

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Klaus Simon  
Entwicklungspolitische Strategien  
von Regierung und Parteien  
in der Bundesrepublik Deutschland

Heinz Klippert  
Politisch-ökonomische  
Grundlagen und Perspektiven  
kirchlicher Entwicklungspolitik

Volker Matthies  
Süd-Süd-Beziehungen:  
Zur Kommunikation  
und Kooperation  
zwischen Entwicklungsländern

ISSN 0479-611 X

B 34/82  
28. August 1982

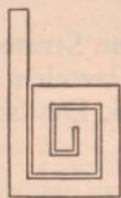
Klaus Simon, Dr. phil., geb. 1940; Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität Münster; ab Wintersemester 1982 auf eine Professur für politische Wissenschaft an der Universität Konstanz berufen.

Veröffentlichungen u. a.: Opposition und politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, Habil. Schrift, Münster 1980; Zur Theorie des politischen Verhaltens, in: Oskar W. Gabriel (Hrsg.), Grundkurs politische Theorie, Köln, Wien 1978.

Heinz Klippert, Dr. rer. pol., geb. 1948, Studium der Wirtschaftswissenschaften und der Soziologie, Diplom-Ökonom, Ausbildung zum Gymnasiallehrer, Dozent am Lehrerfortbildungsinstitut der Ev. Kirchen in Rheinland-Pfalz, zuständig für den Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Verfasser/Mitverfasser verschiedener Bücher und Aufsätze zur Wissenschaftstheorie, zur Wirtschaftswissenschaft und -didaktik und zum wirtschaftskundlichen Unterricht.

Volker Matthies, Dr. phil., geb. 1945; wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Übersee-Instituts (Institut für Allgemeine Überseeforschung) in Hamburg; Studium der Politischen Wissenschaft, Mittleren und Neueren Geschichte und Pädagogik.

Veröffentlichungen u. a.: Der Grenzkonflikt Somalias mit Äthiopien und Kenya, Hamburg 1977; Neue Weltwirtschaftsordnung, Opladen 1980; Kriege in der Dritten Welt, Opladen 1982.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Entwicklungspolitische Strategien von Regierung und Parteien in der Bundesrepublik Deutschland

## Ihr Wandel und ihre praktische Bedeutung

### I. Von „Demokratie durch Entwicklung“ zu „Entwicklung durch Demokratie“. Deutsche Entwicklungshilfestrategien und einschlägige wissenschaftliche Theorien 1955—1980

Die heute geltenden Grundsatzserklärungen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages zur Entwicklungspolitik enthalten an vorderer Stelle weitgehende Forderungen nach Demokratie und Verwirklichung der Menschenrechte in den Entwicklungsländern. Zitiert seien als Beispiele: „Die Bundesregierung achtet daher bei Entscheidungen über entwicklungspolitische Zusammenarbeit auch auf die Verwirklichung der Menschenrechte in den Entwicklungsländern“ und: „Sie teilt die Auffassung, daß der Erfolg von Entwicklungsanstrengungen auch von der Verwirklichung gleicher bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte für alle Mitglieder der Gesellschaft abhängt.“<sup>1)</sup> Inhaltlich dasselbe verlangt der Bundestag in einer gemeinsamen Entschließung von 1982 gleich in der ersten Ziffer: „Bei der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland sollte die Verwirklichung der Menschenrechte ein wesentliches Ziel der Politik der Bundesregierung sein ... Bei der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sollten jene Länder bevorzugt unterstützt werden, die sich um den Aufbau demokratischer Strukturen bemühen.“<sup>2)</sup> Entsprechende Formulierungen enthalten auch die entwicklungspolitischen Positionen aller drei Bundestagsparteien.

Solche politischen Zielsetzungen für Entwicklungshilfestrategien bilden völlig neue Schwerpunkte, die in früheren entwicklungspolitischen Erklärungen nicht zu finden sind.

Vielen mögen diese Sätze als in der Politik übliche deklamatorische Formeln erscheinen, die bestenfalls Absichtserklärungen sind,

nicht jedoch die politische Praxis steuern. Diese Skepsis ist, wie im letzten Teil noch zu erörtern sein wird, nicht unberechtigt. Trotzdem würde eine bloß darauf gerichtete Kritik verkennen, welch fundamentalen Wandel in der offiziellen deutschen Entwicklungspolitik die zitierten Formulierungen widerspiegeln.

Die folgende Übersicht möchte den Weg zu diesen Neuformulierungen darstellen und die Erfolgsaussichten erörtern, die Entwicklungshilfestrategien jeweils im Lichte der wissenschaftlichen Erkenntnisse hatten und heute haben.

#### INHALT

##### I. Von „Demokratie durch Entwicklung“ zu „Entwicklung durch Demokratie“. Deutsche Entwicklungshilfestrategien und einschlägige wissenschaftliche Theorien 1955—1980

Demokratie durch Entwicklung: Ökonomische Strategien im Dienste antikommunistischer Außenpolitik bis 1969

Entwicklung ohne Demokratie: Ökonomisch-technologische Strategien ohne politischen Bezug 1970—1978

Entwicklung durch Demokratie: Politische Zielsetzungen um ihrer selbst und der ökonomischen Entwicklung willen in der „Grundbedürfnisstrategie“ seit 1979

##### II. Die neue Entwicklungshilfestrategie

Die neue Strategie – Papier ohne Wirkung?

Der Parteien-Konsens auf kleinstem gemeinsamen Nenner

Ordnungspolitisches Defizit in der entwicklungspolitischen Kernfrage

<sup>1)</sup> Entwicklungspolitische Grundlinien der Bundesregierung v. 9. Juli 1980, Ziff. 13. Der vorliegende Beitrag basiert im ersten Teil auf Partien eines am 26. Jan. 1981 an der Universität Münster gehaltenen Habilitationsvortrages.

<sup>2)</sup> Bundestagsdrucksache 9/1344.

Die kurze Geschichte deutscher Entwicklungspolitik wird dabei in drei Phasen eingeteilt:

1. Ökonomische Strategien im Dienste der Außenpolitik bis ca. 1969.

2. Ökonomisch-technologische Strategien ohne politischen Bezug bis 1978.

3. Politische Zielsetzungen um ihrer selbst und um der ökonomischen Effizienz willen seit 1979<sup>3)</sup>.

### Demokratie durch Entwicklung: Ökonomische Strategien im Dienste antikommunistischer Außenpolitik bis 1969

In der ersten Phase fehlten der Entwicklungspolitik überall fundierte Vorstellungen von den Zielen und erst recht planmäßige Strategien für entsprechende Hilfe an Entwicklungsländer. Das galt nicht nur für die ersten Hilfeansätze in den USA um 1950<sup>4)</sup>, sondern auch noch Jahre später für die entwicklungspolitischen Anfänge der deutschen Bundesregierung<sup>5)</sup>. Zwar waren trotz der Sorgen um die eigene materielle Existenz karitative Impulse gegenüber der Not in der Dritten Welt auch damals schon in der Bundesrepublik verbreitet<sup>6)</sup>. Doch fand sich die Bundesregierung — deshalb zu Recht als „verspäteter Geber“ bezeichnet<sup>7)</sup> — zu nennenswerten laufenden Leistungen an Entwicklungsländer erst nach etwa fünfjährigem Drängen des Bundestages und vor allem der USA bereit. Im Bundestag hatte sich ein interfraktioneller Konsens unter entwicklungspolitisch motivierten Abgeordneten herausgebildet, die sich allerdings nur langsam gegen Haushalts- und Finanzexperten der Fraktionen und gegen die Exekutive durchsetzen konnten<sup>8)</sup>. Die USA begründeten ihr Drängen<sup>9)</sup> mit der notwendigen Aufteilung

der Verteidigungslasten, zu denen sie auch die Kosten der Eindämmungspolitik in der Dritten Welt gegenüber der Sowjetunion rechneten<sup>10)</sup>.

Es paßte zu dieser Zielsetzung, daß die Bundesregierung ihre Entwicklungshilfe bis 1969 als Instrument der Außenpolitik, besonders der auswärtigen Nichtanerkennungspolitik gegenüber der DDR im Rahmen der sogenannten Hallstein-Doktrin, benutzte<sup>11)</sup>. Entwicklungshilfe wurde bevorzugt an Länder gegeben, die mit der Anerkennung der DDR drohten, und solchen Ländern entzogen, die sie anerkannten.

Erst 1961 wurde das politische Interesse an den Entwicklungsländern in der Bundesrepublik auch durch die Einrichtung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) institutionalisiert<sup>12)</sup>. Die besonders vom Auswärtigen Amt<sup>13)</sup> betriebene außenpolitische Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe mußte für dieses neue Ministerium schon aus der Dynamik des Ressortegoismus heraus, aber auch aus sachlicher Überzeugung ebenso eine Zweckentfremdung sein wie auch für das ebenfalls zuständige Wirtschaftsministerium<sup>14)</sup>.

Die Nichtanerkennung der DDR war allerdings nicht das sachliche Hauptziel der Entwicklungshilfe, sondern nur die Bedingung, daß Länder Mittel für das Hauptziel erzielten, nämlich: zur Förderung oder Einleitung industriellen wirtschaftlichen Wachstums. Dieses Ziel hatten die USA und die UN für das erste sogenannte Entwicklungsjahrzehnt 1961<sup>15)</sup> in den Vordergrund gerückt. In der Bundesregierung verfocht vor allem das Wirtschaftsministerium diese Priorität. Das schlug sich in einer Konzentration auf Kapitalhilfe nieder, denn die Akkumulation von Kapital für industrielle Investitionen galt als entscheidende Voraussetzung wirtschaftlichen Wachstums. Dieses Wachstum wiederum wurde nicht nur anhand der Steigerung des durchschnittlichen

<sup>3)</sup> Eine andere Phaseneinteilung bei Ernst Otto Czempel, *Germany and the Third World. The Politics of Free Trade and the Free Hand*, in: Wolfram F. Hanrieder (Hrsg.), *West German Foreign Policy: 1949—1979*, Boulder 1980, S. 183. Wieder anders Franz Nuscheler, *Partnerschaft oder Ausbeutung?*, in: Frank Grube und Gerhard Richter (Hrsg.), *Der SPD-Staat*, München 1977, S. 326 ff.

<sup>4)</sup> John K. Galbraith, *Die Arroganz der Satten*, Bern, München 1980<sup>2</sup>, S. 23 ff. Vgl. das Punkt-Vier-Programm von 1949 in: *Public Papers of the Presidents of the United States 1949*, Washington 1964, S. 114 ff.

<sup>5)</sup> Jürgen Dennert, *Entwicklungshilfe, geplant oder verwaltet*, Düsseldorf 1968, S. 14 f. Karl-Heinz Sohn, *Entwicklungspolitik*, München 1973<sup>2</sup>, S. 21 ff.; Rudolf Schloz, *Deutsche Entwicklungspolitik*, München, Wien 1979, S. 11; John White, *Die westdeutsche Hilfe für Entwicklungsländer*, Wirtschaftsdienst 45/1965.

<sup>6)</sup> Dennert, a. a. O., S. 19 ff.; Schloz, a. a. O., S. 18 ff.

<sup>7)</sup> Klaus Bodemer, *Entwicklungshilfe — Politik für wen?*, München 1974, S. 27.

<sup>8)</sup> Dennert, a. a. O., passim, bes. Teil I und 28 ff., 34 ff., 71 ff. Vgl. Sohn, a. a. O., S. 11.

<sup>9)</sup> Dieses betont, anders als Dennert, Bodemer, a. a. O., S. 33—44. Vgl. Sohn, a. a. O., S. 235, und Schloz, a. a. O., S. 11 ff.

<sup>10)</sup> Bodemer, a. a. O., S. 57 f.; Gunnar Myrdal, *Politisches Manifest für die Armut in der Welt*, Frankfurt 1978, S. 221 f.

<sup>11)</sup> Vgl. Heinrich End, *Zweimal deutsche Außenpolitik*, Köln 1973, S. 36 ff., 101 f., 125 ff., 157; Bodemer, a. a. O., Kapitel 3.3.2., bes. S. 107—157.

<sup>12)</sup> S. dazu Dennert, a. a. O., und Sohn, a. a. O., S. 24 ff.

<sup>13)</sup> Noch 1965 als Grundsatz im Auswärtigen Amt vertreten, Bodemer, a. a. O., S. 122 f.

<sup>14)</sup> Bodemer, a. a. O., S. 95, 120 ff.

<sup>15)</sup> *Yearbook of the UN 1961*, S. 231. Vgl. Jörg-Udo Meyer u. a., *Die zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen*, Düsseldorf 1971, S. 18 f.

Pro-Kopf-Einkommens in einem Land gemessen, sondern weithin auch damit gleichgesetzt. Die Dominanz dieser in viele Einzel- und Teilziele aufgegliederten ökonomischen Zielsetzung auch in der Bundesrepublik ist eindeutig belegt<sup>16</sup>).

Solche ökonomische Zielpriorität widersprach der außenpolitischen Zweckbestimmung keineswegs, sei es, weil sie unabhängig davon gesehen wurde wie im Wirtschaftsministerium und aus dem Blickwinkel deutscher Exportinteressen<sup>17</sup>), sei es vor allem, weil man hoffte, daß ökonomisches Wachstum indirekt dem außenpolitischen Zweck diene. Es wurde erwartet, daß im Gefolge materieller Wohlstandssteigerung sich freiheitliche Systeme in den Entwicklungsländern herausbilden würden, die sich dann außenpolitisch nicht dem Osten anschließen und auch die DDR nicht anerkennen würden<sup>18</sup>).

Welche Erfolgsaussichten hatte nach dem damaligen Stand der Wissenschaft diese wachstumsökonomisch vorgehende Entwicklungshilfestrategie der ersten Phase, und zwar sowohl in ihrem ökonomischen als auch in ihrem politischen Zielbündel? Die Heranziehung des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes ist zur Beurteilung der politischen Programmatik erforderlich, aber auch deshalb wichtig, weil Politiker immer wieder ihre Prioritätensetzung ausdrücklich mit Argumenten der herrschenden wissenschaftlichen Meinung begründen<sup>19</sup>).

Entgegen manchen späteren Kritiken<sup>20</sup>) muß man sagen, daß damals die prominentesten

ökonomischen Entwicklungstheoretiker wie Lewis und Rostow<sup>21</sup>) deutlich auf die Vielzahl weiterer Faktoren hingewiesen haben, die außer der Kapitalakkumulation für industrielle Investitionen erforderlich seien, wenn man Wachstum hervorrufen oder erhöhen wolle. Trotzdem konnte sich die kapitalorientierte Entwicklungshilfestrategie auf sie berufen. Denn sie stellten die Bildung großer Kapitalien und ein sprunghaftes Ansteigen des Anteils industrieller Investitionen bei der Verwendung des Volkseinkommens als entscheidend für den Entwicklungsprozeß dar. Vor allem erweckten sie den Eindruck, daß nach einer Initialzündung in der Phase des „take-off“ ein „selbsttragendes Wachstum“ weitergehe<sup>22</sup>).

Die Überzeugungskraft dieser Theorien war um so größer, als sie das Entwicklungsschema wiederzugeben schienen, nach dem die Industrialisierung der westlichen Nationen verlaufen war. Ihrem Vorbild sollte nach den damals vorherrschenden Modernisierungstheorien die Dritte Welt folgen.

Im ökonomischen Bereich blieben die Strategien der Entwicklungspolitik, wie erwähnt, unter dem Niveau der zeitgenössischen wissenschaftlichen Theorien. In der Politik im engeren Sinne spiegelten die Hoffnungen der Politiker auf westliche Demokratisierung durch Wirtschaftswachstum noch genauer die damals einflußreichste Denkrichtung<sup>23</sup>) in der Wissenschaft. Bekanntestes Beispiel dieser wissenschaftlichen Richtung ist die These Lipsets, daß „die verschiedenen Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung ... eine so enge Verknüpfung auf(weisen), daß sie einen einheitlichen Faktor als Korrelat der Demokratie bil-

<sup>16</sup>) Gerd Addicks, Hans-Helmut Bünning, *Ökonomische Strategien der Entwicklungspolitik*, Stuttgart u. a. 1979, Teil II.; Bodemer, a. a. O., S. 70 ff., und ders., *Erfolgskontrolle der deutschen Entwicklungshilfe – improvisiert oder systematisch*, Meisenheim 1977, S. 7 f., 15 ff., 51–59. Für die internationale Entwicklungspolitik vgl. Hans Besters und Ernst E. Boesch (Hrsg.), *Entwicklungspolitik*, Handbuch und Lexikon, Stuttgart u. a. 1966, Sp. 647 ff., 670, 711, 713, 767 und vor allem 243: „Das Entwicklungsziel heißt Steigerung des realen Pro-Kopf-Einkommens“.

<sup>17</sup>) Bodemer, a. a. O., S. 123 ff.

<sup>18</sup>) Bodemer, a. a. O., S. 77 ff.

<sup>19</sup>) Vgl. Schloz, a. a. O., S. 150; Michael Bohnet, *Ökonomische Entwicklungstheorien und Entwicklungspolitik*, in: Dieter Nohlen und Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 1, Hamburg 1982<sup>2</sup>, S. 292 ff.

<sup>20</sup>) Zum Beispiel Kurt Hesse und Wolfgang Ischinger, *Die Entwicklungsschwelle*, Berlin 1973, S. 43; Hartmut Elsenhans (Hrsg.), *Agrarreform in der Dritten Welt*, Frankfurt, New York 1979, S. 505, und Sung-Jo Park, *Entwicklungsplanung und politische Entwicklung in der Dritten Welt*, Frankfurt 1980, S. 4f.

<sup>21</sup>) W. A. Lewis, *Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums*, Tübingen 1956; Walt Whitman Rostow, *Stadien wirtschaftlichen Wachstums*, Göttingen 1960. Das schließt nicht aus, daß es einseitigere Theorien gab; vgl. Addicks/Bünning, a. a. O., S. 22 f. Eine differenzierte Darstellung der hauptsächlichen Theorien und fachkundige Auseinandersetzung mit ihnen bei Hans-Rimbert Hemmer, *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer*, München 1978, III. Teil.

<sup>22</sup>) Lewis, a. a. O., S. 296 f., 307; Rostow, a. a. O.; vgl. Hemmer, a. a. O., S. 238 ff.; Addicks/Bünning, a. a. O., S. 225 ff.

<sup>23</sup>) Vgl. Zbigniew Brzezinski und Samuel P. Huntington, *Soziale und politische Gleichförmigkeit als Voraussetzung des Friedens*, in: Uwe Nerlich (Hrsg.), *Krieg und Frieden im industriellen Zeitalter*, Gütersloh 1966, S. 80 f.; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, London 1969, S. 6; Mark Kesselmann, *Order or Movement? The Literature of Political Development as Ideology*, *World Politics* 26 (1973/74), S. 140.

den<sup>24</sup>). Analog dem selbsttragenden ökonomischen Wachstum nahm er auch an, daß sich eine Demokratie selbst stabilisieren würde, wenn sie auf dieser wirtschaftlichen Grundlage einmal entstanden sei<sup>25</sup>).

Lipsets These wurde vielfach, z. B. 1969 von Oberndörfer, widerlegt<sup>26</sup>). Der von Lipset angewandte Erklärungstyp aber, nämlich die Frage nach den sozialen Ursachen politischer Entwicklungen, dominierte damals und noch lange Zeit danach in den als modern geltenden politischen Theorien. Er fand sich vorherrschend auch in der politischen Verhaltenstheorie einschließlich der Wahlforschung<sup>27</sup>), den policy sciences und anderen Teildisziplinen der Politikwissenschaft<sup>28</sup>).

Selbst der im engeren Sinne politischen Entwicklungstheorie funktionalistischer Richtung um Almond, die sich mit der Herausbildung und Eigenständigkeit des politischen Systems befaßte, galt die ökonomische Entwicklung als wichtigster Faktor der politischen Entwicklung<sup>29</sup>). Führende Vertreter der politischen Entwicklungstheorie in den USA behandeln in einem Resümee noch 1975 hauptsächlich den Einfluß von „socioeconomic modernization“ auf politische Variablen<sup>30</sup>).

### Entwicklung ohne Demokratie: Ökonomisch-technologische Strategien ohne politischen Bezug 1970—1978

In der zweiten Phase der Entwicklungspolitik, die etwa mit der zweiten Entwicklungsdekade

der UN begann, veröffentlichte die Bundesregierung erstmals — und als eine der ersten Regierungen — eine eigene, eng an die von der UN beschlossene „Internationale Strategie“ angelehnte „Entwicklungspolitische Konzeption“<sup>31</sup>).

In der ersten Dekade waren sowohl das selbsttragende Wachstum als auch das erhoffte Durchsickern der Investitionswirkungen zu der armen Bevölkerung ausgeblieben; zum Teil hatten sich die Verhältnisse sogar verschlechtert. Diese Probleme hatte auch der „Pearson-Bericht“ angedeutet, der im Auftrage der UN Stand und Aufgaben der Entwicklung der Dritten Welt untersuchte. Er vermerkte insbesondere unmißverständlich, daß das globale Ziel des Durchschnittswachstums allein nichts über die Situation der Menschen aussage, weil es nicht angebe, wie dieses Wachstum verteilt, wem es also zugute gekommen sei<sup>32</sup>).

Trotzdem verleiteten die auch im Pearson-Bericht gefeierten Erfolgswerte der globalen Wachstumsindikatoren dazu, die ökonomische Wachstumsstrategie beizubehalten, unter anderem um einige soziale Ziele ergänzt<sup>33</sup>). Zwar deklamierte die Präambel der UN-Strategie, daß „die Durchsetzung gleicher politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte für alle Mitglieder der Gesellschaft notwendig zum Erfolg“ sei<sup>34</sup>). Diese Erklärung wurde in der Strategie der UN aber sonst nirgends aufgenommen<sup>35</sup>). Die Bundesregierung

<sup>24</sup>) Seymour Martin Lipset, *Soziologie der Demokratie*, Neuwied 1962, S. 47.

<sup>25</sup>) Lipset, a. a. O., S. 35f., 68.

<sup>26</sup>) Dieter Oberndörfer, *Wirtschaftliches Wachstum und Demokratie in Entwicklungsländern*, in: PVS, Sonderheft 2, 1969, S. 446ff.; vgl. Karl Otto Hondrich, *Wirtschaftliche Entwicklung, soziale Konflikte und politische Freiheiten*, Frankfurt 1970, S. 34ff.

<sup>27</sup>) Vgl. Klaus Simon, *Zur Theorie politischen Verhaltens*, in: Oskar W. Gabriel (Hrsg.), *Grundkurs politische Theorie*, Köln, Wien 1978, S. 78, 84.

<sup>28</sup>) Franz-Wilhelm Heimer, *Begriffe und Theorien der „politischen Entwicklung“*, in: Dieter Oberndörfer (Hrsg.), *Systemtheorie, Systemanalyse und Entwicklungsländerforschung*, Berlin 1971, S. 465, 485; vgl. ferner Adrienne Windhoff-Héritier, *Politikimplementierung*, Königsstein 1980, S. 271; Robert A. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, London 1971, S. 63ff.; Giovanni Sartori, *From the Sociology of Politics to Political Sociology*, in: Seymour M. Lipset, *Politics and the Social Sciences*, New York u. a. 1969, bes. S. 69ff.

<sup>29</sup>) Z. B. Gabriel Almond, Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston 1967, S. 309.

<sup>30</sup>) Samuel P. Huntington und Jorge I. Domínguez, *Political Development*, in: Fred I. Greenstein und Nelson W. Polsby (Hrsg.), *Handbook of Political Science*, Vol. 3, Reading u. a., 1975, S. 10 und passim, was natürlich auch die Schwerpunkte der dort referierten Forschung spiegelt.

<sup>31</sup>) Beide zusammen in: Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland und die internationale Strategie für die zweite Entwicklungsdekade, Bonn 1971, zweite, fortgeschriebene Fassung, 1973.

<sup>32</sup>) Der Pearson-Bericht, Wien u. a. 1969, S. 78ff., 82ff., 85ff.

<sup>33</sup>) Z. B. Ziff. 7 und Ziff. 18 in der BMZ-Konzeption 1971 (vgl. Anm. 31) und der UN-Bericht 1961, in: Bester/Boesch, a. a. O., Sp. 418, mit seiner Forderung nach „Sozialinvestitionen“, Sp. 437ff. Kritisch zur „Vernachlässigung der sozialen Seite des Entwicklungsprozesses“ Paul Trappe, *Aspekte des „Development from Below“ und der „Popular Participation“*, in: Hans-Balz Peter und Jürgen A. Hauser (Hrsg.), *Entwicklungsprobleme — interdisziplinär*, Bern, Stuttgart 1976, S. 191ff.; vgl. Meyer u. a., a. a. O., S. 38, und Schloz, a. a. O., S. 126.

<sup>34</sup>) Ziff. 5; vgl. die vorsichtigen Empfehlungen in dieser Richtung im Pearson-Bericht, a. a. O., S. 77.

<sup>35</sup>) Daß sie auch in den Sektorstrategien dieser Zeit keine Rolle spielte, sondern von technischen und ökonomischen Erwägungen verdrängt wurde, zeigt neuerdings eine Analyse der landwirtschaftlichen Entwicklungsstrategien durch Johannes von Dohnanyi, *Landreform in der Dritten Welt — am Ende doch noch?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/80, bes. S. 36ff.

übernahm sie erst 1975, und zwar nur abgeschwächt<sup>36</sup>). Ihre Konzeptionen beschränkten sich 1971 und 1973 völlig, 1975 fast ausschließlich auf ökonomisch-technologische Hilfe<sup>37</sup>).

Daß die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt nicht mehr nur das formulierte, was allgemein als strategisch möglich erachtet wurde, sondern daß sie hinter anderswo weiter vorangeschrittenen strategischen Überlegungen zurückblieb, zeigt ein Vergleich ihrer Konzeption von 1975 mit den „neuen Richtlinien“ in der US-Entwicklungshilfe von 1973<sup>38</sup>). Motive und Ergebnisse lassen diese US-Richtlinien zwar mehr als „Rhetorik“ und weniger als neue Politik erscheinen. Doch ist der Fortschritt dieser „über die Grundbedürfnisstrategie hinauszielenden Partizipationsstrategie“ wenigstens auf Programmebene nicht zu leugnen<sup>39</sup>).

Immerhin zog die Bundesregierung in der zweiten Dekade bereits in der Konzeption von 1970 einen Teil der früheren politischen Zielsetzung ausdrücklich zurück mit der Feststellung, Entwicklungspolitik „taugt nicht als Instrument kurzfristiger außenpolitischer Erwägungen“, was ähnlich schon im Pearson-Bericht stand. Zugleich versicherte sie: „Die Bundesregierung versucht nicht, den Partnerländern politische sowie gesellschafts- und wirtschaftspolitische Vorstellungen aufzudrängen“<sup>40</sup>).

Diese Programmänderung ist wohl auch mit dem Regierungswechsel 1969 zu erklären, war die Hallstein-Doktrin doch in SPD und FDP immer weniger unterstützt worden<sup>41</sup>). Wenn die Bundesregierung aber gleichzeitig mit den außenpolitischen Zielen die verfassungspolitischen aufgab, obwohl eine entgegengesetzte Tendenz in der UN-Strategie zumindest ansatzweise zu beobachten war, so zeigte dies, daß die bislang vertretenen universalen demokratischen Prinzipien der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik nicht mehr waren als

die moralische Überhöhung nationaler Interessenpolitik<sup>42</sup>).

Auch dieser Verzicht auf demokratiepolitische Zielsetzungen ökonomischer Entwicklungshilfe konnte an Vorläufer in der politischen Entwicklungstheorie anknüpfen. Der Optimismus, der sich aus Lipsets Korrelationen zwischen Wohlstand und Demokratie hatte ableiten lassen, war durch die Widerlegung Lipsets ins Wanken geraten. Vor allem hatten ihn aber die Erfahrungen von „political decay“ anstatt „political development“<sup>43</sup>) im ersten Entwicklungsjahrzehnt gebrochen. So machte er allmählich einer differenzierteren Beurteilung Platz<sup>44</sup>).

Überdies sahen sich die Modernisierungstheorien, die im Entwicklungsstadium der Dritten Welt ein aufzuholendes Defizit gegenüber dem Modernitätsstandard der Industrieländer sahen und nach denen die politische Entwicklung hin zur Demokratie westlichen Mustern verlaufen sollte, dem massiven, wissenschaftlich fundierten Vorwurf des Ethnozentrismus ausgesetzt. Ihn erhob 1969 etwa René König<sup>45</sup>). Wenig später wurde sogar provozierend gefragt, ob nicht ein „Bankrott der Modernisierungstheorien“<sup>46</sup>) vorliege.

Mit der „weltweiten Renaissance marxistischer Theorien“ wurde immer häufiger die Auffassung der Modernisierungstheorien in Frage gestellt, die gegenwärtige Unterentwicklung sei ein bloßes Normalstadium der Zurückgebliebenheit, in dem sich eben die Entwicklungsländer noch befänden wie jede Gesellschaft vor der Modernität. Statt dessen, so behaupteten Imperialismus- und Dependenztheorien, hätten die Industrieländer im Laufe der Geschichte die Entwicklungsländer in wechselnden Formen ausgebeutet und da-

<sup>36</sup>) Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland 1975, Bonn, Ziff. 14.

<sup>37</sup>) Eine offiziöse Interpretation, die diesen Eindruck bestätigt, liefert Sohn, a. a. O., bes. S. 27–39, 125 ff., 132 ff.; vgl. Franz Nuscheler, Bankrott der Modernisierungstheorien?, in: Dieter Nohlen und Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Hamburg 1974, S. 344.

<sup>38</sup>) Franz Nuscheler, Strategiewandel der amerikanischen Entwicklungspolitik?, München/London 1979.

<sup>39</sup>) Nuscheler (1979), a. a. O., S. 75.

<sup>40</sup>) Pearson, a. a. O., S. 25, 28; Die entwicklungspolitische Konzeption ... 1971, a. a. O., S. 11.

<sup>41</sup>) Bodemer (1974), a. a. O., S. 129, 134; End, a. a. O., S. 53 ff.

<sup>42</sup>) Sohn, a. a. O., S. 38. Das Argument, Entwicklungshilfe trage auch nach dieser Konzeption mittelbar zur Veränderung politischer Strukturen bei, ist kein Ersatz für diesen offiziellen Verzicht, zumal dieses Ziel in seiner detaillierten Zielerstellung S. 132 ff. auch nicht mehr auftaucht.

<sup>43</sup>) Samuel P. Huntington, Political Development and Political Decay, World Politics 17 (1964/65), S. 391 f.

<sup>44</sup>) Dahl, a. a. O., der die Ergebnisse der Forschung zusammenfaßt zu einem Modell, in dem die politischen Strukturen multifaktoriell erklärt werden und die Ökonomie nur ein zwar gewichtiger Faktor ist, aber nicht ein zwingender in dem Sinne, daß z. B. Marktwirtschaft mit Privateigentum und „Polyarchie“ wechselseitig voneinander abhängen, Kapitel 4–6, Kap. 10, bes. S. 57 ff., 74 ff.

<sup>45</sup>) KZISS Sonderheft 1969, S. 14, 16, 25.

<sup>46</sup>) Nuscheler (1974), a. a. O., S. 195–207; vgl. Oberndorfer, a. a. O., S. 422 f.

mit die gegenwärtige Unterentwicklung verursacht und aufrechterhalten<sup>47)</sup>.

Freilich beinhalteten die marxistischen Thesen nicht die Einsicht, daß es völlig andersartige Entwicklungsmöglichkeiten für die Gesellschaften der Dritten Welt geben könne als für die Industrieländer. Vielmehr bemühte sich der überwiegende Teil marxistischer Entwicklungstheorien, die sperrigen Erscheinungen der Entwicklungsländer in ein noch strengeres Korsett des Modernisierungsverlaufs, nämlich in das deterministische und ursprünglich für die Entwicklung der westlichen Industrieländer entworfene Schema des historischen Materialismus, zu pressen<sup>48)</sup>.

Kritik richtete sich in dieser Phase aber nicht nur auf die Vorstellung einer quasi zwangsläufigen Abfolge von Entwicklungsstadien, sondern auch auf die Annahme, Entwicklung sei vor allem durch ökonomische Impulse auszulösen oder überhaupt ein vorwiegend ökonomischer Prozeß, dem die Entwicklung in anderen Sektoren dann wie von selber folge.

Einwände hiergegen erhoben etwa 1964 Brzezinski und Huntington und bezeichneten die Annahme, daß Politik ökonomisch verursacht sei, abwertend als Marxismus<sup>49)</sup>. Solche Einwände führten aber nur in Ausnahmefällen und ohne fundierte Argumentation zu der gegenteiligen These, nämlich „that lagging economic growth is at least a partial consequence of political underdevelopment“, wie bei Lasswell<sup>50)</sup>. In der Hauptsache ging es zunächst einmal darum, beide Bereiche zu entkoppeln, den eigenständigen Wert politischer Entwicklung hervorzuheben<sup>51)</sup> und automatische und determinierte Auswirkungen des einen auf das andere zu bestreiten: „economic development and political stability are two independent goals and progress toward one has no necessary connection with progress toward the other“<sup>52)</sup>. Ähnliche Auffassungen wurden in-

zwischen auch in Deutschland vertreten in Form der Forderung, „der Interdependenzannahme die Indifferenzannahme entgegen“ zu stellen<sup>53)</sup>.

Selbst im sonst ökonomisch deterministischen Marxismus, in der Diskussion um das Verhältnis zwischen Basis und Überbau, gelangten einige Varianten des Neomarxismus bis zu einer faktischen Autonomie des politischen Überbaus von der ökonomischen Basis, ja sogar zu einem umgekehrten Beeinflussungsverhältnis<sup>54)</sup>.

Wer in starken politischen Institutionen eine Voraussetzung allgemeiner Entwicklung sah und zugleich westliche Modernitätsideale ablehnte, der konnte leicht zu der Auffassung gelangen, die autoritären Regime, die damals in vielen Entwicklungsländern die Macht übernahmen, seien als „Entwicklungsdiktaturen“ ein eigenständiges, angemessenes Herrschaftsmodell für die Dritte Welt.

Gerade Wissenschaftler, die politische Entwicklung als Motor der übrigen Entwicklung herausstellten<sup>55)</sup>, hielten zunächst eine starke Machtakkumulation für erforderlich<sup>56)</sup>. Danach erst sei eine Beteiligung der Bevölkerung an der Machtausübung sinnvoll<sup>57)</sup>. Ähnlich wie Lipset mit seiner Idee der selbsttragenden Demokratisierung infolge wirtschaftlichen Wachstums eine Hauptthese ökonomischer Entwicklungstheorien in die Politik übernommen hatte, folgten sie hierbei einem anderen Element dieser Theorie, nämlich der Annahme, zuerst müsse das Entwicklungspotential (dort das Kapital, hier die politische Macht) angesammelt, dann erst könne es verteilt werden. Dies wurde normativ begründet mit der Forderung, politische Eliten in Bürokratie und Partei müßten das „public interest“

<sup>53)</sup> Rainer M. Lepsius, Demokratie in Deutschland als historisch-soziologisches Problem, in: Theodor W. Adorno (Hrsg.), Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft, Stuttgart 1969, S. 199ff., Zitat S. 204. Für den ökonomischen Bereich freilich blieb es auch für Politikwissenschaftler wie etwa Oberndörfer, a. a. O., noch bei der These, daß wirtschaftliches Wachstum Kapitalakkumulation voraussetze, dann aber selbsttragend weiterlaufe. S. 446, 458.

<sup>54)</sup> Friedrich Tomberg, Basis und Überbau, Darmstadt/Neuwied 1974<sup>2</sup>, S. 43ff., S. 84. Die einschlägige Stelle von Marx aus dem „18. Brumaire des Louis Napoleon“, in: Iring Fetscher, Der Marxismus, München 1973<sup>2</sup>, S. 558.

<sup>55)</sup> Huntington (1969), a. a. O., S. 5; Huntington/Dominguez 1975, a. a. O., S. 48ff.

<sup>56)</sup> Huntington, a. a. O., S. 5, S. 7.; ders., 1964/65, a. a. O., S. 417, 423.

<sup>57)</sup> Empirisch hierzu Samuel P. Huntington und John M. Nelson, No Easy Choice, Harvard u. a. 1976.

<sup>47)</sup> Vgl. Klaus Grimm, Theorien der Unterentwicklung und Entwicklungsstrategien, Opladen 1979, 2. Teil.

<sup>48)</sup> Nuscheler (1974), a. a. O., S. 199.

<sup>49)</sup> Brzezinski/Huntington, a. a. O., S. 83, in Auseinandersetzung mit Konvergenzthesen.

<sup>50)</sup> Harold D. Lasswell, The Policy Sciences of Development, World Politics 17 (1964/65), S. 292.

<sup>51)</sup> Huntington (1969), a. a. O., S. 6; vgl. Sartori, a. a. O., der auf S. 89 von einem „rebalancing of the discipline“ spricht, allerdings eher durch Betonung der Wechselbeziehung als eine Indifferenz; vgl. für die Bundesrepublik Park, a. a. O., S. 35f., zu einem Teilaspekt.

<sup>52)</sup> Ähnlich zur Ergänzung ökonomischer durch soziologische Entwicklungstheorien David C. Pitt, The Social Dynamics of Development, Oxford u. a. 1976, S. 5.



unabhängig von den gesellschaftlichen Gruppen definieren, in deren Konflikten es sonst untergehe<sup>58)</sup>. Aber auch sich progressiv verstehende technokratische Wissenschaftler plädierten für den starken Machtapparat, der allein die Kapitalakkumulation und Investition und damit rasche Entwicklung durchsetzen könnte<sup>59)</sup>. Sie argumentierten dabei sowohl planwirtschaftlich-technokratisch wie etwa Löwenthal, der einen Widerspruch zwischen Demokratie und notwendiger Entwicklung behauptete<sup>60)</sup>, als auch im umfassenderen Sinne sozialistisch, als sie für die Entwicklung, die nach ihren deterministischen Entwicklungsvorstellungen kommen mußte, keine andere Möglichkeit mehr erblickten als „revolutionären“ Zwang<sup>61)</sup>. Folgerichtig billigten oder empfahlen sowohl Löwenthal als auch Myrdal die Anwendung von Zwang und Diktatur, wenn auch vielleicht nur widerwillig<sup>62)</sup>. Dem widersprach in der Sache z. B. Hermens<sup>63)</sup>. Besonders deutlich setzte sich der Soziologe Behrendt<sup>64)</sup> mit dem diktatorischen Modell der Entwicklung auseinander und formulierte dabei bereits frühzeitig, wenn auch noch als einsamer Rufer, die Idee einer Entwicklung durch Demokratie, wie sie für die dritte Phase bestimmend werden sollte.

### Entwicklung durch Demokratie: Politische Zielsetzungen um ihrer selbst und der ökonomischen Entwicklung willen in der „Grundbedürfnisstrategie“ seit 1979

Die dritte Phase deutscher Entwicklungshilfe-strategien ist hier zwar mit etwa 1979 datiert worden, inoffiziell wurde sie aber schon seit Beginn der zweiten Phase von einzelnen Per-

sönlichkeiten und Gruppen und sogar durch einzelne offizielle Maßnahmen in Ansätzen vorbereitet.

Das BMZ beschloß bereits 1962 die „Förderung der gesellschaftspolitischen Bildung in Entwicklungsländern“, die dann vornehmlich über die politischen Stiftungen anlief<sup>65)</sup>.

Der zuständige Minister Eppler sprach sich 1971 für eine Entwicklungsstrategie aus, die an den Grundbedürfnissen der armen Massen ausgerichtet sein sollte, und erklärte, daß in manchen Entwicklungsländern „auch Machtstrukturen aufgebrochen werden müßten“<sup>66)</sup>. Solche Aussagen trafen sich mit typischen Rollenbildern von Entwicklungshelfern des Deutschen Entwicklungsdienstes, die sich als demokratieorientiert umschreiben lassen<sup>67)</sup>.

Die stärksten Impulse für eine Neuorientierung in der Entwicklungshilfestrategie der dritten Phase kamen aus den beiden großen Kirchen in der Bundesrepublik. Sie standen seit langem unter zunehmendem Druck ihrer Partnerkirchen in den Entwicklungsländern und ihrer von diesen im evangelischen Bereich dominierten, im katholischen zunehmend mitbeeinflußten internationalen Gesamtkirchen<sup>68)</sup>. Da neben den Fachleuten in den Entwicklungshilfebehörden und -organisationen die interessierten Teile der Kirche damals die einzige nennenswerte Lobby für Entwicklungshilfe in der Bundesrepublik darstellten, hatte die von den Kirchen in den Entwicklungsländern repräsentierte Gruppe hier die wohl wirksamsten Instrumente ihrer Interessenvertretung<sup>69)</sup>. Deren Einfluß äußerte sich z. B. in der Kritik am „Fehl Schlag einer rein ökonomistischen Entwicklungspolitik“ (De Justitia in Mundo 12, vgl. Kritik an Wachstumsstrategie dort 10) und führte bis zur Rechtfertigung von Revolutionen unter bestimmten Um-

<sup>58)</sup> Huntington (1969), a. a. O., S. 24f., 27.

<sup>59)</sup> So auch Egon Tuchtfeldt, Entwicklungspolitik als gezielter Sozialwandel, in: Schweizer Monatshefte 54 (1974/75), S. 255f.

<sup>60)</sup> Richard Löwenthal, Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin 1963, S. 187f.

<sup>61)</sup> Eine historische Begründung dafür lieferte Barrington Moore, Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie, Frankfurt 1974, mit seiner These von den drei allein möglichen Wegen zur Modernität, S. 13ff., 457ff.

<sup>62)</sup> Myrdal, a. a. O., S. 239; Moore, a. a. O., S. 470ff.

<sup>63)</sup> Ferdinand A. Hermens, Politische Form und Entwicklungsländer, in: Landesamt für Forschung (Hrsg.), Jahrbuch 1977, Köln/Opladen 1967, S. 253.

<sup>64)</sup> Richard F. Behrendt, Soziale Strategie für Entwicklungsländer, Frankfurt 1965, S. 535ff. Die Vertreter der Parteien in der Entwicklungspolitik sprachen sich deutlich gegen Entwicklungsdiktaturen aus, so Erhard Eppler, Wenig Zeit für die Dritte Welt, Stuttgart u. a. 1971, S. 97, 112f.; Jürgen G. Todenhöfer, Wachstum für alle, Stuttgart 1976, S. 223f.

<sup>65)</sup> Z. B. Schloz, a. a. O., S. 105ff.

<sup>66)</sup> Eppler, a. a. O., S. 32, vgl. S. 71, 115.

<sup>67)</sup> Friedrich Heckmann, Störfaktoren der Entwicklungspolitik, Stuttgart 1975, S. 26f.

<sup>68)</sup> Beispiele bei Klaus Lefringhausen, Kirche und Entwicklungspolitik, in: Friedemann Büttner (Hrsg.), Sozialer Fortschritt durch Entwicklungshilfe?, und in verschiedenen Denkschriften der Evangelischen Kirche, für die Katholische Kirche vor allem in den Enzykliken Mater et Magistra, Populorum Progressio und De justitia in Mundo. Für beide zusammen neuerdings die Erklärungen der „Gemeinsamen Konferenz der Kirchen für Entwicklungsfragen“, z. B. ihr UNCTAD-Memorandum 1976, bes. Ziff. 11; vgl. Schloz, a. a. O., S. 150ff.

<sup>69)</sup> Vgl. zu diesen Akteuren des internationalen Systems unter entwicklungspolitischem Aspekt Heinz-Günther Klein, Entwicklungshilfe? Spezifische Äußerungsform internationaler Politik, Baden-Baden 1977, S. 41f.

ständen (Ziffer 31 der Enzyklika *Populorum Progressio* 1967)<sup>70</sup>.

Unter den Parteien formulierte als erste die CDU-Opposition 1976 eine umfassende „Entwicklungspolitische Konzeption“; sie ging weit über die Konzeption der Regierung hinaus und enthielt mehrere Passagen etwa im Sinne des folgenden Zitats: „Maßstab für die Gewährung von Entwicklungshilfe ist deshalb... auch, ob sie der Förderung freiheitlicher, sozial gerechter Infrastrukturen dient“<sup>71</sup>). 1977 stimmten im Bundestag die entwicklungspolitischen Redner aller Bundestagsfraktionen in der Forderung nach Beachtung der Menschenrechte in den Entwicklungsländern überein<sup>72</sup>), seit 1978 auch die entwicklungspolitischen Programme der Parteien<sup>73</sup>).

Gegenüber diesen programmatischen Fortschritten war die Bundesregierung mit ihrer entwicklungspolitischen Konzeption inzwischen weit ins Hintertreffen geraten. Konnte in den Jahren zuvor dieser Rückstand gegenüber anderswo erreichten entwicklungspolitischen Programminnovationen, wie etwa den US-Richtlinien von 1973, noch verborgen bleiben, weil z. B. diese „hierzulande selbst in ent-

wicklungspolitischen Fachkreisen kaum zur Kenntnis genommen wurden“<sup>74</sup>), so deckten die programmatischen Aussagen der genannten politischen Kräfte in der Bundesrepublik ihn nun unübersehbar auf. Die Bundesregierung scheint ihre unterentwickelte Innovationsfähigkeit in diesem Bereich sehr wohl empfunden zu haben; denn das BMZ versuchte, wenn auch erst 1978, in einer Synopse öffentlich nachzuweisen, daß die Regierungskonzeption von 1975 denselben Strategiestand erreicht habe wie die Grundsatzserklärung der Weltbeschäftigungskonferenz 1976 und die „Humphrey-Bill“ in den USA von 1978<sup>75</sup>). Es war daher nichts anderes als ein mühsames Nachziehen, wenn die Bundesregierung dann 1978, 1979 und noch deutlicher 1980 ihre Entwicklungshilfestrategie ausdrücklich verfassungspolitisch im Sinne der eingangs exemplarisch zitierten Sätze ausrichtete<sup>76</sup>).

Diese Neuorientierung deutscher Entwicklungshilfestrategie ist um so bemerkenswerter, als sie, anders als die ersten beiden Regierungskonzeptionen, in ihren Schwerpunkten nicht die UN-Strategie übernimmt, die auch für die Dritte Dekade unbeirrt weiter durchschnittliche ökonomische Zuwachsraten proklamiert<sup>77</sup>). Vielmehr sind das vorrangige Ziel und der neue Ansatz der deutschen Strategie die Bekämpfung der absoluten Armut in den Entwicklungsländern durch Erfüllung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung<sup>78</sup>).

Die politischen Strategien sind damit wissenschaftlich begründeten Neuansetzungen gefolgt, die seit Anfang der siebziger Jahre bei der Weltbank<sup>79</sup>) ausgearbeitet wurden und in Deutschland seit Mitte der siebziger Jahre

<sup>70</sup>) Ähnlich dürfte bei den Gewerkschaften das entwicklungspolitische Interesse beeinflusst worden sein; vgl. Gerhard Leminsky u. a. (Hrsg.), *Gewerkschaften und Entwicklungspolitik*, Köln 1975, S. 467.

<sup>71</sup>) Ludger Kühnhardt, *Die deutschen Parteien und die Entwicklungspolitik*, Hannover 1980, S. 23f.; *Entwicklungspolitische Konzeption der CDU*, hrsg. von der CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn, Juli 1976/77, S. 12, vgl. S. 9f.; vgl. Eugen Stuer, *Die entwicklungspolitischen Konzeptionen der im Bundestag vertretenen politischen Parteien in der Zweiten Entwicklungsdekade*. Magisterarbeit Philosophische Fakultät, Seminar für politische Wissenschaft, Bonn, S. 44ff. In den laufenden Erklärungen der Opposition zur Entwicklungspolitik kam die Konzeption seinerzeit nicht in dieser Akzentuierung zum Ausdruck; vgl. Todenhöfer, a. a. O., der auf S. 215 zwar auch „die Sicherung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung“ fordert, jedoch nicht als zentralen Ansatzpunkt, sondern auf die am wenigsten entwickelten Länder begrenzt.

<sup>72</sup>) *Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht*, 27. 10. 1977.

<sup>73</sup>) Vgl. Stuer, Teil B, 2. SPD-Parteitag Hamburg, *Beschlüsse zur Außen-, Friedens- und Sicherheitspolitik, Europapolitik, Nord-Süd-Politik*, 15.—19. November 1977. Die FDP schloß 1978 in der zweiten von ihren 19 „Thesen zur Dritten-Welt-Politik“ nicht aus, Entwicklungshilfe „davon abhängig zu machen, daß die Regierung eines Partnerlandes die Verwirklichung der grundlegenden Menschenrechte ernstlich anstrebt“ und verlangte Vorzugsförderung für entsprechende internationale Vorhaben. Dieselbe Neuorientierung vollzog für die Agrarentwicklungsstrategie 1979 die dritte internationale Konferenz über Agrarreform; vgl. Dohnanyi, a. a. O., S. 42ff.

<sup>74</sup>) Nuscheler (1979), a. a. O., S. 6.

<sup>75</sup>) Die Lektüre der Synopse zeigt aber deutlich die beachtlichen Unterschiede, obwohl eine Gliederung gewählt wurde, die den eigentlich politischen Ansatz der Partizipation unterschlug; vgl. Nuscheler (1979), a. a. O., Anhang VI, bes. S. 4.

<sup>76</sup>) *Das Grundbedürfniskonzept der Bundesregierung*, in: E + Z 12/78, S. 11f.; *Entwicklungspolitische Grundlinien...*, a. a. O.

<sup>77</sup>) *Deutsche Fassung der „Internationalen Entwicklungsstrategie für die Dritte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen“* als Materialien Nr. 68 hrsg. vom BMZ 1981.

<sup>78</sup>) *Entwicklungspolitische Grundlinien*, a. a. O., Ziff. 10, *Bundestags-Drucksache* 9/1344.

<sup>79</sup>) *Weltentwicklungsberichte der Weltbank 1978 bis 1980*; Robert S. McNamara, *Die Jahrhundertaufgabe — Entwicklung der Dritten Welt*, Stuttgart 1974, bes. S. 170ff.; Mahbub Ul Haq, *The Poverty Curtain — Choices for the Third World*, New York 1976, S. 27ff.; *Überblick über die weitere Literatur bei Addicks/Bünning*, a. a. O., Teil III, bes. 122ff., und Park, a. a. O., S. 9ff.

Anhänger bei so gut wie allen wissenschaftlichen Richtungen finden<sup>80)</sup>.

Im Kern enthält diese Strategie drei neue Elemente:

— Eine Wiederaufnahme der verfassungspolitischen Zielsetzung aus der ersten Phase, die vorstehend und in den einleitenden Zitaten genannt wurde.

Das dürfte auf die Erfahrung zurückgehen, daß sich bis 1980 „die wirtschaftliche Lage in den meisten — Entwicklungsländern ... im Vergleich zu den 60er Jahren noch verschlechtert“ hat, u. a. weil „notwendige Reformen entweder nicht in Angriff genommen“ wurden „oder trotz mangelnder Voraussetzungen“<sup>81)</sup>.

— Die Verknüpfung beider Zielsetzungen, der politischen und der ökonomischen, und zwar nun in umgekehrter Richtung: Während es früher hieß: Demokratie durch Entwicklung, heißt es heute: Entwicklung durch Demokratie.

In der Auffassung, freiheitliche politische Ordnung sei die Voraussetzung für ökonomische Entwicklung, steckt der Grundsatz der neoliberalen Freiburger ökonomischen Schule, daß liberale politische Strukturen notwendige Bedingung marktmäßigen und damit erfolgversprechenden Wirtschaftens seien<sup>82)</sup>. In der Geschichte von Industriestaaten sehen manche Autoren ein Beispiel für diesen Zusammenhang<sup>83)</sup>. Freilich geht es hier in erster Linie um eine politische Ordnung, in der die Wirtschaftsentwicklung möglichst frei von Staatseingriffen gehalten wird. Mit dieser liberalen Position ist nicht im selben Umfang auch schon die Forderung nach demokratischen po-

litischen Beteiligungsrechten als Voraussetzung breiter wirtschaftlicher Entwicklung verbunden.

Gerade letzteres wirft aber eine schwierig zu beurteilende Frage auf, nämlich die, ob tatsächlich mehr Demokratie und Menschenrechte auch zu einer besseren ökonomischen Entwicklung beitragen. Diese Annahme der Regierungskonzeption in Ziffer 13 und der CDU-Konzeption<sup>84)</sup> wird etwa von Hanf und Elsenhans<sup>85)</sup> unterstützt. Einige empirische Analysen wecken eher einen gegenteiligen Eindruck; allerdings verwenden sie den fragwürdigen Indikator des Pro-Kopf-Einkommens, bezogen auf Bedingungen der klassischen Wachstumsstrategie und noch nicht der neuen Strategie<sup>86)</sup>. Es gibt aber auch Versuche, empirisch zu belegen, daß eine „umfassende Anwendung der Demokratie ... unabdingbar für die breite Entwicklung eines Landes“ ist<sup>87)</sup>. Leichter ist die negative Antwort: Entwicklungsdiktaturen haben offenbar nicht die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt, ja Verschlechterungen selten verhindern können, nach Auffassung vieler sogar solche verursacht. Sie werden deshalb zu den „Entwicklungshemmnissen“ gezählt<sup>88)</sup>.

Unterstellt man, daß demokratische Ansätze schlimmstenfalls nur nicht effizienter als Diktaturen wären, fiele die Wahl leicht; denn dann bliebe wenigstens freiheitlichere Ordnung als Vorteil bei gleich schlechter Wirtschaftsentwicklung. Dies gilt auch, wenn man nicht wie Hanf an eine enge innenpolitische Bedingtheit der Außenpolitik im Sinne der Kant'schen inneren rechtsstaatlichen Voraus-

<sup>80)</sup> Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates beim BMZ zur Entwicklungspolitik II, hrsg. als Materialien Nr. 58 vom BMZ, Bonn 1977; Hartmut Elsenhans, Agrarrevolution, Wachstumsmöglichkeiten, Demokratisierungsmöglichkeiten, heft. MS., DVPW-Kongreß, Bonn 1977; ders. (Hrsg.), Agrarreform in der Dritten Welt, Frankfurt 1979, S. 506; D. Schwefel, Grundbedürfnisse und Entwicklungspolitik, Baden-Baden 1978; Hemmer, a. a. O., S. 140 ff.; ders., Begründung einer grundbedürfnisorientierten Entwicklungsstrategie aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, heft. MS., Gießen 1980.

<sup>81)</sup> So die Evaluierung der Zweiten Dekade bei Karl Wolfgang Menck u. a., Elemente einer internationalen Strategie für die dritte Entwicklungsdekade, Hamburg 1980, S. 60.

<sup>82)</sup> Z. B. Jochen Röpke, Die Strategie der Innovation, Tübingen 1977, S. 146, 149, und Erich Hoppmann, Soziale Marktwirtschaft und Konstruktivistischer Interventionismus, in: Egon Tuchtfeldt (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg 1973, S. 42.

<sup>83)</sup> Z. B. Robert T. Holt und John E. Turner, The Political Basis of Economic Development, Princeton u. a. 1966.

<sup>84)</sup> A. a. O., S. 5.

<sup>85)</sup> Elsenhans (1977), a. a. O., S. 1, 18 f.; Theodor Hanf, Überlegungen zu einer demokratieorientierten Dritte-Welt-Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/80; ähnlich Nuscheler (1974), a. a. O.

<sup>86)</sup> Huntington/Dominguez, a. a. O., S. 50 ff.; Irving Louis Horowitz, Foundations of Political Sociology, New York 1972, S. 335 f. Eine differenziertere Betrachtung persönlicher Regimes in Entwicklungsländern bei Paul R. Dettman, Leaders and Structures in „Third World“ Politics, in: Comparative Politics 6 (1974).

<sup>87)</sup> Rainer Hasters, Regierungsformen für Entwicklungsländer — Demokratie oder „starke Hand“?, in: ISI-Kurier 8/1981, S. 6, mit den Beispielen Sri Lanka und dem indischen Staat Kerala.

<sup>88)</sup> Hanf, a. a. O., S. 12 f., 18 f. Seine Argumentation überzeugt eher als der späte Versuch von Irving Louis Horowitz und Ellen Kay Trimberger, State Power and Military Nationalism in Latin America, in: Comparative Politics 8 (1976), die lateinamerikanischen Militärdiktaturen als Motoren der Entwicklung zu rechtfertigen, bes. S. 229, 237, 239 ff.; vgl. Elsenhans (1977), a. a. O., S. 1 f.

setzungen des äußeren ewigen Friedens glaubt<sup>89)</sup>.

— Die vorwiegend ökonomische Zielsetzung, Massenarmut durch Erfüllung der Grundbe-

dürfnisse möglichst direkt zu mildern. Hierauf ist jetzt im Zusammenhang mit den Parteipositionen einzugehen.

## II. Die neue Entwicklungshilfestrategie

Der erste Abschnitt zeigte, wie politische Strategien der Entwicklungshilfe sich aus wissenschaftlichen Theorien begründen ließen und sich mit diesen wandelten, bis hin zur heutigen demokratiepolitischen Grundbedürfnisstrategie. Die Erfahrung dieses Wandels legt es nahe, auch die neue Theorie und Strategie als einen Versuch anzusehen, der nicht gegen Irrtum gefeit ist. Trotzdem ist auch für diesen Versuch zu prüfen, ob er die nach unserem Erkenntnisstand vorhandenen Möglichkeiten ausschöpft, um seine Erfolgsaussichten zu erhöhen.

Gehört zu diesen Voraussetzungen der Konsens der Parteien über zentrale Punkte der neuen Strategie, etwa weil Parteienstreit über die Entwicklungspolitik „zu Lasten der notleidenden Menschen in der Dritten Welt geht“<sup>90)</sup>? Und ist gegebenenfalls dieser seit langem geforderte<sup>91)</sup> „Allparteienskonsens in der Entwicklungspolitik“ heute wieder erreicht<sup>92)</sup>?

Die Übereinstimmung aller Parteien im Bundestag und der Bundesregierung in zentralen entwicklungspolitischen Zielen könnte den Eindruck erwecken, die deutsche Entwicklungshilfestrategie sei heute durch breiten politischen Konsens gestützt, entspreche modernsten wissenschaftlichen Erkenntnissen und sei dementsprechend besonders wirkungsvoll in der Bekämpfung der absoluten Armut, unter der nach Schätzungen der Weltbank ca. 800 Mio. Menschen in der Dritten Welt leiden. Bei genauerem Hinsehen erweist sich ein solches Bild aber als oberflächlich. Tatsächlich betrifft der Konsens die zentrale Frage der Entwicklungshilfe nicht, bleibt die programmatische Neuorientierung in der Praxis weitgehend wirkungslos und klaffen große Defizite in der konzeptionellen Ausarbeitung der neuen Strategie.

<sup>89)</sup> Hanf, a. a. O., S. 19.

<sup>90)</sup> So Kühnhardt, a. a. O., S. 41.

<sup>91)</sup> Etwa von Theodor Hanf in: FAZ vom 27. 10. 1977.

<sup>92)</sup> So Klaus Lefringhausen, in: E + Z 6/82, S. 4. Dagegen sieht Stuer, a. a. O., S. 227, einen Dissens zwischen Regierung und Opposition.

### Die neue Strategie — Papier ohne Wirkung?

Mit der Übereinstimmung in strategischen Aussagen ist für die tatsächliche Entwicklungshilfe noch wenig erreicht, solange zwischen Strategie und praktischer Politik eine Diskrepanz herrscht wie in der deutschen Entwicklungshilfe. Der Weg vom Programm zur Praxis der Projekte ist sehr weit und erst zu einem kleinen Stück zurückgelegt worden. Er führt über die Umsetzung der Grundlinien in Richtlinien der Sektoral- und Regionalreferate des BMZ, ihre Weitergabe an die ausführenden Institutionen Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW), Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (DEG) usw., wo sie wiederum in Prüfrichtlinien umgesetzt werden müssen, die schließlich von den Projektbeauftragten und -mitarbeitern zu praktizieren sind.

Diese wiederum sind auf die Partner in den Entwicklungsländern angewiesen, deren Vorstellungen selten denen der deutschen Strategie entsprechen. Dies beengt aber nicht erst bei der Projektdurchführung den Spielraum, sondern bereits im frühen Stadium der bilateralen Regierungsvereinbarungen über die Hilfe. Dort gelten feste Länderquoten und das Antragsprinzip, d. h. die Vergabe von Hilfe nur auf entsprechende Projektanträge der Entwicklungsländer. Die finanzielle Manövriermasse hierfür ist jedoch durch die Langfristigkeit eingegangener Verpflichtungen stark beengt.

Damit sind zugleich Ansatzpunkte für Reformen angedeutet, die in der deutschen Hilfeorganisation notwendig wären, wollte man die Akzentsetzungen von Konzeptionen direkter in die Praxis durchschlagen lassen. Die neuen Grundlinien sind in der Umsetzung kaum über die Stufe innerhalb des Ministeriums und von Vorbereitungen in den ausführenden Institutionen hinausgekommen<sup>93)</sup>. „Die Orientierung

<sup>93)</sup> Vgl. epi 1/82, S. 3: „Für einen leitenden Beamten des Ministeriums hat es so, noch nie eine grundbe-

an der Grundbedürfnisstrategie bildet noch immer eher eine humanitäre Begleitmusik und ein PR-Rechtfertigungsvehikel denn die Grundlage einer wirklich neuen Entwicklungspolitik.<sup>94)</sup>

Nur folgerichtig war es demnach, daß die Vertreter bedeutender Durchführungsorganisationen der Entwicklungshilfe in einer öffentlichen Anhörung den Anteil ihrer Leistungen, der für die Bekämpfung der Massenarmut aufgewandt wurde, von sich aus nicht berührten und auf Anfrage auch nicht benennen konnten<sup>95)</sup>. Einer großen Durchführungsorganisation konnte nachgewiesen werden, daß sie mit Wissen des BMZ von ihrer in Satzung und Richtlinien gestellten Aufgabe gerade in den Punkten abwich, die noch am ehesten im Sinne der Grundbedürfnisstrategie liegen<sup>96)</sup>. Weit über solche Umsetzungsschwächen hinaus geht es aber, wenn das zuständige Ministerium — in der gegenwärtigen schwierigen Wirtschaftssituation zwar verständlicherweise, aber im eklatanten Widerspruch zur eigenen Konzeption — den Schwerpunkt der Entwicklungshilfepraxis auf Exportförderung mit faktischer Lieferbindung legt<sup>97)</sup>.

#### Der Parteien-Konsens auf kleinstem gemeinsamen Nenner

Gemeinsamkeit in der Entwicklungspolitik kann vor allem unter einem Gesichtspunkt nützlich sein: Sie kann die immer noch labile Befürwortung von Entwicklungshilfe in der Bevölkerung festigen helfen und damit eine Grundlage für größeren — auch finanziellen — Spielraum der Entwicklungshilfe schaffen<sup>98)</sup>.

dürfnisorientierte Entwicklungszusammenarbeit gegeben", vgl. Ruth Schlette, Die deutsche Entwicklungspolitik und die Unterprivilegierten, in: E + Z 4/78, S. 41.; Manfred Leupolt, Umsetzung der Grundbedürfnisstrategie, in: E + Z 7/8/80, S. 12 ff.

<sup>94)</sup> Franz Nuscheler, „Befriedigung der Grundbedürfnisse“ als neue entwicklungspolitische Lösungsformel, in: Nohlen/Nuscheler, a. a. O., S. 354.

<sup>95)</sup> Stenographisches Protokoll der 9. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Ausschußdrucksache 714—2450, S. 10, 13.

<sup>96)</sup> Man vergleiche den Gesellschaftsvertrag der DEG, § 2, Abs. 1, und die Richtlinien für die Geschäftstätigkeit der DEG, Ziff. 1.1., 1.3, 1.4, und 2.123 etwa mit dem Geschäftsbericht der DEG 1979; vgl. FAZ vom 25. 3. 1981: Opposition: DEG verfehlt ihre Ziele.

<sup>97)</sup> So die Kritik des Abgeordneten Höffkes in der Bundestags-Debatte vom 5. 3. 1982, Stenographische Berichte, S. 5365 A, der von dem danach sprechenden BM Offergeld nicht widersprochen wurde.

<sup>98)</sup> Die Wähler empfinden aber die politische Auseinandersetzung zwischen den Parteien als normal,

Zu einer positiven Wirkung auf das entwicklungspolitische Bewußtsein dürfte der gegenwärtige Allparteien-Konsens im Bundestag aber nicht ausreichen. Denn es dürfte schwerfallen, den Wählern verständlich zu machen, daß Übereinstimmung aller Bundestagsfraktionen für eine Entschließung zur Entwicklungspolitik herrscht, zugleich aber beim Haushalt des BMZ regelmäßig die Fraktionen der Koalition für die Regierung stimmen, die Opposition jedoch dagegen<sup>99)</sup>.

Zu fragen ist ferner, ob die „Entwicklungspolitiker“ aller Parteien den Stellenwert der Entwicklungspolitik bei den Parteiführungen und der Regierung — und darauf kommt es letztlich an — mit interfraktionellem Konsens eher steigern können als mit offener Diskussion über wichtige Unterschiede zwischen Regierung und Opposition.

In unserem parlamentarischen System hat die Zustimmung der Opposition zur Regierungspolitik nur Sinn, wo sie dem legitimen Bestreben der Opposition nach Mitregieren dient<sup>100)</sup>. Welche Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet aber eine Entwicklungshilfestrategie, die selber wirkungslos ist? Ist da nicht die Überlegung bedenkenwert, ob Oppositions- und Regierungsparteien ihre Positionen nicht klarer ausarbeiten und mit allen Unterschieden den Bürgern vorlegen sollten, als statt dessen einen Konsens auf kleinstem gemeinsamen Nenner zu präsentieren? Nur die Ausklammerung solcher alternativen Ansätze in zentralen entwicklungspolitischen Problemen hat den gegenwärtigen, eher oberflächlichen entwicklungspolitischen Konsens zustande kommen lassen; dies offenbart eine genauere Betrachtung der 14 Punkte in der Gemeinsamen Entschließung des Bundestages ohne Schwierigkeiten.

Gemeint ist damit nicht, daß der „Aufbau demokratischer Strukturen“ und die „Verwirklichung der Menschenrechte“ natürlich den Regierungsparteien eher in den rechtsautoritären, den Oppositionsparteien eher in den

wie aus Analysen des Autors dieser Arbeit hervorgeht: Opposition und politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, Habilitationsschrift, Manuskript, Bonn 1980, S. 452 ff.

<sup>99)</sup> Zwar ist der Versuch der Bundesregierung mißlungen, die Gemeinsame Entschließung des Bundestages, die als Mahnung an die Regierung gedacht war, in eine Zustimmung der Opposition zur Regierungspolitik umzudeuten, doch bleibt die Gratwanderung der Opposition zwischen Kritik an der Regierung und Übereinstimmung mit deren Bundestagsfraktionen immer schwierig.

<sup>100)</sup> Simon, a. a. O., S. 189 ff.

linksautoritären Regimen gefährdet erscheinen, und es wäre auch nicht im Sinne oppositioneller Alternativfunktion, hier wieder in die unfruchtbare Freund/Feind-Unterscheidung von Regimen und Staaten der Dritten Welt je nach deren augenblicklicher innen- und außenpolitischer Orientierung zurückzufallen.

Gemeint ist vielmehr, daß die zentrale, genuin entwicklungspolitische Fragestellung ausgeklammert blieb: die Frage nach der ordnungspolitischen Konzeption, nach der sich eine Entwicklungshilfe orientieren sollte, deren Ziel die „Bekämpfung der absoluten Armut“ ist.

### Ordnungspolitisches Defizit in der entwicklungspolitischen Kernfrage

Daß alle Parteien und die Bundesregierung als „vorrangiges Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ... die Bekämpfung der absoluten Armut“ fordern<sup>101)</sup>, bedeutet zunächst einmal Konsens über das Ziel. Ob auch über die Wege Konsens oder Dissens herrscht, läßt sich nicht bestimmen, weil weder eine Partei noch die Regierung bisher klare Vorstellungen dazu entwickelt haben. Eine kaum übersehbare Fülle einander ergänzender, aber auch widersprüchlicher, oft beziehungsloser einzelner Regional- und Sektoral-Ansätze, Instrumente und Techniken in der bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe und ihre politische Behandlung in und zwischen zahlreichen Gremien von Parlament, Regierung und Organisationen absorbiert die konzeptionelle Kapazität in der Entwicklungspolitik. Darüber bleibt die derzeit für die weitere Entwicklung der Dritten Welt wohl wichtigste Frage zu wenig berücksichtigt: die Frage nach der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ordnung, die den größten Erfolg bei der Bekämpfung der absoluten Armut verspricht. Damit verbunden wäre nach den Möglichkeiten deutscher Entwicklungshilfe, zu einer solchen Ordnung in den Entwicklungsländern beizutragen, zu fragen. Diese ordnungspolitische Abstinenz der Politik ist um so auffälliger, als die wissenschaftliche Diskussion dieser Frage inzwischen zu relativ klar absehbaren Alternativen vorgedrungen ist<sup>102)</sup>.

<sup>101)</sup> Bundestags-Drucksache 9/1344, Präambel.

<sup>102)</sup> Z. B. Hartmut Elsenhans, *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft*, Frankfurt, New York 1981; ebenfalls auf ordnungspolitischem Niveau bewegen sich im Unterschied zur ersten Auflage viele Beiträge in der Neuauflage von Nohlen/Nuscheler, a. a. O.

Das Schlagwort „Grundbedürfnisbefriedigung“, das sich bei allen Parteien und der Regierung als zentraler Strategieansatz findet, liefert noch keine ordnungspolitische Konzeption. Vielmehr verbergen sich dahinter verschiedene ordnungspolitische Möglichkeiten. Zwei davon entsprechen in der Tendenz ungefähr den konkurrierenden Ordnungsvorstellungen von SPD und CDU in der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik. Man kann zwar nicht sagen, daß sich im Verständnis von Grundbedürfnisbefriedigung in der Entwicklungspolitik beide Parteien ebenso deutlich unterscheiden, schon deshalb nicht, weil es hierzu keine ausformulierten Konzeptionen gibt. Viele Äußerungen lassen aber zumindest unterschiedliche ordnungspolitische Akzente erkennen. Arbeitet man diese Akzente der klaren Unterscheidbarkeit halber unter Hinzunahme der ihnen zugrunde liegenden Theorien heraus, dann ergeben sich zwei recht verschiedene Strategien der Grundbedürfnisbefriedigung:

— Die mehr verteilungsorientierte und wohlfahrtsstaatliche Strategie, wie sie von sozialistischen Theoretikern vertreten wird, hat vor allem die Versorgung der Armen mit Nahrung, Kleidung, Gesundheit, Obdach, Bildung und Arbeit im Auge. Sie möchte Konsumnormen für Grundbedürfnisse aufstellen und zu einem „rationalen Budget“ zusammenfügen, das zum Kriterium für die entwicklungspolitische Förderungswürdigkeit von Produktion und Verteilung in Entwicklungsländern werden soll<sup>103)</sup>. Zur Definition dessen, was als Grundbedürfnis gilt, zu einer entsprechenden Lenkung der Produktion und Güterverteilung an die Armen, ist eine zentrale Planwirtschaft erforderlich, die weitgehend analog den Zentralverwaltungswirtschaften des Ostblocks arbeiten müßte<sup>104)</sup>. Kritiker sehen in diesem Ansatz „eine entwicklungspolitische Horrorperspektive“, in der „die wachsende Mehrheit von arbeitsfähigen Menschen ... ihre Arbeitskraft im Schlangenstein vor Versorgungsämtern vergeuden“<sup>105)</sup>.

In dieser extremen Ausprägung wird das Grundbedürfniskonzept freilich zwar nur von

<sup>103)</sup> Schwefel, a. a. O.; ders., in: E + Z 6/78, S. 5ff.

<sup>104)</sup> Schwefel, in: E + Z 6/78, S. 7: „In der Ersten Welt sind solche bedürfnisorientierten Politikentwürfe noch kaum gewagt worden ... In der Zweiten Welt dagegen gilt als das ‚Erste Grundgesetz des Sozialismus‘: ‚maximale Befriedigung der Bedürfnisse der Menschen als Hauptaufgabe‘. In der Deutschen Demokratischen Republik wurde dieses Grundgesetz Ende der sechziger Jahre wieder entdeckt.“

<sup>105)</sup> Nuscheler (1982), a. a. O., S. 349.

wenigen vertreten, immerhin aber auch von einzelnen Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirates beim BMZ sowie im Bereich von Durchführungsorganisationen des BMZ und in deren Publikationen<sup>106)</sup>. Das BMZ selbst hat sich hiervon distanziert, aber keine eigene ordnungspolitische Position bezogen. „Entwicklungspolitiker“ der SPD stehen einzelnen Elementen dieses Konzepts insofern nahe, als sie die Grundbedürfnisstrategie eher im Zusammenhang mit Verteilungsgerechtigkeit<sup>107)</sup>, Kritik an Wachstum<sup>108)</sup> und Marktwirtschaft<sup>109)</sup> und mit „Deckung“<sup>110)</sup> der Grundbedürfnisse verwenden. Diese Akzente bleiben in dem Rahmen, den das Godesberger Programm der SPD ordnungspolitisch den Entwicklungsländern setzte: „Ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung muß von den Ideen des demokratischen Sozialismus erfüllt werden.“<sup>111)</sup> Eine Gefahr auch dieser gemäßigten Variante wohlfahrtsorientierter Grundbedürfnisstrategie ist, daß die ineffizienten und repressiven Strukturen der „bürokratischen Entwicklungsgesellschaft“ noch gestärkt werden, die sich als Staatstyp in den Entwicklungsländern herausgebildet haben.

— Das mehr produktivitäts- und einkommensorientierte Verständnis von Grundbedürfnisstrategie will die „Produktivkraft der Armen stärken“. Es unterstellt, daß Menschen in allen Kulturen eigener wirtschaftlicher Initiative fähig sind und bereit zu Leistung und produzierender Tätigkeit, wenn ihnen ein Anreiz dafür in Gestalt von Preis und Markt geboten wird und sie Zugang zu den Produktionsmitteln, möglichst sogar Eigentum daran, erhalten (durch Agrarreform, Unterstützung bei der Aufnahme selbständiger, handwerklicher oder gewerblicher Tätigkeit, Förderung von Klein- und Mittelindustrien usw.). Ziel dieser Strategie

ist es, die Produktivität in den Entwicklungsländern und besonders bei den ärmsten Bevölkerungsgruppen zu steigern. Weiteres starkes Wachstum der Produktion gilt als unentbehrlich zur Linderung der Armut.

Diejenigen sollen produzieren und direkt den Ertrag der Produktion erhalten, die unter sozialen Gesichtspunkten auch am dringendsten darauf angewiesen sind, nämlich die armen Bevölkerungsgruppen. Es soll nicht mehr wie — vergeblich — in der ersten Phase der ökonomischen Entwicklungsstrategie auf das Durchsickern der zunächst ungleich verteilten Wachstumsergebnisse zu den Massen gewartet werden. „Eine Grundbedürfnisstrategie wird nur dann mehr sein können als ein Elend abschwächendes Bündel von Sozialmaßnahmen, wenn dadurch die ‚Armen‘ mehr produzieren und über eine Erhöhung ihrer Produktion einen Zugriff auf Einkommen erhalten. Dies setzt... einen einschneidenden politischen und sozialen Wandel voraus.“<sup>112)</sup>

Wie die wohlfahrtsorientierte Grundbedürfnisstrategie beruft sich auch diese produktivitätsorientierte auf die Weltbank<sup>113)</sup>. Sie ist ebenfalls erst in der Wissenschaft einigermaßen ausgearbeitet worden<sup>114)</sup>. In der Entwicklungspolitik der Opposition kommt sie bisher nur in Schlagworten<sup>115)</sup> und vorwiegend in der Auseinandersetzung mit sozialistischen Ordnungsvorstellungen vor<sup>116)</sup>, ist jedoch nicht in eine positive ordnungspolitische Konzeption gefaßt worden. Die Gefahr einer Entwicklungshilfe nach diesem letztlich marktorientierten Ansatz liegt in der Vernachlässigung der sozialen Verteilung: Es könnten zwar die arbeitsfähigen Armen profitieren, die infolge

<sup>112)</sup> Elsenhans (1981), a. a. O., S. 283f.

<sup>113)</sup> Eine Kurzdarstellung des Weltmarkt-konzepts bei Paul P. Streeten und Mahbub Ul Haq, Grundbedürfnisse und Wachstum: Ein Widerspruch?, in: E + Z 12/78, S. 13ff.; vgl. ferner die Titel in Anm. 79.

<sup>114)</sup> Am besten bei Addicks/Bünning, a. a. O., Kap. III; vgl. ferner Hemmer, a. a. O.; Elsenhans (1979), a. a. O.

<sup>115)</sup> Vgl. die Äußerungen der jeweiligen entwicklungspolitischen Sprecher der Opposition: Todenhöfer, a. a. O., S. 49ff., 219ff.; ders. im Deutschen Bundestag, Stenographische Berichte, 27.10.1977, S. 3973 D; Elmar Pieroth, Jeder Arme ist unser Freund, in: Die Zeit vom 3. 4. 1981 und ders., Auch andere zur Freiheit ermuntern, in: FAZ vom 25. 7. 1981; Volkmar Köhler, Aspekte der aktuellen Entwicklungspolitik, Melle 1980, S. 18f., 24, 35, 63, und ders. im Deutschen Bundestag, Stenographische Berichte, 27. 10. 1977, S. 4012C.

<sup>116)</sup> Z. B. Heinz Günter Hüsch, Anlaß zur Diskussion — Mehr aber auch nicht, Wirtschaftsdienst IX/1977, S. 437ff., und ders. im Deutschen Bundestag, Stenographische Berichte, 5. 3. 1982, S. 5376 D; dort auch der Abgeordnete Dr. Kunz, S. 5386f.

<sup>106)</sup> Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates beim BMZ, a. a. O. (Beitrag 3. 2. 2. von M. Dittmar und D. Schwefel); wesentliche Argumente dieses Beitrages finden sich auch in der Rede des SPD-Abgeordneten Bindig im Deutschen Bundestag, Stenographische Berichte, 22. 6. 1978, S. 8005f.; vgl. ferner E + Z 6/79, 12/79, 10/79.

<sup>107)</sup> Entwicklungspolitische Leitlinien der SPD, in: Entwicklungspolitik, Parteien und gesellschaftliche Gruppen, Materialien Nr. 61, hrsg. vom BMZ, Bonn 1978, S. 7, Ziff. 2, Abs. 1.

<sup>108)</sup> Memorandum zur Nord-Süd-Politik, vorgelegt am 2. 8. 1977 von den Sozialdemokraten Rudolf Bindig u. a., Ziff. 5, 13, 37; Uwe Holtz, Signal für eine südpolitische Offensive, in: Wirtschaftsdienst IX/1977, S. 436.

<sup>109)</sup> Ders., Entwicklungspolitik in den 80er Jahren, in: E + Z 5/80, S. 14.

<sup>110)</sup> Memorandum, a. a. O., Zi. 13.

<sup>111)</sup> Grundsatzprogramm der SPD, Kapitel Internationale Gemeinschaft.

Unterernährung nicht arbeitsfähigen Ärmsten blieben jedoch unberücksichtigt<sup>117)</sup>.

Nun liegen die Differenzen zwischen beiden Ansätzen bisher eher in Akzenten: Auch die wohlfahrtsorientierte Grundbedürfnisstrategie will Produktionsmöglichkeiten durch Arbeitsplätze schaffen; auch die produktivitätsorientierte will dort die Grundbedürfnisse durch Güterverteilung befriedigen, wo die Menschen überhaupt leistungsfähig werden müssen. Gerade deshalb sollten Parteien und Regierung ihre Positionen so weit ausformulieren, daß Klarheit entstünde, ob und wie weit hier ordnungspolitischer Konsens oder DisSENS herrscht. Die Bundesregierung nimmt vorsichtig eine mittlere Position ein und behauptet, ihre Entwicklungshilfe habe schon bisher zu einem Viertel der Grundbedürfnisstrategie gegolten<sup>118)</sup>.

Sind diese ordnungspolitischen Nuancen für die Entwicklungshilfe von Belang? Man kann dies verneinen, weil solche Vorstellungen bei den Regierungen der Entwicklungsländer ohnehin kaum Gehör finden. Das gilt aber noch stärker für die verfassungspolitischen Ziele (Menschenrechte, Demokratie) der Entwicklungshilfe.

Ein weiterer Einwand ist, daß ethnozentrischen Systemimperialismus betreibt, wer mit solchen Ordnungsvorstellungen die Entwicklungshilfe verknüpft<sup>119)</sup>. Insbesondere die in letzter Zeit auflebende Diskussion um die zu wahrende kulturelle Identität der Entwicklungsländer<sup>120)</sup> könnte Zweifel bestärken, ob Ordnungsprinzipien von Industrieländern, insbesondere westlicher Industrieländer und insbesondere Strukturelemente der Marktwirtschaft, Entwicklungsländern empfohlen werden dürfen.

Die im Grunde berechnete Forderung nach Beachtung der kulturellen Identität kann aber übertrieben werden. Die herrschenden Schichten in den Entwicklungsländern könnten sie mißbrauchen, um ihre Abwehrhaltung gegen die Durchsetzung politischer Grundrechte durch

das Tabu der Kulturidentität abzuschirmen<sup>121)</sup>. Analog läßt sich auf mögliche Kritik an der Übertragung marktwirtschaftlicher Strukturelemente auf Entwicklungsländer durch eine produktivitätsorientierte Grundbedürfnisstrategie entgegen-

— Ökonomische Verhaltensweisen wie Leistungsbereitschaft und Reaktion auf Anreize, wie sie zu den elementaren Bestandteilen von Marktwirtschaften gehören, sind weitgehend kulturunabhängig<sup>122)</sup>. Ihre Förderung durch Entwicklungshilfe stellt daher keinen Eingriff in kulturelle Autonomie dar, sondern nur einen normalen Zustand her, der dort infolge Armut bisher fehlte oder verloren gegangen war.

— Selbst dort, wo marktwirtschaftliche Grundelemente in ihrer weiteren Entwicklung die traditionelle Kultur verändern, ist dies an sich ein normaler Vorgang, der alle Kulturen zu allen Zeiten gelegentlich oder ständig erfährt und nur durch die Betroffenen als legitim oder illegitim beurteilt werden kann.

— „Der Kampf gegen die Armut“ kann „langfristig nur durch die weitere Rezeption“ von „wissenschaftlich-technischer und administrativer Rationalität“ in den Entwicklungsländern gewonnen werden<sup>123)</sup>. Die Entwicklungsländer selbst haben in der UN-Strategie für die dritte Entwicklungsdekade keine Scheu vor dieser Entwicklung gezeigt.

Es hieße das Kind mit dem Bade ausschütten, wollte man als Reaktion auf die gescheiterte ökonomistische Entwicklungshilfestrategie der ersten Dekade jetzt eine Strategie empfehlen, die von den Voraussetzungen der Armutsbekämpfung, nämlich ökonomischem Wachstum und den dafür förderlichen Strukturen, ebenso absieht, wie es die gemeinsame Entschließung des Bundestages zur Entwicklungspolitik tut. Die klassische marktwirtschaftliche Ökonomie hat die Armut nicht verringern können; die wohlfahrtsorientierte Grundbedürfnisstrategie würde in der Dritten

<sup>117)</sup> Walter Satzinger und Detlef Schwefel, Entwicklung als soziale Entwicklung. Über Irrwege und Umwege entwicklungstheoretischer Strategiesuche, in: Nohlen/Nuscheler (1982), a. a. O., S. 312ff.

<sup>118)</sup> E + Z 12/78, S. 11.

<sup>119)</sup> Deshalb enthalten heute, anders als das oben zitierte Godesberger Programm der SPD, alle entwicklungspolitischen Parteiprogramme Klauseln, die eine Übertragung eigener Modelle auf die Entwicklungsländer zurückweisen.

<sup>120)</sup> Vor allem von Staatsministerin Hildegard Hamm-Brücher initiiert; vgl. Frankfurter Rundschau vom 4. 4. 1981 und Die Zeit vom 7. 12. 1979.

<sup>121)</sup> Dieter Oberndörfer, Grundrechte für die Dritte Welt, in: Evangelische Kommentare, November 1981.

<sup>122)</sup> Z. B. Elsenhans (1977) a. a. O., und Ronald Clapham, Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungsländern, in: Ludwig-Erhard-Stiftung e. V. (Hrsg.), Symposium I, Soziale Marktwirtschaft als nationale und internationale Ordnung, Stuttgart 1978, S. 80.

<sup>123)</sup> Oberndörfer (1981), a. a. O.; vgl. differenziert dazu Peter S. Then, Kulturelle Auswirkungen von Modernisierung und Industrialisierung, in: E + Z 6/79, S. 12f.



Welt eher die Struktur der bürokratischen Entwicklungsgesellschaft verfestigen, die infolge Leistungsschwäche und Wachstumshemmung die Masse ihrer Bevölkerung ebenfalls nicht aus der Armut führen könnte. Was die Entwicklunghilfestrategie jetzt braucht,

ist eine offene Diskussion darüber, wie mit demokratiepolitischer, produktivitätsorientierter Grundbedürfnisstrategie die nützlichen Elemente marktwirtschaftlicher Ordnung für die Bekämpfung der Armut in der Dritten Welt genutzt werden können.

# Politisch-ökonomische Grundlagen und Perspektiven kirchlicher Entwicklungspolitik

Im Mittelpunkt dieser Erörterung steht die Frage nach den Strategien und der Effizienz bisheriger und den möglichen konzeptionellen Alternativen zukünftiger Entwicklungspolitik. Während der Rückblick sich gleichermaßen auf die staatliche, privatwirtschaftliche und kirchliche Entwicklungspolitik erstreckt, konzentrieren sich die Überlegungen zu den konzeptionellen Alternativen vornehmlich

auf den kirchlichen Bereich. Hierbei ist es das erklärte Ziel, die grundlegende Bedeutung des ökonomisch-politischen Bedingungsgefüges von Unterentwicklung und seiner nachhaltigen Veränderung für das entwicklungspolitische Engagement der Kirchen zu verdeutlichen und Ansatzpunkte für die konkrete Ausgestaltung dieses Engagements aufzuzeigen.

## I. Zur Motivationslage der Bundesbürger

Die Chancen und Perspektiven bundesdeutscher Entwicklungspolitik im allgemeinen und kirchlicher Entwicklungspolitik im besonderen zu beurteilen, verlangt immer auch, die Bereitschaft der Bundesbürger zur Unterstützung einer derartigen Politik im Dienste des Abbaus des Nord-Süd-Gefälles<sup>1)</sup> zu sondieren. Zwar mag diese „Akzeptanz-Frage“ in erster Linie den Staat und seine Repräsentanten beschäftigen, die vom Votum der Bürger sehr unmittelbar tangiert werden (Wahlen); sie berührt indes auch — und nicht zuletzt — das entwicklungspolitische Engagement der Kirchen, welches nicht allein von der testamentarischen Verantwortung für eine „gerechte Welt“ getragen sein kann, sondern zugleich der möglichst breiten Zustimmung und Sensibilität der Bevölkerung bedarf, ja dadurch erst jenen Nachdruck erhält, der die Basis für engagiertes entwicklungspolitisches Handeln bildet.

Folgt man neueren Meinungsumfragen, so zeigt sich, daß die Notwendigkeit eines Abbaus des Macht- und Einkommensgefälles zwischen Nord und Süd, d. h. die nachhaltige

Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern<sup>2)</sup>, von einer breiten, zudem wachsenden Mehrheit der Bundesbürger im Ansatz gutgeheißen wird<sup>3)</sup>. Signalisiert wird dies einmal durch eine Infratest-Umfrage vom Oktober 1979, derzufolge 71 % der befragten Bundesbürger prinzipiell für „Entwicklungshilfe“ plädierten, während es 1977 „erst“ 62% waren<sup>4)</sup>. Zweitens zeigen zwei weitere Infratest-Umfragen aus den Jahren 1975 und 1978, daß die bundesdeutschen „Wahlbürger“ auf die Frage, welche Leistungen der Staat „auf keinen Fall“ einschränken solle, 1975 zu 8%,

<sup>1)</sup> Mit dem ‚Norden‘ sind die Industrieländer, mit dem ‚Süden‘ die Entwicklungsländer gemeint, wenngleich es sich in beiden Fällen keinesfalls um homogene Gruppen handelt. Beide Begriffe stehen ... für ‚reich‘ und ‚arm‘, für ‚entwickelt‘ und ‚sich entwickelnd‘. Zitiert nach: Bericht der Nord-Süd-Kommission, Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, Köln 1980, S. 42.

<sup>2)</sup> Die Entwicklungsländer gibt es natürlich nicht! Zu unterschiedlich sind die wirtschaftlichen, politischen, sozio-kulturellen und ideologischen Bedingungen. In bezug auf die wirtschaftlichen Bedingungen kommt dies z. B. im Entwicklungsgefälle zwischen den OPEC- und ‚Schwellenländern‘ (Argentinien, Brasilien, Mexiko, Korea, Singapur etc.) auf der einen und den LLDC-Ländern (den ärmsten der Armen) auf der anderen Seite zum Ausdruck (Dritte/Vierte Welt), wengleich dies nur ein Aspekt der wirtschaftlichen Heterogenität im Ländergefüge der Dritten Welt ist.

<sup>3)</sup> Hierbei kann und soll die tatsächliche Bereitschaft zur Unterstützung einer Umverteilung des materiellen Reichtums zugunsten der Entwicklungsländer nicht weiter diskutiert werden; auf jeden Fall dürfte diese Bereitschaft wesentlich davon abhängig sein, ob und inwieweit die nötige Bewußtseinsbildung und Sensibilisierung der Bevölkerung für die Probleme der Dritten Welt — die z. T. auch unsere eigenen sind! — betrieben wird.

<sup>4)</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 21. 12. 1979, abgedruckt in: Pressespiegel ‚Entwicklungspolitik‘ des BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit), 1/1980, S. 3 (Infratest-Studie).

1978 aber immerhin schon zu 18% die „Entwicklungshilfe“ nannten<sup>5)</sup>. Alles in allem kommt in diesen Umfrageergebnissen ein deutliches Votum der Bundesbürger für ein nachhaltiges entwicklungspolitisches Engagement des Staates wie der Kirchen zum Ausdruck.

Fragt man nach den Motiven, die den erwähnten Befragungsergebnissen zugrunde liegen, so dürften zum einen sicherlich ethisch-moralische (christliche) Erwägungen eine wichtige Rolle spielen; kaum weniger Gewicht dürfte indes das im Zeichen krisenhafter weltwirtschaftlicher Entwicklungen gewachsene Bewußtsein vieler Bundesbürger von der zunehmenden „Interdependenz“ der Industrie- und Entwicklungsländer haben<sup>6)</sup>, das Bundesaußenminister Genscher in bezug auf die arabischen Staaten in die Worte faßt: „Die (Europäische) Gemeinschaft und die arabischen Staaten sind aufeinander angewiesen. Beide Seiten müssen diese Interdependenz auf die stabile Basis einer auf lange Frist angelegten umfassenden Zusammenarbeit stellen.“<sup>7)</sup>

Wenngleich der Begriff „Interdependenz“ den tatsächlichen Wandel der wirtschaftlich-politischen Beziehungen zwischen Nord und Süd stark überzeichnet, ja im Kern nur für die OPEC, andere rohstoffreiche Entwicklungsländer sowie die sogenannten „Schwellenlän-

<sup>5)</sup> Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Bürger und Sozialstaat, Infratest-Sozialforschung, Bd. 22, Bonn 1980, S. 48.

<sup>6)</sup> „Interdependenz“ ist aus der Sicht der Dritten Welt wohl kaum die richtige Bezeichnung für einen Zustand, der durch eklatante wirtschaftlich-politische Macht- und Einkommensdisparitäten zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern gekennzeichnet ist. Dieser Zustand hat mit wechselseitiger Abhängigkeit (Interdependenz) nur wenig zu tun. Bestenfalls in bezug auf die erwähnten „Schwellenländer“ besitzt diese Vokabel einigen Realitäts- und Aussagegehalt. Im ganzen gesehen dürfte das Bild vom Roß und Reiter, das der algerische Chefdelegierte auf der UNCTAD-Konferenz in Manila (1979) gebrauchte, der Realität eher entsprechen. „Der Reiter, die Industriestaaten, sitzen oben und geben wenn nötig dem Roß, den Entwicklungsländern, die Sporen.“ Zitiert nach: Sten Martenson, Dritte Welt gebraucht das Bild vom Roß und Reiter, in: Stuttgarter Zeitung v. 5. 11. 1979, abgedruckt in: Presspiegel „Entwicklungspolitik“ des BMZ, 46/1979, S. 4044.

<sup>7)</sup> Hans-Dietrich Genscher, Rede anlässlich der Übernahme der Präsidentschaft im Ministerrat der EG am 4. 7. 1978, zitiert nach Bonner Almanach 1978/79, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, S. 30.

der“ der Dritten Welt<sup>8)</sup> im Ansatz zutrifft, so läßt sich bei genereller Betrachtung doch nicht übersehen, daß die Produktions-, Wohlstands- und Beschäftigungsentwicklung in den Industrienationen in unübersehbarer Maße von den Rohstoffvorkommen und Märkten der Entwicklungsländer beeinflusst wird — und dies in steigendem Maße. Bestätigt wird diese Aussage sowohl durch die hinlänglich bekannte Öl-/Rohstoffabhängigkeit der Bundesrepublik als auch durch die wachsende Zahl von Arbeitsplätzen, die in der Bundesrepublik aufgrund des expandierenden Handels mit den Ländern der Dritten Welt gesichert werden. So hat der Wert des deutschen Warenexports in die außereuropäischen Entwicklungsländer im Zeitraum von 1972 bis 1978 von 17 Mrd. DM auf 47,5 Mrd. DM zugenommen, eine Steigerungsrate, die um rund das Doppelte über der durchschnittlichen Zuwachs-

## INHALT

- I. Zur Motivationslage der Bundesbürger
- II. Bilanz und Perspektiven bisheriger Entwicklungspolitik
  1. Der Fehlschlag des Aid-By-Trade-Konzepts
  2. Zur Problematik der privaten Direktinvestitionen
  3. Entwicklungshilfe und kirchlicher Entwicklungsdienst
  4. Perspektiven einer Neuen Weltwirtschaftsordnung
- III. Konsequenzen für das entwicklungspolitische Engagement der Kirchen

rate für den gesamten deutschen Warenexport liegt<sup>9)</sup>. Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik bedeutete dies im Jahre 1976, daß durch den Export in die Entwicklungsländer rund 800000 Arbeitsplätze gesichert wurden<sup>10)</sup>. Unter Einbeziehung der ein-

<sup>8)</sup> Damit sind jene Entwicklungsländer gemeint, die ein verhältnismäßig hohes wirtschaftliches Entwicklungsniveau erreicht haben (Argentinien, Brasilien etc.). Vgl. Viertes Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, hrsg. vom BMZ, Bonn 1980, S. 27.

<sup>9)</sup> Vgl. Heinz Klippert, Didaktik des Lernbereichs Wirtschaft. Fachwissenschaftliche und didaktische Grundlegung eines problemorientierten Wirtschaftsunterrichts, Weinheim und Basel 1981, S. 232f.

<sup>10)</sup> Vgl. Wochenbericht 5/1978 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Eingeschlossen sind Waren- und Dienstleistungsexporte.

kommensmultiplikativen Effekte waren es sogar mehr als eine Million, wobei sich der „Nettobeschäftigungseffekt“<sup>11)</sup> im Zeitraum von 1972 bis 1976 auf rund 200 000 Arbeitsplätze belief<sup>12)</sup>.

Neben dieser ökonomisch begründeten Motivation zur Unterstützung einer auf „Harmonisierung des Nord-Süd-Verhältnisses“ zielenden Entwicklungspolitik basiert ein weiteres wichtiges Motiv auf dem militärischen Konfliktpotential, das dem Nord-Süd-Gefälle immanent ist. Gemeint ist damit das rapide wachsende militärische Potential in den Entwicklungsländern. So ist der Anteil der Rüstungsausgaben der Dritten Welt an den weltweiten Rüstungsaufwendungen zwischen 1965 und 1978/79 von 6% auf 14% angestiegen<sup>13)</sup>. Dabei entfielen im Jahre 1978 auf die Länder des Nahen Ostens mehr als die Hälfte — nämlich 51% — der auf insgesamt 14 Mrd. Dollar bezifferten Rüstungsimporte der Dritten Welt. Ihnen folgten die Länder Südostasiens und des Fernen Ostens (Vietnam, Korea etc.) mit einem Anteil von 17%<sup>14)</sup>. Dieses Wettrüsten, das in vielen Fällen in keinem Verhältnis zu den Sicherheitsinteressen der betreffenden Länder steht, droht im Falle einer Verhärtung der „... entwicklungspolitische(n) und wirtschaftliche(n) Konfrontation zwischen westlichen Industrieländern und Entwicklungsländern ... in eine militärische Konfrontation überzugehen“<sup>15)</sup> und zeigt somit an, wie wichtig es auch und nicht zuletzt aus der Sicht der bundesdeutschen Bevölkerung ist, daß die Industrie-

nationen und die sie tragenden gesellschaftlichen Kräfte einer derartigen Konfrontation durch die nachhaltige Verringerung der wirtschaftlich-politischen Macht- und Einkommensdisparitäten zwischen Nord und Süd entschieden entgentreten.

Diese wenigen Hinweise auf wichtige Motivations- und Legitimationsgrundlagen staatlicher wie privater (kirchlicher) Entwicklungspolitik sind für die Kirchen insofern von Bedeutung, als sie zeigen, daß entwicklungspolitisches Engagement nicht allein auf ethisch-moralisch motivierte Zustimmung und Unterstützung angewiesen ist, sondern auch durchaus auf das „Eigeninteresse“ der Bevölkerung zurückgreifen kann. Materieller Wohlstand, Lebensqualität und Weltfrieden sind langfristig nur zu sichern, wenn es gelingt, das bedrohliche Konfliktpotential im Nord-Süd-Verhältnis wirksam abzubauen. „Damit wird ... unsere Interessenlage bei den Beziehungen zur Dritten Welt deutlich: Sie verlangt Zusammenarbeit und Partnerschaft.“<sup>16)</sup> Die Kirchen sind dabei u. a. aufgerufen, eine entsprechende „politische Bewußtseinsbildung“ in der Bevölkerung zu betreiben und das staatliche und privatwirtschaftliche Handeln gegenüber der Dritten Welt an dem genannten Anspruch kritisch zu messen und ein ebenso kritischer wie politisch engagierter („tätiger“) Anwalt der Entwicklungsländer zu sein. Was dieses heißen kann, wird im Anschluß an die nachfolgende Bilanz der tradierten Entwicklungspolitik weitergehend erläutert.

## II. Bilanz und Perspektiven bisheriger Entwicklungspolitik

Die Bilanz der tradierten Entwicklungspolitik fällt im großen und ganzen negativ aus. Dies wird im folgenden am Beispiel der wichtigsten

<sup>11)</sup> Exportbedingter Arbeitsplatzgewinn minus importbedingter Arbeitsplatzverlust.

<sup>12)</sup> Vgl. Vierter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, hrsg. vom BMZ, Bonn 1980, S. 13.

<sup>13)</sup> Vgl. ebenda, S. 6.

<sup>14)</sup> Vgl. Karsten D. Voigt, Schwach entwickelt — stark gerüstet, in: Vorwärts v. 19. 7. 1979, abgedruckt in: Pressespiegel ‚Entwicklungspolitik‘ des BMZ, 30/1979, S. 940.

<sup>15)</sup> Peter Lock/Herbert Wulf, Rüstung und Unterentwicklung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung ‚Das Parlament‘, B 18/1979, S. 28.

entwicklungspolitischen Aktionsfelder verdeutlicht. Darüber hinaus werden die Chancen einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“, wie sie die Entwicklungsländer als Voraussetzung und Gewähr für die erfolgreiche Überwindung der herrschenden Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten im Nord-Süd-Verhältnis immer nachdrücklicher fordern, ansatzweise gewürdigt.

Die Einbindung der zu erstellenden Bilanz in die Diskussion über die tradierte Weltwirtschaftsordnung zeigt an, daß die Entwick-

<sup>16)</sup> Vierter Bericht ... a. a. O., S. 5.

lungspolitik und ihre Erfolge bzw. Mißerfolge in erster Linie als Reflex dieser Ordnung und ihrer Funktionsbedingungen und -regeln gesehen werden und weniger als Ausdruck menschlichen Wollens oder Nicht-Wollens. Unterentwicklung ist aus polit-ökonomischer Sicht — und um diese geht es hier primär — wesentlich bedingt durch die historischen (Kolonialismus) und aktuellen Ausbeutungs- und Unterdrückungsmechanismen der tradierten Weltwirtschaftsordnung, durch das wirtschaftlich-politische Agieren der in diese Ordnung integrierten transnationalen Unternehmen (Multis) sowie durch das oligarchische Herrschaftsgefüge der meisten Entwicklungsländer<sup>17)</sup>, das seinen Ausdruck in der politisch-ökonomischen Herrschaft kleiner privilegierter Minderheiten findet, die nicht selten von den Entwicklungspolitik betreibenden Industrienationen und ihren Organisationen tatkräftig unterstützt werden.

Entwicklungspolitik, wie sie in den zurückliegenden Dekaden betrieben worden ist, hat diesem Bedingungsfeld nur unzureichend oder gar nicht Rechnung getragen. „Die Bedingungen der Weltwirtschaft und insbesondere des Welthandels benachteiligen die Entwicklungsländer auf vielen Gebieten so stark, daß die Entwicklungsbemühungen der Industrieländer nicht einmal als angemessener Ausgleich dafür angesehen werden können. Will Entwicklungspolitik mehr sein als ein notdürftiger Lastenausgleich für eine ungerechte Weltwirtschaftsordnung, muß sie an der Wirtschafts- und Handelspolitik mitwirken“<sup>18)</sup>, muß also die ökonomisch-politischen Ursachen bekämpfen und darf nicht beim notdürftigen Kurieren von Symptomen stehenbleiben.

### 1. Der Fehlschlag des Aid-By-Trade-Konzepts

Mit der Maxime „Entwicklung durch Handel“ verband und verbindet sich für viele Entwicklungspolitiker und Ökonomen die Erwartung,

<sup>17)</sup> Ausgeblendet sind hierbei u. a. geographische, klimatische und sozio-kulturelle Bedingungsfaktoren von Unterentwicklung, deren Relevanz damit zwar nicht bestritten, wohl aber den genannten wirtschaftlich-politischen Faktoren nachgeordnet wird.

<sup>18)</sup> EKD/Evangelische Kirche in Deutschland (Hrsg.), Der Entwicklungsdienst der Kirche ... Eine

daß die Dritte Welt auf diesem Wege verstärkt Devisen erwirtschaftete und damit von den finanziellen Transfers der Industrieländer zunehmend unabhängig werde, ferner, daß sie infolge der exportbedingten Ausdehnung der Produktion kostengünstigere Produktionsstrukturen aufbauen, den Zufluß von Ideen und Technologien intensivieren und last, but not least, zusätzliche Einkommen und Arbeitsplätze schaffen kann<sup>19)</sup>.

Die Realität sieht anders aus, so plausibel diese volkswirtschaftlichen Überlegungen in vielfacher Hinsicht auch sein mögen. Faktisch ist der Entwicklungsrückstand und die wirtschaftliche Abhängigkeit der Entwicklungsländer unter den Vorzeichen des seit langem praktizierten „Aid-By-Trade-Konzepts“ nicht geringer, sondern größer geworden. Dies zeigt sich z. B. darin, daß der Welthandelsanteil der „nicht Öl exportierenden Entwicklungsländer“ von 1953 bis 1975 von 21,8% auf 11,1% zurückgegangen ist<sup>20)</sup>, eine Entwicklung, die in diametralem Gegensatz zu den o. g. Erwartungen und Zielen steht. Weitere Indikatoren für das entwicklungspolitische Versagen des Aid-By-Trade-Konzepts sind die z. T. ganz erheblichen Verschlechterungen der Terms of Trade<sup>21)</sup>, die wachsende Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den Wechselfällen des durch die Industrienationen weithin beherrschten Weltmarkts (Preis- und Erlösschwankungen) sowie die rapide Zunahme der Verschuldung der Dritten Welt gegenüber den westlichen Industrieländern (DAC-Länder), die im Zeitraum von 1970 bis 1979 von 59,5 auf 277,5 Mrd. Dollar anwuchs<sup>22)</sup>, vornehmlich aufgrund der immer größer gewordenen Schere zwischen den Exporten und Importen.

Denkschrift der Kammer der EKD für Entwicklungsfragen (1973), abgedruckt in: Bd. 1/1 der Denkschriften der EKD, Gütersloh 1978, S. 165.

<sup>19)</sup> Vgl. Hajo Hasenpflug, Der Fehlschlag des Aid-by-Trade-Konzepts, in: D. Kebschull u. a. (Hrsg.), Die neue Weltwirtschaftsordnung, Hamburg 1977, S. 27f.

<sup>20)</sup> Vgl. ebenda, S. 31.

<sup>21)</sup> Vgl. Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit/BMZ (Hrsg.), Politik der Partner, Bonn 1977, S. 106, sowie H. Hasenpflug, a. a. O., S. 39.

<sup>22)</sup> Vgl. Vierter Bericht ... a. a. O., S. 19. Besonders auffällig ist die rapide Zunahme der Bankkredite (ohne Exportkredite), Anleihen und sonstigen Kredite des ‚privaten Sektors‘, die zwischen 1970 und 1979 von 12,6 auf 141 Mrd. Dollar zugenommen haben und ein deutliches Indiz für die wachsende Abhängigkeit der Entwicklungsländer vom ‚Privatkapital‘ der Industrienationen bilden.

Hinzu kommt ein z. T. ganz massiver Handelsprotektionismus der Industrieländer, der sich mit dem vielbeschworenen Gebot des Wirtschaftsliberalismus nur schwer in Einklang bringen läßt. Dies gilt besonders für den Agrarprotektionismus der EG, der in erster Linie die ärmsten der Entwicklungsländer trifft, die außer Agrarprodukten nichts anzubieten haben<sup>23)</sup>. Aber auch Fertigerzeugnissen aus der Dritten Welt stehen beträchtliche Handelsschranken entgegen, die „... ungleich höher (sind) als die Handelsschranken, die noch zwischen den Industrieländern bestehen“<sup>24)</sup>.

An diesen unter entwicklungspolitischem Aspekt äußerst fragwürdigen Erscheinungen und Folgen des Aid-By-Trade-Konzepts können auch die im Zeichen eines geschlosseneren und massiveren Auftretens der Entwicklungsländer<sup>25)</sup> von EG-Seite unternommenen Vorstöße zur partiellen Stabilisierung der Exporterlöse (STABEX-System) und zur Aufhebung von Handelsbeschränkungen, wie sie das Abkommen von Lomé aus dem Jahre 1979 vorsieht<sup>26)</sup>, nur wenig ändern. Der Zoll-, Abgaben- und Kontingentierungsverzicht, der für mehr als 90% der von den AKP-Staaten in die EG exportierten Waren eingeräumt wurde, ist bisher im wesentlichen nur ein Angebot, da die AKP-Länder aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur wenig Fertigwaren, wohl aber Agrarerzeugnisse exportieren können, bei denen aber nach wie vor erhebliche Restriktionen bestehen<sup>27)</sup>. Skepsis gegenüber den zaghaften Versuchen zur Konsolidierung des Aid-By-Trade-Konzepts ist also angebracht, zumal das dahinterstehende entwicklungspolitische Kalkül

<sup>23)</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1979/80, BT-Drucksache 8/3420 v. 22. 11. 1979, S. 180 und S. 173.

<sup>24)</sup> Vgl. ebenda, S. 180. Gemeint sind damit stärker noch als die Zollschränken die „nicht-tarifären Handelshemmnisse“, so z. B. Kontingentierung, Selbstbeschränkungsabkommen, Lizenzsysteme, gesundheitspolizeiliche Vorschriften, Subventionen etc.

<sup>25)</sup> Sichtbares Zeichen dafür ist der Zusammenschluß von mittlerweile rund 120 Entwicklungsländern zur „Gruppe 77“ mit dem Ziel, die Politik der Entwicklungsländer gegenüber den Industrienationen stärker zu koordinieren, zu konzentrieren und insgesamt mehr Solidarität und Durchsetzungskraft zu erzielen.

<sup>26)</sup> Zweites Abkommen zwischen der EG und 58 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Ozeans (AKP-Staaten). Vgl. BMZ (Hrsg.), Lomé II, Materialien Nr. 66, Bonn 1980.

<sup>27)</sup> Vgl. Bundesminister Offergeld in: ebenda, S. 4.

auch so interpretiert werden kann, daß durch eine Politik der selektiven Begünstigung einzelner Gruppen von Entwicklungsländern die solidarische Gegenmachtbildung und Interessenvertretung der Dritten Welt schon im Anfangsstadium unterminiert werden soll.

## 2. Zur Problematik der privaten Direktinvestitionen

Die entwicklungspolitische Funktion privater Kapitalanlagen in der Dritten Welt wird von den Trägern der Entwicklungspolitik überwiegend positiv bewertet. So sieht die Bundesregierung darin „einen wesentlichen Beitrag für den wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Fortschritt“ der Entwicklungsländer<sup>28)</sup>, da diese durch die transnationalen Unternehmen nicht nur Investitionen, sondern auch technisches und organisatorisches know how erhielten, ohne das eine wirksame Industrialisierung und Wohlstandsmehrung nur schwerlich vorankommen würde.

Zugegeben, die potentiellen Chancen, die den privaten Direktinvestitionen immanent sind, entsprechen durchaus den skizzierten Erwartungen, sieht man einmal von der Frage ab, ob Industrialisierung in allen Fällen der richtige Weg ist. Das tatsächliche Engagement der transnationalen Unternehmen in der Dritten Welt ergibt indes ein anderes Bild: „... 70% der in der Dritten Welt vorgenommenen Investitionen verteilen sich auf nur 15 Länder. Mehr als 20% entfallen dabei allein auf Brasilien und Mexiko und der Rest auf andere Länder mittleren Einkommens in Südamerika — auf Argentinien, Peru, Venezuela — oder in Südostasien — auf Malaysia, Singapur, Hongkong. Ungefähr ein Viertel ging in ölexportierende Entwicklungsländer.“<sup>29)</sup> Begünstigt sind also bestenfalls die „Schwellenländer“ unter den Entwicklungsländern sowie die OPEC-Staaten, die aufgrund ihrer Rohstoffvorkommen und/oder ihrer aufnahmefähigen Binnenmärkte zur privatwirtschaftlichen Kapitalanlage reizen. Die Phalanx der sogenannten „Vierten Welt“ bleibt ausgenommen.

Aber auch in den von den privaten Direktinvestitionen begünstigten Entwicklungsländern

<sup>28)</sup> Vgl. Vierter Bericht ..., a. a. O., S. 23.

<sup>29)</sup> Bericht der Nord-Süd-Kommission, a. a. O., S. 235.

kollidiert das einzelwirtschaftliche Interesse der „Multis“ in vielfältiger Weise „... mit den gesamtwirtschaftlichen, politischen und sozialen Vorstellungen der Bestimmungsländer — so in bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, den Technologieimport, Ausbildung von Arbeitern und Managern, Exporterlöse, Reinvestition der Gewinne, Steueraufkommen“<sup>30)</sup>. Die zentralen entwicklungspolitischen Problem- und Konfliktpunkte lassen sich wie folgt umreißen:

— Die Errichtung von Produktionsstätten und die Einführung von Produktionsverfahren entsprechen häufig nicht der Faktorausstattung der Entwicklungsländer, d. h. die Arbeitsintensität ist zu gering.

— Der umfangreiche Import der „Multis“ an Kapitalgütern und Vor- und Zwischenprodukten aus den Industrieländern bei gleichzeitiger Konzentration des Verkaufs auf die Binnenmärkte der Entwicklungsländer führt für diese im ganzen gesehen eher zu einer Verschärfung als zu einer Behebung ihrer Handels- und Zahlungsbilanzprobleme.

— Die hohen Qualitätsstandards, die seitens der „Multis“ gesetzt werden, verhindern den nötigen Auf- und Ausbau einer einheimischen Zulieferindustrie, führen gelegentlich sogar zu einer systematischen Verdrängung nationaler Firmen vom Markt.

— Wesentliche Teile des in den Entwicklungsländern erzielten Gewinns werden ins Stammland der „Multis“ transferiert und gehen damit als Entwicklungs-Ressource verloren<sup>31)</sup>.

Die wachsende Kritik an den skizzierten Praktiken der „Multis“ hat in jüngster Zeit Anlaß zu einigen Initiativen gegeben, so z. B. seitens der Bundesregierung zum öffentlichen Plädoyer für „angepaßte Technologien“ sowie auf internationaler Ebene zu verstärkten Bemühungen um die Festlegung präziser Rahmenbedingungen für das Wirken Transnationaler Unternehmen in den Entwicklungsländern (Verhaltens-Kodex)<sup>32)</sup>. Indes dürfte es ein weiter Weg

<sup>30)</sup> IFO-Schnelldienst, 17—18/1979, S. 64 (IFO = IFO-Institut für Wirtschaftsforschung München).

<sup>31)</sup> Vgl. Manfred Holthus, Keine neue Weltwirtschaftsordnung für multinationale Unternehmen in Sicht, in: D. Kebschull u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 225 ff., sowie Bericht der Nord-Süd-Kommission, a. a. O., S. 235 ff.

<sup>32)</sup> Vgl. Vierter Bericht ..., a. a. O., S. 23.

sein, bis derartige Proklamationen und Verhaltens-Kodizes Eingang in die praktische Unternehmenspolitik der „Multis“ finden; vor allem wird abzuwarten sein, ob und inwieweit es den Entwicklungsländern gelingt, ihre berechtigten Vorstellungen von einer wirksamen politisch-gesetzlichen Reglementierung und Kontrolle der „Multis“ durchzusetzen, ohne daß diese ihnen den Rücken kehren. Hier kann und wird sich die soziale und gesellschaftliche Verantwortung der „Multis“ zu beweisen haben, von der Wirtschaftsvertreter so oft und so gerne reden.

### 3. Entwicklungshilfe und kirchlicher Entwicklungsdienst

Öffentliche Entwicklungshilfe — um die es im folgenden geht — und kirchlicher Entwicklungsdienst<sup>33)</sup> haben auf den ersten Blick gemeinsam, daß sie von den Eigengesetzlichkeiten und Zwängen des Weltmarkts unabhängig scheinen, um sich vorrangig der Verbesserung der Lebensbedingungen in der Dritten Welt zu widmen — nach dem bereits an anderer Stelle zitierten Motto: „Zusammenarbeit und Partnerschaft“<sup>34)</sup>. Dieser Eindruck wird bei näherem Hinsehen deutlich relativiert und korrigiert. Nicht Solidarität mit den Armen, nicht Humanität und Weltverantwortung, sondern offener Egoismus und politisch-taktisches Kalkül sind die vorrangigen Merkmale staatlicher Entwicklungshilfe. „Unsere Projekte in der Dritten Welt dienen einem doppeltem Zweck“, so heißt es in einer offiziellen Verlautbarung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), „Sie stärken die Dritte Welt und nützen dabei auch uns. Denn drei Viertel der Gelder, die wir den Entwicklungsländern zur Verfügung stellen, fließen als Aufträge an unsere Wirtschaft zurück.“<sup>35)</sup>

<sup>33)</sup> Zum ‚kirchlichen Entwicklungsdienst‘ werden sowohl die Aktivitäten solcher Organisationen wie ‚Brot für die Welt‘, ‚Misereor‘, ‚Weltmission‘ und ‚Dienste in Übersee‘ als auch die entwicklungspolitischen Initiativen, Programme und Stellungnahmen der Kirchenorgane auf nationaler wie internationaler Ebene gerechnet. Die weiteren Ausführungen rekurrieren allerdings vorrangig auf das entwicklungspolitische Engagement der Evangelischen Kirche.

<sup>34)</sup> Vgl. Vierter Bericht ..., a. a. O., S. 5.

<sup>35)</sup> BMZ (Hrsg.), Politik der Partner, a. a. O., S. 38.

Wirklich problematisch wird diese Zweckbestimmung allerdings erst dann, wenn man sieht, daß die Entwicklungshilfe zum überwiegenden Teil in Form von Krediten vergeben wird — wenn auch meist zu recht günstigen Zins- und Tilgungskonditionen —, was in der Praxis dazu führt, daß die ohnehin schon extreme Verschuldung der Entwicklungsländer gegenüber den Industrienationen noch weiter zunimmt. Eine gewisse Ausnahme macht die Bundesregierung seit ihrem 1978 gefaßten Beschluß bei den 30 ärmsten Entwicklungsländern (LLDC-Länder), denen sie die Zinsen und Tilgungen aus früher zugesagten Krediten auf Antrag und nach Prüfung des Einzelfalles erläßt. Überdies gewährt sie diesen Ländern seither im Rahmen der „Finanziellen Zusammenarbeit“ Entwicklungshilfeleistungen als Zuschüsse<sup>36)</sup>. Dieses Entgegenkommen ist jedoch selten und wird in seinem Stellenwert dadurch deutlich gemindert, daß die öffentliche Entwicklungshilfe in der Bundesrepublik — die nur zu einem sehr geringen Teil auf die erwähnten LLDC-Länder entfällt — mit nur knapp über 0,3% des jährlichen Bruttosozialprodukts im Durchschnitt der siebziger Jahre sehr bescheiden ausfällt, wovon mehr als die Hälfte in die als Wirtschafts- und/oder politische Bündnispartner bedeutsamen „Schwellenländer“ geflossen ist<sup>37)</sup>.

Zwar werden diese Daten durch die Tatsache relativiert, daß außer Norwegen, Schweden, den Niederlanden und Dänemark im Jahre 1979 kein westliches Industrieland das 0,7%-Ziel erreicht hat (die Bundesrepublik nimmt noch einen recht soliden Mittelplatz ein!)<sup>38)</sup> und die deutsche Entwicklungshilfe sogar noch verhältnismäßig breit gestreut ist; überzeugender werden die angeführten Daten dadurch kaum. Daran ändert auch die durchaus richtige These von Bundeswirtschaftsminister Lambsdorff nichts, wonach es falsch ist, den Schlüssel für eine nachhaltige Verbesserung der Lebensverhältnisse in der Dritten Welt „... nur in Anstrengungen der Industrieländer zu sehen, so unerläßlich diese auch sind ... Entwicklungshilfe im weitesten Sinne kann

nur wirksam sein, wenn sie Hilfe zur Selbsthilfe ist.“<sup>39)</sup>

Damit ist zugleich eine wichtige Maxime des kirchlichen Entwicklungsdienstes genannt, wie ihn die hier in den Mittelpunkt gestellte Evangelische Kirche praktiziert<sup>40)</sup>. Allerdings hat diese Maxime „Hilfe zur Selbsthilfe“ nicht schon immer gegolten, und sie läßt zunächst auch offen, welche Wertigkeit das damit verbundene entwicklungspolitische Engagement der Kirchen hat.

Rückblickend läßt sich feststellen, daß der Kirchliche Entwicklungsdienst (KED) keineswegs frei ist von konzeptionellen und durchführungsspezifischen Schwächen, Fehleinschätzungen und politischem Dilletantismus. Dieses Fazit kann sowohl aus der EKD-Denkschrift zum „Entwicklungsdienst der Kirche“ von 1973<sup>41)</sup> als auch aus Benckerts kritischer Bilanz, die er im Jahr 1978 anlässlich eines KED-Jubiläums formuliert hat<sup>42)</sup>, gezogen werden und wird durch eine Reihe weiterer Berichte und Kommentare bestätigt<sup>43)</sup>. Die Kirche als Institution sieht sich von jeher der doppelten Versuchung ausgesetzt, zum einen, dem jeweiligen Trend der Gesellschaft und dem Einfluß der Mächtigen folgend, die bestehenden Verhältnisse und Mißstände zu sank-

<sup>36)</sup> Zitiert nach BMZ (Hrsg.), UNCTAD V. Neue Weltwirtschaftsordnung, Materialien Nr. 64, Bonn 1979, S. 63.

<sup>40)</sup> Die Katholische Kirche unterscheidet sich in ihrer entwicklungspolitischen Strategie und Praxis kaum von der Evangelischen. Dies bestätigt nicht zuletzt die Vielzahl gemeinsamer Aktivitäten von Katholischer und Evangelischer Kirche. Vgl. dazu u. a. die gemeinsame Stellungnahme zur 76er UNCTAD-Konferenz in Nairobi (abgedruckt in Bd. 1/1 der Denkschriften der EKD, S. 189ff.) sowie das „Dialogprogramm“ der Kirchen, dokumentiert in: H.-G. Binder/P. Bocklet, Entwicklung als internationale soziale Frage. Bericht über das Dialogprogramm der Kirchen 1977—1979, Frankfurt/M. 1980.

<sup>41)</sup> Vgl. EKD (Hrsg.), Der Entwicklungsdienst der Kirche, a. a. O.

<sup>42)</sup> Vgl. Michael Benckert, Ausbruch aus der Provinz. Zum zehnten Geburtstag des kirchlichen Entwicklungsdienstes, in: Junge Kirche, 3/1979, S. 125ff.

<sup>43)</sup> Vgl. z. B. die mit dem „Journalistenpreis Entwicklungspolitik '80“ ausgezeichnete Tansania Triologie USAMBARA von Peter Heller; ferner den „Newby-Report“ im Auftrag der ÖRK-Abteilung für Weltmission (ÖRK = Ökumenischer Rat der Kirchen), dessen Ergebnisse im Pressedienst „Entwicklungspolitik“ des BMZ, 14/1980, S. 430f., ansatzweise zusammengefaßt sind, sowie schließlich den Spiegel-Report zur Entwicklungshilfe der Kirchen vom 3. 12. 1979.

<sup>36)</sup> Vgl. Vierter Bericht ..., a. a. O., S. 27.

<sup>37)</sup> Vgl. ebenda, S. 26.

<sup>38)</sup> Vgl. Sachverständigenrat ..., Jahresgutachten 1979/80, a. a. O., S. 179.



tionieren und zum anderen sich selbst und ihr entwicklungspolitisches Engagement in einem spiritualistischen Mißverständnis von der Welt zu isolieren und dadurch ebenfalls zur Stabilisierung bestehender Unrechtsverhältnisse beizutragen<sup>44</sup>). Letzteres trifft vor allem auf die über Jahrhunderte hinweg dominierende Missionsbewegung zu, deren zivilisatorisches und christliches Sendungsbewußtsein dicht beieinander lagen und „oft ... zur notdürftigen Rechtfertigung des Dranges nach Macht und Reichtum (dienten), der im Zeitalter des Kolonialismus zu wirtschaftlicher Ausbeutung und politischer Unterwerfung ganzer Erdteile geführt hat“<sup>45</sup>).

Eine deutliche Neuorientierung hat der KED in neuerer Zeit erfahren, indem er sich — wie oben angedeutet — vorrangig als „Hilfe zur Selbsthilfe“ versteht und damit nachdrücklich auf die Verbesserung der materiellen, sozialen und medizinischen Lebensverhältnisse in der Dritten Welt gerichtet ist. Konkreter Ausdruck dieser Strategie ist die Finanzierung und Betreuung vielfältiger Projekte in den Bereichen Landwirtschaft und Handwerk, Sozialwesen und medizinische Versorgung sowie im Bildungswesen<sup>46</sup>). Die einzelnen Aktivitäten reichen von der Initiierung und Entwicklung integrierter, von der Bevölkerung getragener und finanzierter ländlicher Gesundheitsdienste und Krankenversicherungssysteme über die Unterstützung von Selbsthilfebewegungen und Genossenschaften mit ihren Kreditprogrammen und Hilfs- und Beratungsdiensten<sup>47</sup>) bis hin zu vielfältigen Programmen und Formen der Jugend- und Erwachsenenbildung<sup>48</sup>).

Auch haben die Kirchen und ihre internationalen Organisationen (Ökumenischer Rat,

<sup>44</sup>) Vgl. EKD (Hrsg.), Der Entwicklungsdienst der Kirche, a. a. O., S. 146.

<sup>45</sup>) Ebenda, S. 144.

<sup>46</sup>) Vgl. z. B. den Jahresbericht 79 von „Brot für die Welt“.

<sup>47</sup>) Ein besonders markantes Beispiel hierfür ist die vom Weltrat der Kirchen und vom holländischen Kirchenrat gegründete „Ökumenische Entwicklungsgenossenschaft e. V.“. Vgl. dazu u. a. den korrespondierenden Bericht im Deutschen Allgemeinen Sonntagsblatt v. 18. 11. 1979, abgedruckt in: Pressespiegel ‚Entwicklungspolitik‘ des BMZ, 47/1979, S. 4082f.

<sup>48</sup>) Vgl. Karl Osner, Der Beitrag der Kirchen zur Entwicklungspolitik, in: L'Osservatore Romano v. 1. 6. 1979, abgedruckt in: Pressespiegel ‚Entwicklungspolitik‘ des BMZ, 25/1979, S. 774.

Weltmission etc.) einige Male in kritischer Weise zum wirtschaftlich-politischen Bedingungsfeld von Unterentwicklung Stellung bezogen und sich damit offen zum „politischen Anwalt“ der Dritten Welt gemacht, so z. B. im Memorandum zur UNCTAD-Konferenz 1976 in Nairobi, welches die „Gemeinsame Konferenz der Kirchen für Entwicklungsfragen“ unter dem Motto „Soziale Gerechtigkeit und Weltwirtschaftsordnung“ verfaßt und vorgelegt hat<sup>49</sup>). Allerdings sind die darin erhobenen Forderungen zur Reform des Weltwirtschaftssystems bislang im wesentlichen „Worte“ geblieben, denen das tatsächliche entwicklungspolitische Engagement der Kirchen nur unzureichend entspricht. Dies gilt nicht weniger für die erwähnte Entwicklungsdienst-Denkschrift der EKD aus dem Jahre 1973. Die darin geforderte „Änderung der Besitzverhältnisse“ liegt bis heute „... weit außerhalb des Denk- und Handlungshorizonts der Volkskirche, damit auch der EKD und ihres Entwicklungshilfebeitrages“<sup>50</sup>). Weder die proklamierte Abwehr des Profitstrebens als einzigem Motor der wirtschaftlichen Entwicklung noch die in der Denkschrift anvisierte Zusammenarbeit mit allen, die gleiche Ziele verfolgen — unbeschadet ihrer religiösen, politischen oder weltanschaulichen Überzeugungen —, sind mit größerem Nachdruck verfolgt worden<sup>51</sup>).

Indikatoren für die offenkundige Konfliktscheu der Kirchen sind u. a. das Ausbleiben der Zusammenarbeit mit den sozialistisch orientierten Befreiungsbewegungen in der Dritten Welt sowie die sehr zwiespältige Argumentation in Sachen „Antirassismus-Programm“. „Allergisch ist die Kirche immer dann gewesen, wenn es um sozial ausgerichtete Freiheitsbewegungen ging. Das war bei den Bauernkriegen schon so.“<sup>52</sup>) Benckert spricht in diesem Zusammenhang vom „entwicklungspolitischen Baader-Meinhof-Syndrom“ der Kirche, d. h. der Angst vor Terrorismus, die infolge der Identifikation von Terrorismus und Veränderung zur Angst vor Veränderung und

<sup>49</sup>) Abgedruckt in Bd. 1/1 der Denkschriften der EKD, a. a. O., S. 191ff.

<sup>50</sup>) M. Benckert, a. a. O., S. 127.

<sup>51</sup>) Vgl. ebenda, S. 127.

<sup>52</sup>) Ernst Käsemann, zitiert nach: Der Spiegel v. 3. 12. 1979, abgedruckt in: Pressespiegel ‚Entwicklungspolitik‘ des BMZ, 51/1979, S. 1608ff.

damit zur Angst vor den wirtschaftlich-politischen „Umwälzungen“ anstrebenden Befreiungsbewegungen wird<sup>53</sup>). Daraus erklärt sich z. T., warum sich kirchlicher Entwicklungsdienst nach wie vor in erster Linie als karitatives Unternehmen im Rahmen einer weltweiten Diakonie versteht und vorrangig auf Hilfsaktionen — primär Entwicklungsprojekte — setzt, die wenig politischen Staub aufwirbeln, da sie die wirtschaftlich-politischen Gegebenheiten in der Weltwirtschaftsordnung wie in den Entwicklungsländern selbst im wesentlichen unangetastet lassen.

Zwar ist C. F. v. Weizsäcker im Grundsatz zustimmen, wenn er meint, daß keine bundesdeutsche Entwicklungshilfeleistung „... so sinnvoll, so hilfreich (ist) ... wie (die) sorgfältig geplante, individuell betreute Entwicklungshilfe, wie sie die Kirchen geben“<sup>54</sup>), gleichwohl ist unstrittig, daß es sich dabei vorrangig um ein Kurieren an Symptomen handelt, um die Aufstockung des ohnehin „notdürftigen Lastenausgleichs für eine ungerechte Weltwirtschaftsordnung“<sup>55</sup>). Darüber hinaus kritisiert der von der ÖRK-Abteilung für Weltmission in Auftrag gegebene „Newby-Report“, daß das Projektsystem zu sehr aus „isolierten Einzelaktionen und Programmausschnitten“ bestehe und sich oftmals nicht in ein sinnvolles Ganzes, etwa einen regionalen Entwicklungsplan, einordnen lasse. „Das lebhafteste Interesse und die Publizität für einzelne Entwicklungsprojekte“, so der Tenor des Reports, „verdecken leicht, daß die mit freiwilligen Spenden geleistete Projektarbeit für sich allein noch keine ausreichende Antwort auf die Armut der Dritten Welt darstellt ... der Ruf nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung und die Vorstöße der Entwicklungsländer im Nord-Süd-Dialog zeigen, daß ihre Anliegen weit über das Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinn hinausgehen“<sup>56</sup>). Dem wird mit den nach-

<sup>53</sup>) Vgl. M. Benckert, a. a. O., S. 129.

<sup>54</sup>) Carl F. von Weizsäcker, Vernunft wächst, wo sie sich sinnvoll im einzelnen bestätigen darf. Plädoyer für christliche Entwicklungshilfe, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt v. 16. 12. 1979, abgedruckt in: Pressespiegel ‚Entwicklungspolitik‘ des BMZ, 1/1980, S. 12.

<sup>55</sup>) EKD (Hrsg.), Der Entwicklungsdienst der Kirche, a. a. O., S. 165.

<sup>56</sup>) Hans Ott, Kritik am System der Entwicklungsprojekte, in: Neue Zürcher Zeitung v. 3. 3. 1980, abgedruckt in: Pressespiegel ‚Entwicklungspolitik‘ des BMZ, 14/1980, S. 430.

folgenden Überlegungen zu den entwicklungspolitischen Perspektiven einer Neuen Weltwirtschaftsordnung Rechnung getragen.

#### 4. Perspektiven einer Neuen Weltwirtschaftsordnung

Die von den Entwicklungsländern in Anbetracht der Fehlentwicklungen und der eklatanten Asymmetrie des weltwirtschaftlichen Ordnungssystems mit Nachdruck erhobenen Forderungen nach gerechteren und stabileren Preisen und Erlösen im Exportgeschäft, nach Schuldenerlaß und erhöhter Entwicklungshilfe zu günstigeren Konditionen, nach verstärkter Regelung und Überwachung der transnationalen Unternehmen einschließlich der Gewährleistung „angepaßter Technologien“ sowie nach einer umfassenden Reform des Weltwährungssystems<sup>57</sup>) haben nur dann eine Chance auf Verwirklichung, wenn das bestehende weltwirtschaftliche System grundlegend reformiert wird. Darüber sind sich die entwicklungspolitischen Experten weithin einig. Strittig ist der Weg dorthin, insbesondere die Frage, wie „grundlegend“ die Veränderungen sein müssen bzw. sollen. Die Entwicklungsländer lassen keinen Zweifel daran, daß ihnen massive Eingriffe in das vom Grundsatz her nach marktwirtschaftlichen Spielregeln funktionierende weltwirtschaftliche System der einzige Weg zu sein scheint, um das eklatante Macht- und Einkommensgefälle zwischen Nord und Süd wirksam abzubauen.

An diesem Kernpunkt entzündeten sich indes die ideologischen und interessen gebundenen Vorbehalte der Industrienationen, allen voran die USA, Japan, Großbritannien und die Bundesrepublik, die anlässlich der UNCTAD-Konferenz 1979 in Manila sehr massiv die Auffassung vertraten, das von den Entwicklungsländern propagierte „integrierte Rohstoffprogramm“ mit dem „Gemeinsamen Fonds“ als Kernelement sei ein „... globales dirigistisches Instrument, das den Marktmechanismus mit seinem dynamischen Effekt auf den Weltmarkt und die internationale Arbeitsteilung

<sup>57</sup>) Vgl. u. a. Wilfried Künne, Die Einzelforderungen des Integrierten Programms, sowie Ahmad Naini, Alte und neue Zielvorstellungen und Forderungen der Dritten Welt, beide Beiträge abgedruckt in: D. Keschull u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 81 ff. und S. 41 ff.

außer Kraft setzt<sup>58)</sup>. Die Fadenscheinigkeit dieses Einwands wird darin sichtbar, daß die vielbeschworene „freie Marktwirtschaft“ im weltwirtschaftlichen Kontext eine bloße Fiktion ist (Protektionismus, Machtexpansion auf Seiten der „Multis“ etc.). Die „freie Marktwirtschaft“ ist, wie u. a. Galbraith anmerkt, längst zu einem Propagandanamen für die Herrschaft der immer mehr Macht ergreifenden Großkonzerne, der „Multis“, geworden<sup>59)</sup>. So gesehen, sind die o. g. Forderungen der Entwicklungsländer nach mehr Dirigismus und Kontrolle im weltwirtschaftlichen Zusammenhang nurmehr die politische Konsequenz aus der bisherigen Entwicklung der tradierten Weltwirtschaftsordnung. Überdies sind sie nicht gegen die Marktwirtschaft schlechthin gerichtet, sondern zielen vornehmlich auf flankierende Regelungen und Interventionen überall dort, wo die bestehende Weltwirtschaftsordnung die Entwicklungserfordernisse und -bemühungen der Dritten Welt blockiert.

In diesem Sinne sind die unter den Oberbegriff „Neue Weltwirtschaftsordnung“ gefaßten konzeptionell-strategischen Ansatzpunkte, wie das Integrierte Rohstoffprogramm (Ausgleichsfonds, Abnahmegarantien etc.), die Koppelung von Rohstoff- und Industriegüterpreisentwicklung (Indexierung), der Abbau von Zöllen und anderen Handelsbeschränkungen, der Erlaß bzw. die Umschichtung der aufgelaufenen Schulden, die Erhöhung der Entwicklungshilfe und die Kodifizierung von Verhaltensnormen für die Transnationalen Unternehmen, als legitimer Versuch zu werten, Monokulturen, Verschuldung, Unterernährung, Arbeitslosigkeit und andere Erscheinungsformen der Unterentwicklung nach und nach zu beseitigen — dies nicht zuletzt im Interesse der Stabilität der weltwirtschaftlichen Beziehungen und der Erhaltung des Weltfriedens.

In Anbetracht dieses Handlungsdrucks und der angedeuteten inhärenten Chancen einer Neuen Weltwirtschaftsordnung können die in der aktuellen entwicklungspolitischen Diskussion dominierenden Verweise auf mögliche

che Gefahren und Probleme dieser Ordnung (Finanzierungs- und Allokationsprobleme, Bürokratisierungsgefahr, Verhandlungskonflikte, Inflationierung etc.) als Rechtfertigung des anhaltenden Taktierens, Lavierens und Untätigseins der Industrieländer kaum überzeugen, so begründet die punktuellen Warnungen z. T. auch sein mögen.

Eine andere Frage ist die, ob den Entwicklungsländern mit der Schaffung einer neuen Weltwirtschaftsordnung und ihrer verstärkten Integration in dieselbe wirklich so uneingeschränkt gedient ist. Es gibt nicht wenige entwicklungspolitische Experten, die in einer forcierten Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt die große Gefahr sehen, daß sich deren Abhängigkeit von Lieferungen, Käufen, Währungen, Konjunkturen und Technologien der Industrieländer nur noch verschärft und vor allem die „Multis“ es sind, die von einer Liberalisierung der Halbfertig- und Fertigwarenimporte profitieren; ebensowenig von der Hand zu weisen ist die Vermutung, daß der Ausbau der Exportgüterindustrie „Entwicklungsinself“ und einen „gespaltenen Entwicklungsprozeß“ in den betreffenden Ländern der Dritten Welt zur Folge haben kann<sup>60)</sup>.

Diese Bedenken signalisieren die Ambivalenz, die dem Konzept einer Neuen Weltwirtschaftsordnung in entwicklungspolitischer Hinsicht immanent ist. Die Träger der Entwicklungspolitik, namentlich die Kirchen, sollten sich dadurch jedoch nicht davon abhalten lassen, ihren Aufbau nachdrücklich zu unterstützen. Zugleich aber sollten sie unter Heranziehung geeigneter Experten und Forschungseinrichtungen und unter Beachtung der sehr differenzierten Entwicklungsbedingungen in der Dritten Welt eingehend und kritisch prüfen, in welchen Ländern bzw. Ländergruppen das Konzept der Neuen Weltwirtschaftsordnung zu greifen verspricht und wo alternative Wege nötig und erfolgversprechend sind (Importsubstitution, Autonomie, verstärkter Handel innerhalb der Dritten Welt, kurz: Dissoziation statt Integration)<sup>61)</sup>.

<sup>58)</sup> A. Naini, ebenda, S. 57.

<sup>59)</sup> John Kenneth Galbraith anlässlich der im Mai 1978 abgehaltenen Jahrestagung für Volkswirtschaftslehre und Statistik, zitiert nach Junge Kirche, 10/1978, S. 569.

<sup>60)</sup> Vgl. Gerhard Breidenstein, Die Ambivalenz der ‚Neuen Weltwirtschaftsordnung‘, in: Junge Kirche, 3/1977, S. 131.

<sup>61)</sup> Zur Kontroverse um die Alternative ‚Integration‘

### III. Konsequenzen für das entwicklungspolitische Engagement der Kirchen

Zum Auftrag der Kirchen gehört es wesentlich, „Weltverantwortung“ zu tragen<sup>62)</sup>, d. h. Anwalt der Armen und Unterdrückten zu sein, und zur Sicherung des in vielfältiger Weise gefährdeten Überlebens der Menschheit nachdrücklich beizutragen. Die Bedeutung dieses Auftrags wird in Anbetracht der düsteren Zukunft der Weltwirtschaft und der internationalen Beziehungen offenkundig: kein „... absehbares Ende der Armut und des Hungers; fortdauernde Stagnation in der Weltwirtschaft, verbunden mit Inflation; internationaler Währungswirrwarr; steigende Verschuldung und Defizite; Protektionismus; erhebliche Spannungen zwischen Staaten im Wettlauf um Energie, Nahrung und Rohstoffe; wachsende Weltbevölkerung und mehr Arbeitslosigkeit in Nord und Süd; zunehmende Gefährdung der Umwelt und des internationalen Gemeinbesitzes durch Abholzen und Versteppen, Plünderung des Fischbestandes und Auszehrung des Weidelandes, durch Luft- und Wasserverschmutzung. Und alles überschattend, geht das bedrohliche Wettrüsten weiter.“<sup>63)</sup> Diese apokalyptische Situation stellt eine zentrale Herausforderung für die Kirchen dar. Ihre „Meisterung“ setzt unter anthropologischem Aspekt voraus, daß der Mensch — wie Peccei schreibt — „... über noch ungenutzte visionäre und kreative Fähigkeiten sowie über eine moralische Kraft verfügt, die, wenn sie freigesetzt werden, die Menschheit aus ihrer mißlichen Lage befreien können“<sup>64)</sup>. Allerdings müssen diese Fähigkeiten und Kräfte erst freigesetzt werden. In diesem Zu-

oder ‚Dissoziation vgl. u. a. Volker Matthies, Hilfe aus der Dritten Welt für die Dritte Welt?, in: Gegenwartskunde, 1/1978, S. 19 ff. Zu den profiliertesten Vertretern des Dissoziations-Ansatzes gehört Dieter Senghaas. Vgl. u. a. derselbe, Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt/M. 1977, sowie derselbe, Gibt es eine entwicklungspolitische Alternative für die Dritte Welt?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung ‚Das Parlament‘, 7/1978, S. 3 ff.

<sup>62)</sup> Vgl. EKD (Hrsg.), Der Entwicklungsdienst der Kirche, a. a. O., S. 147 f.

<sup>63)</sup> Bericht der Nord-Süd-Kommission, a. a. O., S. 62.

<sup>64)</sup> Aurelio Peccei, Vorwort, in: derselbe (Hrsg.), Das menschliche Dilemma. Zukunft und Lernen. Bericht des Club of Rome für die achtziger Jahre, 3. Aufl., Wien u. a. 1979, S. 11.

sammenhang ist u. a. das entwicklungspolitische Engagement der Kirchen gefordert, gleichsam als „Mobilisator“ des vorausgesetzten Problemlösungspotentials der Menschheit.

Zwar kann und soll im folgenden kein „ausgereiftes“ entwicklungspolitisches Aktionsprogramm der Kirchen entfaltet werden, wohl aber sollen Anregungen gegeben werden, wie in Anbetracht des skizzierten ökonomisch-politischen Bedingungsfeldes von Unterentwicklung die besonderen Akzente des kirchlichen Entwicklungsdienstes gesetzt werden müßten. Ein zentraler Ansatzpunkt ist gemäß den bisherigen Ausführungen die entschiedene Unterstützung der Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung, da diese die Chancen der Dritten Welt in bezug auf die Behebung der Unterentwicklung maßgeblich absteckt und somit die grundlegende Reform des weltwirtschaftlichen Ordnungssystems eine entscheidende Voraussetzung für die Durchbrechung des Kreislaufs von Armut, Elend und Hoffnungslosigkeit ist<sup>65)</sup>.

Welche entwicklungspolitischen Aktivitäten auf seiten der Kirchen dieser Zielsetzung angemessen sind, wird im weiteren aufzuzeigen sein. Auf keinen Fall dürfen sie sich jedoch auf die vorbehaltlose Unterstützung der Neuen Weltwirtschaftsordnung konzentrieren, da diese allein wohl kaum die Gewähr für eine ausreichende Begünstigung *aller* Entwicklungsländer bietet. Zu verschieden ist deren Ressourcenausstattung (im weitesten Sinne des Wortes) und zu verschieden sind auch deren Beziehungen zum Weltmarkt. Eine wirksame Entwicklungspolitik betreiben heißt deshalb — wie bereits angedeutet —, die Bedingungen in den einzelnen Entwicklungsländern/Ländergruppen mittels differenzierter ökonomisch-politischer Einzelfallanalysen sorgfältig zu sondieren, um die entwicklungspolitischen Aktivitäten gezielt darauf abzustellen. Dabei müssen sowohl die binnen- wie die weltwirtschaftlichen Gegebenheiten und

<sup>65)</sup> Vgl. Dietrich Keschull, Die Veränderung der wirtschaftlichen und politischen Situation der Entwicklungsländer, in: derselbe u. a. (Hrsg.), a. a. O., S. 16.

Entwicklungsfaktoren berücksichtigt und reflektiert werden. Der Vorteil und die Funktion derartiger Diagnosen und Prognosen wäre es, daß die wissenschaftliche Fundierung und Legitimation kirchlicher Entwicklungspolitik gesteigert und damit zugleich gesichert wird, daß deren Optionen und Strategien auf weltpolitischer und national-politischer Bühne mit größerer als der bisher anzutreffenden Entschlossenheit verfolgt werden können, so z. B. die offene Unterstützung „anerkannter“ Freiheitsbewegungen in der Dritten Welt, die Unterstützung erfolgversprechender „Dissoziationsbestrebungen“, der nachdrückliche Protest gegen die Ungerechtigkeiten des weltwirtschaftlichen Systems, die Mitbegründung alternativer Wirtschaftsorganisationen (Dritte-Welt-Läden, ökonomische Entwicklungsgenossenschaften und Banken etc.), die Provokation entwicklungspolitischer Kontroversen in der Bundesrepublik sowie die nachhaltige politisch-ethische Bewußtseinsbildung bei der bundesdeutschen Bevölkerung (auch im Rahmen der Predigt). Dies impliziert, daß sich die Kirchen, wie der Theologe Greinacher anmerkt, darüber klar werden müssen, auf welcher Seite der Barrikaden in Lateinamerika und Afrika sie eigentlich stehen<sup>66</sup>).

So gesehen muß die Kirche verstärkt zur „Kirche der Tat“ werden, darf sich nicht länger einem zu Untätigkeit führenden entwicklungspolitischen Opportunismus verpflichtet fühlen, sondern muß Konflikte, Kontroversen und reale Veränderungen überall dort, wo sie im Interesse der Dritten Welt notwendig sind, provozieren, unterstützen und solidarisch begleiten. Sie muß eine kämpferische Kirche ohne die an anderer Stelle erwähnte Konfliktscheu sein, muß den Mut haben, sich unbeliebt zu machen, Widerspruch und Widerstand zu praktizieren, kurz: kritische Opposition zu sein, sowohl im Interesse der Armen und Benachteiligten als auch — und nicht zuletzt — im Dienste des Überlebens der ganzen Menschheit; denn wer sonst ist angesichts der eher zunehmenden Paralyisierung der Kritik- und Widerstandsbereitschaft in der Bundesrepublik besser dazu prädestiniert als die Kirchen?!

<sup>66</sup>) Zitiert nach: Der Spiegel v. 3. 12. 1979, abgedruckt in: Pressespiegel „Entwicklungspolitik“ des BMZ, 51/1979, S. 1611.

Diese kritischen und mahnenden Worte sind indes nicht so zu verstehen, als hätten die Kirchen auf entwicklungspolitischem Gebiet bislang schlicht versagt, denn es gibt — wie gezeigt — durchaus eine Reihe anerkannter Aktivitäten. Wohl aber sollen die bisherigen und nachfolgenden Ausführungen zur weitergehenden Profilierung und Präzisierung des mit der EKD-Denkschrift von 1973 und dem UNCTAD-Memorandum der Kirchen von 1976 eingeschlagenen entwicklungspolitischen Weges beitragen. So sinnvoll und erfolgreich nämlich die in den letzten beiden Jahrzehnten zum entwicklungspolitischen „Pfeiler“ der Kirchen ausgebaute Projektarbeit unter dem Primat „Selbstverantwortung und Partnerschaft“<sup>67</sup>) in vielen Fällen auch gewesen sein mag, sie war, ist und bleibt im wesentlichen ein Konglomerat von Einzelaktionen, ein partielles Kurieren an Symptomen der Unterentwicklung. Gleichwohl hat sie ihren Stellenwert. Allerdings bedarf es der nachdrücklichen Intensivierung der Koordination zwischen den vielfältigen kirchlichen Trägerorganisationen sowie der konzeptionellen Reflexion und strategischen Konzentration. Die zitierte Unterstützung von Selbsthilfebewegungen, Genossenschaften und selbstgetragenen Gesundheitsdiensten und Krankenversicherungssystemen dürfte der richtige Weg sein, wie überhaupt die angeführte kirchliche Maxime „Selbstverantwortung und Partnerschaft“ zu überzeugen vermag.

Allerdings wäre es falsch, würden die Kirchen ihr entwicklungspolitisches Engagement zu sehr auf den Binnenbereich der Entwicklungsländer konzentrieren, sind doch die Bedingungsfaktoren von Unterentwicklung wie die Chancen zu ihrer Überwindung maßgeblich in der Weltwirtschaftsordnung und in den wirtschaftlichen, politischen, ideologischen und sozio-kulturellen Gegebenheiten in den Industrienationen zu sehen. Dort muß konsequenter als bisher angesetzt werden, d. h. die Kirchen — und mit ihnen die Christen in der Bundesrepublik und anderswo — „... sind dafür verantwortlich, ihnen (den Entwicklungsländern — d. V.) Hindernisse aus dem Weg zu Gerechtigkeit und Befreiung zu räumen, die von der Bundesrepublik (und anderen Metropolen

<sup>67</sup>) Vgl. EKD (Hrsg.), Der Entwicklungsdienst der Kirche, a. a. O., S. 151.

— d. V.) aus errichtet worden sind und noch errichtet werden“<sup>68)</sup>.

Dies verlangt zum einen ein entschiedenes und mutiges *politisches* Engagement der Kirchen, das vor der vermeintlichen politischen Alleinzuständigkeit der Parlamente, Parteien, Politiker und Wirtschaftsvertreter nicht kapituliert, sondern sich ohne falsch verstandene Loyalität überall dort einmischt, wo gegen das entwicklungspolitische Gebot des Abbaus des Nord-Süd-Gefälles verstoßen, fragwürdige Sachzwänge und Ideologien vorgeschoben und einseitige Interessens- und Machtpolitik betrieben wird. Das heißt Benckert zufolge z. B., daß der Zynismus demaskiert werden muß, „... der sich gleichzeitig Angriffe auf die Apartheids-Ideologie und die wirtschaftliche und politische Unterstützung der Apartheids-Ideologen erlaubt; der gleichzeitig Menschenrechtsverletzungen in Argentinien anprangert und Unterseeboote dahin verkauft“<sup>69)</sup>.

Erste Ansätze in dieser Richtung sind beispielsweise im „Dialogprogramm der Kirchen“ und im UNCTAD-Memorandum von 1976 zu sehen<sup>70)</sup>, deren potentielle Chancen infolge der oft zu diplomatischen Zurückhaltung der Kirchenvertreter bislang allerdings nur unzureichend genutzt worden sind. Diese Zurückhaltung zukünftig aufzugeben und weitere kritisch-politische Vorstöße der genannten Art

<sup>68)</sup> M. Benckert, a. a. O., S. 130.

<sup>69)</sup> M. Benckert, a. a. O., S. 130.

<sup>70)</sup> Vgl. Binder/Bocklet, a. a. O., sowie: Gemeinsame Konferenz der Kirchen für Entwicklungsfragen, soziale Gerechtigkeit und internationale Wirtschaftsordnung. Memorandum zu UNCTAD IV (1976), abgedruckt in: Bd. 1/1 der Denkschriften der EKD, a. a. O., S. 191 ff.

zu wagen ist für die Kirchen Gebot und Chance zugleich.

Die zweite Form eines bundesdeutschen Engagements der Kirchen in Sachen Entwicklungspolitik betrifft die Bewußtseinsbildung unter der Bevölkerung, wie sie oben bereits angesprochen wurde. Ziel einer derartigen „entwicklungspolitischen Bewußtseinsbildung“ muß es sein, die Bürger für die Probleme der Dritten Welt verstärkt zu sensibilisieren und ihnen die Gefahren und Chancen der eklatanten Asymmetrie zwischen Nord und Süd nachhaltig bewußt zu machen und zu manifester Handlungsbereitschaft auszubauen. Strategische Ansatzpunkte, die in der Praxis durchaus schon eine Rolle spielen, sind u. a. in publizistischen Aktivitäten, im bildungspolitischen und -praktischen Engagement, in der öffentlichkeitswirksamen Ausrichtung von Symposien, in der Initiierung und Unterstützung von Demonstrationen sowie auch und vor allem im „entwicklungspolitischen Engagement“ in den Gemeinden zu sehen. „Ortsgemeinde muß durch den Entwicklungsdienst (der Kirchen — d. V.) auch ‚nehmen‘ können. Sonst degeneriert kirchliche Entwicklungsförderung zum einseitigen ‚Geben‘ der Reichen an die Armen“<sup>71)</sup>. Dieses Bewußtsein zu zerstören und die Solidarität mit den Entwicklungsländern nachhaltig zu festigen und auszubauen, ist eine wichtige Aufgabe kirchlicher Entwicklungspolitik, nachdem sie lange genug daran mitgewirkt hat, das Bild vom „karitativen“, „humanitären“ und nicht zuletzt „missionarischen“ Entwicklungsdienst der Kirchen zu prägen.

<sup>71)</sup> M. Benckert, a. a. O., S. 130.

# Süd-Süd-Beziehungen: Zur Kommunikation und Kooperation zwischen Entwicklungsländern

## I. Süd-Süd-Beziehungen: Problemhorizont

In den siebziger Jahren war eine auffällige Verdichtung der politischen und wirtschaftlichen und anderer Beziehungen zwischen Entwicklungsländern zu beobachten, die man — in Analogie zum Begriff der „Nord-Süd-Beziehungen“ zur Bezeichnung der Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern — als „Süd-Süd-Beziehungen“ auf den Begriff gebracht hat<sup>1)</sup>. Während noch im Jahre 1976 davon gesprochen wurde, Süd-Süd-Beziehungen „seien nicht der Rede wert“<sup>2)</sup>, kann mittlerweile an der Bedeutung von Quantität und Qualität dieser Beziehungen nicht mehr vorbeigesehen werden. Allerdings nehmen sich die Süd-Süd-Beziehungen neben dem vertrauten, scheinbar übermächtigen dichten Geflecht der Nord-Süd-Beziehungen als eine vergleichsweise noch exotische Erscheinung von relativ geringem weltwirtschaftlichen und -politischen Gewicht aus; jedoch werden deren Entwicklungstrends und Wirkungsmöglichkeiten in den internationalen Beziehungen sowohl von der Politik als auch von der Forschung zunehmend thematisiert.

### Definitionen, Schlüsselbegriffe, Ursachen

Als Süd-Süd-Beziehungen können alle Interaktionen zwischen Entwicklungsländern bzw. Ländern der „Dritten Welt“<sup>3)</sup> gelten. Diese In-

teraktionen umgreifen sämtliche Bewegungen von Informationen, Geld, physischen Objekten, Menschen und anderen materiellen und immateriellen Größen über die Staatsgrenzen dieser Länder hinweg, sei es bi- oder multilateral, im subregionalen/regionalen/interregionalen Rahmen, als Konflikt oder Kooperation. Den größten Teil der Süd-Süd-Beziehungen machten bisher „klassische“ zwischenstaatliche Interaktionen aus, etwa im Bereich der Diplomatie (z. B. Zusammenarbeit von Entwicklungsländern in der Bewegung der Blockfreien), im Bereich des Handels (z. B. Brasiliens Handel mit afrikanischen Staaten) oder im Bereich des Militärs (z. B. Brasiliens Rüstungslieferungen an den Irak und dessen Krieg mit Iran). Doch gibt es in den Süd-Süd-Beziehungen auch nicht-staatliche (oder zumindest nicht exklusiv-staatliche) Interaktionen, die man als „transnationale“ Süd-Süd-Beziehungen bezeichnen könnte, und deren Schwerpunkt im Bereich der Bewegung von Menschen und Ideen (z. B. Wander- und Gastarbeiter, Flüchtlingsströme, Touristen, Wissensaustausch) liegt.

Eng verbunden mit dem Aufkommen der Süd-Süd-Beziehungen waren verschiedene „Schlüsselbegriffe“<sup>4)</sup>, die diesen Beziehungen ideologischen und programmatischen Ausdruck gaben. Die wichtigsten dieser Begriffe waren die „Kollektive Self-Reliance“ (als gemeinsame Verhandlungsstrategie der Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern und als gemeinsame alternative Entwicklungsstrategie der Entwicklungsländer), die „Süd-Süd-Kooperation“ (als wirtschaftliche Kernsubstanz der kollektiven Self-Reliance), die „Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern“/ECDC und die „Technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern“/TCDC (als wichtigste Teilsektoren der Süd-Süd-Kooperation) sowie der

<sup>1)</sup> Vgl. z. B. H. Jon Rosenbaum/William G. Tyler, South-South relations: the economic and political content of interactions among developing countries, in: International Organization, vol. 29, no. 1, Winter 1975, S. 243—274; Volker Matthies, Süd/Süd-Beziehungen und kollektive Self-Reliance, in: Verfassung und Recht in Übersee 1/78, S. 59—87.

<sup>2)</sup> So Gunnar Adler-Karlsson, The Political Economy of East-West-South Cooperation, Wien-New York 1976, S. 40ff.

<sup>3)</sup> Zur Definition siehe Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, Was heißt Dritte Welt? in: dies. (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Unterentwicklung und Entwicklung, Hamburg 1982, S. 17.

*Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine gekürzte und bearbeitete Fassung der Einführung zu dem vom Verfasser hrsg. Sammelband „Süd-Süd-Beziehungen. Zur Kommunikation, Kooperation und Solidarität zwischen Entwicklungsländern“, der demnächst erscheinen wird.*

<sup>4)</sup> Zur Definition siehe Frank R. Pfetsch/Martin Kaiser (unter Mitarbeit von Winfried Wolf), Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Aktionsprogramme der Entwicklungsländer, München-Köln-London 1981, S. 143.

„Süd-Süd-Dialog“ (als institutionalisierte Kommunikation der Entwicklungsländer, die die Diskussion und Verhandlungen über einen Ausbau kooperativer Süd-Süd-Beziehungen erfaßt).

Auf der politischen Ebene kam die Intensivierung der Süd-Süd-Beziehungen wohl am deutlichsten in der Aktivierung und Ausbreitung von regionalen und vor allem regionenübergreifenden Organisationen, wie namentlich der Bewegung der Blockfreien und der „Gruppe der 77“, zum Ausdruck. Militärisch manifestierten sich Süd-Süd-Beziehungen u. a. in den Interventionen Kubas in Afrika (Angola, Äthiopien)<sup>5</sup>). Auf der wirtschaftlichen Ebene fanden Süd-Süd-Beziehungen ihre wohl spektakulärste Ausprägung in der Handelsoffensive Brasiliens gegenüber Afrika, in der technischen Hilfe Indiens an arabische und afrikanische Staaten, in der wachsenden Zusammenarbeit zwischen arabischen Ölländern und lateinamerikanischen Schwellenländern einerseits und zwischen arabischen und afrikanischen Staaten andererseits, in der Wanderung von Arbeitskräften aus Süd- und Südostasien in die arabischen Ölländer sowie vor allem in der Dynamik des Süd-Süd-Handels (mit jährlichen Zuwachsraten im Durchschnitt der Jahre 1970—1979 von 28 % gegenüber 6,6 % im Zeitraum 1955—1970, wobei der Handel mit mineralischen Brennstoffen an dieser Dynamik nur marginal beteiligt war<sup>6</sup>). Auf der kulturell-kommunikativen Ebene manifestierten sich die Süd-Süd-Beziehungen vielleicht am deutlichsten in der Herausbildung von regionenübergreifenden intellektuell-wissenschaftlichen Netzwerken wie etwa dem „Forum Dritte Welt“ oder der „Assoziation der Ökonomen der Dritten Welt“<sup>7</sup>).

<sup>5</sup>) Siehe hierzu Robert Furtak, Kuba in der Dritten Welt, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, München-Köln-London 1982.

<sup>6</sup>) Vgl. hierzu Tom Forrest, Brazil and Africa: Geopolitics, Trade, and Technology in the South Atlantic, in: African Affairs, vol. 81, no. 322, Januar 1982, S. 3—20; Dieter Braun, Indiens Süd-Beziehungen, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.; Gerhard Drekonja-Kornat, Lateinamerika — Arabische Staaten: Elemente einer Süd-Süd-Achse, in: Entwicklung + Zusammenarbeit 4/82, S. 10, S. 13; Hartmut Neitzel, Afro-Arabische Beziehungen, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.; IMF Survey vom 4. 9. 1978 (Wave of Middle East Migration raises Question of Policy in many Countries); Kathleen Newland, Internationale Wanderung von Arbeitskräften, in: Europa-Archiv, 35. Jahr, 11. Folge vom 10. Juni 1980, S. 354 — 364; Benno Engels, Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.

<sup>7</sup>) Vgl. Khushi M. Khan, Das „Forum Dritte Welt“, in:

Fragt man nun nach den Ursachen für diese auffällige Verdichtung der Süd-Süd-Beziehungen in den siebziger Jahren, so lassen sich drei wesentliche Faktoren anführen: die Weltwirtschaftskrise zu Anfang der siebziger Jahre, das Aufkommen neuer dynamischer Wirtschafts- und Machtzentren in der Dritten Welt und der weitgehende Mißerfolg vorherrschender Entwicklungsstrategien und -politiken:

— Die Weltwirtschaftskrise (Zusammenbruch der Weltwährungsordnung von Bretton Woods, Öl- und Nahrungsmittelkrise, Rezession und Protektionismus in den Industrieländern) ließ die Entwicklungsländer zunehmend ihre strukturelle Benachteiligung im überkommenen arbeitsteiligen und von den Industrieländern gesteuerten und kontrollierten Weltwirtschaftssystem erkennen. Daher solidarisierten und organisierten sie sich gegenüber den Industrieländern und forderten von diesen die Errichtung einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“, welche die Kosten- und Nutzenverteilung des weltwirtschaftlichen Austausches zu ihren Gunsten verändern sollte.

— Die Weltwirtschaftskrise wurde zugleich begleitet von einer relativen Schwächung der Position der Industrieländer und einer relativen Stärkung der Position der Entwicklungsländer im allgemeinen und bestimmter Gruppen von Entwicklungsländern im besonderen. Die OPEC-Länder hatten mit ihrer „Ölwaffe“ erstmals erfolgreich „Wirtschaftsmacht“ gegen die Industrieländer ausgeübt und eine Anzahl (industrieller) Schwellenländer in der Dritten Welt setzte die „klassischen“ Industrieländer zunehmend unter Konkurrenzdruck. Das Aufkommen dieser neuen dynamischen Wirtschafts-, Finanz- und Machtzentren in der Dritten Welt mit neuen Angebots- und Nachfragepotentialen gab die wichtigste materiell-ökonomische Basis für die Intensivierung der Süd-Süd-Beziehungen ab.

— Hinzu trat die wachsende Erkenntnis des weitgehenden Fehlschlags bisher vorherrschender Entwicklungsstrategien und -politiken. Entgegen der langjährig von den Industrieländern (auf der Grundlage ihrer Modernisierungstheorien) verkündeten Behauptung, daß sich durch gezielten Kapital- und Technologietransfer wirtschaftliches Wachs-

Khushi M. Khan/Volker Matthies (Hrsg.), „Hilfswissenschaft“ für die Dritte Welt oder „Wissenschafts-imperialismus“, München 1976, S. 379ff.; Zur Entwicklung der Assoziation der Ökonomen der Dritten Welt, in: Asien, Afrika, Lateinamerika, (Berlin-Ost) Heft 6, Band 5, 1977, S. 1061—1064.



tum von den Industrie- auf die Entwicklungsländer übertragen lassen und diese dadurch zu gleichgewichtigeren Partnern in einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft mache, hatte sich die wirtschaftliche Lage der meisten Entwicklungsländer deutlich verschlechtert. Dependenztheoretische Studien schärfen in den Ländern der Dritten Welt das Bewußtsein über die negativen Auswirkungen ihrer historisch gewachsenen Abhängigkeit von den Industrieländern und verwiesen zunehmend darauf, sich nicht länger allein oder vorrangig auf die Zusammenarbeit mit den und auf die Hilfe der Industrieländer zu verlassen, sondern in steigendem Maße — sei es individuell als Einzelland oder kollektiv als Ländergruppe — eigene Anstrengungen zu unternehmen, um Antriebskräfte für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Entwicklung vermehrt aus sich selbst heraus zu mobilisieren (Eigenpotential an Ressourcen und Fähigkeiten; Stichwort: kollektive Self-Reliance). Angesichts des gegen Ende der siebziger Jahre deutlich stagnierenden Nord-Süd-Dialoges über eine Neue Weltwirtschaftsordnung sowie des wachsenden Protektionismus und des verringerten Wirtschaftswachstums in den Industrieländern waren die Entwicklungsländer einem noch stärkeren Druck ausgesetzt; sie mußten gewissermaßen aus ihrer Not eine Tugend machen und in der „Süd-Süd-Option“ einen „Ausweg“ aus der Misere der Nord-Süd-Beziehungen sehen<sup>9)</sup>.

### Historische Aspekte

In ihren Augen handelte es sich hierbei weniger um einen gegen die Industrieländer gerichteten Akt der Konfrontation, sondern vielmehr um die Wahrnehmung einer historischen Emanzipationschance. Lange Zeiträume hindurch hatten die Gesellschaften der heutigen Dritten Welt infolge kolonialer Zentrum-Peripherie-Beziehungen und der aus diesen Beziehungen resultierenden „Feudalstruktur“ des internationalen Systems<sup>9)</sup> keine eigenständigen Beziehungen untereinander aufnehmen und pflegen können. Nunmehr bot sich ihnen die Chance, im Zuge des Aufbaus der heutigen Süd-Süd-Beziehungen eben dies

nachzuholen und dabei zum Teil wieder an die Tradition vorkolonialer Süd-Süd-Beziehungen anzuknüpfen. Denn lange bevor die Europäer den Gesellschaften der heutigen Dritten Welt die „Feudalstruktur“ der Nord-Süd-Beziehungen aufzwingen, bestanden zwischen etlichen Vorläufern dieser Gesellschaften durchaus vielfältige, intensive und dauerhafte Kommunikations- und Wirtschaftsbeziehungen:

„Der Fernhandel im vorkolonialen Asien und Afrika war ein System internationaler Spezialisierungen und lebhaften Austausches und beruhte weithin auf Massengütern. Dies läßt sich von der großen Zahl der Handelswege — zu Land und zur See —, der Anzahl der an die-

#### INHALT

- I. Süd-Süd-Beziehungen: Problemhorizont  
Definitionen, Schlüsselbegriffe, Ursachen  
Historische Aspekte, Fragestellungen
- II. Zur Organisierung, Solidarisierung und Machtausübung der Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern  
Organisation der Entwicklungsländer:  
„Gewerkschaft der Armen“  
Solidarität der Entwicklungsländer: Einheit trotz Vielfalt?  
Macht der Entwicklungsländer: Mythos und Realität
- III. Zusammenarbeit der Entwicklungsländer zur Überwindung von Unterentwicklung  
Kollektive Self-Reliance  
Süd-Süd-Kooperation (ECDC, TCDC)
- IV. Bilanz und Perspektiven der Süd-Süd-Beziehungen  
„Entfeudalisierung“ internationaler Beziehungen?  
Substitution und Komplement der Nord-Süd-Beziehungen?  
Beitrag zur Überwindung von Unterentwicklung?

sem Austausch beteiligten Länder, der Regelmäßigkeit der Reisen, der Größe der Schiffe, der Größe und Art der Reisewagen, der Art der getauschten Güter (wie Reis, Textilien, Salz, Pferde und Holz) und der großen Zahl der Händler und Handelsgesellschaften ableiten. ... Nach der Eröffnung der Kaproute nach Indien begannen die technologischen und Handelsbeziehungen im Süden abzuberechnen. Die Süd-Süd-Verbindungen wurden nicht durch das produktive System oder die Handelsunternehmungen des Nordens zerstört, sondern durch die Überlegenheit in der Militärtechnik.

<sup>9)</sup> Vgl. Julius K. Nyerere, South-South option, in: Third World Quarterly, vol. 4, no. 3, Juli 1982; Celso Furtado, South-South the way out, in: Development 1981:3/4, S. 132f.

<sup>9)</sup> Vgl. Johan Galtung, Eine strukturelle Theorie des Imperialismus, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), Imperialismus und strukturelle Gewalt, Frankfurt/Main 1972, S. 96 ff.

Der Prozeß der Auflösung der alten Handels- und Transportverbindungen nahm in verschiedenen Teilen der Welt unterschiedliche Formen an ... Ab 1760 gab es ein beachtliches System des weltweiten Kolonialhandels. Seither wurden Rohstoffe aus allen Teilen der tropischen Welt nach Europa gebracht und es gab Bevölkerungsbewegungen von einem Teil der Welt in einen anderen, um Arbeitskräfte für die Plantagen zu haben. In vielen Teilen der Welt wurde die Bodennutzung entsprechend den Erfordernissen der europäischen Wirtschaft verändert. Afrika, der größte Teil Südamerikas und ein Großteil von Asien wurden Außenstellen der industrialisierten Seemächte des Nordens als Rohstoff- und Nahrungsmittelquellen. Das koloniale Transportsystem wurde in erster Linie aufgebaut, um den militärischen, politischen und wirtschaftlichen Interessen der Kolonialmächte zu dienen.<sup>10)</sup>

Im Zuge dieser historischen Entwicklungen bildete sich die (von Galtung so genannte) „feudale Interaktionsstruktur“ zwischen Metropole und Peripherie heraus.

Im Rahmen hermetisch abgeschlossener vertikaler Nord-Süd-Beziehungen ergaben sich erst im Gefolge der Dekolonisation im 20. Jahrhundert wieder neue Chancen zur Anknüpfung von Süd-Süd-Beziehungen und damit zur „Entfeudalisierung“ internationaler Beziehungen (Horizontalisierung und Multilateralisierung des Verhältnisses Peripherie-Metropole einerseits und des Verhältnisses Peripherie-Peripherie andererseits). Zunächst blieben die frühen Süd-Süd-Beziehungen weitgehend auf informelle und sporadische Kommunikation zwischen Personen und Personengruppen im Kontext anti-kolonialer, nationalistischer Panbewegungen (z. B. Pan-Afrikanismus) und der afro-asiatischen Konferenzdiplomatie begrenzt<sup>11)</sup>. In späteren Jahren formalisierten und verstetigten sich diese Beziehungen jedoch und institutionalisierten sich in regionalen (z. B. Organisation für die Einheit Afrikas) und regionenübergreifenden (z. B. Bewegung der Blockfreien) Organisationen. Im Rahmen vielfältiger, meist im regionalen/subregionalen Bereich verbleibender Integrations- und Kooperationsbestrebungen gab es

<sup>10)</sup> Zitiert nach der deutschen Übersetzung des UN/TCDC/5-Dokuments, New York, 13. März 1980 (Report on the state of transport and communications among developing countries) in: Neue Entwicklungspolitik, Jg. 7, Nr. 2, 1981.

<sup>11)</sup> Vgl. hierzu Dieter Schröder, Die Konferenzen der Dritten Welt, Hamburg 1968.

neben diesen diplomatisch-politischen Süd-Süd-Beziehungen bald auch einen ersten, bescheidenen wirtschaftlichen Austausch zwischen den in die Unabhängigkeit entlassenen Staaten. In den siebziger Jahren erlangten dann die Süd-Süd-Beziehungen aus den bereits genannten Gründen heraus eine „neue“ Qualität: Sie zeichneten sich nun durch eine auffällige Dynamik und Verdichtung sowie durch eine Ausdehnung ihrer geographischen Reich- und sektoralen Spannweite aus. In der historischen Perspektive stellen die gegenwärtigen Süd-Süd-Beziehungen also keineswegs eine gänzlich „neue“ Dimension internationaler Beziehungen dar, sondern eher eine Rekonstruktion der alten, durch den Kolonialismus verschütteten bzw. blockierten Beziehungen in einem qualitativ veränderten historisch-politischen Zusammenhang (kapitalistisches Weltwirtschaftssystem).

### Fragestellungen

Vor diesem Problemhorizont der Süd-Süd-Beziehungen sollen nun einige Fragestellungen formuliert werden:

— Aus der Erkenntnis heraus, daß — historisch gesehen — die gegenwärtigen Süd-Süd-Beziehungen einen Emanzipationsakt der Entwicklungsländer darstellen, müßte gefragt werden, ob bzw. in welchem Maße diese Beziehungen bereits die überkommene „Feudalstruktur“ des internationalen Systems aufgelockert oder modifiziert, also strukturverändernde und/oder strukturbildende Kraft entfaltet haben? Könnten Süd-Süd-Beziehungen langfristig gar zu einem Substitut der Nord-Süd-Beziehungen werden oder können sie allenfalls eine Ergänzungsfunktion übernehmen?

— Ferner müßte nach den Erfolgsbedingungen und -chancen eines weiteren Ausbaus kooperativer Süd-Süd-Beziehungen gefragt werden, wie er in den Vorstellungen von einer kollektiven Self-Reliance und der Süd-Süd-Kooperation (inklusive ECDC und TCDC) verankert ist?. Zur Beantwortung dieser Frage müßten vor allem der Wille und die Fähigkeit der Länder der Dritten Welt zur Organisation, Solidarisierung und Machtausübung gegenüber den Industrieländern und zur Bewältigung von Problemen auch in ihren eigenen Reihen untersucht werden.

— Schließlich sollte auch danach gefragt werden, zu welchem Zweck und zu wessen Nutzen denn Süd-Süd-Beziehungen letztendlich überhaupt betrieben werden? Diese Frage

hebt zentral auf die entwicklungspolitischen Ziele und Wirkungen von Süd-Süd-Beziehungen ab (kollektive Self-Reliance als alternative Entwicklungsstrategie), also auf eine Abschätzung ihres Beitrages zur Überwindung von

Unterentwicklung. Zur Beantwortung dieser Frage gilt es vornehmlich die sozialen Träger und Nutznießer von Süd-Süd-Beziehungen (Staatsklassen und/oder andere Bevölkerungsgruppen?) auszumachen.

## II. Zur Organisierung, Solidarisierung und Machtausübung der Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern

### Organisation der Entwicklungsländer: „Gewerkschaft der Armen“

Süd-Süd-Beziehungen fanden und finden einen Ausdruck und Antrieb nicht zuletzt in der Aktivierung und Ausbreitung regionaler und überregionaler Organisationen<sup>12</sup>). Der Organisationsgrad der Entwicklungsländer nahm in den siebziger Jahren sichtlich zu und erhöhte ihre Kommunikations- und Handlungsfähigkeit. Ein sich verdichtendes Kommunikations- und Organisationsnetz ermöglichte den daran beteiligten Ländern in wachsendem Maße eine gemeinsame Koordinierung und Steuerung ihrer Interessen und Aktionen. Zwischenstaatliche (und auch transnationale) Organisationen wurden auf diese Weise in den Süd-Süd-Beziehungen zu Trägern institutionalisierter Kommunikation und Kooperation und dienten den Ländern der Dritten Welt in den Nord-Süd-Beziehungen als Instrumente syndikalistischer Gegenmacht („Gewerkschaft der Armen“, wie der tansanische Präsident Nyerere analog zu innergesellschaftlichen Verteilungskämpfen formulierte). Im Zuge ihrer effektiveren Organisierung wurde die Dritte Welt in den siebziger Jahren erstmalig zu einem eigenständigen und konfliktfähigen Akteur in den internationalen Beziehungen.

Daran hatten zweifellos die Bewegung der Blockfreien und die „Gruppe der 77“ den größten Anteil, die „arbeitsteilig“ eine gemeinsame Zusammenfassung und Artikulierung politischer und wirtschaftlicher Dritte-Welt-Interessen betrieben und so eine Art von „Koalition der Dritten Welt“ bildeten<sup>13</sup>), die zum „Rückgrat“ der „Gewerkschaft der Armen“ wurde. Innerhalb dieser Koalition zeichnete sich die Bewegung der Blockfreien durch eine größere thematische Spannweite (Ost-West- und Nord-Süd-Themen), und politische Dynamik

(Pionierrolle bei der Erarbeitung und Propagierung der Konzepte der kollektiven Self-Reliance und Neuen Weltwirtschaftsordnung; Katalysator-Rolle innerhalb der „Gruppe der 77“) sowie durch einen höheren Grad an Exklusivität (genuine Eigenorganisation von ausgewählten Entwicklungsländern außerhalb des UN-Systems) aus<sup>14</sup>). Die „Gruppe der 77“ war hingegen stärker thematisch spezialisiert (Nord-Süd-Themen), agierte innerhalb des UN-Systems (im Rahmen des Gruppensystems der UNCTAD) und war dementsprechend auch in ihrer Mitgliedschaft universaler ausgerichtet<sup>15</sup>). Ihren spektakulärsten Erfolg erzielte diese „Koalition der Dritten Welt“ wohl mit der Herbeiführung des Nord-Süd-Dialoges über die Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung.

Ohne die unterstützende Mitwirkung der OPEC allerdings wäre dieser Erfolg kaum möglich gewesen. Das Vorgehen des Erdölkartells zu Anfang der siebziger Jahre demonstrierte den übrigen Entwicklungsländern eindringlich die Möglichkeit und den Erfolg von Machtausübung im Zuge von Solidarisierung, Organisierung und gemeinsamer Aktion<sup>16</sup>). Dieses handlungsorientierte Modell effektiver Süd-Süd-Kooperation wurde seither auf die Dritte Welt als Ganzes übertragen und gab auch der Formierung der „Koalition der Dritten Welt“ einen wichtigen politisch-psychologischen Anstoß. Doch trotz dieser unbestreitbaren bisherigen Erfolge einzelner Organisationen von Entwicklungsländern (OPEC) und der „Koalition der Dritten Welt“ insgesamt sind in den letzten Jahren schwerwiegende organisatorische Defizite der Dritten Welt erkannt worden. In einer „Ära der Verhandlung-

<sup>12</sup>) Für einen Überblick siehe Anselm Skuhra, Politische Gruppierungen von Staaten der Dritten Welt, in: Internationale Entwicklung 1977/IV, S. 9ff.

<sup>13</sup>) Hierzu Robert A. Mortimer, The Third World Coalition in International Politics, New York 1980.

<sup>14</sup>) Hierzu Volker Matthies, Die Bewegung der Blockfreien, in: ders. (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.

<sup>15</sup>) Hierzu Karl P. Sauvart, Die Gruppe der 77, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.

<sup>16</sup>) Hierzu Rolf Hanisch, Die OPEC, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.

gen", die durch eine wachsende Komplexität der Verhandlungsgegenstände und durch die zeitliche Diskontinuität sowie institutionelle Mehrgleisigkeit der Verhandlungsprozesse gekennzeichnet sei, so hoben Politiker und Wissenschaftler der Dritten Welt (u. a. Tansania Staatspräsident Nyerere, Commonwealth-Generalsekretär Ramphal und der dem „Forum Dritte Welt“ angehörende Mahbub Ul Haq) hervor<sup>17)</sup>, bedürften die Entwicklungsländer eines permanenten „Sekretariats der Dritten Welt“; darunter wäre eine durch administrativ-technische Sachkompetenz und Leistungsfähigkeit ausgewiesene Service-Organisation zu verstehen, die gegenüber den mit effizienten Verhandlungsbürokratien und planerischen „Denkfabriken“ gut ausgestatteten Industrieländer-Wirtschaftsblöcken der OECD und des COMECON ein organisatorisches Gegengewicht bilden soll.

Doch trotz wiederholter Aufrufe zur Einrichtung eines solchen Sekretariats ist es bisher nicht zu einer Realisierung des Projektes gekommen. Wengleich auch in den letzten Jahren eine deutliche Tendenz zu einer Verstärkung und Formalisierung der Organisationen der Entwicklungsländer unverkennbar war, so scheint doch auch weiterhin die große Mehrheit dieser Länder eine Präferenz für eher „weiche“ (lockere) Organisationsstrukturen (mit Abstimmungsmodalitäten nach dem Konsensprinzip, mit wechselndem Turnus des Vorsitzes und der Konferenzorte sowie mit dem Verzicht auf ständige Stäbe) zu haben<sup>18)</sup>. In dieser Bevorzugung scheint u. a. eine große Empfindsamkeit der Entwicklungsländer in Bezug auf eine mögliche Einschränkung ihrer erst frisch erworbenen Souveränität und formalen Gleichheit zum Ausdruck zu kommen, die sie im Rahmen einer „härteren“ Organisationsstruktur offenbar von seiten mächtigerer und einflußreicherer Staaten befürchten.

<sup>17)</sup> Siehe hierzu Shridat S. Ramphal, Not by Unity alone: The Case for Third World Organisation, in: Third World Quarterly, vol. 11, no. 3, Juli 1979, S. 43ff.; Julius K. Nyerere, South-South option, a. a. O.; Mahbub Ul Haq, Beyond the Slogan of South-South Co-operation, in: World Development, vol. 8, 1980, S. 743ff.; ferner Kenneth O. Hall, Technical and Organizational Support for Developing Countries on International Economic Negotiations: A Report, in: The Group of 77: Strengthening Its Negotiating Capacity, Third World Forum Occasional Paper No. 11, Nyon 1979.

<sup>18)</sup> Vgl. hierzu Frank R. Pfetsch/Martin Kaiser (unter Mitarbeit von Winfried Wolf), Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Aktionsprogramme ... a. a. O., S. 62.

## Solidarität der Entwicklungsländer: Einheit trotz Vielfalt?

Bei der Frage nach der Solidarität der „Gewerkschaft der Armen“ muß man davon ausgehen, daß die Länder der Dritten Welt zwar einerseits in ihrer Politik gegenüber den Industrieländern ein Bild der Geschlossenheit abgeben, andererseits jedoch einem Prozeß fortschreitender sozio-ökonomischer Differenzierung unterliegen, der begründete Zweifel an der Dauerhaftigkeit und Tragfähigkeit ihres Zusammenhalts aufkommen läßt.

Neuere Untersuchungen zum Differenzierungsprozeß in der Dritten Welt prognostizieren für die Zukunft wachsende wirtschaftliche Interessengegensätze zwischen den Entwicklungsländern:

„Eine Beurteilung der ... Entwicklungsländer nach ihrem Wachstums-, Industrialisierungs- und Rohstoffpotential ... verdeutlicht, daß die wirtschaftlichen Probleme und Interessen einzelner Gruppen von ihnen höchst unterschiedlich sind: Etwa 20 verhandlungsstarke Akteure besitzen subregionale Einflußzonen, sind regionale Führungsmächte oder können dies bald werden und prägen die Süd-Süd-Beziehungen ... Mehr als hundert Nationalstaaten dagegen sind und bleiben schwache Akteure. Einige ... werden sich um Integrationsprozesse bemühen, jedoch auf größte Schwierigkeiten stoßen, da sie keine gemeinsame Agglomerationsachse besitzen ... Wieder andere werden sich an Länder im Industrialisierungsprozeß ankoppeln, ohne dadurch viel zu gewinnen. Wo aber intraregionale Industrie- und Machtzentren fehlen oder schwach entwickelt sind, werden externe Dominationszentren für Klein- und Kleinststaaten ... bestimmend bleiben, etwa Frankreich in Schwarzafrika.“<sup>19)</sup>

Im Gefolge der Erdöl-Politik der OPEC-Länder schien sich auch die Erdölpreisexplosion in den siebziger Jahren als eine Belastung für die Solidarität der Entwicklungsländer zu erweisen. Die erdölexportierenden Länder erzielten ihre Einkommenssteigerungen (aus erhöhten Erdölpreisen) ja auch auf Kosten der nicht über Erdöl verfügenden (Entwicklungs-)Länder, denen sie erhebliche finanzielle Mittel entzogen und die sie vor schwierige Anpassungsprobleme stellten. Daß die Öl-

<sup>19)</sup> Zitiert nach Klaus Eßer, Industrialisierungsprozesse und Weiterentwicklung der Weltwirtschaftsordnung, in: Volker Matthias (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.

preisfrage trotz gelegentlicher Kritik (u. a. auf der Blockfreien-Gipfelkonferenz von Havanna und der UNCTAD-Konferenz von Manila im Jahre 1979) dennoch nicht zur „Gretchenfrage“ der Solidarität der Dritten Welt wurde, ist letztlich nur darauf zurückzuführen<sup>20)</sup>, daß die Nicht-OPEC-Länder unterschiedlich hart von den Preissteigerungen betroffen wurden (zwei Drittel aller Ölimporte von Entwicklungsländern entfallen auf nur wenige Großabnehmer, die sich zumeist im Industrialisierungsprozeß befinden und ihre höheren Ölrechnungen zu einem gut Teil durch ihre Partizipation an dem Importboom der mittelöstlichen OPEC-Länder an Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräften wieder ausgleichen konnten) und daß die OPEC-Länder die Vielzahl der kleineren Ölimporteure in der Dritten Welt durch die Umwandlung des zunächst exklusiv angelegten Energie-Dialogs zwischen Nord und Süd in einen allgemeinen Rohstoff- und Entwicklungsdialog zu besänftigen vermochten und ihnen auch (als Ersatz für die eigentlich geforderten präferentiellen Ölpreise) durch eine Steigerung ihrer bi- und multilateralen Entwicklungshilfe (zwischen 1973 und 1980 sollen insgesamt für ca. 39 Mrd. \$ Entwicklungshilfekredite und nicht rückzahlbare Leistungen ausgezahlt worden sein, zuzüglich 19,3 Mrd. \$ für kommerzielle Kredite und Investitionen) entgegenkamen.

Angesichts dieser Lage bezweifeln skeptische Beobachter die Dauerhaftigkeit und Tragfähigkeit der Solidarität der Entwicklungsländer. Während einige zu erkennen glauben, „daß sich Tendenzen zu einer dreischichtigen Struktur der kapitalistischen Weltökonomie verstärken und eine ‚Semi-Peripherie‘ von Entwicklungsländern eine Mittelschicht zwischen Metropole und Peripherie bildet“<sup>21)</sup>, also gewissermaßen eine wachsende „Bourgeoisierung“ der OPEC- und Schwellenländer und de-

ren Kooptation als „neureiche Mittelschicht“ in den Kreis der Wohlhabenden und Privilegierten der Weltgesellschaft vorhersagen<sup>22)</sup>, kritisieren andere die weiter anhaltende „Einheitsfrontstrategie“ und „Blockbildung“ der Dritten Welt als den neueren Entwicklungen unangemessene Erscheinung<sup>23)</sup>. Demgegenüber wird ein „differenzierender Ansatz“ (Konzepte der „Graduierung“, „Regionalisierung“, „Klassifizierung“) propagiert, der die unterschiedlichen Probleme je verschiedener Entwicklungsländer-Gruppen adäquater anpacken und lösen soll. Dabei wird betont, daß dieser Ansatz keineswegs ein Aufbrechen der Solidarität der Dritten Welt zum Ziel habe, sondern nur der Entlastung des stagnierenden globalen Nord-Süd-Dialoges dienen solle.

Doch genau ein solches Unterlaufen der Solidarität der Dritten Welt, eine neue „Teile- und Herrsche“-Strategie der Industrieländer, wird von Vertretern der Entwicklungsländer in solchen Ansätzen und Konzepten gesehen. Sie betonen (wie etwa Mitglieder des „Forums Dritte Welt“), daß ungeachtet der fortschreitenden Differenzierung der Dritten Welt doch auch weiterhin eine fundamentale, historisch gewachsene „strukturelle Abhängigkeit“ aller Entwicklungsländer von den Industrieländern gegeben sei, die gemeinsame Interessen dieser Länder begründe (Reduzierung und letztliche Aufhebung der strukturellen Benachteiligung der Dritten Welt im internationalen System) und damit auch weiterhin eine solide interessenpolitische Grundlage für die Solidarität der Dritten Welt abgäbe<sup>24)</sup>. Darüber hinaus schlossen sie sich auch der verhandlungsstrategischen Argumentation Nyereres an, „daß die Einheit sogar der mächtigsten Untergruppen in der Dritten Welt nicht ausreicht, um ihre Mitglieder im Weltwirtschaftssystem zu echten Agierenden anstelle von Reagierenden zu machen. Die Einheit der gesamten Dritten Welt ist notwendig, um den grundlegenden

<sup>20)</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Rolf Hanisch, Die OPEC, a. a. O.; Paul Hallwood/Stuart Sinclair, OPEC's Developing Relationships with the Third World, in: International Affairs, vol. 58, no. 2, Spring 1982, S. 271—286; dies., Oil, Debt and Development: OPEC in the Third World, London 1981; Rehman Sobhan, Institutional Mechanisms for Channeling OPEC Surpluses within the Third World, in: Third World Quarterly, vol. 2, no. 4, Oktober 1980, S. 721—745; Ibrahim F. I. Shihata, The OPEC Aid Record, in: World Development, vol. 7, 1979, S. 161—173; Bijan Mossavar-Rahmani, OPEC and NOPEC: Oil in South-South Relations, in: Journal of International Affairs, vol. 34, no. 1, Spring/Summer 1980, S. 41—58.

<sup>21)</sup> So Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, Was heißt Dritte Welt?, in: dies. (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, a. a. O., S. 20f.

<sup>22)</sup> So Roger D. Hansen, The political economy of North-South relations: How much change?, in: International Organization, vol. 29, no. 4, 1975, S. 94 off.

<sup>23)</sup> So z. B. Klaus Eßer, Industrialisierungsprozesse und Weiterentwicklung der Weltwirtschaftsordnung, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.

<sup>24)</sup> Hierzu siehe Godfrey Gunatilleke, Collective Self-Reliance: Von der Dependenz zur Interdependenz, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.; Shridat S. Ramphal, South-South: Parameters and Pre-Conditions, in: Third World Quarterly, vol. 4 no. 3, Juli 1982; Ismail-Sabri Abdalla, Heterogeneity and Differentiation — The End for the Third World?, in: Development Dialogue 1978:2, S. 3—21.

Wandel in den jetzigen Wirtschaftsvereinbarungen zu erreichen". Das Beispiel der OPEC habe gezeigt, „daß eine einzige Gewerkschaft — so mächtig sie auch ist —, die nur einen Teil eines ganzen Unternehmens abdeckt, nicht die grundlegende Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer verändern kann“<sup>25</sup>).

Bei der wachsenden Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Interessen in der Dritten Welt bedürfte es zum Erhalt der Süd-Süd-Solidarität in der Zukunft allerdings vor allem geeigneter Verfahren für einen einigermaßen gerechten Interessenausgleich zwischen den Entwicklungsländern, und zwar abgehoben von einer „Mythologie der Dritten Welt mit eigener Sprache, Symbolik und Glaubensartikeln“<sup>26</sup>). Dies könnte möglicherweise durch eine ausgewogene Kombination von global geschnürten „Paketlösungen“ einerseits, die tendenziell eine Vielzahl von gemeinsamen Interessen der Entwicklungsländer vereinen, und von regional-, gruppen- und problemspezifisch differenzierten „Stückwerklosungen“ andererseits erreicht werden. Zusätzlich könnte ein System kompensatorischer Vereinbarungen dafür sorgen, bestimmte Länder und/oder Ländergruppen für im Verlauf von solidarischen Verhandlungen und Aktionen erlittene Verluste zu entschädigen.

### **Macht der Entwicklungsländer: Mythos und Realität**

Vor dem Hintergrund der Energiekrise wurde in den siebziger Jahren in den Industrieländern vielfach die apokalyptische Vision eines globalen kriegerischen Nord-Süd-Konflikts beschworen und über die „Macht der Dritten Welt“ gestritten. Die erfolgreiche Ausübung von „Wirtschaftsmacht“ durch die OPEC ließ insbesondere das Droh- und Zwangspotential der Entwicklungsländer in der internationalen Rohstoffpolitik (Rohstoffkartelle) als relativ groß erscheinen<sup>27</sup>).

Mittlerweile jedoch hat diese aufgeregte und zu pauschalen Übertreibungen neigende Dis-

<sup>25</sup>) Zitiert nach einer Rede von Tansanias Präsident Julius Nyerere auf der Arusha-Tagung der Gruppe der 77, Dokumentation von epd-Entwicklungspolitik zu dem Arusha-Programm für kollektive Eigenständigkeit, Mai 1979.

<sup>26</sup>) So Godfrey Gunatilleke, *Collective Self-Reliance: Von der Dependenz zur Interdependenz*, a. a. O.

<sup>27</sup>) Vgl. z. B. Konrad Seitz, *Die Dritte Welt als neuer Machtfaktor in der Weltpolitik*, in: *Europa-Archiv*, 30. Jahr, 7. Folge, 10. April 1975, S. 213—226; Wolfgang Hager, *Angst vor der Dritten Welt?*, in: *Europa-Archiv*, 14. Folge, 1975, S. 471—476.

kussion der „Macht der Dritten Welt“ wieder einer nüchterneren und differenzierteren Betrachtungsweise Platz gemacht. Die Grenzen dieser Macht glaubte man vor allem in den folgenden Faktoren zu erkennen:

— in der Unwahrscheinlichkeit einer systematischen und gezielten Machtausübung durch die Dritte Welt als geschlossen handelnde Kraft; allenfalls einzelne Gruppen von Entwicklungsländern (wie z. B. die OPEC) seien zu einem solchen Handeln fähig;

— in dem Fortbestehen der existenziellen materiellen Abhängigkeit der meisten Entwicklungsländer von den Industrieländern, die einen „internationalen Generalstreik“ der ersten letztlich kontraproduktiv für diese mache (wirtschaftliche Kosten, Systemzusammenbrüche)<sup>28</sup>);

— in der Verringerung der „Wirtschaftsmacht“ der Entwicklungsländer in der internationalen Rohstoffpolitik infolge wachsender Interessengegensätze zwischen rohstoffexportierenden Entwicklungsländern (z. B. in bezug auf Marktanteile, zwischen alten und neuen Anbietern), organisatorischer Defizite von Produzentenvereinigungen, der sinkenden Nachfrage und wachsenden Nutzung von Ersatzrohstoffen (Substitution) auf seiten der Industrieländer sowie der zunehmenden Erschließung neuer Rohstoffvorkommen außerhalb der Dritten Welt. All diese Entwicklungen rechtfertigen es nicht, „allzu euphorische Hoffnungen auf das Emanzipations- und Entwicklungspotential der rohstoffexportierenden Entwicklungsländer durch Produzentenvereinigungen zu legen“<sup>29</sup>);

— in der Erkenntnis, daß der gefürchteten „Macht der Dritten Welt“ vielfach nur ein „Image von Macht“ zugrunde lag, die Macht der Entwicklungsländer also im wesentlichen eine Funktion der Perzeption ihrer Macht durch die Industrieländer war<sup>30</sup>).

Doch sollte dieses Aufzeigen gewisser Grenzen der Macht der Dritten Welt nicht leichtfertig dazu verleiten, das Machtgewicht der Entwicklungsländer in den internationalen Beziehungen zu unterschätzen. Wie der Be-

<sup>28</sup>) Vgl. Tony Smith, *Changing configurations of power in North-South-Relations since 1945*, in: *International Organization*, vol. 31, no. 1, 1977, S. 1—27.

<sup>29</sup>) So Rolf Hanisch, *Produzentenvereinigungen von Entwicklungsländern*, in: Volker Matthias (Hrsg.), *Süd-Süd-Beziehungen*, a. a. O.

<sup>30</sup>) So Stefan A. Musto, *Die Macht der Entwicklungsländer: Realität oder Illusion?*, in: *Vierteljahresberichte*, Nr. 63, 1976, S. 35.

griff des „Macht-Image“ bereits andeutet, darf Macht nicht unbedingt nur mit materieller Überlegenheit, mit Militär- und Wirtschaftspotential, gleichgesetzt werden; Macht besteht auch in der Fähigkeit, „jemand anderen durch die glaubhafte Drohung mit Sanktionen zu einem von ihm an sich abgelehnten Verhalten zu bringen, weil er die in Aussicht gestellten Zwangsmaßnahmen als noch unangenehmer bewertet als das Nachgeben gegenüber dem Verlangen des Mächtigen“<sup>31)</sup>. In diesem Sinne kann auch das Image von Macht effektive Macht sein<sup>32)</sup>.

Eine solche Wirkung, durchsetzt mit Elementen wirtschaftlicher Macht (OPEC), lag im wesentlichen dem gegen den Willen der Industrieländer von den Entwicklungsländern herbeigeführten Nord-Süd-Dialog über die Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung zugrunde.

Doch der wichtigste Hebel zur Machtausübung ist für die Entwicklungsländer ihre wachsende wirtschaftliche Integration in das kapitalistische Weltsystem. Im Zuge dieser Integration wird die Macht der Dritten Welt durch eine komplexe „Verflechtung von Schwäche und Stärke“ begründet, bei der die „ökonomische Schwäche der unterentwickelten Länder ... gleichzeitig ein Element der Stärke“ ist, „weil sich die Industrieländer von einem gewissen Grad der Verelendung der Dritten Welt ab Gegenstrategien zur Verbesserung der Situation ... überlegen müssen, gerade weil die unterentwickelten Länder ökonomisch schwach sind“<sup>33)</sup>. Diese Kombination von politischer Schwäche, politischen Einflußmöglichkeiten, ökonomischer Stärke und Schwäche der Dritten Welt kann nur erklärt werden, „wenn die Struktur des internationalen Systems als Hierarchie von Gesellschaften unterschiedlicher Struktur und unterschiedli-

chen Entwicklungsstandes begriffen wird, in der der ökonomische Prozeß der Internationalisierung der Produktion gesellschaftliche Situationen schafft, die verschiedene Interessenslagen und Konfliktpotentiale bedingen und deren Manifestierung in der Form befürchteter oder vorhandener Konflikte die Industrieländer als Privilegierte des internationalen Systems zu Konzessionen oder Gegenmaßnahmen im Interesse der Stabilisierung des Gesamtsystems veranlaßt“<sup>34)</sup>.

Also gerade aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verflechtung mit den Industrieländern hätten die Entwicklungsländer eine Chance, die „umgekehrte Abhängigkeit“ und damit die Verwundbarkeit der Industrieländer in ausgewählten Bereichen in Erfahrung zu bringen und sodann als Einzelland, als Ländergruppe oder als Dritte Welt insgesamt ihre „Wirtschaftsmacht“ (als Rohstofflieferanten, als Märkte und Anbieter von Arbeitskräften), „Chaosmacht“ (Drohung mit Krisen und Kriegen) und „Vetomacht“ (Verweigerung konstruktiver Mitarbeit bei der Lösung globaler Probleme) zum Einsatz zu bringen<sup>35)</sup>.

So läßt sich abschließend (in historischer Analogie zu den europäischen Gewerkschaftskämpfen innerhalb der bürgerlichen Nationalstaaten) formulieren: „je stärker die wirtschaftliche Verweigerungsmacht und das politische Drohpotential von Entwicklungsländern als Folge ihrer zunehmenden Integration in eine differenzierte Weltarbeitsteilung werden, desto größer sind ihre Chancen, verteilbare Systemgewinne und Mitspracherechte mittels Verfahren kompetitiver Kooperation auch durchzusetzen. Die OPEC-Staaten bieten hierfür das bislang überzeugendste Beispiel.“<sup>36)</sup>

Ob dieses Machtpotential jedoch genutzt werden kann und wird, scheint nicht zuletzt von der Aufrechterhaltung der Solidarität und einer Verbesserung der Organisation der Dritten Welt abzuhängen.

<sup>31)</sup> Vgl. Hanspeter Neuhold, Entwicklungsländer in der Weltpolitik — Überlegungen zur Stellung der Länder der Dritten Welt im internationalen System, in: Internationale Entwicklung 1977/III, S. 20.

<sup>32)</sup> Vgl. Stefan A. Musto, Die Macht der ... a. a. O., S. 35.

<sup>33)</sup> Vgl. Hartmut Elsenhans, Entwicklungsländer in der Weltpolitik-Entwicklung und internationales Machtgefüge, in: Internationale Entwicklung 1977/III, S. 8.

<sup>34)</sup> Ebd.

<sup>35)</sup> Vgl. Mahbub Ul Haq, The Bargaining Power of the Poor Nations, in: MARGA Journal (Sri Lanka), vol. 3, no. 3, 1976, S. 7—15.

<sup>36)</sup> Vgl. Rainer Tetzlaff, Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für die Entwicklungsländer? Zur Geschichte und Struktur der modernen Weltgesellschaft, München-London 1980, S. 530.

### III. Zusammenarbeit der Entwicklungsländer zur Überwindung von Unterentwicklung

#### Kollektive Self-Reliance

Kollektive Self-Reliance kann zugleich als Strategie und Ideologie kooperativer Süd-Süd-Beziehungen angesehen werden: Strategie im Sinne eines Solidaritätspaktes zwischen Ländern der Dritten Welt, der auf eine Reform der Weltwirtschaftsordnung abzielt, die kollektiv und gezielt herbeigeführt werden soll; Ideologie im Sinne einer Identitätssuche der Entwicklungsländer im Zuge einer „Abkehr von historisch gewordenen Mustern wirtschaftlicher, politischer und kultureller Abhängigkeit“<sup>37)</sup>.

Als alternative Entwicklungsstrategie will kollektive Self-Reliance durch gemeinsame Anstrengungen der Entwicklungsländer vor allem eine grundlegende Umorientierung von deren Wirtschaftspolitiken fort vom Weltmarkt und hin auf die Binnen- und Regionalmärkte der Dritten Welt bewirken. Dabei soll sie den Gesellschaften der Dritten Welt letztendlich eine nicht fremdbestimmte Existenz und Entwicklung ermöglichen, und zwar auf der Basis einer eigenständigen kulturellen Identität, eines autonomen politischen Entscheidungs- und Steuerungsapparates sowie einer Nutzung lokal vorhandener sozio-ökonomischer Ressourcen und technologischer Fähigkeiten<sup>38)</sup>.

Das Konzept der kollektiven Self-Reliance zeichnet sich durch seine „Zweidimensionalität“ aus: Zum einen soll es durch die (bereits diskutierte) Organisierung, Solidarisierung und Machtausübung der Entwicklungsländer zu einer Neuen Weltwirtschaftsordnung führen, aber gleichzeitig und in enger Verbindung mit dieser ersten Dimension auch durch verstärkte (wirtschaftliche und technische) Süd-Süd-Kooperation (ECDC und TCDC) zur Überwindung von Unterentwicklung beitragen.

<sup>37)</sup> Vgl. Volker Lühr, Strategische Positionen lateinamerikanischer Staaten in den internationalen Beziehungen, in: Vierteljahresberichte, Nr. 84, Juni 1981, S. 164f.

<sup>38)</sup> Ausführlicher zur kollektiven Self-Reliance siehe Volker Matthies, Kollektive Self-Reliance, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, a. a. O., S. 380—394; Khushi M. Khan/Volker Matthies, Collective Self-Reliance: Programme und Perspektiven der Dritten Welt. Einführung und Dokumente, München-London 1978; Khushi M. Khan (Hrsg.), Self-Reliance als nationale und kollektive Entwicklungsstrategie, München-London 1980.

Kollektive Self-Reliance ist bislang nicht zum tragenden Entwicklungsmodell der Dritten Welt geworden; es stellt jedoch immerhin ein Alternativmodell zu der vorherrschenden weltmarkt-assoziativen Entwicklung dar, „das in seiner radikalen Form eines völligen „Abhängens“ der Entwicklungsländer von den Industrieländern wegen der damit verbundenen Kosten wohl im Normalfall nicht zu verwirklichen ist, das aber dennoch als Idealtypus für partielle Strategien und als allgemeines Leitbild durchaus von Bedeutung sein kann“<sup>39)</sup>.

#### Süd-Süd-Kooperation (ECDC, TCDC)

Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern gab es auch schon vor der Intensivierung der Süd-Süd-Beziehungen in den siebziger Jahren. Diese Zusammenarbeit vollzog sich vornehmlich im Rahmen einer Vielzahl regionaler/sub-regionaler Kooperations- und Integrationsansätze (Zollunionen, Gemeinsame Märkte), mit denen vor allem die die Politik der Importsubstitution behindernde Enge nationaler Märkte überwunden werden sollte. Doch u. a. infolge unangemessener Modellierung (Europäische Gemeinschaft), des Ausbleibens von Wachstumsimpulsen und ungleicher Nutzenverteilung zwischen den beteiligten Ländern wurden die praktischen Erfahrungen mit dieser Wirtschaftskooperation überwiegend negativ eingeschätzt<sup>40)</sup>.

Zur Wiederbelebung der Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern in den siebziger Jahren bedurfte es daher eines veränderten, neuen Begründungszusammenhangs: die kollektive Self-Reliance gab hierfür die theoretische Grundlage ab, die Wachstumsschwäche und der Protektionismus der Industrieländer (Bedeutungsminderung der Industrieländer als Hauptstimulanten des Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern) sowie das Aufkommen neuer Wirtschafts- und Finanzzentren in der Dritten Welt (Schwellen- und OPEC-Länder mit neuen Angebots- und

<sup>39)</sup> Zitiert nach Karl P. Sauvart, Von der politischen zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit? Die Ursprünge des Programms der Neuen Weltwirtschaftsordnung, in: Vereinte Nationen 2/79, S. 50.

<sup>40)</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Benno Engels, Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern, a. a. O.



Nachfragepotentialen) stellten die materielle Basis bereit, und die Stagnation des Nord-Süd-Dialogs steuerte den politischen Impetus bei.

Außerhalb der bereits vorhandenen regionalen/subregionalen wirtschaftlichen Integrationsansätze hatte die Bewegung der Blockfreien seit 1972 (Außenministerkonferenz von Georgetown) ein regionenübergreifendes „Aktionsprogramm für wirtschaftliche Zusammenarbeit“ in Angriff genommen. Seither schufen die Blockfreien ein institutionell-organisatorisches Netzwerk für die Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern (und anderen Entwicklungsländern) in einer wachsenden Zahl wirtschaftlicher Sektoren (z. B. Handel, Fischereiwesen, Rohstoffe, Entwicklungsfinanzierung). Die Gruppe der 77 widmete sich infolge ihrer langjährigen Schwerpunktorientierung auf die Nord-Süd-Beziehungen erst in späteren Jahren der Süd-Süd-Kooperation (1976 Konferenz in Mexiko und 1979 Konferenz in Arusha/Tansania). Ihre bisher wichtigste Konferenz hierzu hielt sie im Mai 1981 in Caracas ab; dort legte sie auf hoher politischer Ebene sieben Schwerpunktssektoren wirtschaftlicher Zusammenarbeit fest (Handel, Technologie, Ernährung und Landwirtschaft, Energie, Rohstoffe, Finanzierung und Industrialisierung) und richtete eine institutionell-organisatorische Ebene zur Durchführung dieser Zusammenarbeit ein. Ob die Konferenz von Caracas, wie der indische Außenminister Rao meinte, „ein Katalysator für Entscheidungen“ sein wird, „die den Begriff der kollektiven Self-Reliance aus dem Reiche der Theorie zur praktischen Verwirklichung führen“<sup>41)</sup>, muß erst noch abgewartet werden<sup>42)</sup>. Dies gilt auch für die sich ebenfalls (neben Nord-Süd-Themen) der Süd-Süd-Kooperation widmenden (im Frühjahr 1982 ad hoc von der indischen Regierung einberufenen) „Konsultationen von Delhi“<sup>43)</sup>. Für die Zukunft ist aber möglicherweise eine „Konvergenz“ der bislang noch getrennt voneinander laufenden Süd-Süd-Aktivitäten der Blockfreien und der Gruppe der 77 zu erwarten, welche die Knüpfung eines die Dritte Welt insgesamt umgreifenden institutionell-organisatorischen Netzwerks für wirt-

schaftliche Zusammenarbeit zur Folge haben könnte<sup>44)</sup>.

Institutionell abgehoben von diesen Anstrengungen zu verstärkter Süd-Süd-Kooperation laufen seit einigen Jahren Bemühungen auch im Rahmen internationaler Organisationen. Unter dem Forderungsdruck der Entwicklungsländer begannen verschiedene internationale Organisationen damit, sich im Bereich der Süd-Süd-Kooperation zu engagieren und die Industrieländer zur politischen und finanziellen Unterstützung dieser Kooperation zu verpflichten. Die UNCTAD widmete sich der Wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern (ECDC)<sup>45)</sup>, das UNDP förderte die Technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern (TCDC)<sup>46)</sup>, während das UN-Institut für Ausbildung und Forschung (UNITAR) ein Forschungsprogramm über die Regionale Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern (RCDC) in Angriff nahm, um den global und sektoral orientierten Konzepten der ECDC und TCDC ein „regionalistisches“ Komplement (im Sinne eines Versatzstückes zwischen globaler und nationaler Ebene) beizufügen<sup>47)</sup>.

Zur Einlösung von ECDC müssen die Entwicklungsländer „verstärkten Handel untereinander treiben, was eine gegenseitige Marktöffnung durch Liberalisierung bzw. sogar Präferenzierung des Handels ... voraussetzt. Weiterhin ist die Zusammenarbeit durch gemeinsam abgestimmte Währungs- und Kreditpolitik, durch die Förderung von gemeinsamen Industrialisierungs- bzw. Agrarentwicklungsvorhaben, durch die Förderung von multinationalen Gemeinschaftsunternehmen im Binnen- und Außenhandel sowie durch Verstärkung der gemeinsamen Infrastrukturentwick-

<sup>41)</sup>Vgl. hierzu Karl P. Sauvart, *Organizational Infrastructure For Self-Reliance: The Non-Aligned Countries and the Group of 77*, unv. Arbeitspapier für eine Konferenz über Blockfreiheit in Bagdad im Mai 1982.

<sup>42)</sup> Hierzu als Überblick Gami Seneviratne, *Economic Co-operation Among Developing Countries*, United Nations, New York 1980.

<sup>43)</sup> Hierzu als Überblicke Erskine Childers, *Technical Co-operation Among Developing Countries: History and Prospects*, in: *Journal of International Affairs*, vol. 33, no. 1, Frühling/Sommer 1979, S. 19–42; B. P. Menon, *Bridges Across the South. Technical Cooperation Among Developing Countries*, New York usw. 1980.

<sup>44)</sup> Hierzu als Überblick Ervin Laszlo und Joel Kurtzman/A. K. Bhattacharya, *RCDC (Regional Cooperation among Developing Countries). The New Imperative of Development in the 1980s*, New York usw. 1981.

<sup>41)</sup> Zitiert nach Indien, Ausgabe 4 vom 15. August 1981 (hrsg. v. der Presseabteilung der Indischen Botschaft in Bonn).

<sup>42)</sup> Vgl. hierzu die kritische Einschätzung der Konferenz durch Andrés Federman, *South-South. A necessary alliance*, in: *South*, Juli 1981, S. 13ff.

<sup>43)</sup> Vgl. hierzu z. B. den skeptischen Bericht von Dieter Brauer, Palaver in Delhi. Fruchtlöse Anläufe zur Süd-Süd-Kooperation, in: *Entwicklung + Zusammenarbeit* 4/82, S. 8f.

lungspolitik erreichbar<sup>48)</sup>. Als vordringliche Vorhaben der UNCTAD/ECDC-Aktivitäten gelten derzeit die Schaffung eines Allgemeinen Systems von Handelspräferenzen (GSTP), die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Staatshandelsorganisationen der Entwicklungsländer (STO) und die Gründung multinationaler Marketing-Unternehmen der Entwicklungsländer (MME).

Die gewichtigste Kritik an der ECDC bezieht sich auf die (räumliche und sachliche) „Überdimensionierung“ vieler Projekte, aus der sich Implementierungsprobleme ergeben, „weil es ein grundsätzliches Spannungsverhältnis gibt zwischen der notwendigen und möglichen Intensität wirtschaftlicher Zusammenarbeit einerseits und den mit zunehmender Zahl der beteiligten Staaten steigenden politischen und wirtschaftlichen Interessendivergenzen und organisatorischen Koordinierungs- und Steuerungsproblemen andererseits“<sup>49)</sup>. So scheint beispielsweise gerade das allgemeine System von Handelspräferenzen den „universalistischen Anspruch“ der ECDC-Programmatik zu repräsentieren: Zwar gibt es durchaus — zumindest vom Handelsvolumen her — noch ein beträchtliches Liberalisierungspotential im Süd-Süd-Handel, doch kann dabei nicht leichtfertig an den Schwierigkeiten einer solchen Liberalisierung (vor allem am Protektionismus im Handel der Entwicklungsländer untereinander!) vorbeigesehen werden.

Im Hinblick auf wirtschaftliche Integrationsprojekte in der Dritten Welt wurde ähnliche Skepsis geäußert und festgestellt, „daß die zwischenstaatliche Zusammenarbeit ... dann am erfolgreichsten läuft, wenn ganz konkrete und abgegrenzte Zielsetzungen verfolgt werden, die den einzelnen Teilnehmern klar nachweisbare Vorteile bringen. Hier kommt allen Gemeinschaftsprojekten zur Verbesserung der Infrastruktur im Verkehrs- und Produktionsbereich eine besondere Bedeutung zu“<sup>50)</sup>.

<sup>48)</sup> Vgl. Christian Uhlig/Doo-Soon Ahn, Süd-Süd-Kooperation. Entwicklungspolitisches Instrumentarium zur Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern, München-Köln-London 1981, S. 10.

<sup>49)</sup> Hierzu und zum folgenden Benno Engels, Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.

<sup>50)</sup> Zitiert nach Christian Uhlig/Doo-Soon Ahn,

TCDC soll durch den Austausch von Wissen, Erfahrungen und Fertigkeiten, durch die Erarbeitung gemeinsamer Leitlinien für die nationalen Technologiepolitiken der Entwicklungsländer, durch die gemeinsame Nutzung von Forschungseinrichtungen und den gemeinsamen Ausbau des Erziehungs- und Ausbildungswesens die technologische Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den Industrieländern verringern und eigenständige Technologie- und Wissenschaftspotentiale für den Entwicklungsprozeß mobilisieren<sup>51)</sup>.

Die bisherige Ausprägung der TCDC-Aktivitäten läßt jedoch begründete Zweifel daran aufkommen, daß diese Ziele erreicht werden: Zum einen weist TCDC eine starke Beteiligung der technologisch (besonders in zukunftsträchtigen Sektoren wie Meerestechnik, alternative Energietechnologie, Substitutionsforschung etc.) führenden Industrieländer auf, die auf eine Einpassung der TCDC in vorwiegend bilateral betriebene (traditionelle) „Technische Hilfe“-Programme abzielt. Wenn gleich das Engagement der Industrieländer auch grundsätzlich positiv zu bewerten ist, so besteht dabei doch die große Gefahr einer Verstrickung der Entwicklungsländer in neue Formen technologischer Abhängigkeit. Eine Ausweitung von TCDC-orientierten Programmen der Industrieländer erscheint daher nur dann sinnvoll, „wenn sichergestellt ist, daß die betreffenden Entwicklungsländer selbst direkten Einfluß auf deren Konzipierung und Durchführung haben“. Zum anderen ist bei der TCDC eine deutliche Tendenz zur Asymmetrie und Hierarchisierung in den Süd-Süd-Beziehungen zu erkennen. Als die wichtigsten Nutznießer der TCDC-Aktivitäten können bislang technologisch bereits fortgeschrittene Entwicklungsländer (wie z. B. Indien) und industrielle Schwellenländer (wie z. B. Brasilien) gelten.

Süd-Süd-Kooperation, a. a. O., S. 154f. Vgl. ähnlich auch die Fallstudie von Rolf Hofmeier über den Aufstieg und den Niedergang der Ostafrikanischen Gemeinschaft, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.

<sup>51)</sup> Hierzu und zum folgenden Dieter Ernst, Technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen, a. a. O.

## IV. Bilanz und Perspektiven der Süd-Süd-Beziehungen

### „Entfeudalisierung“ internationaler Beziehungen?

In welchem Maße haben nun die Süd-Süd-Beziehungen bereits zu einer Auflockerung oder Veränderung der „Feudalstruktur“ des internationalen Systems beigetragen? Die bislang schwerwiegendste Erschütterung dieser Struktur bewirkte wohl die Organisation erdöllexportierender Länder in den siebziger Jahren. Durch die verstärkte Kommunikation und Kooperation der Entwicklungsländer im Rahmen regionenübergreifender Organisationen wurde diese Struktur auch auf der politisch-organisatorischen Ebene konterkariert. Auch die Süd-Süd-Kooperation könnte in wachsendem Maße zu einer relativen Bedeutungsminderung dieser Struktur beitragen.

Die Verdichtung der Süd-Süd-Beziehungen in den siebziger Jahren traf zusammen mit einer Lockerung der oligarchischen Weltordnung überhaupt, bedingt und gekennzeichnet vor allem durch die Herausbildung neuer regionaler Vormächte in der Dritten Welt mit eigenen wirtschaftlichen, politischen und militärischen Gravitationsfeldern<sup>52</sup>). Allerdings wurden und werden diese neuen, regionalen Vormächte vielfach noch im Sinne von „Subzentren“ oder „Submetropolen“ weniger als eigenständig handelnde Akteure denn als „Zwischenträger“, „Stellvertreter“ und willfähige „Instrumente“ der Industrieländer betrachtet. Neueren Untersuchungen zufolge kann die Entwicklung neuer „Mittelmächte“ in der Dritten Welt aber eher „als allmählicher Lösungsprozeß einiger Staaten aus dem Abhängigkeitsverhältnis von ... Industrieländern“ angesehen werden denn als „eine Reproduktion dieses Abhängigkeitsverhältnisses auf neuer, indirekterer Stufe“<sup>53</sup>).

Gerade die neuen Wirtschafts- und Machtzentren in der Dritten Welt mit ihren erweiterten außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Handlungsspielräumen erlaubten auch anderen Entwicklungsländern im Rahmen der Süd-Süd-Beziehungen eine stärkere Diversifizierung

ihrer Außenbeziehungen und die Wahrnehmung alternativer Optionen. So konnten sich beispielsweise Kleinstaaten der Karibik und Mittelamerikas gegenüber den USA an die neuen Regionalmächte Mexiko und Venezuela anlehnen, die ein Interesse an der Zurückdrängung des hegemonialen Einflusses der USA in der Region hatten. Der Eintritt der afrikanischen Staaten in eine enge Kooperation mit den arabischen Ölstaaten bewirkte immerhin, daß „tendenziell eine Diversifizierung sowie eine quantitative Erweiterung der politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen der afrikanischen Staaten erreicht wurde“<sup>54</sup>).

Der Untersuchung Ebers zufolge werden die neuen regionalen Vormächte in der Dritten Welt (z. B. Brasilien, Indien, Nigeria) in den kommenden Jahren die intra- und interregionalen Süd-Süd-Beziehungen maßgeblich tragen und prägen<sup>55</sup>). Ob bzw. in welchem Maße gegenüber diesen eher „naturwüchsigen“, auf „Nationalinteressen“ beruhenden und mit einer Tendenz zur Asymmetrie und Hierarchisierung verbundenen Süd-Süd-Beziehungen sich die eher „sozialtechnischen“, (gemäß dem Konzept kollektiver Self-Reliance) dem Modell einer vollständig horizontalen Dritten Welt (die von Ländern gebildet wird, die nicht nur zu wechselseitigem, sondern auch gerecht verteiltem Nutzen eine Interaktion eingehen) anhängenden Süd-Süd-Beziehungen durchsetzen können und werden, muß noch dahingestellt bleiben. Zumindest sollte davor gewarnt werden, allzu frühzeitig schon „Pyramiden kollektiver Self-Reliance“ errichten zu wollen<sup>56</sup>); vielmehr sollte man sich vorerst damit begnügen, kleine „Bausteine“ kooperativer Süd-Süd-Beziehungen zusammenzutragen, um damit erste, aber tragfähige „Brücken über den Süden“<sup>57</sup>) zu schlagen. Um ein wirklich „süd-zentriertes Wachstum“ in der Dritten Welt zu erzielen, bedürfte es allerdings noch weitaus massiverer wirtschaftlicher und politischer Eigenanstrengungen und intensiverer Süd-Süd-Dialoge als bisher<sup>58</sup>).

<sup>52</sup>) Zu diesem Ergebnis kommt Hartmut Neitzel, *Afro-Arabische Beziehungen*, a. a. O.

<sup>53</sup>) Vgl. Klaus Eber, *Industrialisierungsprozesse und Weiterentwicklung der Weltwirtschaftsordnung*, a. a. O.

<sup>54</sup>) So Havelock Brewster in: *South*, Juni 1982.

<sup>55</sup>) TCDC-Slogan: „Bridges Across the South“.

<sup>56</sup>) Vgl. hierzu die abschließende Diskussion bei Gami Seneviratne, *Economic Co-Operation among Developing Countries*, a. a. O.

<sup>52</sup>) Vgl. hierzu Raimo Väyrynen, *Economic and Military Position of the Regional Power Centers*, in: *Journal of Peace Research*, no. 4, vol. XVI, 1979, S. 349—369.

<sup>53</sup>) Hierzu Claudia Hönck, *Brasilien — Eine Submetropole in Lateinamerika? Halbjahresarbeit im Rahmen der Diplomprüfung für Politologen am Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg*, Juli 1981.

## Substitution oder Komplement der Nord-Süd-Beziehungen?

Die in den Industrieländern mancherorts verbreitete Furcht vor einer Ablösung der Nord-Süd-Beziehungen durch die Süd-Süd-Beziehungen erscheint weit übertrieben. Wenn gleich mit den Süd-Süd-Beziehungen auch konfrontative und dissoziative Elemente in die Nord-Süd-Beziehungen eingedrungen sind und auch mögliche substitutive Effekte der ersteren auf die letzteren (z. B. im Bereich des Süd-Süd-Handels) nicht gänzlich auszuschließen sind, so scheint eine verstärkte politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit der Entwicklungsländer untereinander letztlich doch auch im langfristigen Eigeninteresse der Industrieländer zu liegen.

Handfeste wirtschaftliche Interessen der Industrieländer an der Süd-Süd-Kooperation wurden in den letzten Jahren zunehmend erkannt. So wies z. B. die Internationale Kommission für Entwicklungsfragen (sog. „Brandt-Kommission“) darauf hin, daß die beschleunigte Entwicklung des Südens — im Zuge intensiverer Süd-Süd-Beziehungen — letztlich auch dem Norden nützen muß: „in Form von größeren Möglichkeiten in einer erweiterten und blühenden Weltwirtschaft“<sup>59)</sup>. Ähnlich positiv schätzte auch das Deutsche Institut für Wirtschaft die Süd-Süd-Kooperation ein: „Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den ‚klassischen‘ Zusammenhang zwischen Marktgröße, Industrialisierung, Außenhandel und Kapitalbewegungen: Durch intensivierte Zusammenarbeit könnten die Entwicklungsländer auch für die Industrieländer zu attraktiveren Partnern werden.“<sup>60)</sup>

Eßer schließlich sprach den Süd-Süd-Beziehungen in einem umfassenderen Sinne sogar eine weltwirtschaftliche und weltpolitische Entlastungs- und Stabilisierungsfunktion, also eine Art von „Friedens-Funktion“ im Sinne einer regionalistischen Schaffung von „Frieden durch Integration und Assoziation“<sup>61)</sup> zu. Ihm zufolge ließen sich die Interessengegensätze zwischen den Industrieländern und den Ländern im Industrialisierungsprozeß sowie zwi-

schen diesen und den übrigen Entwicklungsländern am ehesten über eine stärkere Regionalisierung der Weltwirtschaft und -politik abbauen<sup>62)</sup>.

## Beitrag zur Überwindung von Unterentwicklung?

Abschließend soll nach dem entwicklungspolitischen Nutzen von Süd-Süd-Beziehungen gefragt werden. Die Steigerung des Ressourcenzuflusses aus Süd-Süd-Beziehungen stellt zwar — wie bei den Nord-Süd-Beziehungen — eine Entwicklungschance dar, kann aber auch vergeudet werden, sei es z. B. durch (unproduktive) Waffenkäufe oder durch Luxuskonsum einer Staatsklasse<sup>63)</sup>.

Die Tatsache, daß Süd-Süd-Beziehungen im Kern Beziehungen zwischen Staaten sind und von Staatsklassen getragen werden, läßt begründete Zweifel an einer entwicklungspolitischen Nutzung von Süd-Süd-Beziehungen im Interesse breiter Bevölkerungsgruppen aufkommen. Eine Staatsklasse, die sich das Mehrprodukt einer Gesellschaft aneignet und sich als Apparat und nicht als einzelner Unternehmer finanzielle Ressourcen verschafft, tendiert (nach dem Befund von Elsenhans), da die Kontrollen innerhalb dieser Klasse schwach sind, zu erhöhter Vergeudung<sup>64)</sup>. Solcher Staatsklassen können Süd-Süd-Beziehungen (einschließlich des Konzepts kollektiver Self-Reliance) zur Verfestigung ihrer Machtstellung dienen, indem sie ihnen zusätzliche Ressourcen und Herrschaftslegitimation verschaffen.

Sollten daher Süd-Süd-Beziehungen entwicklungspolitischen Nutzen erbringen, müßten die Staatsklassen zahlreicher Entwicklungsländer also entweder beseitigt oder aber einem starken Reformdruck ausgesetzt werden. Denn nur im Zuge innergesellschaftlicher Wandlungen (z. B. der Produktions-, Konsumtions- und Investitionsstrukturen) dürfte die Süd-Süd-Kooperation letztlich auch entwicklungspolitisch greifen<sup>65)</sup>. Vor diesem Hintergrund erscheint es dann durchaus verständlich, daß in dem Maße, wie Süd-Süd-Beziehun-

<sup>59)</sup> Bericht der Nord-Süd-Kommission, Das Überleben sichern, Köln 1980, S. 171.

<sup>60)</sup> Zitiert nach Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Mechanismen für eine intensivierte Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bei unterschiedlichen Wirtschaftssystemen, Berlin 1977, S. 56.

<sup>61)</sup> So der Buchtitel von Eva Senghaas-Knobloch, Frieden durch Integration und Assoziation, Stuttgart 1969.

<sup>62)</sup> Vgl. Klaus Eßer, Industrialisierungsprozesse und Weiterentwicklung der Weltwirtschaftsordnung, a. a. O.

<sup>63)</sup> Vgl. Rolf Hanisch, Produzentenvereinigungen von Entwicklungsländern, a. a. O.

<sup>64)</sup> Vgl. hierzu Hartmut Elsenhans, Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft — Versuch über den Staat in der Dritten Welt, Frankfurt/New York 1981.

<sup>65)</sup> Dies betont Mahbub UI Haq, Beyond the Slogan of South-South Co-operation, a. a. O.

gen und Strategien kollektiver Self-Reliance auch innergesellschaftlich strukturverändernd wirken und die privilegierte Position von Herrschaftsgruppen untergraben, der Anreiz zur Aufrechterhaltung dieser Beziehungen und Strategien schwindet<sup>66</sup>).

<sup>66</sup>) Vgl. Annemarie Grosse-Jütte/Rüdiger Jütte, Weltwirtschaftsordnung und Self-Reliance, Arbeitspapier für den Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Augsburg 1979.

So bleibt als Fazit festzuhalten, was Galtung schon im Zusammenhang mit seiner Forderung nach einer „Entfeudalisierung“ internationaler Beziehungen festgestellt hat: daß nämlich die außenwirtschaftliche und außenpolitische Emanzipation von Entwicklungsländern zwar eine notwendige, jedoch noch keineswegs hinreichende Bedingung auch für die innergesellschaftliche Emanzipation dieser Länder ist.

## **Klaus Simon: Entwicklungspolitische Strategien von Regierung und Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Wandel und ihre praktische Bedeutung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/82, S. 3—17

Die deutsche Entwicklungshilfestrategie hat sich seit den Anfängen in den fünfziger Jahren tiefgreifend gewandelt und ist dabei auch wissenschaftlichen Theorien und deren Wandel gefolgt:

Die erste Phase galt einer ökonomistischen Strategie (bis 1969), die auf Kapitalakkumulation in Großprojekten der Industrialisierung setzte und sich davon Wachstum versprach, dessen Ergebnisse zwar nur wenigen direkt zukamen, indirekt dann aber zu den armen Massen durchsickern sollten. Zugleich erhoffte man sich davon die Förderung demokratischer Strukturen — Demokratie durch Entwicklung — und einer antikommunistischen Außenorientierung in der Dritten Welt (Hallstein-Doktrin).

In der zweiten Phase (1970—1979) entfielen diese verfassungs- und außenpolitischen Ziel-erklärungen in der weiterhin vorwiegend ökonomisch-technologischen Entwicklungshilfestrategie weitgehend.

In der dritten Phase (seit 1979) wurde die Forderung nach politischen Grundfreiheiten und Menschenrechten in den Entwicklungsländern wieder in die Entwicklungshilfestrategie aufgenommen. Diese verfassungspolitischen Prinzipien sollen nunmehr umgekehrt zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen — Entwicklung durch Demokratie —, insbesondere zur Bekämpfung der Massenarmut durch eine Strategie der Grundbedürfnisbefriedigung.

Bundesregierung und Parteien stimmen heute in dieser zentralen Schwerpunktsetzung der Entwicklungshilfestrategie überein. Dessenungeachtet folgt die Entwicklungshilfepaxis des zuständigen Ministeriums und einzelner Durchführungsorganisationen dieser Zielsetzung nicht; sie widerspricht ihr teilweise sogar. Der Parteien-Konsens über die Strategie erfaßt nur einen kleinsten gemeinsamen Nenner und klammert vor allem die für die Entwicklung der Dritten Welt wichtigste Frage aus, zu der die Parteien und die Regierung auch keine praktikable Konzeption ausgearbeitet haben: Welche gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ordnung verspricht am meisten Erfolg bei der Bekämpfung der absoluten Armut? Nach Ansicht des Verfassers ist dies eine demokratiepolitische, produktivitätsorientierte Grundbedürfnisstrategie mit marktwirtschaftlichen Elementen, deren Anwendung nicht in Konflikt mit der Forderung nach Bewahrung der kulturellen Identität der Entwicklungsländer stünde.

## **Heinz Klippert: Politisch-ökonomische Grundlagen und Perspektiven kirchlicher Entwicklungspolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/82, S. 18—30

Zum Aufgabenbereich der Kirche gehört es, Entwicklungsdienst in den Ländern der Dritten Welt zu betreiben, ein „Dienst“, der die ursprünglichen Ziele der früheren Missionsbewegung längst hinter sich gelassen hat und mittlerweile zu einem entschiedenen entwicklungspolitischen Engagement der Kirche zur Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lebensverhältnisse in den Ländern der Dritten Welt geworden ist.

Dieses entwicklungspolitische Engagement umfaßt sowohl die Betreuung und (Teil-)Finanzierung von Entwicklungsprojekten als auch die bewußtseinsbildende Arbeit in den Kirchengemeinden der Bundesrepublik. Zum dritten aber gehört dazu auch und nicht zuletzt die „Einnischung“ in die Entwicklungspolitik des Staates und der Privatwirtschaft überall dort, wo diese der Harmonisierung des Nord-Süd-Verhältnisses und der Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Entwicklungsländern zuwiderläuft. Dieser Anspruch verlangt die kritisch-konstruktive Auseinandersetzung mit der tradierten Entwicklungspolitik ebenso wie die Sondierung des Legitimationspotentials, das der Entwicklungspolitik seitens der Bundesbürger entgegengebracht wird.

Dieser letztgenannte Legitimationsaspekt steht im Mittelpunkt des ersten Abschnittes des Aufsatzes. Dabei wird der grundsätzlichen Frage nachgegangen, ob und inwieweit die Bundesbürger wohl bereit sind, entwicklungspolitische Aktivitäten des Staates, der Kirchen und sonstiger Träger von Entwicklungspolitik zu unterstützen, die in ihrer Konsequenz eine partielle Umverteilung des Weltreichtums bzw. einen allmählichen Abbau des ekla-

tanten Macht- und Einkommensgefälles zwischen Nord und Süd beinhalten. Im zweiten Teil wird eine knapp gefaßte Bestandsaufnahme bisheriger entwicklungspolitischer Konzepte und Ansatzpunkte unter besonderer Berücksichtigung der Interessen und Belange der Dritten Welt vorgelegt, die zeigt, daß die bisherige Entwicklungspolitik die ökonomisch-politischen Macht- und Einkommensdisparitäten zwischen Nord und Süd eher verschärft denn verringert hat. Da diese Entwicklung maßgeblich auf die diskriminierenden Einflüsse der Weltwirtschaftsordnung zurückgeht, werden im gleichen Abschnitt die Perspektiven einer Neuen Weltwirtschaftsordnung überblickshaft bilanziert und gewürdigt. Im dritten Teil des Aufsatzes schließlich werden Schlußfolgerungen im Hinblick auf das entwicklungspolitische Engagement der Kirchen gezogen, die zu einer Präzisierung und Profilierung der kirchlichen entwicklungspolitischen Arbeit beitragen sollen.

### **Volker Matthies: Süd-Süd-Beziehungen: Zur Kommunikation und Kooperation zwischen Entwicklungsländern**

Aus Politik und Zeitgeschichte B 34/82, S. 31—45

In den siebziger Jahren war eine auffällige Verdichtung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Entwicklungsländern („Süd-Süd-Beziehungen“) zu beobachten. Besonders deutlich wurde dies beispielsweise in der Handelsoffensive Brasiliens gegenüber Afrika, in der technischen Hilfe Indiens an zahlreiche arabische und afrikanische Länder, in der gewaltigen Bewegung von Arbeitskräften aus Süd- und Südostasien in die Ölländer des Mittleren Ostens, aber auch in der militärischen Intervention Kubas in Afrika und in der intensivierten Zusammenarbeit der Entwicklungsländer im Rahmen der Bewegung der Blockfreien und der Gruppe der 77.

Die Ursachen für diese Dynamik der Süd-Süd-Beziehungen waren die Weltwirtschaftskrise (Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods, Energiekrise, Rezession/Protektionismus in Industrieländern) zu Anfang der siebziger Jahre, das Aufkommen neuer Wirtschafts- und Machtzentren in der Dritten Welt sowie wachsende Zweifel am vorherrschenden weltmarktorientierten Entwicklungsmodell.

Der Aufsatz diskutiert die Organisierung, Solidarisierung und Machtausübung der Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern in den siebziger Jahren sowie die Ansätze und Perspektiven der kollektiven Self-Reliance und wirtschaftlich/technischen Süd-Süd-Kooperation zur Überwindung von Unterentwicklung.