

Zur Entwicklungs-
zusammenarbeit
mit Sub-Sahara-Afrika

Weitermachen trotz andauernder Krise?

Peter Molt

Die Weltwirtschaftskrise und die virulenten Konflikte im Nahen und Mittleren Osten und in Zentralasien haben die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit für den „Krisenkontinent Afrika“ wieder in den Hintergrund gedrängt. Die Zeiten, in denen die Probleme und die Zukunft Afrikas auf der internationalen Agenda ganz vorne standen, sind zunächst einmal vorbei. Die Weltbank, die Europäische Kommission und auch die Bundesregierung gehen davon aus, dass die Länder Sub-Sahara-Afrikas sich weiterhin wirtschaftlich und politisch positiv entwickeln. Die gewaltsamen Konflikte seien im Wesentlichen beigelegt, der weitere Staatszerfall eingedämmt und die Gewaltmärkte ausgetrocknet. In etlichen Ländern habe sich die Demokratie gefestigt. Das Wirtschaftswachstum Afrikas sei überdurchschnittlich. Die neuen Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit wie bessere Koordination der Geber, Programm- und Budgethilfe und die Reform der öffentlichen Finanzverwaltung begännen sich positiv auszuwirken. Zwar würden die *Millennium Development Goals*, vor allem die Halbierung der absoluten Armut, nicht wie vorgesehen im Jahr 2015 erreicht, aber das liege eher an externen Ursachen wie der Weltwirtschaftskrise, dem Klimawandel oder der problematischen Afrikapolitik Chinas.

Allerdings kann man den offiziellen Berichten auch entnehmen, dass, verdeckt durch die guten Nachrichten, die grundlegenden Probleme Sub-Sahara-

Afrikas fortbestehen. Zwar war sein Wirtschaftswachstum mit jährlich 5,2 Prozent absolut und 2,5 Prozent pro Kopf der Bevölkerung von 2000 bis 2007 beachtlich, aber es ist im Wesentlichen auf die vermehrte Ausbeutung und die Preiserhöhungen für Rohstoffe, vor allem Erdöl, zurückzuführen und dementsprechend auf einige wenige Länder konzentriert. Das Sozialprodukt hat sich zwar von 2000 auf 2008 mehr als verdoppelt, die Exporte und Importe haben sich verdreifacht, und die Handelsbilanz ist ausgeglichen, aber die Diskrepanz zwischen seinem Anteil an der Weltbevölkerung (zwölf Prozent) und dem am Weltsozialprodukt (1,5 Prozent) hat sich nicht vermindert. Und wenn auch durch die höhere Wirtschaftsleistung seine Schuldenquote von 62 Prozent des Bruttosozialprodukts auf 25 Prozent zurückgegangen ist, so ist seine Auslandsverschuldung mit 199 Milliarden US-Dollar trotz der Entschuldungsaktion des letzten Jahrzehnts wieder so hoch wie bei deren Beginn.

Vor allem zeigt aber die politische Entwicklung nach wie vor schwere Verwerfungen. In etlichen Ländern vollzog sich eine Wendung wieder zurück zur autoritären Herrschaft. In Nigeria und Kenia gibt es schwerwiegende ungelöste Verfassungsprobleme. Die Konflikte in Zentralafrika, an der Elfenbeinküste und in Simbabwe schwelen weiter. Zudem hat sich die soziale Ungleichheit, der Gegensatz zwischen Reich und Arm, gerade in den wirtschaftlich erfolgreichen Ländern verschärft. Das Elend von Millionen von

Flüchtlingen und Vertriebenen dauert an. In den letzten sechs Jahren haben sich – wie der neue Bertelsmann-Transformationsindex nachweist – im Schnitt in Sub-Sahara-Afrika keine politischen Reformfortschritte ergeben, kleinen Verbesserungen standen Verschlechterungen gegenüber. Ein ähnliches Ergebnis zeigt auch der *Governance-Index* der Weltbank („Government matters“).

Das schwerwiegendste Problem Afrika sind aber die Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit der mit einem Prozent pro Jahr weiterhin überdurchschnittlich wachsenden Bevölkerung. 43 Prozent davon sind weniger als vierzehn Jahre alt! Was wird aus ihnen werden? Die Landwirtschaft bietet ihnen keine Zukunft, denn ihre Produktivität stagniert auf niedrigem Niveau. Zwar gibt es in einigen Ländern Afrikas noch Landreserven, aber bei den herkömmlichen Produktionsmethoden würden dort schwere ökologische Schäden entstehen und ihre Nutzung außerdem größere Bevölkerungsumsiedlungen erfordern. Die unbefriedigende Lage der Landwirtschaft bedeutet nicht nur, dass große Teile der Bevölkerung schlecht ernährt sind oder Hunger leiden, sie verstärkt vor allem die Abwanderung in die Städte, deren Bevölkerung jährlich um 2,4 Prozent wächst. So entstehen Megastädte mit einer zu großen Teilen kaum beschäftigten Bevölkerung. Das derzeitige Wirtschaftswachstum wirkt sich weder auf die Landwirtschaft aus, noch schafft es in nennenswertem Umfang Arbeitsplätze in der Stadt. Dadurch erhöht sich auch der Druck zur Migration aus Afrika heraus, vor allem aber nehmen die großen innerafrikanischen Wanderungen und Flüchtlingsströme weiter zu. Sie verursachen hohe Kosten für die humanitäre Hilfe und vergrößern die sozialen Konflikte.

Zweifellos haben sich die afrikanischen Gesellschaften in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Sie zeigen eine

bemerkenswerte Vitalität und Dynamik. Auch dürfen die guten Absichten der Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsprogramme und die Effekte der vielen, inzwischen vielfach von Afrikanern selbst getragenen und verantworteten kleinen und basisnahen Entwicklungs- und Mikrofinanzprojekte nicht übersehen werden. Aber all die ändern nichts daran, dass für die größte Ressource Afrikas, seine Menschen, der politische Rahmen fehlt, in dem sie sich wirklich entfalten können. Der Staat in Afrika ist nach wie vor dysfunktional.

Begünstigung der „Entwicklungsindustrie“?

Stellt sich die internationale Entwicklungszusammenarbeit diesen Herausforderungen? Leider hat es den Anschein, als ob die Entwicklungshilfe, die für Afrika 2007 mit jährlich 36 US-Dollar pro Kopf 3,5-mal höher als für Lateinamerika und viermal höher als für Asien war, im Wesentlichen den dünnen Ober- und den Mittelschichten, den Bediensteten des Staates und der „Entwicklungsindustrie“, zugutekommt. Nur wenig davon erreicht die Armen. Der relativ hohen Staatsquote stehen keine entsprechenden Staatsleistungen gegenüber. Es ist keineswegs nur die allgegenwärtige Korruption, welche die Entwicklung beeinträchtigt. Die Rohstofflöse, die geringen Steuereinnahmen und ein guter Teil der Entwicklungstransfers werden vielmehr durch die hohen „legalen“ Kosten des Staatsapparates verbraucht.

Die Reform der Geberstrukturen und höhere Entwicklungshilfe, die vermehrte Ausbeutung des Rohstoffreichtums, neue Technologien, die Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens führen allenfalls zu Verbesserungen in Teilbereichen. Die nationalen Entwicklungspläne, die auf Betreiben der Geber unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft entstanden, haben nicht die erwartete Wirkung gehabt, weil

auf die Einhaltung von bürokratischen Verfahrensweisen mehr Gewicht gelegt wurde als auf ihre Inhalte. Die These, nur eine von den gesellschaftlichen Kräften akzeptierte Strategie sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung verbürge die Wirksamkeit der Hilfe von außen, ist zwar richtig, aber es gelang bisher nicht oder allenfalls oberflächlich, ihr in der Praxis Geltung zu verleihen.

Letztlich setzen die meinungsführenden Geberinstitutionen darauf, dass der Markt die eigentliche Entwicklungsdynamik auslöse. Ihre Vorstellungen für die wirtschaftliche Entwicklung kreisen immer noch um die alten Inhalte des Washington-Konsensus, das heißt möglichst wenig staatliche Regulierung, Freihandel und ausländische Investitionen. Diese Rezepturen wirken nicht, weil die Märkte in Sub-Sahara-Afrika unvollkommen, oligopolistisch, exklusiv und zersplittert sind. Die interne Kapitalbildung ist nach wie vor ungenügend. Die Produktivität ist global nicht wettbewerbsfähig und deshalb wenig attraktiv für ausländische Investoren. Eine Ausnahme sind lediglich die Erdölförderung und der Bergbau. Deren Erlöse werden jedoch nicht für produktive Investitionen genutzt, sondern gehen wie in der Vergangenheit überwiegend in den Konsum.

Die internationalen Organisationen und die wichtigsten Geber scheuen sich, auf wirklich einschneidenden Reformen zu bestehen und politisch kritische Fragen mit den Führungseliten anzusprechen. Diese sind dafür auch oft zu sehr in interne Machtkämpfe verstrickt oder innenpolitisch zu schwach, um große und tief greifende Reformen anzufassen. Es ist für sie einfacher, die alte Forderung nach mehr Mitteln und weniger Konditionalität vorzubringen und sich mit dem kurzfristigen Mittelzustrom durch Rohstoffkonzessionen und -export zufriedenzugeben. So bleiben die zentralen Herausforderungen unbeantwortet.

Sollte die deutsche Entwicklungspolitik, wie immer wieder gefordert wird, sich nicht besser mehr Erfolg versprechenden Kontinenten und Ländern zuwenden? Eine solche Entscheidung würde dem Selbstverständnis deutscher Politik, ihrer Bindung an Frieden und Menschenrechte und ihrer Verpflichtung für die Erreichung der *Millennium Development Goals* nicht gerecht.

Deutsche Interessen

Zudem gibt es handfeste direkte Interessen für ein starkes Engagement in Sub-Sahara-Afrika. Zwar sind die Interessen Deutschlands im Handel mit Sub-Sahara-Afrika minimal, denn seine Exportchancen liegen eher im Nahen Osten, in Asien und Lateinamerika. Bedeutsam sind dagegen die Sicherheitsinteressen, vor allem in Bezug auf die internationale Kriminalität, den Drogenhandel und Terrorismus, die Eingrenzung von Pandemien wie HIV/Aids, die Verhinderung unkontrollierter und illegaler Migration, aber auch die Sicherung der Rohstoffversorgung. Diese Interessen sind weitgehend identisch mit denen der anderen Mitgliedstaaten der EU. Deshalb ist es naheliegend, sie weniger bilateral als vielmehr im Rahmen der Europäischen Union zu verfolgen.

Dieser Einsicht entsprechen die im Jahre 2005 verabschiedeten Dokumente der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie und des Europäischen Konsensus zur Entwicklungszusammenarbeit. Bis jetzt hat die Umsetzung dieser Beschlüsse in gemeinsames Handeln allerdings erst zaghafte begonnen. Das liegt nicht nur an den über Jahrzehnte verfestigten Eigeninteressen der entwicklungspolitischen Institutionen, sondern auch an den unterschiedlichen politischen Vorstellungen und Traditionen. Vor allem die Regierungen und Verwaltungen der beiden großen ehemaligen Kolonialmächte Frankreich und

England, verbunden mit seit Langem bestehenden politischen und wirtschaftlichen Interessen und gesellschaftlichen Verflechtungen, hängen immer noch ihren besonderen Beziehungen nach. Die Europäische Kommission, die sich auf eine inzwischen über fünfzigjährige Erfahrung der von ihr verantworteten Entwicklungszusammenarbeit berufen kann, setzt darauf, dass sie über eine Partnerschaft mit der Afrikanischen Union mehr politischen Einfluss auf die politische Entwicklung Afrikas ausüben könne. Inwieweit sie damit mehr Erfolg haben wird als mit der vor zehn Jahren im Cotonou-Abkommen festgeschriebenen Bindung der Hilfe an demokratische und menschenrechtliche Prinzipien, bleibt abzuwarten. Zweifellos leistet sie mit der Unterstützung afrikanischer militärischer Interventionen und mit den Bemühungen um die Funktionsfähigkeit fragiler Staaten einen wichtigen Beitrag zur politischen Stabilität, welche die Voraussetzung für alle wirtschaftlichen und sozialen Verbesserungen ist.

Fragwürdige Modernisierung von oben

Kritisch zu sehen ist dagegen die von der Europäischen Kommission verfolgte Strategie der Entwicklungszusammenarbeit mit den einzelnen afrikanischen Staaten. Die Europäische Kommission setzt unter dem Stichwort *ownership* auf eine enge Zusammenarbeit und direkte Unterstützung der jeweiligen zentralstaatlichen Regierungen und Verwaltungen. Durch Budgethilfe und von den Gebern finanzierte sektorale Programme wird de facto der in den nachkolonialen Anfangsjahrzehnten gescheiterte Versuch einer staatszentrierten „Modernisierung“ von oben wieder aufgenommen. Den Regierungen wird eine Politik aufgedrängt, die ihnen zwar das Überleben ermöglicht, sie aber von den notwendigen grundlegenden Reformen ablenkt oder

gar fernhält. Die Hoffnung, dass es gelingen könnte, damit binnen weniger Jahre demokratische und rechtsstaatliche Entscheidungsprozesse herbeizuführen und eine leistungsfähige Verwaltung zu schaffen, ist Wunschdenken. Dauerhafte Reformen kommen nur aus der Mitte der jeweiligen Gesellschaft. Problematisch ist auch, dass durch die von der Europäischen Union mit den afrikanischen Regionalorganisationen verhandelten Wirtschaftlichen Partnerschaftsverträge (Economic Partnership Agreements) die wirtschaftlichen Potenziale der sub-saharischen Länder eher geschwächt werden dürften, weil dadurch die Möglichkeit einer kontextbezogenen Wirtschaftspolitik, die ohnehin schon durch die Auflagen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank beschnitten ist, noch weiter eingeschränkt wird.

Die deutsche Entwicklungspolitik kann sich den international vereinbarten Vorgaben der Europäischen Union, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds schwerlich entziehen. Die Bundesregierung könnte aber mehr als bisher ihren Einfluss dahingehend geltend machen, die Modalitäten und Handlungsmöglichkeiten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit kritisch zu hinterfragen. Deutschland kann sich eher von den alten kolonialen und eurozentrischen Mentalitäten und von spezifischen nationalen Interessen lösen als seine englischen, französischen und auch amerikanischen Partner. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte sich nicht, wie das in den letzten Jahren allzu oft der Fall war, vorbehaltlos in den *Mainstream* einer wenig erfolgreichen neuen Entwicklungsarchitektur einreihen. Sie sollte sich vor allem nachdrücklich für eine bessere und durchgängige Beachtung des Subsidiaritätsprinzips einsetzen. Dezentralisierung, Partizipation und Stärkung des Potenzials zur Selbsthilfe werden zwar in vielen internationalen Grund-

satzpapieren gefordert, in der entwicklungspolitischen Praxis, wenn überhaupt, aber nur punktuell verwirklicht, wie eine neuere Weltbankanalyse feststellt. Nur durch eine subsidiäre Kompetenzverteilung, die auch das *empowerment of the poor* einschließt, können alle Schichten der Bevölkerung, insbesondere auch die armen und benachteiligten Gruppen, für die Entwicklungsanstrengungen motiviert und an ihnen beteiligt werden.

Ein zweiter Schwerpunkt sollte die Intensivierung des politischen Dialogs mit den Partnern sein, sofern dieser Erfolg verspricht. Politischer Dialog erfordert Verständnisbereitschaft, aber auch den Mut, schwierige politische Fragen anzusprechen. Der politische Dialog ist kein Teil des Verwaltungshandelns, sondern braucht das langfristige persönliche Engagement von politisch Verantwortlichen. Mit den Partnern müssten auch sensible Fragen besprochen und gemeinsam nach Lösungen gesucht werden. Vermutlich bedeutet dies eine Beschränkung auf wenige Länder. Für den politischen Dialog gilt die Devise, besser intensiv bei wenigen als bei vielen oberflächlich. Geworben werden müsste vor allem für eine Ordnungsökonomik, die Rahmenbedingungen setzt und Anreize schafft: Anreize, nicht mehr, sondern weniger Kinder zu bekommen, Anreize zum Sparen und zum Aufbau von Mikrofinanzsystemen, Anreize zu produktiver Arbeit, Beseitigung von Korruptionsquellen, Bildung von Investitionsfonds aus den Erlösen der Rohstoffgewinnung et cetera. Am dringendsten ist eine umfassende Arbeitsbeschaffungspolitik. Sozialpolitik kann in den sub-saharischen Ländern nicht auf Umverteilung und Ausgleich setzen, sondern muss vor allem die Chancen dafür vergrößern, dass möglichst viele Menschen für ihren Lebensunterhalt ausreichend Arbeit finden.

Ein dritter Beitrag sollte die Intensivierung persönlicher Begegnungen und

Zusammenarbeit sein. Entwicklungszusammenarbeit darf sich nicht nur institutionell und organisatorisch verwirklichen. Sie muss auch auf der gesellschaftlichen Ebene stattfinden. Die persönliche Begegnung, das Engagement in der Arbeit der Kirchen, Nichtregierungsorganisationen, der politischen Stiftungen und der Graswurzelpartnerschaften hat sich in den letzten Jahrzehnten in bemerkenswertem Umfang intensiviert. Die persönliche Begegnung über einen längeren Zeitraum, oft inhaltlich begleitet von Hilfsprojekten an der Basis, hat eine wesentliche Funktion in der Entwicklungszusammenarbeit, die bisher oft unterschätzt wird. Es spricht vieles dafür, dass die persönliche Begegnung und Zusammenarbeit der erfolgreichste Teil der Entwicklungszusammenarbeit war, weil dadurch nicht nur in unserer Gesellschaft das für die Entwicklungspolitik so wichtige Problembewusstsein für die weltweite Verantwortung geweckt wurde, sondern auch weil damit in den Partnerländern die Reformkräfte gestärkt und der gesellschaftliche Wandel vorangebracht wurde.

Der Entwicklungszusammenarbeit ist am besten gedient, wenn ihr Potenzial zu gesellschaftlichen und politischen Veränderungen realistisch eingeschätzt wird. Deshalb darf sich die deutsche Afrikapolitik weder von Enttäuschungen und Schwierigkeiten noch von der scheinbaren Aussichtslosigkeit entmutigen lassen. Deutsche Politik entspricht am besten ihrer Wertorientierung und den legitimen nationalen Interessen, wenn sie jede Chance dazu nutzt, die Afrikaner dazu zu befähigen, ihre Lebensgrundlagen zu erhalten und bei ihren Bemühungen für ein friedliches Miteinander erfolgreich voranzuschreiten. Wir dürfen nicht aufhören, mit den reformwilligen Partnern in Afrika nach den besten realisierbaren Wegen zu suchen und sie bei ihrer Verwirklichung zu unterstützen.

Die Diskussion um Effizienz und Scheitern begleitet die Entwicklungspolitik seit ihren Anfängen. Sie wurde mit der Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit, die sich an den *Millennium Development Goals*, den Beschlüssen des G8-Gipfels von Gleneagles, der *Paris Declaration* und der *Accra Agenda of Action* orientiert, nicht beendet, sondern ist lebendiger denn je.

Exkurs zum „Scheitern“ der Entwicklungszusammenarbeit

Dafür stehen in Deutschland der „Bonner Aufruf“ führender Entwicklungspolitiker und Praktiker sowie neue Veröffentlichungen von Rupert Neudeck, Volker Seiz und James Shikwati. International sind vor allem William Easterly, Paul Collier, Robert Calderisi, Dambisa Moyo, Rasna Warah und viele andere zu nennen. Die Kritik konzentriert sich vorwiegend auf Sub-Sahara-Afrika, weil dort die beschränkten Wirkungen der Entwicklungspolitik besonders sichtbar sind. Während die Entwicklungsinstitutionen auf ein besseres Management, *ownership* und Mittelerhöhung setzen, wird in der Wissenschaft zunehmend nach den Ursachen des Scheiterns gefragt. Neben Ökonomen, Soziologen, Ethnologen und Politikwissenschaftlern nehmen sich nun auch Historiker des Themas an, was zu einer Vertiefung der Fragestellung beitragen könnte. Mehr als sechzig Jahre eines von der Wissenschaft überwiegend als erfolglos charakterisierten Politikfelds fordern geradezu heraus, nach den historischen Ursachen, Erfahrungen, enttäuschten Erwartungen, Illusionen und verfehlten Theorien zu fragen. Aus der Fülle der Veröffentlichungen sollen beispielhaft zwei Arbeiten herangezogen werden, ein Sammelband unter dem Titel *Entwicklungswelten. Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit*, herausgegeben von Hubertus Büschel/Daniel Speich (Frankfurt am Main 2009), und ein Bericht

aus der Praxis in den Anfangsjahren der europäischen Entwicklungspolitik (Gaspard Dünkelsbühler: *Chronik eines weitgehend normalen Afrikaaufenthaltes. Ruanda 1976–1980*, Stuttgart 2008).

Der Band „Entwicklungswelten“ will das Forschungsfeld Entwicklungspolitik für die Geschichtsschreibung abstecken. Dabei zeigt sich die verwirrende Komplexität des Themas. Höchst unterschiedliche theoretische Konzeptionen wie Marktorthodoxie, staatliche Entwicklungsplanung, Entwicklung von unten, Kapitalismuskritik, *social engineering*, politische und organisatorische Eigeninteressen und so weiter werden nebeneinandergestellt. So wird versucht, durch Fallbeispiele die Wirkungen vor Ort und die Verflechtungen und Vernetzungen mit dem globalen Diskurs aufzuzeigen. Damit sind aber bei Weitem nicht alle Gesichtspunkte, die die Entwicklungszusammenarbeit beeinflussen, berücksichtigt. Dazu müssten auch die Überlagerung entwicklungspolitischer Programme durch politisch-strategische Interessen der Geber, die Auswirkungen der globalen wirtschaftspolitischen Entwicklungen, die Eigendynamik internationaler Organisationen sowie vor allem interne Machtkämpfe und Systemfragen der Partnerländer in den Blick genommen werden. Die Vielzahl der zu berücksichtigenden Fragestellungen bedingt, dass sie eigentlich nur im jeweiligen landesspezifischen Kontext bewertet werden können. Das gilt auch für die Wirkungen der Übertragung von Mentalitäten, Verhaltensmustern und Wissen. Schließlich gehören dazu auch die Fragen, ob im heutigen globalen Kontext Erfahrungen aus der Geschichte der früher industrialisierten oder heute erfolgreichen Schwellenländer in Asien oder Lateinamerika für Sub-Sahara-Afrika maßgeblich sein können und ob die heute so beliebten Indizes für die Erfolgsmessung der Entwicklungszusammenarbeit relevant sind.

Die historische Erforschung der Entwicklungszusammenarbeit ist eine höchst anspruchsvolle Aufgabe. Der Band „Entwicklungswelten“ ist dafür nur ein allererster Anfang.

Eine völlig andere Sicht vermittelt das Buch von Dünkelsbühler. Dieser, ein ehemalige Delegierter der Europäischen Union, beschreibt ausführlich den Alltag der Entwicklungshilfe zu Ende der 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre in Ruanda, das heute zu den Modellländern der neuen Entwicklungszusammenarbeit gehört. Das Buch ist eine gute Quelle für eine Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit, wie sie sich „unten“ vor Ort vollzog. Es zeigt die Schwierigkeiten der Umsetzung der Planung und Konzeptionen zentraler Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit und die Diskrepanz zwischen Postulaten und ihrer Realisierung. Die damals schon vorhandenen Zweifel an der Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit werden ausführlich reflektiert. Der Bericht trägt zur Korrektur der öffentlichen und wissenschaftlichen Bewertung eines Politikfeldes bei, die allzu sehr Entwicklungstheorien, Konzeptionspapiere und Strategien in den Blick nimmt und früheren Erfahrungen und Erkenntnissen weniger Bedeutung zumisst.

Entwicklungspolitik ist ein Element des nach 1945 entstandenen Weltstaatsensystems und der daraus entstandenen Normsetzung der Menschenrechte und des friedlichen Zusammenlebens. Das daraus abgeleitete Verständnis einer „eigenständigen“ und globalen Entwicklungspolitik steht jedoch im Gegensatz zur Struktur der Staatenwelt und der sie weiterhin bestimmenden Außen-, Sicherheits- und Außenwirtschaftspolitik ihrer Glieder. Die Rede vom „Scheitern“ der Entwicklungspolitik verkennet, dass diese nur ein komplementäres Politikfeld im Gesamt der internationalen Beziehungen

ist. Ihr Potenzial zu Veränderungen wird gröblich überschätzt, wenn man sie generell etwa am Erreichen einer selbsttragenden Wirtschaft oder an der Verwirklichung von Rechtsstaat und Demokratie misst.

Wie die Hilfe vor Ort arbeitet, in welchem Umfeld sie agiert, auf welche Schwierigkeiten und Blockaden sie stößt, unterscheidet sich oft erheblich von der Rhetorik der Geber. Entwicklungszusammenarbeit hat manchmal negative, aber doch auch viele positive Wirkungen gehabt. Das zeigt Dünkelsbühler sehr eindringlich. Hervorzuheben sind unter anderem die Verbreiterung des Gesundheitswesens, die geschaffene Infrastruktur, der Wissens- und Bildungsaustausch, die weltweite Vernetzung der Zivilgesellschaft. Das sind Bausteine für eine selbsttragende Entwicklung, aber keine Garantien für den Systemwechsel. Dass dieser bisher nicht erreicht wurde, darf aber nicht dazu führen, die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt infrage zu stellen.

Beim Urteilen über die Entwicklungspolitik ist vor allem auch die Feststellung des amerikanischen Historikers Frederick Cooper (*Journal of Modern European History*, Vol. 8 2010, 1) zu bedenken, das Entwicklungspolitik dazu beigetragen habe, ein globales Bewusstsein der Entwicklung zu schaffen und eine globale Verantwortung zu begründen, die ein Gegengewicht zu einer kurzfristigen, nur nationalen Eigeninteressen folgenden Außenpolitik bilde. Das weltweite Bewusstsein, dass Armut, politische Gewalt und die Erhaltung der Umwelt Aufgaben für die gesamte Menschheit darstellen, ist ein fester Bestandteil der heutigen Weltpolitik. Das ist ein großer Fortschritt, weil die Regierungen der Geberstaaten wie auch die der Partnerländer Rechenschaft ablegen müssen, wie sie sich diesen Herausforderungen stellen.