

Wem und was nutzt die Entwicklungspolitik? Vor dem G-8-Gipfel von Gleneagles im Juli 2005, der eine Erhöhung der Entwicklungshilfe für Afrika beschließen sollte, wurde die Frage nach der Wirksamkeit der Entwicklungspolitik mit neuem Nachdruck gestellt. Die kritischen Nachfragen kamen nicht nur aus den so genannten Geberländern. Auch in den Entwicklungsländern häufen sich die Bedenken über die Angemessenheit der internationalen Hilfe. Zudem mehren sich die Zweifel an den Zahlungen für Länder wie China oder Indien, die mittlerweile längst zu *global player* geworden sind und durch ihre Konkurrenz auf dem Weltmarkt Arbeitsplätze in den klassischen Industrieländern vernichten – und damit nicht zuletzt zu Steuerausfällen beitragen, aus denen die Entwicklungszusammenarbeit finanziert wird.

Die kritischen Nachfragen hinsichtlich der internationalen Entwicklungshilfe sind durch die Terroranschläge am 7. Juli in London zunächst gestickt worden, und die G-8-Regierungschefs vereinbarten ohne größere Diskussion zusätzliche Mittel für Afrika – nicht zuletzt aufgrund der im Grundsatz richtigen Annahme, dass Armut ein Nährboden für Terrorismus ist. Offen bleibt aber dennoch die Frage, ob nicht etwa eine andere Form der Entwicklungszusammenarbeit notwendig wäre, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Denn die Überwindung von Armut und Unterentwicklung, so viel sollte man mittlerweile gelernt haben, ist nicht vorrangig eine Frage des Geldes. Gerade vor einer Bun-

destagswahl sollte man die kritischen Fragen an die Entwicklungspolitik offen diskutieren, damit nach der Wahl die notwendige neue Weichenstellung rasch erfolgen kann, die nicht zuletzt aufgrund der Bilanz der Entwicklungszusammenarbeit der letzten Jahre unvermeidlich ist.

## Eine zwiespältige Bilanz

Die Bilanz der internationalen und in diesem Kontext auch der deutschen Entwicklungspolitik fällt zwiespältig aus. Zweifellos hat sie einerseits Erfolge zu verzeichnen, weil sie dazu beitrug, die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen vieler Länder und die Lebensbedingungen vieler Menschen zu verbessern. Die Anregung innergesellschaftlicher Veränderungsprozesse, die Verringerung der Kindersterblichkeit und die Verlängerung der Lebenserwartung, bessere Gesundheitsversorgung und längere Ausbildungszeiten, die Freisetzung von Produktivkräften und nicht zuletzt eine breitere Akzeptanz für Werte wie persönliche Freiheit, Menschenrechte, Demokratie und soziale Gerechtigkeit gehören zweifellos zu den Erfolgen der Entwicklungspolitik.

Allerdings müssen wir zugleich nüchtern feststellen, dass etliche Länder ihre großen Entwicklungsfortschritte nicht oder nur sehr bedingt der Entwicklungszusammenarbeit zu verdanken haben; diese Länder liegen mehrheitlich in Ost- und Südostasien. Vor allem aber: Trotz der immensen Anstrengungen und Aufwendungen in vierzig Jahren entwicklungs-

politischer Zusammenarbeit sind viele Länder weiterhin von Armut geprägt, und Entwicklungserfolge sind ausgeblieben oder wurden wieder zerstört. Das gilt insbesondere für Länder Afrikas, aber auch einige in Lateinamerika. Mehr als eine Milliarde Menschen müssen mit weniger als einem Euro pro Tag auskommen. Armut und Not, Gewalt und Kriminalität, die Ausbreitung von Krankheiten, die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen, Flucht, Vertreibung und Migration kennzeichnen viele Länder und Regionen. Das fördert Unsicherheit im internationalen Maßstab, denn die Folgen von Armut und Unterentwicklung machen nicht vor unseren Grenzen Halt. Menschen in Not suchen bei uns Zuflucht und neue Chancen, und sie werden leichter Opfer extremistischer Verführer. Armut ist ein wichtiger Nährboden für internationale Kriminalität und Terrorismus.

### **Argumente für Entwicklungszusammenarbeit**

Die Folgen von Unterentwicklung betreffen uns heute viel unmittelbarer als je zuvor. Zugleich ist es unstrittig, dass insbesondere die ärmsten Entwicklungsländer ihre Probleme nicht allein lösen können. Sie brauchen finanzielle Unterstützung, auch Ausbildung und Beratung, um ihre dringendsten Probleme allmählich in den Griff zu bekommen und sich als gleichberechtigte Partner in das internationale System zu integrieren. Für Entwicklungszusammenarbeit gibt es drei gute Argumente:

*Erstens* ist Entwicklungspolitik ein Gebot internationaler Solidarität, die nicht zuletzt auf dem Menschenbild der christlich-humanistischen Tradition gründet, das für die westlichen Demokratien (noch) immer konstitutiv ist. Nicht von ungefähr sind die Länder, die auf diesen Traditionen ihr Menschen- und Gesellschaftsbild aufbauen, die wichtigsten Geber der internationalen Entwicklungshilfe. Christlich-

humanitäre Motive begründen die Zusammenarbeit vieler Länder, sowohl auf der staatlichen wie auf der nicht-staatlichen Ebene.

*Zweitens* ist Entwicklungszusammenarbeit ein Instrument für die Herstellung von Sicherheit und Stabilität in globalem Maßstab. Weil Unsicherheit heute nicht nur und schon keinesfalls vorrangig mehr durch Wettrüsten und militärische Überlegenheit verursacht wird, muss man verstärkt an den gesellschaftlichen Wurzeln ansetzen, die Unsicherheit produzieren. Das ist mit traditioneller Diplomatie und Verteidigungspolitik nicht zu leisten. Entwicklungspolitik ist deshalb ein dritter Pfeiler moderner Sicherheitspolitik.

*Drittens* gilt es ganz unverkrampft zu bekennen: Entwicklungspolitik ist auch ein Instrument zur Verfolgung eigener Interessen in einer komplexeren Welt. Sei es, dass wir die problematischen Auswirkungen von Armut oder Umweltzerstörung verhindern wollen, sei es, dass wir Partner für den Handel oder die Verfolgung politischer Ziele suchen – Entwicklungspolitik muss zum Aufbau von strategischen Partnerschaften für wirtschaftliche, wissenschaftliche und politische Zusammenarbeit genutzt werden. Deutschland ist darauf heute mehr denn je angewiesen. Doch häufig fehlten bisher Mut und Konzepte, um Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich interessengeleitet einzusetzen.

### **Globale Ordnungspolitik als politische Strategie**

Gute Argumente genügen für eine erfolgreiche, das heißt wirksame Entwicklungspolitik keineswegs. Dazu bedarf es einer klaren Zieldefinition und wirksamer Konzepte und Instrumente, kurz: einer politischen Strategie, um die Ziele in effiziente Aktionen umzusetzen.

In Deutschland hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den ver-

gangenen Jahren viel von „globaler Strukturpolitik“ gesprochen. Damit wurde angedeutet, dass Entwicklungspolitik heute dazu beitragen soll, neue Antworten auf neue globale Fragen zu finden. Doch es mangelte an politikfähigen Konzepten, um dieses Schlagwort in wirksame Aktionen zu übersetzen. Wenn die Schröder-Regierung nur halb so viel Engagement darauf verwendet hätte, die allseits als notwendig empfundene Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen zu befördern, wie sie für den Versuch der Erlangung eines ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat aufbrachte, hätte sie mehr für „global governance“ getan, als sie mit einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat je erreichen kann. Für eine „globale Strukturpolitik“ aber fehlte es offensichtlich schon innerhalb der Bundesregierung an Koordination und klarer Kompetenzverteilung. Noch weniger kam man mit der notwendigen internationalen Koordination der Entwicklungszusammenarbeit voran. Das ist bei aller rot-grünen Vollmundigkeit letztlich ein Hinweis für die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit entwicklungspolitischer Interessen durch das dafür zuständige Ministerium.

Dabei ist angesichts der komplexeren Aufgaben ein starkes und einflussreiches Ministerium für die internationale und Entwicklungszusammenarbeit heute notwendiger denn je.

Dieses Ministerium muss konzeptionelle Antworten auf die globalen Fragen erarbeiten, und es muss mit Kompetenzen ausgestattet sein, um Zusammenarbeit konkret zu gestalten. Vom Auswärtigen Amt ist diese Aufgabe schon deshalb nicht zu leisten, weil seine Diplomaten als Entwicklungsberater weder kompetent sind noch von den Partnerländern in dieser Aufgabe akzeptiert werden würden. Andere Länder, beispielsweise Großbritannien, machen vor, wie ein unabhängiges Entwicklungsministerium internationale Zusammenarbeit und die Verfolgung ei-

gener Interessen verknüpfen kann. Dem haben wir noch nichts entgegenzusetzen.

Zentraler Leitgedanke des BMZ muss eine globale Ordnungspolitik sein, die einerseits in den Entwicklungsländern gute Regierungsführung als Voraussetzung jedweder Entwicklungsfortschritte fördert und sich andererseits für den Aufbau eines gerechten internationalen Ordnungsrahmens einsetzt, der die gleichberechtigte Teilhabe der Entwicklungsländer an den politischen Entscheidungen des internationalen Systems und am internationalen Handels- und Finanzsystem gestattet. Entwicklungsfortschritte, das sei noch einmal betont, sind in erster Linie eine Frage der guten Regierungsführung. Finanzielle Anstrengungen der Gebergemeinschaft sind weiterhin unabdingbar. Daneben bedarf es einer globalen Ordnungspolitik, die die Rahmenbedingungen für die Entwicklungsländer verbessert.

Damit die Entwicklungspolitik höhere Wirksamkeit entfalten kann, muss sie anhand der Kriterien Konzentration, Koordination und Kohärenz neu ausgerichtet werden. Das gilt sowohl für die nationale Politik als auch für die Kooperation mit anderen Staaten oder mit multilateralen Organisationen.

## Konzentration

Konzentration ist notwendig bei den Zielen und Aufgaben, bei der Auswahl der Länder und Sektoren, aber auch bei den Instrumenten und Institutionen, die im Rahmen der Zusammenarbeit eingesetzt werden.

Hinsichtlich der Ziele muss die Armutsbekämpfung Priorität besitzen, damit eine möglichst große Zahl von Menschen ihre grundlegenden Bedürfnisse für ein menschenwürdiges Leben befriedigen kann. Allerdings muss Armutsbekämpfung viel stärker zur Kenntnis nehmen, dass Wohlstand vor allem über den Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen, un-

ternehmerische Initiativen, private Investitionen und eine Integration in den Weltmarkt erfolgen kann. Darauf muss die Zusammenarbeit hinwirken. Damit sind aber noch nicht die Verteilungsprobleme gelöst. Deshalb muss es ein zweites Ziel der Zusammenarbeit sein, Menschenrechte, Demokratie und politische Teilnahme zu fördern. Wegen des entscheidenden Einflusses der politischen Rahmenbedingungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten eines Landes muss auf die Stärkung einer politischen und gesellschaftlichen Ordnung hingewirkt werden, die politische Freiheit und Mitbestimmung, aber auch Freiräume für eigene Initiativen fördert und schützt. Der Staat muss dazu befähigt werden, den Wettbewerb zu ordnen und eine gerechte Verteilung anzuregen. Zur Förderung von Gerechtigkeit gehört auch die Gleichberechtigung der Geschlechter. Das bedeutet, dass Entwicklungszusammenarbeit darauf hinwirken soll, die noch immer existierenden Unterschiede zwischen Frauen und Männern beim Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung, am Arbeitsplatz und in der gesellschaftlichen Anerkennung zu überwinden. Weil die Erreichung dieser Ziele wesentlich von einer Verbesserung der Bildung und Ausbildung abhängt, sollte dieser Bereich als Schwerpunkt der Zusammenarbeit ausgebaut werden; wenn sich daraus zugleich eine engere Wissenschaftskooperation ergibt, widerspricht das nicht unseren Interessen. Daneben müssen wir schon aufgrund eigener Interessen einen Beitrag leisten für einen wirksamen Umwelt- und Ressourcenschutz, ein Themenfeld, in dem trotz grüner Rhetorik in der Praxis bisher weniger erreicht wurde als Not tate. Da es aber nicht genügt, diese Themen nur auf der Ebene einzelner Projekte oder Länder zu bearbeiten, ist ein größerer Einsatz für eine globale Ordnungspolitik notwendig, die den Aufbau fairer internationaler Rahmenbedingungen für die Entwicklungsländer anstrebt.

Der Konzentration auf diese Ziele muss eine Konzentration auf die Zusammenarbeit mit ausgewählten Ländern entsprechen. Deutschland kann nicht allen Ländern gleichzeitig und in gleichem Maße helfen. Deshalb ist eine Länderauswahl notwendig, die sich an Bedürftigkeit, aber auch an der Seriosität der Entwicklungsanstrengungen der Länder selbst orientiert. Korrupte und ineffiziente Regime dürfen nicht mehr unterstützt werden.

In diesem Kontext ist es auch wichtig, die Zusammenarbeit mit den so genannten Schwellenländern neu auszurichten. China, Indien oder Brasilien sind mittlerweile starke Wirtschaftsnationen, die aber zugleich noch gravierende Probleme, zum Beispiel im Hinblick auf Armut und Einkommensverteilung oder den Umwelt- und Ressourcenschutz, haben. Man muss einerseits erwarten, dass diese Länder ihre Probleme mit eigenen Kräften angehen. Andererseits ist es angebracht, strategische Partnerschaften mit ihnen zu entwickeln, um Problemlösungen in wichtigen Sektoren zu entwickeln, die möglicherweise auch anderen Entwicklungsländern zugute kommen können.

Der Anspruch der Konzentration gilt auch für die Durchführungsorganisationen in Deutschland. Wahrscheinlich gibt es kein anderes Land, das eine so hohe Zahl staatlicher, halb-staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen aus öffentlichen Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit fördert. Dass dabei nicht nur effiziente Aktionen, sondern auch viele Apparate finanziert werden, ist evident. Deshalb ist eine Durchforstung der Landschaft der Durchführungsorganisationen unumgänglich, deren Aufgaben präzisiert und die strengeren Wirksamkeitskriterien unterworfen werden sollten.

## Koordination

Das lenkt den Blick auf ein weiteres Kriterium für eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit: eine deutlich bessere

Koordination, nach innen wie nach außen. In Deutschland muss das BMZ gegenüber den Durchführungsorganisationen seine politische Steuerungskapazität ausbauen; zugleich muss es als Schlüsselressort für internationale Zusammenarbeit alle entwicklungsrelevanten bilateralen und multilateralen Maßnahmen anderer Ressorts koordinieren.

Deutlich verstärkte Anstrengungen müssen aber auch hinsichtlich der zahlreichen bi- und multilateralen Organisationen unternommen werden. Allein im UN-System sind mehr als dreißig Organisationen mit entwicklungspolitischem Auftrag tätig; daneben gibt es zahlreiche weitere Organisationen. Deutschland fördert diese institutionelle Vielfalt durch seine Beiträge, nimmt aber bislang viel zu wenig Einfluss darauf, um Parallelaktivitäten zu verhindern, die Abstimmung mit nationalen Maßnahmen zu verbessern und damit insgesamt die Effizienz der Zusammenarbeit zu steigern. Weil bisher auch darauf verzichtet wurde, unser Land in angemessener Form personell in diesen Institutionen zu vertreten, kommen deutsche Interessen häufig zu kurz.

Das gilt nicht zuletzt auch für die europäische Entwicklungszusammenarbeit. Die entwicklungspolitischen Kapazitäten der Kommission sind zweifellos begrenzt. Anstatt der EU immer mehr Gelder zuzuschieben, sollten deshalb im Sinne der Subsidiarität die Aufgabenbereiche zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten klar voneinander getrennt werden, wobei sich die EU auf einzelne Sektoren (zum Beispiel Gesundheit, HIV/AIDS) konzentrieren könnte, während die Mitgliedsstaaten ihre bewährten Institutionen einsetzen. Es macht einfach keinen Sinn, der EU Entwicklungsgelder zu überweisen, die diese

dann nach Abzug ihrer Verwaltungskosten in einem nur schwer nachvollziehbaren Verfahren weitergibt. Wirksamkeitskriterien spielen dabei nicht die wichtigste Rolle.

## Kohärenz

Wenn Konzentration und Koordination funktionieren, wird es leichter sein, ein weiteres Kriterium zu erfüllen, das für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit unerlässlich ist: das Kriterium der Kohärenz. Man kann nicht auf der einen Seite für marktwirtschaftliche Strukturen und die Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt eintreten und ihnen auf der anderen Seite gerade in den Bereichen die Türen verschließen, in denen sie die stärksten Wettbewerbschancen haben. Das gilt insbesondere für den Agrarbereich. Man kann nicht einerseits Demokratie fördern und andererseits autoritäre Potentaten stützen. Man kann Korruptionsbekämpfung nicht mit korrupten Regierungen erreichen, und mit Schuldenerlassen sollte man keine schlechte Regierungsführung belohnen. Viel zu lange hat die Entwicklungszusammenarbeit diese Widersprüche geduldet, ja zum Teil selbst gefördert. Das darf künftig nicht mehr möglich sein. Die Glaubwürdigkeit der Geber und die Wirksamkeit ihrer Entwicklungspolitik hängen davon ab, ob die Maßnahmen kohärent sind. Dazu gehört, dass mit den Empfängerländern auch mit neuem Nachdruck über Konditionalitäten gesprochen wird und diese eingefordert werden. Der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit kommt das zugute. Schließlich erwartet genau dies der Steuerzahler, der aus gutem Grund die Entwicklungspolitik finanziert.