfen zu wollen, um eine bessere Verwirklichung dieser Ziele zu erreichen.²³ Die jüngste Schlussfolgerung zur Post-2015-Agenda des Rates der EU enthält jedoch nur wenige Hinweise auf die Wirksamkeitsagenda. Der zukünftige Beitrag der EU zur Verbesserung der Wirksamkeit von EZ hängt entscheidend davon ab, wie gut es ihr gelingt, beide Diskussionen stärker zu verknüpfen und diese Verknüpfung international voranzubringen.

²³ Vgl. Council of the European Union 2014 (Anm. 20); ders., Council Conclusions on a Transformative Post-2015-Agenda, 16. 12. 2014.

Thomas Pogge

Weltarmut und Menschenrechte

Essay

Trotz eines hohen und wachsenden globalen Durchschnittseinkommens leben nach wie vor sehr viele Menschen in extremer Armut. Bei einer Weltbevölkerung von gegenwärtig rund 7,25 Milliarden Menschen sind nach offiziellen Angaben 805 Millionen Menschen unterernährt,¹ haben mehr als eine Milliarde keine geeignete Unterkunft,²

etwa 748 Millionen kein sauberes Trinkwasser,³ rund 1,8 Milliarden keine ausreichenden sanitären Einrichtungen⁴ und 1,2 Milliarden keinen elektrischen Strom.⁵ Mehr als ein Drittel der Weltbevölkerung hat keinen verlässlichen Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten⁶ und 781 Millionen Menschen über 14 Jahre sind Analphabeten.⁷ 168 Millionen Kinder zwischen fünf und 17 Jahren leisten Lohnarbeit, oft unter sklavenähnlichen und gefährlichen Bedingungen: als Soldaten, Prostituierte oder Haushaltshilfen, in der Landwirtschaft, im Bauwesen oder in der Textil- und Teppichwirtschaft.⁸ Mindestens ein Drittel aller menschlichen Todesfälle, 18 Millionen pro Jahr, geht auf armutsbedingte Ursachen zurück.⁹ Das summiert sich auf etwa 450 Millionen vorzeitige Todesfälle seit Ende des Kalten Krieges – viel mehr in 25 Jahren, als durch staatliche Gewalteinwirkung im 20. Jahrhundert ums Leben kamen.

Dieses Problem ist nicht unlösbar – trotz seiner Dimension. Die ärmere Hälfte der Menschheit verfügt über nur 3,3 Prozent des globalen Haushaltseinkommens¹⁰ und könnte, wenn es nur fünf oder sechs Prozent wären, von allen schwerwiegenden Entbehrungen befreit sein. Noch dramatischere Ungleichheiten existieren in der Verteilung von Vermögen: Das Vermögen der ärmeren Hälfte der

Thomas Pogge

PhD (Harvard), geb. 1953; Leitner-Professor für Philosophie und Internationale Angelegenheiten an der Yale University, PO Box 208306, New Haven, CT/USA. thomas.pogge@yale.edu

Menschheit entspricht jenem der reichsten 66 Milliardäre.¹¹ Es ist offensichtlich, dass gravierende Armut heute vermeidbar ist.

Bewohnerinnen und Bewohner der wohlhabenderen Länder scheinen jedoch konditioniert zu sein, Schwere und Fortdauer der Weltarmut herunterzuspielen und sie als Anlass für Wohltätigkeit zu betrachten. Zum Teil auch aufgrund wirtschaftswissenschaftlicher Erklärungen wird mehrheitlich die Ansicht vertreten, gravierende Armut sei ausschließlich lokalen Ursachen geschuldet. Wenige erkennen, dass gravierende Armut ein anhaltendes Unrecht ist, das den Armen der Welt zugefügt wird. Würden wir in den wohlhabenden Ländern das wahre Ausmaß des Armutproblems und unsere kausale Beteiligung daran begreifen, könnten wir das Notwendige unternehmen, um sie zu beseitigen.

Dass Weltarmut ein anhaltendes Unrecht ist, das *wir* zufügen, scheint den meisten Bewohnern der wohlhabenden Länder jedoch

Übersetzung aus dem Englischen: Peter Beyer, Bonn

¹ Vgl. Food and Agriculture Organization/International Fund for Agricultural Development/World Food Programme, *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the Enabling Environment for Food Security and Nutrition*, Rome 2014, S. 8, 11, 40.

² Vgl. Raquel Rolnik, *The Right to Adequate Housing*, Genf 2014, S. 1.

³ Vgl. Tessa Too-Kong (Hrsg.), *The Millennium Development Goals Report 2014*, New York 2014, S. 47.

⁴ Vgl. ebd., S. 45.

⁵ Vgl. World Bank, *Energy*, www.worldbank.org/en/topic/energy (15.1.2015).

⁶ Vgl. Edmund Mohammed Nyanwura/Reuben K. Esena, *Essential Medicines Availability and Affordability: A Case Study of the Top Ten Registered Diseases in Builsa District of Ghana*, in: *International Journal of Scientific and Technological Research*, 2 (2013) 8, S. 208.

⁷ Vgl. UNESCO Institute for Statistics, *International Literacy Data 2014*, www.uis.unesco.org/literacy/Pages/literacy-data-release-2014.aspx (15.1.2015).

⁸ Vgl. International Labour Organization, *Child Labour*, www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang-en/index.htm (15.1.2015).

⁹ Vgl. World Health Organization, *Global Burden of Disease: 2004 Update*, Genf 2008, S. 54–59.

¹⁰ Diese Zahl wurde von Branko Milanovic, City University of New York, zur Verfügung gestellt.

¹¹ Vgl. Kasia Moreno, *The 67 People as Wealthy as the World's Poorest 3.5 Billion*, 25.3.2014, www.forbes.com/sites/forbesinsights/2014/03/25/the-67-people-as-wealthy-as-the-worlds-poorest-3-5-billion (15.1.2015).

völlig unvorstellbar. Wir nennen es tragisch, dass grundlegende Menschenrechte so vieler unerfüllt bleiben, und sind bereit einzustehen, dass wir mehr Hilfe leisten sollten. Dass wir aktiv verantwortlich für diese Katastrophe sind, ist für uns undenkbar. Denn dann wären wir, die zivilisierten und gebildeten Bewohner der „entwickelten“ Länder, des größten je gegen die Menschlichkeit verübten Verbrechens schuldig. Was könnte abwegiger sein?

Denken wir aber einen Moment lang das Undenkbare. Gibt es Maßnahmen, die die wohlhabenden Länder ergreifen könnten, um gravierende Armut in anderen Ländern zu mindern? In Anbetracht der bereits erwähnten enormen Ungleichheiten bei Einkommen und Gesundheit scheint dies höchst wahrscheinlich. Die Annahme ist jedoch weit verbreitet, die Minderung gravierender Armut in anderen Ländern auf Kosten unseres eigenen Wohlstands sei ein Zeichen von Großzügigkeit und keine Verpflichtung; eine Unterlassung unsererseits sei allenfalls ein Mangel an Großzügigkeit und mache uns nicht moralisch verantwortlich für die fortwährenden Entbehrungen der Armen.

Ich bestreite diese weit verbreitete Annahme. Ich bestreite, dass die wohlhabendsten 20 Prozent der Weltbevölkerung angesichts doppelt so vieler in schwerer Armut lebender Menschen ein moralisches Recht auf ihre 84 Prozent des globalen Bruttosozialprodukts haben. Ist diese Haltung wirklich so abwegig, dass die Argumente, die für sie sprechen, gar nicht erst in Betracht zu ziehen sind? Erlegt uns die radikale Ungleichheit zwischen unserem Wohlstand und deren Notlage nicht zumindest die Bürde auf, zu beweisen, warum uns moralisch so viel zuzustehen soll, während andere so wenig haben? Im Folgenden möchte ich die gängige Annahme diskutieren und zeigen, dass die üblichen Methoden, unseren großen Vorteil zu rechtfertigen, fehlschlagen.¹² Meine Argumentation stützt sich auf drei voneinander unabhängige Thesen.

¹² Vgl. hier und im Folgenden Thomas W. Pogge, *Weltarmut und Menschenrechte: Kosmopolitische Verantwortung und Reformen*, Berlin 2011.

Tatsächliche Geschichte

Viele vertreten die Ansicht, die bestehende radikale Ungleichheit ließe sich mit der Art und Weise ihrer Entstehung rechtfertigen, beispielsweise aufgrund von Unterschieden in Fleiß, Kultur, Gesellschaftsinstitutionen, Bodenqualität, Klima oder schlicht Glück beziehungsweise Pech. Ein Blick auf die den wohlhabenden und ärmeren Ländern gemeinsame blutige Geschichte, durch die diese Ungleichheit entstanden ist, hinterfragt eine solche Rechtfertigung: Zum Großteil entwickelte sie sich in der Kolonialzeit, als die heute wohlhabenden Länder die heute armen Regionen der Welt beherrschten, mit ihren Völkern wie mit Vieh handelten, ihre politischen Institutionen und Kulturen zerstörten, ihnen Land und natürliche Ressourcen raubten und ihnen Produkte und Zölle aufzwingen. Die tatsächlichen geschichtlichen Verbrechen waren so schlimm, vielfältig und folgenreich, dass keine Konzeption historisch legitimierter Eigentumsrechte glaubhaft die Annahme stützen könnte, unsere gemeinsame Geschichte sei gutartig genug, um die heute herrschende gewaltige Ungleichheit in sozioökonomischen Ausgangspositionen zu rechtfertigen.

Thesen wie diese werden häufig mit der bequemen Erwiderung abgetan, wir könnten nicht verantwortlich gemacht werden für die Taten anderer vor unserer Zeit. Diese Erwiderung ist zwar richtig, aber irrelevant. Tatsächlich können wir nicht die Verantwortung für die Sünden unserer Vorfäter erben. Doch wie können wir dann glaubhaft die Früchte ihrer Sünden für uns beanspruchen? Wie können wir Anspruch erheben auf den großen Vorsprung, den unsere Länder beim Übergang in das postkoloniale Zeitalter genossen haben, und auf unsere daraus resultierenden gewaltigen Vorteile gegenüber den Armen der Welt?

Ich sage: „Die Aufrechterhaltung von radikaler Ungleichheit ist verwerflich, wenn diese Ungleichheit durch einen moralisch skandalösen historischen Prozess zustande gekommen ist.“¹³ Demnach schwächt der historische Prozess, der zu unserem außerordentlichen Wohlstand führte, unseren moralischen Anspruch auf diesen in hohem Maße – ganz sicher angesichts derer, die

¹³ Ebd., S. 254.

derselbe historische Prozess akuter Entbehrung ausgeliefert hat. Die ärmere Hälfte der Menschheit hat einen wesentlich stärkeren moralischen Anspruch auf jene zusätzlichen zwei Prozent des globalen Bruttosozialprodukts, die sie benötigt, um ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen, als wir wohlhabenden 20 Prozent auf unsere 84 statt 82 Prozent.

Fiktive Geschichten

Andere, die nicht historisch legitimierte Gerechtigkeitskonzeptionen vertreten, sind möglicherweise der Meinung, es sei statthaft, jedwede ökonomische Verteilung aufrechtzuerhalten, und sei sie auch noch so schiefelastig, wenn sie nur auf einem moralisch akzeptablen Weg zustande gekommen sein *könnte*. Sie beharren darauf, wir seien berechtigt, selbst auf Kosten Millionen Toter jährlich unseren Besitz zu behalten und zu verteidigen – es sei denn, es gebe einen schlüssigen Beweis dafür, dass ohne die Gräueltaten der europäischen Eroberungen die gravierende Armut weltweit heute substanziell geringer wäre. Da jedoch *jede* Verteilung, so ungleich sie auch sein mag, eine Folge selbstgewählter Risiken und Wagnisse sein *könnte*, würde die Berufung auf eine solche fiktive Geschichte alles rechtfertigen und wäre daher völlig unplausibel.

John Locke zufolge kann eine fiktive Geschichte den Status quo nur rechtfertigen, wenn die mit ihr verbundenen Veränderungen in Sachen Besitz und gesellschaftliche Ordnung so gestaltet sind, dass alle Beteiligten ihnen rational hätten zustimmen können. Darüber hinaus vertritt er die Ansicht, in einem Urzustand hätten Menschen das Recht auf einen gleichwertigen Anteil an den natürlichen Rohstoffen der Erde. Wer anderen „genug und gleich Gutes“ vorenthalte – sei es mittels einseitiger Aneignungen oder institutioneller Regelungen wie ein radikal inegalitäres Eigentumsrecht –, schade ihnen durch die Verletzung einer negativen Pflicht. Für Locke hängt die Gerechtigkeit jedweder institutioneller Ordnung daher davon ab, ob es den von ihr am meisten Benachteiligten mindestens so gut geht wie Menschen in einem Urzustand mit gleichem Zugang zu Rohstoffen. Nach Locke's permissivem Ansatz darf eine kleine Elite zwar von dem gewaltigen gemeinschaftlichen Überschuss, den eine moderne soziale Organisation produziert,

in Gänze Besitz ergreifen, sie darf dabei jedoch niemanden unter die Basislinie des Urzustands herabsetzen.

Diese Basislinie ist natürlich unscharf, genügt jedoch für meine zweite These: Wie auch immer man sich einen menschlichen Urzustand vorstellen mag, könnte man ihn realistischlicherweise nicht mit so viel Leid und vorzeitigen Todesfällen wie im heutigen Umfang ersinnen. Nur eine straff durchorganisierte soziale Ordnung kann eine solche Not hervorbringen und eine fortwährende jährliche Todesrate von 18 Millionen Menschen aufrechterhalten. Die gegenwärtige Verteilung ist daher nach Lockeschen Maßstäben insoweit inakzeptabel, als die Bessergestellten erhebliche Vorteile bei der Nutzung natürlicher Rohstoffe genießen, während die Schlechtergestellten von dieser Nutzung und den daraus resultierenden Gewinnen weitgehend und ersatzlos ausgeschlossen sind. Wenn wir als Bürgerinnen und Bürger sowie Regierungen der wohlhabenden Staaten Hand in Hand mit den Herrschenden vieler ärmerer Länder die Armen der Welt zwangsweise von einem gleichwertigen Rohstoffanteil und jedweden Substitut ausschließen, verletzen wir eine negative Pflicht. Daher schlägt auch der Versuch fehl, die heutige, zwangsweise aufrechterhaltene radikale Ungleichheit durch die Berufung auf einen irgendwie moralisch akzeptablen fiktiven historischen Prozess zu rechtfertigen, der zu ihr geführt haben *könnte*.

Gegenwärtiges globales Institutionengefüge

Eine dritte Perspektive auf die Gerechtigkeit radikaler Ungleichheit führt über eine Reflexion über die institutionellen Regelungen, die diese Ungleichheit reproduzieren. Dabei kann eine Wirtschaftsordnung und die von ihr hervorgebrachte Verteilung ungeachtet historischer Überlegungen gerechtfertigt werden, indem sie mit praktikablen institutionellen Alternativsystemen und den Verteilungsprofilen verglichen wird, die diese hervorbringen würden. Als Beispiel für diesen Ansatz dienen zahlreiche im weiteren Sinne konsequentialistische und kontraktualistische Gerechtigkeitskonzeptionen, die jeweils eine andere Ausgestaltung der wirtschaftlichen Institutionen unter modernen Bedingungen favorisieren. Diese stimmen

jedoch darin überein, dass eine Wirtschaftsordnung ungerecht ist, wenn sie vorhersehbare und vermeidbare massive Menschenrechtsdefizite hervorruft – wie etwa die im feudalen Russland oder Frankreich vorherrschenden Systeme der Leibeigenschaft und Zwangsarbeit.

Dementsprechend lautet meine dritte These, dass die wohlhabenden Länder ihre großen wirtschaftlichen Vorteile durch eine globale Wirtschaftsordnung aufrechterhalten, die angesichts der massiven und vermeidbaren Entbehrungen, die sie vorhersehbar reproduziert, ungerecht ist. Diese institutionelle Ordnung trägt zur Reproduktion radikaler Ungleichheit insofern bei, als es praktikable institutionelle Alternativen gibt, mit deren Hilfe sich solch schwere und weitverbreitete Armut abschaffen oder zumindest erheblich reduzieren ließe, ohne zugleich andere Schäden vergleichbaren Ausmaßes zu verursachen wie etwa schwere Umweltzerstörungen.

Drei Begriffe von Schaden

Diese drei Thesen münden in die Schlussfolgerung, dass die Armen der Welt ein zwingendes moralisches Anrecht auf einen Teil unseres Wohlstands haben und dass wir, indem wir ihnen verweigern, wozu sie moralisch berechtigt sind und was sie dringend benötigen, aktiv zu ihren Entbehrungen beitragen. Und doch richten sich diese Thesen an verschiedene Zielgruppen und sprechen daher unterschiedliche und zueinander in einem schwierigen Spannungsverhältnis stehende moralische Konzeptionen an.

Zudem verwenden sie unterschiedliche Begriffe von Schaden. Gewöhnlich wird „Schaden“ meist in einem historischen Sinne verstanden, entweder diachron oder konjunktivisch: Jemandem wird geschadet, wenn sie oder er schlechter gestellt wird als es zu einem vorherigen Zeitpunkt der Fall war oder der Fall gewesen wäre, wenn zuvor getroffene Regelungen weiterhin unberührt geblieben wären. Meine ersten beiden Thesen begreifen Schaden auf diese gewöhnliche Art und Weise und begreifen daraufhin Gerechtigkeit zumindest teilweise in Hinblick auf Schaden: Wir verhalten uns ungerecht gegenüber den Armen der Welt, indem wir ihnen die anhaltenden Auswirkungen historischer

Verbrechen auferlegen oder sie unterhalb jedweder glaubwürdigen Basislinie eines Urzustands halten.

Meine dritte These jedoch begreift Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit nicht bezogen auf einen unabhängig festgelegten Begriff von Schaden. Vielmehr verbindet sie Schaden und Gerechtigkeit auf die umgekehrte Art, indem sie Schaden bezogen auf eine unabhängig festgelegte Konzeption von sozialer Gerechtigkeit begreift: Wir schaden den Armen der Welt, falls und soweit wir daran mitwirken, ihnen eine ungerechte globale institutionelle Ordnung aufzuerlegen. Diese ist definitiv ungerecht, falls und soweit sie vorhersehbar große Menschenrechtsdefizite aufrechterhält, die sich vernünftigerweise, also ohne andere Schäden vergleichbaren Ausmaßes zu verursachen, mittels praktikabler institutioneller Änderungen vermeiden ließen.

Meine dritte These ist empirisch anspruchsvoller als die beiden anderen, da ich hier drei Behauptungen belegen muss: Globale institutionelle Regelungen stehen in ursächlichem Zusammenhang mit der Reproduktion extremer Armut; für diese tragen die Regierungen der wohlhabenden Länder die Hauptverantwortung und können ihre abträglichen Auswirkungen vorhersehen; und die Bürger dieser wohlhabenden Länder tragen wiederum die Verantwortung für das, was ihre Regierungen in ihrem Namen aushandeln.

Zwei wesentliche Neuerungen

Bei diesen drei Behauptungen liegt meine Einschätzung dieser eher empirischen Angelegenheiten ebenso quer zu den üblichen empirischen Debatten wie meine Beurteilung unseres moralischen Verhältnisses zu dem Problem der Weltarmut zu den üblichen moralischen Debatten querliegt. Letztere drehen sich um die Stringenz unserer moralischen Pflichten, den Armen in anderen Ländern zu helfen. Während die meisten von uns die Auffassung vertreten, diese Pflichten seien eher schwach und somit sei es kein großes Unrecht, gar keine Hilfe zu leisten, argumentieren einige, etwa die Philosophen Peter Singer, Henry Shue und Peter Unger, unsere positiven Pflichten seien durchaus stringent und anspruchsvoll. Andere wiederum, wie etwa der Philosoph Liam Murphy, vertreten

den dazwischenliegenden Standpunkt, unsere positiven Pflichten würden nicht besonders viel von uns abverlangen, sofern sie tatsächlich stringent sind. Ich möchte diese Debatte ausklammern und mich auf das konzentrieren, was sie außer Acht lässt: die moralische Pflicht, nicht zu schaden. Selbstverständlich haben wir die positive Pflicht, Menschen aus lebensbedrohlicher Armut zu befreien. Eine Konzentration auf diese kann jedoch in die Irre führen, wenn auch stringenter negative Pflichten im Spiel sind: die Pflicht, Menschen nicht lebensbedrohlicher Armut auszusetzen, sowie die Pflicht, sie vor Schäden zu schützen, für die wir aktiv verantwortlich wären.

Die üblichen empirischen Debatten behandeln die Frage, wie Entwicklungsländer ihre wirtschaftlichen Institutionen und ihre Wirtschaftspolitik gestalten sollten, um gravierende Armut innerhalb ihrer Landesgrenzen zu reduzieren. Mit Blick auf Hongkong, Singapur und jüngst auch China lautet die herkömmliche Devise, diese Länder sollten sich für freie und offene Märkte mit minimalen Steuern und Regulierungen entscheiden, um Investitionen anzuziehen und das Wachstum anzukurbeln, während eine Reihe einflussreicher Ökonomen hingegen fordert, wie im indischen Bundesstaat Kerala umfangreiche staatliche Investitionen in Bildung, Gesundheitswesen und Infrastruktur zu tätigen oder wie in Südkorea protektionistische Maßnahmen zu treffen, um noch junge Nischenbranchen zu schützen, bis sie international wettbewerbsfähig sind. Auch diese Debatten möchte ich ausklammern, um mich einmal mehr darauf zu konzentrieren, was sie ignorieren: die Rolle der Ausgestaltung der globalen institutionellen Ordnung bei der Fortdauer schwerer Armut.

Viele halten es für eine Tatsache, dass die Schlüsselfaktoren hierfür in den nationalen Unterschieden liegen. Angesichts des Schwindens der Armut in einigen Entwicklungsländern wie China oder Südkorea, und ihrer Zunahme in anderen, wie die Demokratische Republik Kongo oder Simbabwe, deren Eliten gewöhnlich ein hohes Maß an Inkompetenz, Korruption und Unterdrückung aufweisen, erscheint ein solcher „explanatorischer Nationalismus“ gerechtfertigt. In der Tat sind nationale und regionale Faktoren keinesfalls irrelevant. Globale Faktoren spielen jedoch eine ebenso große Rolle bei andau-

ernder gravierender Armut in einem Land. In diesem Zusammenhang liegen vor allem vier globale Faktoren auf der Hand.

Erstens beeinträchtigt der Protektionismus der wohlhabenden Länder die Exportmöglichkeiten der ärmeren Länder und Regionen erheblich. Während die wohlhabenden Länder im Rahmen der Welthandelsorganisation einerseits auf asymmetrische Schutzvorkehrungen wie Antidumpingzölle, Exportkredite und Subvention einheimischer Produkte für ihre Märkte pochen, bestehen sie andererseits darauf, dass ihre eigenen Exporte mit offenen Märkten empfangen werden. Würden sie ihre protektionistischen Barrieren gegenüber Importen aus ärmeren Ländern abbauen, würden deren Bevölkerungen in hohem Maße davon profitieren: Hunderte Millionen würden der Arbeitslosigkeit entrinnen, das Lohnniveau substanziell ansteigen und die Exporteinnahmen jedes Jahr um Milliarden von Dollar zunehmen.

Zweitens bestehen dieselben wohlhabenden Staaten nachdrücklich darauf, dass ihre in Umfang und Dauer ständig erweiterten Rechte an geistigem Eigentum in den ärmeren Ländern streng umgesetzt werden. Für Musik, Software, Produktionsprozesse sowie Saatgut, biologische Arten, vor allem aber für Medikamente müssen diese den Unternehmen aus wohlhabenden Ländern als Bedingung für einen nach wie vor vielfach begrenzten Zugang zu ihren Märkten Abgaben bezahlen. Könnten Hersteller von billigeren generischen Versionen lebensrettender Medikamente in den ärmeren Ländern frei produzieren und vermarkten, ließen sich Millionen Menschen vor Krankheiten und dem Tod bewahren.

Drittens kommen die reichen Länder nicht für die Auswirkungen ihres weit überproportionalen Beitrags zur globalen Umweltverschmutzung und Rohstoffausbeutung auf. Die Armen der Welt profitieren wenn überhaupt am wenigsten von umweltschädlichen Aktivitäten und sind auch am wenigsten imstande, sich vor den Auswirkungen dieser Verschmutzung auf ihre Gesundheit und natürliche Umwelt zu schützen, wie etwa vor Überschwemmungen durch steigende Meeresspiegel. Natürlich bezahlen die wohlhabenden Länder für die riesigen Mengen importierter Rohstoffe. Solche Zahlungen können jedoch die Preiseffekte unseres über-

mäßigen Verbrauchs nicht kompensieren, die den Konsumspielraum armer Menschen und auch die Entwicklungsmöglichkeiten ärmerer Länder und Regionen einschränken – im Vergleich zu den Möglichkeiten, die unsere Länder in einem vergleichbaren Stadium ihrer wirtschaftlichen Entwicklung ausnutzen konnten.

Noch bedeutender ist *viertens* jedoch die Tatsache, dass diese Zahlungen an die Herrschenden der rohstoffreichen Länder fließen, ohne zu berücksichtigen, ob diese demokratisch gewählt sind oder sich zumindest minimal an den Bedürfnissen der von ihnen beherrschten Menschen orientieren. Allein auf Basis tatsächlicher Macht erkennen die wohlhabenden Länder Herrschende als beauftragt an, im Namen ihrer Landsleute zu agieren. Die wohlhabenden Länder bezahlen sie für die Rohstoffe „ihrer“ Länder, gewähren ihnen häufig hohe Kredite gegen die Sicherheit zukünftiger Exporte und verkaufen ihnen bereitwillig jene modernen Waffensysteme, auf denen ihre fortdauernde Herrschaft allzu oft beruht. Indem sie die Vergünstigungen staatlicher Machtträger substanziell erhöhen, verstärken die genannten Privilegien den Anreiz, die Macht mit Waffengewalt zu übernehmen und fördern somit Staatsstriche und (Bürger-)Kriege in den ärmeren Ländern. Entgegen der weit verbreiteten Ansicht, schwere Armut dauere in vielen ärmeren Ländern an, weil diese sich so schlecht regieren, werden die Bevölkerungen der meisten betroffenen Länder sehr schlecht regiert und das gegen ihren Willen. Schwere Armut wird tatsächlich von lokaler Misswirtschaft gefördert. Doch diese wird ihrerseits von globalen Regeln ermöglicht, die die wohlhabenderen Länder aufstellen und von denen sie erheblich profitieren.

Wird dieser Kausalzusammenhang zwischen der globalen institutionellen Ordnung einerseits und der Fortdauer schwerer Armut andererseits erst einmal erkannt, zeigt sich die Ungerechtigkeit dieser Ordnung und ihrer Aufrechterhaltung. Letztere liegt in der Verantwortung der wohlhabenden Staaten, die auf internationaler Ebene die Gestaltungsmacht besitzen – und damit letztendlich bei uns, ihren Bürgerinnen und Bürgern, in deren Namen unsere Regierungen agieren.

Politisch, aktuell und digital

APuZ – auch im ePub-Format
für Ihren E-Reader. Kostenfrei auf
www.bpb.de/apuz



„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe

10/2015 · 2. März 2015

Unten

Klaus Dörre

„Unterschichten“ in Deutschland

Christoph Lorke

„Unten“ im geteilten Deutschland

Petra Böhnke

Gesellschaftliche Teilnahme und Ausgrenzungsempfinden

Olaf Groh-Samberg

Nach oben? Soziale Mobilität in Deutschland

Irene Dingeldey

Bilanz und Perspektiven des aktivierenden Wohlfahrtsstaates

Julian Bank · Till van Treeck

Ungleichheit als Gefahr für Demokratie, Teilhabe und Stabilität

Nicole Rippin

Verteilungsgerechtigkeit in der Armutsbekämpfung



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)
Barbara Kamutzki
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
30. Januar 2015

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kurfürstenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißensefelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung **Das Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro. Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg) werden mit 4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen in **Aus Politik und Zeitgeschichte** stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar; sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

Entwicklungszusammenarbeit **APuZ** 7–9/2015

Andreas Eckert

3–8 **Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit**

In der Geschichte der „Entwicklung“ gibt es jahrzehntelange Erfahrungen zu analysieren. Dabei erweist sich die Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit nicht zuletzt als eine sich beständig wandelnder, häufig enttäuschter Erwartungen.

Franziska Müller · Aram Ziai

8–15 **Eurozentrismus in der Entwicklungszusammenarbeit**

Das Problembewusstsein für Eurozentrismus in der Entwicklungszusammenarbeit wächst. Doch durch die Verflechtung von Experten-, Geber- und Normen-hierarchie in ihren Strukturen ist es schwierig, ihn ganz zu vermeiden.

Stephan Klingebiel

16–22 **Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit**

Angesichts veränderter globaler Herausforderungen bedarf es neuer Kooperationsansätze. Ist Entwicklungszusammenarbeit ein Auslaufmodell oder der Ausgangspunkt für die systematische Bearbeitung globaler Probleme?

Joachim Betz

23–29 **Umbruch in der Entwicklungsfinanzierung?**

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit kommt nur noch für einen kleinen Teil der Entwicklungsbemühungen ärmerer Länder auf. Die neue globale Agenda für nachhaltige Entwicklung setzt auf vielfältige Finanzierungsquellen.

Siegmar Schmidt

29–35 **Strategisches Feld deutscher Außenpolitik**

Mit Entwicklungspolitik verfolgten die Bundesregierungen stets unterschiedliche Ziele. Strategische und wirtschaftliche Interessen drängten phasenweise Entwicklungsziele in den Hintergrund.

Theo Rauch

36–42 **Zur Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit**

Gelang es der Institutionenreform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit die Vielfalt wirkungsvoll zu bündeln oder wurde ihr eine Zwangsjacke verpasst? Trägt die effizientere Vergabep Praxis zu einer wirksameren Entwicklungspolitik bei?

Sebastian Steingäß

42–48 **Der EU-Beitrag zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit**

Indem die EU interne Maßnahmen zur Harmonisierung europäischer Entwicklungspolitiken auf internationaler Ebene vermittelt, beeinflusst sie die globale Agenda zur Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit.

Thomas Pogge

48–53 **Weltarmut und Menschenrechte**

Trotz eines hohen globalen Durchschnittseinkommens leben nach wie vor sehr viele Menschen in extremer Armut. Dass es sich dabei um ein anhaltendes Unrecht handelt, das den Armen der Welt zugefügt wird, erkennen nur wenige.