

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Joachim von Stockhausen

Entwicklungshilfe im Spannungsfeld von politischen  
Interessen und sozialer Gerechtigkeit

Werner Lachmann

Grenzen und Chancen der Entwicklungshilfe

Stephan Klingebiel

Entwicklungszusammenarbeit und die Flüchtlings-  
und Migrationsproblematik

Glenn Brigaldino

Neue Konturen der Zusammenarbeit zwischen der EU  
und den AKP-Staaten

B 20/94  
20. Mai 1994

Joachim von Stockhausen, Dr. sc. agr., geb. 1939; Studium der Land- und Volkswirtschaft; apl. Professor für Agrarökonomie an der Universität Göttingen; freiberuflicher Gutachter in der Entwicklungshilfe.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der Entwicklungshilfepolitik und der Finanzsysteme in Entwicklungsländern.

Werner Lachmann, Ph. D., geb. 1941; Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Entwicklungspolitik am Volkswirtschaftlichen Institut der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg zu Nürnberg; Vorsitzender der Gesellschaft zur Förderung von Wirtschaftswissenschaften und Ethik (GWE) e.V.

Veröffentlichungen u. a.: Fiskalpolitik, Heidelberg u. a. 1987; Volkswirtschaftslehre I: Grundlagen, Heidelberg u. a. 1993<sup>2</sup>; (Hrsg.) Umwelt – Wirtschaft – Ethik, Moers 1993; Entwicklungspolitik, Bd. III: Außenwirtschaftliche Aspekte, München – Wien 1994; Bd. I: Grundlagen, München – Wien 1994; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften und Sammelbänden.

Stephan Klingebiel, Dipl.-Soz.-Wiss., geb. 1962; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Franz Nuscheler) Entwicklungspolitik, internationale, in: Andreas Boeckh (Hrsg.), Lexikon der Politik, Band 6, Internationale Beziehungen, München 1994; Beiträge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Verminderung der internationalen Flüchtlings- und Migrationsproblematik: Diskussions- und Erfahrungsstand, (DIE), Berlin (i. E.).

Glenn Brigaldino, Dipl.-Soz.-Wiss., geb. 1958; Studium in Duisburg und Portsmouth, Großbritannien; von 1988 bis 1993 UNHCR-Mitarbeiter in Somalia, Iran, Sudan und Ungarn; seit 1993 Programme Officer beim European Centre for Development Policy Management (ECDPM) in Maastricht, Niederlande.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit J. Bossuyt und G. Laporte) European Development Policy after the Treaty of Maastricht, Maastricht 1993; Europäische Fluchtpunkte, in: Sozialismus, (1993) 10; Hungary on the Eve of an ambiguous Integration, in: Scandinavian Journal of Development Alternatives, (1993) 2/3.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

– Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

– Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;

– Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 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.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Entwicklungshilfe im Spannungsfeld von politischen Interessen und sozialer Gerechtigkeit

---

## I. Einleitung

---

Als Präsident Truman vor 50 Jahren die Entwicklungshilfe ins Leben rief, waren es vorrangig politische Interessen, die es den Vereinigten Staaten und später ihren Verbündeten geraten erscheinen ließen, sich der unterentwickelten Länder anzunehmen. Die in jener Zeit mit der Vergabe von Entwicklungshilfe verfolgte Absicht bestand darin, mit der Lieferung von Waffen und Militärberatern sowie durch wirtschaftliche Förderung die hilfeempfangenden Länder davor zu bewahren, dem kommunistisch-bolschewistischen System zum Opfer zu fallen. Eine solche Hilfe wurde ohne jeden Zweifel als ein Gebot der politischen Klugheit, als ein politisch gewinnversprechendes Geschäft angesehen. Folgerichtig hat sich mit dem Ende des Kalten Krieges auch die Einstellung der amerikanischen Regierung zur Entwicklungshilfe grundlegend geändert: Die künftige Auslandshilfe wird nicht mehr als „Waffe gegen den Kommunismus“ angesehen, es wird nicht mehr als notwendig erachtet, eine freundschaftliche Einstellung gegenüber dem Westen finanziell zu entlohnen<sup>1</sup>.

Es liegt im Wesen des Verständnisses von Entwicklungshilfe, das von geostrategischen und anderen außenpolitischen Eigeninteressen abstrahiert, daß mit ihr ein Wohlstandsausgleich zwischen den Völkern in bitterer Not und Armut und denen, die in Wohlstand leben, herbeigeführt werden soll. Dabei wird Entwicklungshilfe nicht nur mit der Pflicht zu Gemeinwohlgerechtigkeit und dem Gebot der Fairneß (John Rawls) begründet, sondern auch als ein Erfordernis des Gemeinwohls angesehen – ein Erfordernis, das sich aus dem Faktum der gegenseitigen weltweiten Abhängigkeit der Menschen herleitet. Beschränkte sich die Herleitung dieser Abhängigkeit bisher weitgehend auf die Außenpolitik und Ökonomie, so hat neuerdings die Einsicht in die wesentlich höhere ökologische und soziale Komplexität der gegenseitigen Verwobenheit dazu

geführt, auch und insbesondere die Umwelt und die weltweiten Flüchtlingsströme in die Gemeinwohlbetrachtung einzubeziehen.

---

## II. Politische Konditionalität des „ordentlichen Regierens“

---

Bei der in dieser Weise abgeleiteten und begründeten Entwicklungshilfe handelt es sich nicht um eine einseitige Pflichtenbeziehung der reichen Industrieländer; als Solidarbeziehung stellt sie ein komplexes Geflecht von gegenseitigen Pflichten und Rücksichtnahmen auch und gerade der Empfängerländer dar. Dabei verdienen drei Gesichtspunkte eine besondere Beachtung:

1. In der Solidargemeinschaft aus Entwicklungshilfegebern und -empfängern kann Unterstützung nur insoweit gewährt werden, wie die Geber von den Empfängern dazu in die Lage versetzt werden.
2. Der Solidarausgleich innerhalb der Entwicklungshilfe besteht in dem, was die Geberländer ohne äquivalente Gegenleistungen den Empfängerländern netto zukommen lassen.
3. Unter Bezugnahme auf den Subsidiaritätsgedanken der katholischen Soziallehre hat die Selbsthilfe der Empfänger Vorrang vor der Entwicklungshilfe.

Es ist insbesondere der zuletzt genannte Gesichtspunkt, dem eine besondere Aufmerksamkeit zukommt, bietet er doch gleichsam ein Aufbauprinzip für entwicklungshilfepolitisches Handeln. Was der einzelne, die kleinere nichtstaatliche Gemeinschaft und der einzelne Staat selbst zu leisten vermögen, hat Vorrang vor der (nur „subsidiären“) Hilfe der größeren Gemeinschaft der Entwicklungshilfegeber. Diese aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitete Zuständigkeitsordnung basiert auf dem Solidaritätsgedanken und regelt das Verhältnis von Individualverantwortung zu den unterschiedlichen Ebenen der Kollektivverantwortlichkeiten. Erhebliche praktische Schwierigkeiten

---

<sup>1</sup> Die Entwicklungshilfe gilt als verschwenderisch, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 30. 11. 1993; Ziele für Amerikas Auslandshilfe, in: FAZ vom 2. 12. 1993.

bereitet dabei die Frage der Vorleistungspflicht des Staates in den Entwicklungsländern.

Diese Vorleistungspflicht der Regierungen der Entwicklungsländer als Empfänger von öffentlicher Entwicklungshilfe zielt in zwei Richtungen. Zum einen ist sie auf die zuständige Verantwortung des Staates ausgerichtet, die erforderlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß der einzelne und/oder die kleineren Gemeinschaften in die Lage versetzt werden, Individualverantwortung tragen und Selbsthilfe leisten zu können. Und es ist die ernsthafte Wahrnehmung dieser Verantwortung, um die es geht, wenn darauf hingewiesen wird, daß sich als entscheidend für den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes mehr und mehr das Verfassungsrecht, die Politik und die Qualität der Politiker herausgestellt haben.

Zum anderen geht es um den Aspekt der sachlichen und räumlichen Nähe der Zuständigkeit, die notwendigen Bedingungen und Voraussetzungen für Eigenverantwortung zu schaffen. Nach der Solidaritätsverantwortung, die das Subsidiaritätsprinzip inhaltlich bestimmt, gilt, daß die dem einzelnen jeweils näherstehende Gemeinschaft zunächst zur ergänzenden Hilfestellung aufgerufen ist. Doch was ist zu tun, wenn dieses Ordnungskriterium nicht respektiert wird? So fragt Klaus Natorp, ob es die Entwicklungshelfer wagen werden, notfalls auch an den beharrenden Kräften der Regierungen vorbei ihre Vorhaben für die Armen ins Werk zu setzen<sup>2</sup>.

Mit einer solchen Umgehung der Administration wird die aus der sachlichen und räumlichen Nähe abzuleitende Vorleistungspflicht des Staates zur Disposition gestellt, was dann wohl zwangsläufig auch zur Erfolglosigkeit dieser Strategie führen muß, sofern das Ordnungskriterium der räumlichen und sachlichen Nähe eine praktisch relevante Begründung hat. Wenn es denn richtig ist, daß eine „gerechtigkeitsorientierte Strategie“ in erster Linie darauf ausgerichtet sein muß, Besitz, Kontrolle und Nutzung der natürlichen Ressourcen auf die breite Masse der Bevölkerung übergehen zu lassen, um ihre Bedürfnisse zu befriedigen, dann ist es die Macht des Rechtes, das Recht des Rechtsstaates, das es zu gestalten gilt, um der tatsächlichen wirtschaftlichen Chancengleichheit aller Bürger zu dienen.

Eine Möglichkeit, diese Vorleistungspflicht der Regierungen der Entwicklungsländer einzufordern, ist, sie zur unerläßlichen Voraussetzung der

2 Vgl. K. Natorp, Mehr Rückenwind für Entwicklungshilfe, in: FAZ vom 7. 11. 1991.

Vergabe von Entwicklungshilfe zu machen. Doch auf solche Weise das Aufbauprinzip sozialen Handelns durchzusetzen, wirft nicht nur die Frage auf, wie viele Länder dann noch als Empfänger von Entwicklungshilfe übrigbleiben; eine solche Konditionierung würde auch das Solidaritätsprinzip dem Subsidiaritätsprinzip unterordnen. Im Jahre 1990 hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) diese Frage gleichsam in den Rang einer „Programmatik für zwischenstaatliche Beziehungen“<sup>3</sup> erhoben, indem die Vergabe von Entwicklungshilfe nunmehr insbesondere an fünf Kriterien orientiert wird: Beachtung der Menschenrechte durch die Regierung, Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß, Gewährleistung von Rechtssicherheit, Schaffung einer „marktfreundlichen“ Wirtschaftsordnung und schließlich Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns (Verbesserung der Lage der ärmsten Bevölkerungsteile, Begrenzung des Bevölkerungswachstums, Reduzierung überzogener Rüstungsausgaben). Um das Solidaritätsprinzip nicht dem der Subsidiarität opfern zu müssen, ist im Falle von präsidentiellen Diktaturen ohne entwicklungspolitische Programmatik ergänzend empfohlen worden, ausschließlich karitative Hilfe zu leisten und sie auf solche Projekte zu beschränken, die der notleidenden Bevölkerung von Nutzen sind und die nicht zur materiellen oder immateriellen Stärkung des Regimes mißbraucht werden können.

Ist diese ergänzende Empfehlung schon nicht neu – bereits im Jahre 1981 hat Gunnar Myrdal diese Form der Entwicklungshilfe als die einzig zu rechtfertigende bezeichnet –, so enthält das ganze Konzept der Förderung des „ordentlichen Regierens“ keinen Hinweis darauf, wie es denn in die Praxis umgesetzt werden soll. Das Entwicklungshilfeministerium spricht auf der einen Seite davon, daß es hier eine Pionierleistung vollbracht habe, auf der anderen Seite kann es mit dieser Pionierleistung nichts anfangen. Denn nach eigenem Bekunden weiß es bei der Berücksichtigung der neuen Kriterien die Frage nicht zu beantworten, wie trotz gewichtiger Defizite bei einzelnen Rahmenbedingungen mit einem Land zusammengearbeitet werden kann, um die Lebenslage der armen Bevölkerung zu verbessern, wenn nur die Einstellung der Zusammenarbeit die letzte Konsequenz darstellt<sup>4</sup>.

3 R. Tetzlaff, Politische Konditionalität – politische Notwendigkeit und entwicklungspolitische Chance, in: Nord-Süd aktuell, VI (1992) 3, S. 488.

4 Vgl. M. Bohnet, Die Rahmenbedingungen müssen verändert werden. Entwicklungspolitische Strategien des BMZ, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 33 (1992) 12, S. 14.

Mit Blick auf die osteuropäischen Länder beklagt Ralf Dahrendorf ein Fehlen von Theorien, „die uns dabei helfen können, den Übergang vom Sozialismus zur offenen Gesellschaft zustande zu bringen oder auch nur zu verstehen“<sup>5</sup>. Der Kern des Problems liege in den nicht übereinstimmenden Zeitskalen der zu diesem Zweck nötigen politischen, ökonomischen und sozialen Reformen. Und wo ist nach vierzigjähriger deutscher Entwicklungshilfe die Theorie für die Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas, auf die sich eine Förderung des „ordentlichen Regierens“ stützen könnte? Der „Treck durch das Tal der Tränen“ (Ralf Dahrendorf) ist lang und bedrohlich, ohne Zweifel zu lang und zu beschwerlich, als daß eine wirtschaftliche Bestrafung durch einen zwei- bis dreijährigen Entzug von Entwicklungshilfe einen Anreiz zu politischen Reformen schaffen könnte.

Noch zur Zeit des Ost-West-Konfliktes hat Bundespräsident Richard von Weizsäcker von der Beherrschung der Kunst des Möglichen gesprochen, die für den außenpolitischen Erfolg entscheidend sei: Wir wollen und wir brauchen gute Beziehungen zur Sowjetunion. Damit dürfen wir nicht warten, bis die Sowjetunion sich in eine freie Gesellschaft verwandelt hat und Menschenrechte so schützt, wie wir es verstehen<sup>6</sup>. Mit Blick auf die Entwicklungsländer schlägt Theodor Hanf als einen solchen Kunstgriff des Möglichen das von ihm so bezeichnete „demokratische Opportunitätsprinzip“ vor<sup>7</sup>: Danach sei jede einzelne Maßnahme der Entwicklungshilfe daraufhin zu befragen, ob sie in dem jeweils gegebenen Kontext bessere Voraussetzungen für Demokratie schaffen und den Spielraum für Demokratie verbreitern kann.

Gegen eine Politik der Konditionierung spricht sich auch der international renommierte Entwicklungsökonom Alfred O. Hirschman aus<sup>8</sup>. Dabei geht er von der „Theorie der kognitiven Dissonanz“ aus, die sich damit befaßt, ob und inwieweit es möglich ist, einen „geordneten“ Ablauf, bei dem Einstellungsänderungen als Grundvoraussetzung für Verhaltensänderungen begriffen werden, durch einen „ungeordneten“ Ablauf zu ersetzen, bei dem moderne Einstellungen infolge von Dissonanzen erworben werden; letztere entstehen dann,

wenn Personen mit nichtmodernen Einstellungen sich plötzlich – nicht zuletzt als Folge davon, daß sie von Modernität umgeben sind – in moderne Verhaltensweisen einbezogen finden. Mache man die Gewährung von Entwicklungshilfe von inneren Reformen abhängig, so könne eine Belohnung eines schon partiell vorhandenen dissonanten Verhaltens dazu führen, daß der Wandlungsprozeß nicht so umfassend ausfalle, wie dieses möglich wäre, wenn die Akteure ihr Verhalten nicht mit dem Hinweis abtun könnten, nur deshalb so gehandelt zu haben, um in den Genuß von Entwicklungshilfe zu gelangen. Der Umstand, daß die öffentliche Entwicklungshilfe nicht mehr so reichlich zur Verfügung steht – im Jahre 1992 lag sie mit 54,9 Mrd. US-Dollar um 2,5 Mrd. US-Dollar niedriger als im Vorjahr –, dürfte dazu beitragen, die von Hirschman so bezeichnete „Kunst der Entwicklungsförderung“ zu begünstigen, nämlich für mehr Gelegenheiten zu Dissonanz erzeugenden Handlungen zu sorgen und sich darauf zu konzentrieren und zu beschränken, in den Entwicklungsländern politisch bereits beschlossene Reformen zu unterstützen.

---

### III. Der Staat als wohlwollender Entwicklungshilfediktator

---

Im wesentlichen war es die außenpolitische Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe, die dazu geführt hat, die Entwicklungshilfepolitik als Staatsaufgabe zu betrachten. Entwicklungshilfe, so wurde und wird argumentiert, ist ein öffentliches Gut, und es ist die Aufgabe des Staates, ein suboptimales Aufkommen von freiwilligen privaten Spenden zu korrigieren. Sollten die Menschen in den westlichen Industrieländern tatsächlich nur zu einem „unzureichenden“ Spendenaufkommen bereit sein, so macht ihnen Oswald von Nell-Breuning daraus keinen Vorwurf: Denn „Menschen, die den Vorzug genießen in einem fortgeschrittenen Lande zu leben und an dessen hohem Lebensstandard teilzunehmen, haben . . . keine unmittelbar persönliche Verpflichtung der Menschenliebe, den . . . vollkommen unbekannt Menschen in den unterentwickelten Ländern zu helfen; das wäre . . . eine ‚Fernsten-Liebe‘, der zu viele andere Verpflichtungen vorgehen, als daß dafür noch Zeit und Kräfte übrigbleiben könnten“<sup>9</sup>. Anders lägen die Dinge auf der Ebene des Staates.

5 R. Dahrendorf, *Betrachtungen über die Revolution in Europa*, Stuttgart 1990, S. 74.

6 Vgl. R. von Weizsäcker, *Nur Zusammenarbeit schafft Frieden*, in: *Die Zeit* vom 30. 9. 1983.

7 Th. Hanf, *Nach Afghanistan: Überlegungen zu einer demokratieorientierten Dritte-Welt-Politik*, in: H. Kohl (Hrsg.), *Der neue Realismus*, Düsseldorf 1980, S. 191.

8 Vgl. A. O. Hirschman, *Entwicklung, Markt und Moral*, Frankfurt/M. 1993, S. 24f.

9 O. von Nell-Breuning, *Die ethische Begründung der Entwicklungshilfe*, in: *Jahrbuch des Instituts für christliche Sozialwissenschaften*, 3. Bd., Münster 1962, S. 342.

Für die fortgeschrittenen, hochentwickelten Staaten seien die Entwicklungsländer, selbst wenn sie Antipoden wären, unmittelbare Nachbarn, so daß die ihnen gewährte Hilfe keine Übung der Fernsten-Liebe, sondern echte Nachbarschaftshilfe sei. Entwicklungshilfe, so ist zwangsläufig seine Schlußfolgerung, ist im Bereich der politischen Ethik angesiedelt.

Entwicklungshilfe aus der Sicht der politischen Ethik zu betrachten mag unproblematisch sein, wenn sie ausschließlich aus Gründen vermeintlicher politischer Klugheit gewährt wird; doch Bedenken und Zweifel sind angebracht, wenn ihre Vergabe vorrangig mit Überlegungen der sozialen Gerechtigkeit begründet wird und begründet werden muß. Handelt es sich doch bei den Akteuren der Entwicklungshilfe um ungleiche Partner, wobei der mächtige Entwicklungshilfegeber allein auf die Beliebtheit derer angewiesen ist, für die die Entwicklungshilfe als „Fernsten-Liebe“ bestimmt ist. Damit ist die Frage zu stellen, wie es um die Moral und Fähigkeit wohlwollender staatlicher „Entwicklungshilfediktatoren“ bestellt ist, wie die von der „Fernsten-Liebe“ ausgehende Gefahr, den Inhaber der Macht zu korrumpieren und den Zweck seiner Hilfe zu vereiteln, zu bewerten ist.

Nicht nur die Bundesregierung fordert von den Entwicklungsländern eine exportorientierte Wirtschaftspolitik und unterstützt sie dabei im Rahmen ihrer Entwicklungshilfe; doch auf der anderen Seite begünstigt sie tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse und verfolgt eine staatliche Subventionspolitik, die erhebliche Wettbewerbsbelastungen der Entwicklungsländer zur Folge haben. Ein solchermaßen praktizierter Protektionismus mindert nicht nur das Wirtschaftswachstum in den Geberländern, er belastet auch und vor allem die wirtschaftliche Entwicklung in der Dritten Welt<sup>10</sup>.

Diese auf den ersten Blick paradox erscheinende Situation gewinnt an Klarheit, wenn bei den politischen Akteuren zwischen ökonomischer und politischer Rationalität unterschieden wird. Die Mehrzahl der entwicklungshilfegebenden Industrieländer sind als repräsentative Demokratien organisiert, in denen die miteinander konkurrierenden Parteien darauf bedacht sind, die Mehrheit der Wählerstimmen auf sich zu vereinigen und möglichst viele Jahre an der Macht zu bleiben. Als Gegenleistung für politische Unterstützung bieten

die Regierungen „ökonomische Vergünstigungen“ an, die in der einen oder anderen Form eine Lastenumverteilung zuungunsten der Nichtbegünstigten darstellen. Von solchen Vergünstigungen wird nicht zuletzt das Gestaltungsmuster der Handelspolitik geprägt: Fördern und bedingen die außenwirtschaftlichen Verflechtungen binnenwirtschaftliche Entwicklungen, die die Umsetzung hochrangiger Ziele durch unpopuläre Strukturanpassungen gefährden, so neigen demokratische Regierungen zu entsprechenden Handelsbeschränkungen.

Eine solche „Externalisierung binnenwirtschaftlich unerwünschter Effekte“<sup>11</sup> folgt aus dem Umstand, daß die politische Willens- und Entscheidungsbildung nationalstaatlich organisiert ist und die Wahlchancen der konkurrierenden Parteien vor allem von den binnenwirtschaftlichen Entwicklungen abhängen. Als besonders geeignete „politische Lastenträger“ werden dabei insbesondere die ärmsten und einflußlosesten Entwicklungsländer angesehen, sind doch von ihnen nur geringe unliebsame Reaktionen zu erwarten. Kommt es dennoch dazu, wird ihren organisierten Protesten mit der Vergabe von Entwicklungshilfe begegnet. So erhält die Entwicklungshilfe den Charakter einer Art von Zollzugeständnis an die Dritte Welt und den einer Lastenumverteilung auf nationaler Ebene zugunsten derer, die von Importerleichterungen für die Entwicklungsländer verschont bleiben. Der Umstand, daß das von allen entwicklungshilfegebenden Industrieländern zugesagte Ziel von 0,7 Prozent des Bruttosozialproduktes (BSP) nicht eingehalten wird, ist so gesehen ein Ausdruck des politischen Bemühens, die Kosten der systemerhaltenden nationalen Stabilität zu minimieren. Zugleich erklärt die solchermaßen nationalstaatliche Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe, warum Unterprivilegierung in der Dritten Welt immer weniger mit Ausbeutung zusammenfällt und sich zu einer „gewissen Moralisierung der Ansprüche“<sup>12</sup> wandelt, die die Entwicklungsländer gegen die reichen Industrieländer anmelden.

Aus der Sicht der Geberregierung ist die Entwicklungshilfe für eine dem politischen Machterhalt dienende Instrumentalisierung in besonderer Weise geeignet, gehört sie doch zu denjenigen Bereichen praktischer Politik, die sich durch eine geringe Wählerbeweglichkeit auszeichnen, nicht zuletzt als Folge davon, daß die Wähler über sie und

10 Bezeichnendes Beispiel ist der von der EU subventionierte Rindfleischexport nach Afrika und seine Zerstörung der mit europäischer und deutscher Entwicklungshilfe geförderten afrikanischen Viehwirtschaft. Vgl. W. Zank, Mangel durch Überfluß, in: Die Zeit vom 3. 12. 1993.

11 W. Zohlenhöfer, Zur politischen Ökonomie des neuen Protektionismus, in: M. Feldsieper/R. Groß (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft, Berlin 1983, S. 154.

12 J. Habermas, Bedingungen für eine Revolutionierung spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Marx und Die Revolution, Frankfurt/M. 1970, S. 38.

ihre außenpolitische Umsetzung relativ wenig informiert sind. Eine Entwicklungshilfe, die in den Dienst des Machterhaltes der regierenden Partei oder Parteien gestellt wird oder, vorsichtiger ausgedrückt, sehr leicht gestellt werden kann, ist nicht davor gefeit, auch in dem Bezugssystem der Empfängerländer in diesem Sinne genutzt zu werden. Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, daß die Entwicklungshilfe, so wie sie in der Vergangenheit gehandhabt worden ist, kein öffentliches internationales Gut ist, ein Gut, von dem alle Staaten profitieren in dem Sinne, daß jedes Land aus dem Verhalten der anderen Geberländer über eine Verminderung seiner eigenen Hilfe einen Vorteil zu ziehen versucht (Trittbrettfahrerverhalten), und das damit einem systemimmanenten Prozeß der Verminderung ausgesetzt ist. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein: Konkurrenzdenken um außenwirtschaftlichen Einfluß ist der Motor, der die gewährte Hilfe um so größer werden läßt, je höher die der anderen Länder ist<sup>13</sup>.

Dieser expansionistische Mechanismus kann allerdings auch in die umgekehrte Richtung wirken. Nehmen die binnenwirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht nur in einem, sondern in mehreren Geberländern zu und sinkt damit die relative politische Bedeutung der außenwirtschaftlichen Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe, dann werden ihre Kürzungen mit dem Verhalten der anderen Geberländer gerechtfertigt. Ganz in diesem Sinne betont der deutsche Entwicklungshilfeminister, daß das Mittelaufkommen von etwa 0,34 Prozent des BSP im Jahre 1992 gegenüber 0,41 Prozent in den Jahren zuvor dem Durchschnitt der Mitgliedsländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) entspräche und fügt erläuternd hinzu, daß die Entwicklungshilfepolitik angesichts der innenpolitischen und wirtschaftlichen Probleme an Bedeutung eingebüßt habe<sup>14</sup>.

Konkurrenzdenken bei der Vergabe von Entwicklungshilfe ist weniger auf originär staatliche Anliegen, wie etwa die kommunistische Eindämmung, als vielmehr auf die Möglichkeit gerichtet, bei den Empfängerregierungen ökonomische Vergünstigungen für die eigenen Exporteure durchzusetzen, um von letzteren als Gegenleistung politische Unterstützung zu erhalten. Wohl kaum ist davon auszugehen, daß die Vergabe und Ausgestaltung von

Entwicklungshilfe ausschließlich von „politischen Vergünstigungen“ bestimmt werden. Eine solche Einschätzung würde der simplen Überlegung widersprechen, daß der private Grenznutzen einer lobbyistischen Einflußnahme auf eine bestimmte Entwicklungshilfepolitik zu gering ist, um eine entsprechende Aktivität zu entfalten. Anders dagegen können die Dinge für Interessengruppen aussehen, die bereits in Entwicklungsländern tätig sind; für sie liegt es nahe zu versuchen, den Einfluß ihrer entwicklungshilfegebenden Regierung in dem jeweiligen Empfängerland zu ihrem Vorteil zu nutzen. Und es ist eine solchermaßen mögliche und wohl auch praktizierte Externalisierung von Innenpolitik, die dazu angetan ist, die Entwicklungsländer zum Gegenstand von innenpolitischen Interessen und Machtkämpfen in den Geberländern werden zu lassen, der Entwicklungshilfe einen immer wieder kritisierten imperialistischen Charakter zu verleihen, sie zu einem Spielball von machtpolitischen Interessen der Regierungen von Geber- und Empfängerländern zu degradieren und ihre Fortführung sicherzustellen, egal ob sie einer „gesunden Entwicklung“ dient oder nicht<sup>15</sup>.

---

#### IV. Hilfe mit Verantwortung paaren

---

Mit Bezug auf die Linderung der Armut in der Dritten Welt ist davon gesprochen worden, daß es sich bei der Entwicklungshilfe um „kaltes Geld“ handle; dieses Geld in „heiße“, selbstverantwortliche Systeme in den Empfängerländern einzuschleusen, habe nicht funktioniert. Das Entwicklungshilfe-Geld müsse vorher „angewärmt“ werden, als „kaltes“ Geld müsse es in besonderer Weise behandelt werden. Mit dieser Einsicht werden zwei Fragen aufgeworfen: Wie ist dieser Prozeß des „Anwärmens“ zu bewerkstelligen, und nach welchen Regeln soll er gebilligt oder abgelehnt werden?

Wohl einem jeden leuchtet ein, daß es in einer komplexen Problemsituation zunächst vernünftig

---

15 Jüngstes bezeichnendes Beispiel ist die Bewilligung von 350 Mio. Mark Entwicklungshilfe für ein U-Bahn-Projekt in Kanton/China, mit denen dem deutschen Konsortium unter Führung der Siemens AG ein günstiges Finanzierungsangebot ermöglicht wird. Ein solches Finanzierungsangebot war erforderlich geworden, nachdem die chinesische Wirtschaftsministerin vor ihrem Deutschlandbesuch deutlich gemacht hatte, daß nur günstige Finanzkonditionen, auch über die deutsche Entwicklungshilfe, deutschen Firmen zu Großaufträgen verhelfen werden. Vgl. Peking verknüpft Aufträge an deutsche Firmen mit Forderung nach Bonner Entwicklungshilfemitteln, in: Handelsblatt vom 17./18. 9. 1993.

13 P. Mosley, *The Political Economy of Foreign Aid: A Model of the Market for a Public Good*, in: *Economic Development and Cultural Change*, 34 (1985), S. 373 ff.; B. S. Frey, *International Political Economics*, Oxford 1984, S. 99.

14 Entwicklungspolitik kann Asylmißbrauch nicht verhindern, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 7. 11. 1992.

ist, sich Klarheit darüber zu verschaffen, was man eigentlich tun will. Doch das, was vernünftig erscheint, ist im Falle der Entwicklungshilfe, zu mehr Entwicklung in der Dritten Welt beitragen zu wollen, keineswegs gegeben. Der Grund hierfür ist, daß die angestrebte „Mehr-Entwicklung“ an Klarheit, Eindeutigkeit und intersubjektiver Überprüfbarkeit zu wünschen übrigläßt. Ja, die Angabe des Zieles in Form eines Komparatives läßt die Vermutung zu, daß man gar nicht genau weiß, was man eigentlich will<sup>16</sup>.

Mit der Unklarheit der Ziele der Entwicklungshilfe geht das Fehlen von Kriterien einher, aufgrund derer sicher entschieden werden kann, ob das Anliegen der Hilfe erreicht worden ist oder nicht. Zugleich wird die Möglichkeit erhöht, die verbalisierten Ziele der Entwicklungshilfepolitik in einer widerspruchsfreien Übereinstimmung mit den faktischen vitalen außen- und innenpolitischen Eigeninteressen erscheinen zu lassen.

Der Tatbestand unklarer Ziele in komplexen Handlungssituationen zwingt die Akteure dazu, eigene Handlungsziele zu formulieren, und verschafft ihnen die Möglichkeit, sich den Schein universeller Verantwortung gepaart mit hoher Selbstsicherheit in ihrem eigenen Tun zu geben und sich im Laufe der Zeit eine eigene Realität zu schaffen, in der die Maßnahmen nicht nur eine unrealistisch große Bedeutung erlangen<sup>17</sup>, sondern sich auch verselbständigen. Dabei werden verschachtelte Rückkopplungen über den geschaffenen und betrachteten Realitätsausschnitt hinaus nicht selten bewußt oder unbewußt ausgeblendet.

Zwar versichern die Projektverantwortlichen, daß zu Beginn jeglicher Förderungsmaßnahmen in den Empfängerländern die politische Bereitschaft zu den als notwendig erachteten Korrekturen vorhanden sein oder geschaffen werden muß, um den Erfolg der vereinbarten Projekte sicherzustellen, doch in der Projektplanung werden solche Entwicklungshindernisse nicht selten in sogenannte Rahmenbedingungen verwandelt, wobei häufig zu fragen ist, „ob es nicht vorrangig um die Veränderungen der Rahmenbedingungen geht“<sup>18</sup>, ob es

nicht die Rahmenbedingungen sind, die im Sinne der Betrachtungen von Hirschman der eigentliche Gegenstand der Projekt-Bemühungen zu Veränderungen sein müßten. Der üblichen Verbalintegration von Entwicklungshindernissen und Projektrahmenbedingungen liegt nicht zuletzt die Absicht zugrunde, das in Rede stehende Projekt durchzuführen, ohne die erfolgsnotwendige Verhaltensveränderung der politisch Verantwortlichen abzuwarten oder in geeigneter Form zu unterstützen.

Doch nicht nur solche verbalen „Verkleisterungen“ von Nichtzuvereinbarem, auch zuweilen erst mit erheblicher Zeitverzögerung zutage tretende kontradiktorische Beziehungen zwischen angestrebten Teilzielen führen zu Erfolgsschwierigkeiten, wie in einem jüngeren Untersuchungsbericht der Weltbank selbstkritisch dargelegt wird<sup>19</sup>. Solche Zielkonflikte werden nicht häufig so offen publiziert, ist es doch die sich selbst zugebilligte Kompetenz, die psychologisch einer solchen Selbstkritik im Wege steht. So werden „Verschwörungstheorien“ (Dietrich Dörner) entwickelt, die aus dem Versäumnis oder aus den Fehlentwicklungen des eigenen Tuns ein Verschulden von anderen zu machen trachten<sup>20</sup>.

Wer aber ist es, der für die Ergebnisse oder auch Nicht-Ergebnisse der gewährten Entwicklungshilfe letztlich verantwortlich ist? Wer ist es, der denjenigen, die durch die Vergabe der Entwicklungshilfe direkt oder indirekt betroffen werden, Rede und Antwort zu stehen hat? Politisch verantwortlich ist

19 Die Bank habe während der achtziger Jahre durch ihre Reformen des öffentlichen Sektors erheblich dazu beigetragen, die Institutionen in den Entwicklungsländern vorübergehend zu schwächen, ohne dabei dieser Schwächung bei der Umsetzung ihrer Projekte Rechnung zu tragen. So sei die geplante durchschnittliche Projektausführungszeit von fünf bis sechs Jahren meistens deutlich überschritten worden – in ihrem Weltentwicklungsbericht 1983 veranschlagt die Weltbank die Kosten einer zweijährigen Verzögerung in der Projektausführung auf 20 Prozent der Investitionskosten –, und die Auszahlung der Kredite habe sich beträchtlich verzögert. Vgl. die Weltbank muß ihre Projekte besser vorbereiten, in: FAZ vom 6. 10. 1992.

20 „Eine bedeutende Rolle für Mißerfolge spielen die vielfältigen staatlichen Einwirkungen in den Entwicklungsländern, namentlich auf wichtige Projektvariablen wie Preise, Tarife und Personal. Projektfremde Zielsetzungen halten die jeweiligen Regierungen oft davon ab, erforderliche Preis- und Tarifanpassungen zu genehmigen.“ Oder: „Es ist eine zwangsläufige Folge von niedrigen Gehältern, daß das Personal nebenbei anderen Beschäftigungen nachgeht. Dies macht deutlich, daß institutionelle Probleme allein durch Planungs- und Bauüberwachungs-Consultants... langfristig nicht gelöst werden können.“ Kreditanstalt für Wiederaufbau, Ergebnisse der Projektarbeit. Aus der Praxis der finanziellen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Frankfurt/M. 1991, S. 21 f.

16 Vgl. D. Dörner, Logik des Mißlingens, Reinbek 1991, S. 68.

17 Vgl. G. Esters, Entwicklungspolitische Konzeption und Nord-Süd-Dialog, in: G. Esters (Hrsg.), Nord-Süd-Politik, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 103.

18 H.-H. Münkner, Wenn beim Bau eines Hauses vom Dach ausgegangen wird..., in: ASA-Programm (Hrsg.), Nachfragen zur Entwicklungspolitik, Saarbrücken-Fort Lauderdale 1986, S. 85 f.; J. von Stockhausen, Projekthilfe noch problemgerecht?, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 26 (1985) 11, S. 6 ff.



das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Und es ist die Vergabebeform der Projekthilfe, durch die die Verwendung der Entwicklungshilfemittel einer parlamentarischen Kontrolle unterworfen werden soll. Doch wie ist es um diese öffentlich-parlamentarische Kontrolle bestellt, zumal die Möglichkeit nicht zu negieren ist, daß die Regierungen und die Bürokratie auch eigenständige, von den proklamierten Zielen der Entwicklungshilfe abweichende Anliegen verfolgen, wie Gewährung von politischen Vergünstigungen, persönlicher Aufstieg in der bürokratischen Hierarchie etc.?

In der Praxis ist die zuständige Stelle der Erfolgskontrolle das zu kontrollierende Entwicklungshilfeministerium selbst. Dabei mißt es den Ergebnissen seiner Evaluierungen und Inspektionen einen vertraulichen Charakter zu. Die Öffentlichkeit wird durch zusammengefaßte Schlußfolgerungen informiert, um ihr Verständnis für die besonderen Schwierigkeiten und Probleme bei der Planung und Durchführung von Entwicklungsprojekten zu fördern<sup>21</sup>. Doch warum müssen die Evaluierungen und Inspektionen, die ja auch eine Überprüfung der Verwendung von Steuergeldern beinhalten, vertraulichen Charakter haben? Und wie ist es möglich, Verständnis für Schwierigkeiten und Probleme aufzubringen, ohne sie im einzelnen zu kennen?

Sofern es nicht möglich ist, der breiten Öffentlichkeit umfassender Rechenschaft abzulegen, wie steht es dann um die parlamentarische Kontrolle, mit der ja die Vergabe von Entwicklungshilfe in der Form der Projekthilfe so häufig begründet wird? Heinz Laufer spricht in diesem Zusammenhang von der „Farce der Kontrolle“<sup>22</sup>: Die Regierungsparteien sähen ihre Aufgabe nicht mehr darin, die Regierung und die Bürokratie öffentlich-parlamentarisch zu kontrollieren, vielmehr wollten sie als parlamentarische Basis Bestand und Funktionsfähigkeit der Regierung sicherstellen. Zwar verfüge die Opposition über eine Reihe von Kontrollmöglichkeiten, habe jedoch kaum Chancen, diese gegen die bürokratische Macht effizient einzusetzen. Es ist wohl die solchermaßen bedingte Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Kontrolle, die jüngst zu der parlamentarischen Initiative geführt hat, die öffentliche Entwicklungshilfe auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, um die Öffentlichkeit und das Parlament

stärker an der entwicklungspolitischen Planung zu beteiligen<sup>23</sup>.

Wenn denn die Kontrolle der öffentlichen Entwicklungshilfe viele Wünsche offenläßt, wie steht es dann um die philanthropische Entwicklungshilfe, in deren Nähe häufig die Nichtregierungsorganisationen gerückt werden? Ist dieser im Gegensatz zur staatlichen Entwicklungshilfe Verantwortung systemimmanent? Ein Philanthrop hilft, ohne eine äquivalente Gegenleistung einzufordern. Mag sie vordergründig selbstlos erscheinen, so fördert doch näheres Hinsehen auch bei ihr klaren, wenn auch „sekundären“ Eigennutz zutage, etwa das Bewußtsein oder die Freude, etwas Gutes zu leisten oder geleistet zu haben. Und für diejenigen, die die Pläne des Philanthropen ausführen, ist es eine Tätigkeit wie jede andere und durch gleiche private Eigeninteressen beeinflusst wie in jeder anderen Bürokratie. Worin sich allerdings die philanthropische von der staatlichen Hilfe grundlegend unterscheidet, ist, daß sie ihrem Wesen gemäß niemandem verantwortlich ist. Auch wenn damit nicht gesagt werden kann oder soll, daß sie schlecht oder gut ist, wesentlich ist, daß der Philanthrop niemandem Rechenschaft schuldig ist, der von seiner Hilfe direkt oder indirekt betroffen ist.

Wohl das weitreichendste Beispiel fehlender Rückkopplung philanthropischer Entwicklungshilfe ist die sogenannte „Grüne Revolution“. Um der Nahrungsmittelknappheit in der Dritten Welt ein Ende zu setzen, unterstützte die Rockefeller Foundation den Pflanzenzüchter Ernest Borlaug dabei, neue Hochertragsarten für Mais und Weizen zu entwickeln. Diese Unterstützung erfolgte, obwohl ihr damaliger Vizepräsident, Alan Gregg, das starke Bevölkerungswachstum auf einer schon überbevölkerten Erde als ein Krebsgeschwür bezeichnete und davor warnte, daß man ein Krebsgeschwür nicht dadurch heilen könne, daß man es füttere<sup>24</sup>.

Der breiten Öffentlichkeit war Borlaug bekannt geworden, als ihm 1970 der Friedensnobelpreis verliehen wurde. Vorgeschlagen waren zwei Männer: Don Helder Camara, Erzbischof von Olinda und Recife, der Vorkämpfer für soziale Gerechtigkeit, und Ernest Borlaug. Mit der Vergabe des Friedensnobelpreises an einen Biologen verband man offensichtlich die Hoffnung, daß man sich mit der „Grünen Revolution“, d.h. mit wissenschaftlich-technologischen Maßnahmen, gewissermaßen der

21 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 90/91, Bonn 1990, S. 24.

22 H. Laufer, Bürokratisierte Demokratie, Osnabrück 1983, S. 80.

23 Vgl. Debatte über Entwicklungspolitik, in: FAZ vom 30. 10. 1993.

24 Vgl. G. Hardin, An Operational Analysis of „Responsibility“, in: G. Hardin/J. Baden, Managing the Commons, San Francisco 1977, S. 74.

Notwendigkeit von politischen Reformen entziehen könne. Doch die Hoffnung trott. Auf der gesellschaftlichen Ebene hat die „Grüne Revolution“, so Maurice Guernier, zu einer Konzentration der Produktion zugunsten der Großgrundbesitzer geführt und eine große Zahl von Bauern zu Landarbeitern mit niedrigen Löhnen werden lassen oder in die großen Städte getrieben, wo sie einen der schlimmsten und spannungsgeladesten Problempunkte der Dritten Welt bilden<sup>25</sup> – 1990 lebten 37 Prozent der Dritte-Welt-Bevölkerung in Städten, 30 Jahre zuvor waren es nur 22 Prozent.

---

## V. Entwicklungshilfe als Vorsorgepolitik

---

Entwicklungshilfe mit Verantwortung „anzuwärmen“, ihr gleichsam Verantwortung zu verinnerlichen, verweist auch darauf, warum sie gegeben wird. Als Vorsorgepolitik soll sie die heutige Wirtschaftskraft dafür einsetzen, erkannte Risiken von den nächsten Generationen möglichst fernzuhalten im Sinne und in der Verantwortung des Generationenvertrages. Verantwortungsvolle Entwicklungshilfe als Vorsorgepolitik hat drei Prinzipien Rechnung zu tragen: Die Hilfemittel sind in einer Weise aufzubringen und einzusetzen, die einer ökologischen Erneuerung des Wirtschaftens in den Geberländern nicht im Wege steht, die den Ressourcenraubbau in den Empfängerländern einschränkt und die dem Gedanken der Subsidiarität und der Delegation von Verantwortung Rechnung trägt.

Ohne jeden Zweifel zeugt das gegenwärtige Aufkommen der Entwicklungshilfemittel nicht von der Einsicht in das globale Verursacherprinzip und in die Notwendigkeit, den Teufelskreis zwischen armutsbedingtem Ressourcenraubbau in den Entwicklungsländern und reichumsbedingter Energie- und Rohstoffverschwendung in den Industrieländern durchbrechen zu müssen. Im wesentlichen sind es drei Modelle, die für ein solchermaßen verstandenes verantwortungsbewußtes Mittelaufkommen der Entwicklungshilfe diskutiert werden: Kompensationszahlungen zum Umwelterhalt, die Einführung einer Welt-Ressourcensteuer und die Ausgabe von Emissionszertifikaten.

*Kompensationszahlungen* für den Umwelterhalt sind eine spiegelbildliche Anwendung des Prinzips der Internalisierung von Umweltkosten. Während eine nationale extensive Nutzung der Umwelt allen Völkern der Erde zugute kommt, fallen die Kosten aus dem Nutzungsverzicht nur dem betreffenden Staat zur Last. Werden die Kosten auf alle Nutznießer umgelegt, so besteht für den Staat kein Anreiz, die Umwelt stärker in Anspruch zu nehmen, als es dem globalen Interesse entspricht.

Steuerobjekt einer *Welt-Ressourcensteuer* könnte die Gesamtheit oder eine begrenzte Anzahl von besonders umweltrelevanten fossilen Energieträgern und nicht erneuerbaren Rohstoffen oder in einer reduzierten Fassung die international gehandelten Energieträger und Rohstoffe sein. Von den Entwicklungsländern wird eine solche Steuer mit Skepsis betrachtet, kann sie doch leicht zu einem Nullsummenspiel werden, wenn die importierenden Entwicklungsländer die Steuer mit Preiserhöhungen bezahlen müssen.

Dritte Variante schließlich ist die Ausgabe von und der internationale Handel mit einer festgelegten Zahl von *Zertifikaten für einige Emissionen*, wie etwa für Kohlenstoffdioxid. Berechnungsgrundlage für die nationale Zertifikatsmenge wäre die Pro-Kopf-Bevölkerung. Mit Hilfe der Zertifikate würden Länder oder Unternehmen mit hohen Kosten für ihre Schadstoffreduzierung in die Lage versetzt, Verschmutzungsrechte von Produzenten mit niedrigeren Kosten zu erwerben. Um der Gefahr vorzubeugen, daß die Entwicklungsländer einen großen Teil ihrer Zertifikate sehr schnell zugunsten einer kurzfristigen Devisenbeschaffung verkaufen und dann vor dem Problem stehen, ihre energieintensiven Entwicklungsprogramme nicht finanzieren zu können, ist vorgeschlagen worden, daß die Zertifikate nur „geleast“ und periodisch nach dem ursprünglichen Schlüssel neu vergeben werden.

Auf die Vor- und Nachteile, die Stärken und Schwächen der drei Transfermodelle und die Möglichkeiten ihrer Verbindung kann hier zwar nicht eingegangen werden, aber sie weisen doch die Richtung, wie die Mittel für die Dritte Welt durch ein verantwortungsvolles, ökologisch angepaßtes, die Marktwirtschaft als Organisationstechnik nutzendes Wachstum der Geberländer aufzubringen sind. Nicht vorausschauend in eine solche Richtung zu denken, beschwört das Schreckgespenst einer Ökodiktatur herauf, die bei plötzlichen krisenhaften Zuspitzungen der Umweltsituation versucht, ihnen mit drastischen ordnungsrechtlichen, freiheitsbeschränkenden Verfahren zu begegnen.

<sup>25</sup> Vgl. M. Guernier, *Die Dritte Welt: drei Viertel der Welt*, München-Zürich 1981, S. 98f.

## Grenzen und Chancen der Entwicklungshilfe

Während des Zeitraums 1980–1991 haben die OECD-Staaten an die Länder der Dritten Welt 450,6 Mrd. US-Dollar öffentliche Entwicklungshilfe geleistet<sup>1</sup>. In manchen Entwicklungsländern macht sie einen bedeutenden Anteil am Brutto-sozialprodukt (BSP) aus. 1991 erhielten die 40 ärmsten Länder 31,921 Mrd. US-Dollar (ohne China und Indien: 27,22 Mrd. US-Dollar), das sind drei Prozent des BSP (ohne China und Indien: 6,6 Prozent).

Für Tansania betrug die öffentliche Entwicklungshilfe im Jahre 1991 42,7 US-Dollar pro Kopf und machte damit 39,2 Prozent des BSP aus. Jordanien erhielt 247,1 US-Dollar pro Kopf, immerhin 22 Prozent des erwirtschafteten BSP. Die Länder Afrikas südlich der Sahara erhielten 33,1 US-Dollar pro Kopf, was sich in diesen Ländern durchschnittlich auf 10,6 Prozent des BSP belief. Prozentualer Spitzenreiter ist Mosambik, das bei einem Pro-Kopf-Einkommen von 80 US-Dollar mit einer Hilfe von 57 US-Dollar pro Kopf 69,2 Prozent seines BSP erhielt.

Betrachtet man die negative Bilanz von Aufwand und Ertrag der öffentlichen Entwicklungshilfe (die Hilfe der OPEC-Staaten und der privaten Träger ist nicht berücksichtigt), dann stellt sich die Frage, warum sie so wenig gefruchtet hat. Als Antwort sind drei verschiedene Sichtweisen möglich.

Eine erste Gruppe sieht in dem geringen Umfang der Entwicklungshilfe die Ursache ihrer Unwirksamkeit. Um den Ländern der Dritten Welt zu helfen, müßte die öffentliche Entwicklungshilfe erhöht werden.

Eine andere Gruppe von Kritikern behauptet, daß die Entwicklungshilfe selbst die Ursache der persistenten Unterentwicklung darstellt. Entwicklungshilfe korrumpiere und reduziere die Anstrengungen der eigenen Eliten zum wirtschaftlichen Aufbau ihres Landes.

Eine dritte Ursache wird darin gesehen, daß nicht die Höhe der Entwicklungshilfe, sondern deren

Art zu ihrem Mißlingen beigetragen hat. Demzufolge muß die Qualität der Entwicklungshilfe verbessert werden sowie ihre Struktur und generelle Wirkungsrichtung.

---

### I. Begründungen für die Vergabe von Entwicklungshilfe

---

Die Notwendigkeit der Entwicklungshilfe ergibt sich aus der Verarmung der Dritten Welt. Wirtschaftlicher Ausgleich zwischen unterschiedlich entwickelten Regionen kann politisch, ethisch oder ökonomisch begründet werden.

#### 1. Nicht-ökonomische Begründungen der Entwicklungshilfe

In der politischen Begründung, insbesondere durch marxistisch geprägte Theoretiker, wird der Gedanke der „Wiedergutmachung“ betont. Die Entwicklungsländer seien während des Kolonialismus ausgebeutet worden; den dadurch erlittenen Verlust hätten die Industriestaaten durch Entwicklungshilfe auszugleichen. Der Vorwurf des Kolonialismus verliert jedoch an Gewicht, je länger die Staaten der Dritten Welt souverän sind und durch eigene Wirtschaftspolitik ihre Zukunft gestalten können. Daher wurde von den Entwicklungsländern der Vorwurf des „Neo-Kolonialismus“ erhoben. Die unfairen Wirtschaftsbeziehungen, die den Entwicklungsländern keine Entfaltungsmöglichkeiten einräumten, verbunden mit dem „ungleichen Tausch“, verpflichteten die Industrieländer ebenfalls zu einer finanziellen Kompensation.

Die ethische Begründung legt Wert auf die weltweite Solidarität aller Menschen. Nationen sind aber verpflichtet, sich zuerst selbst zu helfen. Nur wenn sie dazu nicht in der Lage sind, müssen die Industriestaaten nach dem Prinzip der Subsidiarität zu einem Ausgleich der Lebenschancen beitragen. So, wie innerhalb eines Staates alle Bürger zur Solidarität verpflichtet sind und es Ziel der staatlichen Wirtschaftspolitik ist, im gesamten Staatsgebiet eine annähernd gleiche Lebensquali-

<sup>1</sup> Alle Zahlen stammen aus den Weltentwicklungsberichten, die seit 1978 von der Weltbank herausgegeben werden. Die meisten Zahlen stammen aus dem letzten verfügbaren Weltentwicklungsbericht 1993.

tät zu erreichen, so haben die Industrieländer im Rahmen der weltweiten Staatengemeinschaft für die Überwindung der Armut in der Dritten Welt Verantwortung zu übernehmen. Argumente der Verteilungsgerechtigkeit und sozialpolitische Argumente können noch angefügt werden.

## 2. Ökonomische Begründung einer Entwicklungshilfe

Der ökonomischen Begründung der Entwicklungshilfe liegt ein utilitaristischer Ansatz zugrunde, der das Ziel der Weltwohlfahrt beinhaltet. Diese Weltwohlfahrt kann durch eine Reallokation der knappen Ressourcen dieser Erde erhöht werden. Sollte das Kapital in den Ländern der Dritten Welt einen höheren Nutzen stiften, also eine höhere Produktivität aufweisen als in den Industriestaaten, dann entspricht es rationaler Politik, das weltweit knappe Kapital dort zu verwenden, wo es „den besten Wirt“ findet. Dieses Argument würde sowohl für verstärkte Direktinvestitionen (Privatinvestitionen) sprechen als auch für Investitionen in die Infrastruktur.

Eine andere Argumentation vertritt die Theorie der Teufelskreise. Danach sind die Staaten der Dritten Welt in einigen Teufelskreisen wechselseitiger Ursachen und Wirkungen gefangen. Dieses Prinzip der zirkulären Verursachung stellt sich folgendermaßen dar: Entwicklungsländer sind arm, weil sie eine geringe Kapitalausstattung haben. Diese erlaubt nur eine geringe Arbeitsproduktivität und führt zu niedrigem Einkommen, das wiederum auf der einen Seite geringe Ersparnisse und auf der anderen eine geringe Nachfrage gestattet. Demzufolge stehen weder Ressourcen zur Kapitalbildung zur Verfügung, noch wird von den Unternehmen verstärkt investiert, da die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dazu zu niedrig ist.

Eine weitere zirkuläre Ursache kann durch die Humankapitalknappheit hervorgerufen werden. Die Menschen der Dritten Welt sind wegen ihrer Armut nicht in der Lage, gesund zu leben und in eine Ausbildung zu investieren. Wegen des schlechten allgemeinen Ernährungs- und Gesundheitszustandes haben sie ein niedriges Einkommen, das ihnen nicht erlaubt, die notwendigen Gesundheitsleistungen, sozialen Sicherungen, Bildung und Ausbildung nachzufragen. Ähnlich läßt sich ein Teufelskreis der Bevölkerungsfalle nachzeichnen. Die Vertreter dieser Theorie sind der Meinung, daß diese Länder nur durch massive Hilfe den Teufelskreisen entfliehen können.

---

## II. Wirkungen der Entwicklungshilfe

---

### 1. Erhoffte und erreichte Wirkungen öffentlicher Entwicklungshilfe

Da der Faktor Kapital als Engpaß angesehen wurde, sollte die öffentliche Entwicklungshilfe zur stärkeren Kapitalbildung beitragen und damit die Produktivität und das Wachstum in der Dritten Welt erhöhen. Höheres Wachstum wird anfänglich zwar zu einer stärkeren Ungleichheit führen (U-These), im Verlauf des Wachstumsprozesses werden jedoch die Armen, so die Hypothese, am Wohlstand beteiligt (Durchsickereffekte).

Die Ursachen für die offensichtliche Zielverfehlung der Entwicklungshilfe sollen kurz erläutert werden. Werden Ersparnisse vom Ausland zur Verfügung gestellt, muß kein einheimischer Konsumverzicht geleistet werden. Eine Zufuhr ausländischer Devisen senkt möglicherweise Eigenanstrengungen. Ebenfalls können durch Auslandshilfe kapitalintensive Investitionen durchgeführt werden, die nicht zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geeignet sind.

Wirtschaftliche Anpassung geschieht oft durch den natürlichen Zwang. Wird er aufgehoben, läßt die Motivation, sich selbst zu helfen, nach. Wenn eine schlechte wirtschaftliche Situation zum Zufluß auswärtiger Gelder führt, dann werden die Eliten der Länder der Dritten Welt ein geringes Interesse haben, selbst die notwendigen Ressourcen zu erwirtschaften. Entwicklungshilfe kann für die Länder der Dritten Welt eine moralische Versuchung bedeuten, eine Korrumpierung der Fähigkeit zur Selbsthilfe.

Entwicklungshilfe führt zu Rückzahlungsverpflichtungen. Insbesondere, wenn solche Hilfen zu Marktkonditionen gegeben werden, kann bei Mißachtung der Tatsache, daß die Kredite in ausländischer Währung zurückgezahlt werden müssen, ein Devisen- und Ressourcenproblem entstehen (z. B. durch unproduktive Verwendung). Hingewiesen sei auf das Verschuldungsproblem vieler, auch erfolgreicher Entwicklungsländer.

Entwicklungshilfe erfolgt oft im Interesse der Gebernationen und nicht im Interesse der Bedürfnisse der Empfängerstaaten. Den Ländern der Dritten Welt wurde im Rahmen von Projekthilfen nur dann eine öffentliche Hilfe gewährt, wenn sie einen Entwicklungsplan aufstellten und das betreffende Projekt in diesem verankert war, wobei bestimmte Kriterien, wie z. B. Armutsbekämpfung und Umweltverträglichkeit, zu berücksichtigen

waren. In einem hohen Maße bestimmten dabei die Entwicklungshilfebehörden der Industriestaaten über durchzuführende Projekte. Eine so konzipierte Entwicklungshilfepolitik ist im Grunde genommen eine von außen oktroyierte Strukturpolitik. Sie widerspricht dem Prinzip der Konsumentensouveränität: Nicht die Nachfrage der Menschen bestimmt die Produktionsstruktur, sondern das Angebot bestimmt die Konsumstruktur.

Von daher ist es verständlich, daß die staatliche Entwicklungshilfe von der Bevölkerung oftmals nicht angenommen wurde. Die Hilfeempfänger haben häufig keinen Beitrag geleistet, so daß eine Identifizierung der Hilfe mit ihren Vorstellungen, trotz Versuchen einer Partizipation, kaum stattfand. So erklären sich viele sogenannte Entwicklungsruinen: Sobald die Entwicklungshelfer abzogen, verfielen die meisten durchgeführten Projekte, weil sie nicht im genuinen Interesse der einheimischen Bevölkerung waren. Hinzu kommt, daß politisches Wohlverhalten mit entwicklungspolitischer Münze honoriert wurde. Die Entwicklungshilfe ist oft mehr unter außenpolitischen als unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten gegeben worden.

## 2. Einige Problemfelder der Entwicklungshilfe

Anfänglich erhielten Länder Entwicklungshilfe, weil sie arm waren. Kritiker drehen diese Behauptung um und meinen, viele Entwicklungsländer sind arm, weil sie Entwicklungshilfe erhalten. Tatsächlich erlebten viele Länder Afrikas eine wirtschaftliche Entwicklung, die sich umgekehrt zur Höhe erhaltener Entwicklungshilfe bewegte. Was können die negativen Folgen gutgemeinter Entwicklungshilfe sein?

*Folgen privater karitativer Hilfe:* Oft werden in Deutschland Sammlungen durchgeführt, um den Menschen in Not in der Dritten Welt zu helfen. Was sind die Folgen von Altkleiderspenden oder Sammelaktionen gebrauchter Schuhe für Afrika? Man könnte meinen, daß damit Not gelindert wird. Die in Afrika Verantwortlichen erbitten solche Hilfen, und die Entwicklungshilfeorganisationen werden nicht müde, den Erfolg ihrer Hilfe in öffentlichen Veranstaltungen darzustellen. In der Tat, jede Geschenksendung bereichert kurzfristig den Empfänger. Entscheidend sind jedoch die langfristigen Auswirkungen.

Europäische Altkleider gefährden die einheimische Herstellung von Textilien und verstärken damit letztlich die Tendenz zu weiteren Wanderungsbewegungen<sup>2</sup>. Sie bewirken außerdem eine Neh-

mermentalität und fördern die Kriminalität in der Dritten Welt, da z. B. Lager mit Kleiderspenden überfallen werden. Schließlich stellen sie auch eine Gefahr für lokale Arbeitsplätze dar. Es wird zwar argumentiert, daß Kleiderspenden relativ unproblematisch sind, da Änderungsschneidereien auch Arbeitsplätze schaffen. Werden jedoch 100 lokale Arbeitsplätze in der Textilindustrie vernichtet und dafür ein Arbeitsplatz durch eine Änderungsschneiderei geschaffen, so ergibt sich per Saldo ein negativer Beschäftigungseffekt.

Kurzfristige Hilfen dieser Art sind nur bei extremen Katastrophen zu vertreten, wie z. B. nach Bürgerkriegen und in Dürrezeiten. Die Fähigkeit zur Selbsthilfe darf den Menschen der Dritten Welt dabei jedoch nicht verlorengehen.

*Wirkungen öffentlicher Entwicklungshilfe:* Schon früh hat wurde auf die negativen Folgen der Entwicklungshilfe hingewiesen. Lokale Eliten sehen meist keinen Grund, sich mit ihrer wirtschaftlichen Situation derart zu beschäftigen, daß sie selbst zur Überwindung der Not beitragen und langfristige Entwicklungsprojekte initiieren<sup>3</sup>.

Probleme der öffentlichen Entwicklungshilfe entstehen, weil man unterstellt, daß sich die entwicklungspolitische Wirkung proportional zur Höhe der finanziellen Transfers verhält. Probleme entstehen weiterhin durch Veruntreuung der Mittel, Budgetsubstitutionen und konsumptive Verwendung der Mittel, die dann die Rückzahlungsfähigkeit gefährden. Während sich deutsche Finanzinstitute bei Investitionskrediten einen Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung des Kreditnehmers verschaffen, wird diese Analyse bei Entwicklungshilfeinstitutionen kaum erfolgreich durchgeführt. Viele Evaluierungsgutachten zeigen die Schwierigkeit, den entwicklungspolitischen Erfolg zu messen.

Ein weiteres Problem liegt im Aufbau planwirtschaftlicher Fremdkörper durch Entwicklungsprojekte. In Deutschland wird daher auf die Gestaltung der staatlichen Rahmenbedingungen Wert gelegt, es wird jedoch keine Wirtschaftsplanung durchgeführt. Die Ineffizienz staatlich geplanter Wirtschaftsstrukturen ist nicht erst seit dem Verfall des Sozialismus bekannt.

Darüber hinaus leiden viele Projekte unter Korruption. Firmen aus Industriestaaten erreichen

2 Vgl. Paul Alexander, *Heimat oder Asyl? Ein Beitrag zur Entwicklungspolitik*, Ulm 1992, S. 28f.

3 Vgl. Peter T. Bauer, *Auslandshilfe: Ein Instrument für den Fortschritt?*, in: *ORDO*, 18 (1967), S. 173–205; ders., *Foreign Aid Issues and Implications*, in: ders., *Reality and Rhetoric. Studies in the Economics of Development*, Cambridge, Mass. 1984, S. 38–62.

über Zahlungen auf Schweizer Konten, daß volkswirtschaftlich unvernünftige Anlagen geplant und bestellt werden<sup>4</sup>. Oft werden diese Entwicklungshilfeprojekte lediglich im Interesse der Eliten in der Bürokratie der Entwicklungsländer und der Hersteller in den Industriestaaten (Gewinne und Arbeitsplatzschaffung) initiiert.

Im entwicklungspolitischen Sinne hemmend wirken auch die von der *Neuen Politischen Ökonomie* herausgearbeiteten Eigeninteressen der Bürokratien in Industrieländern. Diese haben ein Interesse an weiterer Entwicklungshilfe, da ihre vermeintlichen Erfolgsmeldungen dazu dienen, Arbeitsplätze der Hilfsorganisationen zu sichern. Hilfsmaßnahmen wirken aber nur, wenn dadurch eine wirtschaftliche Entwicklung auch ermöglicht wird<sup>5</sup>.

*Folgen der Nahrungsmittelhilfe:* Notwendigkeit und Wirkungen der Nahrungsmittelhilfe sind umstritten. Sie ist notwendig, wenn es in Katastrophenfällen um das Überleben einer Bevölkerung geht und sollte dann vorübergehend, bis zur nächsten Ernte, als „Katastrophenhilfe“ gegeben werden. Die Praxis zeigt jedoch, daß Nahrungsmittelhilfe in diesen Fällen oft zu spät kommt und überdies langfristig gegeben wird. Man kann feststellen, daß ein Land, das einmal Nahrungsmittelhilfe empfängt, später weiterhin auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen ist.

Nahrungsmittelhilfe hätte auch erfunden werden müssen, wenn sie nicht notwendig gewesen wäre, um die negativen Ergebnisse der Agrarpolitik in der Europäischen Gemeinschaft und den USA zu verschleiern. Die hohen Agrarüberschüsse suchen Abnehmer und finden sie in den Ländern der Dritten Welt.

Die Ursachen für die entstehende Abhängigkeit sind darin zu suchen, daß neben den Wohlfahrtseffekten für die Empfänger auch negative Effekte für die *armen Produzenten* der Dritten Welt entstehen. Weil sich wegen der Nahrungsmittelhilfe die eigene Anstrengung im Agrarbereich nicht lohnt, werden die Empfänger auf Dauer von den Agrarüberschüssen abhängig bleiben.

Zur Entwicklungshilfe gehört, daß die Länder sich selbst entwickeln, selbst produzieren, Anreize zur

4 Vgl. P. Alexander (Anm. 2), S. 46.

5 Vgl. hierzu die Kritik von Gerald Braun, Experten in der Dritten Welt: Zwischen Bauern und Bonzen, in: Gesundheitshilfe Dritte Welt, German Pharma Health Fund e. V. (Hrsg.), Hilfe zur Selbsthilfe. Modellprojekte in Ländern der Dritten Welt, Frankfurt a. M. 1991, S. 48–65; Kurt Gerhard, „In den Händen des Volkes“. Erfahrungen mit Entwicklungshilfe im Niger, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/87, S. 3–19.

Produktion haben und ihre Arbeitsproduktivität erhöhen. Die aus der Nahrungsmittelhilfe resultierenden niedrigen Agrarpreise behindern den technischen Fortschritt der kleinen Landbauern in der Dritten Welt, die demzufolge im Subsistenzbereich bleiben. Dadurch werden monetäre Kreisläufe verhindert, die Wertschöpfung findet in den Industrieländern statt und nicht in den Entwicklungsländern, die potentiell durchaus in der Lage sind, sich selbst zu versorgen<sup>6</sup>!

*Die Bedeutung der Wirtschaftspolitik in den Entwicklungsländern:* Das Wichtigste für die wirtschaftliche Entwicklung in der Dritten Welt muß in der nationalen Wirtschaftspolitik gesehen werden. Es kommt entscheidend darauf an, die Rahmenbedingungen entwicklungsfreundlich zu gestalten. Dazu gehören beispielsweise die Geldwertstabilisierung, Eigentumssicherung, eine bessere Rechtssicherheit und die Schaffung größerer Freiräume für inländische sowie ausländische Investitionen.

Die Entwicklungsländer müßten eine Faktorpreisrelation anstreben, die ihrer Ressourcenausstattung entspricht. Dies erfordert, daß die Zinssubventionierung für Investitionen eingestellt wird und die sozialpolitische Maßnahme der Mindestlöhne durch Transfers ersetzt wird. Die überhöhten Wechselkurse müssen angepaßt werden, da sie exportschädlich und importfördernd wirken. Die hohe Staatsverschuldung muß abgebaut und die Inflation bekämpft werden, möglichst durch die Gründung unabhängiger Zentralbanken. Außerdem darf es nicht zu einer weiteren Diskriminierung der Landwirtschaft kommen, da sie am Anfang den tragenden Sektor einer Entwicklung darstellt.

---

### III. Lösungsansätze

---

#### 1. Mehr Markt in Entwicklungsländern

Eine marktwirtschaftliche Ordnung zeichnet sich dadurch aus, daß die einzelnen Wirtschaftssubjekte auf eigenes Risiko handeln. Dieses Wirt-

6 Vgl. Werner Lachmann, Die deutsche Entwicklungspolitik – eine Beurteilung aus marktwirtschaftlicher Sicht, in: El-Shagi El-Shagi (Hrsg.), Deutsche Entwicklungspolitik, Bochum 1988, S. 107–136; Otto Matzke, Pro und Contra der Nahrungsmittelhilfe, in: Außenpolitik, 35 (1984), S. 87–99; S.J. Maxwell/H. W. Singer, Food Aid to Developing Countries: A Survey, in: World Development, 7 (1979), S. 225–246; Werner Lachmann, Möglichkeiten des Aufbaus einer eigenständigen Ernährungsbasis in den Ländern der Dritten Welt, in: Johannes Gutenberg-Universität (Hrsg.), Antrittsvorlesungen, Band 1, Mainz 1986, S. 47–89.

schaften auf eigenes Risiko kann als das Fundamentalprinzip einer Marktwirtschaft angesehen werden und ist nur möglich auf der Basis individuellen Eigentums an Produktionsfaktoren.

Die Industriestaaten können keinem Entwicklungsland eine Wirtschaftsordnung aufzwingen. Es sollten aber im Rahmen des Politikdialoges die entwicklungsfördernden Eigenschaften einer marktwirtschaftlichen Ordnung erklärt werden. Die Industriestaaten sollten Länder, die einen marktwirtschaftlichen Anpassungsprozeß beginnen, stärker bei flankierenden und absichernden Maßnahmen, die insbesondere im Bereich der Sozialpolitik notwendig sein werden, unterstützen.

Daß auch in der Dritten Welt marktwirtschaftliches Denken vorhanden ist, zeigt sich an der Ausweitung des informellen Sektors, der leider häufig staatlich bevormundet und verfolgt wird. Ihn zu fördern und wirtschaftliche Aktivitäten von der staatlichen Bevormundung zu befreien wäre eine erfolgreiche entwicklungspolitische Maßnahme<sup>7</sup>!

## 2. Handel statt Hilfe

Die Gestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen darf keine Einbahnstraße bleiben. Die Industriestaaten versuchen, Märkte in anderen Ländern für ihre Produkte zu öffnen, ihre eigenen Märkte aber zum Erhalt der einheimischen Arbeitsplätze zu schützen. Die Betonung der eigenen Wertschöpfung wird aus den Konflikten zwischen den Industriestaaten deutlich. Die Spannungen zwischen den Vereinigten Staaten und Japan über die Öffnung des japanischen Marktes oder die verschiedenen ökonomischen Konflikte zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten zeigen, wie die nationale Wirtschaftspolitik eigene Arbeitsplätze schützt, wenn bestimmte Sektoren sich im internationalen Wettbewerb nicht behaupten können. Mit allen Mitteln versuchen die einzelnen Industriestaaten, subventionierte Exporte anderer Länder zu vermeiden und ihre eigenen Exporte zu subventionieren. Gegenüber den Ländern der Dritten Welt wird eine solche aggressive Außenwirtschaftspolitik als „Entwicklungshilfe“ bezeichnet.

7 Vgl. Werner Lachmann, Überwindung der Not in der Dritten Welt durch marktwirtschaftliche Ordnung?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8/87, S. 13–25; Joachim Jungfer, Grundbedürfnisstrategie oder Ordnungspolitik als Wege zur Überwindung wirtschaftlicher Unterentwicklung, Bern–Stuttgart 1991; Ernst Dürr (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern*, Bern–Stuttgart 1991.

Die Wohlfahrtseffekte eines funktionierenden, freien Welthandels setzen voraus, daß sich alle Länder an die Spielregeln halten. Wer importiert, benötigt Einnahmen, die er sich nur über Exporte verschaffen kann. Die Industriestaaten müssen sich entscheiden, ob sie die Dritte Welt zu einem Almosenempfänger herabsetzen oder als Geschäftspartner ansehen wollen, der in der Lage ist, seine eigenen Schulden und Importe zu bezahlen. Die Länder der Dritten Welt haben nur die Wahl, die Deviseneinnahmen zu erbetteln, durch Exporte zu erwirtschaften oder sich durch Kredite zu verschulden. Die letzte Lösung scheidet langfristig aus, da auch Amortisation und Zinszahlungen über Exporte erwirtschaftet werden müssen.

Selbst sogenannte Präferenzabkommen sind oft nur Augenwischerei. Dynamische Entwicklungsländer werden benachteiligt, da Präferenzen nur solchen Ländern gewährt werden, die wirtschaftlich keinen Erfolg aufweisen. Länder, die in der Lage sind, Exporteinnahmen zu erzielen, werden dadurch bestraft; dies hat negative Anreizeffekte zur Folge<sup>8</sup>.

Der Abbau der Protektion in den Industriestaaten würde die Entwicklungsländer in die Lage versetzen, die notwendigen Devisen für Schuldenabbau und wirtschaftliche Entwicklung zu verdienen. Allerdings bedarf eine solche Handelspolitik der Einsicht in den Industriestaaten, daß ein Strukturwandel nicht nur Arbeitsplätze vernichtet, sondern neue in anderen Bereichen schafft. Dieser Strukturwandel führt zu einer Besserstellung der Konsumenten. Die Protektionspolitik verhilft der Wirtschaftsbürokratie und der Politik dazu, gutorganisierte Produzentengruppen zu unterstützen, ohne daß fiskalische Kosten anfallen, die wegen der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte nicht mehr aufgebracht werden können. Da sich die Interessen weiter Bevölkerungsschichten kaum politisch organisieren lassen, wird eine stärkere Hinwendung zu konsumentenfreundlichen Handelspolitiken wohl weiter Illusion bleiben<sup>9</sup>.

8 Vgl. Jamuna P. Agarwal u.a., *EC Trade Policies Towards Associated Developing Countries. Barriers to Success*, Tübingen 1985; Rolf J. Langhammer/André Sapir, *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*, London 1987.

9 Zu den Auswirkungen der Preispolitik der Industriestaaten vgl. den Weltentwicklungsbericht 1986; zu den sozioökonomischen Hintergründen einer solchen Politik vgl. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven–London 1982. In Deutsch: *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, Tübingen 1985.

### 3. Sozialpolitik als Entwicklungshilfe

In den Industriestaaten gehört die staatliche Sozialpolitik zum akzeptierten Kanon der Wirtschaftspolitik, in allen marktwirtschaftlichen Ordnungen gehört sie zu ihren Grundlagen. Die Dritte Welt ist im allgemeinen zu arm, um eine soziale Absicherung der Bevölkerung zu organisieren. Somit ergibt sich die Frage, ob die staatliche Entwicklungshilfe als Weltsozialpolitik durchgeführt werden sollte.

Zur Aufgabe der Weltsozialpolitik gehört, marktwirtschaftlich ausgerichteten, in den Weltmarkt integrierten Staaten einen Finanzausgleich zur Finanzierung ihrer Sozialpolitik zu gewähren. Nach dem Prinzip der Subsidiarität ist die Weltgemeinschaft zur Hilfe an jene Länder verpflichtet, die selbst nicht in der Lage sind, ihre sozialpolitischen Maßnahmen zu finanzieren.

Die Notwendigkeit dieser Maßnahmen wird in der entwicklungspolitischen Literatur verstärkt erkannt. Die Vorstellungen darüber, wie bei Entwicklungshilfeprojekten sozialpolitische Komponenten einbezogen werden können, sind aber bisher äußerst schwammig geblieben. Um die Bedeutung der Marktwirtschaft als ökonomische Weltordnung zu unterstreichen, müßte die nationale Sozialpolitik der Entwicklungsländer teilweise über die Entwicklungshilfe finanziert werden.

In diesem Zusammenhang ist auch die Struktur der Maßnahmenträger der Entwicklungshilfe zu überdenken. Neben den Organisationen, die sich mit technischer und marktwirtschaftlicher Entwicklungshilfe beschäftigen, muß eine weitere Organisation geschaffen werden, die für die sozialpolitischen Maßnahmen zuständig ist.

Die sozialpolitische Zusammenarbeit sollte insbesondere mit den Staaten gefördert werden, die marktwirtschaftliche Strukturen aufbauen. Aus der Transformationstheorie ist bekannt, daß der Übergang von einer bürokratisch gelenkten Wirtschaft in eine marktwirtschaftliche Ordnung sozialpolitische Probleme aufwirft. Während der Übergangsphase müssen die Folgen sozialpolitisch abgefedert werden. Hier liegt ein weiterer Aufgabenbereich der Entwicklungshilfe als internationale Sozialpolitik.

Die damit verbundenen Transfers (keine Kredite!) müssen unter Auflagen vergeben werden. Die Geberorganisation muß die strikte Einhaltung der Verwendung der Mittel für sozialpolitische Zwecke in den Entwicklungsländern überprüfen.

Sie sollte auch den Empfängerstaaten beim Aufbau einer sozialpolitischen Infrastruktur helfen. Erwartet werden Eigenbeiträge der Empfängerstaaten, die, in Abhängigkeit vom Stand der wirtschaftlichen Entwicklung, festgelegt werden. Im vorhinein sollte dann eine degressive Beteiligung der Geber vereinbart werden. Nach einer Anlaufphase werden die Zuschüsse der Industriestaaten prozentual abnehmen, so daß schließlich die Entwicklungsländer den größten Teil der Ausgaben für ihre Sozialpolitik selbst bestreiten.

### 4. Erhoffte Auswirkungen einer Weltsozialpolitik

Eine von außen überwachte und teilfinanzierte Sozialpolitik kann als eine „Grundbedürfnisstrategie“ angesehen werden. Durch sie ist es möglich, die Armen gezielt zu erreichen und zumindestens die Folgen der Armut überwinden zu helfen. Die direkten Transfers an die Armen der Dritten Welt können ihnen zu einer höheren Arbeitsproduktivität verhelfen. Das von den Entwicklungshilfeorganisationen angestrebte Ziel der Bekämpfung der absoluten Armut ist mit solchen Maßnahmen erreichbar, ohne daß dadurch Verzerrungseffekte entstehen, die die wirtschaftliche Entwicklung hemmen, wie es bei angebotsorientierten, grundbedürfnisstrategischen Maßnahmen der Fall war.

Viele Entwicklungsländer sind hoch verschuldet und kaum in der Lage, weitere Kredite zu erhalten. Da die Zuschüsse der Geberorganisationen für die sozialpolitischen Leistungen in Devisen bezahlt werden, kann eine solche Hilfe auch zur Überwindung des Schuldenproblems der Dritten Welt beitragen.

Eine Unterstützung der ärmeren Menschen hat Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und deren Struktur. Die Armen fragen arbeitsintensive Produkte nach, wodurch ein Beitrag zur Linderung des Beschäftigungsproblems geleistet wird. Die höhere Beschäftigung wird über ein „Learning by doing“ zur Humankapitalbildung beitragen. Durch eine Ausweitung von handwerklichen Fähigkeiten wird langfristig die Produktivität der Arbeit erhöht, was höhere Löhne zur Folge hat. Zugleich wird die lokale Beschäftigung gefördert, da vermehrt einheimische Produkte nachgefragt werden.

Weiterhin würde eine überwachte Weltsozialpolitik zu einer politischen und wirtschaftlichen Zähmung der Eliten beitragen. Bisher wurde Entwicklungshilfe oft zweckentfremdet, da leider die



Entwicklungshilfeorganisationen die Verwendung der eingesetzten Mittel zu wenig überwacht haben. Eine strikte Überwachung kann zwar das Problem der Budgetsubstitution nicht lösen, wird aber dazu führen, daß zumindest die Armen der Dritten Welt die notwendige Hilfe erhalten, ohne daß der marktwirtschaftliche Prozeß dadurch gestört wird. Diese Art der Sozialpolitik ist marktkonform.

Entwicklungshilfe als Sozialpolitik hilft auch bei der Lösung des Bevölkerungsproblems. Bekanntlich dienen Kinder in der Dritten Welt als soziale Absicherung für das Alter. Im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung und sozialpolitischen Absicherung ist eine hohe Kinderzahl hingegen nicht mehr rational. Kinder sind nicht länger „Produktionsgut“, sondern „Konsumgut“, sie kosten mehr, als sie zum Produktionsergebnis der einzelnen Familie beitragen. Es wird erwartet, daß durch eine solche sozialpolitische Absicherung die Geburtenhäufigkeit sinkt und damit ein weiteres Problem der wirtschaftlichen Entwicklung, das starke Bevölkerungswachstum, angegangen wird.

Die Umorientierung der Entwicklungshilfe in Richtung auf die Sozialhilfe bringt natürlich auch Probleme mit sich. Zu nennen ist die mangelnde Verwaltungskapazität der Entwicklungsländer. Dem kann entgegengehalten werden, daß auch die bisherige Praxis einer „Industriepolitik“ Verwaltungskapazitäten benötigte, die zudem noch höher ausfielen, als für die neue Ausrichtung der Entwicklungshilfe notwendig wäre.

Im Rahmen der sozialpolitischen Entwicklungshilfe können die Industriestaaten den Entwicklungsländern helfen, ihre Sozialverwaltung auszubauen. Es ist nicht einsichtig, warum Entwicklungsländer nicht nach einiger Zeit eine ebenso effektive Sozialverwaltung zur Verfügung haben können wie die Industriestaaten. Verweisen möchte ich nur auf Sri Lanka, das in der Lage war, ein eigenständiges Sozialprogramm in Form von „Food Stamps“ aufzubauen. Durch externe Überwachung kann der Effektivitätsgrad einer

solchen Sozialverwaltung noch gesteigert werden<sup>10</sup>.

Ein weiteres Problem kann auch hier in möglichen negativen Anzeizeffekten liegen. Die Entwicklungsländer haben einen Anreiz, als besonders arm zu gelten, damit sie einen höheren Zuschuß zu ihren sozialpolitischen Maßnahmen erhalten. Hiergegen wäre einzuwenden, daß das Entwicklungsland zumindest einen kleinen Beitrag zur Sozialhilfeleistung selbst aufbringen muß.

---

#### IV. Fazit

---

Entwicklungshilfeorganisationen haben oftmals mehr Hilfe gefordert, obgleich die Empfängerländer kaum in der Lage waren, die Entwicklungshilfe wirksam umzusetzen (Pipeline-Problem). Ihre Kritiker möchten die Entwicklungshilfe hingegen mit der Begründung abschaffen, daß sich dann die Entwicklungsländer endlich selbst entwickeln müßten.

Eine sinnvolle Lösung besteht nun darin, die Struktur und Qualität sowie die Zielsetzung der Entwicklungshilfe zu ändern. Beiden Gruppen käme es entgegen, Entwicklungshilfe nicht als strukturpolitische, sondern als sozialpolitische Maßnahme zu verstehen. Die Entwicklungshilfe muß nicht ausgeweitet, sondern nur umgestaltet werden. Konsumentenwünsche sollen nicht beeinträchtigt und der marktwirtschaftliche Prozeß durch sozialpolitische Maßnahmen abgedeckt werden. Damit würden Entwicklungsländer zu gleichberechtigten Partnern in der weltwirtschaftlichen Integration.

---

10 Zum Food-Stamps-Scheme von Sri Lanka vgl. W. Lachmann (Anm. 7), S. 21f. Weitere Informationen finden sich in: ders., Nachfrageaugmentierende Grundbedürfnisstrategien und ihre externe Finanzierung – dargestellt am Beispiel eines Food-Stamp-Programms, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 102 (1982) 1, S. 53–76; ders., Das „Food-Stamp-Programme“ von Sri Lanka – ein Beitrag zu einer Grundbedürfnisstrategie?, in: Internationales Asien-Forum, 12 (1981) 4, S. 341–352.

# Entwicklungszusammenarbeit und die Flüchtlings- und Migrationsproblematik

## I. Flucht und Migration: Dimensionen, Ursachen und Folgen

Flucht- und Migrationsbewegungen haben in den vergangenen Jahrzehnten erheblich zugenommen. Auch in absehbarer Zukunft wird dieser Trend anhalten. Als Herkunfts- und Aufnahmeländer sind es vor allem Entwicklungsländer, die von den meisten Flucht- und Migrationsbewegungen betroffen sind.

Seit Beginn der neunziger Jahre verstärken die OECD-Länder im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ihre konzeptionellen Anstrengungen und konkreten Maßnahmen, um auf die Flüchtlings- und Migrationsproblematik Einfluß nehmen zu können. Teilweise besteht bei den Regierungen und in den Parlamenten der Industrieländer die Erwartung, mit der EZ einen wesentlichen Beitrag zur Verminderung des Problems leisten zu können. Vielfach kommt dabei das Interesse der Geberländer<sup>1</sup> zum Ausdruck, die Zuwanderung aus Entwicklungsländern in das eigene Land zu verringern.

Flucht- und Migrationsbewegungen treten in unterschiedlichen Formen in Erscheinung:

1. *Innerstaatliche Wanderungsbewegungen:* Sie sind die quantitativ wichtigste Migrationsform. Schätzungen gehen davon aus, daß jährlich rund 20–30 Mio. Menschen in den Entwicklungsländern aus ländlichen Gebieten in Städte abwandern. Binnenwanderung kann eine Vorstufe von grenzüberschreitender Migration sein<sup>2</sup>.

2. *Flüchtlinge:* Dem Flüchtlingsbegriff i. e. S. liegt die Genfer Flüchtlingskonvention zugrunde, wonach als Flüchtlinge diejenigen bezeichnet werden, die aus der begründeten Furcht vor politischer, religiöser oder ethnischer Verfolgung in ein anderes

Land fliehen. In der Definition sind allerdings viele Phänomene der Massenflucht (beispielsweise Bürgerkriege) nicht berücksichtigt. Nach Angaben des UN-Flüchtlingskommissars (UNHCR)<sup>3</sup> stieg die Zahl der Flüchtlinge und Personen in fluchtähnlichen Situationen allein von 1980 bis 1993 von 8,2 auf 19,7 Mio. an. Täglich müssen etwa 10 000 Menschen fliehen. Afrika und Asien sind die wichtigsten Herkunfts- und Aufnahmeregionen von Flüchtlingen.

3. *Intern Vertriebene (displaced people):* Ähnlich den Flüchtlingen, die aufgrund von Verfolgung ihre Heimatländer verlassen, gibt es mindestens 24 Mio. Menschen<sup>4</sup>, die in vergleichbaren Situationen fliehen müssen, aber keine Grenzen überqueren. Da sich das Mandat des UNHCR nicht auf diese innerstaatlichen Flüchtlinge bezieht und internationale Hilfsmaßnahmen nur sehr viel schwerer für diese Zielgruppe durchgeführt werden können, sind intern Vertriebene durch das bestehende Schutz- und Hilfesystem deutlich schlechter gestellt<sup>5</sup>.

4. *Arbeitsmigranten:* Legale und nichtregistrierte Arbeitsmigranten stellen die größte Gruppe der grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen dar. Ihre Zahl wird auf etwa 70–100 Mio. Menschen geschätzt. Neben den OECD-Ländern befinden sich wichtige Zuwanderungsregionen auch in der Dritten Welt (beispielsweise die Golfstaaten, die asiatischen Schwellenländer und einige westafrikanische Staaten).

5. *Umweltflüchtlinge:* Als Umweltflüchtlinge können diejenigen bezeichnet werden, die ihre Heimat vorübergehend oder dauerhaft deshalb verlassen, weil durch natürliche oder menschenbedingte Einflüsse Umweltschäden entstanden sind. Schätzungen über deren Zahl weichen erheblich voneinander

3 Vgl. UNHCR, *The State of the World's Refugees. The Challenge of Protection*, New York u. a. 1993, S. 3; Frankfurter Rundschau vom 29. 12. 1993.

4 Vgl. UNHCR, ebd., S. 1.

5 Die Diskussion um „humanitäre Interventionen“ steht mit diesen Fragen in einem engen Zusammenhang. Siehe hierzu z.B. V. Matthies (Hrsg.), *Frieden durch Einmischung? Die Schrecken des Krieges und die (Ohn)Macht der internationalen Gemeinschaft*, Bonn 1993.

1 Als Geberländer werden die Industrieländer bezeichnet, die im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe Leistungen erbringen.

2 Vgl. United Nations Population Fund (UNFPA), *Weltbevölkerungsbericht 1993*, Bonn 1993, S. 5 ff.

der ab; wahrscheinlich sind es mehrere zehn bis hundert Millionen Menschen<sup>6</sup>.

Die Gründe, die Menschen dazu veranlassen oder zwingen, abzuwandern oder zu fliehen, sind vielfältig und überlappen sich oftmals. Wichtige Ursachen sind (Bürger-) Kriege, Menschenrechtsverletzungen, Armut, innerstaatliche und internationale Einkommensunterschiede, Umweltzerstörung sowie extreme Naturereignisse.

Flucht ist für die Herkunftsländer Folge einer umfassenden und extremen Krisensituation, die zu einer weiteren Verschlechterung der Lebensbedingungen von zurückbleibenden Bevölkerungsgruppen führen kann. Die wichtigste negative Folge von Arbeitsmigration auf die Abwanderungsgebiete ist der Verlust von qualifizierten Arbeitskräften. Die den Entwicklungsländern entstehenden Kosten insbesondere für die Ausbildung dieser Abwanderer werden auf durchschnittlich 60 000 US-Dollar je Emigrant geschätzt<sup>7</sup>. Durch die schwierige Beschäftigungssituation in vielen Entwicklungsländern – insbesondere für qualifizierte Arbeitskräfte – führt dieser Brain-Drain-Effekt allerdings nicht immer zu einem realen Ressourcenverlust.

Für die meisten Herkunftsländer überwiegen die positiven deutlich die negativen Folgen der Arbeitsmigration. Vor allem die Rücküberweisungen der Migranten, die mit etwa 66 Mrd. US-Dollar<sup>8</sup> das Volumen der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe (1992: 60 Mrd. US-Dollar) übertreffen, sind als Einnahmequelle ein bedeutender Faktor für zahlreiche Entwicklungsländer.

Entwicklungsländer mit einem geringen Pro-Kopf-Einkommen (z. B. Malawi und Sudan) sind häufig die wichtigsten Aufnahmeländer für Flüchtlinge. Für sie entstehen aus dieser Situation zum Teil erhebliche ökonomische, soziale, ökologische und politische Belastungen. Arbeitsmigranten stellen in einigen Entwicklungs- und vielen Industrieländern eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung dar. In den Zuwanderungsländern zählen sie fast immer zu den schwächsten Bevölkerungsgruppen.

6 Eine Studie des Worldwatch Institute von 1988 ging von etwa zehn Mio. Umweltflüchtlingen aus, während eine Untersuchung der International Organization for Migration (IOM) und der Refugee Policy Group (RPG) davon spricht, daß bereits bis zur Jahrhundertwende eine Mrd. Menschen zu dieser Gruppe gezählt werden müßten. Vgl. J. Jacobson, *Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability*, Worldwatch Paper 86, Washington, D.C. 1988 und IOM/RPG, *Migration and the Environment*, o. O. 1992.

7 Vgl. IOM, *Migration and Development, Report on the Seminar, Tenth IOM Seminar on Migration*, Genf 1992.

8 Vgl. ebd., S. 3; UNFPA (Anm. 2), S. iii.

---

## II. Politische Ziele

---

Politisches Handeln, das die Verminderung der Flüchtlings- und Migrationsproblematik anstrebt, sollte versuchen,

- die Gründe für Flucht und unfreiwillige Migration zu beseitigen,
- die Möglichkeiten zur Vorbereitung auf unvermeidbare Massenabwanderung zu erhöhen,
- Flüchtlingen Schutz und Überlebenschancen zu bieten,
- für längerfristige und dauerhafte Zuwanderer die Voraussetzungen zur Integration zu schaffen und
- eine stabile Grundlage in den Heimatländern für die freiwillige Rückkehr zu erreichen.

Um diese Ziele erreichen zu können, sind umfangreiche Maßnahmen in zahlreichen Politikfeldern auf nationaler und internationaler Ebene erforderlich. Eine zentrale Bedeutung kommt der Fluchtprävention durch Kriegsvorbeugung, dem internationalen Flüchtlingsschutz und Rechtsschutz von Arbeitsmigranten, der Menschenrechtspolitik, der internationalen Umweltpolitik, der Handels- und Finanzpolitik sowie der Einwanderungs- und Integrationspolitik zu. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer umfassenden Strategie zeigen sich bereits bei der Betrachtung einzelner Politikfelder. Im Gegensatz zu dem zunehmenden Flüchtlingsproblem steht beispielsweise die derzeitige Praxis des internationalen Flüchtlingsschutzes. „Das internationale System zum Schutz von Flüchtlingen, das über viele Jahre mühevoll aufgebaut worden ist, scheint in sich zusammenzufallen...“, beurteilt der stellvertretende Hohe Flüchtlingskommissar, M. D. Stafford, die Situation zu Beginn der neunziger Jahre<sup>9</sup>. Ein wesentlicher Grund für diese negative Bestandsaufnahme ist die Tendenz in den Industrieländern, Asyl- und Einwanderungsverfahren restriktiver zu handhaben. Im Hinblick auf die europäischen und nordamerikanischen Staaten stellt der UNHCR fest, daß Asylsuchende zunehmend abgewiesen werden, ohne die Berechtigung von deren Ansprüchen zu prüfen<sup>10</sup>.

Angesichts der Komplexität der Flucht- und Migrationsursachen und der zugleich sehr beschränkten Handlungsmöglichkeiten kann Entwicklungszu-

9 M. D. Stafford, *Neue Strategie für die Flüchtlingspolitik der 90er Jahre*, in: *Flüchtlinge*, (1992) 2, S. 11.

10 Vgl. UNHCR (Anm. 3), S. 35.

sammenarbeit nur in Teilbereichen sinnvoll ansetzen und Wirkungen erzielen. Sie besitzt weder annähernd ausreichende finanzielle Mittel noch das entsprechende Instrumentarium und das politische Mandat, um wirksam auf allen Ebenen tätig werden zu können. Eine sinnvolle Strategie zur Verminderung der Flüchtlings- und Migrationsproblematik muß langfristig angelegt sein und alle relevanten Politikfelder einbeziehen.

---

### III. Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit

---

#### 1. Bisherige Schwerpunkte

Auch in der Vergangenheit hat EZ auf die Flüchtlings- und Migrationsproblematik Einfluß genommen. Den Schwerpunkt bildeten Maßnahmen zur Fluchtfolgenverminderung insbesondere in den Aufnahmeländern der Dritten Welt. Traditionelle Aktivitäten in Fluchtsituationen im Rahmen der EZ sind die Nahrungsmittel( Soforthilfe) und die humanitäre Hilfe<sup>11</sup>.

Die Maßnahmen zur Verminderung der Flüchtlingsproblematik waren bisher vorrangig durch einen humanitär-karitativen Ansatz geprägt<sup>12</sup>. Die materielle Versorgung der einbezogenen Zielgruppen konnte zwar sichergestellt werden. Eine entwicklungsbezogene Arbeit für den zum Teil Jahre andauernden Zeitraum der Flucht und die perspektivische Rückkehr wurde jedoch kaum erreicht<sup>13</sup>. Viele Flüchtlingsbewegungen wurden zudem nicht berücksichtigt. Die Geber reagierten nicht oder nur zögerlich in Situationen, wo innerstaatliche Vertreibungen stattfanden oder die politische bzw. militärische Krisensituation ein Engagement nicht opportun erscheinen ließ.

Spezielle EZ-Maßnahmen, die auf Arbeitsmigration Einfluß nehmen sollten, führten die Geber kaum durch. Von ihrem Selbstverständnis ist EZ allerdings darauf ausgerichtet, zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beizutragen. Eine er-

folgreiche EZ ist demnach in der Lage, indirekt einen Beitrag zum Abbau des Migrationsdrucks zu leisten.

#### 2. Akteure

Als entwicklungspolitische Akteure zur Verminderung der Flüchtlings- und Migrationsproblematik treten internationale Organisationen, bilaterale Geber und Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Erscheinung. Wichtige Strukturveränderungen seit 1990/91 haben das Bild einzelner Einrichtungen und die Arbeitsteilung zwischen ihnen erheblich verändert<sup>14</sup>.

Zur Koordination von Nothilfemaßnahmen schufen zu Beginn der neunziger Jahre die Vereinten Nationen eine Abteilung für humanitäre Fragen (Department of Humanitarian Affairs) und die EU das Amt für humanitäre Soforthilfe (European Community Humanitarian Office). Beide Einrichtungen zielen darauf ab, das internationale System der humanitären Hilfe zu stärken; sie sind Ausdruck des gewachsenen Interesses vorrangig der Industrieländer an einer funktionsfähigen Struktur, um in Krisen und Konflikten besser und umfassender reagieren zu können.

Die bilateralen Geber messen insbesondere seit dem Golfkrieg humanitären Aktionen durch höhere finanzielle Aufwendungen eine deutlich größere Bedeutung bei. International tätige NRO waren bis zum Ende des Ost-West-Konflikts in vielen Konfliktsituationen die wichtigsten Kanäle für humanitäre Maßnahmen. In dem gewachsenen Interesse öffentlicher Stellen an diesem Aufgabengebiet erkennen sie eine Tendenz zur „Verstaatlichung der Nothilfe“<sup>15</sup>.

#### 3. Neue Tendenzen

Ziel der aktuellen Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen der EZ zur Verminderung der Flüchtlings- und Migrationsproblematik ist es, neben der Beseitigung von bestehenden Defiziten neue Handlungsfelder zu identifizieren. Hinsichtlich der Flüchtlingsproblematik besteht die zentrale Fragestellung darin, ob bzw. wie die EZ in allen Phasen von Krisen- und Fluchtsituationen tätig werden soll und kann. In bezug auf Migrations-

---

11 Die humanitäre Hilfe ist in Deutschland zwar kein Bestandteil der EZ. Sie wird allerdings dem zuständigen OECD-Ausschuß als öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) gemeldet.

12 Vgl. H.-W. Kerll, Flüchtlingsverwaltung oder Flüchtlingspolitik. Zur Notwendigkeit einer umfassenden Herangehensweise, in: Vereinte Nationen, (1989) 5, S. 158f.

13 Siehe hierzu ausführlich: K. Steinacker, Flüchtlingskrisen – Möglichkeiten und Grenzen von Entwicklungszusammenarbeit, Forschungsberichte des BMZ, Bd. 103, Köln 1992.

14 Vgl. L. Minear, Making the Humanitarian System Work Better, in: K. M. Cahill (Hrsg.), A Framework for Survival: Health, Human Rights, and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters, New York 1993, S. 234–256.

15 M. Stiefel, Humanitarian Assistance and North-South Relations: Interference or Co-operation?, in: South Letter, (1993) 18, S. 16–18; H. Baum, Samariter auf dem Abstellgleis?, in: Akzente, (1993) 2, S. 26–29.

bewegungen steht die Frage im Vordergrund, ob die EZ mit spezifischen Maßnahmen den Migrationsdruck vermindern kann.

#### 4. Ansatzpunkte in Fluchtsituationen

Humanitäre Hilfe und EZ setzten in der Vergangenheit in Fluchtsituationen oftmals nur punktuell an. Die Instrumente wurden nur in einzelnen Krisensituationen und nur in bestimmten Phasen angewendet. Bilaterale Geber hielten sich in diesen Situationen besonders stark zurück. Die entwicklungspolitische Diskussion zu Beginn der neunziger Jahre greift diese Defizite auf. Sie umfaßt insbesondere folgende Punkte:

1. Ein Diskussionsstrang befaßt sich mit der Frage, welchen politischen Beitrag die EZ zur Vermeidung oder Beendigung von Konflikten leisten kann<sup>16</sup>.

Eine Möglichkeit der EZ zur Ursachenverminderung besteht in den Wirkungen der von verschiedenen Gebern eingeführten politischen Konditionalität. Entwicklungspolitische Auflagen zum Schutz der Menschenrechte, zur Erweiterung von Partizipationsmöglichkeiten und zur Reduzierung von Konfliktpotentialen durch geringere Rüstungsausgaben dienen auch zum Abbau von Fluchtursachen.

Durch Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien über die Bereitstellung von humanitärer Hilfe kann ein weiterer Beitrag geleistet werden, damit Konflikte nicht eskalieren oder Kriege beendet werden können. Die Bedeutung der humanitären Hilfe und der EZ wird zunehmend darin erkannt, daß die Hilfsmaßnahmen und die dazu erforderlichen Verhandlungen die Bedingungen für eine friedliche Konfliktbeilegung positiv beeinflussen können (environment for peace)<sup>17</sup>.

Daneben ermöglicht die starke Präsenz der Geber in den Entwicklungsländern (Vertretungsbüros, Experten usw.) und deren umfangreiche Erfahrungen über die dortigen Bedingungen eine Einbindung in sogenannte Frühwarnsysteme (early warning). Zum einen ist eine präventive Wirkung

dadurch zu erwarten, daß Informationen über Menschenrechtsverletzungen, Minderheitenverfolgungen etc. gesammelt und ausgewertet werden. Das vermehrte Wissen kann den Schutz und die Hilfe für bedrohte Gruppen verbessern. Wenn dies nicht möglich ist, können zum anderen die zur Verfügung stehenden Informationen die Möglichkeiten zur Reaktion auf Fluchtbewegungen, Menschenrechtsverletzungen u. a. m. verbessern. Dies kann bedeuten, daß unter Umständen die Voraussetzungen zur Flucht erleichtert werden müssen. EZ kann in diesem Fall im Ergebnis zur Erhöhung der Flüchtlingszahlen beitragen.

2. Ein weiterer Diskussionspunkt bezieht sich auf die Frage, wie die Übergänge in Flucht- und Krisensituationen von der Phase der humanitären Soforthilfe (emergency) zur Unterstützungsphase (relief) bis hin zu einer Überführungsphase in langfristige Lösungen (integration/reintegration) ohne Lücken gesichert werden können. Im Kern spiegelt sich in dieser Debatte das Thema „Flüchtlingshilfe und Entwicklung“ der siebziger und achtziger Jahre wider. Bereits bei dieser Diskussion stand das Problem im Vordergrund, daß die Beendigung von Konflikten nicht ausreicht, um eine sinnvolle Rückkehr von Flüchtlingen zu gewährleisten<sup>18</sup>. Durch ein umfassendes Maßnahmenangebot der EZ müssen vielmehr die Grundlagen für eine dauerhafte Wiederansiedlung geschaffen werden. Die Tätigkeiten sollen deshalb von der humanitären Soforthilfe über EZ-Maßnahmen in Krisensituationen bis hin zu den traditionellen EZ-Instrumenten aufeinander abgestimmt sein und sich lückenlos ablösen. Durch die Etablierung von neuen Instrumenten sollen zusätzlich die Voraussetzungen erweitert werden, um bereits kurz nach dem Beginn von Krisensituationen erste strukturbildende Maßnahmen durchführen zu können. Für kurzfristig angelegte Programme finden die Begriffe „Krisen-EZ“ und „Nothilfe“ zur Charakterisierung der Aufgaben zunehmend Verwendung; für mittelfristig angelegte Programme in den Herkunftsländern werden vermehrt die Begriffe „Wiederaufbau“- oder „Rehabilitationshilfe“ benutzt.

Aus dem Versuch, die „Entwicklungslücken“ zu schließen, ergeben sich teilweise neue Tätigkeitsgebiete, die bisher untypische Aufgaben der EZ waren. Im Rahmen der Rehabilitation haben sich einige Geberländer erstmals zu Beginn der neunziger Jahre dem Problem der Landminenbeseitigung

16 Vgl. hierzu z. B. UNHCR (Anm. 3), S. 127ff.; United Nations, Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations. Report of the Secretary-General, New York 1993, S. 41-43.

17 „Humanitarian assistance itself can play an important role in prevention. The negotiations involved in delivering assistance may create an opening for dialogue, drawing antagonists into discourse with external observers in a way that allows the international community to exercise some restraint on refugee-producing behaviour.“ UNHCR (Anm. 3), S. 129.

18 Vgl. UNRISD, Refugees Returning Home. Report of the Symposium for the Horn of Africa on the Social and Economic Aspects of Mass Voluntary Return Movements of Refugees, Addis Abeba, 15.-17. September 1992, Genf 1993, S. 18f.

gewidmet. Es wird geschätzt, daß rund 85 Mio. nicht entschärfter Landminen in 62 Ländern verstreut liegen. Wöchentlich sind etwa 150 Menschen (überwiegend Zivilisten, darunter viele Kinder) Opfer dieser Waffe. Neben der menschlichen Dimension des Problems sind die wirtschaftlichen Folgekosten enorm. In einigen Regionen ist die wirtschaftliche Infrastruktur – beispielsweise durch die minenbedingte Unterbrechung von Transportwegen und nicht nutzbare Ackerflächen – erheblich beeinträchtigt<sup>19</sup>.

Eine weitere untypische Aufgabe ist die Einbeziehung von ehemaligen Soldaten als Zielgruppe in die EZ. Dieses Aufgabenfeld hat durch die zunehmenden Legitimationsprobleme für hohe Militärbudgets, die neuen Geberauflagen zur Reduzierung von Rüstungsausgaben sowie durch die Beendigung von gewaltsamen Konflikten an Bedeutung gewonnen. Für Subsahara-Afrika wird das entsprechende Potential von Soldaten, das in Demobilisierungs- und Reintegrationsmaßnahmen einbezogen werden könnte, auf etwa eine Mio. Menschen geschätzt. Die besondere Rolle ergibt sich nicht allein durch die notwendige soziale und ökonomische Integration der eigentlichen Zielgruppe in das Zivilleben. Eingliederungsmaßnahmen sind auch deshalb von zentraler Bedeutung, da Ex-Soldaten ein erhebliches Gefahrenpotential darstellen können. Demokratisierungsprozesse und die Schaffung von stabilen Voraussetzungen in Nachkriegssituationen können durch sie bedroht sein<sup>20</sup>.

3. Ein wichtiges Problem stellt schließlich die Frage dar, welche Risiken sich für die EZ aus einem umfassenden flüchtlingsbezogenen Ansatz ergeben. Von zentraler Bedeutung sind die Sicherheitsgefahren und politischen Risiken im Zusammenhang mit akuten oder noch andauernden gewaltsamen Auseinandersetzungen. Dieses Problem kann sich von der Vorphase einer Fluchtsituation bis hin zur Unterstützungsphase erstrecken. Betroffen von den potentiellen Sicherheitsrisiken sind die Träger der Maßnahmen. Zusätzlich führt die Erklärung, eine bestimmte Zielgruppe unterstützen zu wollen, zu einer (politischen) Mitverantwortung für deren Sicherheit. Wenn entsprechende Maßnahmen durchgeführt werden sollen, erscheinen den Gebern zunehmend

neue Kooperationsformen (etwa mit Militärs) notwendig, um beispielsweise durch Friedenskorridente überhaupt tätig werden zu können oder in Ländern aktiv zu sein, wo eine (anerkannte) Regierung fehlt.

### 5. Ansatzpunkte zur Verringerung der Migrationsproblematik

Oftmals liegt der Diskussion über die Möglichkeiten der EZ im Hinblick auf Wanderungsbewegungen die Annahme zugrunde, daß es Ziel der EZ sein müsse, den Migrationsdruck zu reduzieren. Diese Grundannahme wird nicht von allen Experten geteilt. Sie argumentieren, daß historische und theoretische Überlegungen den Nutzen von Wanderungsbewegungen belegen. Migration aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen habe eine extrem lange historische Tradition und sei ein ökonomisch und sozial sehr dynamisches Element. Sie besitze zumindest in der Theorie zahlreiche positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum und die Wohlfahrtsmaximierung<sup>21</sup>.

Insbesondere die Geber suchen jedoch nach Einflußmöglichkeiten zur Verringerung des Migrationsdrucks durch EZ-Maßnahmen. Von zentraler Bedeutung ist die Frage, ob es möglich ist, mit der EZ auf die spezifischen sozialen und ökonomischen Faktoren einzuwirken, die in einem direkten Zusammenhang zur Migration stehen.

Praktische Erfahrungen über die Wirkungszusammenhänge der EZ auf die Migrationsproblematik liegen nur zu wenigen Bereichen vor<sup>22</sup>. Studien<sup>23</sup> über die Einflußpotentiale mittels der EZ auf Migration kommen dennoch überwiegend zu ähnlichen Schlußfolgerungen. Sie betonen die grundsätzlich nur geringen und vorrangig indirekten Wirkungsmöglichkeiten<sup>24</sup>. Das, was die EZ zur Reduzierung des Migrationsdrucks erreichen könne, spiele „bestenfalls eine sekundäre Rolle“<sup>25</sup>.

21 Vgl. z. B. G. Tapinos, Can International Cooperation be an Alternative to Emigration of Workers? OECD, International Conference on Migration, Rom, 13.–15. März 1991, Paris 1991, S. 12f.; ILO/UNHCR, Joint ILO-UNHCR Meeting on International Aid as a Means to Reduce the Need for Emigration, Informal Summary Record, Genf 1992, S. 7.

22 Vgl. IOM (Anm. 7), S. 12.

23 Vgl. z. B.: OECD Development Challenges, Development Cooperation and Migration, Development, Co-operation Directorate, Paris 1993; IOM (Anm. 7); ILO/UNHCR (Anm. 21); F. Oualalou, International aid to offset the ban on immigration to Europe, ILO, Genf 1992; G. Tapinos (Anm. 21).

24 Vgl. OECD (Anm. 21), S. 9.

25 So der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

19 Die Beseitigung der Minen erfordert einen Kostenaufwand je Stück von etwa 1000 US-Dollar (Anschaffungskosten ab etwa drei US-Dollar).

20 Vgl. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Proposal for the Reintegration of Refugees, Displaced Persons, and Ex-Combatants, Eschborn 1992; N. J. Colleta/N. Ball, Der Übergang vom Krieg zum Frieden in Angola, in: Finanzierung & Entwicklung, (1993) 2, S. 36–38.

Die Gründe hierfür sind in folgenden Überlegungen zu sehen:

1. Solange die eigentlichen Ziele, die Menschen durch Migration zu erreichen versuchen, in den Heimatländern nicht erfüllbar sind, kann auch durch die EZ nicht der Migrationsdruck wirksam genommen werden.

2. Es existiert nur eine geringe Wissensbasis zur Einrichtung und Anwendung von gezielten Migrationsinstrumenten. Die Beziehungen zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung einerseits und Migration andererseits sind komplex und vielfach indirekt. Aufgrund des geringen Wissens über diese Zusammenhänge ist es nur sehr begrenzt möglich vorherzusagen, wie durch relativ geringe EZ-Einflüsse der Migrationsdruck, die Migrationsrichtung und ihre Zusammensetzung verändert werden könnten.

3. Migration ist nur durch das Zusammenspiel von zahlreichen interdependenten Mechanismen erklärbar und nicht durch einen einzelnen Faktor. EZ kann nur bei einer begrenzten Zahl von Ansatzpunkten tätig werden. Ihr allein ist es deshalb nicht möglich, erfolgreich zu sein.

4. Bisherige Erfahrungen mit migrationsorientierten EZ-Maßnahmen sind eher enttäuschend. Programme zur ländlichen Entwicklung mit dem Ziel, zur Verminderung der Land-Stadt-Flucht beizutragen, waren ebenfalls kaum erfolgreich. Selbst die Maßnahmen für strukturschwache Regionen in den Industrieländern haben sich nur begrenzt bewährt<sup>26</sup>.

5. Der gezielte Einsatz der EZ auf Abwanderungsstaaten muß nicht ein geeignetes Vorgehen zur Verminderung der Migrationsproblematik sein. Eine regionale Konzentration der EZ auf derzeitige Herkunftsländer wird ohne Auswirkungen auf potentielle andere Herkunftsländer bleiben. Andere Entwicklungsländer, die eventuell Beschäftigungsmöglichkeiten für Zuwanderer bieten könnten, blieben unberücksichtigt. Eine regional an kurzfristigen Aspekten ausgerichtete EZ wird dieser Komplexität nicht gerecht.

Auch wenn die potentiellen direkten und kurzfristigen Wirkungen der EZ sehr begrenzt sind, bestehen unter einer längerfristigen Perspektive Handlungsspielräume zur Verminderung des Migrationsdrucks. In diesem Sinne kann EZ dazu bei-

(BMZ). BMZ, Migration und Entwicklungszusammenarbeit. Eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, Reihe BMZ aktuell, Bonn 1994, S. 6.

26 Vgl. OECD (Anm. 21), S. 9.

tragen, daß sie eine katalysatorische Funktion erhält und auf politische Prozesse Einfluß nimmt. Sie ist deshalb vorrangig als ein strategisches Instrument zu verstehen und dient weniger dazu, unmittelbar auf Migration einzuwirken. EZ, die dazu verwendet wird, Strukturen zu errichten, die die allgemeinen Lebensbedingungen verbessern, trägt zur Erreichung dieses Ziels bei.

Eine Unterscheidung zu den allgemeinen Zielen von EZ ist deshalb schwierig. Allerdings lassen die vorhandenen Untersuchungsergebnisse<sup>27</sup> eine gewisse Eingrenzung zu. Danach scheint eine Strategie, die darauf abzielt, „nachhaltige Entwicklung“ zu fördern und das Arbeitsplatzangebot zu verbessern, auch im Hinblick auf die Migrationsproblematik einen geeigneten Ansatz darzustellen. Folgenden einzelnen Bereichen kommt dabei eine besonders wichtige Rolle zu:

- Bevölkerungsprogrammen,
- Maßnahmen zum Schutz der Umwelt,
- Unterstützung von kleinen und mittleren Betrieben,
- Vorrang von arbeitsintensiven Maßnahmen,
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur (Gesundheits- und Bildungswesen),
- Maßnahmen zur Unterstützung von demokratie- und partizipationsfördernden Prozessen, zum Schutz der Menschenrechte und zur Senkung von Militärausgaben sowie
- Programmen zur Verminderung der negativen Auswirkungen von Migration auf das Herkunftsland (z.B. brain drain) und zur Steigerung des Nutzens von Gastarbeiterüberweisungen.

Zusätzlich erscheint es sinnvoll, daß die Geber der Frage nachgehen, ob auch die EZ Migration fördert. Es ist zwar anzunehmen, daß die EZ nur zu einem geringen Teil Wanderungsbewegungen auslöst. Stimulierende Wirkungen sind allerdings u. a. dann möglich, wenn

- aufgrund von EZ-Maßnahmen Menschen umsiedeln müssen (etwa durch Infrastrukturprojekte) und dadurch gesellschaftliche Zusammenhänge zerstört werden sowie die bisherigen ökonomischen Lebensgrundlagen gefährdet sind (sog. „Entwicklungsflüchtlinge“)<sup>28</sup>,

27 Vgl. ILO/UNHCR (Anm. 21), S. 7ff.; OECD (Anm. 21), S. 9f.; F. Oualalou (Anm. 23); UNFPA (Anm. 2), S. 37.

28 Die Weltbank geht z. B. davon aus, daß im Rahmen ihrer im Haushaltsjahr 1994 laufenden Projekte rund zwei Mio.

- durch den Einsatz von Fachkräften aus den Geberländern einheimische Fachkräfte in den Entwicklungsländern verdrängt werden,
- die EZ Strukturanpassungsprogramme fördert, die (zumindest kurzfristig) zum Abbau von Arbeitsplätzen führen und zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen beitragen und
- Regime unterstützt werden, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind.

EZ kann darüber hinaus durch ihre allgemeinen Zielsetzungen dazu beitragen, Migration zu ermöglichen oder zu fördern<sup>29</sup>. Eine erfolgreiche EZ erweitert die Möglichkeiten und Fähigkeiten der einbezogenen Bevölkerungsgruppen zur Abwanderung. Sie wirkt demnach als ein Instrument, das zwar die Voraussetzungen zur Migration verbessert. Eine wirksame EZ trägt jedoch langfristig dazu bei, daß die Notwendigkeit hierzu abnimmt.

---

#### IV. Folgen einer flüchtlings- und migrationsorientierten Entwicklungszusammenarbeit

---

Die Diskussion um eine stärkere Flüchtlings- und Migrationsorientierung berührt verschiedene Grundsätze der EZ. Sie, die tendenziell als Instrument zur Krisenintervention und -prävention eingesetzt wird, könnte zwar ihre Legitimierung und ihre Relevanz gegenüber anderen Politikbereichen in den Geberländern stärken. Dieses Ziel würde aber zu einem wesentlichen Teil zu Lasten von entwicklungspolitischen Grundsätzen verfolgt werden, die bisher einen breiten Konsens bildeten.

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes ist in der internationalen Politik in vielen Bereichen eine „lösungs-“ und „aktionsorientierte“ Tendenz festzustellen<sup>30</sup>. Die veränderten Reaktionsweisen be-

Menschen umsiedeln müssen. Vgl. B. Rich, Memorandum: Forcible Resettlement in World Bank Projects, Environmental Defense Fund, Washington, D.C. 1994.

29 Vgl. UNFPA (Anm. 2), S. iii; ILO/UNHCR (Anm. 21), S. 79.

30 Vgl. B. Frelick, Preventing Refugees Flows: Protecting or Peril?, in: U.S. Committee for Refugees, World Refugee Survey 1993, Washington, D.C. 1993, S. 5. Die größere Bedeutung, die Flüchtlingskrisen seit Beginn der neunziger Jahre zugemessen wird, ist u. a. auch am politischen Gewicht des UNHCR erkennbar. 1992 wurde erstmals seit der Existenz des UNHCR die Flüchtlingskommissarin eingeladen, vor dem UN-Sicherheitsrat zu sprechen.

ziehen sich auch auf Krisen und Flüchtlingsbewegungen. Die EZ sieht sich dem Druck ausgesetzt, in diesen Situationen handlungsorientierter zu reagieren. Der größer gewordene Druck und der angewachsene politische Wille, vermehrt in *Flucht- bzw. Krisensituationen* tätig zu werden, beinhaltet für die EZ teilweise neue Aufgabengebiete und zusätzliche Gefahrenelemente. Auf der einen Seite besteht die Chance, daß den Problemen von häufiger auftretenden Krisen und Konflikten mit zusätzlichen Mitteln begegnet werden kann und weitere Zielgruppen erreichbar sind. Aus humanitären, entwicklungs- und friedenspolitischen Erwägungen heraus können zusätzliche EZ-Leistungen in Krisensituationen und zum Wiederaufbau der Fluchtherkunftsländer sinnvoll und wünschenswert sein. Zugleich besteht allerdings die Gefahr, daß die Spielräume für die Verfolgung längerfristiger entwicklungspolitischer Ziele eingeengt werden. Angesichts sinkender bzw. stagnierender EZ-Mittel bei den meisten Gebern werden neue Schwerpunkte die verfügbaren Ressourcen für bisherige EZ-Tätigkeitsgebiete verringern. Letztlich wird damit die langfristige Wirkung der EZ zum Abbau von Flucht- und Migrationsursachen vermindert. EZ erhält dann stärker den Charakter eines Instruments zur Krisenintervention. Zusätzlich sind mit einem Abrücken von bisherigen EZ-Tätigkeitsfeldern neue Sicherheitsrisiken und politische Auseinandersetzungen wahrscheinlich. Humanitäre Hilfe und andere Nothilfen in Krisensituationen finden nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes häufiger während anhaltender gewaltsamer Konflikte statt und werden z.T. militärisch abgesichert<sup>31</sup>. Die Maßnahmen werden deshalb zunehmend im Rahmen von politischen oder militärischen Initiativen eingesetzt. Als Teil einer Gesamtstrategie unterliegen sie der Gefahr, die entwicklungsbezogene Eigenständigkeit zu verlieren<sup>32</sup>.

Zwischen der Diskussion um die Möglichkeiten der EZ zur Reduzierung des *Migrationsdrucks* und den ausländerpolitischen Diskussionen in den OECD-Staaten besteht ein enger Zusammenhang. Die Geberländer sehen sich zunehmend selbst von den Wanderungsbewegungen betroffen. Dies hat entscheidend dazu beigetragen, von der EZ vermehrt Aktivitäten in diesem Bereich zu fordern<sup>33</sup>.

31 Vgl. M. Stiefel (Anm. 15); F. Jean (Hrsg.), Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention, Bonn 1993.

32 Vgl. Overseas Development Institute, Recent Changes in the International Relief Systems, Briefing Paper, London 1993; M. Stiefel (Anm. 15).

33 Vgl. OECD (Anm. 21), S. 9f.



Eine an innenpolitischen Erwägungen ausgerichtete migrationsorientierte EZ kann aber wichtigen entwicklungspolitischen Zielsetzungen widersprechen:

1. Das Ziel der Armutsbekämpfung kann in den Hintergrund treten. Die ärmsten Bevölkerungsschichten sind meist nicht die Gruppen, die in das Ausland abwandern. Wenn aber die Maßnahmen punktuell bei den migrationsfähigen Bevölkerungsgruppen ansetzen, wird mit diesen Programmen nicht mehr das Ziel der direkten Bekämpfung der extremen Armut verfolgt.

2. Kurzfristig ausgerichtete Beschäftigungsprogramme u. ä. können eine begrenzte Anzahl von Personen vorübergehend dazu veranlassen, nicht abzuwandern. Die zu erwartenden strukturbildenden Effekte sind aber gering, und die eigentlichen Ursachen des Migrationsdrucks bleiben bestehen. Der entwicklungspolitische Grundsatz der dauerhaften Wirksamkeit würde aufgeweicht.

3. Eine Konzentration der EZ-Mittel auf die aktuellen Hauptherkunftsländer muß nicht den entwicklungspolitischen Erfordernissen entspre-

chen<sup>34</sup>. Auch wenn die an die OECD-Staaten angrenzenden Entwicklungsländer jeweils die größten Wanderungsanteile der Geberländer stellen, muß Migration nicht zwangsläufig ein entwicklungspolitisch zentrales Thema für die entsprechenden Abwanderungsländer darstellen. Migration kann in anderen Regionen eine deutlich höhere entwicklungspolitische Brisanz besitzen.

4. Wenn ausländerpolitische Zielsetzungen der Geberländer als Auflagen in der EZ Berücksichtigung finden werden, sind erhebliche Konflikte mit entwicklungspolitischen Zielen zu erwarten. Der vorhandene innenpolitische Druck in vielen Industrieländern hinsichtlich der Zuwanderungsproblematik enthält die Gefahr, daß ausländerpolitischen Interessen zukünftig eine größere Rolle spielen werden.

34 Gegen ein solches Vorgehen spricht sich beispielsweise auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ aus: „Die Forderung nach einer Konzentration der knappen Ressourcen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit für die migrationsgefährdeten Regionen an der europäischen Peripherie – insbesondere im Bereich des südlichen Mittelmeers und Osteuropas – ist zwar verständlich, aber gleichwohl problematisch. Prinzipiell sollten Projekte im Hinblick auf ihre entwicklungspolitische Wirksamkeit ausgewählt werden und nicht wegen ihrer Auswirkungen auf die Zuwanderung nach Westeuropa.“ BMZ (Anm. 25), S. 9.

# Neue Konturen der Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten

---

## I. Einführung

---

Die zwölf Länder der Europäischen Union (EU) unterhalten besondere Beziehungen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit mit 70 Ländern Afrikas, des Karibischen und Pazifischen Raumes, die als AKP-Länder bezeichnet werden. Seit 1975 wird diese Zusammenarbeit vertraglich durch die Lomé-Konventionen I bis IV geregelt. Die vierte Lomé-Konvention ist, anders als die drei Vorgänger, auf zehn Jahre anstatt auf fünf Jahre abgeschlossen worden. Das finanzielle Protokoll zu dieser Konvention, das Höhe und Verteilung der von der EU bereitgestellten Mittel regelt, ist allerdings ein Fünfjahres-Abkommen, das zur Halbzeit von Lomé IV auf seinen Inhalt sowie auf Ausstattung und Ausnutzung hin überprüft werden muß. Ab Februar 1995 müssen neue Mittel – im Rahmen eines achten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) – bereitgestellt werden für die AKP-EU-Entwicklungszusammenarbeit unter der vierten Lomé-Konvention. Mit der Ratifizierung des „Maastricht“-Vertrages ist die Entwicklungszusammenarbeit erstmals zum rechtlichen Bestandteil der Europäischen Union und ihrer Institutionen erhoben worden.

Sind die Implikationen des Vertrages zur Europäischen Union für die meisten Bürger der EU noch weitgehend ungewiß, so sind die Ziele des Artikels 130 in seinen Abschnitten u bis y über die Entwicklungszusammenarbeit der EU wohl für die meisten Bürger nicht von Algebra zu unterscheiden.

Wachsende soziale Probleme, verbunden mit krisenhaften innergesellschaftlichen Verteilungskämpfen in den EU-Mitgliedsländern, versperren allen Beteiligten den Blick auf internationale Prioritäten. Zusammenhänge zwischen Wohlstand und sozialer Gerechtigkeit innerhalb der EU, der Einzelstaaten und Regionen mit Armuts-, Umwelt- und Partizipationsproblemen in den unterentwickelten Ländern im allgemeinen und in den ärmsten der AKP-Länder im besonderen werden fast nur noch von Experten wahrgenommen oder lediglich

abstrakt von der breiten Bevölkerungsmehrheit der Europäer erahnt.

Es ist keineswegs Schwarzseherei, wenn viele entwicklungspolitische Akteure aus den AKP-Ländern feststellen, daß Entwicklungszusammenarbeit für die EU keine politische Priorität darstellt und daß der Maastricht-Vertrag kaum etwas daran ändern wird.

Ungewißheit ist vielleicht das herausragende Merkmal in der Debatte über die Zukunft der EU-AKP-Entwicklungskooperation, direkt gefolgt von Einseitigkeit, denn den Ton in den Diskussionen über Ziele, Mittel, Formen und Konturen der Zusammenarbeit mit den AKP-Ländern geben die Europäer an.

Das Grundprinzip der Partnerschaft in den AKP-EU-Beziehungen ist zutiefst gestört und läuft Gefahr, sowohl von bi- als auch von multilateraler Seite her durch wirtschaftliche und politische Konditionalitäten ausgehöhlt zu werden. Doch bevor hier auf mögliche Perspektiven, wünschenswert oder nicht, eingegangen werden soll, ist es angebracht, die gegenwärtigen Grundpfeiler dieser Kooperation kurz zu beschreiben. Danach folgt ein Blick auf die Verhandlungspositionen von AKP und EU zur Halbzeitprüfung des Lomé-Abkommens. Anschließend werden die Chancen zu einer wirkungsvolleren und gegenseitig nutzbringenderen AKP-EU-Kooperation nach Lomé IV ausgelotet.

---

## II. Grundlage der AKP-EU-Kooperation

---

Das Lomé-Vertragswerk als Kern der Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten ist inhaltlich sicherlich als „... ein Modell für Nord-Süd-Zusammenarbeit“ zu werten<sup>1</sup>. Im Jahre 1989

<sup>1</sup> Für eine gelungene Überblicksdarstellung der EU-Entwicklungspolitik vgl. H. Lingnau, Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, (1993) 9, S. 239–241.

Schaubild 1: Die AKP-Länder

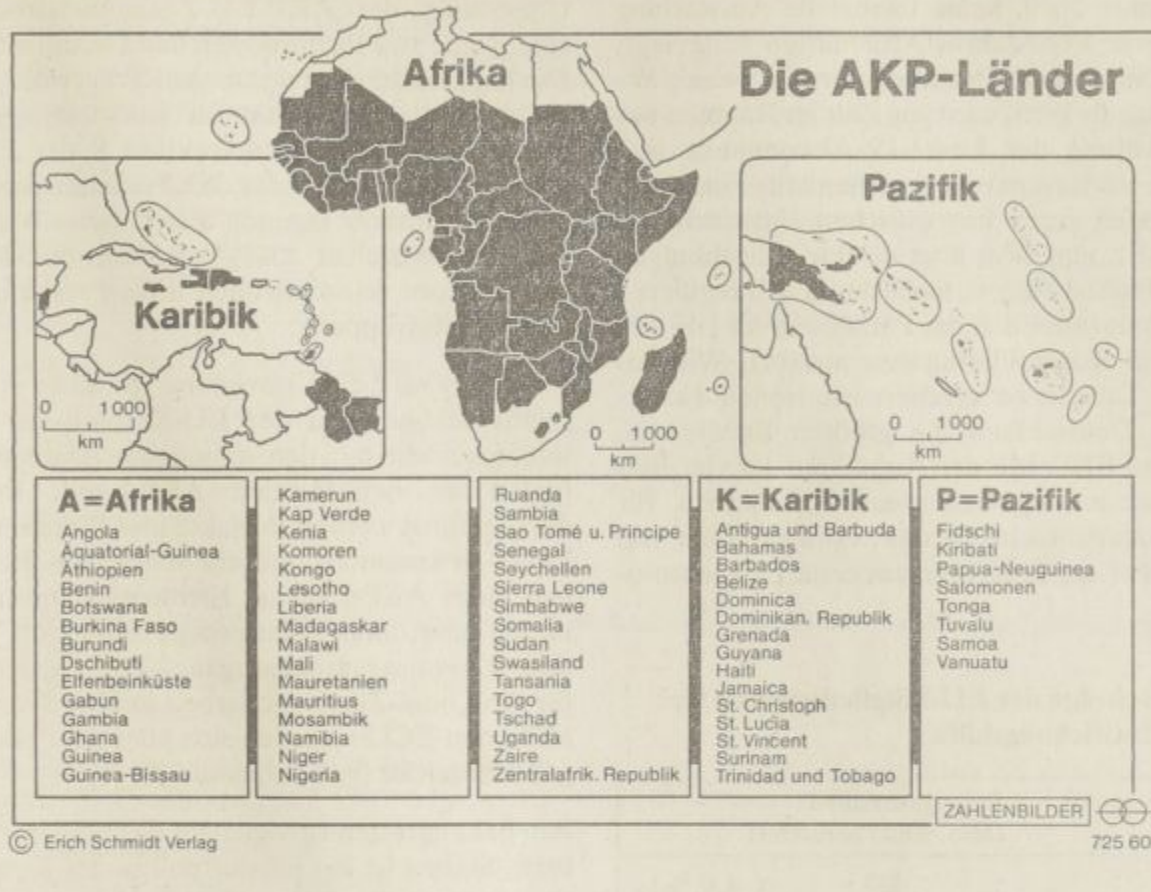
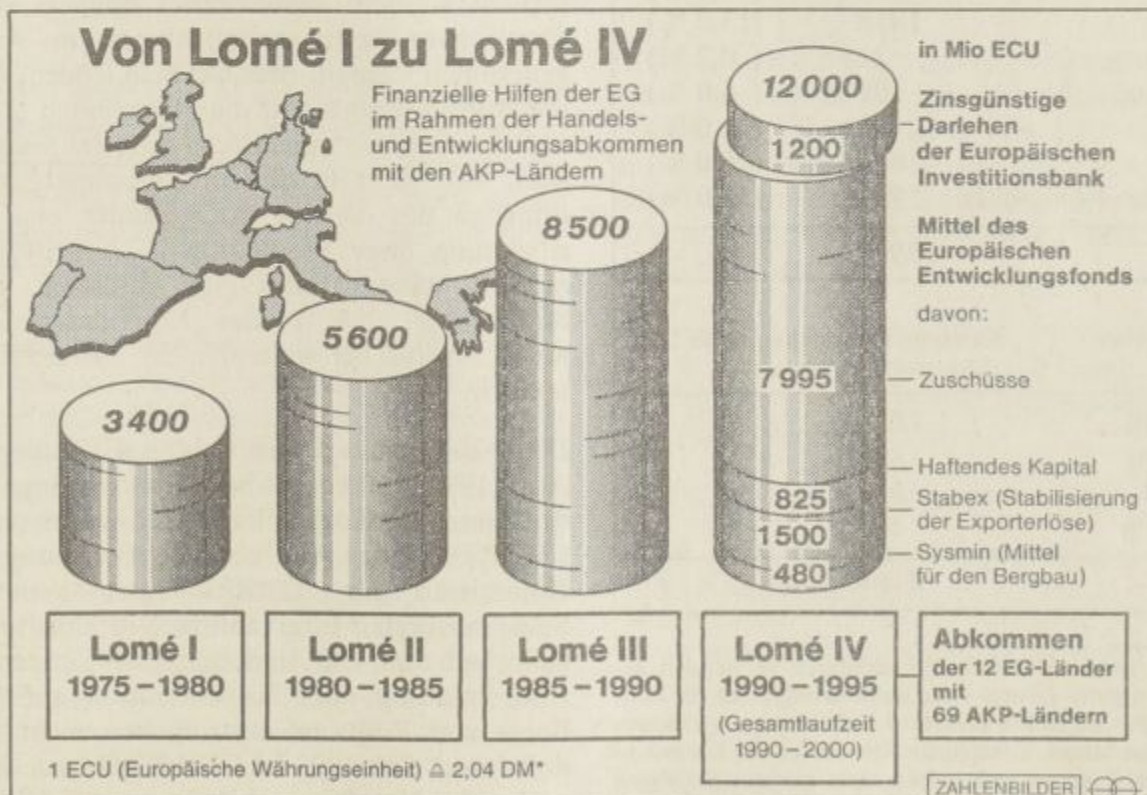


Schaubild 2: Die finanziellen Hilfen der EG im Rahmen der Lomé-Abkommen I bis IV



© Erich Schmidt Verlag

\*Stand 1990

725 610

unterzeichnet, regelt es die AKP-EU-Beziehungen bis zum Jahre 2000. Seine finanzielle Ausstattung wird in zwei Fünf-Jahres-Abschnitten festgelegt. Über das finanzielle Protokoll für die zweite Periode, gültig ab 1995, wird zur Zeit im Rahmen der Halbzeitprüfung des Lomé-IV-Abkommens zwischen den Vertragsparteien verhandelt. Finanziert wird es durch einen Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), und zwar über direkte Einzahlungen der EU-Mitgliedstaaten, nicht durch den regulären EU-Haushalt (über den das Parlament der EU eingeschränkte Kontrollbefugnisse ausübt). Wie aus folgender Tabelle zu ersehen ist, leisten Frankreich und Deutschland die größten Beiträge zu dem siebten EEF. Mit der Aufnahme der vier Beitrittskandidaten könnten neue Ressourcen für Lomé IV aufgebracht werden, etwa in Höhe von zehn Prozent der Mittel für das erste Finanzprotokoll<sup>2</sup>.

**Tabelle: Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten für Entwicklungshilfe**

| Mitgliedsstaaten       | Beitragssummen<br>(Mio. ECU gerundet)                 |          |
|------------------------|---|----------|
| Belgien                | 433   | ( 4,0 %) |
| Dänemark               | 277   | ( 3,0 %) |
| Frankreich             | 2 666   | (24,0 %) |
| Deutschland            | 2 840   | (26,0 %) |
| Griechenland           | 134   | ( 1,0 %) |
| Irland                 | 60  | ( 0,6 %) |
| Italien                | 1 418   | (13,0 %) |
| Luxemburg              | 21  | ( 0,2 %) |
| Niederlande            | 609   | ( 6,0 %) |
| Portugal               | 96  | ( 1,0 %) |
| Spanien                | 645   | ( 6,0 %) |
| Vereinigtes Königreich | 1 791   | (16,0 %) |
| <b>Summe</b>           | <b>10 990</b>   |          |
| EU-Bewerber            | Gesamte Entwicklungshilfe 1991<br>(Mio. ECU gerundet) |          |
| Norwegen               | 1 033   |          |
| Schweden               | 1 856   |          |
| Finnland               | 815   |          |
| Österreich             | 480   |          |
| <b>Summe</b>           | <b>4 184</b>  |          |

2 Die drei nordischen Beitrittskandidaten verwenden gegenwärtig ein gutes Drittel ihrer Entwicklungshilfe für Länder der AKP. Österreich allokiert hierfür etwa ein knappes Zehntel seiner Mittel. Zusätzliche Ressourcen für das zweite Finanzprotokoll sollten sich jedoch nicht nur aus Beiträgen der neuen Mitglieder speisen; zumindest eine reale Anpassung der Beiträge der Altmitglieder wäre angebracht.

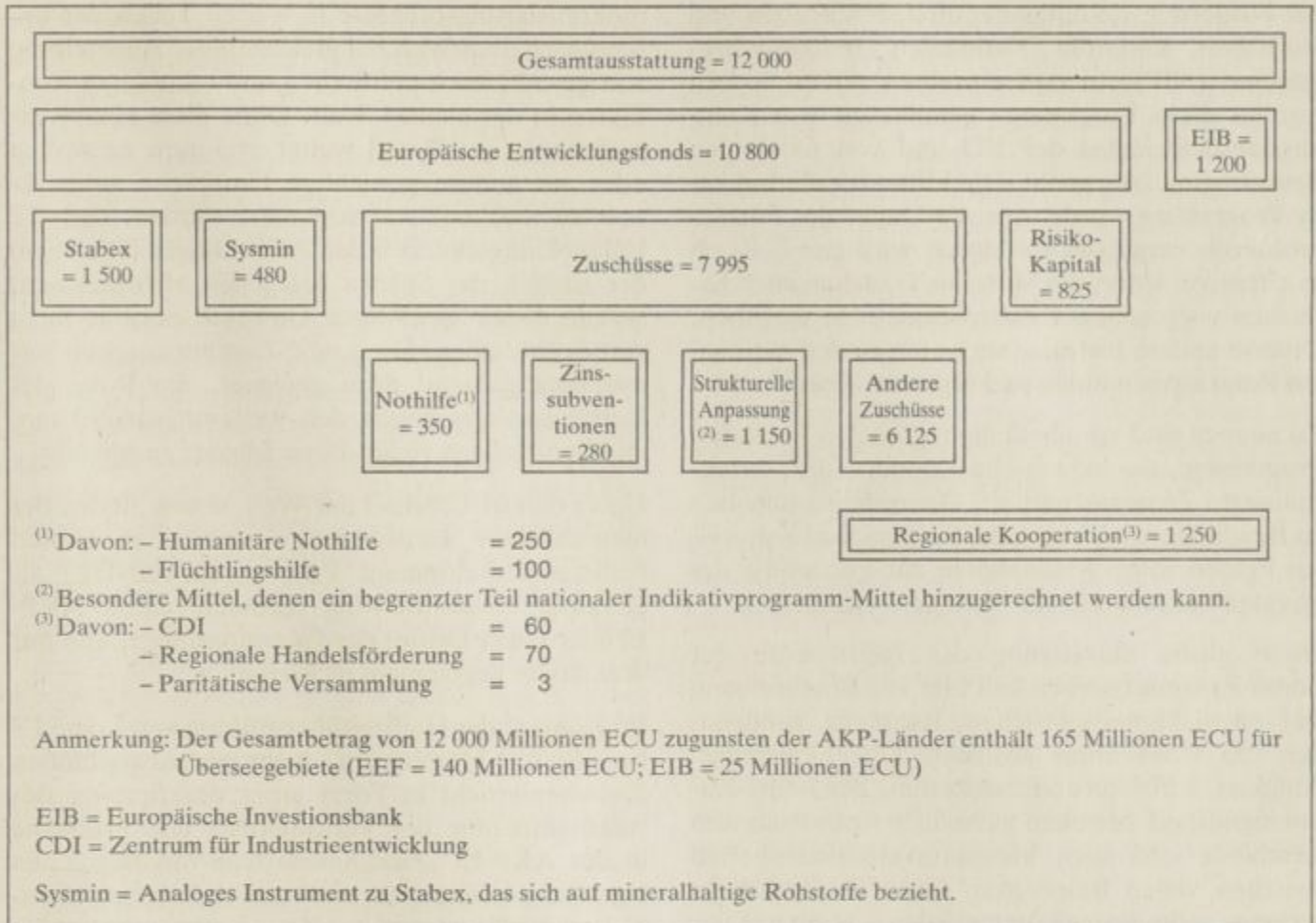
Mit der Entscheidungsfindung und der praktischen Umsetzung der AKP-EU-Zusammenarbeit sind eine Reihe von Institutionen und Gremien betraut. Die hauptsächlich *politischen* Träger der Kooperation sind der EU-Rat für Entwicklungszusammenarbeit, die Generaldirektion 8 der EU, das ständige Sekretariat der AKP-Staaten sowie die zweimal jährlich tagende Paritätische Versammlung aus offiziellen AKP-Vertretern und EU-Parlamentariern (einschließlich ihres Präsidiums und der Arbeitsgruppen).

*Umgesetzt* wird die Konvention vor allem durch die Länderdelegationen der EU-Kommission in Zusammenarbeit mit den nationalen Anweisungsbefugten im betreffenden AKP-Land. Praktisch durchgeführt werden Projekte und Programme des Lomé-Abkommens mittels staatlicher Institutionen eines AKP-Landes, Nichtregierungsorganisationen oder durch Consulting-Firmen und Technische Zusammenarbeitsorgane. Die Gesamtmittel für die Lomé-Zusammenarbeit in Höhe von 12 000 Millionen ECU verteilen sich über acht Hauptaufgabenbereiche (vgl. Schaubild 3).

Am bekanntesten ist vielleicht das Stabex-Abkommen. Stabex ist ein rohstoffpolitisches Kompensationsinstrument, das zur Stabilisierung von AKP-Exporterlösschwankungen agrarischer Rohstoffe beitragen soll. Es findet Anwendung bei 49 Produkten, wobei die bereitgestellten Mittel zu mehr als der Hälfte alleine von Kaffee und Kakao beansprucht werden. Stabexmittel können auch für Exportdiversifizierungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden. Bedenkt man jedoch, wie sehr die Rohstofflöse und die allgemeinen „terms of trade“ schon seit mindestens zehn Jahren erodiert sind, und sieht in diesem Zusammenhang, wie dringlich die meisten AKP-Länder eine Diversifizierung ihrer Produktion in Angriff nehmen müssen, dann erkennt man unschwer, daß die Stabexmittel, als bloßes Kompensationsinstrument, hierfür bei weitem nicht ausreichend sein können.

Die Nothilfemittel des siebten EEF liegen seit April 1992 größtenteils im Verantwortungsbereich des Amtes zur Koordinierung für humanitäre Hilfe (ECHO). Dieses Amt untersteht direkt dem EU-Kommissar für Entwicklungszusammenarbeit. Seine konkreten Interventionen in Notsituationen außerhalb der EU sind bezüglich operationeller Koordinierung oder Konzentration auf Präventions- und Frühwarnungsaufgaben nicht klar zu definieren. Seit 1993 ist ECHO mit über 80 internationalen Nothilfeorganisationen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) Rahmenverträge zur

Schaubild 3: Lomé-IV-Konvention: Finanzprotokoll 1990-1995 (Mio. ECU)



Quelle: House of Lords Papers 86, EC Development Aid, Session 1992/93, 21st Report, 1993.

Zusammenarbeit eingegangen und hat somit seinen Einfluß und seine Mitwirkung bei humanitären Einsätzen intensiv formalisiert. Seine abgehobene Operationsstruktur außerhalb der allgemeinen EU-Entwicklungskooperation läßt jedoch viele Fragen hinsichtlich der politischen Intention hinter einer solchen Arbeitsweise offen.

Die Europäische Investitionsbank (EIB) vergibt Darlehensmittel unter dem Lomé-Abkommen, und sie verwaltet die Risikokapital-Ressourcen des EEF. Während die Darlehen vorwiegend in staatliche Infrastruktur und in industrielle Projekte investiert werden, dient das Risikokapital vor allem zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen der Privatwirtschaft. Die EIB selbst stellt nur sehr geringe eigene Mittel (zirka ein Prozent) für Projekte der AKP-Zusammenarbeit zur Verfügung. Lediglich zwölf Prozent der für Zwecke außerhalb der EU bereitgestellten Gelder der EIB wurden 1993 in den AKP-Ländern eingesetzt<sup>3</sup>.

3 Zahlen aus EIB-Information, Nr. 79, Februar 1994, S. 2.

Die regionale Kooperation ist potentiell ein Instrument von zunehmender entwicklungspolitischer Wichtigkeit. Doch seitens der AKP-Länder genießt es eher geringe Priorität. Seitens der EU sind infrastrukturelle Maßnahmen bisher stärker als direkte, wirtschaftlich integrative Projekte berücksichtigt worden<sup>4</sup>.

Strukturelle Anpassungshilfen unter Lomé IV stehen bereit, um einzelne AKP-Länder bei der Durchführung von Strukturanpassungsmaßnahmen (SAP) zu unterstützen:

- in sektoralen Importprogrammen,
- bei der Umsetzung international vereinbarter SAP-Maßnahmen,
- zur Abmilderung sozialer Härten infolge der SAP.

4 Zum Stand der EU-Regional-Kooperation vgl. das Themenschwerpunktheft „Regional Integration“, in: The Courier, (192) 1993; darin insbes. G. Laporte, Regional Integration: from words to deeds, S. 60 ff.

Hauptinstrument der AKP-EU-Zusammenarbeit zur Förderung vielfältiger zentraler Aufgaben und Vorhaben sind die Nationalen Indikativ-Programme (NIP). In den einzelnen AKP-Ländern werden diese Programme gemeinsam von Kommissionsdelegierten der EU und von nationalen Beauftragten überwacht. Die Mittel für die Indikativ-Programme werden für die Dauer des Finanzprotokolls vergeben. Diskutiert wird zur Zeit, ob es effektiver wäre, die Mittel in Tranchen nach Erreichen vorgegebener Zwischenziele zu vergeben. Diverse andere Instrumente treten zu den nationalen Programmen hinzu und ergänzen diese.

Zu nennen sind vor allem die regionalen Indikativ-Programme, die industrielle Kooperation<sup>5</sup>, dezentralisierte Zusammenarbeit, Querschnittsaufgaben zu Bevölkerungs-, Umwelt-, Frauen- und kulturellen Fragen sowie Maßnahmen zur Förderung des privaten Sektors und zur Schuldenverringerung.

Diese grobe Skizzierung der Instrumente der Lomé-Zusammenarbeit soll hier zur Beschreibung des entwicklungspolitischen Rahmens genügen, den die Konvention absteckt. Über Leistungsfähigkeit, Effizienz und Ausstattung der Lomé-Zusammenarbeit bestehen sicherlich Auffassungsunterschiede und auch Meinungsverschiedenheiten zwischen vielen Beteiligten. Doch als Zwischenresümee sollte festgehalten werden: „Nach wie vor schafft das Lomé IV-Abkommen ein Forum im Nord-Süd-Dialog, das am Ende immer wieder Kompromisse ermöglicht, auf deren Grundlage die Kooperation fortgeschrieben und erweitert werden kann... Dies dürfte sich auch in Zukunft nicht ändern.“<sup>6</sup> Wie sich die Kooperation während der zweiten Hälfte des Lomé IV-Abkommens fortzuschreiben, erweitern oder gar umdefinieren wird, soll im Folgenden zu klären versucht werden.

---

### III. Überprüfung von Lomé IV

---

Die Halbzeitüberprüfung von Lomé IV erfolgt unter grundlegend veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – verglichen mit jenen vor 1990. Die gravierendsten Entwicklungen waren sicherlich die Auflösung des Ost-Blocks, die damit einhergehende Ausweitung der Marktwirtschaft sowie ihre intensiviertere Organisation in regionalen

5 Vgl. L. Box, ECDPM occasional paper, „Prospects for industrial development in the ACP“, Maastricht 1994.

6 Ch. Bénédicte, zit. in: K. W. Menck (HWWA), Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch der Europäischen Integration, 1992/93.

Blöcken. Hinzu kommt das Einsetzen neuer Demokratisierungsprozesse in weiten Teilen der unterentwickelten Welt bei gleichzeitiger Ausbreitung von gewaltsamen politischen und ethnischen Konflikten in der ganzen Welt. Ohne diese Hauptentwicklungen im Detail weiter erläutern zu wollen oder auf andere gewichtige Umbrüche aufmerksam zu machen, soll resümiert werden, daß die Entwicklungschancen der AKP-Länder (vor allem der südlich der Sahara gelegenen afrikanischen) sich in dieser gewaltigen Umbruchsperiode nicht verbessert haben. Die Lomé-Zusammenarbeit war nur unzureichend dazu geeignet, die Rolle des Rettungsankers gegen den weiteren sozioökonomischen Kollaps vieler dieser Länder zu spielen.

Unter den 61 Ländern der Welt, deren „Index der menschlichen Entwicklung“ von dem United Nations Development Programme (UNDP) als „niedrig“ eingestuft wird, befinden sich 45 AKP-Länder (zwei Drittel der Gesamtgruppe), und nur drei davon liegen nicht in Afrika<sup>7</sup>.

Im Kontext der Halbzeitüberprüfung von Lomé IV besteht die Möglichkeit, mehr als einen bloßen Zwischenbericht in Form einer deskriptiven Bestandsaufnahme der Versäumnisse und Probleme in der AKP-EU-Zusammenarbeit vorzulegen. Es bestehen, wenngleich auch eng definierte, Chancen zur Verbesserung der Kooperationsresultate in den kommenden fünf Jahren. Ob diese Chancen, seien sie technischer, organisatorischer oder materieller Art, ausreichen, um die Entwicklungsposition der AKP-Länder zu stärken, ist vorab nicht zu bestimmen.

Es ist jedoch wenig nützlich, in den Verhandlungen einen Kompromiß zwischen Maximalforderungen erzielen zu wollen. Ob „Modernisierung der Lomé-Kooperation“ im Sinne einer Stärkung von Konditionalisierung oder „Globalisierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit“ durch Einbeziehen aller unterentwickelten Länder in ein vertragliches Rahmenwerk kompromißfähige Ansätze gegenüber dem Bewahrenwollen des Status quo sind, bleibt eine im Hinblick auf konkrete Entwicklungserfolge unbefriedigende Fragestellung.

Einen praktischen „Ausweg“ aus einer solchen Dichotomie der Positionen bietet möglicherweise eine inhaltlich gestaffelte Halbzeitüberprüfung<sup>8</sup>.

7 Vgl. UNDP Human Development Report 1993. Ein berechtigter Hinweis auf die Relativität von Versuchen zur Quantifizierung von Entwicklungsunterschieden findet sich bei E. Altvater, Der Preis des Wohlstands, Münster 1992, S. 52.

8 In der Studie des European Center for Development Policy Management (ECDPM) mit dem Titel „European

Anhand mehrerer Leitprinzipien würde demnach Lomé IV in ausgewählten Prioritätsbereichen revidiert. Dieser Ansatz soll zunächst weiter erläutert werden.

---

#### IV. Als Partner aus der Krise

---

Angesichts der Tatsache, daß es 14 Monate intensiver Detailverhandlungen bedurfte, bis Lomé IV beschlossen werden konnte, wäre es illusorisch, von der Halbzeitüberprüfung eine umfassende Revision zu erwarten. Andererseits wird niemandem durch das Ausklammern grundsätzlicher Fragen über Inhalte, Umsetzung und Zukunft der AKP-EU-Zusammenarbeit geholfen. Um eine Polarisierung der Debatte zu vermeiden, wäre es sinnvoll, die bestehende allgemeine Übereinstimmung zum Ausgangspunkt der Verhandlungen zu machen. Als erfolgversprechendste Richtung, in der die Konvention geändert werden sollte, läßt sich bereits jetzt eine breite Übereinstimmung bei EU- und AKP-Akteuren ausmachen in Fragen wie

- Flexibilität in der Lomé-Mittelzuweisung und Verwaltung,
- Effektivitätssteigerung im Gebrauch der Mittel sowie verantwortungsvolleren Umgang mit ihnen,
- Prioritätsetzung auf produktive Investitionen bei gleichzeitiger Diversifikation der Produktion und
- weiter gefaßte Partnerauswahl, also eine Dezentralisierung der EU-AKP-Kooperation.

Auf einer solchen Grundlage ließen sich in der Folge der Halbzeitüberprüfung entwicklungspolitische Ansätze ausarbeiten, die zur Definierung der Post-Lomé-Zusammenarbeit beitragen könnten. Um solche Ansätze vorzubereiten, könnte in den laufenden „mid-term“ Verhandlungen auf mehrere Schlüsselprinzipien näher eingegangen werden. Effektivität und Operationalität sowie die Verbesserung der Weltmarktposition der AKP-Staaten sind vorab zu nennen. Überraschende Bedeutung kommt jedoch dem *Partnerschaftsprinzip*

---

Development Policy after the Treaty of Maastricht“ wird ein solcher „Ausweg“ vorgeschlagen. Er zielt auf eine Verbesserung und Erweiterung der Lomé-Zusammenarbeit. Eine effektivere Ausnutzung und Anwendung der bestehenden Lomé-Instrumente ist kurzfristig erreichbar; möglichst frühzeitig sollte eine auf partnerschaftlichem Dialog fußende Debatte über die post-Lomé IV-Zusammenarbeit zwischen EU und AKP einsetzen. Vgl. J. Bossuyt/L. Laporte/G. Brigaldino, ECDPM, Occasional Paper, Maastricht 1993.

der Konvention zu, durch das AKP und EU im einzelnen AKP-Land wie auch in gemeinsamen Institutionen (wie etwa in der Paritätischen Versammlung) zusammenarbeiten. Auf beiden Seiten dieser Beziehung entstanden „Lücken“ im vertraglich fixierten Partnerschaftsprinzip, da es bisher stets unzureichend in die Praxis umgesetzt wurde. Unbequeme Fragenbereiche wurden ausgeklammert, so z.B. die direkte Bezugnahme auf demokratische und verantwortungsvolle Regierungspraxis in vielen AKP-Staaten.

Auf der EU-Seite erwies sich die Frage nach der Kohärenz von Zielsetzungen der Politikfelder (vor allem zwischen Agrar- und Entwicklungspolitik) als ein zentrales, doch wenig debattiertes Problem. Inzwischen wird offener an solche Fragen herangegangen, wobei im Prozeß der Redefinierung des Partnerschaftsprinzips allerdings sorgfältig darauf geachtet werden muß, daß keine Seite ein Definitionsvorrecht für sich in Anspruch nimmt (Demokratiedefizite gibt es auch in der EU, umgekehrt existieren auch in den AKP-Staaten zahlreiche Widersprüche zwischen einzelnen Politikfeldern). Dennoch gibt es keine vernünftige Alternative zum Partnerschaftsprinzip, soll es nachhaltig gelingen, Effektivität und Umsetzung der Konvention zu stärken.

Strenge Kontrolle und Konditionalitäten seitens der EU stehen somit im Widerstreit mit Eigenverantwortung, Kompetenz- und Kapazitätsstärkung in den AKP-Ländern. Nur in enger Zusammenarbeit mit den AKP-Akteuren sind die erforderlichen Verbesserungen in der Anwendung der Konventionsinstrumente zu verwirklichen<sup>9</sup>.

Diese Zusammenarbeit muß sich z.B. viel stärker als bisher auf die systematische Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit erstrecken. Sie muß zudem intensiver auf glaubwürdige dezentralisierte Kooperationsformen bauen. Auf keinen Fall darf es hingenommen werden, daß das Partnerschaftsprinzip weiter zerbröckelt und zu einer formellen Floskel oder zu einem einseitigen, EU-determinierten Modus der Entwicklungszusammenarbeit „... unter weitgehender Ausschaltung der afrikanischen Regierungen“ wird<sup>10</sup>.

---

9 So wie diese in der für die EU-Kommission erstellten sogenannten Post-Fiji-Studie vorgeschlagen wurden: Study of the causes of delay in the implementation of financial and technical cooperation, Price Waterhouse, November 1991.

10 H. Oplendahl in: Frankfurter Rundschau vom 7. 2. 1994. An gleicher Stelle wird eindringlich aufmerksam gemacht auf ein Hauptdefizit der Entwicklungszusammenarbeit: „... die Debatte über die Zukunft des (afrikanischen) Kontinents (wird) vor allem von Nicht-Afrikanern geführt. Es sind heute Weltbank und Währungsfonds, UN-Beamte und Experten

---

## V. AKP und Weltmarkt

---

Um die Lomé-Kooperation in einen langfristig produktiven entwicklungspolitischen Rahmen einzubetten, wird es nötig sein, übergeordnete strukturelle Maßnahmen zu ergreifen. Ein solches Leitprinzip ist unabdingbar, wenn es gelingen soll, soziale, ökologische und ökonomische Grundprobleme in den Entwicklungsländern einer Lösung näherzubringen. Zugleich wird dies nur durch fundamentale Umorientierungen der bisherigen Produktionsweisen und Handelsbeziehungen gelingen<sup>11</sup>.

Hauptsächlich in den Industrieländern, in denen Energie- und Umweltverbrauch mit Abstand am größten sind, werden Veränderungen nötig sein. Denn ohne eine möglichst baldige Abkehr von ressourcenverschwendenden Konsumgewohnheiten wird es immer unwahrscheinlicher, daß die armen Länder des Südens Spielräume zur Entfaltung tragfähiger Entwicklungsmodelle finden werden. Zahlen und Graphiken zur Veranschaulichung der Disparitäten zwischen Nord und Süd hinsichtlich ihres Verbrauchs von Ressourcen und Umwelt gibt es inzwischen viele. Zur Verdeutlichung der ökologischen Dramatik soll an dieser Stelle nur auf eine aktuellere Bestandsaufnahme der Lebensstil-Debatte verwiesen werden: „Eine globale Umweltpartnerschaft ist zu entwickeln, in der ... gleichberechtigte Umweltnutzungsmöglichkeiten geregelt werden, die den ökologischen Möglichkeiten unseres Planeten und der jeweiligen Regionen angemessen sind. Eine gegenseitige Abhängigkeit von den scheinbaren Problemen anderer, eine ökologische Risikogemeinschaft, zeichnet sich immer deutlicher ab.“<sup>12</sup>

Weniger grundsätzlich, aber auf einer für die AKP-Länder zunächst konkreten Ebene bezogen, wird es nötig sein, Entwicklungsfortschritte zu erzielen in den Fragen der Verschuldung, des Han-

dels und der Rohstoffpreise. Im Memorandum der AKP-Gruppe an die EU, in dem die AKP-Länder ihre Position zur Halbzeitüberprüfung darlegen, wird hervorgehoben, daß in diesen Bereichen die größten Fortschritte im Kooperationsverhältnis AKP-EU erreicht werden müssen, wenn eine Konsolidierung der Wirtschaften vieler AKP-Mitgliedstaaten gelingen soll<sup>13</sup>.

Augenblicklich scheint seitens der EU wenig Interesse an der Lösung dieser kritischen Fragen zu bestehen. Handlungsbedarf wird entweder verdrängt, abgewälzt oder geleugnet. So wird Verschuldung zum Zuständigkeitsbereich der internationalen Finanzinstitutionen deklariert, als ob die einzelnen EU-Länder in den Gremien von IWF und Weltbank ihre EU-Identität abstreifen könnten.

Die Aushöhlung des Handels infolge der tiefen Erosion der „terms of trade“ – ein zentraler entwicklungspolitischer Mechanismus für die AKP-Länder – wird gar ignoriert, indem z. B. die unter deutschem EU-Ratsvorsitz vorgelegte Verhandlungsposition in der „mid-term review“ Handelsfragen nicht thematisiert. Zu befürchten ist, daß es ohne politische Einsicht seitens der EU in die Dringlichkeit und Notwendigkeit von Lösungen auf der Ebene der weltwirtschaftlichen Strukturzwänge, die zur Blockierung von Entwicklung in den AKP-Staaten führen, auch in Zukunft nur marginale Entwicklungserfolge geben wird. Der Gefahr fortschreitender Aushöhlung der Entwicklungsbemühungen durch wirtschaftliche und politische Krisen und Konfliktsituationen wird, entwicklungspolitisch betrachtet, extrem mangelhaft entgegengewirkt.

Der Abschluß der GATT-Verhandlungen 1993 wird sehr länderspezifische Auswirkungen auf einzelne AKP-Staaten haben. Insgesamt werden jedoch die „Vorteile“ – vor allem für die ärmsten AKP-Staaten – eher von Nachteil sein, und erste Enttäuschung macht sich bereits bemerkbar. So werden „... vor allem die agrar- und textilexportierenden Länder langfristig gewinnen. Aus der Sicht des Großteils der Entwicklungsländer sind die Ergebnisse ... in keiner Weise zufriedenstellend. Vor allem ... die AKP-Staaten dürften die Nettoverlierer der Runde sein“<sup>14</sup>.

---

13 Vgl. AKP-Memorandum an die EU vom 25.2. 1994, erläutert und zitiert in Euro-Cidse, News Bulletin, Brüssel, Februar 1994.

14 M. Windfuhr, Gatt und die Entwicklungsländer, in: E + Z, 35 (1994) 3, S. 76–78; vgl. auch G. Mhone, Gatt-Implications ..., in: SAPEM, February 1994, S. 34–40.

---

aus Europa und den USA, die die politischen und ökonomischen Ziele formulieren und Entwicklungsoptionen abwägen.“

11 Als wissenschaftlichen Diskurs zum Gegensatz von Entwicklung und Umwelt und zur internationalen Regulation von Energie- und Rohstoffeinsatz vgl. E. Altwater (Anm. 7). Eine ausführliche Kritik des auf Überfluß beruhenden Konsummodells findet sich bei F. E. Trainer, *Abandon Affluence*, London 1989.

12 A. Darski/R. Bleischwitz, in: *Politische Ökologie*, (1993) 33, S. 11.



---

## VI. Effektivität durch Kapazität

---

Auf dem Papier ist die Arbeitsteilung in der EU-AKP-Kooperation klar geregelt; die EU stellt Mittel für Programme und Projekte bereit, die von dem einzelnen AKP-Land vorgeschlagen und auch umgesetzt werden. Doch es gibt anhaltende Umsetzungsschwierigkeiten von Konventionsinhalten, die für einen Großteil der Erfolgsmängel in der Lomé-Zusammenarbeit verantwortlich zu machen sind. Die Operationalität der Konvention läßt viel zu wünschen übrig. Deutliche Verbesserungen sind hier vonnöten, um eindeutige Entwicklungserfolge zu erzielen. Neben der allgemeinen Komplexität der Konvention (und der damit zusammenhängenden Überforderung zahlreicher AKP-Administrationen) ist es vor allem die schwache Wirkung verschiedener Lomé-Instrumente (z.B. der EIB, des CDI und auch des Stabex), mit denen bedeutendere Entwicklungserfolge durch die Konvention nicht zu erzielen sind.

Der Hauptgrund für die zu geringe Effektivität der Lomé-Zusammenarbeit ist vermutlich die mangelhafte Förderung der *Kooperationsinstitutionen* in den AKP-Partnerländern. Oft sind es administrative Schwächen oder auch die zu geringe fachspezifische Kompetenz in den AKP-Staaten, die Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der Projekte und Programme behindern. Ein schleppender Mittelabfluß ist die Folge, wodurch dringend benötigte Ressourcen nicht oder nur unzureichend zum effektiven Einsatz kommen. Kapazitäten in den AKP-Ländern könnten und müßten jedoch gezielt gefördert und aufgebaut werden, wenn es gelingen soll, Formen von nachhaltiger Entwicklung zu realisieren.

Eine Möglichkeit, dieses Problem anzupacken, wäre die Einrichtung eines Sonderfonds zur Förderung der Kapazitäten in den AKP-Staaten. Dieser sollte nicht nur für Regierungsadministrationen bereitstehen, sondern auch für NROs und private Träger der Entwicklungszusammenarbeit. Er könnte zur anwenderorientierten Vermittlung von Lomé-Inhalten, für technische Hilfe oder auch für Trainingszwecke genutzt werden.

Es gibt aber auch Kapazitätsprobleme innerhalb der EU, für deren Abhilfe es eine ganze Reihe von Möglichkeiten gibt. So müßte zum Beispiel mehr qualifiziertes Personal für die Entwick-

lungszusammenarbeit der EU bereitgestellt werden. Es müßten eindeutige Kompetenz- und Rollenzuweisungen definiert werden (ist z. B. der EU-Länderdelegierte in erster Linie Diplomat oder Manager für Entwicklungskooperation?); die institutionelle Zuordnung der Entwicklungszusammenarbeit in der EU-Kommission sollte in einer einzigen Generaldirektion (GD) liegen (z. Zt. ist sie verteilt auf GD 1 und GD 8), und es sollte zu einer Stärkung von Evaluierungsmaßnahmen kommen (in Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten).

Das seit 1991 eingeführte System des „Projektzyklus-Management“ in der Entwicklungskooperation der EU-Kommission muß systematisch alle Akteure und ihre Handlungen unter dem Gesichtspunkt ihrer institutionellen Tragfähigkeit subsummieren und bewerten, um maximale Erfolge zu gewährleisten.

Kapazitätsstärkung ist inzwischen ein anerkanntes Konzept zur Gewährleistung langfristiger Entwicklungserfolge. Aus der Sicht der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) ist positiv festzustellen, daß die Stärkung von Kapazitäten als ein „Oberziel der technischen Zusammenarbeit“ anerkannt wird. Ihr werden gesellschaftspolitische Funktionen zugesprochen, die sich von der traditionellen „Ausfüllung der ... Kernaufgaben des Staates“ bis hin zur „... Befähigung breiter Bevölkerungsgruppen zur Beteiligung an ... Entscheidungsprozessen“ erstrecken<sup>15</sup>. Doch während die Ansätze und Instrumente, wie sie von der GTZ vorgeschlagen werden, als „mögliche Antworten auf Defizite der TZ-Diskussion“ erklärterweise „... weitgehend auf der Linie der ‚DAC Principles for effective aid‘ liegen“, sollte versucht werden, viel stärker über diese Prinzipien hinauszugehen. Lösungsansätze wie „Klärung der Rollenverteilung“, „Einbeziehen von NROs“, „Technologie- und Know-how-Transfer“ und „Nutzung einheimischen Wissens“ weisen sicherlich in eine wünschenswerte Richtung.

Doch während es nicht an Empfehlungen zur Verbesserung der technischen Kooperation mangelt, bleiben konkrete Verbesserungen vorerst immer noch die Ausnahme. Klarheit in den länderspezifischen Zielen, Einbeziehung der einheimischen Partner ins Management und Umsetzung der technischen Kooperation sind Grundvoraus-

15 K. v. Mitzlaff/A. Vermehren, TZ am Ende?, in: E + Z, 35 (1994) 3, S. 68f.

setzungen für Effektivität. Die Bereitschaft der Geberinstitutionen, dementsprechend ihre Hilfe auszurichten, steht ebenso wie das Engagement in einzelnen AKP-Administrationen zur Durchführung von TZ-Vorhaben noch am Anfang<sup>16</sup>.

Auf die Ebene der einzelnen Länder bezogen, müßten erst einmal die Entwicklungsprioritäten aus der jeweiligen Empfängersicht definiert werden. Externe Entwicklungsressourcen sollten dann gezielt dafür eingesetzt werden, wobei sie mittels eines einheitlichen nationalen Systems zum Einsatz zu gelangen hätten. Auf die systematische Stärkung solcher nationaler Systeme des Mitteleinsatzes sollten sich Kapazitätsaufbau- und Fördermaßnahmen beziehen. Dies würde der Aufsplitterung lokaler Kapazitäten, entsprechend der (bürokratischen) Vielfalt der bi- und multinationalen Kooperationsverfahren, von Anfang an entgegenwirken<sup>17</sup>. Mit wachsender Übertragung von entwicklungspolitischen Aufgaben auf die EU muß auch eine entsprechende Stärkung der EU-eigenen Kapazitäten einhergehen. Mehr noch: Ohne Konsens zwischen der EU und ihren Mitgliedsländern in Fragen der Arbeits- und Aufgabenteilung in der Lomé-Kooperation bleibt Kapazitätsförderung ebenfalls bloßes Stückwerk.

Es bleibt eine unumgängliche Notwendigkeit, die bestehenden personellen und materiellen Kapazitäten in den Administrationen der AKP-Länder (sowohl in den staatlichen wie in den nicht-staatlichen) gezielt und intensiv zu stärken. Die zunehmende Begrenzung der Ressourcen kann teilweise durch Effektivitätsverbesserungen in der Zusammenarbeit wettgemacht werden, um dadurch zumindest die gleiche Entwicklungswirkung zu erzielen wie bisher. Es ist festzustellen, daß administrative Schwächen und geringe fachspezifische Kapazitäten die Vorbereitung, Vorlage und Prüfung der Projekte und Programme behindern und schleppenden Mittelabfluß zur Folge haben.

Die Anerkennung der grundlegenden Bedeutung der Kapazitätsförderung vor Ort scheint inzwischen um sich zu greifen und wird derzeit sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene ausgiebig erörtert. Angesichts der langjährigen Versäumnisse auf dem für die institutionelle Stär-

kung der Entwicklungszusammenarbeit so wichtigen Gebiet der nationalen Kapazitätsstärkung erscheint die Aufmerksamkeit, mit der das Thema zur Zeit von allen Hauptgeberländern und Organisationen bedacht wird, geradezu als ein Frühlingserwachen.

---

## VII. Die Positionen

---

Mit der Halbzeitüberprüfung des Lomé-Abkommens ist zugleich die Zeit für innovative Schritte in der Praxis der AKP-EU-Beziehungen gekommen.

Im Februar 1994 haben zunächst die EU und dann die AKP-Länder ihre Verhandlungspositionen zur Halbzeitüberprüfung des Lomé-IV-Abkommens vorgelegt. Die Kerngebiete der Zusammenarbeit, die aus der Sicht der EU überprüft werden müssen, sind:

1. Menschenrechte und Demokratie,
2. Stärkung des Dialoges in Fragen der Programm- und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unter Lomé IV sowie Verbesserung des Politikdialoges und
3. Effizienzverbesserung der Lomé-Instrumente, der Verfahren und der Evaluierungsmethoden.

Die AKP-Seite hebt ihrerseits fünf Fragenkomplexe hervor, die der Revision bedürfen. Dies sind: Menschenrechte und Demokratie, Handel, Finanzkooperation und Verschuldung, sektorale Kooperation sowie das Finanzprotokoll<sup>18</sup>. Die Positionen sind konträr, lassen sich aber dennoch zusammenbringen. Denkbar wäre eine Einigung entlang folgendem groben Muster:

Zu den Fragen der Menschenrechte und Demokratie ist sicherlich mit anstrengenden Auseinandersetzungen zu rechnen, besonders in der Festlegung auf operationale Definitionen und Prinzipien. Da Sanktionsfragen und Souveränitätsaspekte hier unmittelbar aufeinandertreffen, wird der gegenseitige Konzessionsspielraum eng ausfallen. Zustimmung der AKP-Länder zur Erhebung von Menschenrechten und Demokratie zu einem „essential element“ der Lomé-Konven-

16 Vgl. J. Bossuyt/G. Laporte/F. van Hoek, *New Avenues for Technical Cooperation in Africa*, ECDPM, Occasional Paper, Maastricht 1992.

17 Vgl. A. M. Osman, *Managing Aid and Building National Capacity*, in: *Management Development in Progress* (MDF), Februar 1994.

18 Für eine genaue Zusammenfassung der Positionen vgl. *Euro-Cidse News Bulletin* (Anm. 13).

tion sollte nicht durchgesetzt werden ohne gleichzeitige Zugeständnisse der EU bei der Einrichtung gemeinsamer Konfliktlösungsmechanismen sowie der materiellen Unterstützung eingeleiteter Demokratisierungsprozesse.

Umfangreiche Teil- und Detailverhandlungen sind zu erwarten über die breite Palette der Kooperationsfelder und Sektoren. Fragen zur Nutzung nicht abgerufener Mittel, ihre Auszahlung in Raten sowie die Verteilung von Lomé-Mitteln auf eine Reihe von Prioritätssektoren werden entschieden werden müssen. Doch selbst im Verbund mit Verbesserungen in Verfahrensfragen – bei der dezentralen und regionalen Kooperation, der strukturellen Anpassung wie auch bei der Investitions- und Industriepolitik – werden Fortschritte in diesen Teilbereichen für sich selbst genommen nicht ausreichend sein zur Erhaltung der bereits geringen Entwicklungsstandards. Fortschritte in diesen Bereichen müssen als komplementär zu praktischen Maßnahmen zur Lösung der übergeordneten Problemfelder Verschuldung, Rohstofflöse, Armut und vor allem Umwelt gemäß der Rio-Deklaration der UNCED betrachtet werden.

Verbesserungen der Effizienz der EU-AKP-Zusammenarbeit sind im Interesse beider Seiten. Die EU sollte vermeiden, hieraus ein Mittel zur Legitimierung real sinkender Ressourcentransfers zu machen. Unter dem deutschen Ministerratsvorsitz im zweiten Halbjahr 1994 haben Fragen zur Effizienz einen hohen Stellenwert. Doch während technische Fragen etwa zu Arbeitsabläufen in der Kommission oder zu Evaluierungsmechanismen hierbei im Vordergrund stehen, wird zu wenig Gewicht auf die Nutzung von Kapazitäten vor Ort oder auf Formen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit gelegt.

Hier muß eine Verbindung hergestellt werden, denn so notwendig Effizienzsteigerungen in der Entwicklungszusammenarbeit auch sind, sie müssen einhergehen mit einem auf Gleichberechtigung und Mitverantwortung gegründeten Dialog zwischen EU und AKP. Die AKP-Länder können ihre Bereitschaft zu einem solchen Kooperationsdialog wohl am besten dadurch demonstrieren, daß sie stärker als bisher ihre Militärausgaben senken und unbeirrt fortfahren, die Partizipationsmöglichkeiten ihrer Bevölkerungen im politischen Willensbildungsprozeß zu erweitern.

In der Positionsvorlage der AKP-Gruppe wird Handels-, Rohstoff- und Verschuldungsfragen ein

hoher Stellenwert eingeräumt. Die EU sollte sich in diesen Fragen nicht hinter Mauern des bereits Erreichten verschanzen. Selbst ohne neue Konzessionen und Mittelzuteilungen ließen sich beachtliche Erleichterungen für die AKP-Staaten einleiten. So könnten in der Schuldenfrage die nicht abgerufenen Mittel des EEF und auch der EIB zur Verminderung des Schuldendruckes (vor allem auf die ärmsten AKP-Länder) eingesetzt werden. Auch ließen sich durch die EU eine Reihe von Maßnahmen einleiten, die zu mehr Kohärenz beitragen würden, vor allem zwischen der EU-Agrarpolitik und der Entwicklungskooperation (z.B. durch eine Genehmigungspflicht für Agrarexporte in die AKP-Länder durch GD 8).

Des weiteren könnten institutionelle Veränderungen wie der längst überfällige Zusammenschluß der Nord-Süd-Abteilung der Generaldirektion I mit der Generaldirektion VIII (Entwicklungszusammenarbeit) und auch die Reintegration des Büros für humanitäre Hilfe in die GD 8 zur Steigerung der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit beitragen.

---

## VIII. Maastricht und Lomé V

---

Ob es ein Lomé V geben wird und inwiefern die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den AKP-Ländern den Geboten des Maastrichter Vertrages nach Kohärenz, Komplementarität und Koordination folgen wird, bleibt vorerst noch eine spekulative Frage. Der Vertrag von Maastricht eröffnet neue Perspektiven, Entwicklungspolitik in sich schlüssiger zu gestalten und einen gemeinsamen Handlungsrahmen zu setzen. Die entwicklungspolitischen Diskussionen im Zusammenhang mit der Halbzeitüberprüfung von Lomé IV haben bereits wesentlich zur Einleitung der Debatte über die Perspektiven der EU-AKP-Beziehungen beigetragen. Sie werden auch nach Abschluß der Verhandlungen weitergehen und vor allem unter drei übergeordneten Gesichtspunkten ihr Profil finden. Diese wären:

1. die wirtschaftlichen Integrations- und Differenzierungstendenzen,
2. die politischen Strategien der Kooperationsbeteiligten und der Stellenwert, der darin der Entwicklungszusammenarbeit zugesprochen wird, und

3. die Unterstützung für Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit in der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU.

Zum ersten Punkt läßt sich sagen, daß vor allem den afrikanischen AKP-Staaten die Integration in die Weltwirtschaft nur schwerlich gelingen wird. Es ist zu befürchten, daß ihre Integration alles andere als „harmonisch“ und „schrittweise“ erfolgen wird, wie dies im Artikel 130u des Maastrichter Vertrages beabsichtigt ist. Zu groß sind die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Turbulenzen, denen die meisten dieser Länder ausgesetzt sind. Man muß wohl davon ausgehen, daß eine wachsende „... Verflechtungsintensität zwischen den weltwirtschaftlichen Metropolen USA, Westeuropa und Japan zu Lasten der Entwicklungsländer... gehen wird“<sup>19</sup>. Man muß wohl ebenso davon ausgehen, daß sich „lediglich eine selektive Integration in die neuen Weltwirtschaftskreisläufe... über präferierte Handelsbeziehungen im Rahmen von regionaler Integration oder über die Einbindung in den Produktionsverbund Transnationaler Konzerne...“ realisieren läßt<sup>20</sup>.

Hinzu kommt, daß die Förderung von institutionellen Kapazitäten in den AKP-Ländern, insbesondere für das immer wichtiger werdende Krisenmanagement, noch in den Anfängen steckt. Unter dem Zwang, fast fortwährend auf Krisensituationen reagieren zu müssen, verschleißten sich viele AKP-eigene administrative Kapazitäten, oft lange bevor sie für langfristige Entwicklungsvorhaben genutzt werden könnten. Unter solchen Bedingungen wird es nur mit großer Mühe in den AKP-Ländern und nur mit zusätzlichem Engagement seitens der EU gelingen, Kapazitäten aufzubauen, die den notwendigen Entwicklungsprozeß tragen könnten.

In den Fragen zum politischen Stellenwert und zur Strategie- und Zielbestimmung der EU-Entwicklungskooperation wird noch einiges an Definitions- und Grundsatzarbeit zu leisten sein. Aufgabenverteilungen, Kooperationsformen und Entwicklungsprioritäten bedürfen einer präziseren politischen Bestimmung. Allgemein bedarf es einer tieferen Demokratisierung der Strukturen der Entwicklungskooperation sowohl in der EU als auch in den AKP-Ländern (einerseits ist eine Stärkung des Einflusses des Europaparlamentes

notwendig, andererseits bedarf es mehr „good governance“).

Zudem ist es unerläßlich, das Partnerschaftsprinzip in der Entwicklungskooperation zu revitalisieren bzw. einzuführen – auch wenn dies zu einem Balanceakt zwischen AKP-Eigenverantwortung und EU-Erfolgs- und Kontrollkriterien zu werden verspricht<sup>21</sup>. Richtig ist, daß die Lomé-Zusammenarbeit (und vor 1975 die Yaoundé-Kooperation) als Garant der historischen Kontinuität in den Beziehungen zwischen europäischen und AKP-Ländern gut funktioniert hat. Als Vehikel zur Anpassung dieser Beziehungen an globale Veränderungen und Umbrüche hat sie mit wechselndem und teils sehr begrenztem Erfolg fertig werden müssen. Gerade in dieser zweiten Funktion muß es ihr aber gelingen, effektiver und vor allem bei der institutionellen Absicherung der erzielten Entwicklungsfortschritte erfolgreicher zu werden. Hierauf ließe sich denn auch eine Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten „nach Lomé“ gründen.

Dazu wird die Entwicklungspolitik der EU insgesamt präziser formuliert werden müssen: gerade in Fragen zu den Prioritäten, den Zielen<sup>22</sup> und zur Aufgabenverteilung<sup>23</sup>. Die Chancen zur Verbesserung der EU- wie auch der Entwicklungskooperation der Mitgliedstaaten, die sich ergeben könnten durch sektoren- und aufgabenspezifische Arbeitsteilung gemäß objektiven Kriterien der entwicklungspolitischen Erfahrung und Kompetenz, sind noch längst nicht ausgenutzt<sup>24</sup>.

Wirtschaftsstrategisch, aus der Sicht der EU, sollte nicht vorbeigeplant werden an den Markt-

21 Das Thema „Partnerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit“ ist Diskussionsgegenstand eines aktuellen „Round Table“ des European Centre for Development Cooperation (ECDPM) in Maastricht (Abschlußbericht ab 9/94).

22 So fordert E. Grilli „a more precise definition of the shared goals and priorities of EC development cooperation“. The European Community and the Developing Countries, Cambridge 1993.

23 So wünschen sich C. Kesper u. a. „... daß das Subsidiaritätsprinzip in bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit unter der Perspektive diskutiert wird, was sich konkret durch eine koordinierte EG-Politik effektiver erreichen ließe und was demgegenüber am besten weiterhin unter nationaler Regie abzuwickeln wäre“. C. Kesper u. a., Europäische Entwicklungspolitik nach dem Vertrag von Maastricht, in: Aussenpolitik, (1993) 4, S. 410. Inhaltlich und im Überblick wird Subsidiarität erörtert von J. Peterson, Subsidiarity: a definition to suit any vision, in: Parliamentary Affairs, January 1994.

24 Vgl. J. Bossuyt/G. Laporte/G. Brigaldino (Anm. 8), S. 49–76.

19 M. Bonder/B. Röttger, Eine Welt für alle?, in: Nord-Süd aktuell, (1993), S. 67.

20 Ebd., S. 68.

und Investitionspotentialen, die insbesondere in Afrika entstehen könnten. Die Aufnahme Südafrikas in die AKP-Gruppe könnte ein Startzeichen hierfür sein. Diese eigennützige strategische Überlegung wird die Richtung in der EU-AKP-Kooperation vielleicht eher bestimmen als Appelle an Verantwortungsgefühl und Solidarität in den Entwicklungsbeziehungen.

Am schwierigsten könnte es jedoch werden, das öffentliche Interesse in der EU an entwicklungs-politischen Fragen wachzuhalten und zu vertiefen. Die wachsenden Wirtschaftsprobleme und sozialen Konflikte, denen sich immer mehr EU-Bürger ausgesetzt sehen, tragen mit dazu bei, daß Probleme der Entwicklungsländer als fremd und zweitrangig empfunden werden. Da es nicht ausbleiben kann, daß das u. a. auf intensivem fossilen Energiever-

brauch beruhende Wirtschaftsmodell der industrialisierten Länder immer stärker an seine Grenzen stößt und grundsätzlich in Frage gestellt werden muß, droht die öffentliche Meinung allgemein in eine defensive Mentalität der Besitzstandswahrung zu münden.

Informationsarbeit durch die Medien, Nichtregierungsorganisationen und vor allem durch glaubwürdige Politiker wird äußerst wichtig sein, um der Verbreitung einer solchen Mentalität vorzubeugen. Baldige Antworten auf Fragen zur gerechten Lastenverteilung wie auch zum sozialen und politischen Grundkonsens in den Ländern der EU selbst, als Voraussetzung zu mehr Solidaritätsbereitschaft nach innen wie nach außen, wird Aufklärung alleine allerdings nicht leisten können.

## **Joachim von Stockhausen: Entwicklungshilfe im Spannungsfeld von politischen Interessen und sozialer Gerechtigkeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/94, S. 3–10

Nach Beendigung des Ost-West-Konfliktes steht die Entwicklungshilfe an einem Wendepunkt insofern, als sie ihre Begründung und Funktion als „Waffe gegen den Kommunismus“ eingebüßt hat. Um die für eine „gerechtigkeitsorientierte Entwicklungsstrategie“ erforderliche Vorleistungspflicht der Regierungen der Entwicklungsländer einzufordern, ist diese Anfang der neunziger Jahre zur unerläßlichen Voraussetzung für die Vergabe von deutscher Entwicklungshilfe erklärt worden. Bedenken sind angebracht, ob eine solche Konditionalität des „ordentlichen Regierens“ als geeignete Kunst der Entwicklungsförderung anzusehen ist. Sie gewinnen in dem Maße an Gewicht, wie künftig die Vergabe von Entwicklungshilfe vorrangig mit Überlegungen der sozialen Gerechtigkeit begründet werden muß, sind doch mit einer solchen Begründung vielfältige Fragen nach der Moral und der Fähigkeit wohlwollender staatlicher „Entwicklungshilfediktatoren“ verknüpft.

In dem Maße, wie solche wohlwollende „Diktatoren“ in Zweifel zu ziehen sind, stellt sich verstärkt die Frage, wie die Vergabe von Entwicklungshilfe mit Verantwortung anzureichern ist, nach welchen Regeln ihre Billigung oder Ablehnung erfolgen soll. Der Entwicklungshilfe verstärkt Verantwortung zu verinnerlichen verweist aber nicht nur auf die Art ihrer Durchführung, sondern auch auf die Begründung ihrer Vergabe, nämlich als Vorsorgepolitik den Teufelskreis zwischen armutsbedingtem Ressourcenraub in den Entwicklungsländern und reichumsbedingter Energie- und Rohstoffverschwendung in den Industrieländern zu durchbrechen.

## **Werner Lachmann: Grenzen und Chancen der Entwicklungshilfe**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/94, S. 11–17

Die bisherige Entwicklungshilfe hat kaum zur wirtschaftlichen Entwicklung der Dritten Welt beigetragen. Einige Kritiker folgern daraus die Notwendigkeit der Erhöhung der Entwicklungshilfe, da ihr Volumen nicht ausreicht; andere dagegen sprechen sich für eine Streichung der Entwicklungshilfe bzw. eine Umorientierung aus. Die Entwicklungshilfe leidet unter den negativen Anreizeffekten in den Empfängerländern und der damit verbundenen Verschwendung knapper Ressourcen. Ordnungspolitisch gesehen, kann die bisherige Entwicklungshilfe als von außen oktroyierte Strukturpolitik angesehen werden. Die negativen Auswirkungen der Entwicklungshilfe ließen sich vermeiden, wenn weniger strukturpolitische, aber dafür mehr sozialpolitische Maßnahmen durchgeführt würden. Die notwendige sozialpolitische Absicherung eines marktwirtschaftlichen Prozesses kann im Rahmen einer Weltinnenpolitik über Entwicklungshilfe geleistet werden. Ziel der Entwicklungspolitik muß es sein, die Entwicklungsländer zu gleichberechtigten Partnern der weltwirtschaftlichen Integration zu machen.

## **Stephan Klingebiel: Entwicklungszusammenarbeit und die Flüchtlings- und Migrationsproblematik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/94, S. 18–25

Die Flüchtlings- und Migrationsproblematik wird zunehmend für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu einem wichtigen Thema. Die sogenannten Geber suchen seit Beginn der neunziger Jahre nach zusätzlichen Ansatzpunkten, um in diesem Bereich tätig werden zu können. Dabei sind zwei verschiedene Tendenzen zu erkennen:

1. Die EZ soll vermehrt in und nach Krisen- und Fluchtsituationen eingesetzt werden. Teile der traditionell eher langfristig angelegten EZ nähern sich damit dem Instrumentarium der humanitären Hilfe an. Wenn sie in diesem Rahmen eingesetzt wird, ist sie stärker der Gefahr ausgesetzt, ihre entwicklungspolitische Eigenständigkeit durch die Einbindung in politische und militärische Strategien zu verlieren. Angesichts der bestehenden Krisen kann allerdings ein entwicklungsbezogener Ansatz mit den Schwerpunkten Not- und Wiederaufbauhilfe sinnvoll sein.

2. EZ soll daneben im Bereich der Migrationsprävention die Tätigkeiten ausweiten. Verschiedene Geber erhoffen sich dadurch auch einen geringeren Zuwanderungsdruck auf ihr eigenes Land. Eine solche innenpolitische Intention kann zu Konflikten mit entwicklungspolitischen Zielen führen.

## **Glenn Brigaldino: Neue Konturen der Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/94, S. 26–37

Die Zusammenarbeit der Länder der Europäischen Union mit den 70 Ländern der AKP-Gruppe (Afrika, Karibik, Pazifik) ist durch die Bestimmungen der Lomé-IV-Konvention geregelt. Dieses einzigartige Kooperationsinstrument eröffnet vielfältige und weitreichende Möglichkeiten zur wirkungsvollen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten. Der finanzielle Rahmen der Zusammenarbeit ist festgelegt durch ein finanzielles Protokoll in Höhe von 12 Milliarden ECU. Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des auf zehn Jahre angelegten Abkommens wird auch ein zweites Finanzprotokoll beschlossen werden müssen.

Doch nicht so sehr die absolute Höhe der Mittel steht oben auf der Tagesordnung der verhandelnden Parteien, sondern Fragen zur Verbesserung der Kooperationsinstrumente, des Partnerschaftsprinzips und der institutionellen Kapazitäten erweisen sich als Prioritäten. Das Lomé-Abkommen räumt den AKP-Staaten eine Fülle von Instrumenten zur Förderung ihrer Entwicklung ein. Diese können aber oftmals nur unzureichend genutzt werden aufgrund schwacher Kapazitäten in den AKP-Ländern und administrativer Schwerfälligkeit in der EU-Kommission. Verbesserungen tun not, und an Vorschlägen zur Steigerung der Effizienz und Förderung der Kapazitäten im allgemeinen mangelt es nicht. Die wachsenden wirtschaftlichen Probleme, die politischen sowie sozialen Spannungen in vielen AKP-Ländern drohen sämtliche Erfolge der Vergangenheit zunichte zu machen, wenn es nicht gelingt, diesen Ländern wirkungsvolle und nachhaltige erfolgreiche Entwicklungsperspektiven zu eröffnen. Unter den vorherrschenden Integrationsmustern des Weltmarktes sind die Erfolgchancen hierfür mit großer Skepsis zu bewerten.

Die Lomé-Zusammenarbeit wird in der Folge der Bestimmungen des Vertrages von Maastricht allmählich in sich schlüssiger definiert werden müssen. Dabei werden die Entwicklungspolitiken der einzelnen EU-Staaten auch stärker aufeinander abgestimmt werden müssen. Die zukünftige Form der Kooperation mit den AKP-Staaten wird neue Gestalt annehmen und möglicherweise „globalisiert“, d. h. über die historisch definierte AKP-Gruppe hinaus angewandt werden. Ob es ein neues Lomé-Vertragswerk geben wird oder ob die Zusammenarbeit der AKP-Länder mit der EU in einer erweiterten Entwicklungsbeziehung aufgehen wird, ist nicht so sehr von Bedeutung. Maßgebend für den Erfolg jeglicher Form der Entwicklungskooperation wird es sein, ob es gelingen wird, diese fundamental partnerschaftlich zu gestalten, und ob ein nachhaltiger Aufbau von Entwicklungskapazitäten in den armen Ländern zustande kommt.

# Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis



Beilage

*nur* **25,- DM**  
zuzügl. Versandkosten

*Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)*

**Jahrgang: 1992**



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell- **Das Parlament**, Vertriebsabteilung  
Adresse: Fleischstraße 62-65, 54290 Trier  
Telefax (06 51) 46 04 - 153