

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dieter Weiss

Entwicklung als Wettbewerb der Kulturen

Christoph Weller

Was wird aus der deutschen Entwicklungspolitik?

Peter Moßmann

Humanitäre Hilfe, Migration oder Selbsthilfe?

Stefan Brüne

Europas Entwicklungspolitiken

B 29/95  
14. Juli 1995

Dieter Weiss, Dipl.-Ing., Dr. rer. pol., geb. 1935; Studium des Wirtschaftsingenieurwesens in Berlin; seit 1980 o. Professor am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur Wirtschaft und Kultur u. a. auch des Nahen Ostens.

Christoph Weller, Politologe, geb. 1961; Studium der Politikwissenschaft in Stuttgart, Kassel und Tübingen; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Hochschule Darmstadt und Redakteur der „Zeitschrift für Internationale Beziehungen“; zur Zeit Visiting Post-Graduate Fellow bei International Security Studies, Yale University, New Haven, Connecticut.

Veröffentlichungen u. a.: Feindbilder und ihr Zerfall. Eine Analyse des Einstellungswandels gegenüber der Sowjetunion, Tübingen 1992; Theoretisch innovativ. Die lexikalische Bearbeitung des internationalen Umbruchs, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1 (1994) 1.

Peter Moßmann, Dr. rer. soc., geb. 1945; 1972 bis 1977 Entwicklungstätigkeit in Kolumbien; Dozenten- und Forschungstätigkeiten in Bogotá (Pontificia Universidad Javeriana), an den Universitäten Hamburg, Göttingen, Gießen sowie an der FU Berlin; Angestellter für Forschung über Migration, Selbsthilfe und Integration an der Universität Konstanz.

Veröffentlichungen u. a.: Migration, Staat, Agrarkonflikte, Saarbrücken 1979; Bauernbewegungen, Frankfurt/M. – New York 1980; Katastrophenvorbeugung, Bonn 1987; Selbsthilfe, Bonn 1991<sup>2</sup> sowie Paderborn 1994; Föderalismus, Hamburg 1994; Technische Zusammenarbeit und Katastrophenhilfe, Hamburg 1995; Gutachten zu Flüchtlingen (Pakistan), Migration (Bolivien), Hungerkrisen-Vorbeugung (Äthiopien), Erdbeben (Mexiko).

Stefan Brüne, Dr. phil. habil., geb. 1950; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte, Philosophie und Germanistik in Mainz, Marburg/L. und Berlin; seit 1992 wissenschaftlicher Referent am Deutschen Übersee-Institut in Hamburg; Privatdozent an der Universität Osnabrück.

Veröffentlichungen u. a.: (Mithrsg.) Jahrbuch Dritte Welt 1995, München 1994; (zus. mit Joachim Betz/ Winrich Kühne) Africa and Europe. Relations of two continents in transition, Hamburg 1994; Zwischen Hegemonie und Entwicklungsanspruch: Die französische Afrikapolitik südlich der Sahara, Baden-Baden 1995 (i. E.).



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 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 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 7,— 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.

# Entwicklung als Wettbewerb der Kulturen

---

## I. Warum die unterschiedlichen Entwicklungserfolge?

---

200 souveräne Staaten streben nach Entwicklung. Sie wird gemessen an den jährlich von der Weltbank veröffentlichten Indikatoren Lebenserwartung, Geburten pro Frau, Sterberaten, Kalorienverbrauch, Primareinschulungsquote, Sekundarschulbesuch, Analphabetenrate, Anteil berufstätiger Frauen, Bruttoinlandsprodukt und Pro-Kopf-Einkommen, Anteilen von Landwirtschaft, Exporten und Investitionen am Bruttoinlandsprodukt sowie über die Umwelt-Indikatoren des Energie- und Wasserverbrauchs, des Waldbestands und seines Rückgangs.

Unterschiedliche Entwicklungserfolge schlagen sich in einer dramatischen Ausdifferenzierung der Länder des Südens nieder, etwa zwischen Singapur mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von 15 750 US-Dollar und Tansania mit einem solchen von 110 US-Dollar. Die Primareinschulungsquoten betragen 100 Prozent für Singapur, 25 Prozent für Niger und 19 Prozent für Mali. Das Pro-Kopf-Einkommen Singapurs liegt achtmal über dem Polens (1960 US-Dollar), zweimal über dem Portugals (7 450 US-Dollar), 30 Prozent über dem Irlands (12 100 US-Dollar), elf Prozent über dem Spaniens (14 020 US-Dollar), und nur zwölf Prozent hinter dem Großbritanniens (17 760 US-Dollar)<sup>1</sup>. Beispielhaft ist auch der Vergleich zwischen Korea und Ägypten: 1958 mit Pro-Kopf-Einkommen von 104 bzw. 116 US-Dollar<sup>2</sup>, beide mit annähernd gleicher Bevölkerungszahl (44 bzw. 55 Mio.), beide Frontstaaten mit kalten und heißen militärischen Phasen, beide industriell führend in ihrer jeweiligen Ländergruppe. Heute ist Korea mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von 6 790 US-Dollar ein Industrieland, das knapp hinter Griechenland und Portugal rangiert, während Ägypten weiterhin bei 630 US-Dollar mit den notorischen Schwachstellen eines typischen Entwicklungslandes ringt<sup>3</sup>.

Seinem 1930 in Kairo erschienenen Buch gab der libanesischer Literat und Politiker Shakib Arsalan den provozierenden Titel: „Weshalb sind die Muslime zurückgeblieben, und weshalb sind die anderen fortgeschritten?“ Die anderen: das war der Westen. Heute lautet die bedrängendere Frage: Bleibt die arabisch-islamische Welt zurück auch gegenüber dem Fernen Osten? Also gegenüber Ländern, die in den fünfziger Jahren nach dem Ende der Kolonialherrschaft – hier der japanischen – mit ähnlichen Anfangsbedingungen in den Entwicklungswettlauf gestartet waren und die in den nächsten ein bis zwei Dekaden nicht einholbar sein werden? Dies gilt auch für die arabischen Erdölstaaten, Rentier-Ökonomien mit einer eher „gekauften“ als technisch-wissenschaftlich erarbeiteten Industrialisierung<sup>4</sup>. So liegt das Pro-Kopf-Einkommen Saudi-Arabiens mit 7 940 US-Dollar nur bei der Hälfte des singapurischen, und seine Analphabetenrate beträgt immer noch 38 Prozent.

---

## II. Die Steuerungsfunktion von Wertefeldern

---

Was sich in internationalen Querschnittsvergleichen niederschlägt, ist offenbar Ausdruck menschlichen Handelns, also individueller Motivationen und sozialer Prägungen. Kultur bedeutet ein – keineswegs statisches – System von Wertefeldern, welche Handlungsspielräume abstecken und Handlungsrichtlinien vorgeben, die als sinnvoll erlebt werden. „Kultur leistet also Steuerungsarbeit im Prozeß der Evolution eines Systems.“<sup>5</sup> Die Steuerung erfolgt partiell über die Internalisierung der Wertvorstellungen, beispielsweise einer konfuzianischen Leistungsethik, die der calvinistischen erstaunlich nahesteht, oder durch eine javanische Harmonie-Ethik, die den Menschen auffordert,

4 Vgl. Michael Hofmann, Saudi-Arabien – Gekaufte Industrialisierung, DIE, Berlin 1988.

5 Inse Cornelissen, Der Fall Japan. Kultur als Triebkraft wirtschaftlicher Entwicklung, Frankfurt/M. u. a. 1991, S. 47; vgl. auch Dieter Weiss, Die Entwicklungsländer vor der Dritten Industriellen Revolution, in: Peter J. Opitz (Hrsg.), Grundprobleme der Entwicklungsländer, München 1991, S. 212f.

1 Vgl. World Bank Atlas, Washington D.C. 1994, jeweils für das Jahr 1992.

2 Vgl. United Nations, Yearbook of National Accounts Statistics 1961, New York 1962, S. 314, 316.

3 Vgl. World Bank Atlas (Anm. 1).

sich in den Kosmos als ein geordnetes Ganzes einzufügen<sup>6</sup>.

Alfred Müller-Armack, zeitweilig Staatssekretär unter Ludwig Erhard, hat schon in den dreißiger Jahren das ökonomische Leistungsgefälle zwischen unterschiedlichen religiösen Gruppen auf dem Balkan und in Frankreich untersucht und den Begriff des „Wirtschaftsstils“ geprägt, verstanden als Ausdruck von wirtschaftlichen Verhaltensweisen, die sich phänomenologisch deutlich von anderen abheben und gestaltmäßig erkennbar sind<sup>7</sup>. Andere frühe Versuche verdanken wir Maxime Rodinson<sup>8</sup> zum islamischen Raum, Edward Shils<sup>9</sup> und William Kapp<sup>10</sup> für Indien sowie Franz von Magnis-Suseno für Indonesien<sup>11</sup>.

Die Beobachtung erfolgreicher Länderbeispiele zeigt: Entwicklung setzt dort ein, wo ihr ökonomisch-politische Eliten tatsächlich – und nicht nur rhetorisch – höchste Priorität einräumen. Wichtig ist, daß sie zur Bindung ihres Handelns an Regeln bereit sind und daß diese Regelungen allgemeine gesellschaftliche Anerkennung finden<sup>12</sup>. Es geht also um die Etablierung von Verfahrensroutinen und Ordnungselementen, die entwicklungsfreundlich sind. Dazu gehören aus ökonomischer Sicht Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte, Institutionen wie Handelsrecht oder Schiedsgerichtsbarkeit. Sie schaffen Vertrauen und Verlässlichkeit und ermöglichen Ausdifferenzierung und Arbeitsteilung. Dazu kommt entscheidend die generelle Anhebung des Qualifikationsniveaus über Bildung und Forschung sowie die Schaffung von Anreizen für technisch-wirtschaftliche Innovationen.

6 Vgl. Franz von Magnis-Suseno, *Neue Schwingen für Garuda. Indonesien zwischen Tradition und Moderne*, München 1989, S. 61 f.

7 Vgl. Alfred Müller-Armack, *Religion und Wirtschaft*, Stuttgart 1981 (Nachdruck seines Buches „Genealogie der Wirtschaftsstile. Die geistesgeschichtlichen Ursprünge der Staats- und Wirtschaftsformen bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts“, 1. bis 3. Aufl., Stuttgart 1940–1944), ebd., S. 57: „Stil ist so die in den verschiedensten Lebensgebieten einer Zeit sichtbare Einheit des Ausdrucks und der Haltung.“

8 Vgl. Maxime Rodinson, *Islam et capitalisme*, Paris 1966.

9 Vgl. Edward Shils, *The Intellectual Between Tradition and Modernity: The Indian Situation*, The Hague 1961, S. 59 f.

10 Vgl. K. William Kapp, *Hindu Culture, Economic Development and Economic Planning in India*, London 1963; Vikas Mishra, *Hinduism and Economic Growth*, Oxford 1962, S. 69 f.

11 Vgl. Franz von Magnis-Suseno, *Javanische Weisheit und Ethik. Studien zu einer östlichen Moral*, München–Wien 1981.

12 Vgl. Hermann Sautter, *Ordnung, Moral und wirtschaftliche Entwicklung. Das Beispiel Taiwan*, München–Köln 1990, S. 7 f.

Die internalisierten Werte einer Gesellschaft verändern sich im Prozeß der Entwicklung, und zwar gerade dann, wenn dieser erfolgreich verläuft. So kann die Ordnungsmacht des Staates durch erstarrte Interessengruppen unterhöhlt werden. Knappheiten und Preisrelationen ändern sich. Neue Bedürfnisse entstehen und mit ihnen ein Bedarf nach neuen Handlungsrechten und Ordnungselementen.

In der europäischen wie in der jüngeren ostasiatischen Wirtschaftsgeschichte ist eine Kombination von hoher Leistungsbereitschaft einerseits und ausgeprägter Selbstbeschränkungsmoral andererseits zu beobachten. Sautter hat typische Elemente dieser Dynamik am Fall Taiwan aufgezeigt<sup>13</sup>: Politisch-militärischer Druck von außen führte zu innerer Geschlossenheit. Es gab eine relativ hohe Selbstdisziplin der Herrschenden. Die soziale Distanz zwischen der alten politischen Festlands-Elite und den einheimischen taiwanesischen Unternehmern verzögerte die Entstehung von Interessengruppen, die den sozialen Entwicklungskonsensus in seinen frühen Phasen hätten gefährden können. In diesem Klima entstanden entwicklungsfördernde Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte, die erfolgreichste Agrarreform der Welt<sup>14</sup>, eine wirkungsvolle Investitionsgesetzgebung in Verknüpfung mit einer schrittweisen Importliberalisierung, die allgemeine Schulpflicht, wettbewerbsorientierte Arbeitsmärkte und effiziente Kapitalmärkte mit positiven Realzinsen<sup>15</sup>.

Das vorherrschende taiwanesisches Wertefeld billigte geschäftliche Transaktionen, betonte das konfuzianische Gebot lebenslangen Lernens, prämierte familienbezogene Erwerbstätigkeit, Sparen und Investieren. Ethisch-religiöse Vorstellungen schufen ein Klima von Treu und Glauben als elementare nichtökonomische Grundlage wirtschaftlichen Handelns<sup>16</sup>.

13 Vgl. ebd., S. 8; Hans-Helmut Taake, *Politische Planungs- und administrative Entscheidungsprozesse bei der Aufstellung und Durchführung von Entwicklungsplänen*, DIE, Berlin 1973, S. 15 f.

14 Vgl. Christian Heimpel, *Agrarreform und wirtschaftliche Entwicklung in Taiwan*, Berlin 1968; Manfred Steinhoff, *Prestige und Gewinn: Die Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten in Taiwan, 1880–1972*, Saarbrücken 1978, S. 116 f.

15 Vgl. H. Sautter (Anm. 12), S. 9.

16 Vgl. Georg Elwert, *Märkte, Käuflichkeit und Moralökonomie*, in: B. Lutz (Hrsg.), *Soziologie und gesellschaftliche Entwicklung*, Frankfurt/M. 1985, S. 513: Märkte funktionieren nur dann, wenn große Teile des Regelsystems marktwirtschaftlichen Eingriffen entzogen sind: „In dem Maße, in dem jedoch vertrauensstiftende Institutionen – Recht ebenso wie Freundschaft oder religiös-moralische Kontrolle – selbst unbeständig werden, auf dem Markt dem je Meistbietenden

---

### III. Kreativität und Problemlösungskompetenz

---

Je weiter der ökonomische Entwicklungsprozeß voranschreitet, desto unverzichtbarer wird Freiheit des Denkens als elementare Voraussetzung für Kreativität. Auch dazu bietet der Umbau der politischen Systeme in Ostasien während des letzten Jahrzehnts anschauliches Material. Entwicklung heißt, Problemsituationen nüchtern zu analysieren, notwendige Politiken zu konzipieren, Projekte und Programme zu entwerfen und deren Durchführung zu organisieren. Alle genannten Elemente bilden eine Kette, in der kein Glied fehlen darf. In vielen Ländern am hinteren Ende des internationalen Entwicklungszuges, insbesondere in Schwarzafrika, fehlt fast jedes Glied dieser Kette.

Zur konkreten Umsetzung einer ernsthaften Bereitschaft zur Entwicklung gehören Sparen und Investieren, Wachstums- und Effizienzorientierung, intelligente Organisation und Administration, soziale Kohäsion, Disziplin und Teamgeist, Lernfähigkeit<sup>17</sup>, Innovationskraft und Kreativität. All dies in einem internationalen Umfeld, das von wachsender Dynamik charakterisiert wird, die flexibel angenommen, als Chance begriffen und produktiv genutzt werden kann. Dieses Erfolgs-

---

zu Diensten sind, in dem Maße kann das Marktversprechen nicht mehr garantiert werden.“ Vgl. auch H. Sautter (Anm. 12), S. 101: „Arbeitsteilung wird gefördert durch die Vorstellung, daß Kaufen und Verkaufen auf einem Markt keineswegs auf religiöse Vorbehalte stößt. Geschäftliche Transaktionen sind vielmehr ein Vorgang, an dem auch die Götter beteiligt sind und der dadurch eine hohe moralische Legitimierung erfährt. Denn die Götter sind es, die durch einen mystischen Kontrakt mit den auf ihre Wiedergeburt wartenden Seelen Menschen zum Leben verhelfen. Die Gottheit investiert sozusagen in menschliches Leben. Zeit seines Lebens steht der Mensch deshalb in einem Vertragsverhältnis. Er muß den Göttern seine kontraktgemäßen Schuldendienste leisten... Je ehrlicher und aufrichtiger jeder seine Lebensschuld begleicht, um so eher zahlt es sich für ihn aus. Diese Merkmale eines himmlisch-irdischen Geschäftsverkehrs werden auf zwischenmenschliche Transaktionen übertragen. Schulden müssen beglichen werden, Verträge sind zu erfüllen.“ Vgl. dazu auch die Generalklausel des § 242 Bürgerliches Gesetzbuch, die letztlich ethisch-religiös begründet ist.

17 Vgl. H. Sautter (Anm. 12), S. 103–104: Konfuzius fordert zu lebenslangem Lernen auf. „Wo das Lernen nicht geübt wird, entartet die Barmherzigkeit zur Torheit, die Tüchtigkeit zur Ziellosigkeit, die Geradlinigkeit zu Intoleranz, der Mut zur Aufsässigkeit.“ Intellektuelle Kraft ist der richtige Weg zum sozialen Aufstieg. Diese Tradition setzt sich im heutigen Bildungssystem Taiwans fort, wo vom Kindergarten bis zur Universität strenge Leistungskriterien gelten und Eitenbildung durch Leistungswettbewerb betont wird.

muster – zunächst von Japan entwickelt – kehrt bei allen ostasiatischen „Tigern“ wieder und wird inzwischen von einem Kranz südostasiatischer Länder wie Thailand, Malaysia, den Philippinen, Indonesien und partiell auch von Vietnam erfolgversprechend imitiert. Umstritten ist die Frage der Menschenrechte, wobei in einer Reihe von Ländern – nicht zuletzt unter dem Aspekt der Machterhaltungsmaxime der derzeit herrschenden Eliten – dem Recht auf soziale Entwicklung Vorrang vor dem individualistischen westlichen Menschenrechtsbegriff zugewiesen und die Tradition starker gemeinschaftsorientierter politischer Ordnungsprinzipien zur Abstützung ökonomisch erfolgreicher autoritärer Regime („industrieller Neokonfuzianismus“) in Anspruch genommen wird.

Generell geht es nicht primär um die Verfügbarkeit von Kapital, wie es westliche ökonomische Wachstumstheorie postuliert und wie es auch in den OPEC-Ländern deutlich wurde. Entwicklung ist weder käuflich (durch Petrodollars) noch schenkbar (durch Entwicklungshilfe), sondern erfordert kreative Teilnahme am internationalen technisch-wissenschaftlichen Innovationsprozeß. Kapital allein beseitigt keine Innovations- und Kreativitätsblockaden.

---

### IV. Wahrnehmung der Welt und Annahme des Wandels

---

Kulturen unterscheiden sich in ihrer Offenheit oder Geschlossenheit gegenüber den Herausforderungen raschen Wandels. Es macht einen Unterschied, ob die Welt als ein für allemal geschaffen, vielleicht gar als unveränderlich<sup>18</sup> oder als in stetem Wandel befindlich erlebt wird. Läßt sie sich – wie in den monotheistischen Religionen – in sich ausschließende Gegensatzpaare aufspalten, oder erscheint sie als ein dynamisches Spiel sich gegenseitig bedingender Polaritäten?

*Buddhistische* Weltsicht neigt zur zweiten Anschauung. Das Konzept der Wandlung verweist auf sensibles Erkennen, flexible Anpassung, Lernbereitschaft, somit Innovationsorientierung<sup>19</sup>. Es rät ab vom Festhalten am Tradierten, am ein für allemal als richtig Befundenen, am vielleicht als unverrückbar Verkündeten wie in Spielarten des

---

18 Vgl. William Montgomery Watt, *The Self-Image of Islam. Myth and Reality*, in: *Zeitschrift der Deutschen Morgenländischen Gesellschaft*, Supplement VIII. XXIV. Deutscher Orientalistentag, Ausgewählte Vorträge, Stuttgart 1990, S. 18.

19 Vgl. für Japan: I. Cornelissen (Anm. 5), S. 65f.

Islamischen Fundamentalismus. Es ließ auch Entwicklungspläne nicht zu starren Ritualen werden, sondern zu flexiblen Orientierungshilfen, von denen man sich früh löste, als deutlich wurde, daß sie angesichts der zunehmenden Binnen- und Außendynamik zu rasch obsolet wurden<sup>20</sup>. Auch hielt man sich in Ostasien nicht mit Dependencia-Thesen auf, sondern gewann aus einer nüchternen Analyse der weltwirtschaftlichen Veränderungen einen konzeptionellen Vorsprung von zwei Jahrzehnten gegenüber Lateinamerika, wo man erst in den letzten Jahren zur Kenntnis nimmt, wie in Ostasien erfolgreiche Entwicklungspolitik betrieben wurde. Gewissenhaftigkeit, geistige Disziplin und intellektuelle Redlichkeit sind weitere wichtige Komponenten des buddhistischen Kanons. Altes, also auch absterbende Wirtschaftszweige, wird früher losgelassen und weniger zum Gegenstand kostspieliger Erhaltungssubventionen gegen die Kräfte steten Wandels.

Der *Taoismus* stärkt den Prozeßgedanken, die sensible Nutzung von sich verändernden Kräftefeldern, das Gehen mit dem Strom. Ordnung entsteht im Spiel polarer Kräfte. So gewinnt der Mensch langes Leben durch Ökonomie der Kräfte, durch Vermeidung von blindem Aktivismus, durch Gelassenheit, durch eine Balance von Tun und Nichttun – übrigens auch in früheren europäischen Konzepten einer *Vita activa* und einer *Vita contemplativa* angelegt, aber zwischenzeitlich in Vergessenheit geraten.

Der *Konfuzianismus* steuert Konzepte sozialer Disziplin, Respekt vor Autorität, Achtung vor dem Lernen und der Gelehrsamkeit bei. Akzeptanz von Hierarchie und Seniorität gehören ebenso zu den Tugenden wie Loyalität, Genügsamkeit, Anpassung an gegebene Ordnung, Fleiß und Leistungsorientierung. Auf diesem Boden wuchsen nüchterne, ergebnisorientierte Organisationen einschließlich staatlicher Entwicklungsverwaltungen<sup>21</sup>.

Die Steuerungsfunktion kultureller Prägungen und Wertfelder wird in unseren komplexen Gesellschaften zunehmend bedeutsam in dem Maße, in dem bisherige *direkte* Steuerungsinstrumente versagen. Versuche einer linearen Ziel-Mittel-Optimierung greifen nicht mehr angesichts der zunehmenden Umweltdynamik. Detaillierte Verhaltensregeln für den fest umrissenen Einzelfall werden unter solchen Bedingungen schnell obso-

let. Schon das britische Empire wurde durch den Wertekonsens der Cricket-Felder von Eton zusammengehalten, denn der Schiffsverkehr von Burma nach Whitehall brauchte in einer Richtung viele Wochen. Entsprechend hat die moderne Betriebswirtschaftslehre die *corporate culture* wiederentdeckt, die schon den unternehmerischen Erfolgen von Werner Siemens und Friedrich Krupp zugrunde lag – beide noch ungeadelt und selbst am Schraubstock stehend.

Entscheidungssteuerung über Wertfelder heißt Vermittlung einer gewissen Verhaltenssicherheit in einem zunehmend von radikalen Unsicherheiten geprägten Umfeld. Der moderne kategorische Imperativ heißt dann: „Entscheide so, wie andere, auch höhere Entscheidungsträger mutmaßlich entscheiden *würden* angesichts ihrer Einbindung in einen ungefähren Werte-Rahmen, ohne daß jene anderen vorab *wissen*, wie sie selbst in Deiner Situation entscheiden würden.“ So funktionieren nicht nur gutgeführte Unternehmen, sondern auch leistungsorientierte Entwicklungsverwaltungen.

---

## V. Die Arabische Welt auf der Suche nach Orientierung

---

In der Mehrzahl der arabischen Länder funktionieren staatliche, aber auch privatwirtschaftliche Organisationen, gemessen an internationalen ökonomischen und sozialen Querschnittsindikatoren, weniger gut. Sie bleiben hinter den Schwellenländern anderer Entwicklungsregionen zurück. Ist dieser Entwicklungsrückstand kulturbedingt? Was sagen dazu arabische Kritiker selbst, von Fatima Mernissi, die eine neue Rolle für die arabische Frau fordert, bis Mohamed Arkoun, der eine arabische Aufklärung propagiert? Drei Beispiele sollen die Problematik verdeutlichen. Alle haben Bezug zu den eingangs herausgestellten Erfolgsfaktoren: Lernfähigkeit, Innovationskraft, nüchterner Realitätssinn bei der Politikenformulierung und ihrer konkreten Umsetzung in organisatorische Strukturen, soziale Kohäsion, geistige und institutionelle Flexibilität, Kreativität.

### 1. Eine Diskussion an der Universität Khartoum

Es ging um das Verhältnis von Technologie und Islam, von Wissenschaft und Wertfragen. Die Diskussionsteilnehmer verwiesen auf die Zunahme existentieller Verunsicherungen und den Versuch einer Antwort über eine Rückbesinnung auf die

20 Vgl. Dieter Weiss, Anmerkungen zur Entwicklungsstrategie der Republik Singapur, in: Internationales Asienforum, 5 (1974) 3.

21 Vgl. den Versuch einer systematischen Zuordnung bei I. Cornelissen (Anm. 5), S. 160–167.

eigenen kulturellen und religiösen Ursprünge. Dazu der in der Sufi-Tradition stehende und zugleich naturwissenschaftlich ausgewiesene große alte Mann der Fakultät: Der Islam könne betrachtet werden als ein Konzept der Weisheit und des Wissens in der Verknüpfung von Wertvorstellungen, Wissenschaft und Technologie.

Die Gegenposition eines Muslim-Bruders in der Fakultät: Es gebe nur *eine* Wahrheit, nämlich die geoffenbarte Wahrheit des Islam. Die Integration von Islam und moderner Wissenschaft sei unmöglich, akzeptabel seien nur wissenschaftliche Teilbereiche. Manche Techniken seien mit islamischen Wertvorstellungen nicht vereinbar, die Kriterien dafür allerdings noch nicht geklärt. Ebenso unannehmbar sei ein Konzept einer multikulturellen Weltgesellschaft. Aus islamischer Sicht könne es wegen des allumfassenden Wahrheitsanspruches keine Bejahung einer multikulturellen Koexistenz geben, allenfalls deren durch die aktuellen internationalen Machtverhältnisse erzwungene Duldung.

Die zweite Position bedeutet offenbar wachsende Selbstisolierung und weitere frustrierende Mißerfolgslebnisse<sup>22</sup>. Die Abschottung von Teilen der arabischen Welt in den sechziger Jahren – damals unter der Flagge des Arabischen Sozialismus – war ja instrumental für ihr Zurückbleiben im internationalen Entwicklungswettbewerb. Die teilweise gewollte politisch-ideologische Abschottung führte über die tendenziell *ungewollte*, faktisch aber eingetretene technisch-wissenschaftliche Isolierung in die ökonomische Stagnation, insbesondere im Vergleich zu den zwischenzeitlich teilindustrialisierten Ländern in anderen Teilen der Welt. Ausdruck solcher Defizite war die Präsenz hochleistungsfähiger ostasiatischer, nicht aber arabischer Unternehmen beim Aufbau von Großanlagen in den Golfstaaten während des Erdölbooms.

## 2. Eindrücke an der Universität Damaskus

Die Universitätsbibliotheken boten das Bild einer langen politischen Selbstisolierung. Aktuelle internationale Fachliteratur fehlte weitgehend. Der Hochschulunterricht wurde zu großen Teilen aus frühen Mitschriften aus Moskau oder Warschau bestritten – eingebettet in die Rhetorik der Staatspartei. Die studentischen Diskussionsbeiträge bestanden in einer photographischen Wiederholung des Gastvortrags ohne eigenen Kommentar, geschweige denn Kritik. Dies veranlaßte den Verfasser zu der eindeutigen Feststellung, daß technolo-

gische Entwicklung Ergebnis von Wissenschaft sei und nur zugänglich über die Teilnahme am internationalen wissenschaftlichen Prozeß. Dies setze seinerseits freie Kommunikation und freies Denken voraus und sei wiederum nicht etwa durch das Auswendiglernen eines vom Erziehungsministerium verordneten Lehrbuches ersetzbar. Die Studenten empfanden dies als sensationell.

Bejahung von Kritik, Verneinung von Autoritäten kann individuell *Angst* auslösen und kollektiv schnell eine politische Dimension annehmen, wenn sie etwa von einer hauptstädtischen Universität ausgeht. Aber Innovationen erfordern ja gerade die Zurückweisung des Tradierten, des hierarchisch Gesetzten, den Widerstand des im Ausland frisch Promovierten gegen den etablierten Dekan, die Zulässigkeit eines kritischen Arguments um seiner selbst willen ohne sorgfältige Beachtung des unterschiedlichen sozialen Ranges der Gesprächspartner.

Everett Hagen hat vor 30 Jahren den autoritären und den innovativen Typus analysiert und letzteren charakterisiert durch Offenheit für neue Erfahrungen, durch eine Weltsicht, die die wirkenden Kräfte als erklärbar versteht, durch konstruktive Vorstellungskraft, durch Vertrauen in die eigene Urteilskraft und eine Haltung, die Probleme bewußt angeht, ferner durch Verantwortungsgefühl und Erfolgsmotivation, Intelligenz und Energie sowie einen offenen und neugierigen Geist, der die Welt als einen Ort von Herausforderungen wahrnimmt, denen er sich stellt<sup>23</sup>. Dagegen nimmt der autoritäre, nicht-kreative Persönlichkeitstypus die Welt als willkürlich wahr, also einer Analyse in den Kategorien von Ursache und Wirkung nicht zugänglich. Er sieht sich willkürlichen Kräften aus-

23 Vgl. Everett E. Hagen, *On the Theory of Social Change*, Homewood/Ill. 1962, S. 88f., 97f.; F. v. Magnis-Suseno (Anm. 6) zur javanischen Weltsicht: „Die Bereitschaft, die Standespflichten zu erfüllen, darf daher nicht als Aufforderung zur Weltveränderung mißverstanden werden, etwa im Sinne eines ‚Einsatzes für eine bessere Welt‘.“ „Welt und Gesellschaft werden sich gerade dann in einem guten Zustand befinden, wenn jeder tut, was ihm vorgeschrieben ist. Der Mensch sollte nicht hochmütig aufgrund von ambitionösen Plänen und hochfliegenden Idealen auf eigene Faust die gegebenen Strukturen verändern wollen ... Weltveränderung als solche kann überhaupt nicht sinnvolles Ziel des Tuns des Menschen sein. Einerseits würde der Versuch, die bestehenden kosmischen und gesellschaftlichen Strukturen zu verändern, ja gerade die bestehende Harmonie stören und daher das Ziel der Herstellung von Harmonie und Frieden unerreichbar machen. Andererseits liegt es ... überhaupt nicht in der Macht des Menschen, etwas an der Welt zu verändern“ (ebd., S. 76). Vgl. zu entsprechenden frühkindlichen Konditionierungen in Indien auch Detlef Kantowsky, *Dorfentwicklung und Dorfdemokratie in Indien*, Bielefeld 1970, S. 126f.

22 Vgl. W. M. Watt (Anm. 18), S. 23: „The chief danger is that the Islamic community will cut itself off completely from the intellectual and cultural life of the rest of humanity.“

gesetzt, die stärker als die seinen sind, und die verlangen, daß er sich ihnen unterwirft. Dies erzeugt Angst, die eigene Initiative und Urteilskraft zu nutzen, und die Neigung, die damit möglicherweise verbundenen Frustrationen und Schmerzen zu vermeiden. Man fällt auf traditionelle Verhaltensnormen zurück und findet es sicherer, sich an das Urteil älterer, höhergestellter Personen zu halten<sup>24</sup>.

Wo solche frühen psychologischen Prägungen durch Auslandserziehung durchbrochen wurden, half staatliche Kulturpolitik von Fall zu Fall nach. So hatte sich die gerade in Frankreich ausgebildete indonesische Ärztin ein Jahr lang in die Praxis eines alten Kollegen in Java zu setzen und auch bei dessen krassen Fehldiagnosen zu schweigen – ein von der Regierung verordneter Rückanpassungsprozeß. Vielfach genügt sozialer Druck: Der in Deutschland promovierte jordanische Nachwuchsökonom an der heimischen Universität sieht sich außerstande, eine Fachdiskussion mit älteren Kollegen zu führen, ohne *seine* und *ihre* hierarchische Stellung in bezug auf Besoldungsstufe, Familie und politischen Hintergrund mitzubedenken.

Blockierte Kreativität läßt sich auch nicht durch die Finanzierung moderner Laboreinrichtungen kompensieren. Freilich noch hemmender sind dürftige wissenschaftliche Ausstattungen. Abdus Salam, pakistanischer Nobelpreisträger für Physik 1979, sprach für viele: „I had a stark choice: to stay in physics or in Pakistan.“<sup>25</sup>

### 3. Zur Corporate Culture in ägyptischen Unternehmen

Nach der Nasserschen Revolution war in den verstaatlichten ägyptischen Unternehmen vorrangig politische Loyalität, nicht Managementkompetenz gefragt. Also rekrutierte man Spitzenmanager aus dem höheren Offizierscorps. Dies wirkt in dem noch immer dominierenden staatlichen Industriesektor bis heute nach. Loyalität ist der beherrschende Wert quer durch das ganze Unternehmen, mit fatalen Folgen auch für die organisationsinternen Informationsflüsse. Informationen werden tendenziell nicht weitergegeben, sondern anderen vorenthalten, um gegenüber Untergebenen die eigene Machtposition zu stärken. Informationen sind vorrangig der Spitze zugänglich zu machen, denn dies manifestiert Loyalität, schafft dort Vertrauen und erhöht die Chancen einer Gunst,

etwa einer Beförderung. Informationen sind also nicht primär etwas, was essentiell der Entwicklung genereller, d. h. *nichtpersonaler* Organisationsziele dient.

Zentralisierte Kontrolle und autoritäre Führung sind die Regel. Der Mächtige darf Gehorsam erwarten. Innovationen sind tendenziell der Ebene der Unternehmensführung vorbehalten. Dezentralisierung wird als Machtverlust betrachtet, Untergebene werden in Abhängigkeit gehalten. Strikte soziale Rollenmuster betonen Verfahrensroutinen, nicht Ergebnisorientierung. Seniorität hat Vorrang vor Qualifikation. Produktivitätsgesichtspunkte sind ein Novum im Zuge der Strukturanpassungsbemühungen, denn Mengenausstoß galt als Erfolgsmaß. Rollenbewahrung hat immer noch Vorrang vor Organisationsdynamik. Zwischenzeitlich finanzieren ausländische Geber umfassende Management-Trainingsprogramme<sup>26</sup>, wobei teilweise hochrangige ägyptische Manager aus öffentlichen Unternehmen bis zu neun Monaten delegiert werden, dort also offenbar abkömmlich sind.

Topmanager geben zwar Lippenbekenntnisse zugunsten eines eigenverantwortlichen, innovations- und risikofreudigen Mittelmanagements ab, äußern aber zugleich die Überzeugung, daß ihre Untergebenen nicht in der Lage seien, Verantwortung zu übernehmen, und geben ihnen deshalb auch nicht die erforderlichen Handlungsspielräume. Spiegelbildlich bestätigen mittlere Manager, daß ihre Vorgesetzten nicht delegieren. Beide Seiten sind gefangen in einem sich selbstverstärkenden Syndrom von geringem Vertrauen und geringer Leistung. Ausdruck des Vorrangs der Verteidigung organisationsinterner sozialer Rollen ist die weithin noch immer mangelhafte Marktorientierung der Staatsbetriebe – nunmehr zwei Dekaden nach Proklamation der Sadatschen Öffnungspolitik von 1974. So ging auch der Golf-Boom der siebziger Jahre weithin unbemerkt am öffentlichen Unternehmenssektor Ägyptens vorüber.

Die neuen dynamischen Privatunternehmer insbesondere in den Satellitenstädten um Kairo<sup>27</sup> gewin-

24 Vgl. E. E. Hagen (Anm. 23), S. 98.

25 Vgl. Abdus Salam/B. M. Udgaonkar, Science and Technology Capability Building in the Third World Countries – Some Issues, in: IFDA Dossier, 29 (1982), S. 4f.

26 Die dabei meist verwendeten amerikanischen Unternehmenspläne sind weitgehend unangepaßt an ägyptische Verhaltensmuster. Was sie an Änderungen von Managementstilen bewirken mögen, ist zweifelhaft. Es hieße Oktroierung fremder Werte und Verhaltensnormen. Um eben solche geht es, doch ist dies nicht über Management-Seminare leistbar. Vgl. Coopers & Lybrand, Assessment of Management Training Needs in the Arab Republic of Egypt, Cairo 1980, S. 1f.

27 Vgl. Henk Knaupe/Ulrich G. Wurzel, Potential Building. Private Ansätze zur Reform des ägyptischen Bildungswesens, Leipzig 1994, S. 49f.

nen rasch Marktanteile zu Lasten der Staatsbetriebe, sind sich aber auch noch nicht darüber im klaren, daß sie im Zuge der proklamierten Liberalisierungspolitik erhebliche Konkurrenz von ihren Mitbewerbern in anderen Entwicklungsländern bekommen werden. Der anhaltende Schutz des ägyptischen Binnenmarktes hat es bislang erlaubt, einschlägige Lernprozesse zu vertagen<sup>28</sup>.

---

## VI. Institutionelle Rahmenbedingungen und individuelle Rationalität

---

Kultur wurde hier betrachtet als handlungsleitende Wertfelder, die auf Organisationen einwirken, unter deren Rahmenbedingungen Menschen agieren. Diese Sichtweise bewahrt vor dem Trugschluß, daß die betroffenen Individuen per se „irrational“ handeln. Das Gegenteil ist der Fall. Willkür der Herrschenden, Mängel des Rechtssystems und der Rechtsprechung, Defizite an öffentlicher Verantwortlichkeit, Verweigerung von Menschenrechten sind Teil des Handlungsrahmens, auf den Individuen *rational* reagieren. Der verfügbare Handlungsrahmen bestimmt, was der einzelne als „Nutzen“ verfolgt und realisieren kann. Hohe Ausgaben für Zeremonien wie Heiraten können rationale Nutzenmaximierung darstellen, wenn Investitionen in den sozialen Status zur Einkommenserzielung eher beitragen als der Erwerb technischen Wissens. Wo staatliche Konfiszierung droht, beeinflußt dies Nutzenkonzepte. Auch die übliche Lebenserwartung hat darauf Einfluß. Menschen handeln meist rational, aber diese Rationalität wird konditioniert durch ökonomische Bedingungen, institutionelle Beschränkungen, soziale Regelungen, verfügbare und zugängliche Optionen in unvollkommenen Märkten<sup>29</sup>.

Ökonomen aus Entwicklungsländern, die z. B. in internationalen Geberinstitutionen arbeiten, agieren in einer anderen Organisationskultur entsprechend anders – in Bürohochhäusern der Dritte-Welt-Metropolen manchmal schon von Stockwerk

---

28 Der einschneidendste Wandel der Managementstile ist in den multinationalen Unternehmen zu beobachten, die ägyptische Unternehmen übernommen haben. Die übernommenen früheren Betriebsleiter erleben, daß Seniorität nichts mehr wert ist, täglicher Leistungsdruck ausgeübt wird, monatlich ergebnisorientiert zu berichten ist. Hier stürzen Weltbilder ein, viele sehen sich in einer existentiellen Krise.

29 Vgl. Georg Elwert/Werner Gocht/Hans-Joachim Kornadt/Frithjof Kuhnen, Soziokulturelle Bedingungen in der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn (hekt.) 1992. Dazu schon M. Rodinson (Anm. 8), S. 125.

zu Stockwerk. Das gleiche gilt offensichtlich für Hochschullehrer aus Entwicklungsländern an westlichen Universitäten oder Angestellte in multinationalen Unternehmen.

Dessenungeachtet wirkt die kulturelle Prägung beharrlich im Binnenbereich fort, und zwar vielfach als Kreativitäts- und Innovationsblockade. In Ostasien ist dies zentrales Thema geänderter Bildungspolitiken. Dort läuft eine intensive Diskussion zur Umstrukturierung der Lernstile ab. Im Umgang mit anspruchsvolleren industriellen Produkten und Prozessen geht es nicht mehr um Einhaltung strikter Fabrikdisziplin und um soziale Unterordnung. Gefragt sind vielmehr innovative Fähigkeiten. Die Gesellschaften sehen sich einem technologischen Innovationsdruck ausgesetzt, welcher die überkommene Betonung von Konformismus, von Auswendiglernen und präzisem Befolgen sozialer Regeln nicht mehr prämiert. Vielmehr geht es nun um individuelles Infragestellen des Althergebrachten, um Widerlegung des generell für richtig Gehaltenen.

So erläutert ein Hochschullehrer an der Universität Seoul: „Einer der drastischen Wandlungsprozesse, die wir vorantreiben, ist die Betonung individueller Spitzenleistungen anstelle von Gruppensolidarität. Wir müssen Kreativität entwickeln, von den traditionellen Methoden des Wiederholens von Texten abgehen und die Schüler zu eigenständigem Denken und Diskutieren führen.“ Der taiwanische Erziehungsminister meint, daß im Klassenzimmer zuviel auswendig gelernt werde. Der singapurische Minister für Handel und Industrie fordert Ermutigung von Kreativität und Flexibilität durch breit angelegte Bildung: „Wenn wir eine Nische in der Weltwirtschaft für uns schaffen wollen, brauchen wir eine denkende Bevölkerung.“ Andererseits betonen die Regierungen vieler ost- und südostasiatischer Länder die Rolle von Konsens und Stabilität gegenüber westlichem Individualismus und politischem Pluralismus auf dem Wege zu weiterem wirtschaftlichen Erfolg.

Konfrontiert man diese Ansätze mit der Innenansicht vieler arabischer Universitäten, so erschüttert die Klage der dortigen Kollegen, daß eine vorgesezte Instanz das Lehrbuch vorschreibt, welches vorgetragen, auswendig gelernt und abgefragt werden muß. Gelegentlich befinden sich zwei Drittel der Studenten des Jahrgangs gar nicht in der Universität, deren Hörsäle sie ohnehin nicht fassen würden, sondern in ihren Heimatorten – in der Gewißheit, das richtige Buch auswendig zu lernen. Dies wird mancherorts als sozialpolitisch erforderliche „Chancengleichheit“ ausgegeben. Über tech-

nologische Partizipation und Entwicklungserfolg im internationalen Wettbewerb braucht man in solchen Fällen nicht weiter zu reden. Noch desolater stellen sich die Perspektiven für Länder wie Pakistan dar, in denen die ländlichen Analphabetenraten nach drei Jahrzehnten nationaler Entwicklungsplanung immer noch über 70 Prozent (mit weit höheren Anteilen bei der weiblichen Bevölkerung) liegen, was eine breitenwirksame Teilnahme an Innovationen über internationale Schriftkultur ausschließt.

---

## VII. Kreative Intelligenz und Evolution

---

Nicht Kapital oder mittelmäßig qualifizierte Arbeitskräfte, sondern kreative Intelligenz wird in den nächsten Jahrzehnten zur entscheidenden Ressource<sup>30</sup>. Dies um so mehr, als das Konzept einer nachholenden Industrialisierung, wie sie die Diskussionen der fünfziger Jahre forderten, obsolet wird, weil ökologisch immer weniger durchhaltbar. Dr. Faustus – in der Deutung von Binswanger der Technokrat ohne Einsicht in seine Grenzen<sup>31</sup> – stößt an die Grenzen der Natur.

Der westliche Entscheidungsweg ist nicht mehr zu imitieren, sondern zu transzendieren. Bevor die VR China theoretisch das derzeitige Pro-Kopf-Einkommen Taiwans oder Singapurs erreichen würde, hätten planetarische Erwärmungseffekte und Klimakatastrophen die heutige Staatenwelt und ihre fragilen supranationalen Konfliktvermeidungsmechanismen wahrscheinlich aus ihren Angeln gehoben. So werden angesichts des Wassermangels – in Jordanien rechnen Spezialisten mit der Erschöpfung der fossilen Wasserreserven in drei Jahrzehnten<sup>32</sup> – Teile des Nahen und Middle-

ren Ostens Anfang des nächsten Jahrhunderts in herkömmlichen Formen nicht mehr landwirtschaftlich nutzbar sein. Die Probleme Somalias oder Ruandas sind zu erheblichen Teilen Folgen ökologischer Überlastung in Verknüpfung mit dem Bevölkerungswachstum.

Der Anpassungsbedarf ist nicht auf Dritte-Welt-Länder unter dem Druck anhaltender Desertifikationsprozesse beschränkt. Auch in Industrieländern geraten Szenarios mit deutlichen Realeinkommensenkungen ins Blickfeld. Etablierte Lebensformen stehen zur Disposition. Sofern es neue Lösungen geben wird, werden sie mutmaßlich primär aus der Grundlagenforschung kommen.

Wir gehen auf eine Welt zu, die schon bis Ende der neunziger Jahre erheblichen weiteren Verwerfungen ausgesetzt sein dürfte. Kreative Intelligenz wird gefragt sein, also die Fähigkeit, sich an das Neue heranzutasten, Unbestimmtheit auszuhalten, Fluktuationen und Selbstorganisation zuzulassen, Fließgleichgewichte zu beachten, Entropie zu minimieren und Potential aufzubauen<sup>33</sup>, letzteres verstanden als die Fähigkeit, auf unvorhersehbare Problemlagen aus einer Position relativer Stärke antworten zu können. Was die Zukunft inhaltlich ausmachen wird, wissen wir nicht. Antworten bestehen immer in der Verknüpfung von Anpassung und Ausgreifen. Das Ausgreifen in neue Lebensräume geht heute vielerorts Hand in Hand mit einer geistigen Rückbesinnung (religio) auf die kulturellen Quellen, auf den „Rückhalt im Eigenen“<sup>34</sup>. Sie findet ihren Ausdruck auch in religiösen Erneuerungsbewegungen<sup>35</sup>. Zugleich verändern sich an der Front der Forschung grundlegende Sichtweisen der Wirklichkeit. Wir können davon ausgehen, daß die Evolution weitergehen wird, begleitet von menschlicher Kreativität, die daran teilhat und deren Ausdruck sie ist<sup>36</sup>. Entwicklung wird immer weniger inhaltlich bestimmbar. Entwicklung ist das, was geschieht, wenn Kreativität sich entfalten kann.

---

30 Zu den Folgen einer politisch verordneten Kreativitätsblockade im „real existierenden Sozialismus“ Lydia Lange, Kollektiv, wo bist du hin?, in: Die Zeit vom 5. November 1993: „Drei Phänomene waren der SED-Bürokratie ein Greuel: Individualität, Spontaneität und Öffentlichkeit ... Die Bekämpfung von Individualität, die natürlich nicht immer gelang, führte zu Gleichmacherei, zur Nivellierung interpersoneller Unterschiede. Beherrschend in der gesamten DDR-Gesellschaft war der Gleichheitsgedanke ... Im Leistungsbereich wurde der Durchschnitt zur Gewohnheit. Diese Gewohnheit mußte auf die Dauer ein Absinken des Durchschnitts zur Folge haben.“

31 Vgl. Hans Christoph Binswanger, Geld und Magie. Deutung und Kritik der modernen Wirtschaft anhand von Goethes Faust, Stuttgart 1985, S. 62.

32 Vgl. Manuel Schiffler, Nachhaltige Wassernutzung in Jordanien, DIE, Berlin 1993, S. 76f.

33 Vgl. Dieter Weiss, Theoretische Grundlagen, wirtschaftspolitischer Planung in Entwicklungsländern im Wandel weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, in: Vierteljahresberichte. Probleme der internationalen Zusammenarbeit, 113 (1988), S. 272–276.

34 Walther Braune, Der arabische Orient zwischen Vergangenheit und Zukunft. Eine geschichtstheologische Analyse seiner Stellung in der Weltsituation, Bern–München 1960, S. 73.

35 Vgl. Detlef Kantowsky, Sarvodaya – The Other Development, New Delhi 1980.

36 Vgl. Dieter Weiss, Culture, Perception of Reality, and the Newly Emerging Planning Paradigm, in: Social Indicators Research, 16 (1985), S. 206–210; ders., Changing Paradigms of Development in an Evolutionary Perspective, in: Social Indicators Research, 26 (1992), S. 376–384.

# Was wird aus der deutschen Entwicklungspolitik?

---

## I. Einleitung

---

Die Zukunft des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) steht zur Disposition<sup>1</sup>, nicht weil der ihm übertragene Auftrag abgeschlossen wäre, sondern weil sich langsam die Erkenntnis durchsetzt, daß dem Entwicklungsproblem allein mit wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe nicht zu begegnen ist. Nur Politikfelder übergreifende Konzepte können Erfolge in Aussicht stellen.

In diesem Beitrag sollen nach einer kurzen Darstellung der Neuformulierung deutscher Entwicklungspolitik Anfang der neunziger Jahre und der Erläuterung des Entwicklungsdilemmas als zentraler Herausforderung für die Entwicklungspolitik die Grundsätze und Ziele deutscher Entwicklungspolitik untersucht werden. Dies geschieht anhand der öffentlichen Darstellungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unter der Fragestellung, welcher Stellenwert dem Entwicklungsdilemma für die Formulierung von Zielen, insbesondere aber für die Konzeption der Entwicklungsstrategien der deutschen Entwicklungspolitik zukommt. Abschließend wird auf dem Hintergrund der abnehmenden gesellschaftlichen Unterstützung für die derzeitige Entwicklungspolitik ein erweitertes Konzept für die zukünftigen Aufgaben des BMZ skizziert, welches sich auch an den gesellschaftlichen Interessen orientiert, auf die Entwicklungshilfe in besonderem Maße angewiesen ist<sup>2</sup>.

---

## II. Deutsche Entwicklungspolitik

---

Für kaum ein anderes Land haben sich durch den weltpolitischen Umbruch 1989/90 mit all seinen Konsequenzen dessen internationales Umfeld und

1 Vgl. etwa den Vorschlag des SPD-Kanzlerkandidaten vor der Bundestagswahl und die Diskussionen um die Auflösung des Ministeriums und seine Integration in das Auswärtige Amt, in: Frankfurter Rundschau vom 8. 9. 1994, S. 13, und Die Zeit, Nr. 38 vom 10. 9. 1994, S. 28.

2 Für hilfreiche Anmerkungen zu früheren Fassungen dieses Beitrages danke ich M. Zürn, K. D. Wolf, U. Willems, S. Soring, H. Schmidt, G. Schmidt, R. Postina, S. Krüger, K. Mensch, G. Hellmann und M. Beisheim.

die Rahmenbedingungen für seine Außenpolitik so entscheidend verändert wie für die Bundesrepublik Deutschland. Wie die Entwicklungspolitik als spezifischer Teil der Außenpolitik auf diese Veränderungen reagiert hat, erscheint bis heute widersprüchlich. Zum einen hat ein seit Januar 1991 amtierender Minister neue Kriterien für die Entwicklungszusammenarbeit erarbeiten lassen, die „zentrale Bedeutung für Umfang und Art deutscher Entwicklungszusammenarbeit“<sup>3</sup> gewinnen sollen – weil mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation zumindest *eine* wichtige Orientierungsmarke für Entwicklungshilfe wegfiel: die sicherheitspolitische oder geostrategische Zielsetzung, die eigenen Einflußzonen in der sogenannten Dritten Welt<sup>4</sup> zu sichern oder zu vergrößern.

Dieser Wegfall wurde durchaus als eine Art Befreiung der Entwicklungshilfe von entwicklungspolitisch fremden Zielen aufgefaßt, auch im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „Das Jahr 1991 war eine Zeit weltweit einschneidender Veränderungen, die für die deutsche Entwicklungspolitik zugleich Herausforderung und Chance bedeutet. Die Überwindung des Ost-West-Konfliktes eröffnet nun neue Perspektiven für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. Nie war die Möglichkeit so groß, Entwicklungspolitik konsequent an den globalen und drängenden Herausforderungen unserer Zeit auszurichten und effizient zu gestalten.“<sup>5</sup>

Diese Chance zu einer konsequenten und effizienten Entwicklungspolitik wurde in der Weise ergriffen, daß in Zukunft den Voraussetzungen in den sogenannten Entwicklungsländern für Entwicklungserfolge mehr Beachtung geschenkt werden soll: „Fünf Kriterien sind künftig neben der Be-

3 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.), Entwicklungspolitik. Jahresbericht 1991, Bonn 1992, S. 4.

4 Zur Frage der Existenz der „Dritten Welt“ oder ihres Endes vgl. neben Ulrich Menzel, Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt a.M. 1992, vor allem Lothar Brock, Die Dritte Welt in ihrem fünften Jahrzehnt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/92, S. 13–23, und Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, Ende der Dritten Welt?, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn 1993<sup>3</sup>, S. 14–30.

5 Vorwort von Carl-Dieter Spranger in: BMZ (Hrsg.) (Anm. 3), S. 3.

dürftigkeit des jeweiligen Partnerlandes von zentraler Bedeutung für Umfang und Art deutscher Entwicklungszusammenarbeit: die Beachtung der Menschenrechte, die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß, die Gewährleistung von Rechtssicherheit, die Schaffung einer ‚marktfreundlichen‘ Wirtschaftsordnung und die Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns, das darauf ausgerichtet sein muß, die wirtschaftliche und soziale Lage der ärmeren Bevölkerungsteile zu verbessern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten.“<sup>6</sup>

Außerdem werden, um die Orientierung der sogenannten Entwicklungsländer auf die eigene Entwicklung zu überprüfen, die Rüstungsausgaben der Empfängerländer von Entwicklungshilfe untersucht, als ein Indikator oder eine Art Operationalisierung des fünften Kriteriums. Insoweit lassen sich Anzeichen für eine gelungene Umorientierung und überzeugende Anpassung angesichts des globalen Wandels von 1989/90 erkennen.<sup>7</sup>

Andererseits erlebte diese auf dem Papier so konsequent erscheinende Politik schon bei den ersten Versuchen der Umsetzung in die Praxis auch herbe Niederlagen und Enttäuschungen, etwa ihre Desavouierung durch einen Staatssekretär des BMZ<sup>8</sup>, durch innenpolitische Erfordernisse<sup>9</sup>, durch die deutsche Außenwirtschaftspolitik<sup>10</sup>, durch den Haushaltsausschuß des Bundestages<sup>11</sup> oder den massiven Druck auf das BMZ, zur Sicherung eines

deutschen Großauftrages doch den Bau einer U-Bahn zu fördern, in einem zwar wirtschaftlich potenten, aber auch für seine Mißachtung der Menschenrechte und die Steigerung seiner Militärausgaben bekannten Land<sup>12</sup>.

Außerdem war im Hinblick auf die Hungerkatastrophe in Somalia schon der Versuch des BMZ, hier seine Zuständigkeit zu behaupten, zum Scheitern verurteilt. Hinzu kommt die Einschränkung des finanziellen Handlungsspielraums durch die deutsche Haushaltslage, mitverursacht durch die Fehleinschätzung der Kosten der deutschen Einheit und die daraus resultierenden realen Kürzungen am Etat des BMZ<sup>13</sup>.

So bleibt der Eindruck vom BMZ als einem politischen Leichtgewicht zurück, dessen Ziele zwar hoch anständig sind, im Zweifelsfall aber hintangestellt oder hintergangen werden können. Die Entwicklungspolitik des neuen Deutschland hat (noch) keine sichere Rollendefinition gefunden, die über den Augenblick – einen Minister- oder gar Regierungswechsel – hinaus von Bestand sein könnte.

---

### III. Das Entwicklungsdilemma

---

Was sind die zentralen Herausforderungen für die Entwicklungspolitik? Für die erste Entwicklungsdekade 1961–1970 stand das (zu) geringe Bruttosozialprodukt der sogenannten Entwicklungsländer im Mittelpunkt, und seine Steigerung war primäres Ziel der Entwicklungshilfeanstrengungen. Doch Wirtschaftswachstum konnte das wachsende Massenelend in der sogenannten Dritten Welt nicht aufhalten. Aus Fehlern wollte man lernen und fortan die Not der Menschen in den Mittelpunkt der Entwicklungspolitik stellen; dafür wurden Grundbedürfnisstrategien in den siebziger Jahren entwickelt und angewandt. Doch gleichzeitig wur-

---

12 Chinas Rüstungsetat soll steigen: Trotz Rekord-Defizits kündigt Regierung zwölf Prozent mehr an, in: Frankfurter Rundschau vom 17. 3. 1993, S. 1.

13 Seit 1990, eigentlich schon seit 1989, weil die 1990 und 1991 erreichten Prozentsätze nur aufgrund von Sonderleistungen im Zusammenhang mit dem Golfkrieg erreicht wurden (vgl. BMZ [Anm. 6], S. 45), entwickelt sich der Prozentsatz der Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt nicht mehr auf das 1992 in Rio erneut vom Bundeskanzler versprochene Ziel von 0,7 Prozent zu, sondern mit 0,42 Prozent 1990 und 0,35 Prozent 1993 davon weg. Für 1994 wurde sogar eine reale Kürzung des BMZ-Etats vorgenommen – zum ersten Mal seit Gründung des Ministeriums 1961, vgl. Frankfurter Rundschau vom 24. 11. 1993, S. 13.

6 BMZ (Hrsg.) (Anm. 3), S. 4; vgl. auch Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1991, S. 32; Rainer Tetzlaff, Die deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Joachim Betz/Stefan Brüne (Hrsg.), Jahrbuch Dritte Welt 1994. Daten, Übersichten, Analysen, München 1993, S. 29–46.

7 Was allerdings fehlt, ist die kritische Hinterfragung dieser Prinzipien auf der Basis entwicklungstheoretischer Konzepte. Die Leistungen der Entwicklungstheorie scheinen im BMZ nicht besonders aufmerksam zur Kenntnis genommen zu werden; vgl. zur Entwicklungstheorie etwa Andreas Boeckh, Entwicklungstheorien. Eine Rückschau, in: D. Nohlen/F. Nuscheler (Hrsg.) (Anm. 4), S. 110–130.

8 Li Pengs ‚Freund‘ muß gehen. Entwicklungshilfeminister Spranger entläßt Staatssekretär, in: Frankfurter Rundschau vom 8. 1. 1992, S. 1.

9 Bonn sperrt Entwicklungshilfe an Vietnam. Dadurch will sie Druck auf die Regierung Hanoi ausüben, in der Bundesrepublik lebende und zur Heimkehr gezwungene Vietnamesen aufzunehmen, in: Frankfurter Rundschau vom 19. 9. 1994, S. 2.

10 Wenn etwa der Bundeswirtschaftsminister sich öffentlich gegen die Kürzung von Entwicklungshilfe wegen zu hoher Militärausgaben für ein bestimmtes Land ausspricht, vgl. Frankfurter Rundschau vom 19. 11. 1991, S. 8.

11 Immer ungenierter subventioniert Bonn deutsche Unternehmen aus der Entwicklungshilfe, in: Die Zeit, Nr. 40 vom 30. 9. 1994, S. 40.

den auch schon die ökologischen Grenzen von Entwicklung, verstanden als Wachstum, erkennbar<sup>14</sup>. Erste Zweifel wurden geäußert, ob die ressourcenverschwendende Wachstumspolitik der Industrieländer nachahmenswert sei. Inzwischen haben die aus der fortschreitenden Industrialisierung resultierenden Umweltbelastungen vielfach die Grenze zur massiven Schädigungen von Mensch und Umwelt überschritten. Andererseits warten immer noch etwa drei Viertel der Weltbevölkerung auf „Entwicklung“, auf Hilfe aus Hunger, Not und Unterdrückung<sup>15</sup>.

Damit ist die zentrale Herausforderung für Entwicklungspolitik genannt: ein Entwicklungsdilemma<sup>16</sup>, in dem „die Entwicklungspolitik sich selbst zum Problem geworden“<sup>17</sup> ist, weil Entwicklung durch wirtschaftliches Wachstum ohne Umorientierung bei den ökologischen Kosten die gesamte Erde zerstören wird. *Ausbleibende* Entwicklung in der sogenannten Dritten Welt nimmt jedoch drei Vierteln der Weltbevölkerung jegliche Hoffnung auf ein Überleben ohne Hunger, Not und Unterdrückung<sup>18</sup>. Theoretisch gedacht, gibt es angesichts dieses Dilemmas zwei Möglichkeiten, damit umzugehen: die Verteidigung des dominan-

14 Vgl. Dennis Meadows/Donella Meadows/Erich Zahn/Peter Milling, Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972; Erhard Eppler, Ende oder Wende. Von der Machbarkeit des Notwendigen, München 1976.

15 Die Zahl der Armen, deren Einkommen unter 370 US-Dollar pro Jahr liegt, beläuft sich auf 1,1 Milliarden Menschen, vgl. BMZ (Anm. 6), S. 16.

16 Was ich unter dem Begriff „Entwicklungsdilemma“ verstehe, unterscheidet sich von dem, was etwa Ulrich Menzel damit meint: die „... von Land zu Land bestehende[n] Ungleichzeitigkeit der Modernisierungsprozesse, der phasenverschobenen Kompetenz- und Machtentfaltung einzelner Länder und des daraus resultierenden Verdrängungsdrucks gegenüber unterlegenen Gesellschaften“, Ulrich Menzel, Der Kern des Entwicklungsdilemmas. Zur Revision der Internationalen Politik, in: Claus Leggewie (Hrsg.), Wozu Politikwissenschaft?, Darmstadt 1994, S. 91, Hervorhebung dort.

17 Rainer Tetzlaff, Das heutige Entwicklungsdilemma – oder von der Notwendigkeit eines neuen Grundkonsenses über die Grenzen unserer Ansprüche, in: Entwicklungspolitische Korrespondenz, 23 (1992) 2, S. 3.

18 „Unser ach so erfolgreiches Entwicklungsmodell kann nicht zur Nachahmung empfohlen werden, im Gegenteil: Man kann nur noch wünschen, daß die Politik der ‚nachholenden Entwicklung‘ weiterhin scheitert und daß das Paradigma der Modernisierung aus dem Verkehr gezogen wird. Unter ökologischen und klimatologischen Gesichtspunkten müssen wir die Nachricht als Tragödie bezeichnen, daß Indien und China nun in das industrielle Entwicklungs-Stadium der massenhaften Fertigung von Kühlschränken (mit FCKW-erzeugenden Kühlmitteln) eingetreten seien. Als ebenso unerfreulich könnte die Tatsache beurteilt werden, die asiatischen Schwellenländer seien auf dem besten Weg, eine entwickelte Gesellschaft mit OECD-Profil zu werden.“ Ebd., S. 4.

ten Wachstumsmodells durch die Industriestaaten mit ihrer weitgehend monopolistischen Verfügung über die natürlichen Ressourcen und die notfalls militärische Verteidigung dieser Ansprüche ohne spürbare Entwicklung der sogenannten Dritten Welt<sup>19</sup>; oder eine weltweite Nivellierung des Ressourcenverbrauchs und der Umweltbelastungen, um die Lebenschancen aller Menschen einander annähern zu können, was auch eine nachhaltige Intervention der Industrieländer in die eigenen Lebensformen notwendig macht.

Wenn wir nicht die grundlegenden menschlichen Werte oder die allein in den ersten drei Artikeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Ansprüche eines jeden Menschen auf Freiheit, Gleichstellung und Leben aufgeben wollen, bleibt allerdings kein anderer Weg, als die Entwicklung der sogenannten Dritten Welt zu ermöglichen durch eine radikale Umorientierung der Entwicklungs- und Umweltpolitik. „Die Armen werden auf das falsche Entwicklungs-Denken nur verzichten, wenn die, deren Erfolg sie sich zum Vorbild genommen haben, ihrerseits von dieser Lebensauffassung Abschied nehmen.“<sup>20</sup> Die Entwicklung der sogenannten Dritten Welt kann also nur dann gefördert werden und voranschreiten, wenn gleichzeitig für *alle* Länder Maßnahmen getroffen werden, daß die Gesamt-Umweltbelastung der Erde dadurch nicht steigt, sondern sogar reduziert wird. „Es ist indessen ... eine Illusion zu glauben, man könne die Umweltprobleme der Dritten Welt mit ökologischer Entwicklungshilfe lösen, solange der Norden seinen eigenen ökologisch zerstörerischen Lebensstil nicht ändert“<sup>21</sup>, denn schon das heutige Niveau der Umweltbelastungen hat insbesondere langfristig massive Schädigungen der natürlichen Lebensgrundlagen zur Folge.

Damit ist die zweite Ebene des Dilemmas benannt: Auch wenn die Grundentscheidung zugunsten der Entwicklung der sogenannten Dritten Welt getroffen wird – wie etwa in der Agenda 21 der UNCED –, kommt eine Bearbeitung des Dilemmas erst dann zustande, wenn Entscheidungen über die Kostenverteilung getroffen werden. Genau dies aber ist bis heute ausgeblieben, weil für

19 Vgl. Reinhart Köbber/Henning Melber, Chancen internationaler Zivilgesellschaft, Frankfurt a. M. 1993, S. 206–207. Ein Weiterwursteln wie bisher wird zwangsläufig in relativ kurzer Zeit dieses Szenario zur Folge haben.

20 Manfred Linz, Wer entwickelt den Norden? Die Industrieländer und die Zweidrittel-Welt, in: Evangelische Kommentare, 25 (1992) 6, S. 337.

21 Ernst Ulrich von Weizsäcker, Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, Darmstadt 1992<sup>3</sup>, S. 121.

alle Industriestaaten die Nutznießer-Rolle aufgrund der kurzfristigen Ausrichtung ihrer Politik die größte Attraktivität besitzt. Deklaratorisch betonen sie die enge Verzahnung von Umwelt und Entwicklung (UNCED), sie treffen jedoch keine Maßnahmen, die ihnen, ihrer Industrie oder Bevölkerung Kosten verursachen könnten oder grundlegende Umorientierungen erfordern würden, weil sie der demokratischen Legitimation und Unterstützung einer solchen Politik nicht sicher sind. Gleichzeitig halten sie an ihrer Politik zur Entwicklung der sogenannten Dritten Welt, sei sie nun erfolgreich oder nicht, fest. Sie sehen sehr klar, daß dieser Wagen auf den ökologischen Abgrund zufährt, aber keiner steigt aus und kümmert sich um die Weichenstellungen. Obwohl sich in anderen Bereichen gezeigt hat, daß Umwelt-Dilemmata unter bestimmten Bedingungen überwindbar sind<sup>22</sup>, ist bis heute, auch nach dem Berliner Klima-Gipfel, der ernsthafte Versuch ausgeblieben, das Dilemma der Kostenverteilung zu bearbeiten, um das Entwicklungsdilemma zugunsten der Lebenschancen in der sogenannten Dritten Welt aufzulösen.

Das Entwicklungsdilemma kann nicht durch die Entwicklungspolitik allein und auch nicht allein von Deutschland bearbeitet werden. Aber sowohl der Entwicklungspolitik als auf die sogenannte Dritte Welt ausgerichteter Außenpolitik als auch Deutschland als einem der größten Industrieländer und wichtigem Akteur in der Europäischen Union kommt entscheidende Bedeutung dabei zu, ob diese große Aufgabe in Angriff genommen wird, oder die Menschenrechte, ganz zu schweigen von den hehren Zielen der Entwicklungspolitik, zu hohlen Phrasen werden. Wie geht die deutsche Entwicklungspolitik mit dem Entwicklungsdilemma um?

---

#### IV. Entwicklungsrhetorik: Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung

---

Seit 1971 erscheint alle zwei Jahre der „Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung“. Er enthält jeweils eine Darstellung der politischen Schwerpunkte und Orientierungslinien der ent-

22 Vgl. Helmut Breitmeier/Thomas Gehring/Martin List/Michael Zürn, Internationale Umweltregime, in: Volker von Prittwitz (Hrsg.), Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik, Opladen 1993, S. 163–192.

wicklungspolitischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland sowie Berichte über die Situation der sogenannten Entwicklungsländer. Somit eignet sich dieser Text besonders dafür, die Frage nach den Grundsätzen und Zielen sowie nach der Situationsdefinition in bezug auf die deutsche Entwicklungspolitik zu beantworten<sup>23</sup>. Der im Folgenden zitierte „Neunte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung“ umfaßt als Berichtszeitraum die Jahre 1989–1991, also genau jene Zeit, in der die Anpassung an die neue Rolle Deutschlands in der veränderten Weltlage vollzogen wurde. Welche Rolle spielt das die gesamte Entwicklungsproblematik überschattende Entwicklungsdilemma bei dieser Anpassung der deutschen Entwicklungspolitik?

Grundsätzlich ist festzuhalten, daß sich der Duktus des Textes im Vergleich zu vorausgegangenen Berichten höchstens minimal geändert hat. Vorherrschend ist die Perspektive von oben, der Blick der Entwickelten auf die noch zu Entwickelnden. Die Wahrnehmung der „Einen Welt“, der Tatsache, daß nur *gemeinsame* Strategien das Überleben der gesamten Menschheit sichern können, findet nur in der Rhetorik statt: „Die politischen Entscheidungen im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts stellen die Weichen für die Sicherung der Zukunft der Menschheit. Der Entwicklungspolitik kommt dabei eine herausragende Rolle zu. Die Aufteilung in Erste, Zweite und Dritte Welt ist fragwürdig. Angesichts der zunehmenden globalen Probleme gibt es nur noch die Eine Welt, die es als Existenzgrundlage für die gesamte Menschheit zu bewahren gilt. Dies kann nur dann gelingen, wenn das große Gefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verringert und besonders die Lebensbedingungen der in Armut lebenden Menschen verbessert werden.“<sup>24</sup>

Hierbei handelt es sich deshalb nur um Rhetorik, weil aus dieser Feststellung am Beginn des zweiten Kapitels „Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland“ unter der Überschrift „Politische Schwerpunkte und Orientierungslinien“ keine Maßnahmen oder Handlungsoptionen abgeleitet werden. Statt dessen folgt der Hinweis auf die großen finanziellen Belastun-

23 Neben den Berichten zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung bietet das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit noch weitere regelmäßige Publikationen an: Neben den Jahresberichten zur Entwicklungspolitik, die sich vor allem auf die Darstellung der Zusammenarbeit konzentrieren, gibt es ein ebenfalls jährlich erscheinendes „Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik“, das sich als Nachschlagewerk zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit vielfach bewährt hat.

24 BMZ (Anm. 6), S. 32.

gen Deutschlands aus Vereinigung und Umbruch im Osten und die *diesen finanziellen Restriktionen* geschuldeten Konsequenzen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, nämlich Konzentration auf Armutsbekämpfung und Umweltschutz sowie Orientierung der Zusammenarbeit an den fünf neuen Kriterien.

Die „Konzentration auf . . . Umweltschutz“ könnte jedoch Elemente des Entwicklungsdilemmas aufnehmen und Entwicklungsmaßnahmen zur Reduzierung ökologischer Gefährdungen beinhalten. Abschnitt 1.3 dieses Kapitels<sup>25</sup>, überschrieben mit „Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“, beginnt mit einer Beschreibung des Entwicklungsdilemmas: „Die Frage der Vereinbarkeit von Umwelt- und Entwicklungszielen steht im Mittelpunkt der globalen Herausforderung; dies gilt nicht zuletzt unter dem Aspekt einer langfristig umwelt-erhaltenden Nutzung von Energie und nicht erneuerbaren Ressourcen. Um den Erfordernissen eines nachhaltigen Umweltschutzes gerecht zu werden, muß sich allerdings Entwicklung national wie international an den Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit orientieren. Die Steigerung des Lebensstandards der Menschen in den Entwicklungsländern sowie die ausreichende Versorgung der gesamten Menschheit mit Nahrungsmitteln und anderen Gütern ist jedoch nur über eine Verbesserung der agrarischen und industriellen Produktion möglich. Eine der Ursachen für die weltweite Umweltkrise ist unbestritten die rohstoff- und energieintensive Wirtschaftsweise der industriell hochentwickelten Länder, einschließlich der Industrieländer Mittel- und Osteuropas. Der Ressourcenverbrauch auf der nördlichen Halbkugel überfordert bereits jetzt die globalen Ökosysteme. Er kann daher nicht Vorbild für Produktionsweisen und Konsumstandards in den Entwicklungsländern sein.“<sup>26</sup>

Aus dieser Problembeschreibung leitet der Bericht drei Aufgaben „für die entwickelten Marktwirtschaften in Nordamerika, Europa und Japan“ ab:

„Zum einen müssen sie zu einer ressourcenschonenden Wirtschaftsweise finden, die ökonomische und ökologische Notwendigkeiten in Einklang bringt und weltweit anwendbar ist.“

25 Abschnitt 11.1 erläutert die „Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit“, 1.2 den Schwerpunkt „Armutsbekämpfung“; die Abschnitte 1.4 („Grundbildung als Voraussetzung für menschliche und wirtschaftliche Entwicklung“), 1.5 („Entwicklungspolitik nach der Wende in Deutschland“) und 1.6 („Besondere Internationale Herausforderungen – militärische Konflikte, Bürgerkriege und Naturkatastrophen“) fallen aus der systematischen Strukturierung des Kapitels etwas heraus.

26 BMZ (Anm. 6), S. 38.

„Des weiteren muß die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern mit dem Ziel verstärkt werden, diesen die Beteiligung an den globalen Umweltschutzbemühungen zu ermöglichen.“

„Schließlich wird auch eine ökologische Sanierung der Volkswirtschaften des ehemals kommunistischen Machtbereichs nicht ohne Mitwirkung der westlichen Industrieländer möglich sein.“<sup>27</sup>

Anschließend wären, wie dies bei der Beschreibung des Schwerpunkts „Armutorientierung“ praktiziert wird, die Umsetzungsstrategien zu erwarten. Doch hier endet offenbar die Zuständigkeit und Kompetenz des BMZ, denn der erste Punkt, die Suche nach einer ressourcenschonenden Wirtschaftsweise in den Industrieländern, ist allein mit seiner Benennung schon abgehakt. Der zweite Punkt wird noch einmal angesprochen mit der unverbindlichen Formulierung: „Die Bundesregierung hält eine Intensivierung der Technologiekooperation unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungsförderung für geboten.“<sup>28</sup>

Der dritte Punkt taucht wiederum gar nicht mehr auf. Statt dessen aber wird die *Armut* in vielen sogenannten Entwicklungsländern als „eine der wichtigsten Ursachen für Umweltzerstörung“ ausgemacht, zu deren Verschärfung wiederum wesentlich ein hohes Bevölkerungswachstum beitrage – woraus sich dann folgern läßt: „Armutsbekämpfung ist deshalb ein Schwerpunkt der deutschen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern; ebenso spielen bevölkerungspolitische Maßnahmen eine wichtige Rolle.“<sup>29</sup>

Im Folgenden ist dann nur noch „die Verankerung des Umweltschutzes in Politik und Gesellschaft der Entwicklungsländer entscheidend. Umweltschutz muß aus den Staaten selbst erfolgen. Zentraler Ansatzpunkt für die Entwicklungszusammenarbeit im Umweltbereich ist es, die Partner zu befähigen, ihre eigenen Umweltstrategien zu erarbeiten, sie bei der Gesetzgebung zu beraten, die Verwaltung. . .“<sup>30</sup>

Kein Wort oder Gedanke mehr an die Mitverantwortlichkeit der Industrieländer und dort eingrei-

27 Ebd., S. 38.

28 Ebd., S. 39.

29 Ebd.

30 Ebd., S. 39. Genauso wird im ersten Kapitel des Berichts über zentrale Probleme der sogenannten Entwicklungsländer zwar zur Einleitung des Abschnitts „Umweltzerstörung“ das Entwicklungsdilemma formuliert, bei „Ursachen und Folgen“ werden aber nur noch die Umweltprobleme in den sogenannten Entwicklungsländern, insbesondere bei dort stattfindender Industrialisierung, thematisiert; ebd., S. 16f.

fende Maßnahmen<sup>31</sup>, über Umweltschutz-Know-how, das im Rahmen der Entwicklungshilfe zur Verfügung gestellt werden könnte<sup>32</sup>, oder Maßnahmen zur ökologischen Sanierung in Mittel- und Osteuropa – oder gar die Entwicklung einer Strategie, wie diese drei Aufgaben miteinander zu verbinden wären. Schlußpunkt dieses Abschnitts über die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen<sup>33</sup> ist allerdings ein erneuter Hinweis auf das Entwicklungsdilemma, verbunden noch mit der Hoffnung, daß die Entwicklungspolitik doch bitte mehr beachtet werden soll: „Angesichts der globalen Umweltkrise, der daraus resultierenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen für Industrie- und Entwicklungsländer und angesichts des mit der Bedrohung der menschlichen Lebensgrundlagen verbundenen Konfliktpotentials sind Nord-Süd-Fragen Überlebensfragen der gesamten Menschheit. Vor diesem Hintergrund globaler Herausforderungen ist die Bedeutung der Entwicklungspolitik auf der politischen Prioritätenskala neu zu bewerten.“<sup>34</sup>

Wer, wenn nicht das BMZ selbst, sollte den Wert der Entwicklungspolitik auf der politischen Prioritätenskala steigern? Wer, wenn nicht das BMZ selbst, sollte die Nord-Süd-Fragen als Überlebensfragen der gesamten Menschheit häufiger auf die Tagesordnung bringen? Wer, wenn nicht das BMZ selbst, sollte die aus der globalen Umweltkrise resultierenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen für Entwicklungs- und Industrieländer immer wieder thematisieren?

Die Neigung dieser Fragen, rhetorische Fragen zu sein, führt direkt zu den Defiziten, aber auch zu den Zukunftschancen deutscher Entwicklungspoli-

31 Dieselbe Ignoranz zeigt sich im ersten Kapitel, wenn beim Thema „Umweltzerstörung“ zur Zwischenüberschrift „Gemeinsame Verantwortung“ ausgeführt wird: „Interdependenz und Globalität sind die beiden wesentlichen Merkmale der heutigen Umweltkrise. In den Entwicklungsländern liegt der Schlüssel zur Beeinflussung vieler Umweltfaktoren von globaler Bedeutung.“ Ebd., S. 18.

32 Im Abschnitt über die Energieversorgung im ersten Kapitel wird der Technologietransfer an einer Stelle angesprochen: „Entscheidender Faktor für die künftige Energiepolitik der Entwicklungsländer wird daher sein, wie der Ausstoß dieses [CO<sub>2</sub>] und anderer Treibhausgase minimiert werden kann. Bei der Lösung dieses und ähnlicher Probleme sind allerdings die Entwicklungsländer überfordert; sie sind hinsichtlich der technologischen Leistungsfähigkeit auf Importe bzw. Know-how-Transfer dringend angewiesen.“ Ebd., S. 20. Mit diesem Satz ist das Thema auch schon beendet.

33 Diesem Abschnitt ist noch ein Exkurs zu den Ergebnissen der VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio im Juni 1992 angehängt in Form eines Auszugs aus dem Bericht der Bundesregierung über diese Konferenz; ebd., S. 39–41.

34 Ebd., S. 39.

tik. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß im Bericht vielfach die Verantwortung der Industrieländer für ein günstiges weltwirtschaftliches Umfeld angesprochen wird<sup>35</sup>, denn auch bei diesem Punkt werden keinerlei Überlegungen oder gar Strategien auch nur angedeutet, wie durch politische Maßnahmen der Industrieländer auf der eigenen Seite zu einer Verbesserung der Entwicklungsbedingungen der sogenannten Dritten Welt beigetragen werden könnte. Immer bleibt das Entwicklungsdilemma nur Rhetorik ohne die Tendenz, es endlich entschieden in Angriff zu nehmen. Es soll erkannt werden, aber damit hat es sich dann auch: „Die nachhaltige Schädigung und Zerstörung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen in den Entwicklungsländern zeigt erhebliche Ausmaße und hat teilweise schon die Grenzen der Tragfähigkeit der Erde überschritten. Dabei muß der strukturelle Zusammenhang zwischen unseren eigenen wirtschaftlichen Ansprüchen und der Schädigung der Umwelt in den Entwicklungsländern erkannt werden.“<sup>36</sup>

Mit dieser Entwicklungsrhetorik geht die Gefahr einher, daß die Rolle, welche Deutschland und insbesondere das BMZ mit seiner Hilfe zur Entwicklung ohne begleitende Maßnahmen zur Reduzierung der ökologischen Belastungen praktiziert, verschleiert wird. Zugleich besteht der noch weitergehende Verdacht, daß die gesamte Politik des BMZ, gemessen an ihrem Anspruch, zur Entwicklung der sogenannten Dritten Welt beizutragen, nur „symbolische Politik“<sup>37</sup> ist, und die Ausgaben für die Entwicklungshilfe eine ungeheure Verschwendung öffentlicher Mittel darstellen<sup>38</sup> – abge-

35 Beispielsweise bei den Themen „Ungenügende Strukturanpassung in den Industrieländern“ (ebd., S. 27) oder „Abbau des Protektionismus“: „Die grundsätzliche internationale Übereinstimmung über die Notwendigkeit, den Weltmarkt zu liberalisieren und als Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer für Fertigwaren aus Entwicklungsländern offenzuhalten, wurde wiederholt bekräftigt. Die Praxis vieler Industrieländer widerspricht allerdings diesen Beteuerungen erheblich.“ Ebd., S. 27, vgl. auch S. 13 und 28.

36 Ebd., S. 16.

37 R. Tetzlaff (Anm. 6), S. 30. Der Einwand, daß hier nicht die Entwicklungspolitik, sondern nur deren sprachliche Darstellung untersucht wurde, trifft. Nur drängt sich bei einem Blick auf die reale Politik eher der Verdacht auf, daß die Rhetorik der Politik im untersuchten Punkt noch oder schon um Längen voraus ist, als daß das umgekehrte Verhältnis zutreffen würde; vgl. etwa Joachim Betz, Neue internationale Rahmenbedingungen und deutsche Entwicklungshilfe, in: Politische Bildung, 27 (1994) 1, S. 30–42.

38 Dies stimmte dann nicht, wenn der Politik eine Grundentscheidung zur Sicherung des ökologischen Überlebens durch Verhinderung der Entwicklung der sogenannten Dritten Welt zugrunde läge. Dann dienten die Aufwendungen für das BMZ vor allem zur Ruhigstellung derer, die diese

sehen von der Stützung deutscher Wirtschaftsinteressen über Lieferbindungen etc. Wenn es stimmt und es keine Anstrengungen dagegen gibt, daß die gesamte Entwicklungshilfe aller OECD-Länder nicht den Schaden ausgleichen kann, der den sogenannten Entwicklungsländern durch die Handelsbeschränkungen der Industrieländer zugefügt wird<sup>39</sup>, dient die Legitimation der Politik des BMZ als „Entwicklungshilfe“ primär zur Entlastung unseres Gewissens angesichts unserer ungerechten Handels- und Agrarpolitik – ganz abgesehen von den zusätzlichen Schädigungen der sogenannten Entwicklungsländer durch Entwicklungshilfe wie beispielsweise durch die Fleischexporte der EG nach Westafrika. Daß angesichts solcher Befunde Entwicklungshilfekritik, welche die Qualität, nicht die Hilfe überhaupt kritisiert, immer weniger *begründet* zurückzuweisen ist, wird nur allzu verständlich.

---

## V. Argumente für Entwicklungshilfe

---

Die Rechtfertigung der Ausgaben des BMZ als einseitiger Leistungen zu marktabweichenden Bedingungen<sup>40</sup> – weitgehend ohne sichtbare Erfolge in den sogenannten Entwicklungsländern – wird zunehmend schwieriger. Das Aufnehmen der Zeitrends – Frieden, Menschenrechte, Demokratisierung, Umwelt – als zusätzliche Begründungsfaktoren schafft zwar jeweils kurzzeitige zusätzliche Unterstützung. Gleichzeitig untergräbt ein solcher Wandel der Begründungen für Entwicklungshilfe die Glaubwürdigkeit und Ernsthaftigkeit des Ziels „Entwicklung“. Damit hängt möglicherweise auch die in den letzten Jahren deutlich zunehmende negative Beurteilung der von der Bundesregierung

---

Grundentscheidung anders, nämlich zugunsten der sogenannten Dritten Welt und der Verwirklichung der Menschenrechte getroffen sehen wollen.

39 „Eine 1989 erschienene Studie von Weltbank und IWF belegt, daß die Wohlfahrtsverluste der Entwicklungsländer durch die Handelsbeschränkungen der Industrieländer im agrarischen und nicht-agrarischen Bereich jährlich doppelt so hoch sind wie die Beträge, die die gesamte Dritte Welt pro Jahr an öffentlicher Entwicklungshilfe erhält.“ BMZ (Anm. 6), S. 27.

40 Nach amtlicher Definition des Entwicklungshilfe-Ausschusses der OECD, des Development Assistance Committee (DAC), sind „öffentliche Entwicklungshilfe“ (Official Development Assistance ODA) „alle von staatlichen Stellen aufgebracht, bilateral vergebenen oder über multilaterale Organisationen geleiteten Mittel für Entwicklungshilfe, sofern sie ein Zuschubelement von mindestens 25 % gegenüber kommerziellen Kreditbedingungen haben. Nicht zur ODA gerechnet werden Militärhilfe, Privatinvestitionen oder öffentlich garantierte Exportkredite.“ Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 1991<sup>3</sup>, S. 20.

geleisteten Entwicklungshilfe zusammen. \*Noch 1985 beurteilten doppelt so viele Befragte die Entwicklungshilfe der Bundesregierung „eher positiv“ als „eher negativ“ (44 Prozent vs. 22 Prozent), 1993 bewerteten 37 Prozent die deutsche Entwicklungspolitik als „eher negativ“ und nur noch gleich viele als „eher positiv“<sup>41</sup>.

Auch die nahezu protestlos hingegenommene reale Kürzung des BMZ-Etats ist ein Indiz für die Schwierigkeit des BMZ, gute Gründe für die eigene Arbeit legitimationswirksam aufbieten zu können. Der Bundeskanzler konnte 1992 in Rio versprechen, Deutschland wolle „so bald wie möglich erreichen“, daß seine Entwicklungshilfe-Gelder das von den UN gesteckte Ziel von 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts erreichen, ohne daß ihn bei gleichzeitig sinkenden Entwicklungshilfeleistungen irgend jemand öffentlich an seine Worte von gestern erinnert. Die Dritte-Welt-Arbeit ist in eine strukturelle und finanzielle Krise geraten<sup>42</sup>, die Mitglieder der Solidaritätsbewegungen und von Dritte-Welt-Gruppen haben sich vielfach zurückgezogen oder sind auf andere Felder, etwa in die Asyl- und Flüchtlingsarbeit, gewechselt, teilweise frustriert, resigniert oder vorsichtig geworden angesichts nationaler Stimmungen und Tendenzen.

Entwicklungspolitik wird immer mehr zu einem unbedeutenden Nebenschauplatz der Außen- und Wirtschaftspolitik, und entsprechend entbehren die Vorschläge zur Auflösung des BMZ nicht einer gewissen Konsequenz. Hier und da scheint das BMZ seine Auflösung sogar schon vorwegzunehmen, etwa wenn es bei bedeutenden Gipfeltreffen zu Themen der Entwicklungspolitik – wie etwa dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen – keinerlei öffentlichkeitswirksame Aktivitäten entwickelt und der Arbeitsminister die Öffentlichkeit über die Entwicklungspolitik aufklären muß<sup>43</sup>. Eine über-

---

41 Infratest stellte im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung den Befragten (Bevölkerung ab 14 Jahren) in den alten und neuen Bundesländern die Frage, ob sie die durch die Bundesregierung geleistete Entwicklungshilfe „alles in allem eher positiv oder eher negativ beurteilen“. Infratest, Bürger und Entwicklungspolitik. Kurzbericht. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, München 1994, S. 6 und 16f.

42 Vgl. Klaus Seitz, Eine Welt für alle? Herausforderungen für Dritte-Welt-Bewegung und Entwicklungspädagogik, in: Hanne-Margret Birckenbach/Uli Jäger/Christian Wellmann (Hrsg.), Jahrbuch Frieden 1994, München 1993, S. 256.

43 Vgl. Die Zeit, Nr. 12 vom 17. 3. 1995, S. 36, Zeit-Gespräch mit Bundesarbeitsminister Norbert Blüm: „Wenn fünfzehn Millionen Menschen Jahr für Jahr verhungern, dann fände ich es geradezu zynisch, auf einem Weltgipfel über soziale Probleme in Deutschland zu reden.“

zeugende Anpassung an die globalen Herausforderungen, die der Entwicklungspolitik zu eigenständiger Bedeutung verhelfen könnte, hat auch in den vergangenen Jahren nicht stattgefunden. Hat also die deutsche Entwicklungspolitik noch eine Zukunft?

Die Doppelgleisigkeit der Entwicklungshilfebe-gründung, mit ethisch-humanitären Argumenten auf der einen Seite und Hinweisen auf den Eigen-nutz im Bereich sicherheitspolitischer und wirt-schaftlicher Gründe andererseits, ist zunehmend schwieriger aufrechtzuerhalten. Auch die Orientierung an aktuellen Themen scheint nicht mehr quasi automatisch gesellschaftlichen Rückhalt für die betriebene Entwicklungspolitik zu liefern. Aus der Umweltbewegung kommt eher Kritik als Un-terstützung für die Politik des BMZ<sup>44</sup>. Ebenso wird die Entwicklungshilfekritik zunehmend lauter; ihr ist weder mit den entwicklungspolitisch eingeschla-genen Wegen und Strategien von 1991 zu bege-gnen, noch mit erneuerter Rhetorik, weil auch die Differenz zwischen Rhetorik und Realität immer weniger zu überdecken ist<sup>45</sup>. So läßt sich die betrie-bene Politik mit ethisch-humanitären Argumenten kaum mehr legitimieren. Und für die Eigennutz-Begründung ist das sicherheitspolitische Argument aus dem alten Ost-West-Konflikt vollends weg-gefallen, so daß als Rechtfertigung für entwick-lungspolitische Geschenke an sogenannte Dritte-Welt-Staaten nur noch das außenwirtschaftliche Argument „Sicherung von Arbeitsplätzen in Deutschland“ zu bleiben scheint. Sich primär dar-auf einzulassen hieße für das BMZ aber, mittel-oder sogar kurzfristig zur Abteilung „Außenwirt-schaftshilfe“ eines anderen Ministeriums zu werden.

---

## VI. Eine Zukunft für das BMZ

---

Sind die Rahmenbedingungen für Entwick-lungspolitik wirklich so schlecht, wie es der Zustand der deutschen Entwicklungshilfe zu vermitteln scheint, oder ist ein neuer Entwurf vorstellbar, der dem

44 Vgl. Detlev Ullrich/Edith Kürzinger-Wiemann, Um-weltbewegung und Entwicklungspolitik, in: Wolfgang Hein (Hrsg.), Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg 1922<sup>2</sup>, S. 165–182.

45 Vgl. etwa Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Zweiter Bericht 1993/94. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik (In-ternationales EUROSTEP-Projekt von Nichtregierungsorga-nisationen in Deutschland), Bonn 1994.

BMZ zu neuer Bedeutung und öffentlichem Rück-halt für eine, an den zentralen Herausforderungen des Entwicklungsdilemmas ausgerichteten Politik verhilft und damit die Bundesrepublik Deutsch-land in eine Führungsposition in den entsprechen-den internationalen Verhandlungen bringt? Die Einsichten in das Entwicklungsdilemma sind seit der UNCED in Rio auf der internationalen Tages-ordnung: daß das nördliche Entwicklungsmodell nicht global anwendbar ist, die Industrieländer die Hauptverantwortlichen für die ökologische Krise sind und der Süden ein Recht auf Entwicklung hat. „Es mangelt nicht an Erkenntnis, sondern an ange-messenen politischen Folgerungen.“<sup>46</sup>

Auch wenn seit den siebziger Jahren, intensiviert vor allem durch den „Brundtland-Bericht“ 1987, von „Sustainable Development“<sup>47</sup> immer häufiger die Rede ist, ist es auch in Rio nicht gelungen, Konzepte zur Umsetzung „dauerhafter Entwick-lung“ zu vereinbaren. Statt dessen wurde am un-eingeschränkten Wachstumsmodell festgehalten und insbesondere der Beitrag des Südens zur Bear-beitung ökologischer Probleme thematisiert. Die internationale Gemeinschaft beweist sich ein um das andere Mal, daß sie es mit einem *Dilemma* zu tun hat, für das es keine einfachen Lösungen gibt. Insofern ist die deutsche Entwicklungsrhetorik nur ein getreues Abbild der international vorherr-schenden Situation.

Doch unterscheidet sich möglicherweise das innen-politische Umfeld für die deutsche Entwick-lungspolitik in wichtigen Punkten von dem vieler ande-rer Industrieländer. In Deutschland gibt es eine an Entwicklungspolitik interessierte und Entwick-lungshilfe befürwortende Öffentlichkeit<sup>48</sup>, außer-dem eine starke Umweltbewegung, die in den letz-ten Jahren dafür gesorgt hat, daß auch in der Entwicklungspolitik der Umwelt-Dimension ein größerer Rang eingeräumt wird<sup>49</sup>, und Deutsch-

46 F. Nuscheler (Anm. 40), S. 205.

47 „Unter ‚dauerhafter Entwicklung‘ verstehen wir eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen. Die Forderung, diese Entwick-lung ‚dauerhaft‘ zu gestalten, gilt für alle Länder und alle Menschen. Die Möglichkeit kommender Generationen, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, ist durch Umweltzerstö-rung in den Industrieländern ebenso gefährdet wie durch Umweltvernichtung durch Unterentwicklung in der Dritten Welt.“ Brundtland-Bericht, vgl. Volker Hauff (Hrsg.), Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven 1987, S. XV.

48 Vgl. Infratest (Anm. 41), S. 4f. und 22.

49 Vgl. D. Ullrich/E. Kürzinger-Wiemann (Anm. 44), S. 166; Infratest, ebd.

lands Interesse an der sogenannten Dritten Welt basiert nicht nur auf ethisch-humanitären Motiven, sondern auch auf handfesten wirtschaftlichen Interessen als Exportnation<sup>50</sup>. Dies begründet, warum Deutschland in der Lage sein könnte, zur Bearbeitung des Entwicklungsdilemmas in eine Vorreiterrolle zu schlüpfen, und warum das BMZ sich hierfür als Motor anbietet.

Diese Vorreiterrolle bei „Umwelt und Entwicklung“ könnte gleichzeitig eine neue innenpolitische Legitimation deutscher Entwicklungspolitik ermöglichen, indem eine *überzeugende Verbindung* von internationaler Solidarität, Umweltorientierung, Verfolgung wirtschaftlicher Ziele und langfristigem Eigennutz angeboten wird. Die Konzipierung von Entwicklungspolitik auf der Basis gesellschaftlicher Interessen kann in dem Maße an Überzeugungskraft – nach außen und nach innen – gewinnen, in dem die verschiedenen Bedürfnisse in ein in sich konsistentes Konzept einfließen und dieses möglichst konsequent verwirklicht wird. Es geht letztlich um die *Umsetzung* der vielfach vorhandenen Rhetorik, allerdings mit erweiterten Kompetenzen und einem erweiterten Blickfeld. Der dem BMZ zugewiesene Aufgabenbereich wird sich dabei vergrößern und der ihm vorgegebene Blick nach Süden muß erweitert werden, damit die globale Rhetorik abgelöst wird von globaler Verantwortung, die auch vor im eigenen Land eingreifenden Maßnahmen nicht haltmacht.

Könnte eine solche erweiterte Entwicklungspolitik wirklich breite Unterstützung in der Bevölkerung erzielen, wenn es auch um Maßnahmen geht, die nur sehr langfristig Nutzen versprechen, die kurz- und mittelfristig aber auch mit Wohlfahrtseinbußen verbunden sein könnten? Es gibt ein Beispiel in der jüngeren deutschen Geschichte, daß eine Bundesregierung auch gegen den anfänglichen Widerstand, aber mit dem festen Vorsatz, die

Bevölkerung von dem langfristigen Zugewinn an politischer Handlungsfreiheit, Solidarität und globaler Sicherheitsvorsorge zu überzeugen, eine Politik durchgesetzt hat, die Jahr für Jahr zweistellige Milliardenbeträge gekostet hat – mit steigender Tendenz – und trotzdem zunehmend von großen Teilen der Bevölkerung mit getragen wurde: die Wiederbewaffnungs- und militärische Sicherheitspolitik seit den fünfziger Jahren.

Ist es undenkbar, daß eine global denkende deutsche Entwicklungshilfeministerin mit Unterstützung durch wissenschaftliche Expertise, durch selbstbewußte, engagierte Nichtregierungsorganisationen im Umwelt- und Entwicklungsbereich, die Umweltbewegung und eine wieder aktivierte, nicht kleine Anzahl sympathisierender und dies notfalls auch öffentlich dokumentierender Gruppen und Teile der Bevölkerung, denen Entwicklungspolitik am Herzen liegt, ein in diesem Text nur angedeutetes Projekt zur Bearbeitung des Entwicklungsdilemmas in Angriff nimmt? Sollte es nicht bekannt sein, daß sich nur langfristig Eigennutz, kurz- und mittelfristig aber vor allem die Belastung durch Kosten – zur Überwindung eines menscheitsbedrohenden Dilemmas – versprechen läßt, dabei das BMZ aber schnell zu einem der am meisten beachteten Ministerien würde und in seiner Politik durch zahlreiche andere europäische Staaten, die möglicherweise nur darauf warten, daß endlich ein großer europäischer Staat diese Vorreiterrolle übernimmt, unterstützt und somit die Europäische Union zum Vorreiter im Bereich Umwelt und Entwicklung würde<sup>51</sup>?

51 Die durch meine Formulierung möglicherweise hervorgerufene Skepsis, ob ein solches Projekt von staatlichen Akteuren allein zu erwarten ist, teile ich ausdrücklich: Die hier gewählte Darstellung ist natürlich nicht nur in der Hinsicht verkürzend, daß auch ein Mann auf dem Ministerposten dieses Projekt in Angriff nehmen könnte, sondern daß auch das entsprechende gesellschaftliche Umfeld für die Berufung einer solchen Ministerin oder eines solchen Ministers gegeben sein und zum Teil möglicherweise auch geschaffen werden muß. Hierzu können sowohl die politischen Eliten als auch die Bevölkerung ihren Anteil leisten.

50 Vgl. Dieter Senghaas, Die ungleichen Partner der Triade USA–Japan–Deutschland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 38 (1993) 9, S. 1080–1085.

# Humanitäre Hilfe, Migration oder Selbsthilfe?

---

## I. Einleitung

---

„Humanitäre Hilfe erleichtert das Gewissen der Kurzsichtigen; Weitsichtigen raubt sie die Ruhe“<sup>1</sup>, schreibt Dieter Frisch aus Brüssel. Katastrophenhäufigkeit und Katastrophenhilfe nehmen ständig zu: Zwischen 1990 und 1993 versechsfachte sich die humanitäre Hilfe der Europäischen Union (EU). Das 1992 gegründete European Community Humanitarian Office (ECHO) wurde im Gründungsjahr von Franz Nuscheler noch als Embryo bezeichnet<sup>2</sup>. 1993 war die EU bereits der weltweit größte Geber humanitärer Hilfe<sup>3</sup>. Im Vergleich dazu gingen die öffentlichen Mittel der OECD-Staaten für Entwicklungszusammenarbeit 1993 um sechs Mrd. US-Dollar zurück. Analog zu dieser Feststellung wird seit Jahren im Umfeld des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und anderen staatlichen oder halbstaatlichen Entwicklungsträgern registriert, daß die Mittel für Katastrophenhilfe auf Kosten derjenigen für Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erhöht werden. Diese Haltung charakterisiert die bisherige Form der Katastrophenhilfe, die nichts mit Entwicklung zu tun hat. Es scheint, als ob zu wenig bedacht wird, wie und von wem (vorbeugend) Akzente neu gesetzt werden könnten, damit das Ziel, humanere Lebens- und Überlebensbedingungen zu schaffen bzw. zu erhalten, erreichbar wird. Dieses Ziel ist letztlich

1 Dieter Frisch, Flucht in die humanitäre Hilfe, in: E + Z, (1994) 10, S. 255. Nachfolgend werden die Begriffe Katastrophenhilfe, Soforthilfe, Nothilfe und humanitäre Hilfe als Synonyme verwendet. Die Auswahl der Begriffe je nach unterschiedlichen Phasen, wie dies mitunter getan wird, überzeugt nicht. Sie stiftet Verwirrung und scheint eher administrativ sinnvoll zu sein für die Arbeitsteilung innerhalb der Zuständigkeiten einer oder in Absprache zwischen mehreren Organisationen. Schwerpunkte, Ober- und Unterziele gehen aus dem jeweiligen Fall bzw. dem Katastrophen- oder Kriegsgebiet hervor.

2 Franz Nuscheler, Hilflosigkeit gegenüber Naturkatastrophen? Zunehmende Katastrophenanfälligkeit als entwicklungspolitische Herausforderung, in: Dokumentation zur Tagung „Deutsche Entwicklungspolitik und Katastrophenvorbeugung“, Gustav-Stresemann-Institut, Bonn, 24.–25. Juni 1992.

3 Vgl. Amt der Europäischen Gemeinschaft für Humanitäre Hilfe (ECHO), Die Humanitäre Hilfe der Europäischen Union, Jahresbericht 1993, Brüssel 1994.

ein Kernanliegen von Entwicklung und Nothilfe zugleich. Beides ist somit nicht zu trennen, sofern humanitäre Hilfe mehr sein soll als nur Teil der Exportwirtschaft der Industrieländer.

Bevor auf Alternativen und einige ihrer Grundvoraussetzungen inklusive möglicher Einsparungen eingegangen wird, soll der Problemkontext umrissen werden. Diese Skizze kann keine Analyse ersetzen, wie sie seit den siebziger Jahren z.B. von Frederick C. Cuny geleistet worden ist<sup>4</sup>. Sie soll lediglich den Akzent „Entwicklung“ für Katastrophensituationen und -gebiete neu setzen.

---

## II. Problemkontext

---

Ein inzwischen immer häufiger diskutierter Fehler ausländischer Helfer in Katastrophengebieten hat mit einer Negation der verbreiteten *Selbsthilfefähigkeit* zu tun, die *trotz größter Not* nach Katastropheneintritt wesentlich zum Überleben und zum Wiederaufbau beitragen kann. Durch Momentaufnahmen unmittelbar nach Katastrophen kann nicht vermittelt und bekannt werden, welche historisch gewachsenen Fähigkeiten der Selbstbestimmung und Selbststeuerung vorliegen.

Eine erste Illustration dieser der Eigeninitiative und Selbsthilfe zugrundeliegenden Fähigkeiten ist das unmittelbar nach dem Erdbeben von 1985 in Mexiko-City angetroffene Szenario mit Systembedingungen, die weltweit dazu beigetragen haben, die Katastrophenhilfe zu überdenken: Nach dem Erdbeben füllten Tausende Obdachlose die Straßen. Sie haben alles verloren. Vor Ort lebende hilfswillige Ausländer beraten, welche Turnhallen und sonstige Räume schnell zur Verfügung gestellt werden können. Bevor die Entscheidungen fallen, sind die Straßen bereits wieder leer. Die Opfer haben sich selbst im Handumdrehen geholfen, haben eine Bleibe gefunden – in ihren Großfamilien und bei Freunden.

4 Vgl. Frederick C. Cuny, Disasters and Small Dwellings: The State of the Art, in: Disasters, (1978) 2/3, S. 118–124; ders., Disaster and Development, New York–Oxford 1983.

Zum geologisch bedingten Erdbeben ist danach ein zweites, ein „politisches Beben“ (R. Stavenhagen) hinzugekommen: Sechs Jahrzehnte lang hatte die Führungsspitze der staatlichen Einheitspartei PRI geglaubt, nur was sie bestimme, werde getan. Selbsthilfe des Volkes ist für diese Art Vertreter des Staates etwas Unglaubliches. Da das Unglaubliche vor ihren Augen abläuft, sind sie geschockt und fürchten um ihren Einfluß. Sie versuchen folglich, ausländische Hilfe zuerst zu verhindern, und wenn dies nicht mehr durchsetzbar ist, abzublocken, umzuleiten oder in vorhandene Programme einfließen zu lassen, die sie schon immer kontrollieren konnten.

Ähnliche Selbsthilfe-Beispiele gibt es in den meisten Kulturen. Selbstbestimmtes Handeln und gegenseitige Hilfe sind als Grundstruktur menschlichen Handelns verbreiteter, als uns oft bewußt ist und die Kriegsgeschichtsschreibung vermuten läßt<sup>5</sup>. Ein unter diesem Aspekt selten betrachtetes Phänomen sind die verschiedensten Formen von Migration. Dabei handelt es sich um ein weltweit beobachtbares Phänomen ständiger Selbsthilfe und Selbstorganisation. An zwei Beispielen aus der Entwicklung eines Katastrophengebietes Kolumbiens (mit zahlreichen Erdbeben, Vulkanausbrüchen, Erdbeben und seit der Unabhängigkeit im Jahre 1819 regelmäßig auftretenden Bürgerkriegen) soll dies gezeigt werden: Selbstbestimmung und Bewegungsfreiheit der wirtschaftlich Aktivsten und Kreativsten förderte den Wirtschaftsaufschwung durch Migration, die jahrzehntelang alltäglich prozeßhaft abliefen. Ungeachtet des jeweiligen Ausmaßes, der Auswirkungen und der Formen der Katastrophen soll mittels der beiden Migrationsströme fallspezifisch gezeigt werden, zu welchen historischen Leistungen ganze Bevölkerungsgruppen fähig waren und sind.

In einer Reflexion über *Lektionen*, die Katastrophen weltweit vermittelten, wird betont, es sei wichtig, zwischen *Verletzlichkeiten* (vulnerabilities) und Bedürfnissen zu unterscheiden, da die grundlegenden Katastrophenursachen in langfristigen Verletzlichkeiten zu suchen seien – und nicht in plötzlich auftretenden Mangelzuständen<sup>6</sup>. Außerdem sei wichtiger, wie und nicht was als Hilfe gegeben werde. Zentral ist die Einsicht: „Katastrophenopfer verfügen über wichtige Fähigkeiten, die

in einer Katastrophe nicht zerstört werden.“<sup>7</sup> Hilfe von außen, so wird argumentiert, müsse in einer Art gegeben werden, die die Fähigkeiten der Betroffenen nicht nur anerkenne, sondern gleichzeitig unterstütze, sofern eine langfristig positive Wirkung erzielt werden soll. Ohne diese Fähigkeiten anzuerkennen, bestehe die Gefahr, sie zu unterminieren und zu schwächen, wodurch jene, denen geholfen werden soll, nach der Hilfe schlechter gestellt seien als zuvor. Dabei ist nach M. B. Anderson und P. J. Woodrow folgendes zu bedenken:

1. Gleichgültig, wie arm sie seien oder wieviel sie durch eine Katastrophe verloren hätten, verfügten die Opfer immer noch über gewisse materielle Mittel und Fähigkeiten.
2. Selbst wenn sie allen Besitz verloren haben sollten, verbleibe ihnen ihre Arbeitskraft, ihre Fertigkeiten und ihr Wissen, womit sie Lebenswichtiges herstellen könnten.
3. Außerdem verfügten sie über soziale und institutionelle Fähigkeiten wie Führungseigenschaften, Regierungsfähigkeit und Organe der Entscheidungsbildung sowie Loyalitätsbände gegenüber ihren Clans und Familien.
4. Haltungen und Motivation, wie z.B. allgemein akzeptierte Glaubenssysteme religiöser oder ideologischer Provenienz, eine Art „Kampfgeist“, wie ihn manche Opfer bezeichnen<sup>8</sup>, seien ihnen eigen.

Nach Katastropheneintritt orientiert sich die Hilfe von außen generell an fehlenden materiellen Gütern. Was fehlt, wird geliefert: Häuser, Medizin, Nahrung, Decken, komplette Krankenhausausrüstungen etc. Der Wille, schnell zu helfen, läßt Helfer von außen oft übersehen, was noch lokal hergestellt und beschafft bzw. durch Motivation und Überlebenswillen erreicht werden kann. Hilfsorganisationen und Spendern unterläuft daher regelmäßig derselbe Fehler: Die schnelle Behebung der materiellen Nöte und Mängel ist ihre oberste Priorität. Ihre einzige Sorge scheint sich um „logistische Effizienz“ zu drehen, um Beschaffungsvorgänge wie im Exportgeschäft. Wenn diese Güter alles überschatten, überrascht nicht die Gefahr, daß Hilfsorganisationen in Kolonialherrenmanier jegliche Kontrolle und Entscheidungsmacht an sich reißen: Opfern wird die Mitsprache genommen, während sich andere um ihre unmittelbaren physischen Bedürfnisse kümmern. Ein Beispiel aus einer Hungerregion möge dies illustrieren: Wäh-

<sup>5</sup> Vgl. zu diesem Komplex das klassische Werk von Peter Kropotkin, *Gegenseitige Hilfe in der Tier- und Menschenwelt*, Berlin 1977.

<sup>6</sup> So bei Mary B. Anderson/Peter J. Woodrow, *Reducing Vulnerability to Drought and Famine: Developmental Approaches to Relief*, in: *Disasters*, 15 (1992) 1, S. 43–54, hier S. 48.

<sup>7</sup> Ebd., S. 47.

<sup>8</sup> Vgl. ebd.

rend Getreidesäcke entladen wurden, fielen Körner zu Boden. Eine alte Frau versuchte, die Körner aus dem Staub aufzulesen. Ein Helfer fragte sie, was sie tue. Sie erklärte, sie lese die Körner auf, die sonst verloren gingen. Sie wurde angewiesen, damit aufzuhören. Daraufhin protestierte sie: „Aber wenn ich das nicht tue, wer tut das dann?“ Die Antwort war: „Niemand. Dies ist nicht Ihre Aufgabe. Bitte gehen Sie, setzen Sie sich und warten Sie. Wir werden Sie füttern.“<sup>9</sup>

Auf einer anderen Ebene, die lokale Aktionen von außen steuern und koordinieren könnte, ist die Rolle einheimischer Entscheidungsträger anzusiedeln. Seitdem in jüngster Zeit der Zerfall von Staaten verstärkt eingesetzt hat, erhöht sich der Bedarf an „Delegation“ von Staatsfunktionen nach innen und außen. Ohne eine funktionsfähige Koordination und Kontrolle kann das Überlassen von Aufgaben niemanden befriedigen, der primär an Problemlösung interessiert ist. Klarheit müßte zuallererst herrschen, was die Ziele von Katastrophenhilfe sind und wo Entwicklungsförderung beginnt bzw. wo sich beide Felder überlappen, decken, sich gegenseitig stützen oder gar blockieren können.

Entwicklungsanforderungen haben sich angesichts der gesteigerten (auch ökologisch bedingten) Katastrophenanfälligkeit und einer neuartigen Welle von Kriegen seit der Auflösung des Ost-West-Konflikts geändert. Schwerpunkte haben sich verlagert. Die ungeklärten Begriffs-, Bewußtseins- und Methodenfragen weisen auf einen zu behebenden Mangelzustand hin. Dieser Mangel hat in diesem Fall weniger mit fehlenden oder knappen materiellen Gütern zu tun, sondern mit konzeptioneller und methodischer Unklarheit. In ihm manifestiert sich ein erstes zentrales Problem:

Die Aufgaben und Probleme in Katastrophengebieten fremder Kulturen werden nicht *ganzheitlich* gesehen. Einzelprobleme wie Mangel an bestimmten Gütern werden auch deshalb rein administrativ „abgewickelt“. Sie werden im Sinne von Produktions- bzw. Beschaffungsvorgängen industrie- und exportwirtschaftlich verstanden und behandelt. Benötigt würde mehr Aufklärung über die langfristige Verwendung der Spenden statt schneller Tätigkeitsberichte über eine spezielle Art katastrophenbedingter Exportlieferungen.

Zu einem zweiten mit Bewußtsein und Methode zusammenhängenden Problem stellt der Generalsekretär des Schwedischen Roten Kreuzes, Anders Wijkman, folgendes fest: „Katastrophenhilfe von

seiten der Industrieländer steht der *Auslandspolitik* des betreffenden Gebers manchmal näher als den Bedürfnissen des Nehmerlandes. Ein Großteil der Hilfe besteht lediglich im Export von Lebensmittelüberschüssen und Produkten, die für die spezifischen Umstände der jeweiligen Katastrophen völlig ungeeignet sind.“<sup>10</sup> Manifeste Zielklarheit, Kompetenz und Konzeption müssen nicht latenten Zielen und Nebeneffekten im Wege stehen. Bedenklich werden üppige Mittel erst, wenn sie nur oder primär den Eigeninteressen dienen oder wenn gar Handlungen unter dem Vorwand einer von außen aufgedrängten Hilfe kurz-, mittel- oder langfristig schaden.

Ein diesbezügliches drittes Problem sprach der UN-Untergeneralsekretär für Humanitäre Fragen, Jan Eliasson, an: „*Nothilfe* kann sogar als *erniedrigend* verstanden werden, wenn sie den Empfängern nicht gleichzeitig Hoffnung für die Zukunft gibt.“<sup>11</sup> Hoffnung zu geben ist ein Anliegen von mittel- bis langfristiger Dimension. Es wird hier davon ausgegangen, daß eine der zentralen Veränderungen nicht mehr kostet, als die kleine Anstrengung, etwas anders zu denken: *Es gibt kaum Nothilfe, die nicht auch gleichzeitig Grundlage und Grundvoraussetzung für nachhaltige Entwicklung ist: Jeder vor dem Sterben Gerettete kann oder soll, wenn man gesamtgesellschaftlich denkt, eine zukünftige Arbeitskraft im Wirtschafts- und Gesellschaftsprozeß des Wiederaufbaus sein. Dasselbe gilt für wiederaufgebaute Infrastruktur bzw. rehabilitierte Agrarwirtschaft und Umwelt.*

---

### III. Grundvoraussetzungen für Alternativen

---

#### 1. Stufen gegenseitiger Hilfe

Die Suche nach Alternativen beginnt hier nicht in Programmdetails. Sie setzt da an, wo immer wieder Erfolgsbedingungen festgestellt werden: in demokratisch verfaßten Gesellschaften oder in solchen Milieus, die wenigstens einige zentrale Freiräume wie Presse- und Organisationsfreiheit zulassen. Dies wiederum ermöglicht Druck von jenen, die gefährdet sind, bzw. durch jene, die sich als Sprachrohr verstehen oder als solches gewählt worden waren. Chancen zum erfolgreichen Han-

---

<sup>10</sup> Anders Wijkman/Lloyd Timberlake, *Die Rache der Schöpfung, Naturkatastrophen – Verhängnis oder Menschenwerk?*, München 1986, S. 198.

<sup>11</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. 12. 1992, S. 14.

<sup>9</sup> Ebd., S. 48.

denn ergeben sich auch in Katastrophengebieten aus einer *Stufenfolge gesellschaftlicher Rahmenbedingungen, Werte und Prinzipien*:

1. Es handelt sich um institutionell verfaßte Bedingungen, um einen Freiraum für die Selbstorganisation. „Instrumentell steht der Freiraum dem Verlangen nach immer mehr Staat entgegen.“<sup>12</sup> Der Staat sucht Hilfe z.B. bei privaten Händlern, da er weiß, daß die Konkurrenz beschleunigt und zusätzliche Kontrollen in sich birgt, die ausschließlicher staatlicher Transport von Nahrungsmitteln nicht gewährt.

2. Intern geht es um eine „elementare Beweglichkeit innerhalb eines festeren Gehäuses“<sup>13</sup>. Dies läßt Handlungen zu, wie wir sie weiter unten am Beispiel der Vorbeugung gegen Hungerkatastrophen fallspezifisch darlegen.

3. Als staatlich-gesellschaftliches System läßt es sich in Form und Inhalt als eminent pluralistisch bezeichnen.

4. In sozialer Sicht handelt es sich um das „gesellschaftliche Prinzip“<sup>14</sup> kooperativer Gegenseitigkeit. Diese setzt freien Handel, Privatinitiative und Kooperation mit Nachbarn (Gemeinden, Stämmen und Staaten) voraus.

Ein solcher gesellschaftlicher Rahmen hat quasi- bzw. paraföderale Funktionen. Er bietet Stützpfeiler sowohl für Freiheit als auch für Problemlösungen, die freie Selbstorganisation voraussetzen bzw. überhaupt erst zulassen.

Als gesellschaftliches Prinzip ist Subsidiarität vonnöten. Dies besagt ganz einfach, daß der Staat nicht eingreifen und helfen darf, solange kleinere Gliedgemeinschaften sich selbst helfen können<sup>15</sup>. Er muß außerdem Selbsthilfe zulassen: Hierunter sind individuelle wie gemeinsame Formen des Handelns zu verstehen, die jeweils Konzeptionen von Einzelpersonen oder Personen-

gruppen betreffen können bzw. aus ihnen resultieren<sup>16</sup>.

Für die gegenseitige Hilfe sind als flankierende Elemente föderale und pluralistische Grundstrukturen nötig, die die Subsidiarität als gesellschaftliches Prinzip fördern und somit der Selbsthilfen den Weg ebnen. Hinzukommen muß aber die Souveränität nach innen wie nach außen.

## **2. Innergesellschaftliche Souveränität als Vorbedingung für Selbsthilfe**

Zur Vervollständigung des Souveränitätsgedankens bedarf es auch der Ergänzung der Souveränität nach innen: „Souveränität betrifft hier die Bedingungen der Verwirklichungen staatlicher Absichten und Ziele, läßt diese selbst aber undefiniert.“<sup>17</sup> Der Begriff der äußeren und inneren Souveränität ist wesentlich<sup>18</sup>; letzterer wird aber meist nicht berücksichtigt. Nach außen geht es um staatliche Autonomie und Entscheidungsgewalt gegenüber anderen Mächten, nach innen um innere Autonomie und Entscheidungsgewalt des Staatsvolks in bezug auf die öffentlichen Angelegenheiten des Gemeinwesens<sup>19</sup>. Hieraus ergibt sich, daß Souveränität nach innen nicht vorliegt, „wenn eine Bevölkerung in ihrem größten Teil dem Willen eines Einzelnen oder einer nicht legitimierten Minderheit unterworfen“ ist<sup>20</sup>. Dies betrifft auch den Fall externer Entscheidungen darüber, wer im Katastrophenfall was *wie* erhält. Souveränität ist somit in Katastrophengebieten besonders gefährdet – und mit ihr Eigenanstrengungen und Motivation zum Wiederaufbau bzw. zur Rehabilitation.

Wesentlich bei Katastrophenhilfe ist die Sicht vor Ort: der Überblick über lokale und regionale Bedürfnisse, vorhandene und sofort einsetzbare bzw. aus der Nachbarschaft zu beziehende Nahrung und sonstige Güter und nicht zuletzt eine schnell handelnde Entscheidungsmacht mit entsprechenden Institutionen, die gewillt und in der Lage sind, die Engpässe schnellstens zu überwinden. Eine Grunderfahrung mit der Souveränität geht aus H. Quaritschs Studien hervor: Das neo-

16 Vgl. W. W. Engelhardt, *Selbsthilfe*, in: *Evangelisches Staatslexikon*, hrsg. von T. Schober u. a., Stuttgart-Berlin 1980.

17 Ludger Kühnhardt, *Stufen der Souveränität, Staatsverständnis und Selbstbestimmung in der „Dritten Welt“*, Bonn-Berlin 1992, S. 8.

18 Vgl. Dimitri S. Constantopoulos, *Zwei Grundbegriffe der Souveränität*, in: Hanns Kurz (Hrsg.), *Volkssouveränität und Staatssouveränität*, Darmstadt 1970, S. 397ff.

19 Vgl. L. Kühnhardt (Anm. 17), S. 10.

20 Ebd.

12 F. Niederl, *Grundlagen und Prinzipien des föderativen Prinzips*, in: K. Assmann u. a. (Hrsg.), *Föderalismus, Bauprinzip einer freiheitlichen Grundordnung in Europa*, München 1978.

13 P. Lerche, *Mitbericht*, in: Hartwig Bülck u. a. (Hrsg.), *Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip*, Berlin 1964.

14 Thomas O. Hüglin, *Föderalismus als Alternative, Eine kategoriegeschichtlich-theoretische Studie zur Politik des Johannes Althusius (1557–1638)*, unveröffentlichte Habilitationsschrift, Universität Konstanz 1983.

15 Vgl. den klassischen Text von Gustav Gundlach, *Die sozialen Rundschreiben Leo XIII. und Pius XI. Text und deutsche Übersetzung samt systematischen Inhaltsübersichten und einheitlichem Sachregister im Auftrage der Sektion für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Görres-Gesellschaft*, Paderborn 1931.

traditionale Konzept dieser *innergesellschaftlichen Souveränität* wird offenbar wieder hochbedeutsam. Was staatsrechtlich „festgezimmert“ zu sein scheint und juristischem Anspruch genügt, reicht soziologisch nicht aus, um das Souveränitätsdenken raum-zeitlich anders zu fassen. In der Kritik an der Methode, mit der Jean Bodin den Souveränitätsbegriff konzipierte, schreibt Quaritsch: „Das Mittelalter, also ein ganzes Jahrtausend europäischer Geschichte, vermag eine Vielzahl von Herrschaftsverbänden aufzuweisen, die ohne Monopolisierung der Herrschaftsgewalt und ohne eine höchste Instanz (oder zwischen den Ansprüchen zweier höchster Instanzen – nämlich Thron und Altar, P.M.) ein durchaus lebendiges und geschichtsmächtiges Dasein führten.“<sup>21</sup>

Zweifellos wird hier die Gefahr einer neuen Art der Kopie oder des Exports gesehen, sofern nicht standortgerecht und soziokulturell gedacht und entsprechend gehandelt wird. Die Stufenfolge innere Souveränität, Subsidiarität und Selbsthilfe läßt sich nicht nur in und nach Katastrophensituationen bewältigen bzw. bei Vorbeugemaßnahmen durchführen. Es handelt sich um eine Grundlage für *standortgerechte Demokratie* mit aus der „civil society“ hervorgehenden Institutionen, wie sie sich aus Geschichte und Gegenwart ergeben. Demokratieexport erübrigt sich dann, und Selbsthilfe vor Ort war immer eine verbreitete Form gegenseitiger Hilfe, Kooperation und Arbeitsteilung, die die Moderne zerrüttet und/oder verschüttet hat.

### 3. Ein Weg zur Wahrung der Souveränität: erfolgreiche Hungerkatastrophenvorbeugung

Auf einer Weltkonferenz in Helsinki über Hungerkatastrophenvorbeugung wurden einige erfolgreiche Fälle vorgestellt. In ihnen war es Staatsapparaten nicht nur gelungen, die nötige Koordinations- und Kontrollfähigkeit auszuüben, sondern gleichzeitig das Vertrauen in die öffentliche Interventionsfähigkeit zu erwecken und zu erhalten<sup>22</sup>. Es handelt sich um Indien und vier afrikanische Beispiele. Indien war es trotz chronischer Unterernährung seit der Unabhängigkeit im Jahre 1947 gelungen, größere Hungersnöte mit Hungertoten zu verhindern. In Indien weiß man seit der Tätigkeit der „Hunger-Kommission“ im Jahr 1880, daß *Hungersnöte wegen fehlender Arbeit und nicht wegen fehlender Nahrungsmittel entstehen*<sup>23</sup>. Die verant-

wortliche Staatstätigkeit im Kampf gegen häufige Hungersnöte geht in Indien auf jene Kommission zurück. Schwerpunkte der Maßnahmen waren: staatliches Management der Nahrungsmittelversorgung, Preisstabilität, öffentliches Verteilungssystem sowie gesteigerte Kaufkraft durch Handelsförderung. Öffentliche Arbeiten bilden mit ihren Beschäftigungsprogrammen das Rückgrat der Hilfsaktionen (relief operations), und die Schwerpunkte der Arbeitsbeschaffung waren öffentliche Dorfvorhaben (small scale village works).

Eine besondere Herausforderung war eine Dürre im indischen Maharashtra in den siebziger Jahren. Die Agrarproduktion war ausgefallen. Der Handel mit Nachbarregionen wurde verstärkt. Das öffentliche Verteilungssystem war zunächst der Aufgabe nicht gewachsen. Daraufhin wurde die Lücke zwischen im Land vorhandenen und in Maharashtra ausgefallenen Produkten durch einkommensfördernde Maßnahmen und lokales Warenangebot geschlossen. Zum öffentlichen Beschäftigungsprogramm kamen kombinierte Aktionen zwischen dem öffentlichen Verteilungssystem und privatem Handel. Die Kaufkraft wurde über „public works“ gefördert. Hinzu kam eine unter allen sozialen Gruppen relativ gerechte Verteilung des Mangels.

Insgesamt wirkten folgende Faktoren zusammen: Öffentlicher Druck wurde durch politische Parteien, Presse, Freiwilligenorganisationen und Öffentlichkeit ausgeübt. Die Bargeldausgabe (cash-relief) ergänzte staatliches Handeln, wodurch über Privatinitiative die logistischen Ressourcen verbessert werden konnten. Die Fehler bei der Nahrungsmittelverteilung konnten so aufgefangen werden. Der Staat konzentrierte sich auf öffentliche Einkommenstransfermechanismen, wodurch Bedürftige erreicht und vor dem Hungertod gerettet werden konnten.

Aus Afrika wurden positive Erfahrungen aus Botswana, Kap Verde, Kenia und Simbabwe vorgestellt: Das heutige Ernährungssicherungssystem *Botswanas* basiert auf früheren Erfahrungen des Scheiterns und Lektionen, die in einem Katastrophenhilfshandbuch klare Richtlinien hinterließen. Die Strategie der Hungersnotvorbeugung konzentriert sich auf ein Beschäftigungsprogramm, um das Subsistenzniveau zu sichern. Sie erhielt eine solide Grundlage durch eine dem Wahlvolk verantwortliche Regierung, eine wachsame Presse und zunehmende Forderungen und Druck seitens der betroffenen Bevölkerung. Die Dürre von 1982 bis 1987 wurde zum Testfall. Drei Schwerpunkte kennzeichnen das staatliche Vorgehen: die Bereitstellung ausreichender Nahrungsmengen (durch

21 Helmut Quaritsch, Staat und Gesellschaft, Bd. 1, Frankfurt/M. 1979, S. 421.

22 Vgl. Jean Drèze/Amartya Sen (Eds.), The Political Economy of Hunger, 3 Vols., Oxford 1993.

23 Vgl. ders., ebd., Vol. 2, S. 19 ff. und 65 ff.

Import und Lagerhaltung), umfassende Förderung durch Beschäftigungsprogramme sowie direkte Nahrungsmittelverteilung an ausgewählte Gruppen.

Die Westafrika vorgelagerte Inselgruppe *Kap Verde* hatte in früheren Dürrezeiten bis zur Hälfte ihrer Bevölkerung verloren. 1986 endete eine 20jährige Dürreperiode, die staatliches Handeln einer harten Probe unterworfen hatte. Die staatliche Politik wählte drei Schwerpunkte: eine Gesundheitsvorsorge, Bildungspolitik für das ganze Volk und ausländische Nahrungsmittelhilfe. Letztere bildete die Grundlage für die Politik der Nahrungssicherung. Sie bestand aus einem geplanten und kompetenten Gebrauch der Food Aid. Ausreichende Nahrung war das Ziel trotz des Kollapses einheimischer Produktion. Per Gesetz war bestimmt worden, daß die Nahrungsmittel zu Großhandelspreisen auf dem Markt zu verkaufen waren. Der Gewinn floß in einen Nationalen Entwicklungsfond. Aus den Mitteln dieses Fonds wurde ein Beschäftigungsprogramm finanziert mit Maßnahmen zur Aufforstung, Bewässerung, des Erosionsschutzes und des Straßenbaus. Bedingungslose Nahrungsmittelhilfe erhielten Kinder, Schwangere und Alte.

Maßnahmen *Kenias* zum Schutz vor drohender Hungersnot Ende der achtziger Jahre waren durch hohe Weltmarktpreise für Kaffee und Tee erleichtert worden. Dadurch konnte der Import von Nahrungsmitteln von ausländischen Märkten leichter finanziert werden. Ausreichende Nahrungsmengen verhinderten Hungertote bei verzögerten Lieferungen. Food Aid hatte lediglich eine flankierende Funktion. Die Strategie der Nahrungssicherung wählte zwei Wege:

1. Die Regierung sorgte über einheimische Märkte für ausreichende Nahrung. Deren Transport wurde vom „National Cereals and Production Board“ überwacht und während der Dürre verstärkt privaten Händlern übertragen.

2. Cash-for-work reichte nicht aus. Daher erhielten bedürftige Haushalte direkte Unterstützung. Food Aid war kostenlos. Die Verteilung erfolgte über die Provinzverwaltung und lokale Sprecher, die wußten, wer bedürftig war. Oberstes Ziel der Vorbeugemaßnahmen war die Preisstabilität. Sie hatte Vorrang vor Einkommenssteigerungen. Berichte über Hungertote liegen keine vor – auch nicht über durch Not erzwungene Migration.

In *Simbabwe* gehörte das Vorhandensein ausreichender Nahrungsmengen zur Grundlage staatlicher Vorsorge. Öffentliche Maßnahmen garan-

tierten ausreichende Nahrungsmittellager. Es war wenig Nahrung exportiert worden, so daß während der großen Dürre zwischen 1980 und 1982 beträchtliche Reserven vorhanden waren. Der Privatbesitz über Produktionsmittel und Marktanreize wurden beibehalten. Die Sozialpolitik wurde stark ausgebaut, Gesundheitsvorsorge und Ernährung wurden nach 1980 stark gefördert. Das Land hat eine für Afrika relativ freie Presse sowie eine verhältnismäßig florierende und diversifizierte Wirtschaft. Die diversifizierte Ökonomie ermöglichte internen Migranten eine Beschäftigung und anschließende Geldsendungen an ihre Familien am Ursprungsort<sup>24</sup>.

#### 4. Exkurse zu Migration als Selbsthilfe

Wie bereits betont, wissen die Opfer oft selbst besser, wie, woher und über welche Märkte Hilfe für sie mobilisiert und organisiert werden kann. Zur Illustration der Selbsthilfefähigkeit von Migranten in Katastrophengebieten wird auf zwei wirtschaftshistorisch wichtige Migrationsströme zurückgegriffen: Migranten verschiedenster Typen, Herkunft, Ausbildung und Zielorte sind meist ausgestattet mit Initiative, Kreativität, Erfindungsgabe und Intelligenz, also mit Ressourcen, die für die Überwindung von Notlagen und Entwicklungsengpässen außerordentlich wertvoll sein können. Kreative Energien treten häufig gebündelt auf und sind Konstitutionselemente der Selbsthilfekapazität in einer Dimension, die mitunter historische Ausmaße annehmen kann. Ein solches Beispiel ist die Rolle der Migranten aus der Region (Departamento) Antioquia, dem Umland von Medellín (Kolumbien). Ein anderer Fall illustriert einen Ausschnitt aus einer mehr zeitgenössischen Selbstorganisation von Erntearbeiter-Migration, die wichtig war für die Devisenerwirtschaftung in Kolumbiens Agrarexportwirtschaft der letzten 120 Jahre – vor allem aber der letzten Jahrzehnte, seitdem das Hinterland Nordkolumbiens kolonisiert worden war.

Migration und Kommunikation zu ihrer Vorbereitung sowie Eigeninitiativen, die zu Wanderungen und Integration am Zuzugsort führen, sind Teil der weltweit durch Migranten erfolgenden Selbsthilfebewegungen, die vor allem in Industrieländern wie der Bundesrepublik nicht in ihrer ihnen inhärenten Vitalität verstanden werden – zum Schaden für die deutschen Kommunalhaushalte. Nachfolgende Exkurse sollen Kreativität und Vitalität beispielhaft belegen.

24 Vgl. zu den drei Fallstudien ebd., S. 131 ff.

### Exkurs 1: Die Migration der Antioqueños

Die Migration der Antioqueños, Bewohner der Region Antioquia (der heutigen Departements Antioquia, Caldas und Risaralda), fällt besonders wegen ihres Menschentyps und dessen gesamtwirtschaftlicher Rolle auf: Antioqueños gelten als kreativ, zuverlässig, gründlich, arbeitsam, pflichtbewußt und pünktlich. Sie stechen ab von Bewohnern anderer Landesteile und können als die „Preußen“ Kolumbiens betrachtet werden. Everett Hagen schreibt dazu: „Der Einzige, den ein Türke bei Geschäften nicht austricksen kann, ist ein Antioqueño.“<sup>25</sup> Es wird allgemein behauptet, daß die wichtigsten Wirtschaftsunternehmen des Landes von Antioqueños geleitet werden: „Wenn sie sie nicht gegründet haben, dann besitzen sie sie jetzt.“<sup>26</sup>

Antioquia liegt abgeschnitten vom Rest der Welt sowie von den anderen wirtschaftspolitisch wichtigen Regionen und Märkten Kolumbiens wie Bogotá (mit dem Hochland, der Sabana) und Cali im Cauca (Valle). Diese beiden Regionen hatten einen leichteren Zugang zu Informationen und technischem Know-how aus Nordamerika und Europa. Antioquia wird umgeben von hohen Andensträngen. Trotz mangelnder Kontakte, fehlender Infrastruktur, fehlendem Kapital, keinem Zugang zu größeren Märkten und ohne ausländisches technisches Wissen liegt das Zentrum des Wachstums und der Industrie in Antioquia. Noch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts lag das Wirtschaftswachstum hinter dem der Sabana von Bogotá. 1913 produzierte das Kernland Antioquia (die drei heutigen Departements Antioquia, Caldas und Risaralda) allein 36 Prozent des nationalen Kaffeeaufkommens. 1940 waren es 50 Prozent. Erst 1909 war eine Straße nach Medellín gebaut worden. Esels- und Menschenrücken waren zuvor die einzigen Transportmittel. Unternehmerteil und Risikobereitschaft der Antioqueños gehen aus dem Industriezensus von 1956 hervor: In Antioquia gab es 45 Betriebe mit mehr als 100 Beschäftigten gegenüber 17 im Cauca und 13 in Cundinamarca. Von 110 von eingesessenen Kolumbianern gegründeten Unternehmen waren 75, das sind 68 Prozent, der Initiative von Antioqueños entsprungen. 40 Prozent der Bevölkerung der drei Regionen brachte mehr als zwei Drittel der Unternehmer hervor. Dreimal mehr Antioqueños als eingesessene Kolumbianer wurden Unternehmer.

Psychologische Tests aus dem Jahr 1957 mit führenden Geschäftsleuten aus Antioquia und anderen Landesteilen ergaben, daß es sich um einen anderen Menschentyp handelt: Antworten der Antioqueños ließen a) auf Problemverständnis und Selbstvertrauen zur Problemlösung schließen – trotz zu erwartender Widerwärtigkeiten und Konflikte – und b) auf eine realistische Situationssicht, verbunden mit hohem Bedürfnis nach Autonomie, Eigenleistung und einer zwar geordneten Alltagswelt, aber ohne vorgefertigte Formeln (z. B. Jung versus Alt). Vereinfacht ausgedrückt, handelt es sich in Antioquia um Menschen, die selbst anpacken und etwas riskieren. Sie verhalten sich nicht wie die Großgrundbesitzer anderer Landesteile, die sich lieber bedienen und ihre Agrarbetriebe von schlecht oder überhaupt nicht ausgebildeten Verwaltern bewirtschaften lassen, selbst in Städten wohnen und – von Ausnahmen abgesehen – nur gelegentlich aus der Ferne zusehen, wie die Plantagen gedeihen.<sup>27</sup>

Diese Unternehmer und die große Zahl von Kleinbetrieben der Kaffeewirtschaft legten die Grundlage für die Wirtschaftsentwicklung des heutigen Schwellenlandes Kolumbien. Mehr noch: dieser Menschentyp zog sternenförmig über das Land und in Nachbarländer. Es gibt Migrationsströme der Antioqueños nach Süden. Sie besiedelten die Kaffeeberge Tolimas und des nördlichen Cauca. Siedler zogen nach Osten in das dem Amazonasbecken vorgelagerte Tiefland, die Llanos Orientales, und nach Norden. Industrielle bauten die größten Industriezweige im Entwicklungszentrum Cali auf. Diese „Explosion kreativen Handelns im Geschäftsleben und der Technologie durch die Bewohner einer Region“<sup>28</sup> trieb die Migranten als Siedler, Pächter, Händler und Unternehmer durch das ganze Land und über seine Grenzen hinaus. Heute sind es Antioqueños, die die stagnierende Wirtschaftsintegration Lateinamerikas selbsttätig vorantreiben, indem sie in Nachbarländern investieren und die Industrien und Waren aufkaufen. In Ecuador klagt man bereits über den Ausverkauf einheimischer Unternehmen und Produkte an diese Kolumbianer. Was Regierungen nicht leisten, wird selbsttätig von unternehmungsfreudigen Migranten in Angriff genommen. Sie setzen sich über jene Buchweisheiten hinweg, die genau zu wissen vorgeben, wann und wodurch Wirtschaftsaufschwung zustande kommt: Kapital, Technologieimport, Know-how, Infrastruktur und hier insbesondere Handelswege und

25 Everett Hagen, *On the Theory of Social Change*, Homewood/Ill. 1962, S. 364.

26 Ebd.

27 Information des den Arbeitsminister J. A. Murgas beratenden Agraringenieurs.

28 E. Hagen (Anm. 25), S. 366.

Kontakte nach außen, also bereits im 19. Jahrhundert jenseits der hohen Andenstränge bzw. der Sumpfgebiete im mittleren Magdalenaal. Nichts von dem war vorhanden. Kreativität, Selbstbehauptung und Überlebenswille suchten und bahnten sich die Wege selbst.

Die Kreativität und Intelligenz kann allerdings auch fehlgeleitet werden: Die Rekrutierung durch die Drogen-Mafia des Medellín-Kartells ebnet den Weg in eine dominante kolumbianische Verhaltensstruktur, die politische Kultur der Gewalt (*violencia*) – je nach Konjunktur mit unterschiedlichen Formen und Namen und an jeweils wechselnden Fronten.

### *Exkurs 2: Interne Migration unterbeschäftigter und arbeitsloser Erntehelfer*

Seit der Modernisierung der Landwirtschaft in den fünfziger und sechziger Jahren wurden weniger Pächter benötigt – dafür ein Heer billiger Arbeiter im Kaffee-, Baumwoll-, Mais-, Reis- und Zuckerrohranbau. Die größte Anzahl der Erntearbeiter wird aus dem Pool Arbeitsloser und Unterbeschäftigter – auch aus Städten – in den Kaffee- und Baumwollpflanzungen Zentral- und Nordkolumbiens absorbiert.

Zu Beginn des verstärkten Arbeitskräftebedarfs im Baumwollanbau führte die laienhaft betriebene Suche nach Erntehelfern mit angeblich traumhaften Löhnen, wie sie über Rundfunk angekündigt worden waren, zu Konflikten: Tausende Arbeitswillige waren 1971/72 herbeigeströmt. Sie wurden in das 1000 km entfernte tropisch-heiße Hinterland der Karibikküste gebracht. Schon während der Reise hatte es Probleme gegeben, da an Verpflegung der Arbeitskräfte nicht gedacht worden war. Die hungrigen, arbeitssuchenden Migranten fielen während der Zwischenaufenthalte raubend über Eßbares in Bahnhofsnähe her. Auf nachfolgenden Bahnhöfen warteten die gewarnten Händler mit Schlagstöcken auf die Reisenden. An den Zielorten angekommen, gab es weder ausreichend Unterkünfte noch genug Arbeit. Jene, die Arbeit bekamen, erhielten Hungerlöhne und vielfach unhygienische Unterkünfte mit schlechter, teurer Verpflegung. Zudem war die Arbeit für Hochlandbewohner in tropischer Hitze beim Baumwollpflücken unerträglich. Die Angeworbenen mußten wieder in beträchtlicher Zahl im Interesse des sozialen Friedens zurückgefahren werden. Der Interessenverband der „*algodoneros*“ (Baumwollproduzenten) war mit dieser Art Arbeitsvermittlung gescheitert. Der Arbeitsstil der *Hacendados* (Großgrundbesitzer) in Küstennähe wird an die-

sem Beispiel sichtbar: spontan, ungeplant, undurchdacht. Unter Antioquenös wäre eine solche Aktion kaum denkbar gewesen.

Als Reaktion auf das Scheitern forderte die Regierung Carlos Lleras Restrepo einen Migrationsexperten aus Europa an. Das Zwischenstaatliche Komitee für Europäische Auswanderung (Intergovernmental Committee for European Migration – ICEM; heute: Internationale Organisation für Migration – IOM) rekrutierte den Verfasser. Als er eingetroffen war, hatte – wie häufig in der Entwicklungszusammenarbeit – die inzwischen neu gewählte Regierung unter M. Pastrana kein Interesse mehr an der Beratung, die dessen Vorgänger angefordert hatte. Der nach dem Regierungswechsel ernannte Arbeitsminister und Baumwoll-Hacendado José Antonio Murgas sah „keinen Bedarf“.

Die Migranten hatten inzwischen – es waren zwei Jahre vergangen – ihre eigene Lösung gefunden: Sie reisten auf Eigeninitiative und nach entsprechender Information in die zum Teil 1000 km entfernt gelegenen Anbauggebiete. Eine Beratung über eine internationale Organisation brauchten sie nicht. Einige Vorarbeiter der Großgrundbesitzer waren selbst in klimatisch günstiger gelegene Orte in die Vorgebirge des Magdalena-Tals oder in die Ebenen des tropisch heißen Tolimas gefahren, um Arbeiter anzuwerben. Viele von ihnen stammten ohnehin aus dem Landesinnern. Arbeitssuche und Vermittlung war inzwischen unter Arbeitern selbst geregelt worden.

In der Zwischenzeit hoffte man immer noch in der Beschäftigungsabteilung des Arbeitsministeriums auf die Möglichkeit einer Vermittlung von Arbeitskräften, die zwischen sieben Erntezonen rotieren würden. Aber selbst unter Mitarbeitern – einer von ihnen war Leiter des nationalen Arbeitsamtes SENALDE (Servicio Nacional de Empleo) – glaubte man nicht daran, man arbeitete auch nicht zielgerichtet auf eine Problemlösung hin. Weder reisten die Ministerialbeamten in die Erntezonen, um die Beschäftigungssituation kennenzulernen, noch war nachgefragt worden bei ICEM, wann denn der angeforderte Migrationsexperte endlich einträte, um sie zu unterstützen. Er war damals bereits zwei Jahre im Land und mit anderen Migrationsströmen beschäftigt.

Die arbeitswilligen Erntearbeiter brauchten die geplante Beratung nicht. Die Regierung war zudem weder willens noch in der Lage, Arbeitsämter einzurichten. Die selbständige Vermittlung der Erntearbeiter läuft ohne Arbeitsämter und Arbeitsvermittlung erfolgreich ab. Arbeitssuchende Tagelöhner wissen, wo wann Arbeit

anfällt und über welche persönlichen Kontakte die Vermittlung erfolgversprechend ist.

Benötigt worden wäre eine zur Kontrolle und Durchsetzung von Arbeits- und Sozialgesetzen fähige und willige Behörde bzw. die dafür zuständige Abteilung im Arbeitsministerium. Die Kontrolle aber wollten sich die Großgrundbesitzer nicht in das eigene Herrschaftsgebiet ihrer Haciendas rufen. Daher war die Anwesenheit des beamteten Migrationsexperten der ICEM in Bogotá zur Vorbereitung der angeforderten Beratung und Politik aus der Sicht der neuen Regierung zwei Jahre lang nicht gefragt. Die zu organisierende und zu finanzierende minimale Gesundheitsversorgung und Hygiene hätten die Arbeiter nicht bezahlen können. Akkordlöhne aus den Vorjahren (bei einer jährlichen Steigerung der Lebenshaltungskosten von 40 bis 50 Prozent) wären bei einer Beteiligung und Kontrolle durch ein auch nur halbwegs an Problemlösung interessiertes Ministerium nicht durchzuhalten gewesen. Die Regierung Pastrana mit ihrer traditionellen politischen Unterstützung durch den Großgrundbesitz hatte kein Interesse, die Landarbeiterfrage anzupacken. Es wäre zudem zu einer Machtfrage gekommen, denn die Hacendados wollen sich ihre fast unumschränkte Herrschaft auf der Hacienda auch nicht von Parteifreunden antasten lassen<sup>29</sup>.

---

## IV. Perspektiven für eine Entwicklungszusammenarbeit mit Katastrophengebieten

---

### 1. Schwerpunktverlagerungen

Der zunehmenden Katastrophenanfälligkeit könnte man durch eine Korrektur der bisherigen Politik zum Teil begegnen. Dabei wären folgende Alternativen zu unterscheiden, die hier nur aus analytischen Gründen auseinandergehalten werden – in der Praxis jedoch, je nach Standort, als „Mix“ denkbar wären:

#### *Alternative 1:*

Ausgaben für klassische Katastrophenhilfe (eingegrenzt auf Nothilfe wie Erste Hilfe und Nahrungs-

---

<sup>29</sup> Siehe zur historischen Entwicklung der Erntearbeiter-Migrationen im Kontext des Regierungsverhaltens und der Agrarkonflikte: Peter Moßmann, Campesinos und Ausbeutungsstrukturen im internationalen Konfliktfeld, Saarbrücken 1979.

mittelverteilung) dürfen nicht im bisherigen Ausmaß weiter explodieren – zudem auf Kosten der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Diese muß fortgesetzt werden, und ihre Prinzipien sind der humanitären Hilfe zu „verordnen“. *Katastrophenhilfe ist als Teil der Entwicklungszusammenarbeit zu betrachten.* Katastrophenhilfsorganisationen (vom Typ Care-Deutschland, wie es in Ruanda auftrat) dürfen nicht weiter allein und unbeaufsichtigt operieren. Erfahrene Entwicklungsorganisationen sollten sie „von der ersten Stunde“ der Not an „bei der Hand nehmen“. Andernfalls wächst Schaden und Mittelverschwendung weiter.

#### *Alternative 2:*

Die bereits reduzierten EZ-Mittel könnten weiter gekürzt werden, was kein Widerspruch zu Alternative 1 ist: Die EZ ließe sich konzentrieren auf einige wenige Schwerpunktbereiche: echte, kostensparende Selbsthilfe (statt der „Hilfe zur Selbsthilfe“ von Regierung zu Regierung), gekoppelt mit Agrarreformen, zentralen Infrastrukturmaßnahmen, Organisationsentwicklung, Demokratieförderung und Schuldenerlaß. Es wird für naiv gehalten zu glauben, irgendeine zahlenmäßige Größenordnung für EZ-Mittel im Bundeshaushalt (z.B. 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts) sei ein ausreichendes Ziel, ohne daß Bedingungen für die Nachhaltigkeit sowie Wege und Methoden möglicher Einsparungen und Kontrolle der Mittelverwendung eindeutiger geklärt werden. Einsparungen können sinnvoll sein und sogar die Effizienz erhöhen, wenn gespart wird im Sinne der nachhaltigen Entwicklung. Dasselbe gilt für humanitäre Hilfe, die langfristig orientiert sein müßte, wie dies z.B. der Deutsche Caritasverband in Sozialstrukturhilfen (statt bloßer Nothilfe) praktiziert.

#### *Alternative 3:*

Eingesparte Mittel könnten im gegenseitigen Interesse bürgernäher verwendet werden, und zwar

1. in Initiativen der Ausländer-Integration bei uns sowie
2. in der Rotation und Ausbildung von ausländischen Arbeitskräften.

Diese Teilziele könnten gebündelt die Durchsichtigkeit von Entscheidungen, die Kontrollfähigkeit und auch die Demokratieförderung bei uns und in Herkunftsländern ausländischer Fachkräfte fördern.

Viele kleine Initiativen wie Vereine mit jährlichen Basaren zur Handelsförderung mit Produkten aus den Heimatkommunen bei uns lebender Ausländer oder Hunderte leicht zu kontrollierender Initiativen als Teil von Städtepartnerschaften oder gezielte Fraueninitiativen könnten das Schlagwort vom „globalen Dorf“ Wirklichkeit werden lassen. Es ließen sich dadurch zusätzlich Existenzgründungen durchführen.

Überweisungen eines Teils der Löhne und Gehälter hier arbeitender Ausländer könnten durch die Familien direkter und effizienter in eine basisnahe, familien- oder gemeindeinterne Selbsthilfe fließen. Diese wären überschaubarer als Überweisungen von Regierung zu Regierung oder gar über den Umweg der Vereinten Nationen. Mittelverschleuderung gigantischen Ausmaßes wie in Süd-Somalia für eine militärische UN-Okkupation gäbe es über eine derartige Mittelverwendung nicht. Auch die schwedische Regierung hat in Nord-Somalia entwicklungspolitisch klüger gehandelt, indem sie die Selbstverwaltung unter Clan-Strukturen fördern ließ.

## 2. Schlußfolgerungen aus Praxis und Empirie

Die Antioqueños lehren uns, daß sie entgegen verbreiteten ökonomischen Annahmen für einen Wirtschaftsaufschwung und zur Industrialisierung kein Auslandskapital brauchten. Sie zeigten, wie in fast völliger Abgeschlossenheit Industrialisierung möglich ist, ohne die sonst für unerläßlich gehaltenen ökonomischen Faktoren wie Infrastruktur, ausländisches technisches Wissen und Zugang zu bedeutenden Märkten. Auch hier offenbarten sich Grenzen der herrschenden Lehrmeinung, die nach wie vor weltweit verbreitet wird. Dies bedeutet für andere Fälle von Migrations- und Flüchtlingsströmen sowie Katastrophen, daß der Gestaltungswille vor Ort nie unterschätzt werden darf.

Migranten ganz allgemein und Flüchtlinge im besonderen bräuchten dringend effiziente und zur Kontrolle fähige und gewillte Regierungen, um Arbeitsgesetze und -erlaubnisse mit geordneter sowie kontrollierbarer grenzüberschreitender Arbeitsvermittlung durchzusetzen, nicht zuletzt, um dem Menschenhandel vorzubeugen.

Erleichtert werden kann die Einführung einer dringend benötigten Evaluierungsmethode für das Katastrophenmilieu dort, wo die eigene Programmgeschichte kurz ist, Hindernisse im lang eingefahrenen Organisationsablauf daher noch nicht bestehen und auch die Tradition des Gebers den

Entscheidungs- und Bewegungsraum noch nicht eingeschränkt hat. Die Chance eines solchen Neubeginns hat das Amt der Europäischen Gemeinschaft für Humanitäre Hilfe (ECHO – European Community Humanitarian Office).

Notwendige Bedingungen der Zielerreichung wären:

- daß zeitgemäße, dem Erfahrungs- und Wissensstand entsprechende Verfahren und Partizipationsmethoden bei der Planung berücksichtigt werden und
- daß die Hilfsaktionen nicht mit weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Interessen kollidieren, die Handlungsrahmen und Grenzen setzen.

Diese zweite Bedingung kann allerdings erfüllt werden: Wenn notwendige Reaktionen auf Engpässe (Krisen) und Katastrophen einem ständigen Druck von innen (durch die „civil society“) und von außen (über die internationale Öffentlichkeit) ausgesetzt werden, dann lassen sich die Chancen für eine verbesserte Katastrophenvorbeugung bis hin zu einer Verhinderung von Katastrophen verwirklichen. Es handelt sich mehr um einen Prozeß als um einen festgefügteten Ablauf institutionell verankerter Dienstleistungen des Katastrophenmanagements.

Abschließend ist festzuhalten, daß es auf das Herausstellen von Grundstrukturen ankam, und zwar bezüglich

- der Migranten, die ungeachtet zahlreicher Facetten, deren Dominanz jeweils am Einzelfall zu prüfen wäre, oft eines gemeinsam haben: die Fähigkeit zu Selbsthilfe, Eigeninitiative und Selbstorganisation, sofern Vertreibung, Traumata und Zwangsmigration Eigenleben und Initiativen nicht (sehr lange) blockieren oder gar abtöten,
- des zentralen Entwicklungsgedankens, gekoppelt mit Selbsthilfe im Katastrophenkontext, sowie
- des versuchten Kontrasts zu breiter Beschreibung und Analyse von Elend bzw. Scheitern durch sinnstiftende, motivierende Lichtblicke. Es wurde hier bewußt vermieden, das in Sachen Entwicklungshilfe zu wiederholen, was Winfried Böll die „deutsche protestantische Lust an negativer Kritik“ nannte. Ungeachtet des Kontrasts sticht ein weiteres strukturelles Element ins Auge: die Tendenz zu katastrophenbedingten Exportlieferungen. Auch hier kann nur die Einzelfallprüfung zeigen, was notwendig und zusammen mit Einheimischen machbar ist.

# Europas Entwicklungspolitik

## Anspruch, Zielkonflikte, Interessen

---

### I. Geleistete Entwicklungshilfe

---

„Wir müssen ein neues kühnes Programm aufstellen, um die Segnungen unserer Wissenschaft und Technik für die Erschließung der unterentwickelten Weltgegenden zu verwenden... Der alte Imperialismus – das heißt die Ausbeutung zugunsten ausländischer Geldgeber – hat mit diesem Konzept eines fairen Handels auf demokratischer Basis nichts zu tun.“<sup>1</sup> Seit Präsident Truman die Nachkriegszeit zur Ära der Entwicklungspolitik erklärte, sind viereinhalb Jahrzehnte vergangen, in denen die internationale Entwicklungszusammenarbeit zu einem veritablen Politikfeld wurde. Über den Sinn und die Notwendigkeit von Entwicklungshilfe wird heute wieder mehr gestritten. Als neben der Sozialpolitik einziges überwiegend ethisch-humanitär begründetes Politikfeld konnte die Entwicklungspolitik lange auf wohlwollende öffentliche Begleitung und kontinuierlich steigende Mittel zählen. 1992 belief sich das Volumen der weltweiten, nach DAC-Kriterien<sup>2</sup> gewährten Entwicklungshilfe auf rund 62 Milliarden US-Dollar und war damit nominal etwa siebenmal so hoch wie 1970 und doppelt so hoch wie 1985. Erst in jüngster Zeit zeichnet sich – als Folge des ausklingenden Ost-West-Konfliktes, anhaltend niedriger Ölpreise und kriegsbedingter Wirtschaftsprobleme der Golfstaaten – eine Trendwende ab.

Nachdem die weltweiten ODA-Leistungen in den siebziger und achtziger Jahren kontinuierlich jährlich um zwei bis drei Prozent gestiegen waren, gingen sie 1993, nach einer Phase verlangsamten Wachstums, erstmalig zurück. 1993 sank die öffentliche Entwicklungshilfe der DAC-Länder um 4,8 auf 56 Milliarden US-Dollar und lag damit,

inflationbereinigt, um sechs Prozent unter dem Vorjahresniveau (zu den Entwicklungshilfebeiträgen der einzelnen Staaten s. Tabelle 1). Zehn der 21 DAC-Staaten<sup>3</sup>, darunter Frankreich, Finnland, Kanada und die zunehmend mit sich selbst beschäftigten USA, haben in den vergangenen Jahren ihre Entwicklungshilfeetats, zum Teil spürbar, gekürzt. Im Ergebnis stellen die im Development Assistance Committee der OECD zusammenschlossenen Länder jetzt durchschnittlich nur noch 0,3 Prozent ihres Bruttosozialproduktes für öffentliche Entwicklungshilfe zur Verfügung – die niedrigste Rate seit 1973. Weitere Streichungen sind absehbar oder wurden bereits angekündigt<sup>4</sup>. Auch die von Nicht-OECD-Ländern gewährten Hilfen sind rückläufig und erreichten 1992 mit nur 1,5 Milliarden US-Dollar – 1980 waren es noch 8,8 Milliarden – einen neuen Tiefstand. Da der Anteil der OPEC- und ehemaligen COMECON-Länder an den weltweiten ODA-Leistungen seit den frühen achtziger Jahren von über 30 Prozent auf heute 2,5 Prozent gesunken ist, kommen die OECD-Staaten heute für 97,5 Prozent der weltweit gewährten öffentlichen Entwicklungshilfe auf<sup>5</sup> (s. Tabelle 2).

Der mit Abstand größte Einzelgeber bleibt Japan, das seinen Anteil an den weltweiten ODA-Leistungen in der zurückliegenden Dekade von 14 Prozent (1981/82) auf 18 Prozent (1991/92) erhöhte, seine entwicklungspolitische Bildungsarbeit intensivierte und mit neuen Ideen aufwartete: Japanische Postkunden haben seit kurzem die Möglichkeit, ihre Zinserträge automatisch bei entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen gutschreiben zu lassen. Zweitgrößter nationaler Geber bleiben, wengleich mit anhaltend abnehmender Tendenz, die USA, die 1993 nur noch 0,15 Prozent ihres Bruttosozialproduktes (BSP) für öffentliche Entwicklungszwecke bereitstell-

1 Harry S. Truman, Inaugural Address, 20. Januar 1949, zit. nach: ders., Memoiren, Band II, Stuttgart o. J., S. 254 f.

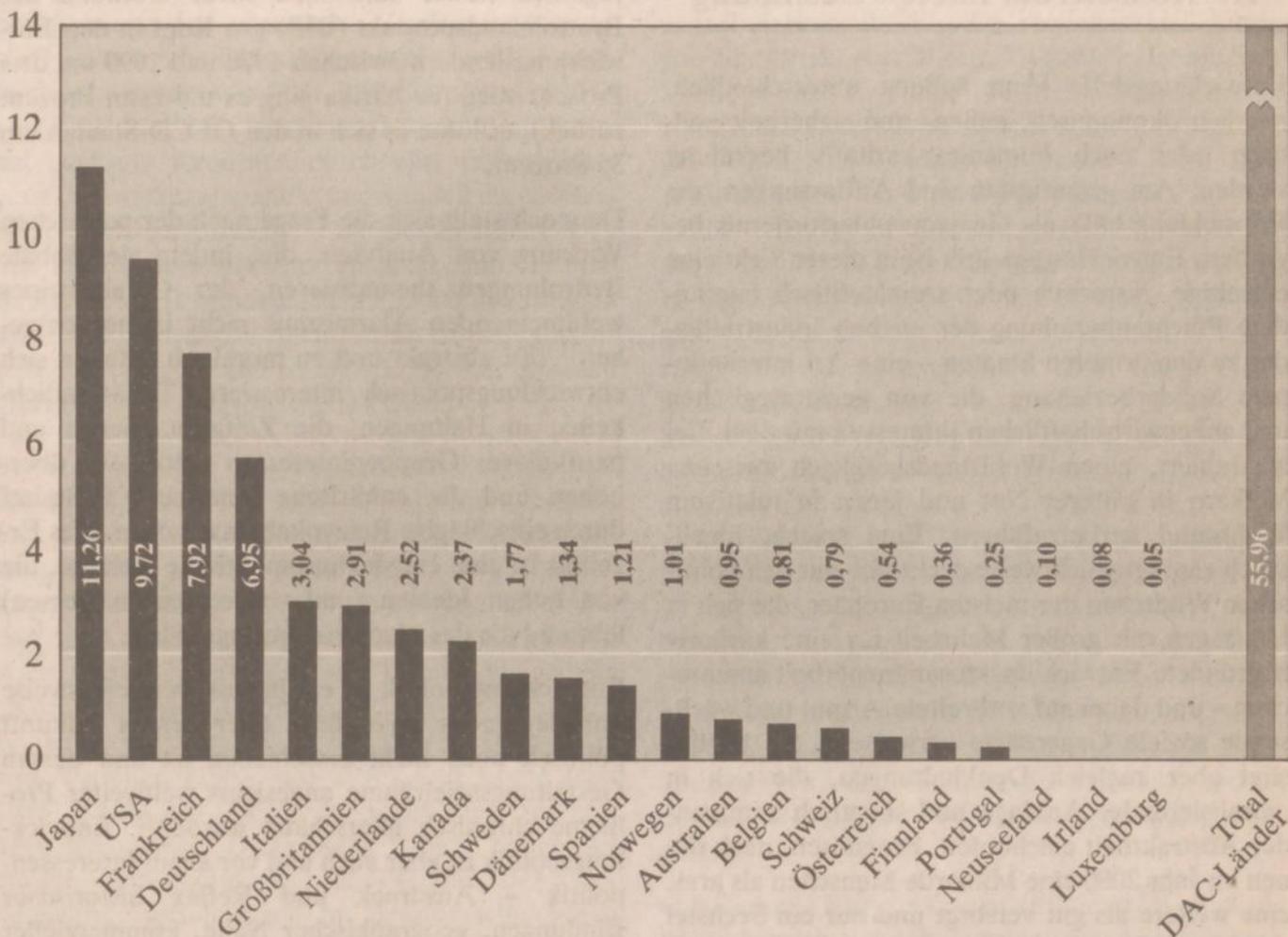
2 Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD klassifiziert als Official Development Aid (ODA) sämtliche öffentliche Leistungen, die den Entwicklungsländern zur Unterstützung ihrer ökonomischen Entwicklung und Wohlfahrt zu grundsätzlich vergünstigten Bedingungen (bei Darlehen und Krediten mit einem Zuschußelement von mindestens 25 Prozent) zur Verfügung gestellt werden.

3 Nachdem Portugal (1991) und Luxemburg (1992) beitraten, waren 1992 von den 24 OECD-Mitgliedstaaten nur noch Island, Griechenland und die Türkei keine DAC-Mitglieder.

4 Vgl. Budget 1995 de la Coopération, in: *Marchés Tropicaux et méditerranéens*, 50 (1994) 2555, S. 2223–2228.

5 Vgl. OECD, Development Cooperation, Report 1993, Paris 1994 und Report 1994, Paris 1995; Overseas Development Institute, Briefing Paper, (1994) 4.

**Tabelle 1: Öffentliche Entwicklungshilfe der DAC-Staaten (1993) in Milliarden US-Dollar**



Quelle: OECD, Development Cooperation, Report 1994, Paris 1995, S. 75.

**Tabelle 2: Anteil der Hauptgebergruppen an der gesamten offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) (in Prozent)**

	1970	1980	1985	1990	1993
DAC	83	75	80	87	97,5
OPEC	12	20	10	9*	2*
COMECON	5	5	10	4**	—**

\* arabische OPEC-Staaten

\*\* Mittelost- und Osteuropa

Quellen: Dieter Nohlen, Lexikon Dritte Welt, Hamburg 1989, S. 509; OECD, Development Cooperation, Reports 1991-1994, Paris 1991-1995.

ten. Es folgen Frankreich, Deutschland sowie – mit deutlichem Abstand – Italien, Großbritannien und die Niederlande. Von jeweils 100 US-Dollar, die 1993 im Rahmen der ODA-Hilfe für Entwicklungsländer und multilaterale Organisationen zur Verfügung standen, stammte jeder zweite aus dem Europa der Zwölf, jeder fünfte aus Japan und nur noch jeder siebte aus den Vereinigten Staaten. Nur vier Länder – Norwegen, Dänemark, Schweden,

Niederlande – kamen der Empfehlung der Vereinten Nationen nach und stellten 0,7 Prozent ihres BSP für Entwicklungszwecke zur Verfügung<sup>6</sup>.

6 Im Unterschied zur öffentlichen Entwicklungshilfe haben die gesamten Nettokapitalzuflüsse (ODA, andere offizielle und private Zuflüsse) deutlich zugenommen. Sie beliefen sich 1993 nach vorläufigen OECD-Schätzungen auf 160 Mrd. US-Dollar. Hierbei gilt es allerdings zu berücksichtigen, daß die Zunahme privater, an Rentabilitätsersparungen ausge-

---

## II. Konsens der noblen Gesinnung

---

Entwicklungshilfe kann äußerst unterschiedlich, nämlich ökonomisch, außen- und sicherheitspolitisch oder auch humanitär-karitativ begründet werden. Am geläufigsten sind Auffassungen, die Entwicklungshilfe als Gemeinwohlerfordernis begreifen. Entwicklungspolitik ist in dieser Sicht eine einseitige, historisch oder sozialpolitisch begründete Pflichtenbeziehung der reichen Industrieländer zu den ärmeren Staaten – eine Art internationale Solidarbeziehung, die von geostrategischen und außenwirtschaftlichen Interessen mit dem Ziel abstrahiert, einen Wohlstandsausgleich zwischen Völkern in bitterer Not und jenen in relativem Wohlstand herbeizuführen. Eine solche, idealistisch geprägte Sichtweise deckt sich mit den politischen Wünschen der meisten Europäer, die sich in Umfragen mit großer Mehrheit für eine karitativ begründete Entwicklungszusammenarbeit aussprechen – und dabei auf verbreitete Armut und wachsende soziale Gegensätze verweisen<sup>7</sup>. Sie begünstigt aber zugleich Denkhaltungen, die sich in moralisierender Anklage und skeptisch stimmender Abstraktheit erschöpfen. Prognosen, nach denen im Jahr 2000 eine Milliarde Menschen als arm, eine weitere als gut versorgt und nur ein Sechstel der Menschheit als wohlhabend wird gelten können, müssen als realistisch gelten<sup>8</sup>.

Wahrscheinlich ist auch, daß im Jahre 2025 von den dann 8,5 Milliarden Menschen zwei Drittel in den urbanen Slums der Entwicklungsländer zu Hause sein werden, ein Szenario, daß den polnischen Journalisten und Autor Ryszard Kapuściński veranlaßt, für die Zukunft zwischen einer Zivilisation der Entwicklung und einer solchen des Überlebens zu unterscheiden<sup>9</sup>. Absehbar scheint des weiteren, daß – trotz beachtlicher Erfolge im einzelnen<sup>10</sup> – das wirtschaftliche Gefälle zwischen

---

richteter Zuflüsse für die 47 ärmsten Länder – darunter 31 afrikanische – kaum von Bedeutung war. Vgl. dazu Bernhard Fischer, *New Trends in Development Cooperation*, in: *Inter-economics*, 29 (1994) 4, S. 161f.

7 Bei von der EG-Kommission in Auftrag gegebenen Meinungsumfragen („Einstellung der Europäer zur Entwicklungszusammenarbeit“) sprachen sich 1983 und 1987 fast 90 Prozent der Befragten für die Fortsetzung öffentlicher Entwicklungshilfe aus.

8 Vgl. Manfred Wöhlcke, *Die Ursachen der anhaltenden Unterentwicklung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46/91, S. 15.

9 Vgl. Ryszard Kapuściński, *Ehrlich gesagt: Ich mag Malaria*, in: die tageszeitung vom 19. März 1994, S. 8.

10 Vgl. Joachim Betz, *Im Süden nichts Neues?*, in: ders./Stefan Brüne (Hrsg.), *Jahrbuch Dritte Welt 1995*, München 1994, S. 47–63.

der OECD-Welt und den ärmeren Entwicklungsregionen weiter zunehmen wird. Während das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in den Entwicklungsländern zwischen 1970 und 1990 um drei Prozent stieg (in Afrika ging es um zehn Prozent zurück), erhöhte es sich in den OECD-Staaten um 35 Prozent.

Dennoch stellt sich die Frage nach der politischen Wirkung von Analysen, die, indem sie globale Bedrohungen thematisieren, der Gefahr eines wohlmeinenden Alarmismus nicht immer entgegen<sup>11</sup>. Zu abstrakt und zu moralisch gefallen sich entwicklungspolitisch interessierte Teilöffentlichkeiten in Haltungen, die Zeitgeistanliegen und partikuläre Gruppeninteressen modisch überhöhen und die empirische Analyse bei Bedarf durch einschlägige Reizvokabeln ersetzen. Das Ergebnis ist eine entwicklungspolitische Debatte, die von hohen Idealen (und verdeckten Interessen) lebt und die das Machbare geringschätzt.

Entwicklungspolitik ist ein junges, vergleichsweise unbedeutendes Politikfeld, über dessen Zukunft politisch noch nicht entschieden ist und dessen Gestaltungsspielräume angesichts weltweiter Probleme chronisch überschätzt werden<sup>12</sup>. Entwicklungspolitik ist aber auch und vor allem Interessenpolitik – Ausdruck und Reflex historischer Bindungen, geographischer Nähe, kommerzieller Erwägungen, geopolitischer Kalküle, bürokratischer Eigeninteressen und nationaler Politiktraditionen. Es scheint daher reizvoll, die Sichtweise der meisten Europäer – also die Perspektive karitativ motivierter Besorgnis – aufzugeben und danach zu fragen, wie eine durchaus interessengebundene europäische Entwicklungspolitik aussehen könnte. Dies ist kein Verdikt gegen die mobilisierende Kraft der Empathie. Aber es ist ein Nachdenken, das darauf besteht, Zielkonflikte offen anzusprechen und im Blick auf konkrete Handlungsalternativen zu diskutieren.

---

## III. Maastricht und die Folgen

---

Seit Konrad Adenauer der französischen Regierung in den fünfziger Jahren pauschale Abfindungszahlungen für den Verzicht auf die EG-Assoziierung ihrer schwarzafrikanischen Kolonien

---

11 Vgl. Siegfried Kohlhammer, *Auf Kosten der Dritten Welt?*, Göttingen 1993.

12 Für die Low Income Countries (LICs) macht Entwicklungshilfe etwa drei Prozent ihres Bruttosozialprodukts aus, für die Least Developed Countries (LDCs) etwa neun Prozent. Vgl. ebd., S. 67.

anbot, hat sich die Europäische Gemeinschaft zu einem erfahrenen und profilierten entwicklungspolitischen Geber entwickelt. Mit den als wegweisend empfundenen Abkommen von Lomé, Haushaltsmitteln von über 3,7 Milliarden US-Dollar (1993) und dem Anspruch, kolonial und national geprägte Egoismen durch eine bedarfsbezogene Entwicklungspolitik überwinden zu wollen, zählt die Gemeinschaft – als Gemeinschaft – zu den mittelgroßen Gebern. Rechnet man die bilateralen ODA-Leistungen der EU-Mitgliedstaaten und das Finanzaufkommen für die Gemeinschaftshilfe zusammen, dann ist die EU der mit Abstand größte entwicklungspolitische Geber.

Selbst wenn eine jüngere Entschließung, in der das Europäische Parlament die „bahnbrechenden und positiven Ansätze der europäischen Entwicklungspolitik“ würdigt und deren „unverwechselbaren Charakter“<sup>13</sup> betont, als übertrieben gelten darf, so kann sich die Europäische Gemeinschaft doch zugute halten, das von Frankreich gelegte „Kuckucksei der Assoziierung“ originell und vorzeigbar genutzt zu haben. Dank der Abkommen von Yaoundé (1963 und 1996) und Lomé (seit 1975) ist die aus der Europäischen Gemeinschaft hervorgegangene Europäische Union heute der einzige entwicklungspolitische Geber, der über langjährige Erfahrungen im „partnerschaftlichen Dialog“ verfügt und seine Beziehungen zu den Lomé-Staaten auf eine rechtsverbindliche, einseitige Abhängigkeiten überwindende Grundlage gestellt hat<sup>14</sup>. Die Abkommen von Lomé, die den Kern der EG/EU-Entwicklungspolitik darstellen, wiegen den Nachteil, kolonial begründete regionale Präferenzabkommen zu sein (und damit eine Reihe bedürftiger Länder indirekt zu diskriminieren), durch eine Reihe als vorbildlich geltender Besonderheiten auf. Sie legen die Ziele und Pflichten der Vertragsparteien verbindlich fest, erlauben dank mehrjähriger Laufzeiten (Lomé IV: 1991–2001) mittelfristige Planung, begrenzen als supranationale Vereinbarungen nationale Begehrlichkeiten, garantieren durch paritätisch besetzte Gremien einen kontinuierlichen Dialog und verbinden einen breiten Kooperationsansatz mit einem überdurchschnittlich hohen Schenkungsanteil<sup>15</sup>.

13 Europäisches Parlament, Nr. C 279/20 vom 18. Oktober 1993.

14 Vgl. Stephan Klingebiehl, Fünfzehn Jahre AKP-EWG-Zusammenarbeit: Zielsetzungen, Instrumente, Ergebnisse, in: Franz Nuscheler/Otto Schmuck (Hrsg.), Die Süd-Politik der EG. Europas entwicklungspolitische Verantwortung in der veränderten Weltordnung, Bonn 1992.

15 Vgl. Hildegard Lingnau, Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: E+Z, 34 (1993) 9, S. 239 ff.

Eine bemerkenswerte Aufwertung hat die Entwicklungspolitik zudem durch den EG-Vertrag vom 7. Februar 1992 – den sogenannten Vertrag von Maastricht – erfahren. Hatten die Römischen Verträge nur vage auf die Herstellung engerer Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EG und den ihr assoziierten Ländern abgestellt – und kein ausdrückliches entwicklungspolitisches Ziel gekannt –, so ist die Entwicklungszusammenarbeit der EU jetzt in einem für das künftige Europa konstitutiven Vertragswerk als Gemeinschaftsaufgabe anerkannt und in ihrer politischen Zielsetzung vertraglich festgelegt<sup>16</sup>. Die Europäische Gemeinschaft verfügt mit dem Vertrag von Maastricht über ein rechtlich verankertes entwicklungspolitisches Mandat, das neue Perspektiven eröffnen und zukunftsweisend sein könnte. Danach sollen sich die Union und die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Entwicklungspolitik ergänzen (Komplementaritätsgrundsatz), ihre Politiken aufeinander abstimmen (Koordinierungsauftrag), nichts tun, was die Mitgliedstaaten nicht selbst ausreichend bewirken können (Subsidiaritätsprinzip) und entwicklungspolitische Ziele in allen Politikbereichen, die für Entwicklungsländer von Belang sind, berücksichtigen (Kohärenzgebot)<sup>17</sup>.

Obleich die Entwicklungspolitik jetzt erstmals als Politikbereich der Union rechtliche Anerkennung gefunden hat, darf dies nicht als umfassende Verlagerung von Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene mißverstanden werden. Auch in Zukunft wird die Europäische Union ihre Entwicklungspolitik in konkurrierender Zuständigkeit mit nationalen Gebern betreiben, wird sich die Entwicklungshilfe der Gemeinschaft als sechzehnte zu jenen der Mitgliedstaaten addieren. Der Vertrag von Maastricht definiert die Entwicklungspolitik ausdrücklich „als Ergänzung der entsprechenden Politiken der Mitgliedstaaten“

16 Vgl. Klaus Kinkel, Unsere Interessen sind verflochtene Interessen. Rede des deutschen Außenministers vor der 49. UN-Generalversammlung (27. September 1994) in: Vereinte Nationen, 42 (1994) 6, S. 214 ff.

17 Das neue Kapitel XVII des EG-Vertrags (Entwicklungszusammenarbeit) besteht aus insgesamt fünf Artikeln, die (a) das Verhältnis der nationalen zur gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik und gemeinschaftliche Ziele festlegen (Art. 130u), (b) die Gemeinschaft verpflichten, bei allen die Entwicklungsländer betreffenden Entscheidungen die entwicklungspolitischen Ziele der Gemeinschaft zu berücksichtigen (Art. 130v), (c) die Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung der EG sowie Abstimmungserfordernisse festlegen (Art. 130w), (d) die Koordinationspflicht für die Entwicklungspolitik und die jeweiligen Mitgliedsländer festlegen (Art. 130x) und (e) das Verhältnis von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten mit Drittländern und internationalen Organisationen regeln (Art. 130y).

und weist der Kommission lediglich ein Initiativrecht bei deren Koordination zu.

Dennoch scheint die Frage, ob durch den Vertrag von Maastricht eine Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen stattgefunden hat, weniger juristisch als politisch bedeutsam. Nachdem es mit dem Vertragswerk gelungen ist, eine Rechtsgrundlage für etwas zu schaffen, was ohnehin seit drei Jahrzehnten existierte<sup>18</sup>, mehrten sich in jüngster Zeit Stimmen, die einer weiteren oder gar vollen Vergemeinschaftung der europäischen Entwicklungs- und Südpolitik skeptisch gegenüberstehen. Dabei stehen Bedenken gegen eine exzessive bürokratische Reglementierung im Vordergrund. Der Wissenschaftliche Beirat des Ministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat im März 1993 eine Stellungnahme veröffentlicht, in der er vor einer weiteren Europäisierung der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Argument warnt, diese sei durch „Überlappungen, Doppelarbeit ... eine gewisse Zufälligkeiten bei der Aufgabenverteilung ... internes Kompetenzgerangel, träge Abwicklung und fehlende analytische Kapazitäten“<sup>19</sup> belastet. Da dies gegenüber den nationalen Politiken mit ähnlichem Recht eingewandt werden kann – und es m. W. bislang keinen empirisch fundierten Effizienzvergleich zwischen der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft und der einzelner Mitgliedstaaten gibt –, kann hier ein politisch motivierter Versuch, die Interpretationsspielräume des Vertragstexts für eine „Renationalisierung“ der Entwicklungspolitik zu nutzen, nicht ausgeschlossen werden<sup>20</sup>. Auch der Umstand, daß der Europäische Entwicklungsfonds nicht Teil des EU-Haushaltes ist, sondern nach wie vor aus den nationalen Haushalten finanziert (und von Brüssel verwaltet) wird, nährt den Verdacht, daß es einigen Mitgliedstaaten weniger um höhere Effizienz als um Mitsprache bei der Vergabe von Aufträgen geht.

18 Zur Genese der EG-Entwicklungspolitik siehe Franz Breitwieser, *Entwicklungspolitisches Engagement der EU*, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, 10 (1994) 2, S. 108 ff.

19 Europäisierung der Entwicklungszusammenarbeit. Eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ aktuell, März 1993, S. 3.

20 In diese Richtung argumentieren der frühere EG-Generaldirektor für Entwicklung, Dieter Frisch, und die ehemalige Vorsitzende des Ausschusses „Entwicklung und Zusammenarbeit“ des Europäischen Parlaments, Katharina Focke. Dieter Frisch, *Zur Neuverteilung der Aufgaben in Europa*. Anmerkungen zu den Thesen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, in: *E+Z*, 34 (1994) 9, S. 231 ff.; Katharina Focke, *Die entwicklungspolitische Rolle des Europäischen Parlaments: Rückblick und Zukunftsperspektiven*, in: F. Nuscheler/O. Schmuck (Hrsg.) (Anm. 14), S. 73 f.

Dies gilt insbesondere für Frankreich, das die Entwicklungspolitik der EU-Kommission personalpolitisch lange dominierte und dessen politisch durchgesetzte Exportpreise ins frankophone West- und Zentralafrika nach Weltbankauffassung lange um bis zu 30 Prozent über den Weltmarktpreisen für vergleichbare Güter lagen. Kritische Schätzungen gehen davon aus, daß von den 40 Milliarden Franc des französischen Entwicklungshilfehaushalts ein knappes Viertel für Projekte bestimmt ist, die – entwicklungspolitisch fragwürdig – vor allem französischen Lieferfirmen zugute kommen<sup>21</sup>. Auch nach dem binnenmarktbedingten Wegfall nationaler Lieferbindungen gibt es wirksame Möglichkeiten, nationale Wirtschaftsinteressen gezielt zu fördern. Der Beschluß des Haushaltsausschusses des Bundestags, den Anteil der multilateralen Hilfe durch eine Quotenregelung auf 30 Prozent zurückzuführen (1992 waren es 35 Prozent) zählt hierzu ebenso wie die Bereitstellung von 350 Millionen Mark aus dem Haushalt des BMZ, die einem deutschen Konsortium zu einem Auftrag für den U-Bahnbau in Kanton/China verhalf<sup>22</sup>. Auch der Umstand, daß die halbstaatliche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) auf ausdrücklichen Wunsch des BMZ grundsätzlich gehalten ist, Kraftfahrzeuge deutscher Produktion anzuschaffen (da nur so die deutsche Herkunft des Entwicklungsbeitrags deutlich werden könne), ist ökonomisch und entwicklungspolitisch kaum zu begründen.

Hinzu kommt, daß eine entwicklungspolitisch begründete Kosten-Nutzen-Rechnung auch die – kaum zu quantifizierenden – politischen und ökonomischen Kosten nationaler Egoismen und Einflußsuche in Rechnung stellen müßte. Wie stark geopolitische Kalküle entwicklungspolitisch begründete Ansprüche in den Hintergrund drängen können, haben zuletzt das französische Engagement in Ruanda<sup>23</sup>, aber auch – von der deutschen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen – die jüngere Entwicklung der sudanesisch-europäischen Beziehungen deutlich gemacht.

Im Sudan, Afrikas flächengrößtem Staat, der mit einem durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Ein-

21 Vgl. Stefan Brüne, *Die französische Afrika-Politik: Das Ende einer Ära*, in: *Europa-Archiv*, 49 (1994) 20, S. 587–594; ders., *Zwischen Hegemonie und Entwicklungsanspruch. Die französische Afrikapolitik südlich der Sahara*, Baden-Baden 1995 (i. E.).

22 Vgl. Handelsblatt vom 17./18. September 1993.

23 Vgl. Samuel M. Makinda, *Die Tragödie in Ruanda*, in: *Europa-Archiv*, 49 (1994) 20, S. 579–586; ders., *Complicité de la génocide? La politique de la France au Rwanda*, Paris 1994.

kommen von 480 US-Dollar (1993) zu den Least Developed Countries (LDCs) zählt, bereitet die islamistische Regierung des arabisierten Nordens in diesen Tagen – nach über zwölfjährigem Bürgerkrieg (mit bislang etwa 1,3 Millionen Toten) und dem Scheitern internationaler Vermittlungsbemühungen – eine neue Offensive gegen den teils animistischen, teils christianisierten, um staatliche Unabhängigkeit bemühten Süden vor. Dabei dürfte den regierenden Militärs die 1993 aufgenommene militärische Kooperation mit Teilen der französischen Administration (Training von Polizeioffizieren, Geheimdienstkooperation) zugute kommen. Vielfach bestätigten Presseberichten zufolge hat der französische Auslandsnachrichtendienst Khartoum im Januar 1994 als Gegenleistung für die Auslieferung des lange gesuchten Terroristen Carlos militärisch nutzbare Satellitenfotos zur Verfügung gestellt. Sollten diese Berichte zutreffen – worauf amerikanische Proteste hindeuten –, dann hätte Frankreich, das Anfang 1994 die EU-Präsidentschaft übernommen hat und im Oktober 1994 den Ausschluß des hochverschuldeten Sudan aus dem Internationalen Währungsfonds verhinderte, das vom EU-Ministerrat verhängte Waffenembargo gegen den Sudan, wenn nicht gebrochen, so doch unterlaufen.

Auf anhaltende und grundsätzliche Meinungsunterschiede deutet jedenfalls der jüngste Jahresbericht des niederländischen Außenministeriums hin, der nicht nur einen mangelnden europäischen Konsens beklagt, sondern sich auch – für Diplomaten ungewöhnlich – ausdrücklich die Option einer nicht mit der EG, sondern mit „Ländern wie Norwegen“ abgestimmten Sudanpolitik vorbehält. Wenn man darüber hinaus wichtige Wirtschaftsinteressen (Öl/Total, Airbus), innerfranzösische Gegensätze (Innen-/Außenministerium), geopolitische Einflußkalküle (Ruanda, Zaire), wachsende regionale Spannungen (Abbruch der eritreisch-sudanesischen Beziehungen) in Rechnung stellt und weiß, daß Teile der französischen Politik in verbesserten Beziehungen zu Khartoum eine Möglichkeit sehen, den festgefahrenen Dialog zwischen der FIS (Front Islamique du Salut) und der Regierung in Algier zu beleben – dann wird die Vielfalt und Komplexität unterschiedlicher und zum Teil gegenläufiger Interessen ebenso deutlich wie die geringen Möglichkeiten, Entwicklungspolitik als prominentes Politikfeld mit eigenen Zielen zu etablieren<sup>24</sup>.

24 Vgl. Jan Gruiters, *The French Connection. Report on the Political, Economic and Military Collaboration between Khartoum and Paris*, Utrecht 1994.

Hinzu kommen, häufig übersehen oder so nicht eingeräumt, innenpolitische Konstellationen. Während die entwicklungspolitischen Kosten des Ost-West-Konfliktes nach dessen Ende bereitwillig eingeräumt wurden und der entwicklungspolitische Nutzen staatlicher Exportförderung seit langem in Zweifel gezogen wird, sind die entwicklungshemmenden Wirkungen und Kosten nationaler Stabilität weitgehend Anathema. Gemeint ist die in keiner ministeriellen Broschüre nachzulesende Tatsache, daß die repräsentativen Demokratien des Westens aus innenpolitischen Gründen dazu neigen, binnenwirtschaftlich unerwünschte Konflikte zu externalisieren. Stockhausen hat darauf hingewiesen, daß der Umstand, daß nur wenige Länder die angestrebten 0,7 Prozent des Brutto-sozialproduktes für die Entwicklungshilfe zur Verfügung stellen, einem (innen)politisch durchaus rationalen Kalkül entspricht<sup>25</sup>. In einem politischen Umfeld, in dem die Wahlchancen konkurrierender Parteien maßgeblich von binnenwirtschaftlichen Entwicklungen abhängen, haben die ärmsten und einflußlosesten Entwicklungsländer keine Lobby, neigen Regierungen dazu, marktwirtschaftlich gebotene Reformen (wie Exporterleichterungen für Entwicklungsländer) zurückzustellen. Hier wäre die EU in besonderem Maße gefordert, Vorstellungen zu entwickeln, die dem Kohärenzgebot entsprechen. Ein erster wichtiger Schritt hierzu wäre die Offenlegung von Zielkonflikten.

Wir haben uns an eine Politik gewöhnt, die Länder einerseits außen- und wirtschaftspolitisch instrumentalisiert und andererseits so tut, als ließen sich die in der Regel sehr allgemein formulierten Ziele (Festigung der Demokratie, nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung, harmonische Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, Bekämpfung der Armut) widerspruchlos und ohne ökonomische Verlierer verwirklichen<sup>26</sup>. Während die einschlägigen Statistiken belegen, daß für die regionale Allokation staatlicher Entwicklungshilfe politische Faktoren eine zentrale Rolle spielen – mit Ägypten, der Elfenbeinküste, Kamerun, der Türkei und Jordanien zählen nicht die ärmsten, sondern politisch wichtige Länder zu den Hauptnutznießern von EU-Hilfen –, hält der offiziöse Diskurs an Auffassungen

25 Vgl. Joachim von Stockhausen, *Entwicklungshilfe im Spannungsfeld von politischen Interessen und sozialer Gerechtigkeit*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20/94, S. 6f.

26 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Horizont 2000: Ermittlung der prioritären Bereiche für die Koordinierung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten*, in: KOM (1993) 123, Brüssel, 24. März 1993, S. 2f.

fest, die eine bruchlose Übereinstimmung entwicklungspolitischer Ziele und vitaler innen- und außenpolitischer Interessen suggerieren. Man kann dies als einen unseren politischen Strukturen inhärenten Mangel an Aufrichtigkeit beklagen, man kann darin aber auch den Versuch sehen, entwicklungspolitische Anliegen in einem Umfeld zu behaupten, in dem es zunehmend schwer fällt, öffentliche Aufmerksamkeit für ein politisch nachgeordnetes Anliegen zu bündeln.

---

#### IV. Geopolitischer Realismus und schrittweise Europäisierung

---

Was ergibt sich aus all dem als Anforderung an eine qualitativ verbesserte, zumindest aber wirksamer koordinierte europäische Entwicklungspolitik? Zunächst der Wunsch nach mehr Offenheit und Realismus. Angesichts einer überwiegend verantwortungsethisch und „mitleidspolitisch“ geführten Nord-Süd-Debatte (Kolonialschuld, Marginalisierung, globale Herausforderung) soll hier auf den Abgleich von Entwicklungsanspruch und Realität verzichtet und nach mittelfristig realisierbaren Optionen gefragt werden. Dabei stehen, und vielleicht weist dies europäischer Südpolitik konkretere Auswege als moralische Appelle und die normative Einforderung gleichberechtigter Beziehungen, folgende Annahmen im Vordergrund:

1. Entwicklungshilfe ist kein öffentliches internationales Gut. Das zentrale Kriterium für die Vergabe von Entwicklungshilfe ist nicht Bedarf. Im Vordergrund stehen, seitens der Geber, außenwirtschaftliche und geopolitische Gesichtspunkte und Einflußkalküle. Ins Gewicht fallen zudem, wenn auch weniger bedeutend, bürokratische Eigeninteressen großer nationaler und internationaler Durchführungsorganisationen.
2. Es ist unrealistisch anzunehmen, aus Solidarität mit „dem Süden“ würde „der Norden“ Politiken verfolgen, die er trotz anderer wichtiger Gründe nicht verfolgt. Solidarität kann Makropolitiken nur am Rande beeinflussen. Dauerhafte und flächendeckende Veränderungen sind von einem auf Solidarität gegründeten Handeln nicht zu erwarten<sup>27</sup>.

27 Vgl. Michael Dauderstädt/Christiane Kesper, Zwischen Lomé und Maastricht: Neue Wege der Südpolitik, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Eurokolleg, (1994) 27, S. 13.

3. Der Vorhalt, der Norden habe ein wirkungsmächtiges friedens-, umwelt- oder wirtschaftspolitisches Eigeninteresse an der Entwicklung des Südens, ist – in dieser Allgemeinheit – Selbsttäuschung auf hohem moralischen Niveau. Mahnende Hinweise, Europa müsse schon aus Gründen der Gefahrenabwehr (Ökologie, Migration, Drogen) eine aktive Südpolitik betreiben, verkennen deren realpolitisches Gewicht. Sie sind auch deshalb problematisch, weil sie Entwicklungspolitik mit Angstargumenten begründen.

4. An der Tatsache, daß Entwicklungspolitik überwiegend innenpolitisch determiniert ist und häufig als unwesentliches Korrektiv der Agrar- und Handelspolitiken erscheint, wird sich kurz- und mittelfristig nichts Wesentliches ändern lassen.

Aus einer solchen, bewußt nüchternen Perspektive ergäbe sich zunächst die Forderung, die EU-Südpolitik offen an außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Interessen auszurichten. Die südlichen Mittelmeeranrainer, die Ölproduzenten aus Nahost, China, Südostasien und Lateinamerika wären hier die Hauptpartner. In diesen Kontext gehört auch die Einsicht, daß das Demokratieziel angesichts massiver außenwirtschaftlicher und außenpolitischer Interessen insbesondere in Asien einen auf Sicht unlösbaren Zielkonflikt bedingt. China und Saudi-Arabien werden auch in Zukunft kaum befürchten müssen, daß ihre Beziehungen zur EU wegen undemokratischer Verhältnisse im Innern leiden werden, und die Entwicklungspolitik ist zu schwach, hieran Wesentliches zu ändern.

Nahe läge in diesem Zusammenhang die Konzentration europäischer Entwicklungshilfemühnungen auf jenen Kontinent, in dem ihre Wirkung am größten wäre: auf Afrika. Nachdem die diesbezügliche Unentschiedenheit der EU lange Anlaß für ironische Kommentierung war – „In Paris wurde auch der Streit zwischen den Verfechtern einer weltweiten Politik und einer regionalen Bindung entschieden. Die Gemeinschaft erhielt den Auftrag, beide Wege zu gehen“<sup>28</sup> –, mehren sich die Argumente für eine regionale Schwerpunktsetzung. Hierzu trägt neben dem zeitlichen Abstand zur Kolonialzeit auch der Umstand bei, daß nach dem Gießkannenprinzip gewährte Leistungen – als Teil der Außenpolitik – zu einer politischen Anerkennungsprämie zu verkommen drohen<sup>29</sup>. Die

28 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europa – Dritte Welt, ein Dialog, Brüssel 1988, S. 76.

29 Diese Auffassung vertritt, nachdem er sie als Entwicklungshilfeminister abgelehnt hatte, heute auch: Erhard Epp-

**Tabelle 3: Geographische Verteilung der Gemeinschaftshilfe (in Prozent)**

	1981/82	1985/87	1991/92
Afrika südlich der Sahara	62,6	69,3	67,4
Süd- und Zentralasien	17,8	9,9	5,5
Anderes Asien und Ozeanien	5,2	5,9	2,4
Mittlerer Osten und Nordafrika	8,8	7,5	15,6
Lateinamerika und Karibik	5,6	7,5	9,1

Quelle: OECD, Development Cooperation, Report 1993, Paris 1994, S. 207f.

Bundesrepublik Deutschland finanzierte bis vor kurzem Entwicklungsprojekte in über hundert Ländern. Wenn man berücksichtigt, daß das Brutto-Produkt aller schwarzafrikanischen Staaten zusammen (Südafrika exkl.) nicht größer als das Belgiens ist und die wirtschaftliche Bedeutung vieler afrikanischer Staaten der von Osnabrück – also einer mittleren Stadt im westlichen Europa – entspricht, werden die Chancen, aber auch das relative Gewicht europäischer Hilfen deutlich<sup>30</sup>. Ein Land wie Mosambik finanzierte Anfang der neunziger Jahre über 90 Prozent seines Sozialproduktes aus Entwicklungshilfeleistungen. Umgekehrt können reduzierte europäische Exportbeihilfen binnen Jahresfrist dazu beitragen, daß sich die Einkommen afrikanischer Rindfleischproduzenten verdoppeln<sup>31</sup>. Anfang der neunziger Jahre waren zwei Drittel der europäischen Gemeinschaftshilfe für Afrika südlich der Sahara, ein Siebtel für den Mittleren Osten und Nordafrika, ein Zehntel für Lateinamerika und nur noch ein Zwanzigstel für die bevölkerungsreichen Länder Süd- und Zentralasiens bestimmt (s. Tabelle 3).

Mit der Frage nach dem Sinn und Schwerpunkt regionaler Präferenzbindungen sind andere, wie die nach Umfang, Rechtsformen und konzeptioneller Ausrichtung, eng verknüpft. Dabei steht, angesichts des Kohärenzgebots und der in Aussicht genommenen „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP), vor allem das überkommene

ler, Global verantwortlich wirtschaften, in: Roland Röscheisen (Hrsg.), Nord-Süd-Politik an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, Unkel 1994.

30 Vgl. Klaus von der Ropp, Euro-afrikanische Kooperation nach dem kalten Krieg, in: Außenpolitik, 43 (1992) 4, S. 405.

31 Nach harscher Kritik an ihren landwirtschaftlichen Exportbeihilfen plant die EU jetzt, ein Koordinationsgremium zwischen den Generaldirektionen Landwirtschaft und Entwicklung einzurichten, das bei Konflikten vermittelnd tätig werden soll. Vgl. Roland Bunzenthel, Keine Ahnung von Afrika, in: Frankfurter Rundschau vom 23. September 1994.

Verhältnis von bi- und multilateraler Hilfe zur Disposition. Soll sich die künftige Entwicklungspolitik der Gemeinschaft, wie es der Vertrag von Maastricht vorsieht, vornehmlich als „Ergänzung der entsprechenden Politiken der Mitgliedstaaten“ verstehen, oder wäre eine verbindliche Koordinierung mit dem Ziel einer langfristig einheitlichen europäischen Entwicklungspolitik das Ziel?

Der frühere belgische Ministerpräsident Tindemans hat 1977 die schrittweise Übertragung einzelstaatlicher Mittel auf die EG und den Ausbau spezifischer Kooperationsfelder vorgeschlagen, für den die EG gegenüber den Entwicklungsländern allein zuständig sein sollte. Ähnlich argumentiert heute der entwicklungspolitische Ausschuß des Europäischen Parlaments, wenn er – über Partei- und sonstige Grenzen hinweg – die Auffassung vertritt, daß die Entwicklungszusammenarbeit der EU sich nicht auf die Ergänzung nationaler Politiken beschränken, sondern langfristig deren Europäisierung anstreben sollte<sup>32</sup>. Ein Blick in den Vertrag von Maastricht, der eine Vielzahl von Interpretationen über das künftige Verhältnis von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zuläßt – und die Frage nach einer möglichen Europäisierung der Südpolitik und der grundlegenden Revision ihrer Instrumente ausklammert –, hilft hier nur begrenzt weiter. Was not tut sind politisch gewollte und politisch begründete Richtungsentscheidungen. Dabei gilt es, zwei eng miteinander zusammenhängende Fragen zu beantworten:

1. Gibt es Sinn, daß die Entwicklungszusammenarbeit langfristig den Status eines eigenständigen Politikbereichs behauptet, oder wäre es sinnvoller, sie – partiell oder vollständig – in die klassischen

32 Vgl. Europäisches Parlament, Entschließung zur Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 279/21 vom 18. Oktober 1993.

Politikbereiche Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik zu integrieren<sup>33</sup>?

2. Soll die Europäische Union, wenn sie als entwicklungspolitischer Geber ein eigenes Profil wahren will, auf Dauer einer von sechzehn, der dominante oder der alleinige Geber sein? Anders formuliert: Soll die europäische Entwicklungspolitik durch eine systematisierte Abstimmung koordiniert und harmonisiert oder soll eine kohärente Entwicklungspolitik durch eine schrittweise Kompetenzverlagerung an die EG-Kommission erreicht werden<sup>34</sup>?

Gegenwärtig lassen sich in der EU Maßnahmen, die

a) in ausschließlicher Gemeinschaftskompetenz wahrgenommen werden (Handelspräferenzen, Soforthilfe etc.);

b) die in gemeinsamer Verantwortung von EG und Mitgliedsländern liegen (Nahrungsmittelhilfe, EZ mit den Mittelmeerdriftländern und den EL Asiens und Lateinamerikas);

c) die von den Mitgliedstaaten finanziert und von der EG abgewickelt werden (Lomé-Kooperation), und

d) Graubereiche unterscheiden, in denen die EG agiert, ohne eine klar definierte gemeinschaftliche Rechtsgrundlage zu haben (gemeinsame Interessenvertretung in internationalen Nord-Süd-Konferenzen).

Für zusätzliche Verwirrung sorgen Pläne der neuen EU-Kommission, die Verantwortung für die Südpolitik mehreren Kommissaren zu übertragen – und damit an geographischen Präferenzen auszurichten.

Das Ergebnis dieser Gemengelage könnte, wie Anfang 1995 anlässlich der Halbzeitrevision des Lomé-Abkommens deutlich wurde, eine im Umfang reduzierte und stärker an Eigeninteressen und

33 Letzteres möchte Günter Verheugen, der vorschlug, das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) zusammenzulegen. Verheugen argumentiert, die Entwicklungspolitik müsse in einem integrierten Ansatz als wichtiges Element der deutschen Außenpolitik aufgewertet werden. Nur so sei es möglich, einem randständigen Politikbereich das notwendige Gewicht zu verschaffen. Günter Verheugen, Grundsätze zur Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit, in: Nord-Süd Info-Dienst 66, S. 3f.

34 Vgl. Christiane Kesper/Hans-Joachim Lauth/Sven Schwensenky, Europäische Entwicklungspolitik nach dem Vertrag von Maastricht, in: Außenpolitik, 45 (1994) 4, S. 403–411; Dieter Frisch, Grundzüge einer Entwicklungspolitik nach Maastricht, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 1 (1994) 2, S. 122–130.

bilateralen Präferenzen ausgerichtete „europäische“ Entwicklungspolitik sein. Der Vorschlag Frankreichs, den 8. Europäischen Entwicklungsfonds um ein Drittel auf 28 Milliarden Mark zu erhöhen, blieb in den anderen großen Geberländern ohne nennenswerte Unterstützung. Während Großbritannien seinen Beitrag spürbar reduzieren wollte, sprachen sich Deutschland, die Niederlande und Italien dafür aus, es bei dem bisherigen Finanzbeitrag zu belassen (also keinen Inflationsausgleich zu gewähren), so daß die ursprünglich für Mitte Februar 1995 anberaumten EU-AKP-Verhandlungen auf unbestimmte Zeit verschoben werden mußten. Von den schleppenden Verhandlungen und der deutsch-britischen Ankündigung, wegen des Verdachts der Verschwendung künftig weniger multilaterale und mehr bilaterale Entwicklungshilfe anbieten zu wollen, zeigte sich vor allem Frankreich, Hauptlieferant und Handelspartner der AKP-Staaten, enttäuscht. Der französische Außenminister Juppé („Wer nicht mehr multilateral hilft, stellt damit letztlich die EU in Frage“) äußerte offen die Vermutung, daß der Verweis auf die angeblich „effizientere“ bilaterale EZ vorgeschoben sei.

Diese Argumentation, die unerwähnt läßt, daß Frankreich aus der AKP-Kooperation beträchtliche ökonomische Vorteile zieht, ist im Kern nachvollziehbar. Durch eine klar definierte Aufgabenteilung der bestehenden Akteure (Ministerrat, Kommission, nationale Ministerien, Durchführungsorganisationen, Außenvertretungen) könnte der Prozeß der Europäisierung – der allerdings mit einer verbesserten parlamentarischen Kontrollmöglichkeit des seit Juni 1979 in allen EU-Staaten direkt gewählten Europäischen Parlaments einhergehen müßte – mit vergleichsweise geringen institutionellen Veränderungen und ohne weitere Bürokratisierung realisiert werden. Was fehlt, ist der politische Wille. Frankreich, dessen Beitrag zum Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) (24 Prozent) gemessen an seiner Wirtschaftskraft überproportional hoch ist (Bonn kommt für 26, London für 16,5 Prozent auf), hatte in der Vergangenheit mit Blick auf seine ehemaligen Kolonien stets für eine großzügige Dimensionierung der AKP-Hilfe plädiert. „Logisch zu Ende gedacht“, so Juppé, stelle die fehlende Bereitschaft, an einem der besten Instrumente gemeinsamer Politik festzuhalten, auch die in Aussicht genommene gemeinsame EU-Außenpolitik in Frage<sup>35</sup>.

Das Europa der 15 ist mit derzeit 370 Mio. Einwohnern eine der politisch stabilsten und wohlha-

35 Vgl. epd-Entwicklungspolitik, (1995) 3, S. 8f.

bendsten Regionen der Welt. Um die Jahrtausendwende werden der Europäischen Union voraussichtlich 20, wenige Jahre später vielleicht schon 35 Staaten mit dann 550 Mio. Einwohnern angehören<sup>36</sup>. Es wäre zu wünschen, daß die Union auch in

36 Die Schweiz hat einen Antrag gestellt, weitere (Türkei, Malta, Zypern) sind absehbar. Darüber hinaus hat die EU mit Ungarn, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, Bulgarien und Rumänien sog. „Europaabkommen“ geschlossen, die u. a. eine Beitrittsoption enthalten. Estland, Litauen und Lettland gelten als Kandidaten und stehen ebenso auf der „Warteliste“ wie die Nachfolgestaaten Jugoslawiens, vor allem Slowenien und Kroatien.

Zukunft vertragliche und institutionelle Garantien für die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Belange bietet. Denkbar wären – als Versuch einer „qualitativen Europäisierung“ künftiger Südpolitik – den Lomé-Abkommen nachempfundene kündbare Entwicklungsverträge, in denen beide Seiten Ziele und Verpflichtungen festhalten und in denen die schwächeren Partner durch Fristen und Schlichtungsverfahren vor willkürlichen Kündigungen geschützt wären<sup>37</sup>.

37 Vgl. M. Dauderstadt/Chr. Kesper (Anm. 27), S. 15.

## **Dieter Weiss: Entwicklung als Wettbewerb der Kulturen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/95, S. 3–10

Jährliche Pro-Kopf-Einkommen von 110 US-Dollar für Tansania bis 15 750 US-Dollar für Singapur, Analphabetenraten zwischen sieben Prozent für Thailand und 70 Prozent für Pakistan verdeutlichen die unterschiedlichen Entwicklungserfolge. Eklatant ist der Entwicklungsabstand zwischen der Arabischen Welt und Ostasien. Unterschiedliche Wertfelder stecken individuelle und kollektive Handlungsspielräume ab. So unterscheidet sich konfuzianische Leistungsethik von javanischen Harmonie-Konzepten, die Versuche einer Weltveränderung als Störung des Kosmos begreifen.

Erfolgreiche Entwicklung fand dort statt, wo ihr die ökonomisch-politischen Eliten tatsächlich – und nicht nur rhetorisch – höchste Priorität einräumten und zur Bindung ihres Handelns an Regeln bereit waren. Respektierung von Eigentums- und Nutzungsrechten, vertrauenswürdige Rechtssysteme, Förderung von Bildung und Forschung sowie Schaffung von Anreizen für technisch-wirtschaftliche Innovationen gehörten zu den Schlüsselfaktoren. Freiheit des Denkens ist elementare Voraussetzung für selbstkritische Analysen und problemadäquate Lösungen. Gefordert sind Entwicklungsorientierung der Führung, Sparen und Investieren, intelligente Organisation und Administration, soziale Kohäsion, Disziplin und Teamgeist, Lernfähigkeit und Innovationskraft – all dies in einem immer dynamischeren internationalen Umfeld.

## **Christoph Weller: Was wird aus der deutschen Entwicklungspolitik?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/95, S. 11–19

In den vergangenen Jahren hat die deutsche Entwicklungspolitik zunehmend an Beachtung verloren. Die öffentlichen Aufwendungen für Entwicklungshilfe sinken, und die Vorschläge, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aufzulösen, nehmen zu. Die außenpolitischen Orientierungsversuche des neuen, größeren Deutschland lassen die Entwicklungspolitik zunehmend inkonsistent erscheinen.

Angesichts dieser Ausgangslage wird das Dilemma zwischen Umwelt und Entwicklung als zentrale Herausforderung für die Entwicklungspolitik identifiziert und zum Maßstab für eine Analyse der Grundsätze und Ziele deutscher Entwicklungspolitik genommen. Hierbei zeigt sich, daß das Dilemma zwar erkannt wird, bisher aber keinerlei Umsetzungsstrategien zu seiner Bearbeitung entwickelt wurden.

Abschließend wird auf dem Hintergrund der abnehmenden gesellschaftlichen Unterstützung für die derzeitige Entwicklungspolitik ein erweitertes Konzept für die zukünftigen Aufgaben des BMZ skizziert, welches sich gleichzeitig an der Herausforderung des Dilemmas von Umwelt und Entwicklung wie auch an den gesellschaftlichen Interessen orientiert, auf die Entwicklungshilfe in besonderem Maße angewiesen ist.

## **Peter Moßmann: Humanitäre Hilfe, Migration oder Selbsthilfe?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/95, S. 20–29

Angesichts erstaunlicher Selbsthilfefähigkeit der verschiedensten Katastrophenopfer und Migrantentypen ist zu fragen, welchen konstruktiven Beitrag nationale und internationale Hilfsorganisationen sowie Nichtregierungsorganisationen leisten können bzw. wo und wie sie Freiraum für Selbstorganisation – auch aus Kostengründen – zu gewähren hätten.

Migranten und Flüchtlinge benötigen eine gewerkschaftsähnliche Interessenorganisation. Eine solche „Gewerkschaft“ für Migranten hätte das Menschenrecht der Freizügigkeit und der Organisationsfreiheit weltweit zu schützen. Nur wenn Katastrophenvorbeugung und Nothilfe im Geist der Toleranz, d.h. hier Achtung der anderen Kultur, ausgeübt wird, kann es in der Regel günstige Voraussetzungen für Hilfsmaßnahmen geben.

## **Stefan Brüne: Europas Entwicklungspolitiken. Anspruch, Zielkonflikte, Interessen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/95, S. 30–39

Die europäische Entwicklungspolitik steht vor wegweisenden Richtungsentscheidungen. Angesichts weltweit rückläufiger Finanzaufkommen für die öffentliche Entwicklungshilfe treten ökonomische und geopolitische Eigeninteressen der großen Geberländer immer stärker in den Vordergrund. Hier hat die Europäische Union als – zusammen mit ihren Mitgliedstaaten – weltweit größter entwicklungspolitischer Geber die Chance, als Korrektiv zu wirken. Dabei sollte eine regionale Konzentration auf die ärmste Weltregion – das subsaharische Afrika – mit einer schrittweisen Europäisierung öffentlicher Hilfe einhergehen.