

ABSCHLUSSBERICHT

Umfrage zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik

Oktober 2000

Konzept und Durchführung:
VENRO e.V.
Kaiserstr. 201
53113 Bonn

Auswertung und Bericht:
Institut für Gesellschaftspolitik
unter der Leitung von Prof. Dr. Johannes Müller
Kaulbachstr. 31a
80539 München

INHALT

VORWORT	6
KONZEPTION DER UMFRAGE	10
Anliegen und Methode	10
Rücklauf und Auswertung.....	10
Kritik	11
FRAGE 1: NORMATIVE UND POLITISCHE BEGRÜNDUNGEN FÜR EINE ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNGSPOLITIK	13
Methodische Vorbemerkungen	13
Zur Ausgangsthese	14
Begründungen für die Entwicklungszusammenarbeit.....	14
Motive für die Entwicklungszusammenarbeit	16
Altruismus und Eigeninteressen.....	17
Globale Maßstäbe.....	18
Weltweite Solidarität.....	18
Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 1 Normative und politische Begründungen für eine zukünftige Entwicklungspolitik	19
FRAGE 2: AUFGABEN UND SCHWERPUNKTE DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	21
Zur Ausgangsthese	21
Das Selbstverständnis von Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit	21
Ziele der Entwicklungszusammenarbeit	23
Stellenwert entwicklungspolitischer Inlandsarbeit.....	25
Schwerpunkte deutscher Entwicklungszusammenarbeit	26
Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit zu Krisenprävention und Konfliktfolgenbewältigung	27
Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 2: Aufgaben und Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit	27
FRAGE 3: GLOBALE STRUKTURPOLITIK, TRANSFERLEISTUNGEN UND ENTWICKLUNGSPOLITISCHE INLANDSARBEIT	29
Zur Ausgangsthese	29

.....	4
Globale Strukturpolitik.....	30
Instrumente und Institutionen einer wirkungsvollen globalen Strukturpolitik	31
Die Reichweite einzelstaatlicher Politik.....	32
Projekthilfe und Transferleistungen.....	33
Inlandsarbeit.....	34
Organisatorische Voraussetzungen innerhalb der Bundesregierung	35
Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 3: Globale Strukturpolitik, Transferleistungen und entwicklungspolitische Inlandsarbeit	37
FRAGE 4: ARMUTSBEKÄMPFUNG.....	39
Zur Ausgangsthese	39
Armutsbekämpfung als Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit.....	39
Zum Begriff der Armutsbekämpfung.....	40
Strategien zur Armutsbekämpfung	41
Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit auf bestimmte Länder	44
Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 4: Armutsbekämpfung	44
FRAGE 5: ZENTRALE AKTEURE ZUKÜNFTIGER ENTWICKLUNGSPOLITIK UND AUFGABEN DER NRO	46
Zu den Ausgangsthesen.....	46
Aufgaben und Selbstverständnis zentraler Akteure der Entwicklungszusammenarbeit	47
Bewertung der Aktivitäten der NRO.....	49
NRO-Arbeit im internationalen Bereich	51
NRO im Süden	51
Not- und Nahrungsmittelhilfe.....	52
Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit.....	52
Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 5: Zentrale Akteure zukünftiger Entwicklungspolitik und Aufgaben der NRO	53
FRAGE 6: AUFGABEN DER PARTNER IM SÜDEN	55
Zur Ausgangsthese	55
Good Governance.....	55
Handlungsspielräume der Regierungen im Süden	56

Gesellschaftliche Organisation	58
Partnerstrukturen der Entwicklungszusammenarbeit	59
Entwicklungszusammenarbeit in autoritären Staaten und zerfallenden Strukturen	60
Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 6: Aufgaben der Partner im Süden	60
FRAGE 7: BILATERALE, EUROPÄISCHE UND INTERNATIONALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	62
Zur Ausgangsthese	62
Komparative Vorteile bilateraler deutscher Hilfe.....	63
Übertragung von Kompetenzen auf die EU-Ebene	64
Neue Formen der Abstimmung auf internationaler Ebene	66
Konkurrenz versus Koordination	68
Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 7: Bilaterale, europäische und internationale Entwicklungszusammenarbeit	68
FRAGE 8: FORMEN DER ENTWICKLUNGSFINANZIERUNG	70
Zur Ausgangsthese	70
ODA versus ausländische Direktinvestitionen	70
Mobilisierung von finanziellen Ressourcen in den Entwicklungsländern	72
Notwendige Veränderungen zur Gewährleistung ausreichender öffentlicher Mittel	74
Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 8: Formen der Entwicklungsfinanzierung.....	76
FRAGE 9: WIRKSAMKEIT DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	78
Zur Ausgangsthese	78
Kriterien für die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit.....	78
Inhaltliche Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik	80
Regionale und sektorale Schwerpunktsetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	82
Institutionelle Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	82
Reform der Steuerungsinstrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.....	84
Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 9: Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	85
FRAGE 10: WEITERE THEMEN	87

Globalisierung	87
Kooperation	87
Kohärenz	88
Krisenprävention	89
Öffentlichkeit	89
ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG DER ERGEBNISSE DURCH DAS INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSPOLITIK	90
ANHANG: FRAGENKATALOG	96

VORWORT

Die fortschreitende Globalisierung und die durch das Ende des Ost-West-Konfliktes veränderte Weltpolitik, aber auch die wachsende Enttäuschung über die geringen Erfolge von 50 Jahren Entwicklungspolitik und der relative Rückgang der dafür bereitgestellten staatlichen Mittel verändern in zunehmendem Maße Voraussetzungen, Inhalt und Umsetzung der deutschen Entwicklungspolitik. Gleichzeitig wurden durch die UN-Konferenzen in den 90er Jahren Maßstäbe für eine sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltige Entwicklung gesetzt, die auch Folgen für die Entwicklungspolitik haben.

Der **Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen (VENRO)** hat daher in den vergangenen Monaten Politiker, Wirtschaftler, Wissenschaftler, Fachkräfte und Mitarbeiter der staatlichen Durchführungsorganisationen und politischen Stiftungen sowie der kirchlichen und freien Träger befragt, wie aus ihrer Sicht die deutsche Entwicklungspolitik und –zusammenarbeit den veränderten Bedingungen angepasst, verbessert und langfristig gesichert werden sollte. Die Beteiligung an der Befragung war, gemessen an den üblichen Erfahrungswerten mit empirischen Erhebungen und auch vor allem angesichts der Schwierigkeit und Komplexität der gestellten Fragen, eindrucksvoll groß. VENRO dankt allen, die geantwortet haben, und legt hiermit eine Auswertung der eingegangenen Beiträge vor.

Wenn auch die Umfrage nicht darauf angelegt war, ein quantitativ repräsentatives Meinungsbild zu ermitteln, so sind ihre Ergebnisse doch repräsentativ für den Stand der entwicklungspolitischen Debatte. Diese ist offensichtlich geprägt durch eine Vielfalt von Meinungen, große Unterschiedlichkeit und auch Gegensätzlichkeit in den Positionen. Die Kontroversen gehen quer durch alle Gruppen der Befragten hindurch. Dies spiegelt die Befragung in exemplarischer Weise wieder. Die alten entwicklungspolitischen Frontstellungen und Koalitionen haben neuen, in ihren Umrissen noch undeutlichen Meinungsgruppen Platz gemacht.

Die an verschiedenen Orten begonnenen Diskussionsprozesse über Zukunftsperspektiven der deutschen Entwicklungspolitik müssen mit Nachdruck weiter- und zusammengeführt werden. Ohne eine neue, eindeutige und transparente Bestimmung entwicklungspolitischer Zielvorstellungen, Inhalte und Handlungsmöglichkeiten wird es nicht gelingen, die EZ gesellschaftlich stärker zu verankern, den Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit bei den Bürgern zu erhöhen sowie eine effizientere und schlüssigere Nutzung der knapper werdenden finanziellen Mittel zu erreichen bzw. neue Ressourcen zu erschließen.

Folgende Problemkomplexe erscheinen besonders kontrovers und klärungsbedürftig:

- Es besteht **keine Eindeutigkeit hinsichtlich der Begründungen einer zukünftigen Entwicklungspolitik**. Ihre ethische Motivation wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt, gelegentlich sogar verstärkt, insoweit in ihr ein Gegengewicht zur wirtschaftlichen Globalisierung und ein Instrument des zu schaffenden "Weltgemeinwohls" gesehen wird. Doch besteht zugleich eine Tendenz, den nationalen Eigeninteressen mehr Gewicht zu geben, ja sie vielleicht sogar als ausschlaggebendes Motiv anzusehen. Die Frage ist, ob und wie beide Motive konzeptionell miteinander verbunden werden können.
- Viel **Zustimmung findet das Verständnis von Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik**. Über die Inhalte dieses Begriffs bestehen jedoch höchst unterschiedliche Auffassungen und auch der Bundesregierung ist es bisher nicht gelungen zu verdeutlichen, was sie darunter versteht. Geht es allein um veränderte globale Rahmenbedingungen, die geeignet sind, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Entwicklungsländer zu steigern und sie besser in den Weltmarkt zu integrieren? Inwieweit sind technische Zusammenarbeit, Kredite, die Förderung von Programmen und Projekten, aber auch finanzielle Transferleistungen weiterhin erforderlich?
- In den meisten Antworten wird die **Armutsbekämpfung als das eigentliche Ziel der Entwicklungspolitik** bezeichnet. Die Umfrage zeigt jedoch zum Teil erheblich divergierende Meinungen hinsichtlich dessen, was unter Armutsbekämpfung im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verstanden wird. Darüber hat es zu Zeiten der früheren Bundesregierung heftige Auseinandersetzungen gegeben. Sie sind offensichtlich noch nicht wirklich zu Ende gebracht worden.
- Ein weites Feld für **viele offene Fragen** stellt der Bereich der allgemein geforderten besseren (oder zumindest besser koordinierten) **europäischen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit** dar. Wie sollen Art und Umfang des deutschen Beitrags zur Steigerung ihrer Effizienz und Wirksamkeit aussehen? Wie steht es um die effektive Arbeitsteilung der verschiedenen Geber?
- Ungeklärt ist **das Spannungsverhältnis zwischen Konditionalität und Partnerschaft**.
- **Strittig** ist die Frage der **Entwicklungsfinanzierung**. Die große Mehrheit der Antwortenden sieht hier einen erheblichen Reformbedarf. Weder ist erkennbar, welche genauen Zielvorstellungen die Bundesregierung mittel- und langfristig für den Umfang ihrer finanziellen Leistungen hat, noch besteht ein Konsens darüber, welche genaue Rolle

und Funktion die öffentlichen Mittel im Verhältnis zu den zunehmenden privatwirtschaftlichen Kapitalströmen haben. Auch ist umstritten, welche Maßnahmen geeignet sind, um zusätzliche öffentliche Mittel für die EZ bereit zu stellen (z.B. Ausweitung der Public Private Partnerships oder die Einführung einer Devisen-Transaktionssteuer).

- Aus der Umfrage ergibt sich, dass auch die **Arbeit der Nicht-Regierungsorganisationen - bei grundsätzlicher Wertschätzung ihrer Rolle- ambivalent bewertet** wird und sie bereit sein müssen, Ziele, Inhalte und Methoden ihrer Arbeit hinterfragen zu lassen.
- Fragen ergeben sich auch hinsichtlich der bisherigen **Bildungs-, Öffentlichkeits- und Kampagnenarbeit** nicht nur der Nicht-Regierungsorganisationen.

Wie die Umfrage zeigt, besteht unter den Antwortenden weitestgehende Einigkeit darin, dass Entwicklungszusammenarbeit zu den wichtigsten politischen Zukunftsaufgaben zu zählen ist. Die Antworten, wie genau denn Zukunft zu sichern, die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich zu überwinden, die gewaltsamen Konflikte zu verhindern und die Gefahren einer unkontrollierten Globalisierung einzudämmen seien, sind jedoch eher ungewiss geworden.

Sicherlich ist die Verfolgung individueller und kollektiver Eigeninteressen legitim, auch die der immer noch das Gerüst der Weltgemeinschaft bildenden Nationalstaaten. Dies gilt aber freilich immer nur insoweit, wie sie dem friedlichen Zusammenleben aller Menschen in einer immer enger miteinander verbundenen Welt nicht entgegenstehen. Deshalb stehen entwicklungspolitische Nicht-Regierungsorganisationen zur **Verpflichtung Deutschlands** als Staat und als Gemeinschaft aller seiner Bürger, **einen Beitrag zur Überwindung von Armut und für nachhaltige Entwicklung zu leisten und Verantwortung für das „Weltgemeinwohl“** zu übernehmen.

Die Kraft dieser Verpflichtung und Verantwortung kann aber nur aus einer neuen Verständigung über Schwerpunkte, Inhalte, Methoden und Organisationsformen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erwachsen, die auf einem offenen und transparenten Dialog beruht. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Umfrage, die zentrale Themen auf den Tisch gelegt hat, wird VENRO in den nächsten Monaten den Dialog führen und intensivieren.

Dr. Reinhard Hermle
Vorstandsvorsitzender

Konzeption der Umfrage

Anliegen und Methode

Ziel der Umfrage zu Zukunftsperspektiven der deutschen Entwicklungspolitik war es, auf dem Hintergrund wachsender Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit und ihrer Wirksamkeit ein breites Meinungsbild darüber zu erhalten, wie Entwicklungszusammenarbeit verbessert und langfristig gesichert werden kann. Dieses soll VENRO als Ausgangspunkt dazu dienen, die breitere gesellschaftlich - politische Diskussion anzustoßen: Wie kann globale Gerechtigkeit erreicht werden, und welche Begründungen für Entwicklungspolitik sind tragfähig? Wo könnte ein gesellschaftlicher Konsens dazu liegen?

Der von VENRO nach einem Beratungsgespräch mit Experten und der Diskussion mit seinen Mitgliedern selbst erstellte Fragenkatalog zur Struktur der deutschen Entwicklungspolitik und die dazugehörigen Ausführungen wurde nach Rücksprache mit dem Institut für Gesellschaftspolitik nochmals geringfügig überarbeitet, umstrukturiert (siehe Anhang S. 96). Der Fragenkatalog wurde dann zusammen mit einem Begleitbrief Anfang Mai 2000 nach Angabe der vorliegenden Listen an ca. 525 Einzelpersonen und ca. 100 Institutionen verschickt. Da aber Überschneidungen existieren und teilweise eine Person für mehrere andere Personen in einer Institution geantwortet hat, kann man von rund 600 Fragebögen ausgehen. Allen Antwortenden wurde Anonymität zugesichert.

Die ursprüngliche Abgabefrist war auf den 26.5.2000 bzw. 2.6.2000 festgelegt worden. Bald stellte sich jedoch aufgrund der ersten Rückmeldungen heraus, dass der Umfang des Fragenkatalogs kaum jemandem die Gelegenheit geben würde, ausführlich und termingerecht zu antworten. Deshalb wurde der Abgabetermin auf Ende Juni und schließlich auf den 31.7.2000 verlegt. Vereinzelt trafen Antworten bis Mitte September 2000 ein.

Rücklauf und Auswertung

Eine Rückmeldung erfolgte von ca. 200 Angeschriebenen, also 33% der als Bezugsgröße genommenen 600 Angeschriebenen.

Etwa 110 Befragte (18%) beantworteten den Fragebogen, ca. 70 (12%) von ihnen ausführlich. Anstelle einer Antwort oder zur Ergänzung wurden außerdem etwa 25 Artikel, Grundsatzpapiere, Broschüren usw. zugesandt, die so weit als möglich ebenfalls ausgewertet wurden. Alles in allem gab es also einen inhaltlichen Rücklauf von gut 20%.

Diese 110 Befragten lassen sich in etwa folgenden Bereichen zuordnen: Ca. 45 Antwortende (41%) sind im universitären oder wissenschaftlichen Bereich aktiv. Etwa 35 Antwortende (32%) arbeiten selbst in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit, sei es im Rahmen von NRO, kirchlichen Institutionen, politischen Stiftungen oder Durchführungsorganisationen. Ca. 30 Antwortende (27%) kommen aus dem Bereich der Politik, aus der Wirtschaft oder sind sonstige Einzelpersonen. Bei dieser Zuordnung muss beachtet werden, dass Mitarbeiter der erwähnten Institutionen nicht notwendigerweise auch die offizielle Position ihrer Institution wiedergeben. Im Anschreiben an die Adressaten war vielmehr jeder gebeten worden, in den Antworten seine persönliche Meinung darzustellen.

Rund 60 Adressaten erklärten mit dem Hinweis auf den Umfang des Fragebogens, dass sie sich aus zeitlichen Gründen nicht zu einer ernsthaften Antwort imstande sehen würden.

Etwa 20 Adressaten beantworteten den Fragebogen nicht, weil sie sich überfordert fühlten, ihrer Meinung nach nicht über die entsprechende Kompetenz verfügten, als Regierungsvertreter keine persönliche Stellungnahme abgeben wollten oder grundsätzlich keine Fragebögen beantworten.

Die Auswertung der Antworten erfolgte im Institut für Gesellschaftspolitik zunächst für jede Frage getrennt. Im Anschluss daran wurde versucht, Querverbindungen herzustellen. Eine zwischen Einzelpersonen und Institutionen unterscheidende Auswertung war kaum sinnvoll, da es zu viele Überschneidungen gab.

Kritik

Die Rückmeldungen begrüßten zum weitaus größten Teil die Initiative von VENRO und wünschten der Umfrage einen möglichst guten Erfolg. Es wurde breites Interesse an den Ergebnissen der Befragung geäußert. Eine Minderheit von maximal 10% der Antwortenden äußerte sich eher skeptisch bis völlig ablehnend.

Die Kritik bezog sich zum einen auf—nach Meinung der Antwortenden—methodische Mängel des Fragebogens: Der Fragenkatalog sei zu komplex und versuche so viele Bereiche abzudecken, wie sie nur ein ausführliches Gutachten behandeln könne. Insbesondere die Thesen und die Unterfragen machten außerdem zu viele Vorgaben und schränkten den eigenen Spielraum bei der Beantwortung ein. Es wurde bezweifelt, ob man so zu neuen Einsichten kommen könne.

Zum anderen wurde bemerkt, der Fragenkatalog sei zu sehr an der Theorie orientiert und spiegle lediglich die bekannten Diskussionen der vergangenen Jahre wider. Ein qualitativ neuer Beitrag sei durch das Meinungsbild nicht zu erwarten. Dies diene aber nicht dem Anliegen von VENRO, das ja von allen geteilt werde. VENRO solle die bestehenden Diskussionen aufnehmen und sich auf seine Stärke besinnen, nämlich die Umsetzung in politische Handlungsstrategien und die Lobbyarbeit.

Frage 1: Normative und politische Begründungen für eine zukünftige Entwicklungspolitik

Was sind die wichtigsten normativen und politischen Begründungen für eine zukünftige Entwicklungspolitik und welches Gewicht sollte ihnen zukommen?

Methodische Vorbemerkungen

Die erste Frage wird in etwa der Hälfte der Antworten nicht oder nur denkbar knapp behandelt. Andererseits gibt es gut 10 sehr ausführliche Stellungnahmen. Zu berücksichtigen ist, dass die Antworten auf andere Fragen und Vorschläge fast unvermeidlich (zumindest implizit) normativ-politische Prämissen enthalten, die aber nicht weiter bearbeitet werden konnten, da dies eine eigene, aufwendige Inhaltsanalyse erfordert hätte.

Ein weiteres Problem bei der Auswertung war, dass der Begriff der Ethik immer wieder sehr unterschiedlich verstanden wird, so etwa in der Beziehung von Individual- und Sozial- bzw. Institutionenethik, wenn zum Beispiel Altruismus ausschließlich mit Ersterer verbunden wird. Auch der Hinweis, dass sich Frage 1 nur subjektiv (pluralistisch) beantworten lasse, kann dahin gehend (miss-) verstanden werden, dass es keine objektiven Gründe gibt.

Einige Autoren verweisen auf allgemeine Probleme, die von Bedeutung sind, etwa die Gefahr, dass man gerade bei der Begründung auch von beruflichen, lebensgeschichtlichen und anderen Eigeninteressen geleitet wird und lieb gewonnene Vorstellungen nicht leicht aufgibt. Dies erklärt vielleicht ebenfalls, warum in einer ganzen Reihe von Antworten fast alle gängigen Argumente für Entwicklungspolitik mehr oder weniger unverbunden aufgezählt werden, ohne sie zu spezifizieren oder zu gewichten.

Schließlich bleibt anzumerken, dass die Antworten auf Frage 2 viele der hier bei Frage 1 erwähnten Aspekte bestätigen. Im weiteren Verlauf dieser Auswertung soll aber so vorgegangen werden, dass zunächst die zu jeder der zehn Fragen eingegangenen Antworten getrennt beschrieben und dort mit Querverweisen versehen werden, wo dies angebracht erscheint.

Zur Ausgangsthese

Immer deutlicher wird die bisherige Entwicklungszusammenarbeit in Frage gestellt. Knappe Finanzen, Erfolglosigkeit oder Ablehnung von Verantwortlichkeit sind einige der wichtigsten Begründungen dafür.

Was diese These angeht, so wird sie von jeweils rund der Hälfte derer, die sich zu ihr äußern, für richtig bzw. für falsch gehalten. Dies hat damit zu tun, dass die erste Gruppe primär die politischen Kürzungen usw. im Auge hat, während letztere Gruppe auf die bleibende Unterstützung bei der Bevölkerung usw. verweist. Manche warnen auch vor zu viel Pessimismus und Selbstbemitleidung und sehen in den finanziellen Engpässen eher eine Herausforderung, neue Wege einzuschlagen und effizienter zu arbeiten.

Begründungen für die Entwicklungszusammenarbeit

Dieser Eindruck bestätigt sich in den Antworten auf die folgende Teilfrage: „Muss in der Ära der Globalisierung nach neuen Begründungen für die Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungshilfe (oder -politik?) gesucht werden?“

Knapp die Hälfte derer, die sich dazu äußern, hält einen Paradigmenwechsel bzw. neue strategische Begründungen für notwendig. Genannt werden unter anderem Menschenrechte, Demokratie, Strukturprinzipien, wirkliche Kommunikation mit den Partner-Nichtregierungsorganisationen im Süden, politischer Dialog mit den Vertretern der Dritten Welt und Partizipation (auch in Deutschland). Eine Antwort verlangt eine „handlungswirksame normative Universalethik“ an Stelle einer „defensiven, unverbindlichen, karitativen Solidarität und Nächstenliebe.“

Die Mehrzahl derer, die eine neue Begründung erwarten, verlangt eine realistischere Sichtweise, wenn die Entwicklungszusammenarbeit nicht weiter an Glaubwürdigkeit verlieren soll. So dürfe nicht der Eindruck erweckt werden, dass die Entwicklungspolitik für alle globalen Probleme zuständig sei, und schon ganz und gar nicht könne sie die Verantwortung für deren Lösung übernehmen. Dies müsse auch für die Öffentlichkeit transparent gemacht werden. Manche meinen, man müsse strategische an Stelle normativer Begründungen bieten, um möglichst viele Menschen zu erreichen.

Im Gegensatz zu diesen Positionen sind über die Hälfte der Antwortenden der Meinung, dass es keine neuen Begründungen brauche, da diese Forderung eher ein Ausdruck der Hilflosigkeit sei. Alles Wesentliche sei in einer Vielzahl von meist sehr guten und umfassenden Grundsatzserklärungen usw. oft genug festgehalten. Was es dagegen brauche, sei

die Umsetzung und das Handeln. In diesem Zusammenhang wird auch mehrfach angemahnt, dass die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland erheblich verstärkt werden müsste.

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Einschätzung nennen doch die meisten Antwortenden eine Reihe von heute wichtigen Begründungen, wobei hier außer Acht bleiben soll, ob man sie als neu oder nicht neu einschätzt:

Als häufigstes Argument wird von fast allen ein Aspekt genannt, den man vielleicht am besten als Weltgemeinwohl umschreiben kann, der aber auch mit Begriffen wie Eine Welt, weltweite (auch unsere) Wohlfahrt, Weltinnenpolitik, globale Strukturpolitik oder der Bewältigung weltweiter Zukunftsprobleme verbunden wird. Begründet wird dies unter anderem mit der Mitverantwortung der Industrieländer für diese Probleme, mit der Explosivkraft des Nord-Süd-Gefälles oder mit den gewachsenen Interdependenzen. In diesem Kontext wird häufig auf die Globalisierung verwiesen, die in dieser Hinsicht einen heilsamen Zwang ausübe, sowohl weil sie gemeinsame Chancen eröffne, aber auch weil ein rein ökonomisch ausgerichtetes Wohlstandsmodell nicht universalisierbar sei.

Mehrfach wird in diesem Zusammenhang auf das Konzept der „Common Public Goods“ (UNDP, zum Beispiel Global Environment Facility) und „the challenge of inclusion“ als universal akzeptierbare Maßstäbe verwiesen. Daraus wird der Vorschlag abgeleitet, UNDP solle eine Trennung vornehmen in Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) für globale Aufgaben, möglichst in Verbindung mit Armutsorientierung, und ODA für Ländermaßnahmen.

Fast alle Antworten verweisen auch auf das Prinzip der Nachhaltigkeit bzw. Zukunftsfähigkeit (umweltgerechter Konsum und Ressourcenverbrauch) und seine notwendige Verbindung mit der Entwicklungspolitik, wobei die Agenda 21 des Umweltgipfels in Rio mehrfach als Bezugspunkt und als politisches wie normatives Leitbild genannt wird. Manche sehen die Entwicklungspolitik als politische Vermittlungsinstitution in dieser doppelten Aufgabe.

Fast die Hälfte der Antwortenden verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik bzw. Umweltpolitik auch oder sogar primär die Binnenprozesse der deutschen Gesellschaft zu beeinflussen und zu gestalten suchen muss.

Rund die Hälfte der Antworten sieht in der Entwicklungszusammenarbeit ein dringend notwendiges Gegengewicht zur Globalisierung, um dem Diktat der Ökonomie (Kapitalismus) nicht ganz zu verfallen, die Prozesse der Globalisierung zu gestalten, damit ihre Verlierer

nicht völlig an den Rand gedrückt werden, und um kulturelle Werte, die Sesshaftigkeit in den Heimatländern und anderes zu fördern.

Motive für die Entwicklungszusammenarbeit

Relativ viel Übereinstimmung herrscht in der Beantwortung der Unterfrage: „Sollten dabei ökonomische, politische oder ethische Motive im Vordergrund stehen?“

Die meisten Antwortenden halten alle diese Motive für wichtig, einige auch für gleich gewichtig. In einem Fall ist davon die Rede, dass es Gesinnungs- wie Verantwortungsethik brauche.

Vor allem politische und ethische Motive sind in ihrer inneren Verbindung und Notwendigkeit kaum umstritten. Dabei wird immer wieder auf vielfältige internationale Abkommen (zum Beispiel Agenda 21, Kinderkonvention) verwiesen, die dieses Kriterium erfüllten und der Weltvölkergemeinschaft als Leitschnur dienen könnten und sollten.

Sehr viel seltener gibt es ausdrückliche Hinweise auf ökonomische Motive, etwa wenn auf Entwicklungshilfe als Pre-Investment verwiesen wird. Einzelne betonen die Wichtigkeit einer langfristigen Kosten-Nutzen-Rechnung, denn Prävention gerade im Umweltbereich, aber auch bei der Währungssicherung seien billiger. Meist werden die ökonomischen Motive jedoch als untergeordnet betrachtet, in einem Fall sogar als Begründung ganz abgelehnt.

Dieser Gewichtung entspricht auch, dass rund ein Viertel der Antwortenden den ethischen Motiven (menschenswürdige Entwicklung, humanitäre Gründe, persönliche Tugenden) dezidiert einen Vorrang einräumt, ganz besonders im Fall der NRO, denn nur so könnten die Ärmsten erreicht werden. Insofern seien andere Motive (etwa Schutz vor Gefahren) zwar legitim, aber bestenfalls subsidiär. Einige wenige Antworten fügen ausdrücklich auch religiöse Motive hinzu, verbunden mit der Bemerkung, dass der Kampf gegen Unrechtsstrukturen für die Kirchen geradezu eine Selbstverständlichkeit sei.

Eine nach wie vor große und für eine beachtliche Zahl sogar zentrale Rolle in der Begründung spielt das Motiv der Armutsbekämpfung (siehe auch 4). Dies betrifft mindestens die Hälfte der Antwortenden. Die Armutsbekämpfung wird allerdings mit vielfältigen Qualifikationen verbunden: Querschnittsdimension aller Maßnahmen; zusammen mit der Hungerbekämpfung als internationale Sozialpolitik; kompensatorische Funktion; Entwicklung des Humankapitals und weitere Aspekte (vgl. unten Solidarität).

Als zweites ethisches Leitprinzip wird mehrfach die soziale Gerechtigkeit (im Sinn einer Institutionenethik) verstanden, was besagt, dass es nicht nur und nicht vorrangig um Verteilung, so wesentlich diese bleibe, sondern um Zugang und Chancengleichheit gehe. Genannt wird auch die intra- und intergenerative Gerechtigkeit, die dem Prinzip der Nachhaltigkeit und der Entwicklungszusammenarbeit inhärent sei. In zwei Fällen wird auch die Pflicht zur Wiedergutmachung (Kolonialismus usw.) genannt, was von Anderen bestritten wird.

Altruismus und Eigeninteressen

Von der vorausgehenden Frage nur bedingt zu trennen ist die folgende Unterfrage, auf die zwei doch recht unterschiedliche Antworten gegeben wurden: „Welche Balance zwischen Altruismus und Eigeninteressen (wie Schutz der globalen Umwelt, Schutz vor Migration oder Schaffung von Arbeitsplätzen) lässt sich finden?“

Etwa zwei Drittel der Antwortenden stellen fest, dass Moral und Interessen nie sauber zu trennen, ja oft deckungsgleich seien und dass man sie darum (auch konzeptionell) miteinander verbinden müsse. Wichtig sei es, die gegenseitigen Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer zu benennen und möglichst miteinander verbunden umzusetzen, zum Beispiel durch „aid by trade“. Als Schnittstelle nennt dabei ein Antwortender eine Globalethik, verstanden als universale langfristige Eigeninteressen im Gegensatz zu kurzfristigen Partikularinteressen. Nur wenige Antworten verlangen eine mehr oder weniger strikte Trennung der Entwicklungszusammenarbeit von den Eigeninteressen.

Im Unterschied dazu hebt rund ein Drittel der Antwortenden die Eigeninteressen als wichtigste Begründung gerade heute hervor. Altruismus als direkte (Not-) Hilfe könne schnell umschlagen, wenn Misserfolge ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit rückten oder interne Probleme im Mittelpunkt ständen. Auch bewege die Moral immer nur eine Minderheit, während die Massen vor allem bei ihren Eigeninteressen angesprochen werden müssten.

Eine Reihe der Antwortenden präzisiert diese Position, insofern sie von aufgeklärtem Selbstinteresse sprechen und die Wichtigkeit einer rationalen Begründung der Eigeninteressen an Stelle von moralischen Appellen betonen. Dies betrifft besonders die Notwendigkeit, Eigeninteressen von einem mittel- und langfristigen globalen Denken her zu definieren, zum Beispiel im Hinblick auf künftige wirtschaftliche Partnerländer.

Was die Eigeninteressen im Einzelnen betrifft, so lassen sich die von etwa einem Drittel der Antwortenden angeführten Aspekte (zum Beispiel weniger Migration, Gefahr durch extreme politische Regime, die auch Europa gefährden könnten) am besten unter dem Stichwort der Sicherheit im Sinn von Krisenprävention und Interessenausgleich zusammenfassen. Angesichts des großen Gewichts, das die gegenwärtige Regierung diesem Aspekt der Entwicklungszusammenarbeit beimisst, wird die Perspektive freilich auffallend selten genannt.

Globale Maßstäbe

Weitgehende Übereinstimmung herrscht auch bezüglich der Unterfrage: „Welche globalen Maßstäbe (zum Beispiel Menschenrechte) sollten gelten, um partikulare oder universelle Interessen bewerten zu können?“

Die Wichtigkeit der Menschenrechte als universaler Maßstab wird fast durchgehend betont, wobei eine ganze Anzahl darauf verweist, dass dies auch den Sozialpakt der Vereinten Nationen und vorrangig die Rechte besonders benachteiligter Gruppen einschließen muss. Nur in zwei Antworten wird die Universalität der Menschenrechte für fraglich gehalten.

Mehrere fügen qualifizierende Anmerkungen hinzu, zum Beispiel dass die Menschenrechte nicht zu Sanktionen oder für wirtschaftliche Zwecke missbraucht werden dürfen, da dies auf eine Bestrafung der Opfer und der Armen hinauslaufe. In einer anderen Antwort wird dafür plädiert, bei Verletzung der politischen Menschenrechte jede Entwicklungshilfe abzubrechen, was aber nicht bei sozialen Menschenrechten gelte, weil diese kulturspezifisch seien. In einem solchen Fall müsse die Hilfe vor allem den Nichtregierungsorganisationen anvertraut werden.

Zur Demokratie nehmen nur wenige der Antwortenden Stellung, diese allerdings stets zustimmend.

Weltweite Solidarität

Die Mehrzahl beantwortet die folgende Unterfrage positiv: „Welche Rolle spielt heute noch die weltweite Solidarität der Menschen als Voraussetzung der Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen und der Arbeit der NRO im besonderen?“

Für fast die Hälfte der Antwortenden ist weltweite Solidarität als ethisches Prinzip weiter ganz wichtig, wobei einige anmerken, dass die hohe Spendenbereitschaft der Bevölkerung zeige, dass dieses Motiv auch allgemein nach wie vor sehr bedeutsam und gerade in den neuen Bundesländern tief verwurzelt sei. Einige weisen darauf hin, dass ein ausschließliches

Setzen auf Eigeninteressen zum Ausschluss gerade der Allerärmsten führen würde, an denen niemand ein Eigeninteresse habe.

Eine Reihe der Antworten betont in diesem Zusammenhang, dass das Motiv der Solidarität von bürokratischer und partikularistischer Vereinnahmung zum Beispiel durch das BMZ befreit werden müsse und nicht als Umverteilung missverstanden werden dürfe. Vor allem aber müsse Solidarität mit Prinzipien wie Selbsthilfe, Partizipation und Eigeninitiative verbunden werden.

Einige Antworten sind in dieser Hinsicht skeptischer und sehen in weltweiter Solidarität weniger ein ethisches Prinzip als vielmehr ein Ergebnis der Globalisierung und Entwicklungszusammenarbeit, d.h. etwas, was primär eine faktische Notwendigkeit in der heutigen Welt darstelle.

Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 1 Normative und politische Begründungen für eine zukünftige Entwicklungspolitik

Die Antwortenden stimmen weitgehend überein, dass die zukünftige deutsche Entwicklungspolitik nachhaltig im Sinne einer globalen Strukturpolitik zu gestalten sei und dabei soll sie auch auf die deutsche Gesellschaft zurückwirken. Viele sehen in der Entwicklungspolitik ein Gegengewicht zur rein wirtschaftlichen Globalisierung, also ein Instrument für ein zu schaffendes „Weltgemeinwohl“. Die Motive der EZ sind nach allgemeiner Aussage gleichermaßen politischer, ethischer und ökonomischer Natur, wobei in der mehrheitlichen Einschätzung die ethischen und politischen Motive einen höheren Stellenwert besitzen als die wirtschaftlichen Motive. Unter den ethischen Motiven haben für einen Großteil der Antwortenden die Armutsbekämpfung und die Prinzipien sozialer Gerechtigkeit - im Sinne von Verteilung und Zugang zu Ressourcen sowie Chancengleichheit - und weltweiter Solidarität deutlich den Vorrang.

Unterschiedliche Meinungen gibt es bezüglich folgender Fragen:

1. Während sich knapp 50 Prozent der Befragten für neue Begründungen im Zeitalter der Globalisierung und für eine realistischere Sichtweise in der EZ äußern, fordert die andere Hälfte keine Neuorientierung der EZ, sondern eine konsequente Umsetzung der bereits bekannten Grundsatzklärungen etc.

2. Bezüglich der Frage nach einer möglichen Balance zwischen Altruismus und Eigeninteressen in der EZ äußert sich eine Mehrheit von rund. zwei Dritteln dahingehend, dass es eine saubere Trennung zwischen Moral und Interessen nicht geben kann und spricht sich deshalb dafür aus, beide Motive konzeptionell miteinander zu verbinden. Das verbleibende Drittel hebt dagegen die Bedeutung der Eigeninteressen hervor und verweist dabei besonders auf den Sicherheitsaspekt

Frage 2: Aufgaben und Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit

Was sind die wichtigsten zukünftigen Aufgaben und Schwerpunkte für Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit?

Zur Ausgangsthese

Strukturelle Veränderungen und Prioritätensetzungen, die zur Zeit in der deutschen EZ in der Planung sind, basieren vor allem auf finanziellen Engpässen und nicht auf konzeptionellen Reformdiskussionen.

Die These wird durch die Mehrheit der ca. 85 eingetroffenen Antworten kaum gestützt. Finanzielle Engpässe spielen in diesem Zusammenhang nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr sind sich die Befragten weitgehend darüber einig, dass eine Neuausrichtung der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit durch die veränderten Rahmenbedingungen der Globalisierung erforderlich werde. Dies wird in der Regel mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit einer „globalen Strukturpolitik“ verbunden. Durchaus strittig bleibt allerdings die Frage, in welcher Art und Weise dies zu geschehen hat. Konsens besteht darüber, dass die Entwicklungspolitik vor der Herausforderung einer adäquaten Selbstsytuierung und einer Klärung ihres Selbstverständnisses stehe.

Das Selbstverständnis von Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit

Breite Übereinstimmung besteht darin, dass sich die Entwicklungspolitik aufgrund einer enger zusammenwachsenden Welt künftig innerhalb eines weiter gespannten Koordinatennetzes zu situieren hat. Für die zukünftige Rolle von Entwicklungspolitik werden daraus jedoch unterschiedliche Folgerungen abgeleitet. Knapp die Hälfte derjenigen, die sich zu diesem Thema äußern, zieht daraus den Schluss, dass die Bedeutung von Entwicklungspolitik durch die Globalisierung weiter zunehmen werde. Dementsprechend müssten die Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit mit größerem Selbstbewusstsein auftreten. Entwicklungspolitik sei als Querschnittsaufgabe zu verstehen, welche die kohärente Verknüpfung von Entwicklungsförderung mit wirtschafts-, rechts-, sicherheits- und umweltpolitischen Maßnahmen zum Ziel hat. Stellvertretend für dieses Verständnis steht folgende Stellungnahme: Entwicklungspolitik sei sowohl als „eigener Politikbereich (wegen ihrer besonderen Aufgaben, Verfahren und Möglichkeiten und wegen ihrer Langfristigkeit) wie als Instrument der internationalen Beziehungen im Dreiersystem Außenpolitik, Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik“ aufzufassen. Nach dieser Sichtweise müsse auch das bisherige Konzept der Entwicklungszusammenarbeit deutlich

ausgeweitet werden. Nach dem jüngsten UNDP-Konzept der „Common Public Goods“ liegt das zukünftige Hauptanliegen der Entwicklungszusammenarbeit in der Verbindung von Armutsbekämpfung und globaler Strukturpolitik (siehe auch Kapitel 1).

Demgegenüber besitzt für eine etwa gleich große Gruppe Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit nur eine ergänzende Funktion zu wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitischen Maßnahmen (zum Beispiel im Rahmen der Krisenprävention). Nach dieser Ansicht wird der Entwicklungspolitik „keine eigenständige Handlungskompetenz, sondern lediglich Unterstützungs-, Befähigungs-, Moderations- und Katalysationskompetenz für internationale Zusammenarbeit mit der Zielrichtung nachhaltiger Entwicklung“ zugestanden. Vereinzelt wird Entwicklungszusammenarbeit auch als wirtschaftspolitisches Instrument zur Erschließung neuer Märkte und zur Sicherung des Standorts Deutschland aufgefasst .

Häufig wird die lediglich begleitende, für manche sogar untergeordnete Rolle von Entwicklungspolitik auch mit dem Hinweis darauf begründet, dass der Anspruch, Entwicklungspolitik solle globale Strukturpolitik sein, „völlig überzogen und unrealistisch“ sei. Die Entwicklungspolitik müsse lernen, die eigenen Ziele bescheidener zu formulieren, ohne anspruchslos zu werden. Einige wenige beziehen ihre Kritik auch auf den Begriff der globalen Strukturpolitik, der lediglich ein „rhetorisches Feigenblatt“ sei bzw. ein „inhaltsleerer Begriff“, der nur Erwartungen wecke, die nicht eingelöst werden können.

Gefordert wird jedoch nicht nur eine neue Bescheidenheit, sondern vielfach auch eine größere Ehrlichkeit im Bereich der Entwicklungspolitik, und zwar in zweifacher Hinsicht: Zum einen solle man sich eingestehen, dass Entwicklungshilfe vor allem bei den ärmsten Entwicklungsländern die Form von Dauersubventionen hat. Dies bedeute, dass zumindest in diesem Fall Entwicklungszusammenarbeit nicht mit Eigeninteresse begründet werden könne. Zum anderen verlange dies, dass eine politisch oder wirtschaftlich motivierte Unterstützung von Entwicklungsländern eindeutig und klar von Entwicklungspolitik zu unterscheiden sei. Dem entspricht die Forderung einiger Befragten nach stärkerer Differenzierung im Zusammenhang mit dem Versuch einer grundsätzlichen Eingrenzung des Aufgabengebietes von Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Dies sei nicht nur um der wissenschaftlichen Redlichkeit willen notwendig, sondern mehr noch, um auch in der Öffentlichkeit einem leicht drohenden Glaubwürdigkeitsverlust entgegenzuwirken. So solle zum einen zwischen langfristig angelegter Entwicklungspolitik und kurzzeitiger Katastrophenhilfe unterschieden werden, zum anderen aber auch zwischen langfristigen Globalinteressen, dem genuinen Aufgabenfeld der Entwicklungspolitik, und den kurz- bzw.

mittelfristigen Hilfen, die nicht selten auch von ökonomischen Interessen der Industrieländer geleitet sind.

Im Hinblick auf das Selbstverständnis von Entwicklungspolitik fallen darüber hinaus noch zwei Dinge auf. Dies ist zum einen die auffallende Übereinstimmung in der Forderung nach größerer Öffnung der Entwicklungspolitik für neue Partner (Public Private Partnerships und zivilgesellschaftliche Organisationen). Begründet wird dies damit, dass globale Probleme nur im Zusammenspiel von Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft zu lösen seien, wobei es Aufgabe der Entwicklungspolitik sein müsse, dies transparent zu machen und die Übernahme von Verantwortung von den jeweiligen Akteuren einzufordern. Noch eindeutiger ist der Ruf nach besserer nationaler und internationaler Kohärenz der verschiedenen Politikfelder, nach verstärkter Kooperation, nach verbesserter Koordinierung und Arbeitsteilung der verschiedenen Akteure, sowie nach der Stärkung multilateraler Organisationen und des zu reformierenden UN-Systems.

Einzelne Stimmen mahnen auch eine kritischere Selbstreflexion der Prämissen von Entwicklungspolitik in anderer Hinsicht an. So sähe etwa nach Meinung einer Antwortenden die Tagesordnung des entwicklungspolitischen Diskurses anders aus, „würde der entwicklungspolitische Diskurs hierzulande Ansätze aus dem Spektrum postkolonialer oder feministischer Kritik aus dem Süden ernst nehmen und andere Bündnisse schließen.“

Ziele der Entwicklungszusammenarbeit

Über die materialen Ziele der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit herrscht weitgehende Einigkeit. Im Vordergrund stehen bei allen befragten Gruppen Armutsbekämpfung: Manche sehen darin nicht nur eine Querschnittsaufgabe von Entwicklungspolitik, sondern einen Ausgangspunkt aller entwicklungspolitischen Strategien und Programme. Friedenssicherung, Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung, Förderung der Menschenrechte, Gleichstellung der Geschlechter sowie Demokratisierung und politische Partizipation gehören ebenso zu den genannten Zielen. Weitere Schwerpunkte künftiger Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit, die in den Antworten genannt werden, sind die Bildung, auch im Sinne von Humankapitalförderung, sowie die Verbesserung der Gesundheitsversorgung, teilweise mit besonderer Betonung von „reproductive health“ als Mittel zur Kontrolle des Bevölkerungswachstums. Dabei wird immer wieder auf die Leitvorstellungen der UN-Weltkonferenzen der neunziger Jahre verwiesen, welche die Prioritäten einer zukünftigen Entwicklungspolitik bereits hinreichend formuliert hätten. Gleichzeitig wird allerdings das bisher weitgehend ungelöste Problem der Umsetzung dieser Leitbilder angesprochen. Dies lässt sich in der vielfach geäußerten Ansicht

zusammenfassen, dass es jetzt nicht an der Zeit sei, neue Zieldiskussionen zu führen, sondern die bestehenden endlich umzusetzen.

Bei den Handlungsansätzen steht die Verbesserung der internen Rahmenbedingungen in den Empfängerländern, meistens subsumiert unter den Begriff „Good Governance“, mit Abstand an oberster Stelle. Inhaltlich gefüllt wird dieser Begriff mit Kriterien wie Einhaltung der Menschenrechte, politische Partizipation der Bevölkerung, sowie Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit. Die Qualität nationaler Rahmenbedingungen wird als entscheidende Verbindung zwischen Projekt- und Programmförderung (Mikroebene) und globaler Strukturpolitik betrachtet. Daher seien ohne den Aufbau einer funktionsfähigen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung in den jeweiligen Partnerländern die oben genannten Entwicklungsziele auch nicht zu erreichen.

Unterschiede in den vertretenen Auffassungen bestehen jedoch dahingehend, wie die notwendigen internen Strukturveränderungen erreicht werden können und welche Rolle den Empfängerländern bei der Definition und Umsetzung dieser Regelwerke zukommen soll. Dabei fällt auf, dass die Argumentation nicht immer konsistent ist. Mehrheitlich wird nämlich auf die Tatsache verwiesen, dass Entwicklungsprozesse „nicht von außen übergestülpt werden dürfen“ und dass das Prinzip der Subsidiarität bei allen Maßnahmen im Vordergrund stehen müsse. Andererseits findet sich aber auch ein deutliches Votum dafür, Entwicklungshilfe künftig stärker als bisher an bestimmte Vorgaben zu binden (Konditionierung), um die notwendigen Reformen in den Empfängerländern zu erreichen (siehe auch die Antworten zu Kapitel 6). In diesem Zusammenhang wird etwa gefordert, dass die Entwicklungspolitik politischer werden müsse und die Vergabe von Hilfeleistungen stärker als bisher an demokratische Reformen und die Verwirklichung von Menschenrechten geknüpft sein solle. Andere verweisen auf die Bedeutung von ökonomischen Rahmenbedingungen, ohne die die Hilfsleistungen nicht selten wirkungslos verpuffen würden. Dies wird vereinzelt mit der Forderung nach Etablierung von wirksamen Sanktions- bzw. Honorierungsmechanismen im Fall von ausbleibenden bzw. erfolgreichen Reformbemühungen verbunden. Weniger häufig wird die eigene Gestaltungskompetenz des Südens in den Vordergrund gestellt. In dieser Hinsicht wird die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Entwicklungsländern und die Befähigung zu konfliktfähigen Akteuren („empowerment“) hervorgehoben, um den Prozess der Strukturveränderungen voranbringen zu können.

Neben den Prinzipien einer guten Regierungsführung wird in den Antworten auf notwendige Reformen in den globalen Strukturen verwiesen, wobei der Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen Priorität beigemessen wird.

Häufig angemahnt wird in diesem Zusammenhang die Schaffung neuer internationaler Regulations- und Repräsentationssysteme zur Bändigung der ökonomischen Globalisierung, eine Reform der internationalen Institutionen in Richtung größere Transparenz und Mitbestimmungsmöglichkeit der Entwicklungsländer, sowie die Umwandlung der Weltkonferenzbeschlüsse in völkerrechtlich verbindliche, demokratisch verfasste internationale Steuerungs- und Verifikationsinstrumente. So werden von Teilen der Antwortenden Mechanismen zur Kontrolle der internationalen Finanzmärkte (unter anderem auch die Einführung einer Spekulationssteuer), die weit reichende Entschuldung der Entwicklungsländer, die nachhaltige Ausrichtung von Finanz- und Wirtschaftspolitik (Entlastung der Arbeit, Belastung des Kapitalvermögens, der Spekulation und des Ressourcenverbrauchs) und das weltweite Verbot von Rüstungsexporten eingefordert.

Stellenwert entwicklungspolitischer Inlandsarbeit

In der Mehrzahl der Antworten wird der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit ein hoher Stellenwert eingeräumt, wenn auch die damit verbundenen Zielsetzungen recht deutlich variieren. Im Vordergrund steht dabei das Aufzeigen von Kausal- und Bedeutungszusammenhängen, die Legitimation von finanziellen Transferleistungen sowie das Eintreten für strukturpolitische Reformen. Die Notwendigkeit, auch auf Änderungen der Interessens-, Bewusstseins- und Konsumstrukturen in den Industrieländern hinzuweisen, findet dagegen weit weniger Erwähnung. Dies wird von einigen NRO hervorgehoben, teilweise verbunden mit dem Hinweis auf lokale Agenda-21-Initiativen, aber auch mit anderen politischen Motiven, zum Beispiel um gegen den Trend der Individualisierung und des Eigennutzes kollektive Formen der Verantwortungsübernahme zu unterstützen und zu fördern. Teilweise findet die Bedeutung der Zivilgesellschaft für Verhaltensänderungen der Bürger besondere Beachtung, da Parteien angesichts häufig anstehender Wahlen bei solchen Forderungen in der Regel zurückhaltender sind. Im Hinblick auf die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Inland wird gelegentlich auch betont, dass der Norden vom Süden hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung sehr viel lernen könne. Es finden sich schließlich auch vereinzelte Positionen, die für die Industrieländer keinen Reformbedarf sehen und diesen lediglich für die Länder des Südens anmahnen: „Die Umweltprobleme werden durch die Reduktion der Umweltbelastung im Norden—infolge der Entwicklung zur Dienstleistung—abgemildert. Unser Verhalten brauchen wir nicht ändern, aber das Verhalten in der 3. Welt muss geändert werden, weg von Klientelismus und Korruption, hin zur bürgerlichen Emanzipation.“

Schwerpunkte deutscher Entwicklungszusammenarbeit

Konkrete Folgerungen für die deutsche Entwicklungspolitik sehen die Befragten vor allem in der Konzentration der Geberleistungen im Sinne umfassender Länderkonzepte und sektoraler Schwerpunkte mit verlässlichem, längerfristigem Engagement bzw. in der größeren Betonung struktureller Entwicklungsprobleme im Gegensatz zu einer an Einzelprojekten orientierten Hilfe. Die Konzentration auf bestimmte Länder und sektorale Schwerpunkte wird mit einigen wenigen Ausnahmen von allen Befragten befürwortet. Ähnlich übereinstimmend wird der Wunsch nach besserer nationaler wie internationaler Koordination mit weiteren bilateralen bzw. multilateralen Gebern sowie nach verstärkter Öffnung der Entwicklungspolitik für neue Partner (insbesondere der Privatwirtschaft) geäußert.

Heterogener wird das Bild bei der Frage, auf welche Länder die Entwicklungszusammenarbeit konzentriert werden sollte. Eine knappe Mehrheit aller Befragten, insbesondere die NRO-Vertreter, plädieren für eine Konzentration auf die „Least Developed Countries“ und die Krisengebiete, wobei die Schaffung entwicklungsförderlicher Rahmenbedingungen und die Bekämpfung absoluter Armut mit dem Ziel selbsttragender Entwicklung im Zentrum der Bemühungen stehen sollte. Eine nicht geringe Anzahl befürwortet dagegen eine Konzentration auf die Schwellenländer, weil dies bessere Erfolgsaussichten biete. Im Hintergrund steht dabei meist eine am Eigennutz orientierte Begründung von Entwicklungspolitik; die ärmsten Entwicklungsländer kommen in diesen Überlegungen häufig gar nicht mehr vor bzw. werden in den Bereich der multilateralen Förderung eingeordnet. In Einzelfällen wird eine zwischen diesen beiden Extremen vermittelnde Position genannt, nach der es bei der Länderauswahl künftig darum gehen müsse, „entwicklungspolitische Ziele im Sinne von Armutsbekämpfung, außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen in ein vertretbares Verhältnis zu bringen.“ Vereinzelt wird auch ein Plädoyer dafür abgegeben, als Entscheidungskriterium für die Auswahl der Partnerländer nicht die Einkommensgruppen der Länder, sondern andere Kriterien heranzuziehen: Genannt werden vor allem die Bereitschaft zur Verwirklichung entwicklungsförderlicher politischer und wirtschaftlicher Reformen, um die Gestaltung geeigneter interner Strukturen sowie die Verankerung von Armutsbekämpfung und Ressourcenschutz als Querschnittsthemen in anderen Politikbereichen gezielt fördern zu können. Außerdem wird die Vereinbarung von Zielgrößen erwähnt, deren Umsetzung allein in der Verantwortung der Entwicklungsländer liegen soll.

Eine Reihe von Antworten sieht in einem aktiveren Engagement Deutschlands in internationalen Gremien und Organisationen einen weiteren zukünftigen Schwerpunkt deutscher Entwicklungspolitik. Deutschland müsse sich viel stärker in der UNO samt Unterorganisationen einbringen, um so dem relativ hohen Ansehen deutscher

Entwicklungspolitik entsprechend bessere Mitbestimmungsmöglichkeiten zu erhalten, wenn auch der politische Wille und die nötigen Strategien hierfür bisher fehlten. Darüber hinaus wird gefordert, die Entwicklungspolitik der EU auf eine gemeinsame, klare Basis zu stellen.

Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit zu Krisenprävention und Konfliktfolgenbewältigung

Im Hinblick auf die Krisenprävention als neuen entwicklungspolitischen Schwerpunkt der Bundesregierung sind sich alle Befragten, die sich dazu äußern, weitgehend darin einig, dass dies keine nennenswerte Innovation darstelle, sondern schon immer ein wesentliches Ziel der Entwicklungspolitik im Sinne von Armutsbekämpfung dargestellt habe. Hinzu kommt gelegentlich eine Skepsis gegenüber einem neuen Schlagwort, was dem Anliegen nicht unbedingt diene. Vereinzelt wird sogar Unverständnis darüber geäußert, dass die Krisenprävention explizit als scheinbar neuer Schwerpunkt definiert wird: „Dass die Entwicklungszusammenarbeit nach dreißig oder vierzig Jahren bei der Identifizierung der Krisenprävention als ein Schwerpunkt angelangt ist, kann auch gegen sie verwandt werden.“ Eine Ausnahme stellen einige Antworten aus dem NRO-Bereich dar, die dem Instrument „Ziviler Friedensdienst“ eine wichtige Bedeutung beimessen. Wenn die „Zivilen Friedensfachkräfte“ entsprechend qualifiziert und in ausreichend großer Anzahl eingesetzt würden, könnte damit durchaus ein neuer und wirksamer Beitrag zur Krisenprävention geleistet werden.

Nur vereinzelt wird die Konfliktfolgenbewältigung als wichtige Aufgabe der Entwicklungspolitik genannt. Die wenigen Stimmen, die sich dazu äußern, fordern, dass nach Abschluss von Kriegshandlungen eine vorrangige Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit darin bestehe, in Zusammenarbeit mit Militärs und der Privatwirtschaft an Versuchen des „post-conflict peacebuilding“ mitzuwirken.

Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 2: Aufgaben und Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit

Einigkeit herrscht bei einer Mehrheit der Befragten über die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der EZ im Sinne einer globalen Strukturpolitik. Übereinstimmend wird gefordert, die EZ für neue Partner zu öffnen sowie ein Zusammenspiel von Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft zu fördern, um den globalen Problemen wirksamer entgegen treten zu können. Noch eindeutiger ist der Ruf nach Kohärenz der verschiedenen Politikfelder, verstärkter Kooperation und Arbeitsteilung der verschiedenen Akteure und einer Stärkung multilateraler Organisationen. Als Ziel der EZ und EWP wird von den Antwortenden die Armutsbekämpfung hervorgehoben. Den erfolgversprechendsten

Handlungsansatz dafür sieht eine große Mehrheit im Konzept der *good governance*, d.h. der Verbesserung der internen Rahmenbedingungen in den Empfängerländern. Auch die Forderung nach einer Reform der globalen Strukturen findet eine breite Mehrheit. Bezüglich der deutschen EZ hält die Mehrzahl der Befragten eine Konzentration der Geberleistungen auf bestimmte Länder und sektorale Schwerpunkte für notwendig sowie eine Verstärkung der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit im Inland.

Meinungsverschiedenheiten bestehen bei den folgenden Aspekten:

1. Während etwa die Hälfte der Antwortenden davon ausgeht, dass die EWP an Wichtigkeit durch die Globalisierung zunehmen wird und ihre Akteure aus diesem Grund in Zukunft mit größerem Selbstbewusstsein auftreten sollten -, liegt für die andere Hälfte die künftige Funktion der EZ in einer ergänzenden Rolle zu den sonstigen wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitischen Maßnahmen. Sie treten dafür ein, die EWP nicht zu überfrachten.
2. Wenngleich eine breite Mehrheit dafür eintritt, regionale und länderspezifische Schwerpunkte bei der Vergabe von Geldern zu setzen, gehen die Meinungen bezüglich der zu bevorzugenden Staaten auseinander. Rund 50% spricht sich für die Least Developed Countries aus, eine knappe Minderheit will den Schwerpunkt auf die Schwellenländer legen.

Frage 3: Globale Strukturpolitik, Transferleistungen und entwicklungspolitische Inlandsarbeit

Wie soll das Verhältnis zwischen globaler Strukturpolitik, Transferleistungen und entwicklungspolitischer Inlandsarbeit bestimmt werden?

Zur Ausgangsthese

Bisher stehen die drei genannten Säulen der Entwicklungszusammenarbeit meist unverbunden nebeneinander oder werden sogar gegeneinander ausgespielt.

Diese der Frage 3 zugrunde gelegte These findet weitgehende Zustimmung. Sie wurde von gut 80 Personen beantwortet. Die wechselseitige ökonomische, politische und soziale Interdependenz der globalen Welt verändert die Rahmenbedingungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit fundamental und erfordert nach der Meinung der Antwortenden eine Neuausrichtung der Entwicklungspolitik. Die bisherige Dominanz der Projekthilfe bzw. des Mitteltransfers ist nach übereinstimmender Ansicht aufzuheben. Eine große Mehrheit der Antworten sieht globale Strukturpolitik, Transferleistungen und entwicklungspolitische Inlandsarbeit als komplementär an und betont die Notwendigkeit einer stärkeren Kohärenz zwischen diesen Bestandteilen, um Wirksamkeit und Legitimität der Entwicklungszusammenarbeit verbessern zu können.

Unterschiede zeigen sich allerdings in der Einschätzung zur Gewichtung der drei Bereiche. Für etwa die Hälfte der Antwortenden liegt der zukünftige Schwerpunkt auf globaler Strukturpolitik—ergänzt durch Inlandsarbeit, die durch Bildungs- und Lobbyarbeit die Legitimierung und Kohärenz entsprechender Politikmaßnahmen sichern sollte. Transferleistungen werden dagegen als „Auslaufmodell“ angesehen. Die andere Hälfte sieht „klassische Entwicklungszusammenarbeit“ durch Mitteltransfer und Projekthilfe zumindest mittelfristig weiter als notwendig an. Diese muss allerdings durch globale Strukturpolitik und Inlandsarbeit ergänzt und erweitert werden, um die Möglichkeiten der Entwicklungsländer zur Selbsthilfe zu stärken. Die drei Säulen der globalen Strukturpolitik, der Transferleistungen und der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit sind danach konzeptionell gleichrangig zu behandeln, aufeinander abzustimmen und mit entsprechenden finanziellen wie personellen Ressourcen auszustatten. Die unterschiedliche Einschätzung der weiteren Notwendigkeit von Transferleistungen lässt sich keineswegs eindeutig bestimmten gesellschaftlichen Gruppen zuordnen.

Globale Strukturpolitik

Eine Analyse der Antworten verdeutlicht, dass der Begriff der globalen Strukturpolitik in einem vielfältigen Kontext verwendet wird und dass sich die dabei genannten Konzepte bzgl. der Aufgabenbereiche, Zielsetzungen, Akteure und Instrumente nicht unwesentlich unterscheiden. Ein recht allgemeines Verständnis, nach dem es dabei um strukturelle Reformen sowohl in den Industrie- als auch den Entwicklungsländern sowie eine systematische Gestaltung globaler Rahmenbedingungen zur Lösung dringender Probleme geht, wird von nahezu allen Antwortenden geteilt. Vertreter liberaler Theorie- und Politikrichtungen setzen dabei vorrangig auf Reformen, die Markt, Wettbewerb und eine weiter gehende Liberalisierung des Welthandels fördern. Exemplarisch kann zitiert werden, „Eine liberale Handelspolitik der Industrieländer kann in besonderem Maße helfen, den durch Protektionismus geförderten Exportpessimismus der Entwicklungsländer abzubauen. Verbesserte Exportmöglichkeiten eröffnen den Entwicklungsländern auch längerfristige Einkommenszuwächse und Entwicklungschancen aus eigenen Kräften. Da hier das Prinzip Selbsthilfe statt Hilfe in hohem Maße Anwendung findet, ist eine liberale Handelspolitik gegenüber den Entwicklungsländern ohnehin den finanziellen Transfers vorzuziehen.“

Die vorrangige entwicklungspolitische Bedeutung von weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die eine eigenständige Entwicklung ermöglichen, wird in den Antworten sehr oft hervorgehoben. Auffallend häufig wird dabei die Notwendigkeit des Abbaus von Protektionismus im Agrar- und Textilbereich sowie von Exportsubventionen in Industrieländern genannt. Allerdings ist eine Mehrheit auch dafür, diese Fragen in ein umfassenderes Konzept der politischen Gestaltung ökonomischer Globalisierung einzubetten. So wird beispielsweise das Ziel einer internationalen sozialen Marktwirtschaft nach deutschem Vorbild genannt oder auch ein umfassendes internationales Regelwerk: „Dies sollte umfassen die Festlegung von Rahmenbedingungen für Handel, Investitionen, Technologietransfer und für Wanderungen von Arbeitskräften zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die Globalisierung hat Fragen nach einer internationalen Steuerordnung aufgeworfen. Zu überprüfen ist der Stand internationaler Abkommen zum Schutz sozialer Rechte und der Umwelt. NRO und Unternehmen können ergänzende internationale Regelwerke einführen, wie zum Beispiel Gütesiegel für die Vermeidung von Kinderarbeit.“

In diesem Zusammenhang werden vor allem die internationalen Finanzströme genannt, wobei eine deutliche Mehrheit eine Re-Regulierung oder zumindest eine vorsichtigeren Öffnung der Kapitalmärkte für notwendig erachtet. Mehrfach hingewiesen wird auf die mögliche Einführung einer Tobin-Steuer, die Notwendigkeit, neue Finanzdienstleistungen wie zum Beispiel „Hedge Fonds“ stärker zu regulieren, oder internationale Steuerschlupflöcher

(sogenannte „Off-Shore-Zentren“) zu schließen. Nur eine Minderheit sieht hier keinen oder nur geringen Regulierungsbedarf und würde lediglich eine Verbesserung institutioneller Voraussetzungen in den Entwicklungsländern wie etwa der Bankenaufsicht vorziehen. Mehrfach hervorgehoben wird auch die Entschuldung der Länder mit geringstem Entwicklungsstand (LDCs), ein internationales Insolvenzrecht und eine Einstellung der Hochzinspolitik der Industrieländer. Vereinzelt werden Maßnahmen vorgeschlagen, die durch eine Re-Regulierung eine soziale und ökologische Umorientierung des Welthandels anzielen. Dies sind etwa die mengenmäßige Beschränkung von Rohstoffimporten in Industrieländern oder der Schutz schwacher Ökonomien des Südens durch abgestufte lokale Schutzzollpolitiken.

Ein über ökonomische Belange hinaus gehendes Verständnis ist die Interpretation von Strukturpolitik als Querschnittsaufgabe, die neben wirtschafts- und handelspolitischen Fragen auch die kohärente Verknüpfung mit anderen Politikbereichen wie Sicherheits-, Rechts- und Umweltpolitik im Blick hat und implizit die Forderung enthält, mittel- und langfristig alle Maßnahmen auf ihre Entwicklungs- bzw. Globalverträglichkeit hin zu überprüfen. Entwicklungspolitik als Strukturpolitik kann sich dann etwa an den Zielvorgaben des UNDP-Konzeptes der globalen öffentlichen Güter (Frieden, Gesundheit, Menschenrechte, saubere Umwelt, Stabilität der Märkte) orientieren. Dabei wird in den Antworten mehrfach auf die Bedeutung von Umweltproblemen, von Krisenprävention sowie von globalen Rechtssystemen mit Durchsetzungsmacht hingewiesen. Für die „Produktion“ solcher globalen öffentlichen Güter sind sowohl verbindliche Vereinbarungen als auch finanzielle Ressourcen notwendig. Die Einbeziehung von Entwicklungsländern, NRO und transnationalen Unternehmen bei der Formulierung und Umsetzung entsprechender Regelwerke bzw. Regime wird verschiedentlich angemahnt.

Instrumente und Institutionen einer wirkungsvollen globalen Strukturpolitik

In zahlreichen Beiträgen wird darauf hingewiesen, dass es keineswegs an schlüssigen Konzepten für eine wirkungsvolle globale Strukturpolitik fehlt, sondern vielmehr am politischen Willen zu deren Umsetzung. In diesen Zusammenhang wird vor allem auf die große Bedeutung der USA hingewiesen. Eine weitreichende Umgestaltung und Stärkung des UN-Systems besitzt in nahezu allen Antworten höchste Priorität. Thematische Schwerpunkte sind die Weiterentwicklung des Völkerrechts, die Krisenprävention und das Management von militärischen Konflikten. Als notwendige Reformen werden unter anderem die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bei Entscheidungsfindung und Umsetzung, die Demokratisierung der Entscheidungsprozesse und Mitspracherechte von NRO gefordert. Ausdrücklich hingewiesen wird dabei auch auf die Sicherstellung der erforderlichen Finanzmittel. Dabei könnten

vielfältige Formen der Finanzierung einbezogen werden, neben staatlichen Finanzierungen auch neue, innovative Instrumente sowie die Unterstützung von privaten Akteuren.

Nach weitverbreiteter Ansicht sollten nicht nur die verschiedenen Institutionen der Vereinten Nationen, sondern auch Weltbank, IWF und die Welthandelsorganisation WTO ihre Politik an den Prinzipien umfassender globaler Strukturpolitik ausrichten. Von verschiedenen Seiten wird auch die Notwendigkeit hervorgehoben, die Transparenz dieser Institutionen zu erhöhen und sie demokratischen Reformen zu unterziehen, wobei insbesondere die Verhandlungsposition der ärmeren Entwicklungsländer gestärkt werden sollte. Die Aufgabenfelder von Weltbank und IWF sollten präzisiert und die Zusammenarbeit beider Institutionen verbessert werden. Bei der Bewertung der zukünftigen Ausrichtung der WTO zeigen sich unterschiedliche Prioritäten. Für die einen stehen weitere zügige Liberalisierungsschritte, für die anderen die soziale und ökologische Flankierung des Welthandels im Vordergrund. Mehrfach hingewiesen wird auf das reichhaltige Potenzial des Kopenhagen-Prozesses wie etwa die 20/20-Initiative zur Verknüpfung von Armutsbekämpfung und globaler Strukturpolitik, das bei weitem nicht ausgeschöpft ist.

Schließlich wird von verschiedenen Seiten auf die zunehmende Bedeutung der NRO für die Gestaltung einer globalen Strukturpolitik und die dafür erforderlichen Reformen von internationalen Institutionen verwiesen. NRO und die von ihnen gebildeten Netzwerke (wie zum Beispiel Erlassjahr- oder Landminenkampagne) schaffen eine internationale kritische Öffentlichkeit, welche die Voraussetzung für solche Reformprozesse bietet. Da dies vor allem auch für notwendige Veränderungsprozesse (Demokratisierung, gute Regierungsführung) in Entwicklungsländern gilt, wird dem Aufbau und der Stärkung der dortigen Zivilgesellschaft eine besonders wichtige Bedeutung beigemessen.

Die Reichweite einzelstaatlicher Politik

Wenn auch eine Einschränkung des Handlungsspielraumes nationalstaatlicher Politik gegeben ist und auf globaler Ebene sehr heterogene Interessen vorliegen, wird der nationalstaatlichen Politik von der Mehrheit der Antwortenden weiter eine zentrale Bedeutung beigemessen. Globale Strukturpolitik muss auf einer guten Regierungsführung sowie entsprechenden internen Rahmenbedingungen aufbauen und weiterentwickelt werden. Umgekehrt sollte der Spielraum, der durch die internationale Ordnung vorgegeben ist, durch nationale Regierungen konsequent genutzt werden. Einzelstaatliche Politik wird in einer globalen Welt um so wirksamer sein, so eine häufig geäußerte Ansicht, je effektiver sie ihre Aktivitäten mit anderen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowohl auf internationaler Ebene als auch

im nationalen Kontext koordiniert. Mehrfach betont wird die Anstoß- bzw. Vorbildfunktion von einzelstaatlicher Politik auf eine wirksame globale Steuerung.

In diesem Zusammenhang werden von einigen NRO-Vertretern, aber auch von einzelnen Politikern und Wissenschaftlern die notwendigen Reformen des Wirtschafts- und Politikmodells entwickelter Industrieländer (Abschaffung von Agrarsubventionen, ökologisch und entwicklungsverträgliche Reform der Außenwirtschaftsförderung, nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster) erwähnt. Dabei wird auch auf die Bedeutung der lokalen Agenda 21-Prozesse verwiesen, die zeigen, dass Entwicklungspolitik auf lokaler und kommunaler Ebene beginnt und nicht nur eine Sache nationaler und internationaler Politik ist. In föderalen Systemen wie in Deutschland spielt dies eine besondere Rolle, da die Zuständigkeit für entwicklungspolitisch relevante Bereiche wie Migrations-, Kultur- sowie Wissenschafts- und Schulpolitik bei den Ländern liegt.

Projekthilfe und Transferleistungen

Wie bereits erwähnt, gibt es recht unterschiedliche Einschätzungen über die Notwendigkeit und den Nutzen von Transferleistungen. Die Ablehnung wird vor allem damit gerechtfertigt, dass Programmhilfe als reiner Finanztransfer korruptionsanfällig sei und ein bürokratisches Instrument darstelle, das neue Abhängigkeiten schaffe und Eigeninitiativen lähme. Außerdem würden dadurch die Chancen zur interkulturellen Zusammenarbeit und zur gemeinsamen Gestaltung entwicklungsförderlicher Rahmenbedingungen verpasst. Die Notwendigkeit von Transferleistungen wird damit begründet, dass strukturpolitische Maßnahmen zumindest kurz- und mittelfristig allein nicht ausreichen, um die bestehenden materiellen Ungleichgewichte zu dämpfen und daher auch finanzielle Transfers zur Bekämpfung der Armut erforderlich seien. Allerdings wird unkonditionierte Hilfe mehrheitlich abgelehnt; bei finanziellen Transfers sollten vielmehr bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Im Vordergrund steht dabei die Bindung von Entwicklungshilfe an Strukturveränderungen wie eine gute Regierungsführung, die Einhaltung von Menschenrechten oder angemessene Reformen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Transferleistungen werden von einigen Befragten durchaus explizit als Instrument der direkten „Einmischung“ angesehen.

Einen hohen Stellenwert besitzt das Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ oder die Forderung nach eigenständiger Entwicklung. Die daraus abgeleiteten Empfehlungen sind allerdings durchaus unterschiedlich. Sie reichen von der generellen Reduzierung des Zuschusselementes über die strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bis hin zur Orientierung an „Modellprojekten“, die wie zum Beispiel die Grameen-Bank auf diesen Prinzipien aufbauten und damit besonderen Erfolg gehabt hätten. Mehrfach hingewiesen wurde auf die Bedeutung

der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure in der Projektarbeit in sogenannten „Public Private Partnerships“. Auch dabei sind unterschiedliche Interessen erkennbar. Von NRO und staatlichen Trägern wird die Möglichkeit des effizienteren Einsatzes knapper Mittel hervorgehoben, während von ökonomischer Seite die Marktorientierung, die Sicherung von neuen Absatzmärkten und die wirtschaftlicher Rentabilität für deutsche Unternehmen im Vordergrund steht .

Bei der Projekthilfe ergibt sich ein eindeutiges Votum für den Vorrang von sektoralen Programmen gegenüber Einzelprojekten. Außerdem rückt die Frage der Schwerpunktsetzung der Entwicklungszusammenarbeit auf bestimmte Regionen und Länder immer stärker in den Vordergrund. Von einigen wird bemängelt, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu stark angebotsorientiert ist und daher die Projekte und Programme viel stärker auf die Bedürfnisse in den jeweiligen Ländern auszurichten sind. Um Effizienz und Reichweite der Hilfe zu erhöhen, wird in mehreren Antworten eine verstärkte Koordination verschiedener Geberstaaten, unter Umständen auch durch die Partner, im Sinne eines Sektoransatzes vorgeschlagen. Es findet sich außerdem breite Zustimmung dafür, dass komplementär zu sektoralen Programmen auch weiterhin Not- und Katastrophenhilfe notwendig sein wird. Auch in diesem Feld ist eine verbesserte Abstimmung unter den Gebern anzustreben, und insbesondere sind präventive Maßnahmen der Konfliktschlichtung (Mediation) zu fördern.

Inlandsarbeit

Globale Strukturpolitik und die dafür notwendigen Reformen sowie Projekthilfe bzw. Transferleistungen erfordern entwicklungspolitische Inlandsarbeit zur Aufklärung und Legitimation einer solchen Politik—so eine mehrheitlich geäußerte Auffassung.

„Die anstehenden Weichenstellungen können nur wirksam werden, wenn sie von der Zustimmung, der Einsicht und der engagierten Teilhabe einer informierten Öffentlichkeit getragen werden. Das erfordert mehr denn je qualifizierte Maßnahmen einer entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Die zukunftsfähige Gestaltung der Globalisierung und die Bewältigung der Risiken, die sie mit sich bringt, kann nur in dem Maße gelingen, wie die Lernpotentiale von Individuen und Gesellschaften erschlossen und innovative soziale Ressourcen mobilisiert werden können ... Bildung, Öffentlichkeitsarbeit und Lobbyarbeit sind so gesehen keine abgeleiteten, marginalen Instrumente des eigentlichen Geschäfts der Entwicklungszusammenarbeit—von denen man auch absehen könnte, wenn die Ressourcen knapper werden—, sondern substantieller Bestandteil entwicklungsbezogenen Handelns,“ so einer der Antwortenden.

Diese Ansicht und die damit verbundene Forderung nach stärkerer Gewichtung von Inlandsarbeit wird von allen Befragten, die sich dazu äußern, weitgehend geteilt. „Inlandsarbeit“ dürfe dabei aber nicht dahingehend fehlinterpretiert werden, dass es nur um Inlandsaufgaben gehe. Es komme vielmehr darauf an, globale Wirkungszusammenhänge auch zu Problemen wie Sozialdumping, Arbeitsmigration oder Menschenhandel aufzuzeigen, welche die Menschen hierzulande wahrnehmen. Da globalen Problemen nur in grenzüberschreitenden Aktionsformen wie etwa der Erlassjahrkampagne begegnet werden kann, muss entwicklungspolitische Bildung immer mehr den Aspekt des „globalen Lernens“ berücksichtigen. Eine solche Bildungs- und Lobbyarbeit soll im Norden die Zustimmung für finanzielle Transfers und strukturelle Veränderungen auf nationaler wie internationaler Ebene fördern. Außerdem soll sie durch Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit die notwendige Kohärenz der Gesamtpolitiken einfordern. Bei dieser Aufgabe kommt den NRO eine zentrale Bedeutung zu, was nicht nur von den NRO selbst hervorgehoben wird. „Was die entwicklungspolitische Inlandsarbeit angeht, so meine ich, sollte hier unter den NGO's und in Zusammenarbeit mit dem BMZ eine klare Linie gefunden werden, damit durch Setzung klarer Prioritäten und starker Botschaften eine konsistente Botschaft an die deutsche Öffentlichkeit gegeben werden kann,“ schreibt ein Vertreter dieser Ansicht.

Aus den Antworten geht aber auch hervor, dass in den Ländern des Südens ebenfalls Inlandsarbeit für notwendig angesehen wird, um eine gute Regierungsführung und entwicklungsfördernde nationale Rahmenbedingungen zu erreichen. Weil dabei den NRO in den jeweiligen Ländern eine zentrale Bedeutung beigemessen wird, sollte die Entwicklungszusammenarbeit noch mehr als bisher den Aufbau und die Stärkung der Zivilgesellschaft vor Ort unterstützen.

Organisatorische Voraussetzungen innerhalb der Bundesregierung

Wenn Entwicklungspolitik als Teil globaler Strukturpolitik angegangen werden soll, deren Aufgabe darin besteht, Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Entwicklung mitzugestalten, so erfordert dies nach übereinstimmender Einschätzung eine kohärente Abstimmung entwicklungspolitisch relevanter Teilpolitiken. Ebenfalls weitgehende Einigkeit besteht darin, dass die derzeitige Stellung des BMZ in der Bundesregierung dies nicht erlaubt.

„Dass oft genug diese drei ‚Säulen‘ der Entwicklungspolitik unverbunden nebeneinander stehen, hängt meines Erachtens damit zusammen, dass auf zu niedriger Ebene, nämlich dem Ressort des BMZ, nach dem verbindenden Dach gesucht wird. Das Feld der ‚Strukturpolitik‘ greift auf viele andere nationalstaatliche, EU-bezogene und internationale Instanzen und Institutionen über—die ‚Transferleistungen‘ beziehen sich zunächst auf das Wirkungsfeld des BMZ, hängen aber in ihrem Umfang von den finanzpolitischen Vorgaben des Bundes und der

Länder ab—die ‚Inlandsarbeit‘ wiederum sucht nach zusätzlichen Legitimationsquellen für das gewollte politische Handeln, die das BMZ und sein politisch-gesellschaftliches Umfeld kaum allein erschließen können,“ so eine der Meinungen

Aus diesem Grund wird eine grundsätzliche Umsteuerung der politischen Prämissen für notwendig erachtet. Wie dies allerdings realisiert werden soll, darüber gehen die Meinungen weit auseinander. Einige sehen die Herstellung von Kohärenz in der Politik der Bundesregierung weniger als eine organisatorische, denn als eine inhaltliche Aufgabe. Die Mehrheit der Antwortenden betont allerdings auch die Notwendigkeit von strukturellen Veränderungen. Hier lassen sich zwei grundsätzlich verschiedene Ansätze unterscheiden:

Eine Mehrheit votiert für die Aufwertung des BMZ innerhalb der Bundesregierung und eine Veränderung seiner internen Organisationsstruktur (etwa durch Aufwertung der entsprechenden Abteilungen), um der stärkeren Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit als globale Strukturpolitik gerecht werden zu können.

„In einer Befragung wurde im Rahmen der Strukturreformuntersuchung im BMZ jedoch festgestellt, dass in die beiden Kernaufgaben des BMZ ‚Länderprogramme‘ und ‚Rahmenbedingungen‘ (letzterer weitgehend deckungsgleich mit dem Begriff globale Strukturpolitik) 44% bzw. 4% der personellen Ressourcen des BMZ fließen. Die Arbeitsgruppe Strukturpolitik hat aus diesem Missverhältnis den Schluss gezogen, dass der Aufwand für globale Rahmenbedingungen zumindest verdoppelt werden sollte. Dies wurde dann in der Koalitionsvereinbarung (Kapitel 11) von 1998 ebenfalls gefordert und als Kohärenz-Ziel bezeichnet. Aktualisiert wurde dies durch teilweise Übertragung von Zuständigkeiten anderer Ressorts auf das BMZ (wenn auch in geringerem Umfang als gefordert und mit sehr geringen zusätzlichen Personalressourcen verbunden), noch mehr aber durch das faktische politische Verhalten der neuen Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul, die im Gegensatz zu ihrem Vorgänger Carl-Dieter Spranger Ressortkonflikten im Bereich der globalen Rahmenbedingungen nicht aus dem Wege geht. Es ist zu begrüßen, wenn dieser Prozess vorangeht, allerdings fehlen dem BMZ vielfach noch die Personalressourcen, um hier die fachlich erforderlichen Analysen zu erstellen und auf der internationalen Ebene mitzuvertreten.“

Außerdem wird vielfach der Ausbau der interministeriellen Zusammenarbeit unter Einbeziehung von NRO gefordert. Hierzu werden verschiedene Vorschläge gemacht, unter anderem Fortbildungsseminare in verschiedenen Ministerien über die Verzahnung ihrer Arbeit mit der Entwicklungspolitik. Einer der Vorschläge lautet:

„... im Rahmen einer strategischen Neuorientierung der Entwicklungspolitik fünf Programmteams zu wesentlichen Fragen internationaler Strukturpolitik zu bilden: Armutsstrategien und Strukturanpassung, Umwelt und Entwicklung, Entwicklungsländer im Welthandel, Internationale Finanzarchitektur und Entwicklungsfinanzierung, Konfliktbewältigung und Krisenprävention. Diese Teams sollen einen expliziten politischen Auftrag erhalten und aus Fachleuten des BMZ, anderer Ministerien, Durchführungsorganisationen, Wissenschaft und NRO zusammengesetzt sein“

Weitergehende Stellungnahmen fordern eine Einflussnahme des BMZ auf entwicklungspolitisch relevante Entscheidungen anderer Ministerien. So wird etwa eine Bündelung der Kompetenzen innerhalb der Bundesregierung für globale Strukturpolitik beim BMZ vorgeschlagen, einschließlich der Entscheidungen, die WTO, IWF und Weltbank betreffen, oder ein Vetorecht des BMZ bezüglich der EU-Agrarpolitik. Vereinzelt wird von NRO-Vertretern auch die Einrichtung eines „Entwicklungskabinetts“ gefordert, das die Koordinierung der Aufgaben im Rahmen einer globalen Strukturpolitik zur Chefsache des Bundeskanzlers macht und die Kohärenz der verschiedenen Interessens- und Politikbereiche verstärkt.

Eine zweite Variante, die allerdings nur von wenigen Antwortenden vertreten wird, favorisiert eine Eingliederung des BMZ in andere Ministerien, um dadurch eine Zusammenführung entwicklungspolitischer Aktivitäten zu erreichen. So fordert ein Befragter ein starkes, für wirtschaftspolitische Grundsätze und ihre Koordination verantwortliches Wirtschaftsministerium, das sowohl die Einhaltung der Grundsätze wie die Abstimmung der Teilpolitiken auch und gerade in der Entwicklungszusammenarbeit überwacht. Eine Stimme sieht in der Zusammenlegung von BMZ und Auswärtigem Amt die geeignete Antwort auf die veränderten globalen Rahmenbedingungen.

Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 3: Globale Strukturpolitik, Transferleistungen und entwicklungspolitische Inlandsarbeit

Eine große Mehrheit der Befragten tritt dafür ein, EWP breiter angelegt zu verstehen. Globale Strukturpolitik, Transferleistungen und entwicklungspolitische Inlandsarbeit müssten als komplementäre Bereiche gesehen werden, wobei allerdings auf die Konsistenz zwischen den einzelnen Betätigungsfeldern besser geachtet werden sollte. Für die Umsetzung einer globalen Strukturpolitik wäre eine Reform der Vereinten Nationen das am besten geeignete Instrument. Trotzdem wird der einzelstaatlichen EWP weiterhin eine zentrale Bedeutung beigemessen, allerdings auch mehr Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene gefordert.

Die Inlandsarbeit, sowohl in den Geber- wie auch in den Empfängerländern, wird einheitlich als wichtig und ausbauwürdig eingestuft. Dabei geht es den Befragten besonders darum, globale Zusammenhänge aufzuzeigen, um die Bereitschaft für strukturelle Veränderungen zu schaffen.

Diskussionsbedarf gibt es bei folgenden Punkten:

1. Die Schwerpunktsetzung zwischen den drei Bereichen der EWP ist unter den Antwortenden umstritten. Während etwa die Hälfte deutlich für ein Übergewicht der globalen Strukturpolitik vor den Transferleistungen und der Inlandsarbeit votiert, hält die andere Hälfte die „klassische“ Entwicklungshilfe durch Mitteltransfer und Projekthilfe zumindest kurz- und mittelfristig weiterhin für erforderlich.
2. Die ablehnende Haltung gegenüber Transferleistungen, Programmen und Projekten nährt sich vor allem aus ihrer nicht immer sachgerechten Anwendung, ihrem bürokratischen Aufbau und ihrer hemmenden Wirkung für die interkulturelle und gestalterische Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ländern. Befürworter gehen davon aus, dass andere Maßnahmen - wie z.B. die globale Strukturpolitik -noch nicht weit genug entwickelt sind, um Armut wirkungsvoll bekämpfen zu können. Allerdings votieren auch die Befürworter von Transferleistungen für ihre Konditionierung.
3. Konzepte, Aufgabenbereiche, Zielsetzungen und Akteure einer globalen Strukturpolitik werden sehr unterschiedlich gesehen. Auch an ihrer Umsetzung gibt es Zweifel.
4. Bezüglich der Kompetenz und der Zukunft des BMZ divergieren die Standpunkte ebenfalls wesentlich. Während eine Mehrheit die Aufwertung des BMZ innerhalb der Bundesregierung fordert, gehen gegenteilige Ansichten bis hin zum Ruf nach einer Auflösung des Ministeriums und seiner Eingliederung in andere Ressorts.

Frage 4: Armutsbekämpfung

Wie kann der Vorrang der Armutsbekämpfung sinnvoll umgesetzt werden?

Zur Ausgangsthese

Armutsbekämpfung gilt als eine Schwerpunktaufgabe der deutschen Entwicklungspolitik. Auch Weltbank, IWF und Europäische Union wollen die Armutsbekämpfung in Zukunft in das Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit stellen. Bisher überwiegt jedoch mehr die Rhetorik.

In den ca. 80 Antworten zeigt sich ein relativ breiter Konsens darüber, dass die Armutsbekämpfung in der zukünftigen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit eine zentrale Rolle einnehmen sollte. Die realen Bemühungen und Erfolge im Bereich der Armutsbekämpfung werden dagegen recht kritisch bewertet. Vor allem aus dem Umfeld der NRO wird mehrfach auf die große Kluft zwischen dem eigenen Anspruch und der praktizierten Wirklichkeit in der deutschen wie in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit hingewiesen. Einige bedauern den überproportionalen Rückzug des BMZ aus Armutsländern, andere konstatieren, dass vieles der real praktizierten Entwicklungszusammenarbeit dem selbst gewählten Schwerpunkt Armutsbekämpfung nicht gerecht werde. Zusammenfassen lässt sich diese Kritik in der Stellungnahme: „Armutsbekämpfung ist immer noch mehr aufgegeben als gegeben.“

Armutsbekämpfung als Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit

Die Befragten sind sich weitgehend darin einig, dass die Armutsbekämpfung eine Schwerpunktaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit ist. Unterschiedliche Einschätzungen zeigen sich allerdings in der Frage, ob der Armutsbekämpfung auch eine Vorrangstellung gebührt. Eine knappe Mehrheit spricht sich dafür aus. Für einige ist dies aus ethischen Gesichtspunkten sogar geboten: „Mit dem Vorrang der Armutsbekämpfung steht und fällt die Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik.“ Oder: „Die Bekämpfung der Armut gehört zu den dringenden moralischen Verpflichtungen der wohlhabenden Länder.“ Begründet wird die Vorrangstellung häufig auch damit, dass Armutsbekämpfung den ersten Schritt zu globaler Chancengleichheit darstelle bzw. der Priorität „Grundversorgung“ entspreche.

Einige machen die Vorrangstellung der Armutsbekämpfung von bestimmten Voraussetzungen abhängig, unter anderem vom Vorhandensein geeigneter Strategien, von effektivem Mitteleinsatz und fairer Evaluation der Resultate. Nur bei politischen und ökonomischen

Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern, die Selbsthilfe, Selbstorganisation und Selbstartikulation der Armen fördern, sollte die Armutsbekämpfung im Vordergrund stehen. Nicht nur in diesem Zusammenhang wird auf die besondere Bedeutung von Maßnahmen zur Förderung der Humankapitalbildung hingewiesen. Manche sind auch der Ansicht, dass eine derartige Prioritätensetzung nur einzelfallbezogen möglich sei und auf jeden Fall kontextabhängig sein müsse.

Eine ganze Reihe von Antwortenden, vor allem Wissenschaftler und Vertreter von Durchführungsorganisationen, sieht in der Armutsbekämpfung zwar ein zentrales, nicht aber vorrangiges Ziel der Entwicklungszusammenarbeit. Einige warnen davor, falsche Entweder-oder-Alternativen aufzustellen, sondern plädieren dafür, sowohl auf direkte Armutsbekämpfung als auch auf den zunehmenden Einfluss der Politik in den multilateralen Systemen zu setzen. Sie begründen dies damit, dass eine wirksame Armutsbekämpfung nur als Ergebnis adäquater politischer Rahmenbedingungen und einer allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung erreicht werden könne. Daher fordern sie die Einbindung der Armutsbekämpfung in einen integrierten Ansatz nachhaltiger gesellschaftlicher Entwicklung.

Eine kleine Zahl von Antwortenden plädiert dafür, Armutsminderung als selbständiges Ziel der Entwicklung aufzugeben und Armutsbekämpfung indirekt als Folge von nachhaltiger Entwicklung anzustreben. Dies wird damit begründet, dass die Vorrangstellung die illusionäre, nicht einlösbare Erwartung wecke, durch Entwicklungszusammenarbeit wirksame Armutsbekämpfung für Millionen leisten zu können. „Armut kann man nicht wirkungsvoll bekämpfen, wenn man sich auf die Bekämpfung der Armut konzentriert.“ Daher sollten Mitteltransfers aus dem Norden vor allem dazu genutzt werden, eine (wirtschaftlich) sich selbst tragende Entwicklung in Gang zu setzen, in dessen Verlauf zum einen möglichst viele Arbeitsplätze entstehen, zum anderen die jeweiligen Volkswirtschaften auf lange Sicht „die Mittel zur Finanzierung ihrer sozialen Grunddienste selbst erwirtschaften“ können.

Zum Begriff der Armutsbekämpfung

Einige Befragte problematisieren in ihren Antworten den Begriff der Armutsbekämpfung. Dieser werde in seiner sehr großen Bandbreite häufig plakativ und missverständlich verwendet und bedürfe daher einer genaueren kontextabhängigen Definition. Da die Bandbreite dessen, was hierunter alles subsumiert wird, und die allzu unterschiedlichen Lösungsvorschläge wenig hilfreich seien, bleibe „Armutsbekämpfung als solches ... viel zu vage und sehr häufig kaum etwas anderes als ein Lippenbekenntnis.“ Eine Begriffsklärung sei vor allem auch deshalb geboten, weil durch die unpräzise Verwendung die Gefahr gegeben sei, dass karitative Maßnahmen im Vordergrund stünden und somit auch die Möglichkeit, die Staatenwelt aus ihrer Verantwortung zu entlassen. „Weil Strukturpolitik und

Weltwirtschaftsordnung versagt haben, muss nunmehr von Armutsbekämpfung gesprochen werden. Dieser Begriff widerspricht jedoch geradezu dem Begriff Entwicklungspolitik. Katastrophen müssen bekämpft werden. In der Tat kann es notwendig sein, dass ein Jahrzehnt lang Katastrophenhilfe geleistet werden muss.“

Manche fordern daher für die Armutsbekämpfung eine Differenzierung der Armutsursachen in hausgemachte und durch globale Strukturen bedingte Faktoren. Einzelne Positionen halten eine Diskussion über den Armutsbegriff auch deshalb für notwendig, weil von Europa aus teilweise ein falscher Armutsbegriff in die Diskussion gebracht worden sei und weil Menschen, die in einer „Ökonomie des Genug“ leben, nicht als arm bezeichnet werden sollten. In eine ähnliche Richtung geht die Feststellung, dass Armutsbekämpfung sinnlos sei, wenn sie nicht von Reichtumsbekämpfung begleitet werde.

Strategien zur Armutsbekämpfung

Trotz der Breite und Mehrdeutigkeit, in der von Armutsbekämpfung gesprochen wird, hält die überwiegende Mehrheit der Antwortenden an diesem Begriff fest und bekennt sich dazu, dass Armutsbekämpfung eine zentrale Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit ist.

Armutspolitik besteht im Wesentlichen aus zwei verschiedenen Dimensionen. Weitgehender Konsens besteht darüber, dass Armutsbekämpfung mehr ist als bloße Nothilfe. Primär geht es sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene um die „Schaffung von staatlichen, politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, die eine Benachteiligung der Armen beseitigen“. Kurzfristig können aber auch Finanztransfers in Form einer internationalen Sozialhilfe geboten sein, solange die Armen nicht in der Lage sind, durch eigenständige Entwicklung ihre Situation nachhaltig zu verbessern. Manche Antworten äußern sich jedoch auch skeptisch über die Entwicklungsfähigkeit einiger „Least Developed Countries“ und schließen daher nicht aus, dass diese dauerhaft auf Subventionen der internationalen Staatengemeinschaft angewiesen sein könnten.

Breite Übereinstimmung zeigt sich hinsichtlich der beiden vorrangigen Prinzipien einer Armutsbekämpfung, die nur dann nachhaltig Wirkung zeigen wird, wenn sie auf die Beseitigung der Ursachen abzielt. Dies sind die Grundsätze der Hilfe zur Selbsthilfe, um Möglichkeiten zur Eigeninitiative zu erweitern und zu sichern, sowie die Partizipation der Betroffenen, d.h. die Beteiligung lokaler Initiativen und NRO bei der Entwicklung und Durchführung von Projekten.

Die von der Mehrheit der Befragten bevorzugten Methoden der Armutsbekämpfung sind die Technische und die Politische Zusammenarbeit. Finanzielle Transferleistungen sollen nur als Ergänzung dienen und soweit wie möglich durch „das persönliche Engagement und die

persönliche Vermittlung von knappen Kenntnissen und Fähigkeiten“ getragen werden. In diesem Zusammenhang werden eine Reihe von methodischen Anregungen zur Umsetzung des Schwerpunkts Armutsbekämpfung gemacht. Dies sind beispielsweise der Vorrang einer arbeitsteiligen Konzeption, die Armutsorientierung aller Programme der Entwicklungszusammenarbeit, notwendige strukturelle Reformen, eine stärkere Betonung der geschlechtsspezifischen Perspektiven in Mainstream-Konzepten, die hervorgehobene Bedeutung von Bildungsprogrammen, der politische Dialog, der eine Sensibilisierung der Partner zum Ziel hat, sowie die Förderung von Professionalität, auch und gerade bei den NRO.

Bei den vorgeschlagenen Instrumenten stehen Konzepte im Vordergrund, welche die aktuelle entwicklungspolitische Diskussion im Bereich der Armutsbekämpfung prägen. Besondere Erwähnung findet die 20/20-Initiative (die Verpflichtung zur Verwendung von 20% der ODA für Grundbildung und Gesundheit, Reduzierung des Militär- zugunsten des Entwicklungshaushalts, Koordination restriktiver Waffenexporte etwa innerhalb der EU) des Kopenhagener Weltsozialgipfels und das damit verbundene Instrumentarium, dessen Umsetzung von einer großen Zahl der Antwortenden als besonders dringlich angesehen wird. Einzelne Stimmen fordern die Industrieländer dazu auf, eine Vorreiterrolle zu übernehmen und sich auch dann im Sinne der 20/20-Initiative zu verhalten, wenn es keine konkreten Vereinbarungen darüber mit einem Partnerland gibt (siehe Kapitel 3).

Neben der 20/20-Initiative wird im Rahmen der internationalen Entschuldungsinitiative auf die neuen "Poverty Reduction Strategy Papers" (PRSP) von Weltbank und IWF verwiesen, die vor allem von den Durchführungsorganisationen als geeignetes Mittel zur Armutsbekämpfung erachtet werden, insofern deren Umsetzung kontrolliert und im Bedarfsfall auch sanktioniert werden kann. Diese Programme bilden nicht nur die Grundlage für den Erlass der Schulden, sondern bieten auch neue Chancen für klare Zielformulierungen und größere Kohärenz der Geberländer, weil sowohl Geber- als auch Empfängerländer bei der Erstellung einer armutsorientierten Entwicklungsplanung beteiligt werden. Die mit den PRSP einhergehende Konditionierung zwingt die Empfängerländer zu mehr Transparenz und größerer Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Als gravierendes Problem wird allerdings der für viele Länder sehr knappe Zeitrahmen angesehen, in dem die Programme erarbeitet werden müssen. Dies gefährdet die angezielte Partizipation und damit auch die Akzeptanz in der Zielbevölkerung, was eigentlich ureigene Ziele der PRSP sind. Aus diesem Grund warnen nicht nur viele NRO vor einer allzu euphorischen Bewertung der PRSP.

Ein mehrfach genanntes Instrument zur besseren Geberkoordinierung ist das von der Weltbank vorgestellte Comprehensive Development Framework (CDF), das den Rahmen für

eine umfassende Entwicklung vorgeben soll. Die Empfängerländer sollen die Führungsrolle bei der Formulierung ihrer langfristigen Entwicklungsstrategie übernehmen, alle externen Beiträge sollen in den Gesamtzusammenhang des CDF eingeordnet sowie arbeitsteilig unter den Gebern und mit den Institutionen auf Empfängerseite abgestimmt werden.

Viele Befragte plädieren bei der Armutsbekämpfung für eine Strategie, die auf mehreren Säulen beruht. Neben den bereits erwähnten Instrumenten wird die Bedeutung von Entschuldungsmaßnahmen, die Notwendigkeit von selbsthilfeorientierten Fördermaßnahmen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und im Extremfall auch entwicklungsorientierte Nothilfe betont. Als weitere Schwerpunkte werden der Transfer von Wissen und angepasster Technologie, eine effektive Umsetzung neuen Wissens, die nicht an den wirklichen Lebensbedingungen der Armen vorbeigeht, sowie eine stärkere Berücksichtigung des ländlichen Raumes genannt. Schließlich wird auf die Wichtigkeit hingewiesen, die Machtkämpfe der Eliten nicht weiter durch Waffenhandel, Fluchtgeldkonten und Rohstoffinteressen zu unterstützen.

Einige wenige Autoren sehen im „allgemeinen Industrialisierungsprozess durch große Kapitalien“ oder in der „Herstellung leistungsfähiger Finanzstrukturen“ die wirksamsten Wege zur Armutsbekämpfung. Andere setzen eher auf die Förderung des informellen Sektors durch die NRO, da „arme Menschen eigene Strategien des Überlebens entwickeln“.

Eine ganze Reihe von Antworten sieht keinen vorrangigen Bedarf an neuen Konzepten, sondern schlichtweg an mehr politischem Willen und besserer Mittelausstattung der Entwicklungszusammenarbeit. Insbesondere Vertreter aus dem Bereich der NRO kritisieren die große Kluft auf Seiten des BMZ zwischen eigenem Anspruch und der Wirklichkeit der praktizierten Entwicklungszusammenarbeit. Nach Meinung einer Gruppe von Antwortenden besteht die Inkonsistenz in zwei Aspekten: erstens zwischen der Konditionalität der gewährten Hilfe und den Forderungen der Industrieländer nach partnerschaftlicher Zusammenarbeit; zweitens in der Leugnung des Zusammenhangs zwischen der Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern und der gleichzeitigen Notwendigkeit von Reformen in den Industrieländern. Folgende Zitate erläutern dies:

„Eine echte Partizipation im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit würde einen Paradigmenwechsel erforderlich machen, in dem das BMZ eine grundlegende Änderung des Länderkonzeptansatzes mit einer Abkehr von sektoralen Maßnahmen zu Gunsten von regionalen und zielgruppenbezogenen vornimmt.“

„Solange die wichtigsten Ressourcen der modernen Weltgesellschaft auf die Entwicklung ‚der westlichen Hemisphäre‘ konzentriert bleiben, wird es nicht zu einer echten Armutsbekämpfung ‚im Süden‘ kommen. Die Abschottungen gegen die Folgen der Armutsbekämpfung erscheinen derzeit immer noch politisch dringender und ‚praktikabler‘ als der Versuch, durch Überwindung der Armut an ihren Wurzeln in der Dritten und Zweiten Welt Abschottung als solche überflüssig zu machen.“

Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit auf bestimmte Länder

In der Frage, ob Entwicklungszusammenarbeit nur auf die ärmsten Länder oder auch auf benachteiligte Gruppen in den Schwellenländern konzentriert werden soll, gibt es unterschiedliche Positionen. Eine knappe Mehrheit spricht sich gegen eine prinzipielle Trennung aus, weil sich die „Gerechtigkeitslücke, die die zentrale Herausforderung von Entwicklung ausmacht, allerorten stellt“. Diejenigen, die für eine ausschließliche oder schwerpunktmäßige Unterstützung der ärmsten Länder eintreten, stellen unterschiedliche Argumente in den Vordergrund. Das Spektrum reicht von Effizienzkriterien, d.h. die Konzentration auf arme Länder biete die Aussicht auf ein Höchstmaß an Erfolg in den weltweiten Bemühungen zur Armutsreduzierung, über ethisch-humanitäre Motive bis hin zu Argumenten, die sich auf die unterschiedlichen Ursachen der Armut beziehen:

„Wenn Armutsbekämpfung ernst gemeint ist, muss sie den Armen und Ärmsten zugute kommen und nicht den Halbarmen (Schwellenländern), die allerdings eher gewinnträchtige Märkte für Unternehmen aus Industrieländern bieten.“

„Armut in Schwellenländern beruht auf ordnungspolitischen Defiziten in diesen Ländern selbst und könnte extern nur Symptomtherapie sein ...“

Eine ganze Reihe von Antworten favorisiert schließlich eine Mittelposition, nach der Finanztransfers allein den ärmsten Ländern vorbehalten blieben, durch Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit und Politischen Zusammenarbeit aber die Armutsbekämpfung in allen Ländern gefördert werden sollte.

Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 4: Armutsbekämpfung

Armutsbekämpfung Unter den Antwortenden gibt es einen breiten Konsens darüber, dass die

Armutsbekämpfung in der zukünftigen EZ einen Schwerpunkt darstellen soll. Die bisherigen Erfolge werden allerdings als unzureichend angesehen, vor allem - so mehrere Antworten - weil es am politischen Willen zur Umsetzung mangle. Aktuelle Konzepte, wie die im Kontext der Entschuldungsinitiative (HIP –Initiative) entstandenen *Poverty Reduction Strategy Papers* (nationale Armutsminderungsstrategien), werden jedoch als geeignete Mittel angesehen. Allerdings müsse deren Umsetzung kontrolliert und gegebenenfalls auch sanktioniert werden.

Die Vielfalt der Antworten zeigen jedoch auch die Schwierigkeiten bei der Verfolgung dieses Ziels auf. Unterschiedliche Meinungen bestehen dabei zu folgenden Fragen:

1. Sollte die Armutsbekämpfung in Form von Finanztransfers als internationale Sozialhilfe ansetzen? Sollte sie an das Vorhandensein geeigneter Rahmenbedingungen und Strategien gebunden werden oder in einen integrierten Ansatz nachhaltiger gesellschaftlicher Entwicklung eingebunden werden? Oder ist eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung nicht wichtiger, weil sie den jeweiligen Volkswirtschaften es ermöglichen kann, die Mittel zur Finanzierung der sozialen Grunddienste selbst zu erwirtschaften?
2. Unterschiedliche Meinungen gibt es ebenfalls zu der Frage, ob die EZ nur auf die *Least Developed Countries* oder auch benachteiligte Gruppen in Schwellenländern konzentriert werden soll. Eine knappe Mehrheit votiert gegen eine einseitige Festlegung, da im Sinne der Gerechtigkeit auch der Einzelfall zählen muss. Die knappe Minderheit stellt für ihre Auffassung vor allem Kriterien der Effizienz in den Vordergrund.

Frage 5: Zentrale Akteure zukünftiger Entwicklungspolitik und Aufgaben der NRO

Wer sind die zentralen Akteure zukünftiger Entwicklungspolitik und EZ und welche Aufgabe haben die NRO?

Zu den Ausgangsthesen

(1) Die notwendigen Reformen der Entwicklungszusammenarbeit betreffen die zentralen Akteure der EZ. Sie müssen ihre Aufgaben und ihr Selbstverständnis überprüfen und zu einer neuen Arbeitsteilung finden.

(2) Den Nichtregierungsorganisationen (NRO) wird besonders ein Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaft, zur Durchsetzung der Menschenrechte, zur Entwicklung gesellschaftlicher „ownership“ und „capacity building“ von Selbsthilfebewegungen und zur Armutsminderung zugeschrieben.

Frage 5 wurde von gut 80 Personen beantwortet, wobei sich ein Großteil der Antwortenden mit einiger Ausführlichkeit zur Thematik dieser Frage äußerte. Die allermeisten Antwortenden bestätigten die erste These, dass das Verhältnis der zentralen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zueinander neu ausgehandelt werden müsse. Sie versuchten dieses Verhältnis im Netzwerk einer internationalen Strukturpolitik zu bestimmen, wobei für die Mehrheit der Staat auch weiterhin die Lenkungsfunktion einnimmt und einnehmen soll, denn er allein kann Strukturfragen mit einer entsprechenden Wirtschafts-, Finanz- und Außenpolitik verbindlich voranbringen. Der Staat solle auch deshalb hauptverantwortlich bleiben, weil er als demokratisch legitimierte Instanz die Kontrollfunktion über die NRO und die Wirtschaft weiterhin wahrnehmen müsse. In Bezug auf die zweite These ist festzustellen, dass den NRO vielfältige Rollen zugewiesen werden, von der Ausführung der Entwicklungszusammenarbeit und der Kontrolle bis hin zur Einforderung von Entwicklungszielen, der Ermöglichung von Partizipation und dem Eintreten für Menschenrechte. Zu den Aufgaben der NRO gehören damit sicherlich die im Fragenkatalog angesprochenen Bereiche. Es werden aber zum einen die tatsächlich erbrachten Leistungen der NRO in diesen Bereichen kritisch hinterfragt, zum anderen offenbaren gerade die Beiträge zur Rolle von NRO eine kaum zu überbietende Vielfalt an Erwartungen und Aufgaben, die sich sicherlich nicht auf die vorgeschlagenen Bereiche beschränken.

Einigkeit besteht weitgehend auch darin, dass die Privatwirtschaft stärker in die Entwicklungszusammenarbeit eingebunden werden soll. Privatwirtschaft und NRO gewinnen insgesamt gegenüber dem Staat in der Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung. Dieses Verhältnis wurde in einem Beitrag mit dem Begriff der „konfliktiven Kooperation“ umschrieben und könnte so als Leitlinie für die Mehrheit der Antworten gelten. Im einzelnen lassen sich aber durchaus verschiedene Ansätze unterscheiden.

Aufgaben und Selbstverständnis zentraler Akteure der Entwicklungszusammenarbeit

Manche Antwortende sehen eine einfache und klare Arbeitsteilung: Der Staat soll die Rahmenbedingungen für eine Marktorientierung schaffen und die Mittel zur Entwicklungszusammenarbeit erbringen, die NRO sind ausführende Organe, und die Wirtschaft übernimmt die Rolle des Zulieferers. Entwicklungshilfe ist in diesem Sinn im Rahmen der propagierten Public Private Partnerships Exportförderung. Freihandel und Liberalisierung seien die Form wirklicher Zusammenarbeit. Einige Antworten geben zu bedenken, dass sich die Privatwirtschaft nur dort in Public Private Partnerships einbinden lässt, wo diese für sie profitabel sind. Kritische Stimmen merken ebenfalls an, dass die Public Private Partnerships bis heute keinen wirklichen Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit darstellten: Konvergierende Interessen werden nur im Einzelfall erreicht, und Entwicklungspolitik und Wirtschaftspolitik werden nicht wirklich koordiniert. Einigkeit besteht aber mit wenigen Ausnahmen auch in diesem Modell darin, dass dem Staat weiterhin die Lenkungsfunktion im Sinne des Good Governance zukommt: Er soll insbesondere die komparativen Vorteile von allen beteiligten Akteuren zusammenführen, auch aus dem Grund, dass die Kohärenz der Entwicklungszusammenarbeit gewährleistet bleiben muss. Subsidiarität soll im übrigen auch in den Geberländern gelten: Der Staat formuliert die Leitlinien, vergibt Aufträge und kontrolliert die Qualität; die NRO treten nicht mehr nur als Lobbyisten, sondern vor allem als Berater in Erscheinung.

Eine zweite Gruppe von Antwortenden thematisiert ausführlich das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft. Die Antworten sprechen vorwiegend von NRO, wenn sie diese auch nicht immer mit der Zivilgesellschaft gleichsetzen. NRO werden dabei als soziale Bewegungen ebenso wie als Dienstleister für Entwicklungszusammenarbeit gesehen.

Auch wenn Nationalstaaten zentral bleiben, müssen sie eine „Koalition des Wandels“ mit Akteuren der Zivilgesellschaft eingehen. In diese sollten nach und nach die transnationalen Unternehmen eingebunden werden. Daraus ergeben sich dann die gemeinsamen Aufgaben für eine der Entwicklung förderliche Politik, wie zum Beispiel Stärkung der Konsumentensouveränität, Verhandlungsführung auf OECD- und WTO-Ebene sowie

Handelsvereinbarungen. Der Staat habe auch die Funktion, auf die Verrechtlichung zivilgesellschaftlich erstrittener sozialer und ökologischer Standards zu dringen. Er müsse Rahmenbedingungen verbessern durch die Koordination des Politikdialogs und der internationalen Organisationen sowie in der Durchsetzung der Menschenrechte. Er bleibt auch verantwortlich für Aufgaben wie zum Beispiel die Bereitstellung der Infrastruktur; dies wird nur von wenigen zu den Tätigkeiten gerechnet, die teilweise auch von NRO übernommen werden sollten. Andere Antworten betonen insbesondere die kritische Funktion der NRO: Öffentliche Information und Kritik, der Hinweis auf Krisensituationen und auch ihre teilweise Legitimation als moralische Instanzen erlaubten es den NRO, eine „Sanktionsmacht“ aufzubauen, die politische Wirkung hat. Vor allem seit dem Rio-Prozess könnten die NRO diese zentrale Rolle auch auf internationaler Ebene wahrnehmen. Diese politisch einflussreiche Rolle müsse aber in einigen Feldern noch ausgebaut werden, denn bisher sei auf dem Gebiet der globalen Strukturreform zu wenig erstritten worden. Auch müssten die NRO noch mehr als bisher politische Veränderungen in Entwicklungsländern stützen. Eine weitere Perspektive in der Zusammenarbeit von Staat und NRO wird darin gesehen, dass die NRO für eine gute Strukturpolitik sich selbst verstärkt an strukturelle Planungen gewöhnen müssten und sich auf den Aufbau von Institutionen konzentrieren sollten. Eine vielfach konstatierte Aufgabe besteht darin, dass die Zivilgesellschaft und insbesondere die NRO ein insgesamt stärkeres Gewicht der Entwicklungspolitik einfordern müssten. Die NRO, so eine weitere Rollenbeschreibung, sollten sich auf Bereiche konzentrieren, in denen sie komparative Vorteile haben, nämlich überall dort, wo sie eine große Nähe zur Gesellschaft und den von der Bevölkerung artikulierten Interessen haben. NRO (aus dem Norden) blieben in erster Linie Partner von Basisorganisationen.

Einige der Antworten orientieren sich bei der Bestimmung der verschiedenen Rollen am Ziel der Armutsbekämpfung, die der Fokus für alle Akteure sein sollte: Der Staat habe die Strukturfragen zu lösen und die Förderstrategien der Geber abzustimmen, während die NRO die Mobilisierung übernehmen und die Entwicklungen vor Ort im Norden und im Süden begleiten. Staatliche Akteure sollen vor allem eine Strukturpolitik im Sinne der Entschuldung betreiben, während die Zivilgesellschaft für eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit sowie die Bildungsarbeit in den Industrieländern eintritt. In diesem Sinn werden auch die Poverty Reduction Strategy Papers gesehen. Armutsbekämpfung könne nicht der Wirtschaft überlassen werden, weil sie altruistische Motive enthalte. Die NRO müssen deshalb vor allem ihre Eigenständigkeit behalten und dürfen nicht zum Ausführungsorgan werden. Der Staat solle den NRO einen guten Rahmen für deren Arbeit schaffen. Einen Wettbewerb solle es weniger unter den NRO als vielmehr unter den staatlichen Durchführungsorganisationen geben. Als Gefahr wird genannt, dass die NRO sich immer wieder im Kampf um

Projektgelder behindern und damit ihre Handlungsmöglichkeiten selbst in Frage stellen, auch wenn die NRO immer wichtiger für die Mittelbeschaffung werden.

Ein weiterer Orientierungspunkt für einige Antwortende ist die Nachhaltigkeit der Entwicklung: Diese könne nur durch möglichst große Partizipation erreicht werden, weshalb eine internationale Vernetzung der NRO nötig ist. Zur Wahrnehmung ihrer Anwaltsfunktion sollten sie Strukturen parallel zum Staat aufbauen, um auf allen Ebenen präsent zu sein. Ein anderer Vorschlag betont, dass die NRO vor allem für Transparenz sorgen und so eine nachhaltige Entwicklung und nachhaltiges Handeln der Akteure gewährleisten könnten. Dabei dürfe ein kritisches Bewusstsein über die mangelnde eigene demokratische Legitimation nicht fehlen.

Viele der Antwortenden betonen, dass Entwicklungspolitik nur von allen Akteuren gemeinsam betrieben werden kann, alle aber auch auf ein gemeinsames Entwicklungsziel verpflichtet werden müssten. Die lokalen Agenda-21-Prozesse seien ein guter Rahmen, in dem jeder seine spezifischen Funktionen übernehmen könne. Dabei sei Nachhaltigkeit nur durch verlässliche, mehrjährige Verträge zu erreichen. Betont wird außerdem, dass die Entwicklungsländer selbst mit den von ihrer Bevölkerung getragenen Strategien die Entwicklungsziele konzipieren müssten, da ansonsten das Eigeninteresse der Geberländer und ihrer Entwicklungshilfeeinrichtungen im Vordergrund stünde.

Als neue zentrale Akteure für eine zukünftige Entwicklungspolitik werden in den Antworten neben der Wirtschaft ausdrücklich die Universitäten und die Haushaltspolitiker festgehalten.

Bewertung der Aktivitäten der NRO

Zum Verhältnis der Arbeit der NRO und der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit wurden über die in den obigen Abschnitten behandelten generellen Forderungen und Konzeptionen in den Antworten einige konkrete Beobachtungen gemacht.

Einige Antwortende stellten fest, dass der Dialog zwischen Staat und NRO erst entwickelt oder wesentlich verbessert werden müsse. So müssten zum Beispiel die NRO in die Konzeption der Länder- und Regionalstrategien eingebunden werden. Ein Vorschlag geht beispielsweise dahin, die bestehende Zusammenarbeit zwischen NRO und dem BMZ in folgenden Bereichen zu intensivieren: regelmäßiger Meinungsaustausch über Grundsatzfragen, Ländergespräche, Gespräche über Sektorkonzepte, arbeitsteilige mehrseitige Zusammenarbeit, finanzielle Förderung der NRO in den Entwicklungsländern, Politikdialog mit Regierungen im Süden zur Flankierung der Tätigkeit der NRO dort und Förderung der

entwicklungspolitischen Inlandsarbeit der NRO. NRO werden in anderen Antworten aber auch in ihrer wichtigen Funktion als Kontrollinstanzen der staatlichen Akteure gesehen, wobei die Spannung zwischen Kontrolle und Kooperation nur im Einzelfall diskutiert werden könne.

Uneinigkeit herrscht über Fragen der Finanzierung: Während einige Antwortende feststellen, dass die Finanzierung durch den Staat die NRO geradezu kompromittiert und die NRO ihre Eigenständigkeit durch langfristige Planung und unabhängige Strategieforen selbst sichern sollten, weil die Gefahr der Instrumentalisierung ständig gegeben sei, meinen andere, die NRO sollten trotz nicht zu umgehender Konflikte mehr Geld vom Staat gerade für ihre Inlandsarbeit und die Beraterfunktionen fordern.

Kritisch wird die Effizienz der NRO beleuchtet: Einige Vertreter aus dem NRO-Bereich meinen, dass NRO vielfach besser arbeiten könnten: Eine Effizienzsteigerung wäre durch die Rückführung der Überbürokratisierung, durch Schwerpunktbildung und vielleicht sogar durch Fusionen von NRO zu erreichen, die auf demselben Fachgebiet kompetent sind und arbeiten. NRO, so andere Antworten, stärkten zwar die Zivilgesellschaft, verfehlten aber die Anwendung erfolgreicher Planungsstrategien und Mechanismen der Erfolgskontrolle sowie die Institutionalisierung von Erfahrung. Sie müssten auch zu einer besseren Koordination finden, um bei neuen Entwicklungen wie zum Beispiel in Krisensituationen schneller reagieren zu können.

Nur in wenigen Beiträgen wird die Arbeit der Vorfeldorganisationen angesprochen. Der Kostendruck, vielleicht aber auch konzeptionelle Überlegungen lassen eine engere Kooperation zwischen GTZ und DED bzw. CDG und DSE notwendig erscheinen, wenngleich die Vielfalt der entwicklungspolitischen Akteure in Deutschland als Vorteil betrachtet wird. Das Problem bestehe eher in der Koordination ihrer Arbeit, die sich mehr an der Kompetenz statt der Hierarchie orientieren sollte. Nach einer Meinung sollte die GTZ gestärkt, DSE und CDG zusammengeführt und die politische Rolle des BMZ ebenfalls gestärkt werden. Mit den politischen Vorgaben aus dem BMZ sollte die GTZ dann eigenverantwortlich arbeiten können.

Einige Antworten versuchen, neue Bereiche für die Entwicklungszusammenarbeit zu eröffnen: Die NRO sollten zum Beispiel ein Netzwerk mit wissenschaftlichen Institutionen aufbauen, um so ein Gegengewicht zu staatlichem Wissen und dessen Verwendung herstellen zu können. Ein zweiter Vorschlag geht dahin, dass mehr Foren initiiert werden sollten, in denen zivilgesellschaftliche Initiativen in Dialoge eingebunden werden könnten.

NRO-Arbeit im internationalen Bereich

Bei einer Gruppe von Antwortenden wird grundsätzlich für ein verstärktes Engagement und vor allem für eine bessere Vernetzung im internationalen Bereich plädiert: Durch die Globalisierung seien die NRO automatisch zu verstärktem internationalem Engagement gezwungen. Sie sollten aktiv internationale Organisationen beeinflussen und Regierungspolitik im Sinne ihrer Ziele unterstützen. Momentan herrsche hier ein Defizit. Eine verstärkte Vernetzung würde auch die Lobbyarbeit gegenüber den Regierungen gewichtiger machen. Ziel, so einige warnende Stimmen, müsse dabei aber die internationale Solidarität bleiben. Die Präsenz von NRO sei insbesondere bei Weltkonferenzen unerlässlich: Dabei sei aber darauf zu achten, dass man nicht im Verbund mit „destruktiven“ (meist kleinen) NRO - auftrete, die durch ihr konfrontatives Verhalten die eigenen Ziele konterkarieren würden. Man solle also die eigene Glaubwürdigkeit nicht durch fragliche Allianzen desavouieren. Von Bedeutung sei auch, das Verhältnis zwischen NRO aus dem Norden und aus dem Süden bei Weltkonferenzen ausgeglichener zu gestalten. Eine neue Kooperation wird im internationalen Bereich mit Unternehmen gesehen, wo im Sinne einer Projektarbeit gemeinsame Interessen bestehen.

Wenige Antwortende warnen vor einer weitergehenden internationalen Vernetzung: Man solle sie nur anstreben, wenn die Autonomie der NRO erhalten bleibe und dies keine verstärkte Bürokratisierung zur Folge habe. Vereinzelt wird gefordert, die NRO sollten dann ganz auf staatliche Förderung verzichten.

In einem der Beiträge wird eine wichtigen Rolle der NRO darin gesehen, in den internationalen Beziehungen das Verhältnis von Moral und Interessen zu thematisieren und dabei die Orientierung an gemeinwohlorientierten Interessen zu betonen (siehe auch Kapitel 1). Die NRO seien im Kopenhagen-Prozess bei der Verknüpfung von Armutsbekämpfung und Strukturpolitik zuwenig aufmerksam gewesen und sollten außerdem auf einen weiteren Weltsozialgipfel hinarbeiten. Sie könnten so gerade die globalen Bezüge sozialer Trends in Deutschland herstellen.

NRO im Süden

In Bezug auf das Verhältnis der NRO im Süden zu den NRO im Norden sind sich alle Antwortenden darin einig, dass es ein partnerschaftliches sein sollte. Manche meinen sogar, Nord-NRO sollten nie alleine agieren, während andere dies durchaus zugestehen, wo es gerechtfertigt scheint. NRO im Norden sollten Partner-NRO und zivilgesellschaftliche Gruppen im Süden suchen und fördern. Eine gute Partnerschaft beruhe auf entsprechender gesellschaftlicher Legitimation und fachlicher Kompetenz sowie auf einem regelmäßigen

Austausch, vor allem auch zwischen den NRO in den Entwicklungsländern. Es sei wichtiger, sich zu stützen und zu begleiten, als alle Kriterien der Projektplanung und der messbaren Evaluation zu erfüllen. Vorrangig aus der Sicht des Nordens sei der Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen. Positiv wird vermerkt, dass solche Kooperationen mehr lokales Wissen einbeziehen können, was zum Beispiel durchaus an den Hochschulen vor Ort vorhanden sei.

Schwierigkeiten ergeben sich bei der Koordination und der Auswahl der Partner: Die Vielzahl der NRO im Süden mache die Auswahl geeigneter Partner sehr mühsam und eine bessere Koordination fast hoffnungslos. Oft stünden die NRO im Süden ihren eigenen Regierungen zu nahe, so dass sie die gleichen Fehler machten und ihre Funktion als kritisches Gegengewicht nicht mehr wahrnehmen könnten. Eine bessere Abstimmung zwischen Nord- und Süd-NRO sei auch bei Verhandlungen auf internationaler Ebene nötig, da sonst die NRO aus dem Norden (bewusst oder unbewusst) mit ihrem größeren politischen Gewicht Verhandlungen zum Nachteil von Interessen der Süd-NRO beeinflussen könnten.

Not- und Nahrungsmittelhilfe

Zur Frage nach der Rolle der Nord-NRO bei der Not- und Nahrungsmittelhilfe liegt lediglich eine spezifische Aussage vor: Eine Abgrenzung der Aufgaben sei erst noch zu leisten, insbesondere die Klärung der Kompetenzen zwischen Militär, NRO der Entwicklungszusammenarbeit und Humanitären Hilfsorganisationen.

Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit

Die wachsende Bedeutung von Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit ist unter allen Antwortenden unbestritten. Viele betonen sie sogar besonders stark bis zu dem Punkt, dass Inlandsarbeit für das Überleben der NRO ausschlaggebend sei.

Als zentraler Bereich werden immer wieder Schule und allgemeine Bildungsarbeit genannt, wofür die Basis und die Möglichkeiten der NRO insgesamt verbreitert werden müssten. Kritisch wird dazu bemerkt, dass in diesem Bereich eine chronische Unterfinanzierung herrsche und weitere öffentliche Mittel eingefordert werden sollten. Auch die Bundesregierung müsse ja ein Interesse an gesellschaftlicher Akzeptanz von Entwicklungszusammenarbeit haben.

Nach der Meinung mehrerer Antwortender hilft aber eine bloße Ausweitung der Bildungsarbeit nach den bisherigen Konzepten nicht weiter. Eine Alternative wäre, verstärkt

nach Möglichkeiten zu suchen, im Alltag des Bürgers präsent zu sein, wie es zum Beispiel bei der Fair-Trade-Kampagne der Fall war. Es sollten moderne Marketingmethoden aus der Produktwerbung und insbesondere auch neue Medien eingesetzt werden. Öffentlichkeitsarbeit sei zur Zeit eher altbacken und politisch korrekt. Die bisherige Öffentlichkeitsarbeit kranke auch daran, dass sie zu sehr auf Wissensvermittlung und Appelle gesetzt habe: Man müsse jetzt persönliches Engagement mit neuen Partnern vermitteln wie zum Beispiel Tourismusbetrieben, Betriebsräten, Fokusgruppen. Lediglich Schulpartnerschaften und kirchliche Netzwerke hätten bisher mehr oder weniger gut funktioniert. Wichtig sei die Öffentlichkeitsarbeit auch deshalb, weil man die Interpretationshoheit über Zusammenhänge der Entwicklungszusammenarbeit nicht anderen überlassen könne.

Inhalt einer neuen Öffentlichkeitsarbeit müsste nach Meinung einiger Beiträge sein, komplexe Zusammenhänge und Interessenlagen der Öffentlichkeit zu vermitteln. Anstelle von oft gebrauchten Klischees solle auf globale Interessen hingewiesen und für den Bürger eine konkrete Handlungsmöglichkeit aufgezeigt werden. Wichtig sei entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit auch im Rahmen einer internationalen Strukturpolitik, da UN-Konferenzen als Impulsgeber für Entwicklungspolitik dienen. Dabei solle man sich auf Themen und auf Breitenwirkung konzentrieren, durchaus auch in Abstimmung mit dem BMZ.

In den Antworten findet sich lediglich eine kritische Stimme, die anmerkt, dass NRO kein Privileg auf Kampagnen hätten, sondern nur ihre eigenen Stärken in den Dialog einbringen und des weiteren nicht-organisierte Bürger in ihrem Alltag unterstützen sollten. NRO könnten durch ihre lokalen Aktivitäten zum Beispiel in den Agenda-21-Prozessen auch zur Professionalisierung von Gemeinden beitragen, und das würde genügen.

Mehrfach wurde bemerkt, gemeinsame NRO-Foren müssten selbst in der Öffentlichkeit besser sichtbar werden und sich aktiv in der Bildungsarbeit engagieren.

Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 5: Zentrale Akteure zukünftiger Entwicklungspolitik und Aufgaben der NRO

Konsens besteht bei der Mehrheit darüber, dass das Verhältnis der zentralen Akteure in der EZ zueinander neu ausgehandelt werden muss. Der Staat muss dabei auch weiterhin die Lenkungsfunktion einnehmen, denn nur er allein könne eine globale Strukturpolitik, welche Wirtschafts-, Finanz- und Außenpolitik einschließt, voran bringen. Aber auch wenn der Nationalstaat seine zentrale Position beibehält, so müsse er doch mit zivilgesellschaftlichen

Gruppen und transnationalen Unternehmen Koalitionen eingehen, da EWP nur von allen Akteuren gemeinsam erfolgreich betrieben werden kann.

Ebenso deutlich wie die Forderung nach einem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen NRO im Süden und im Norden, das auf einer entsprechenden gesellschaftlichen Legitimation, fachlicher Kompetenz und einem regelmäßigen Austausch beruhen sollte, ist der Ruf nach einer moderneren und offensiveren Öffentlichkeitsarbeit der NRO.

Darüber hinaus zeigen die Antworten eine Vielfalt unterschiedlicher Meinungen:

1. Die Rolle der NRO in der EZ wird ambivalent gesehen. Überlegungen zu ihren Kompetenzen reichen von operativen Aufgaben bei der Durchführung und „Kontrolle“ der gesamten EZ bis hin Auseinandersetzung mit Grundsatzfragen, wie der Aufstellung von Entwicklungszielen, der Ermöglichung von Partizipation und dem Eintreten für die Menschenrechte.
2. Meinungsverschiedenheiten bestehen auch bezüglich der Arbeitsteilung zwischen Staat und NRO. Am einen Ende des Meinungsspektrums steht die Forderung, der Staat solle nur die Leitlinien der EZ formulieren, Aufträge vergeben und die Qualität kontrollieren, am anderen Ende wird den NRO im wesentlichen nur die Lobby-, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet.
3. Während eine Gruppe von Antwortenden für ein verstärktes Engagement und eine bessere Vernetzung der NRO im internationalen Bereich eintritt, warnen einige eben vor dieser Entwicklung wenn dies zu einer Abhängigkeit von staatlichen Subsidien und Bürokratisierung führt .

Frage 6: Aufgaben der Partner im Süden

Welche Aufgaben und Verantwortlichkeiten haben die Partner im Süden?

Zur Ausgangsthese

In der entwicklungspolitischen Diskussion wird seit langem betont, dass die Regierungen der Staaten des Südens (und Ostens) auf dem Fahrersitz ihre Entwicklung selbst steuern sollten. In der Realität sind sie meist immer noch auf dem Beifahrersitz.

Frage 6 wurde von ca. 75 Personen beantwortet, wovon etwa ein Viertel einen längeren Beitrag verfasste. Ein verhältnismäßig großer Anteil der Antworten, nämlich knapp die Hälfte, kommt aus dem universitären oder wissenschaftlichen Bereich. Aus der Wirtschaft liegt keine Antwort zu dieser Frage vor.

Die Mehrzahl der Antwortenden geht zunächst (unabhängig von den Unterfragen) auf die Ausgangsfrage nach den Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Partner im Süden ein, indem festgestellt wird, was notwendig sei, damit die Partner im Süden in eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit mit dem Norden eintreten könnten. Dabei ist fast ausschließlich von den Regierungen die Rede, und die Frage wird implizit umformuliert: Was kann man von den Regierungen im Süden erwarten? Insofern wird die These, dass sich in der Realität viele Regierungen des Südens und des Ostens noch auf dem Beifahrersitz vorfinden, hier bereits in gewisser Weise bestätigt und gleichzeitig erklärt.

Good Governance

Die erhobenen Forderungen an die Regierungen des Südens lassen sich unter dem Begriff des Good Governance zusammenführen: Sie sind dafür verantwortlich, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen und die Verantwortung für ihre eigenen Bürger ernst zu nehmen. Chancengleichheit für alle müsse es geben, und dazu gehörten die Legitimität der Regierung im Süden, eine effektive Kontrolle der Macht, Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz, eine freie Wirtschaftsordnung, ein Bildungssystem, das für alle zugänglich ist, Nachhaltigkeit und Partizipation. Menschenrechte müssten geachtet und die Demokratisierung vorangetrieben werden. Einige Antwortende betonen hier die Fürsorgepflicht der Länder des Südens gegenüber ihren Bürgern, was sich insbesondere in Armutsbekämpfung und Beteiligungsmöglichkeiten für Arme äußern müsse.

In dieser Weise werden die Verantwortlichkeiten oft als Bedingungen für eine Entwicklungszusammenarbeit formuliert. Die Einforderung von guter Regierungsführung, die gegebenenfalls nationale Reformen und ein Vorgehen gegen nationale Eliten mit einschließen muss, sei nicht neokolonial, sondern der Ausdruck „globaler Verantwortungsgemeinschaft“. Wo kein Wille zu einer entwicklungspolitisch sinnvollen Kooperation besteht, brauche man über Aufgaben des Südens gar nicht erst zu diskutieren, so eine andere Aussage. „Entwicklungszusammenarbeit kann fehlende endogene Entwicklungsbemühungen nicht ersetzen; wenn diese nicht vorhanden sind, ist keine ‚Geschäftsgrundlage‘ für Entwicklungszusammenarbeit gegeben, auch nicht für armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit.“ Im Interesse der Betroffenen könne es dann allenfalls Nischenprogramme geben. Wo große Schwierigkeiten existieren, könne man sich auf erfolgsversprechendere Schwellenländer und den Transfer von Referenzmodellen beschränken.

Die Rolle des Nordens besteht nach Meinung einer anderen Gruppe von Antwortenden auch darin, die Kultur und Identität der Länder des Südens zu fördern und sie so bei der Suche nach größerer Eigenständigkeit und einer eigenverantwortlicheren Politik zu unterstützen. Einige Antwortende setzen als Prämisse, dass es bei der Intervention des Nordens vor allem auf die Stützung der zivilgesellschaftlichen Kontrollmacht in den Gesellschaften des Südens gegenüber den dortigen Regierungen ankommt: Lobbyarbeit im Süden, Diskurse in Wissenschaft und Gesellschaft, Kooperation und Vernetzung zur Entwicklung einer Gegenmacht seien Handlungsfelder, die der Norden vom Süden einfordern sollte. Andere fordern einen gemeinsamen Weg von Gebern und Empfängern zu mehr Eigenständigkeit und beziehen sich auf mangelnde Kompetenzen und Kapazitäten der Partner im Süden, die sehr langsame Einbindung von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft in die Entwicklungszusammenarbeit und die wenig transparenten Haushaltsverfahren der Entwicklungsländer: Dem müsse vor allem mit einem verbesserten Politikdialog und besserer Koordinierung begegnet werden.

Ein weiterer Vorschlag besteht darin, mit autoritären Regimen überhaupt nicht zusammenzuarbeiten und bei demokratisch legitimierten Regierungen davon auszugehen, dass diese durch ihre eigenen Parlamente kontrolliert würden.

Handlungsspielräume der Regierungen im Süden

Der Handlungsspielraum der Regierungen im Süden wird sehr unterschiedlich eingeschätzt, wobei eine Mehrheit davon ausgeht, dass er eher gering sei. Dies wird auf verschiedene Weise begründet und interpretiert. Nach Meinung einiger Antwortender hängen die Handlungsspielräume insbesondere vom Grad der Demokratisierung und der Partizipation im

Gegensatz zu autoritärer Regierungsführung und Staatsbürokratie ab. Auf dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen plädieren sie deshalb von vorneherein für ein Konzept zivilgesellschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit. Der Handlungsspielraum ist nach Meinung anderer vom Grad der Entwicklung, den vorhandenen Ressourcen, der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und der Abhängigkeit vom Ausland bestimmt bzw. dadurch mehr oder weniger eingeschränkt. Man könne jedoch erwarten, dass die Regierungen des Südens nach dem Subsidiaritätsprinzip alle Aufgaben erledigen, die Good Governance ermöglichen. Einige Antwortende unterscheiden nach den politischen Arenen: Einen Handlungsspielraum gebe es nur gegenüber den Geberländern und den NRO in der Entwicklungszusammenarbeit, nicht aber gegenüber dem Weltmarkt.

Abweichend von der Mehrheit bemerken einige Antwortende, dass die Regierungen des Südens sehr viele Handlungsspielräume hätten, die sie aber nicht ausnutzen würden. Andere weisen kritisch darauf hin, dass nur der Süden selbst über seinen Handlungsspielraum Auskunft geben kann bzw. dass der Ansatzpunkt für die Debatte um eine Erweiterung der Handlungsspielräume nicht die Regierungen, sondern die Gesellschaften sein müssten.

Viele Antwortende betonen, wie bereits erwähnt, dass die Regierungen selbst für entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen in ihrem Land sorgen können. Sie haben vielleicht wenig Einfluss auf die globale Strukturpolitik, können aber doch die interne Strukturpolitik gestalten. Aus dieser Verantwortung solle man die Regierungen auch nicht entlassen. Dazu gehört der Kampf gegen die Korruption, aber auch die Einbindung aller gesellschaftlichen Kräfte in den Prozess der Armutsbekämpfung. So könnten und sollten die Regierungen im Konsultationsprozess um die Entschuldungskampagne und bei der Erstellung der Poverty Reduction Strategy Papers eine möglichst breite Beteiligung gewährleisten. Hier bestünden neue Möglichkeiten. Ein weiterer Vorschlag betont die Chance, durch gute Regierungsführung ein günstiges Investitionsklima für Direktinvestitionen zu schaffen. Ebenso liege die Verantwortung für die landesspezifische Umsetzung von nachgefragter Technischer Zusammenarbeit ausschließlich bei den Regierungen des Südens. Dies gelte auch für den Bereich der demokratischen Institutionenbildung: „Entwicklungszusammenarbeit ist immer Intervention. Darüber muss im politischen Dialog der Regierungen, letztlich durch den Partner im Süden, entschieden werden. Partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit schließt die Werteorientierung der ausländischen Beiträge mit ein—oft genug werden zum Beispiel gerade demokratische Werte in der TZ ausdrücklich nachgefragt (Rechtsberatung, ordnungspolitische Beratung). Die Verantwortung für eine landesspezifische Umsetzung liegt eindeutig beim Partner.“

Etwa ein Viertel der Antwortenden befasst sich mit dem internationalen Bereich und sieht dort durchaus Handlungsspielräume für die Regierungen des Südens. So könnten sie bei den Diskussionen um internationale Strukturpolitik verstärkt die Interessen ihrer eigenen Bevölkerung vertreten, --was aber in der Umsetzung auch die Bereitschaft zu mehr Partnerschaft im eigenen Land anstelle von „ownership“ nötig mache. Sie könnten bei Regierungsverhandlungen durchaus größeren Einfluss auf die Rahmenbedingungen nehmen. Die Regierungen müssten bei der Mittelzuweisung ihre Ordnungsfunktion in der Gesellschaft wahrnehmen, dann aber zum Beispiel bei der Kreditvergabe auch eine breitere Beteiligung gesellschaftlicher Kräfte zulassen. Insbesondere bei internationalen Krediten hätten die Regierungen des Südens die Möglichkeit, innovative Strategien zu entwerfen: Sie könnten sich stärker an der Kontrolle der Umwelt- und Sozialverträglichkeit von internationalen Krediten beteiligen, eine größere Transparenz des Kapitalverkehrs fördern, um der Korruption vorzubeugen, und eine gerechtere Gestaltung von Handelsstrukturen fordern. Eine eigene Finanzpolitik zur Kontrolle des Kapitalmarkts wird teilweise durchaus für möglich gehalten. In diesen Punkten gehen die Meinungen jedoch auseinander: Einige Antwortende sehen dem gegenüber gerade in der aktuellen WTO-Politik das größte Hemmnis für eine Erweiterung des Handlungsspielraums der Regierungen des Südens.

Die Regierungen des Südens haben nach Meinung einiger Antwortender noch auf anderen Wegen die Möglichkeit, ihren Handlungsspielraum zu erweitern. Dabei wird vor allem auf die regionale Kooperation unter den Ländern des Südens verwiesen. Sie hätten prinzipiell dieselben Zugangsmöglichkeiten zu internationaler Strukturpolitik wie der Norden, könnten sich aber für erfolgreiches Handeln durchaus besser vernetzen. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit könnten sie, eventuell gemeinsam, selbst nationale Sektorstrategien entwerfen und auf diese Weise die Geberaktivitäten bündeln. Eine Regierungsberatung sollte dann im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit nur noch auf ausdrücklichen Wunsch der Länder des Südens erfolgen, die ihre benötigte Expertise selbst „einkaufen“ könnten. Ein weiteres vorgeschlagenes Modell besteht darin, dass die Regierungen des Südens ein klareres Mandat vom Norden einfordern und dann selbst über eine Zusammenarbeit entscheiden: Hier könnten sie mehr als bisher Universitäten, kompetente NRO und andere Organisationen im Sinne eines Brainpools für sich einbeziehen.

Gesellschaftliche Organisation

Zur Frage, wie sich Bevölkerungen im Süden gesellschaftlich organisieren können, gibt es hauptsächlich Aussagen aus dem Bereich der NRO und insbesondere der Kirchen, wobei auch hier eher Vorschläge dazu gemacht werden, wie Gesellschaften und Regierungen im Norden diese Prozesse unterstützen könnten. Gesellschaftliche Selbstorganisation brauche diese Hilfe

von außen, zum Beispiel durch politische Stiftungen oder Kirchen. Die Antworten fallen in der Regel sehr kurz aus.

Allgemein wird auf die Bildung von Interessensvereinigungen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und NRO sowie die freie Presse verwiesen. Eine kirchliche Einrichtung betont, dass traditionelle Organisationsstrukturen mit den Partnern aus dem Norden weiter entwickelt und „modernisiert“ werden können, so dass sie in Zukunft auch eine Basis für die nötige regionale Vernetzung bilden. Andere stellen heraus, dass statt der Organisation von außen Organisatoren aus der Mitte der jeweiligen Gesellschaft gefördert werden sollten. Gruppen sollten außerdem dort finanziell unterstützt werden, wo es sie bereits gibt.

Einige der Antwortenden setzen auf die Orientierung an erfolgreichen Projekten gerade zum Beispiel im Bereich der Mikrokredite (Grameen-Bank), die als Modelle Anhaltspunkte auch für andere Gesellschaften sein könnten (vgl. Kapitel 3). Zur Zusammenarbeit mit den Süd-NRO wird bemerkt, dass vor allem die Menschenrechtsarbeit an Bedeutung gewinnt, der Austausch über Nachhaltigkeitskonzepte und das Training in Regionen fast ohne Infrastruktur. (Diese Gewichtung kann aber sicher nicht als repräsentativ gelten.) Zivilgesellschaft müsse auch die Geberstrategien kritisieren, wobei sich die Süd-NRO nicht immer im gewünschten Maß auf den internationalen Konferenzen exponieren könnten oder dann auf diese Weise den Rückhalt zu Hause verlieren würden.

Diesen Bemerkungen steht die Analyse eines afrikanischen Antwortenden gegenüber: „Die afrikanischen Gesellschaften sind organisiert. Die Frage sollte lauten: Ist die deutsche Zivilgesellschaft ‚entwicklungspolitisch‘ für eine faire Zusammenarbeit mit den afrikanischen Zivilgesellschaften organisiert? ... Es fehlt afrikanischen Zivilgesellschaften nicht an *know how* und *human resource*, sondern an Logistik (technischer Ausstattung und Finanzmitteln). Es gibt Informationsdefizite über afrikanische Zivilgesellschaften in Deutschland.“ Es wird im weiteren zum Beispiel auf die Zivilgesellschaft in der Demokratischen Republik Kongo und die All African Conference of Churches verwiesen.

Partnerstrukturen der Entwicklungszusammenarbeit

Zum Aspekt der unterschiedlichen Partnerstrukturen haben sich nur vereinzelt Antwortende geäußert. Ein Befragter verweist darauf, dass nicht unterschiedliche Strukturen an sich bei Gebern und Nehmern nachteilig seien, denn diese könnten ja einen Lernprozess auslösen, sondern lediglich im Fall, dass diese einen Dialog verhindern würden. Dann allerdings müsse man die Entwicklungszusammenarbeit streichen. Ein anderer betont, dass der Dialog nicht nur mit den Regierungen, sondern verstärkt mit den Parlamenten und Vertretern der

Zivilgesellschaft geführt werden müsse. In diesem Zusammenhang müssten die Strukturen dahingehend verbessert werden, dass die Entwicklungszusammenarbeit wesentlich schneller als bisher auf demokratische Regierungswechsel und Umbruchssituationen reagieren kann. Einige weitere Vorschläge regen an, den Süd-NRO zu größerer globaler Bedeutung zu verhelfen und ihre Multiplikatorenrolle zu steigern, anstatt weiterhin in starkem Maß auf die Kompetenz des Nordens zu setzen.

Entwicklungszusammenarbeit in autoritären Staaten und zerfallenden Strukturen

Auch bezüglich dieser Frage finden sich in den Antworten nur kurze Bemerkungen. Die Mehrheit weist darauf hin, dass selbst in zerfallenden Staaten immer noch zivilgesellschaftliche Strukturen und Partner der Entwicklungszusammenarbeit bestehen bleiben. Lokale Initiativen bestehen weiter und könnten zum Beispiel über ihre Verbindungen in Nachbarstaaten unterstützt werden, wenn auch nicht immer im Rahmen der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit. Es wird vielleicht auch nötig sein, sich auf wenige, verlässliche NRO-Partner zurückzuziehen. Wo dies nicht möglich ist, bleibt nur die Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit bzw. die Beschränkung auf Not- und Katastrophenhilfe. Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit müssten mit Humanitären Hilfsorganisationen zusammenarbeiten. In einigen Fällen kann für die Entwicklungszusammenarbeit eine Hilfskonstruktion wie zum Beispiel eine UN-Verwaltung in Anspruch genommen werden. Bei autoritären Staaten wird empfohlen, die Konditionalität der Entwicklungszusammenarbeit ernst zu nehmen und zunächst den Aufbau von Verbänden, Bürgerinitiativen, Genossenschaften usw. zu unterstützen. Wenn dies nicht erfolgreich gelingt, sei die Hilfe einzustellen beziehungsweise nur noch entsprechenden Exilorganisationen Unterstützung zu gewähren.

Entwicklungszusammenarbeit müsse, so einige weitere Aussagen, gerade im Hinblick auf autoritäre und zerfallende Staaten bei den Konfliktursachen ansetzen und lokale leistungsfähige Träger langfristig entwickeln. Ansonsten bleibe lediglich die Nothilfe oder der Rückzug. „Dabei sollte nicht gezögert werden, äußere Einwirkungen und Interessen zu benennen, auch und gerade wenn sie aus dem Norden kommen.“ Insbesondere in diesem Zusammenhang könnten Antworten oft nur bezogen auf den Einzelfall gegeben werden.

Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 6: Aufgaben der Partner im Süden

Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass der Handlungsspielraum der Regierungen des Südens eher gering ist, die Regierungen aber durchaus für entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen in ihren Ländern verantwortlich sind. Sie könnten zwar nur geringen Einfluss auf die globale, größeren aber auf die interne Strukturpolitik nehmen. Als eine wichtige Voraussetzung für die Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd wird die Schaffung gesellschaftlicher Strukturen in den Ländern des Südens gesehen wie Interessenvereinigungen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, NRO und eine freie Presse. Den Organisationen des Nordens komme hier eine unterstützende und beratende Funktion zu. Gerade auch in Krisensituationen und bei zerfallenden staatlichen Strukturen können nach Meinung der Majorität diese zivilgesellschaftlichen Strukturen auch weiterhin als Partner dienen und sollten solange unterstützt werden, bis eine verlässliche Zusammenarbeit nicht mehr möglich ist.

Angesichts der vielen umstrittenen Fragen bleiben folgende Aspekte für eine weitergehende Diskussion offen:

1. Soll die Zusammenarbeit mit den Ländern des Südens von der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen und der Verantwortlichkeit der Regierungen für ihre Bürger (*good governance*) abhängig gemacht werden oder geht es nicht vor allem darum, die Kultur und Identität der Entwicklungsländer zu fördern und sie bei der Suche nach einer größeren Eigenständigkeit und eigenverantwortlichen Politik zu unterstützen?
2. Wie beschränkt der Handlungsspielraum der Regierungen des Südens ist, durch welche Ursachen er beschränkt wird, und ob er erweiterbar ist, steht ebenfalls noch zur Diskussion.
3. Die Meinungen zum Umgang mit autoritären Staaten bezüglich der EZ zeigt kein einheitliches Bild. Während einige Antwortende dazu raten, Entwicklungshilfe zu konditionieren, lehnen andere eine Zusammenarbeit mit autoritären Staaten ganz ab.

Frage 7: Bilaterale, europäische und internationale Entwicklungszusammenarbeit

Wie sollten die Aufgaben zwischen bilateraler und europäischer sowie internationaler Entwicklungszusammenarbeit verteilt werden?

Zur Ausgangsthese

Politiker, Experten und Vertreter von NRO fordern zwar meist auf politischer Ebene eine Aufwertung internationaler Institutionen (wie EU oder Weltbank) oder sogar eine „globale Strukturpolitik“, tendieren bei der EZ aus verschiedenen Gründen (größere Transparenz und Effizienz bilateraler Maßnahmen bzw. Erhaltung eines Instruments zur Förderung nationaler außenpolitischer und aussenwirtschaftlicher Interessen) gleichwohl dazu, der nationalen, bilateralen Ebene den Vorrang zu geben.

Die These, dass in der Praxis der bilateralen Hilfe immer noch der Vorrang vor internationalen Maßnahmen gegeben wird, wird von den ca. 65 Personen, die auf Frage 7 geantwortet haben, weitgehend als zutreffend angesehen. Übereinstimmend wird eine stärkere Abstimmung und Bündelung der Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie eine intensiviertere Arbeitsteilung unter den Gebern gemäß den Prinzipien Kooperation, Komplementarität, Subsidiarität und komparative Vorteile gefordert. Dabei zeigt sich mehrheitlich, dass eine Verständigung auf einheitliche entwicklungspolitische Leitlinien und Standards auf europäischer und internationaler Ebene für notwendig erachtet und dort auch der primäre Ort für die Gestaltung von Rahmenbedingungen einer globalen Strukturpolitik gesehen wird. Die große Mehrheit bevorzugt allerdings auch die Beibehaltung bilateraler Entwicklungszusammenarbeit, die an den Vorgaben gemeinsamer entwicklungspolitischer Leitlinien orientiert sein sollte. Die dezentralen Förderinstrumente der einzelnen Staaten sollten außerdem eng aufeinander abgestimmt sein und sich nach dem Prinzip der Komplementarität ergänzen. Die Fortführung bilateraler Entwicklungszusammenarbeit wird sehr unterschiedlich begründet. An oberster Stelle steht das Bedenken vor zuviel Zentralisierung und vor bürokratischen Strukturen, die wenig effizient und transparent arbeiten und zudem schlecht kontrollierbar sind. Außerdem fürchten sowohl die Politik, die Durchführungsorganisationen als auch die NRO einen Rückgang ihrer Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse. Hinzu kommt eine weit verbreitete Skepsis, ob eine vollständige Vereinheitlichung der Entwicklungszusammenarbeit auf europäischer oder internationaler Ebene aufgrund der heterogenen nationalen Interessen überhaupt realisierbar ist.

Komparative Vorteile bilateraler deutscher Hilfe

Eine Mehrheit der Befragten, die sich zu diesem Thema äußern, halten die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich mit der bilateralen Hilfe anderer Regierungen durchaus für konkurrenzfähig bzw. sehen sie sogar im Vorteil. Hervorgehoben werden in diesem Zusammenhang die plurale Struktur deutscher Entwicklungszusammenarbeit, das inhaltliche Know-how und die gesammelten Erfahrungen in Schwerpunktbereichen der Finanziellen (FZ), Technischen (TZ) und Personellen Zusammenarbeit (PZ) sowie die Arbeit der politischen Stiftungen. Die vielfältige Organisationsstruktur deutscher Entwicklungszusammenarbeit wird vor allem von den Vertretern der Durchführungsinstitutionen selbst als Effizienzgewinn und komparativer Vorteil angesehen.

„Komparative Vorteile der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (mit ihren Instrumenten FZ, TZ und PZ und der dazu gehörigen Institutionenvielfalt) sind im internationalen Vergleich unter anderem die hohe Qualität des Projektmanagements und die partizipative Vorgehensweise. Auch das Engagement und die vielseitigen Qualifikationen und Erfahrungen der deutschen Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer, integrierten Experten und entsandten Fachkräfte werden vor Ort geschätzt.“

Dem stehen aber auch einige ausgesprochen negative Einschätzungen gegenüber, woraus die Forderung nach einer Verschmelzung dieser Institutionen zu einem Instrument abgeleitet wird. Dies wird unter anderem damit begründet, dass die damit verbundene „Doppelgleisigkeit“ vermeidbar hohe Transaktionskosten verursache und zu einer heterogenen Außendarstellung deutscher Entwicklungszusammenarbeit führe.

„Es muß an die Trivialität erinnert werden, dass sich kein Geberland in Westeuropa oder Nordamerika so viele Durchführungsorganisationen für z.T. vergleichbare Aufgaben leistet wie die Bundesrepublik Deutschland. Dadurch entstehen nicht nur erhebliche Kosten für die Erhaltung von Parallelapparaten, sondern mehr noch, Kosten durch den dadurch notwendigen interorganisatorischen Koordinationsbedarf und, am stärksten zu Buche schlagend, in den tatsächlich auftretenden Verlusten durch unzureichende und nicht zustandegekommene Koordination. Die berühmten Synergieeffekte, die durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Qualifikationen und Kenntnisse der getrennt existierenden Durchführungsorganisationen entstehen sollen, sind in der Regel reines Wunschdenken und treten höchst selten und eher zufällig auf.“

Der Vergleich zwischen bilateraler und multilateraler Hilfe fällt relativ eindeutig aus. Eine ausdrückliche Mehrheit sowohl unter NRO-Vertretern als auch unter Politikern,

Wissenschaftlern und anderen Experten sieht zumindest kurz- und mittelfristig (noch) komparative Vorteile für die bilaterale Zusammenarbeit, nur wenige sehen keine größeren Unterschiede. Das Argument, das mit Abstand am häufigsten gegen eine Zentralisierung auf europäischer oder internationaler Ebene vorgebracht wird, bezieht sich darauf, dass diese supranationalen Organisationen schwerfälliger, bürokratischer und reformunwilliger sind und deren Politik zudem nur einer unzureichenden demokratischen Kontrolle unterliegt. Die heterogenen nationalen Interessen lassen momentan einen Konsens der Staatenwelt über Ziele, Schwerpunkte und Maßnahmen sowie die Akzeptanz, sich Mehrheitsentscheidungen zu beugen, kaum realistisch erscheinen. So favorisieren die verschiedenen entwicklungspolitischen Akteure die bilaterale Zusammenarbeit auch deswegen, weil sie sich davon mehr Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten versprechen. So lehnen etwa mehrere NRO die Zentralisierung der Entwicklungszusammenarbeit auf höherer Ebene unter anderem mit dem Hinweis darauf ab, dass dadurch die Einflussmöglichkeiten der NRO, insbesondere kleinerer und mittlerer Organisationen, auf die Entwicklungspolitik zurückginge. Von anderen wird bilaterale Entwicklungszusammenarbeit als ein Instrument zur Förderung der interkulturellen Kommunikation und der Pflege des zwischenstaatlichen Verhältnisses angesehen. Eine Stimme weist darauf hin, dass bei bilateraler Zusammenarbeit 60% der Gelder in Form von Aufträgen wieder an die deutsche Wirtschaft zurückfließen, während dies im Rahmen des europäischen Entwicklungsfonds nur 7% sind. Aus all dem wird schlussgefolgert, dass unmittelbare Partnerschaften deutscher Durchführungsorganisationen (staatlich, NRO oder privatwirtschaftlich) eine größere Öffentlichkeit und Akzeptanz für die Entwicklungszusammenarbeit schaffen als dies im Fall der vollständigen Verlagerung auf europäische oder internationale Organisationen der Fall wäre.

Übertragung von Kompetenzen auf die EU-Ebene

Auch wenn ein klares Votum für die Beibehaltung bilateraler Hilfe gegeben wird, sehen nahezu alle Antwortenden eine verbesserte Abstimmung der Entwicklungszusammenarbeit auf europäischer Ebene und die Ausbildung gemeinsamer Leitlinien für eine europäische Entwicklungspolitik als geboten an. Dies wird vor allem mit der Notwendigkeit der Überwindung der Interessengegensätze zwischen den einzelnen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie einer besseren Verzahnung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der EU-Staaten untereinander und im Verhältnis zu den Aktivitäten der EU-Kommission begründet. Vereinzelt werden aber auch vorwiegend politisch motivierte Argumente vorgebracht: „Die EU muß ein sehr viel deutlicheres Profil zeigen, schon um sich den US-amerikanischen Hegemonialansprüchen gegenüber durchzusetzen.“ „Eine Koordination auf EU-Ebene hätte schon einige Vorteile, zum Beispiel

um alte postkoloniale Hegemonien aufzubrechen (zum Beispiel Frankophoniepolitik in den französischen Afrikakolonien).“

Im Hinblick auf die Herausbildung einer europäischen Entwicklungszusammenarbeit wird verschiedentlich auch eine Diskussion über den spezifischen deutschen Anteil oder die spezifischen Ziele deutscher Entwicklungszusammenarbeit angemahnt.

Mit großer Mehrheit wird eine Aufgabenteilung favorisiert, nach der die europäische Entwicklungspolitik auf der Zielebene, dem Vertrag von Maastricht entsprechend, unter Beachtung der Strukturprinzipien der Subsidiarität und Komplementarität auf EU-Ebene koordiniert wird, die Umsetzung dagegen weitgehend national und dezentral erfolgen soll. Wie mehrfach betont, belässt dies den einzelnen Ländern den Freiraum, weiter inhaltliche und regionale Schwerpunkte zu setzen und damit den Prinzipien der Arbeitsteiligkeit und Spezialisierung Rechnung zu tragen. Im Hinblick auf die geforderten allgemeinen politischen Leitlinien der EU wird wiederholt auf die Zielvorgaben des Entwicklungshilfesausschusses DAC der OECD hingewiesen.

Große Einigkeit besteht aber auch darin, dass die derzeitige Aufgabenverteilung innerhalb der Institutionen der EU mit ihren Verfahren und Entscheidungsstrukturen sowie die Eigeninteressen bilateraler Geber und der Europäischen Kommission die im Kapitel des Amsterdamer Vertrages zur Entwicklungszusammenarbeit geforderte Koordination verhindern. Eine verbesserte Abstimmung bedarf nach mehrheitlicher Einschätzung der Antwortenden keiner Übertragung weiterer Kompetenzen an die EU, sondern eines erkennbaren politischen Willens zu einer effizienteren Arbeitsteilung zwischen europäischen Institutionen und staatlichen wie nicht staatlichen Akteuren.

„Die Europäische Union hat dafür bereits alle erforderlichen wichtigen Kompetenzen sowie die vertraglichen und administrativen Instrumente. Sie verfügt auch über erhebliche finanzielle Mittel. Es kommt darauf an, dass sich Ministerrat, Parlament und Kommission auf ein besseres Zusammenwirken in der Planung und Implementierung verstünden. Durch eine verstärkte Einbeziehung der nationalen Verwaltungen und Durchführungsorganisationen ließe sich bei gutem Willen aller Beteiligten ein Ausgleich auch für die besonderen nationalen Belange und die institutionellen Interessen der Durchführungsorganisationen finden.“

Konkrete Forderungen, die in den Antworten genannt werden, beziehen sich vor allem auf den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), dessen Arbeitsweise in einigen Stellungnahmen heftig kritisiert wird. Etwa die Hälfte der Kritiker plädiert dafür, die europäische Programmhilfe weitgehend abzuschaffen und die Projekte statt dessen auf bilateraler Ebene unter

Einhaltung gemeinsamer Kriterien oder unter Kontrolle der EU-Kommission fortzuführen. Die andere Hälfte sprechen sich dafür aus, den EEF vollständig in den Haushalt der Union einzugliedern und ihn der Kontrolle des Europäischen Parlamentes zu unterstellen.

Außerdem ergibt sich aus den Antworten ein Plädoyer dafür, die gemeinschaftliche Entwicklungszusammenarbeit zunächst auf diejenigen Bereiche zu konzentrieren, in denen ein einheitliches Auftreten die beste Aussicht auf Erfolg bietet. Dies ist zuallererst die Koordination nationaler Strategien der Entwicklungszusammenarbeit und die gemeinsame Gestaltung von ordnungspolitischen Rahmenbedingungen. So wird mehrfach auf die Notwendigkeit einer stärkeren Kohärenz und Abstimmung von entwicklungspolitischen Zielsetzungen und der europäischen Agrar- und Außenhandelspolitik hingewiesen. Ein weiteres, wiederholt angeführtes Feld, in dem die EU mit stärkerem Gewicht auftreten sollte, ist die Prävention und Schlichtung von Konflikten sowie der Bereich humanitäre Hilfe.

Neue Formen der Abstimmung auf internationaler Ebene

Ein noch höherer Koordinierungsbedarf als in der EU wird auf internationaler Ebene, einerseits zwischen bilateralen und multilateralen, andererseits zwischen verschiedenen multilateralen Institutionen konstatiert. Im supranationalen Bereich wird mehrheitlich sowohl eine Abstimmung der Aktivitäten der Geberländer als auch eine strategische Aufgabenverteilung zwischen nationalen und multilateralen Organisationen nach dem Subsidiaritätsprinzip für wünschenswert erachtet. Empfohlen werden unter anderem die Stärkung internationaler Organisationen wie der UN, die sektorale Schwerpunktsetzung oder der qualifizierte Austausch über Strategien und eine bindende Aufgabenverteilung zwischen allen beteiligten Akteuren.

Allerdings überwiegt auch bei allen befragten Gruppen die Skepsis gegenüber der Wirksamkeit bzw. Realisierbarkeit übernational koordinierter Entwicklungspolitik. Die Gründe, die dafür vorgebracht werden, sind vorwiegend generelle Bedenken, dass eine enge multilaterale Abstimmung aufgrund der großen Zahl der beteiligten Akteure und der divergierenden politischen Interessen der involvierten Staaten und Organisationen für nicht realisierbar gehalten wird. Verschiedentlich werden aber auch grundsätzliche Einwände gegen eine Stärkung der multilateralen Ebene vorgebracht mit dem Hinweis auf die Ineffizienz, die mangelnde Kontrolle, die Bürokratisierung des UN-Systems oder die wirtschaftspolitische Ausrichtung (neoliberalistische Angebotspolitik) im Fall der Bretton-Woods-Institutionen. Insgesamt betrachtet findet sich in den Stellungnahmen ein mehrheitliches Plädoyer für eine Strategie, die zunächst versucht, die derzeitigen Interessengegensätze durch einzelne Reformen schrittweise zu überwinden und dadurch zu einer verbesserten Koordination auf

internationaler Ebene zu gelangen. Stellvertretend dafür soll eine Stellungnahmen genannt werden:

„Vorschläge für eine künftige Arbeitsteilung zwischen bilateraler, europäischer sowie internationaler Entwicklungszusammenarbeit sollten nicht in erster Linie von einem Idealmodell ausgehen, sondern von der gegenwärtigen Leistungsfähigkeit und den mittelfristigen Perspektiven für Verbesserungen.“

Weitgehende Einigkeit besteht dahingehend, dass sich die Bemühungen um eine verbesserte Abstimmung auf multilateraler Ebene (wie auch bereits im europäischen Bereich) vor allem auf die gemeinsame Gestaltung von Rahmenbedingungen und die Koordination der Strategien nationaler Entwicklungszusammenarbeit beziehen sollten. Die Stellungnahmen belegen aber auch, dass in den Überlegungen zur Aufgabenteilung zwischen bilateralen und multilateralen Hilfsprogrammen sehr unterschiedliche Akzente gesetzt werden. Zwei Positionen sollen die unterschiedlichen Lösungsvorschläge verdeutlichen:

„...bislang erstreckten sich die einzigen Bereiche, die man von bilateraler Geberseite mehr oder minder freiwillig der Domäne oder zumindest Federführung der multilateralen Kooperation überließ, auf Entwicklungsprojekte, die sich über mehrere Empfängerländer erstreckten und/oder die in einer finanziellen Größenordnung konzipiert waren, die ein bilateraler Geber unmöglich allein aufbringen konnte. Zusätzlich entließen die bilateralen Geber verstärkt kleine Empfängerländer zu Recht in die alleinige Obhut der multilateralen Entwicklungsinstitutionen, um deren Absorptionsfähigkeit und schwache Verwaltungsstrukturen durch eine Masse bilateraler Geber nicht zu überfordern. Gravierende Absorptions- und Verwaltungsdefizite existieren aber in einem Großteil von Entwicklungsländern insbesondere in Afrika bzw. den sogenannten „am wenigsten entwickelten Ländern“ (LDC). Deshalb sollten sich zukünftig multilaterale Geber einschließlich der EU eher auf die zuletzt genannte Entwicklungsländergruppe konzentrieren, während die bilateralen Geber ihre dortige Entwicklungszusammenarbeit auf sektorübergreifende und regionale Vorhaben limitieren. Der Schwerpunkt der bilateralen Entwicklungskooperation sollte zukünftig auf die Zusammenarbeit mit fortgeschrittenen Entwicklungsländern einschließlich der Schwellen- und Transformationsländer konzentriert werden.“

„...Entwicklungspolitik setzt sich dafür ein, dass die deutsche Wirtschaft zukünftig bei der Vergabe von EU- und anderen multilateralen Aufträgen in einer dem deutschen Finanzierungsanteil voll entsprechendem Umfang berücksichtigt wird.“

NRO-Vertreter plädieren dagegen für eine stärkere Beteiligung von NRO bei der Koordination internationaler Hilfe; vereinzelt wird sogar eine völlige Entstaatlichung der Entwicklungszusammenarbeit gefordert. Mehrere Stimmen sprechen sich dafür aus, den

Partnerländern bei der Koordination verschiedener Geber mehr Gewicht zu geben. Da dies starke Partner mit einer klaren Strategie erfordert, in der sich alle Beteiligten wiederfinden können, sollte die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit die Partner bei Entwicklung einer solchen Strategie unterstützen.

Konkurrenz versus Koordination

In den Stellungnahmen findet sich eine breite Mehrheit dafür, dass auch zukünftig Freiräume für konkurrierende Lösungen und alternative Konzepte sinnvoll und notwendig sein werden. Ein pluraler Ansatz mit einer Vielfalt von Akteuren, deren Aktivitäten subsidiär aufeinander abgestimmt sind, wird eindeutig zentralisierten und bürokratischen Strukturen vorgezogen. Die Integration von Wettbewerbselementen in die Entwicklungszusammenarbeit wie etwa Public Private Partnerships oder die wettbewerbliche Ausschreibung von Hilfsprogrammen werden wiederholt als effizienzsteigernde Instrumente in die Diskussion eingebracht. Allerdings warnen vor allem NRO-Vertreter auch vor einem unsinnigen Wettbewerb zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren oder zwischen bilateraler und multilateraler Hilfe. Informationsaustausch, Abstimmung und Koordinierung werden in diesem Fall als unerlässliche Voraussetzung für Effizienz in der Entwicklungszusammenarbeit angesehen. Dementsprechend werden verschiedene institutionalisierte Formen der Koordinierung auf europäischer und internationaler Ebene wie etwa die Weiterentwicklung des DAC, ein EU-Forum, „Round Tables“ oder „Konsultativgruppen“ vorgeschlagen.

„Mehr denn je scheinen künftig Abstimmungs- und Koordinierungskonferenzen notwendig, an denen alle Akteure, die in einer bestimmten Situation, einem bestimmten Sektor tätig sind (UN, EU-Ebene, Staaten und NRO), zusammenkommen, um gemäß dem Grundsatz, dass jeder das macht, was er am besten kann, zu einer verbesserten Planung von Entwicklungszusammenarbeit und Nothilfe zu kommen.“

Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 7: Bilaterale, europäische und internationale Entwicklungszusammenarbeit

Die Antwortenden bestätigen weitestgehend die These, dass der bilateralen vor der multilateralen Hilfe immer noch der Vorrang gegeben wird. Gleichzeitig jedoch sehen sie die Notwendigkeit, einheitliche entwicklungspolitische Leitlinien und Standards auf europäischer und internationaler Ebene zu schaffen. Die bilaterale EZ solle aber nicht aufgegeben werden, sondern die Förderinstrumente der einzelnen Staaten sollten sich besser gegenseitig ergänzen. Generell wird von der Mehrheit für eine Arbeitsteilung zwischen der EU und den Einzelstaaten votiert, in der die EU die EWP koordiniert, die Einzelstaaten bei der Umsetzung

aber weiterhin über Freiräume verfügen. Einigkeit herrscht auch darüber, dass die Aufgabenverteilung innerhalb der Europäischen Kommission bisher eine wirkungsvolle Koordination der EZ eher verhindert als gefördert hat. Bevor eine Abstimmung und Angleichung der Politiken der EU-Mitgliedstaaten erfolgen könne, müsse nach Meinung der Mehrheit zunächst jedoch die Koordination der nationalen Strategien auf EU- Ebene angestrebt werden. Kaum einer der Befragten spricht sich jedoch dafür aus, die Pluralität der Akteure einzuschränken.

Im Einzelnen gibt es auch zu diesem Fragenbereich sehr unterschiedliche Meinungen:

1. Die Fortführung der bilateralen Hilfe wird sehr unterschiedlich begründet. Viele befürchten eine Zentralisierung und Bürokratisierung der EZ, andere einen Rückgang ihres jeweiligen Einflusses auf die EWP, wieder andere betrachten die europäischen Interessen als zu uneinheitlich für eine gemeinsame Politik.
2. Während eine Mehrheit der Befragten die deutsche EZ als durchaus konkurrenzfähig im Vergleich mit anderen Ländern bezeichnet, halten andere die Instrumente und Institutionen für zu zersplittert, zu aufwendig und zu wenig effizient.
3. Bezüglich der Zukunft des für die Zusammenarbeit mit den AKP - Ländern geschaffenen Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der innerhalb der Befragten teilweise deutlich kritisiert wird, sind die Meinungen gespalten. Etwa die Hälfte der Kritiker plädiert dafür, die europäische Programmhilfe weitgehend abzuschaffen und diese nur bilateral unter EU-Kontrolle weiterzuführen. Die andere Hälfte möchte den EEF in den Haushalt der EU eingliedern und ihn so der Kontrolle des Europäischen Parlaments unterstellen.

Frage 8: Formen der Entwicklungsfinanzierung

Müssen die bisherigen Formen der Entwicklungsfinanzierung ergänzt oder geändert werden?

Zur Ausgangsthese

Da der Anteil der Official Development Aid (ODA) an den gesamten Kapitalflüssen in Entwicklungsländer immer geringer wird, läuft die Entwicklungspolitik Gefahr, in der Bedeutungslosigkeit zu versinken.

Eine überwältigende Mehrheit der ca. 65 Antwortenden sieht für die bisherigen Formen der Entwicklungsfinanzierung einen erheblichen Reformbedarf. Veränderungen in der Entwicklungsfinanzierung werden jedoch nicht nur aufgrund des drastischen Rückganges der öffentlichen Entwicklungshilfegelder für notwendig erachtet, sondern auch aufgrund der Fehlallokation von Geldern. Wenn die ODA-Mittel nicht weiter nach dem „Gießkannenprinzip“ verteilt und die Reibungsverluste verringert würden, könnte der Rückgang zumindest teilweise durch eine effizientere Mittelverwendung ausgeglichen werden. Wenn auch privatwirtschaftliche Direktinvestitionen in der Entwicklungsfinanzierung an Bedeutung gewinnen, so besteht doch ein weitgehender Konsens darüber, dass diese im Vergleich zur ODA eine unterschiedliche Funktion erfüllen und sie nicht vollständig ersetzen können.

ODA versus ausländische Direktinvestitionen

Die Tatsache, dass einerseits weltweit die staatliche Entwicklungshilfe in den neunziger Jahren zurückging, es andererseits jedoch in dieser Zeit einen enormen Zuwachs an ausländischen Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern gegeben hat, löst bei den Antwortenden unterschiedliche Reaktionen aus. Einig ist man sich in der Regel darüber, dass die ODA und privatwirtschaftliche Direktinvestitionen unterschiedliche Funktionen ausfüllen und sich auf die jeweiligen Länder nicht in derselben Weise auswirken. Auch ist es allgemeiner Konsens, dass die Entwicklungsländer in sehr unterschiedlichem Ausmass von Direktinvestitionen profitieren: Gewisse ärmste Länder und Regionen, die für ausländische Investoren aufgrund des erhöhten Risikos und der fehlenden kommerziellen Tragbarkeit auch längerfristig vergleichsweise nicht attraktiv sein werden, bleiben auf staatliche Entwicklungszusammenarbeit angewiesen. In der Tat vergrößert sich das Gefälle innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer. Von den Antwortenden wird die Möglichkeit und Notwendigkeit, die ODA in Zukunft entgegen dem momentanen Trend wieder anzuheben,

unterschiedlich beurteilt. Während manche sich mit einer rückläufigen ODA bei gleichzeitigem Anstieg der Privatinvestitionen abgefunden haben, fordern viele, den Etat für Entwicklungshilfe wieder anzuheben—gerade auch angesichts der wirtschaftlichen Erholung in den meisten Industrieländern und mit dem Hinweis auf unverändert hohe Rüstungsausgaben. Es wäre etwa denkbar, die ODA-Mittel durch einmalig anstehende Einnahmen des Staates aus Privatisierungserlösen und Lizenzverkäufen aufzustocken. Andere favorisieren die Einführung einer Steuer auf Agrarexporte. Das wird in einigen Antworten in Zusammenhang mit dem Abbau des Sozialstaats und der Konzentration von Reichtum gebracht und als Anzeichen für eine Krise der Industrieländer gedeutet.

Eine Anhebung des Entwicklungsetats erfordert langfristig jedoch einen breiteren gesellschaftlichen und politischen Konsens über die Bedeutung und den Nutzen von Entwicklungszusammenarbeit. Nicht wenige der Befragten rufen daher insbesondere die Zivilgesellschaft und die NRO zu verstärkter entwicklungspolitischer Öffentlichkeitsarbeit für einen Bewusstseinswandel in Deutschland auf. Es wurde allerdings auch von einzelnen darauf hingewiesen, man solle darüber nicht vergessen, dass das Ziel nicht sein könne, dauerhaft in großem Umfang Entwicklungshilfe zu leisten, und dass die ODA ihr eigentliches Ziel, sich selbst überflüssig zu machen, nicht aus dem Auge verlieren dürfe.

Umstritten ist, welche Rolle der ODA, abgesehen von der Unterstützung der ärmsten Länder, in Zukunft zukommen soll. Betrachtet man die ODA im Vergleich zur privatwirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit als subsidiär, was sie von ihrem Umfang her inzwischen eindeutig ist, so muss man daraus die entsprechenden Konsequenzen ziehen. Es würde daraus erstens eine Konzentration der ODA folgen: Sie müsste dann, wie viele vertreten, aus bestimmten Ländern und Sektoren, deren Unterstützung durch privatwirtschaftliche Investitionen bereits gewährleistet ist, zurückgezogen werden. Angesprochen wurden Länder wie China, Israel oder die GUS-Staaten und Bereiche wie Industrie, Bergbau, Straßenbau, zum Teil auch Infrastruktur (dazu siehe auch Kapitel 9). Zweitens würde das bedeuten, dass die ODA vielerorts langfristig auf ihre Ablösung durch Direktinvestitionen zusteuern sollte. ODA wäre zunächst für die Entwicklung und Reform der institutionellen und politischen Rahmenbedingungen einzusetzen. Der Erfolg der ODA könnte dann an der durch sie ermöglichten Eingliederung des betreffenden Entwicklungslandes in die Weltwirtschaft gemessen werden, der seinerseits einen Zuwachs an Direktinvestitionen und an Möglichkeiten der Eigenfinanzierung bringen würde.

Hingegen gibt es, wie vielfach hervorgehoben wurde, eine originäre Rolle der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, die von keinem anderen Träger so leicht übernommen werden kann. Hier wäre nicht nur die Unterstützung der unter privatwirtschaftlicher Rücksicht

unattraktiven Länder (Least Developed Countries) und Bereiche (etwa soziale Grunddienste) zu nennen, sondern auch die staatliche Begleitung der Privatinvestitionen über Garantien und Bürgschaften und über die Finanzierung von Entwicklungsbanken.

Allgemein ist zu bemerken, dass bei der Debatte um die Zukunft der ODA nicht übersehen werden darf, dass die ODA zwar in geringerem Maße als die privaten, profitorientierten Investoren den Zwängen der wirtschaftlichen Rentabilität ausgesetzt ist, dafür aber politische Interessen berücksichtigen muss oder de facto berücksichtigt hat. Das bedeutet, dass die ODA, umfassender Reformen bedarf, um ihrer spezifischen Funktion gerecht zu werden und Fehlallokationen der Gelder möglichst gering zu halten, weil sie bisher oft statt der Armutsbekämpfung die Eigeninteressen des Geberlandes im Auge hatte (näheres dazu unter Kapitel 9).

Die Auswirkungen der ausländischen Direktinvestitionen werden von einigen NRO-Vertretern kritisch beurteilt—trotz des Finanztransfers, der im Gegensatz zu Krediten kein Verschuldungsrisiko birgt und häufig auch mit einem Technologietransfer einhergeht, und trotz der Bedeutung, die sie zweifellos für die Schaffung von Arbeitsplätzen, für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und das gesamtwirtschaftliche Wachstum haben. NRO-Vertreter geben zu bedenken, dass ausländische Direktinvestitionen einen entscheidenden Einfluss auf die Wirtschafts- und Sozialstruktur in Entwicklungsländern ausüben, und einen teilweise massiven äußeren Eingriff in die dortigen Lebensumstände darstellen. Um die Ausbeutung der Arbeitskräfte durch die ausländischen Unternehmen und Investoren als eine der negativen Folgeerscheinungen künftig einzudämmen, wird daher von einigen nachdrücklich die Einführung von internationalen Sozialstandards gefordert. Es wurde ebenfalls von mehreren Wirtschaftswissenschaftlern auf das Problem der Volatilität der Kapitalzuflüsse in Form von Portfolioinvestitionen hingewiesen.

Mobilisierung von finanziellen Ressourcen in den Entwicklungsländern

Die Antwortenden waren mehrheitlich der Meinung, die finanziellen Ressourcen in den Entwicklungsländern seien relativ umfangreich. Diese Gelder gingen jedoch bisher hauptsächlich aufgrund einer extremen Reichtumskonzentration und der damit häufig verbundenen massiven Kapitalflucht ins Ausland für die Entwicklungsfinanzierung verloren. Im Folgenden sollen die einzelnen von den Antwortenden vorgebrachten Faktoren aufgeführt werden, die für eine Mobilisierung finanzieller Ressourcen in den Entwicklungsländern selbst als notwendig angesehen werden:

Die Schaffung von politischen, institutionellen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen als Voraussetzung für ausländische und inländische Investitionen gilt nahezu allen Antwortenden als entscheidender Faktor gegen Kapitalflucht und für die Entwicklung der Binnenwirtschaft. Dazu zählen eine Vielzahl von Maßnahmen und Faktoren, wie die Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit, von politischer und monetärer Stabilität, die Entwicklung eines Kredit- und Kapitalmarkts und die Verbesserung der Bankeninfrastruktur, aber auch der Abbau von staatlichen Restriktionen und administrativen Hindernissen und nicht zuletzt die „Investition in Humankapital“ (Gesundheit, Grundbildung und Berufsausbildung). Für Letzteres kann Entwicklungszusammenarbeit in der Form von Beratung und Know-how-Vermittlung in den verschiedensten Bereichen eine wichtige Rolle spielen (vgl. Kapitel 9).

Die Entwicklung einer gerechteren und effizienteren Steuerpolitik ist eine weitere, von vielen erwähnte Maßnahme, die in den jeweiligen Entwicklungsländern dem Staat mehr Handlungsspielraum geben und eine wirksamere Umverteilung ermöglichen würde.

Vielfach wird auch vertreten, dass eine effiziente Bekämpfung der Korruption eine umfangreiche Mobilisierung von Finanzressourcen vor Ort ermöglichen würde. Wirksam sei hier allerdings nicht allein ein entsprechender internationaler Zusammenschluss, sondern auch der zivilgesellschaftliche Druck in den Entwicklungsländern selbst.

Einige machen darauf aufmerksam, dass für eine geringere Abhängigkeit von ausländischen Krediten und Direktinvestitionen eine Steigerung der inländischen Sparquote notwendig ist. Voraussetzung dafür sei jedoch die Stärkung der nationalen Finanzsysteme und -institutionen.

Mehrfach wurde auch auf das Problem der Verschuldung hingewiesen. Es wurde vorgeschlagen, mehr Nehmerbeteiligung an der Finanzierung von Projekten und Investitionen sowie eine konsequente Verringerung der Schuldenlast anzustreben, um einer Überschuldungskrise vorzubeugen.

Als Mittel zur Förderung der Entwicklung von Rahmenbedingungen wurde verschiedentlich auf den Ausbau einer Konditionalität von Entwicklungsfinanzierung hingewiesen, also auf die Bindung der Hilfe an „gute Regierungsführung“ und insbesondere an eine Umlenkung staatlicher Ausgaben von Rüstungs- zu Entwicklungsfinanzierung. Wie in einigen Antworten deutlich wurde, geht es jedoch nicht nur um das Verhalten der Regierungen im Süden, sondern auch im Norden. Es könnte eine wechselseitige Konditionalität vereinbart werden, wie sie etwa in der 20/20-Initiative des Weltsozialgipfels in Kopenhagen 1995 vorgesehen ist. Über die genannten Bereiche hinaus könnte man weitere Verpflichtungen der Länder des

Nordens im Rahmen einer wechselseitigen Konditionalität ausbauen: Dazu zählt nach den Vorschlägen einiger Antwortender die sogenannte „kreative Entschuldung“ oder die Vergabe entsprechender Aufträge an die deutsche Pharmaindustrie und medizinische Forschung bezüglich Aids und Malaria. Von zwei Stellen kam zusätzlich der Vorschlag, Konditionalität künftig an die erzielten Ergebnisse zu binden statt an die zu fördernden Maßnahmen: Sie soll also nicht als Voraussetzung für die Zusage von Mitteln verstanden werden, die andernfalls auch wieder eingestellt werden, sondern als positiver Anreiz. Falls Reformen durchgeführt werden, wird die Entwicklungszusammenarbeit gesteigert.

Notwendige Veränderungen zur Gewährleistung ausreichender öffentlicher Mittel

Der Vorschlag, den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) direkt aus dem Haushalt der Europäischen Union zu finanzieren, hat sehr weitgehende Zustimmung erhalten. Dies ermögliche nicht zuletzt eine Haushaltskontrolle durch das demokratisch gewählte Europäische Parlament. Nur wenige bevorzugen die bisherige Finanzierung, die weitgehend bei den nationalen Regierungen und Parlamenten liegt. Der Grund dafür sind vor allem Zweifel, ob das Europäische Parlament bei den unterschiedlichen Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten in der Lage sein wird, dauerhaft einen ausreichenden Fluss an Mitteln durchzusetzen.

Eine Stimme plädiert für eine Umstellung der deutschen finanziellen Zusammenarbeit auf reine Zinssubventionen in der Weise, dass sich die KfW auf dem Kapitalmarkt refinanzieren muss und aus dem Bundeshaushalt nur in Höhe der Zinsvergünstigung subventioniert wird. Außerdem solle der Bereich der Kreditvergabe zu Nicht-Marktkonditionen drastisch eingeschränkt werden. Demgegenüber wird jedoch eingewandt, dass der Bedarf für langfristige zinsgünstige finanzielle Zusammenarbeit groß bleibe.

Eine Beschaffung von Krediten für die bilaterale finanzielle Zusammenarbeit am Kapitalmarkt wurde vereinzelt befürwortet, eher jedoch abgelehnt. Dagegen spreche, dass hier bilaterale Geber in Konkurrenz zu den Institutionen treten würden, die sich bereits über den Kapitalmarkt finanzieren und das aufgrund der möglicherweise beträchtlichen Lernkosten nicht rentabel sein dürfte. Auch sind für viele Länder die Kreditbeschaffung selber, die schwankende Zinsbelastung und die marktüblichen Rückzahlungsaufgaben keine geringen Probleme.

Vielfach wurde für eine Reform des Stiftungs- und Spendenrechts in Deutschland plädiert. Wenn die entsprechenden Anreize und Rahmenbedingungen geschaffen würden, könne man eine Aufstockung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit durch eine deutlich verstärkte

Beteiligung der Zivilgesellschaft erreichen. Einige schlagen den Aufbau einer Stiftung zur Förderung von NRO-Arbeit vor, die man etwa durch eine Koppelung an die Lotterie oder ähnliches finanzieren könnte. Es gab auch Anregungen, ergänzend zu staatlichen Geldflüssen private Fonds (offene oder geschlossene) mit sehr eingeschränktem Kapitalverwertungsinteresse und entwicklungspolitischen Zielsetzungen steuerlich zu begünstigen. So würde die Steuer-DM durch das private Kapital multipliziert. Bei der Auflegung solcher Fonds könnte etwa die KfW Geburtshilfe leisten.

In jüngster Zeit wurde in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ein deutlicher Anstieg an Mischfinanzierungen und Public Private Partnerships verzeichnet: „Während der Anteil der Marktteile aus der Misch- und Verbundfinanzierungen an den Gesamtzusagen der KfW in der Finanziellen Zusammenarbeit im Durchschnitt der letzten fünf Jahre 11,2% betrug, belief er sich 1999 auf 21,9% bzw. 695 Mio. DM“. Eine knappe Mehrheit ist der Ansicht, dass diese Mischfinanzierungen durch öffentliche und private Mittel weiter ausgeweitet werden sollen. Die Befürworter sehen in den Public Private Partnerships eine Erfolg versprechende neue Form der Entwicklungsfinanzierung für Vorhaben, die man nicht mehr aus reinen ODA-Mitteln finanzieren will oder kann, in denen aber eine vollständige Verlagerung von Investition und späterem Betrieb auf private Investoren nicht möglich ist. Auch könnten die Public Private Partnerships vielfach geeignete Finanzierungsinstrumente für eine Übergangsphase von öffentlicher zu privatwirtschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit sein: Die öffentliche Beteiligung bei den Public Private Partnerships bedeute eine Reduzierung des wirtschaftlichen Risikos, die in vielen Fällen den privaten Investoren den Einstieg überhaupt erst ermögliche. Diejenigen, die dagegen einer zunehmenden Förderung dieser neuen Form der Entwicklungsfinanzierung skeptisch gegenüberstehen, bemängeln, sie sei ungenügend und würde in ihrer Wirksamkeit und Bedeutung überschätzt. Vor allem dienten die Public Private Partnerships zu sehr kommerziellen Interessen, und der Spielraum für entwicklungspolitische Zielsetzungen sei zu gering.

Mehrere Antwortende favorisieren zur finanziellen Entlastung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine verstärkte Kofinanzierung mit anderen Gebern.

Zu einer eigenständigen Finanzierung internationaler Entwicklungsagenturen über den Kapitalmarkt äußerten sich nur wenige Befragte, diese jedoch negativ. Eine solche Lösung schein wenig erfolgversprechend, da man dabei nicht ohne staatliche Bürgschaften auskomme.

Die Besteuerung von Gewinnen aus der Finanzspekulation, die sog. „Tobin-Tax“, wird von den Befragten, die sich zu dieser Frage äußern, sehr unterschiedlich beurteilt. Eine knappe

Mehrheit sieht darin eine geeignete neue Quelle für die Entwicklungsfinanzierung. Unter den Befürwortern gab es sogar weiter gehende Vorschläge, nach dem Modell der Tobin-Tax auch noch Abgaben für die Nutzung natürlicher Ressourcen wie des offenen Meeres oder des geostationären Orbits einzuführen. Die Ablehnung der Tobin-Tax wird sehr unterschiedlich begründet. Einige weisen die Steuer aus wirtschaftstheoretischen Erwägungen grundsätzlich zurück. Andere halten die Tobin-Tax grundsätzlich für gut, verweisen aber darauf, dass sie zur Zeit aus technischen und politischen Gründen nicht umsetzbar sei. Sie steigere die Effizienz der Finanzmärkte, sei als ordnungspolitisches Steuerungsinstrument geeignet und liefere damit einen wichtigen Beitrag zu einer demokratische Kontrolle internationaler Finanzmärkte. Für die Zwecke der Entwicklungsfinanzierung sei sie jedoch ungeeignet, da einerseits die Beträge viel zu hoch geschätzt würden und nicht genügend verlässlich eingingen, so dass sich die Planungen entsprechend darauf verlassen könnten. Außerdem müssten erst einmal Gelder aufgewendet werden, um Staaten zum Mitmachen zu bewegen. Und schließlich sollte jedes Land über die Verwendung von Steuereinnahmen souverän entscheiden können.

Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 8: Formen der Entwicklungsfinanzierung

Die große Mehrheit der Antwortenden sieht für die bisherigen Formen der Entwicklungsfinanzierung einen enormen Reformbedarf, da zum einen die öffentlichen Entwicklungshilfegelder (ODA) einem Rückgang unterworfen sind, zum anderen aber auch die Fehlallokation von Entwicklungshilfegeldern verbreitet war und ist. Einigkeit herrscht darüber, dass die ODA nicht durch privatwirtschaftliche Direktinvestitionen ersetzt werden können, weil beide unterschiedliche Funktionen erfüllen und zumindest die *Least Developed Countries* auf ODA angewiesen bleiben. Mehrheitlich ist man der Meinung, dass die Schaffung von politischen, institutionellen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen bisher ungenutzte finanzielle Ressourcen in den Entwicklungsländern mobilisieren würde.

Meinungsverschiedenheiten bestehen bei folgenden ungeklärten Aspekten:

1. Viele fordern, den Entwicklungshilfeetat wieder anzuheben, da in den Industrieländern die Zeiten der Rezession weitgehend vorbei und auch die Rüstungsausgaben weiterhin hoch seien. Andere dagegen haben sich mit den sinkenden ODA und den ansteigenden privaten Direktinvestitionen - quasi als Ausgleich- abgefunden.

2. Umstritten ist, welche Funktion der ODA in Zukunft zukommen soll . Während eine Gruppe die Auffassung vertritt, dass man die ODA aus Schwellenländern zurückziehen sollte, sofern diese durch private Direktinvestitionen genug gefördert werden, ist eine zweite Gruppe der Meinung, dass die Rolle der staatlichen EZ auch in Schwellenländern nicht überflüssig wird, weil sie eine originäre Aufgabe hat.
3. Welche Maßnahmen zur Bereitstellung ausreichender öffentlicher Mittel für die ODA ergriffen werden sollen, ist ebenfalls umstritten. Die Vorschläge reichen von einer Reform des Stiftungs- und Spendenrechts, über eine Ausweitung der *Public Private Partnerships* bis hin zur Einführung der Tobin-Tax.

Frage 9: Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Wie kann die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erhöht werden?

Zur Ausgangsthese

Die konsequente Implementierung neuer Prioritäten erfordert eine entsprechende Anpassung der organisatorischen Strukturen sowie eine Steigerung der Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Der Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD (DAC) mahnt bereits seit Jahren an, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit aufgrund ihres komplexen Charakters eine Reihe von systemischen und institutionellen Redundanzen und Rigiditäten aufweise.

Insgesamt steht heute die Entwicklungszusammenarbeit verstärkt unter Legitimationsdruck, und so drängt sich die Frage nach ihrer Wirksamkeit in den Vordergrund. Insofern wurde die im Fragenkatalog angeführte These von den knapp 80 Antwortenden bestätigt. Seit der 1994 ausgesprochenen Aufforderung des zuständigen Ressortministers an die Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die Wirksamkeit ihres entwicklungspolitischen Handelns zu erfassen und zu verbessern, wurde in den staatlichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und in einigen NRO eine systematische Wirkungsanalyse eingeführt. Die Beurteilung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit insgesamt und in den einzelnen Maßnahmen ist ein höchst komplexes und kontroverses Thema. Die Wirksamkeit ist nicht vollständig quantifizierbar und erscheint aus den unterschiedlichen Perspektiven der Antwortenden dieser Umfrage, aber auch den Perspektiven im Norden oder im Süden, niemals gleich. Die Zielvorgaben, an denen sie gemessen wird, können dabei sehr divergierend sein.

Kriterien für die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit

Will man die deutsche Entwicklungszusammenarbeit nach ihrer Wirksamkeit beurteilen, so muss man sich zunächst über das Verständnis von Wirksamkeit, also über Kriterien und über die Wirkungserfassung einig werden. Nach Ansicht eines Befragten ist es etwa absolut notwendig, bei Berücksichtigung der wissenschaftlichen Arbeiten in der Sozialforschung allgemeine Prüfstandards und sektorspezifische Prüfraster mit entsprechenden Indikatoren verbindlich festzulegen. Nach Ansicht einiger Antwortender herrsche jedoch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mangelnde Klarheit über entwicklungspolitische Leitbilder, an

denen die Wirksamkeit der Maßnahmen gemessen werden könnte, da das Verhältnis zwischen deutschem Eigeninteresse und originären Entwicklungsinteressen des Südens nicht angemessen thematisiert werde. Zudem werde nicht zwischen Partikularinteressen, wie der Markteröffnung und der Erhöhung von Exportchancen für deutsche Unternehmen, und langfristigen gesellschaftlichen Interessen der Industrieländer differenziert, wie sie in dem Konzept der „globalen öffentlichen Güter“ unter anderem thematisiert werden (Sicherheit und Frieden, Wohlstand, sozialer Zusammenhalt, Erhalt der Umwelt und der natürlichen Ressourcen). Vereinzelt wird in den Antworten die explizite Berücksichtigung der Eigeninteressen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gefordert, die vormals teilweise offizielle Position und weitgehende Praxis des BMZ war. Für eine Förderung der Produktion „globaler öffentlicher Güter“, auch durch die ärmsten Entwicklungsländer, die erst in die Lage versetzt werden müssten, sich daran beteiligen zu können, sprechen sich dagegen mehrere Antwortende aus.

Bei den Ausführungen zu den Kriterien der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit muss unterschieden werden zwischen der Frage, was im Ergebnis erreicht werden soll (Inhalt), und zweitens der Frage, wie die Entwicklungszusammenarbeit arbeiten soll (Methode).

Auf die Frage, wann Entwicklungszusammenarbeit vom Prozess und Ergebnis her als geglückt oder als wirksam betrachtet werden kann, gab es verschiedenste Antworten, dabei aber doch auch einige Überschneidungen. So komplex der Prozess der Entwicklung ist, so vielfältig sind auch die zu berücksichtigenden Faktoren bei der Entwicklungszusammenarbeit. Zunächst wird von einigen bemerkt, der Erfolg von Entwicklungszusammenarbeit hänge von Gebern und Nehmern gleichermaßen ab, und die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit könne nicht isoliert von den Rahmenbedingungen und dem politischen Willen von Entscheidungsträgern in den Entwicklungsländern gesehen werden. Viele schätzen demzufolge den strukturellen Charakter der Lösungen und die Einflussnahme auf Rahmenbedingungen als das zentrale Kriterium ein. Von zahlreichen Antwortenden werden Nachhaltigkeit, ein angemessenes Verhältnis zwischen der Investition in Sach- und in Humankapital, Krisenbewältigung und -prävention, am allermeisten jedoch Partizipation und der erreichte Grad der Selbstorganisation sowie die Steuerungs- und Problemlösungskompetenz als wichtige Kriterien genannt. Ferner gibt es auch vermehrt den Hinweis auf die Integration von Querschnittsthemen in die Planung, Durchführung und Erfolgskontrolle, sowie die konsequente Bindung von Entwicklungszusammenarbeit an die Kriterien der „guten Regierungsführung“. Zur Erfolgseinstufung einer finanziellen Zusammenarbeit werden die Einbeziehung von betriebswirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen sowie von sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen

Folgen genannt. Schließlich wiesen zwei Antwortende kritisch darauf hin, dass Soll-Vorgaben und Kriterien nicht einseitig aus dem Norden bestimmt werden sollten.

Für die Frage nach den „methodischen“ Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit lassen sich aus den Antworten vor allem zwei Punkte entnehmen: Erstens sollten die Mitarbeiter der Entwicklungszusammenarbeit besser ausgewählt und ausgebildet werden. Dabei wurde vor allem die mangelnde politische Kompetenz hervorgehoben und die oft zu technokratische deutsche Entwicklungszusammenarbeit kritisiert: Sie müsse die sozio-kulturelle Dimension stärker miteinbeziehen, vor allem bei der Beratungstätigkeit. Zweitens sei das Gebot der Subsidiarität der sicherste Weg zum Erfolg und gleichzeitig zu einer optimalen Kosten-Nutzen-Relation. Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit solle das übernehmen, was der private Sektor, Organisationen des freiwilligen Engagements und die nationale Politik in den Entwicklungsländern selbst nicht leisten könnten.

Auf dieser Grundlage werden eine Reihe von Folgerungen für die Erhöhung der Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit angeführt.

Inhaltliche Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik

Von einigen Antwortenden, die klare Leitlinien und verbindliche Konzepte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fordern, wird folgende Kritik an der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik geübt: Sie weise eine deutliche konzeptionelle Schwäche auf, da sie Armutsbekämpfung—der Terminus tauche in der Jahresbilanz von 1999 gar nicht mehr auf— und globale Strukturpolitik nicht verknüpfe. Neben den konzeptionellen Defiziten werfen andere dem BMZ auch organisatorische Kompetenzwirrnisse und ein eklatantes politisches Steuerungsversagen vor. Nicht Leitlinien orientierten deutsche Entwicklungspolitik, sondern ablauforganisatorische, haushaltsrechtliche und Ad-hoc-Entscheidungen. Das führe zu einer angebots- statt einer bedarfsorientierten Entwicklungszusammenarbeit. Mehrfach und von verschiedenster Seite wird gefordert, verstärkt und mit einheitlicheren Konzepten der Entwicklungszusammenarbeit an die Öffentlichkeit zu treten und der entwicklungspolitischen Bildungs- und Lobbyarbeit größeren Raum einzuräumen.

Mehrere Antwortende hoben darauf ab, dass es notwendig sei, von der Dominanz der Projekthilfe abzukommen (siehe auch Kapitel 3): Das BMZ solle zunehmend politische statt instrumentelle und auf Projektförderung ausgerichtete Steuerung betreiben. Von vielen Antwortenden wurde ein politischerer Zuschnitt und größere internationale Profilierung der deutschen Entwicklungspolitik gewünscht. Das BMZ verpasse Gelegenheiten, bei der Ausgestaltung von globaler Strukturpolitik hervorzutreten, wie etwa im Rahmen des

Kopenhagen-Prozesses oder bei den Poverty Reduction Papers von Weltbank und IWF. Das BMZ solle folglich seine politische Kompetenz verstärken und darauf drängen, von einem „Projektministerium“ zu einem politischen Ministerium zu werden. Dieses hätte dann einerseits mehr Gewicht im Kabinett und mehr politische Zuständigkeiten und könnte sich andererseits entsprechend an den Diskussions- und Koordinationsprozessen bei internationalen Organisationen und Programmen beteiligen (siehe auch Kapitel 3).

Entwicklungspolitik könne immer weniger als isolierte Aufgabe betrachtet werden. Globale Strukturpolitik könne jedoch nur dann umgesetzt werden, so die gängige Ansicht, wenn die deutsche Entwicklungspolitik viel stärker als bisher als Querschnittsaufgabe verstanden und in eine kohärente Außen-, Sicherheits-, Außenwirtschafts-, Finanz-, Agrar-, Sozial- und Umweltpolitik eingebettet werde (siehe auch Kapitel 2 und 3). Es gehe dabei um eine verstärkte und qualitativ neue Zusammenarbeit zwischen den Ministerien und eine konsequente, ressortübergreifende Prüfung der politischen Maßnahmen auf ihre entwicklungspolitische Verträglichkeit und auf ihre Kompatibilität mit einem kohärenten Konzept der globalen Strukturpolitik. Hilfreiche Instrumente könnten nach Einschätzung einiger Antwortender auch ein Kabinettsausschuss für Entwicklungszusammenarbeit, eine entwicklungspolitische Kanzleramtsstelle, ein entwicklungspolitischer Bundestagsbeauftragter oder ein Kohärenz-Jahresbericht sein.

Manche mahnen an, dass eine Reform der deutschen Entwicklungspolitik in europäischer Perspektive geschehen müsse und entsprechende Reformen im Rahmen der EU verlange (vgl. dazu auch Kapitel 7). So sollten etwa entwicklungspolitische Zielsetzungen in der europäischen Agrar- und Außenhandelspolitik stärker berücksichtigt werden. Es sollte jedoch, wie zum Teil vertreten wurde, keine EU-Megaorganisation zur Abwicklung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit geben, sondern eine arbeitsteilige, plurale Durchführung durch bilaterale Entwicklungszusammenarbeit und NRO angestrebt werden, wobei diese einer gemeinsamen, einheitlichen europäischen Planung und Erfolgskontrolle unterliegen solle. Weiterhin solle das Subsidiaritätsprinzip strenge Anwendung finden, so dass eine Doppelung der Kapazitäten in Zukunft vermieden werden könne. Das setzt jedoch voraus, dass die einzelnen Länder ihre Partikularinteressen zurückstellten.

Eine Ausweitung der Beratungstätigkeit wurde von mehreren Antwortenden befürwortet. Dabei sei der sozio-kulturelle Aspekt besonders zu beachten, da man die Konzepte der Industrieländer in Bezug auf Fach- und vor allem Organisationswissen nicht einfach übertragen könne. Das Wichtigste sei in jedem Falle die Förderung von eigenen Wissenskapazitäten und Wissensaustausch im Süden. Jedoch warnten zwei Autoren vor einer Limitierung der Technischen Zusammenarbeit auf kostensparende Beratungstätigkeit, denn

Beratung sei nicht immer das effizienteste Mittel des Wissenstransfers und vor allem nicht die einzige Aufgabe der Technischen Zusammenarbeit.

Regionale und sektorale Schwerpunktsetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Konzentration der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf wenige Länder und Kernaufgaben wird von einer breiten Mehrheit der Antwortenden für sinnvoll erachtet. Die Frage der Kernbereiche wird dagegen nicht einheitlich beurteilt. So benennen einige die humanitäre Katastrophenhilfe, andere die Förderung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und die private Wirtschaft, und eine weitere Gruppe erwähnt Rechtsstaatlichkeit und das Konzept der globalen öffentlichen Güter. Ferner wird angemerkt, dass eine solche Festlegung auf einzelne Sektoren in den verschiedenen Ländern bei der Umsetzung viel Flexibilität erfordere. Eine einzelne Stimme gab schließlich zu bedenken, dass die regionale und sektorale Konzentration den außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Interessen Deutschlands schade, da viele wichtige globale Partner, insbesondere die Schwellenländer, dabei unter den Tisch fielen.

Institutionelle Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die mehrfach auftauchende Forderung nach schlankeren administrativen Verfahren, höherer Flexibilität und kürzeren Entscheidungswegen—die sich allerdings nicht unbedingt mit dem Ruf vieler nach mehr Dialog in den Entscheidungsprozessen verträgt—weist auf die Notwendigkeit einer institutionellen Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hin. In keinem Land gebe es so viele Durchführungsorganisationen wie in Deutschland. Das verursache enorme Kosten für die Erhaltung der Apparate und die Koordination zwischen den Organisationen. Eine ganze Reihe von Antwortenden, hauptsächlich aus der Wissenschaft und aus den NRO, hält insbesondere die Aufteilung in Technische, Finanzielle und Personelle Zusammenarbeit für überholt. Es gibt aber auch Gegenstimmen aus den entsprechenden Institutionen, die zwar für eine stärkere gegenseitige Integration der drei Bereiche, dabei jedoch ausdrücklich für eine Beibehaltung der spezifischen Fachorganisationen plädieren (zu den verschiedenen Standpunkten siehe auch die Diskussion bei Kapitel 7). Mehrere Stimmen favorisieren eine Zusammenlegung von DSE und CDG zu einer einheitlichen deutschen Fortbildungs- und Trainingsorganisation und einzelne zusätzlich auch die Auflösung der DEG (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft), die den Aufbau der Privatwirtschaft in den Partnerländern unterstützt. Eine der politischen Parteien sprechen, etwas weniger radikal, von einer Bündelung der Aktivitäten von KfW und DEG.

Es gibt jedoch auch Stimmen, die vor einer stärkeren Zentralisierung warnen, wie sie etwa durch die Zusammenlegung von Institutionen erreicht würde, denn ein gewisser Freiraum für

konkurrierende Lösungen und autonome Akteure sei für die Förderung von Qualität und Innovation notwendig. Beim Umbau und der Vereinheitlichung der Entwicklungszusammenarbeit sollte jedenfalls behutsam vorgegangen werden, damit keine Fachkompetenzen verloren gingen und die weiter bestehenden Institutionen dadurch nicht geschwächt, sondern gestärkt würden. Das BMZ ist als eigenes Ministerium eine deutsche Eigenart, die von einigen Antwortenden nicht nur positiv beurteilt wurde. Eine Stimme macht den Vorschlag das BMZ in das Auswärtige Amt zusammenzulegen (siehe dazu auch Kapitel 3). Von anderer Seite wurde dieser Vorschlag jedoch als problematisch angesehen, da eine größere Unterordnung der entwicklungspolitischen Belange unter außenpolitische Interessen zu befürchten wäre.

Neben der Vereinheitlichung und Verschlinkung beim BMZ und den Durchführungsorganisationen erscheint eine Verstärkung der Koordinierung und Kooperation auf nationaler, bilateraler und internationaler Ebene essenziell, selbst wenn dies eventuell zu bürokratischen Reibungsverlusten kommen könne. Hierzu gibt es zahlreiche Stellungnahmen. Umstritten war, ob langfristig die Überwindung der Parallelität von bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit anzustreben sei, oder ob es zu bevorzugen sei, die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit bei entsprechend verstärkter internationaler Koordinierung beizubehalten, wofür sich eine große Zahl von Antwortenden aussprach. Außerdem gibt es ein recht deutliches Plädoyer für eine verstärkte Koordinierung zwischen Bundesregierung und Bundesländern, wobei einige sogar den Rückzug der Bundesländer aus der Entwicklungspolitik favorisieren. Statt je verschiedener Entwicklungspolitiken in den 16 Bundesländern sollte man einheitliche Bewertungs- und Planungskriterien einführen. Die Länder sollten sich auf ihre eigentlichen föderalen Kompetenzen beschränken, etwa die entwicklungspolitische Bildungsarbeit und die Förderung der kommunalen Basis der Entwicklungszusammenarbeit in der lokalen Agenda 21. Allgemein findet eine verstärkte finanzielle und auch politische Förderung der NRO vor Ort sowie deren Einbeziehung in den Dialog und die Planung von Länderstrategien und Schwerpunkten hohen Anklang. Darüber hinaus wird auch eine gezielte und koordinierte Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft für sinnvoll gehalten.

Einige bemerken, dass klare politische Zielvorgaben anstelle der Inputorientierung und der vertraulichen Länderquoten nicht zuletzt mehr Eigenverantwortlichkeit der Durchführungsorganisationen ermöglichen würden, deren Arbeit verstärkt über Budgethilfen (d.h. eine Grundfinanzierung mit Leistungsvereinbarung) statt über die Finanzierung einzelner Projekte unterstützt werden sollte. Gegen eine Favorisierung der Budgethilfen sprechedass hier ein Einvernehmen bei der Konditionierung und eine Kontrolle über die Effizienz des Mitteleinsatzes und die Durchsetzung der Konditionen nicht sichergestellt

werden könne und man nicht selten die Erfahrung von Korruption und Missbrauch gemacht habe. Vereinzelt wird sogar der Vorschlag wettbewerblicher Ausschreibungen für die Allokation deutscher Mittel gemacht, an denen sich internationalen Durchführungsorganisationen beteiligen könnten.

Manche raten zu einer Stärkung der Rolle der UNO für die Koordinierung, Vernetzung und Vereinheitlichung internationaler Entwicklungspolitik. Jedoch sei wohl deutlich zu erkennen, dass die UNO gegenwärtig mit ihren internen Kompetenzkonflikten, ihrer Ressourcenknappheit und ihrer Bürokratie solch einer Aufgabe nicht gewachsen sei und einer umfassenden Reform bedürfe. Die deutsche Zurückhaltung bei international finanzierten Sektorprogrammen wird vielfach gutgeheißen, da einerseits die Gefahr der Fehlplanung und Fehlallokation zu groß sei, andererseits dadurch erfahrungsgemäß die Partizipation sowie die Integration von Querschnittsthemen wie Armutsbekämpfung, Frauenförderung usw. erschwert werde.

Die Forderung nach mehr Transparenz und Erfolgskontrolle ist ein wiederkehrendes Anliegen. Das gilt auf allen Ebenen, ob bei der BMZ-Politik allgemein und den Länderstrategien, bei den Nehmerländern und -organisationen oder bei den Durchführungsorganisationen. Eine umfassendere und effizientere—etwa extern durchgeführte—Evaluation und Erfolgskontrolle wird häufig gefordert.

Reform der Steuerungsinstrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Wie in den Antworten vielfach betont wird, müsse für eine angepasste Kombination der einzelnen Steuerungsinstrumente zunächst die Analyse der jeweiligen Ausgangssituation einschließlich der Zielgruppen und der nationalen und globalen Rahmenbedingungen verbessert werden.

Was die Finanzielle Zusammenarbeit angeht, so könne die Entwicklungszusammenarbeit durch innovative Finanzierungsinstrumente und einen Ausbau der Konditionendifferenzierung wesentlich zielsicherer und effizienter gestaltet werden (vgl. hierzu Kapitel 8).

Viele Antwortende äußerten sich positiv über eine Verstärkung der wissenschaftlichen Politikberatung. Während einzelne betonen, dass die wissenschaftliche Politikberatung in Deutschland vorbildlich sei, heben dagegen mehrere Antwortende die Notwendigkeit einer Entwicklung und Modernisierung der wissenschaftlichen Politikberatung hervor. In diesem Bereich sei Deutschland anderen europäischen Ländern und den USA deutlich unterlegen. Es

gebe in Deutschland keine politiknahe Beratungsinstitution mit Arbeitsgruppen wissenschaftlicher Experten, die den Politikern und Mitarbeitern der Entwicklungszusammenarbeit jederzeit zurarbeiteten. Der wissenschaftliche Beirat, der nur einmal pro Jahr tagt, sei zur Beratung der Bundesregierung absolut ungenügend, wie das Grundsatzpapier der Grünen beklagt. Überhaupt würden deutsche Experten schlecht betreut, was sich nicht zuletzt in internationalen Gremien und Organisationen negativ auswirke, wie mehrfach geäußert wurde. Wissenschaftliche Politikberatung müsse nicht nur ausgebaut, sondern auch praxisorientierter gestaltet werden. Insgesamt sei mehr Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Durchführungsorganisationen erforderlich, damit neue Problemfelder rechtzeitig in den Blick genommen werden könnten.

Aus allen Bereichen und quer durch alle politischen Lager wird die Forderung nach dem konsequenten Ausbau einer Konditionalität für Entwicklungszusammenarbeit gestellt, die am Ergebnis gemessen werden soll, insbesondere im Hinblick auf Entschuldung und Umschuldung. Es sollten solche Länder, die eigene Anstrengungen machten und den Kriterien von Good Governance bzw. den einheitlichen Umwelt- und Sozialstandards, wie sie in internationalen Konventionen und in Normen der Weltbank festgelegt wurden, entsprechen, durch eine Erhöhung der Entwicklungszusammenarbeit belohnt werden (siehe auch Kapitel 8). In einer Antwort wird jedoch an der Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit harte Kritik geübt mit dem Vorwurf, sie sei eine arrogante Form diktatorischer Intervention der Industrieländer, ohne überhaupt die Analysen und Konzepte der Wissenschaft und Zivilgesellschaft aus dem Süden mit einzubeziehen.

Wichtig wäre schließlich eine Entwicklungsorientierung nicht nur von staatlicher Seite (in Entwicklungsländern und Industrieländern), sondern auch eine Ausrichtung des immer umfangreicheren privatwirtschaftlichen Handelns. Gerade in diesem Sinne sei eine Kooperation der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und der Privatwirtschaft von Bedeutung.

Zentrale Aussagen und Konfliktlinien von Kapitel 9: Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Wirksamkeit deutscher EZ ist nach Auffassung fast aller Befragten verbesserungsfähig. Allerdings müsse man sich zunächst über die Kriterien, an denen die Wirksamkeit gemessen werden kann, klar werden.

Als geglückt ist die EZ nach der Meinung vieler dann zu betrachten, wenn der strukturelle Charakter der Lösungen und ihr Einfluss auf die Rahmenbedingungen sichtbar wird. Auch

Faktoren wie Nachhaltigkeit, Partizipation, der erreichte Grad der Selbstorganisation etc. werden als wichtige Kriterien genannt. Methodisch könne die EZ durch besser ausgewählte und besser ausgebildete Mitarbeiter verbessert werden.

Ein Manko wird von vielen Antwortenden in der von ihnen wahrgenommenen fehlenden Verknüpfung von globaler Strukturpolitik und Armutsbekämpfung durch das BMZ gesehen. Für sinnvoll wird dagegen die Konzentration der deutschen EZ auf wenige Länder und Regionen erachtet. Daneben wird auch in diesem Zusammenhang die bessere Koordination und Kooperation zwischen nationaler, bilateraler und internationaler Ebene angemahnt. Dazu passt, dass eine Mehrheit denn auch konsequent mehr Transparenz, Erfolgskontrolle und die Ausweitung von Konditionalität auf allen Ebenen der EZ fordert.

Folgende Fragen eignen sich zur weiteren Diskussion:

1. Von Einigkeit bei der geforderten inhaltlichen Neuausrichtung der deutschen EZ sind die Antwortenden weit entfernt. Während einige klare Leitlinien und verbindliche Konzepte für die EZ fordern, wünschen sich andere mehr politische Kompetenz für und von das zuständige Ministerium und vom BMZ die Einsicht, dass EWP nur als Querschnittsaufgabe effektiv sein kann. Manche fordern allerdings auch die Auflösung des BMZ und seine Eingliederung in andere Ressorts.
2. Mehrfach taucht die Forderung nach einer Umgestaltung der bisherigen Aufgabenbereiche Technische, Finanzielle und Personelle Zusammenarbeit in ein einfacheres und übersichtlicheres Schema auf, andere warnen dagegen vor zu großer Vereinheitlichung und dem Verlust von Autonomie der beauftragten Institutionen.

Frage 10: Weitere Themen

Welches—vielleicht hier noch nicht angesprochene—Thema ist nach Ihrer persönlichen Meinung in Zukunft auch noch wichtig?

Frage 10 wurde von etwa 35 Personen beantwortet, wobei einige Antwortende lediglich ergänzende Bemerkungen zu ihren vorherigen Äußerungen anfügten, andere jedoch nochmals einen eigenen thematischen Punkt anführten. Manche haben Frage 10 auch dazu genutzt, deutlicher als bei den vorhergehenden Fragen persönliche Forderungen oder Bewertungen mitzuteilen. Die meisten Antworten wurden in Form von Stichpunkten oder kurzen Anmerkungen gegeben.

Globalisierung

Mehrere Antwortende befassen sich mit der Frage der Globalisierung und fordern, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit müsse sich deutlicher in die aktive Gestaltung der Globalisierungsprozesse einmischen: Weder die Bundesregierung noch die NRO hegten ein wirkliches Interesse an internationaler Politik, was sich in der schwachen Position Deutschlands in supranationalen Organisationen zeige. Aber auch die NRO hätten im Allgemeinen nicht die finanziellen Mittel, das qualifizierte Personal und den notwendigen Rückhalt bei ihrer Basis, um sich entsprechend auf internationaler Ebene zu engagieren.

In einigen Antworten werden Perspektiven genannt, die die internationale Politik verfolgen sollte: So müssten auf der UN-Ebene vor allem die ökonomischen mit den sozialen Fragen neu verbunden und der Zusammenhang zwischen Finanzpolitik und Verschuldungskrise hergestellt werden. Von einem Antwortenden wird gefordert, dass es anstelle der Armutsbekämpfung eine „Reichtumsbekämpfung“ brauche, die auf einer konsequenten Anwendung der Bodenschutzkonvention und der Ernährungssicherung als oberstem Ziel beruhe. Viele betonen nochmals, es sei wichtig, die weltwirtschaftlichen Rahmendaten zu verändern.

Kooperation

Wie schon bei den Fragen zur Entwicklungsfinanzierung wird von einigen darauf hingewiesen, dass Entwicklungszusammenarbeit sich an der Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt orientieren müsse und deshalb die Markterschließung, die Außenhandelsförderung und der Transfer von technischem und kaufmännischem Wissen

Priorität für eine zukünftige Perspektive habe. Im Sinne des Wettbewerbs sollten dann auch die über Entwicklungshilfe finanzierten Projekte miteinander konkurrieren, so dass sich auf diese Weise die effizientesten durchsetzen könnten. Dies wäre ein geeigneterer Steuerungsmechanismus als die heutigen Evaluationsverfahren. Nachprüfbarkeit und Rechenschaftspflichten können aber nicht nur für die Geberländer existieren: Die Nehmerländer müssen sich ebenfalls an der Implementierung multilateral vereinbarter Standards messen lassen und in diesem Rahmen ihren eigenen Beitrag vor allem zur Bildung von Humankapital leisten. Einige Antworten propagieren das eigenverantwortliche Handeln des Südens als die Maxime einer zukünftigen Entwicklungspolitik: Sie verweisen in diesem Rahmen vor allem darauf, dass eine größere Sensibilität des Nordens gegenüber den Traditionen, der Kultur und der Religion des Partnerlandes die Konditionierung der Hilfe nicht in Frage stellen dürfe.

Zwei Antwortende bemerken, dass die Süd-Süd-Kooperation verstärkt zu einem Thema gemacht werden sollte. Deutsche Entwicklungszusammenarbeit würde sich dann vor allem in der Form von Wissensmanagement auf regionale Kooperationen des Südens beziehen. So könnte auch verstärkt eine Reflexion über die derzeitigen Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit begonnen werden, die immer noch mehr oder weniger ausschließlich Debatten des Nordens darstellten: Um die Diskurse im Süden über den Süden zu fördern, müsste sich Entwicklungszusammenarbeit dann auf den Bildungssektor konzentrieren und dürfte dabei auch nicht vor der Unterstützung höherer Bildungseinrichtungen zurückschrecken. In diesem Sinn wäre die Leistung des Nordens insbesondere eine Politikberatung. Eine Antwort spezifiziert dies weiter: Als Partner der deutschen Entwicklungszusammenarbeit kämen dabei insbesondere afrikanische Länder in Frage. Neben dem Bildungssektor werden immer wieder die Bereiche Umwelt und Gesundheit (Aids) als zentrale Themen der Zukunft genannt.

Kohärenz

Während in manchen Antworten die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf einen sehr spezifischen Fokus angesprochen wird, gehen einige nochmals auf die Frage einer größeren Kohärenz der deutschen und europäischen Entwicklungspolitik im Rahmen einer internationalen Strukturpolitik ein und warnen dabei vor Zielkonflikten zwischen Ländern des Nordens und des Südens sowie innerhalb eines Sektors: „Im Bereich globaler Klimaschutzpolitik ist gerade aus entwicklungspolitischen Gründen eine zwischen Energie produzierenden und Energie verbrauchenden Staaten abgestimmte Klimaschutzpolitik zwingend erforderlich, um sozialen Einbrüchen in ärmeren, bevölkerungsreichen und von Energieexporten existenziell abhängigen Entwicklungsländern rechtzeitig vorzubeugen.“ Die

Strategie für eine zukünftige Entwicklungspolitik, so ein anderer Beitrag, müsse darauf abzielen, größeres politisches Gewicht zu erhalten. Es wird sogar ein „Minister für internationale Strukturpolitik“ gefordert und davor gewarnt, das BMZ in das Auswärtige Amt einzugliedern: „Die Kohärenz von Entwicklungspolitik, Umweltpolitik, Handelspolitik, Agrarpolitik und deren Instrumente des politischen Handelns könnten ... ein eigenes politisches Gewicht durch ein gemeinsames Ministerium erhalten, das vor allem auf multilateraler Ebene arbeiten würde.“ Wieder ein anderer Vorschlag geht den umgekehrten Weg: Eine kohärentere Politik soll dadurch erreicht werden, dass das Fachressort BMZ aufgelöst und die Entwicklungspolitik in die allgemeine Politik eingegliedert wird (siehe die Diskussionen zu den Kapiteln 7 und 9).

Krisenprävention

Einige Antworten beschäftigen sich spezifisch mit der Krisenprävention als einem herausragenden Thema der zukünftigen Entwicklungszusammenarbeit. Die Aufrüstung in den Entwicklungsländern konterkariere alle Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit und mache ihren langfristigen Nutzen von vorneherein zunichte. Deshalb müsse eine „zivile Präventionspolitik“ betrieben werden, die insbesondere darauf abzielt, den Waffenhandel zu unterbinden. Ein Antwortender weist darüber hinaus darauf hin, Migration in einer zukünftigen Politik deutlicher als Transfer von Ressourcen darzustellen, der im Interesse sowohl der Länder des Südens wie der des Nordens ist.

Öffentlichkeit

Viele Antwortende, die auf lokaler Ebene tätig sind, stellen die Komponente stark in den Vordergrund, dass gesellschaftliche Bewusstseinsbildung eine wesentliche Aufgabe der Entwicklungspolitik sei. Nicht nur die NRO, sondern auch die Bundesregierung und die Abgeordneten müssten mehr als bisher durch Öffentlichkeitsarbeit Interesse erregen: Nur so würden sich Multiplikatoren für die Entwicklungszusammenarbeit finden lassen. Dies bedeute ebenso, dass die Entwicklungszusammenarbeit eine tragfähigere kommunale Basis brauche. Alle Akteure seien für eine entsprechende Akzeptanzwerbung verantwortlich.

Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse durch das Institut für Gesellschaftspolitik

1. Generell lässt sich feststellen, dass sich in den Antworten weitgehend die „Mainstream“-Positionen der gegenwärtigen entwicklungspolitischen Diskussion in Deutschland widerspiegeln. Vor allem ist eine Betonung der Bedeutung globaler Strukturpolitik unübersehbar. Allerdings gibt es gerade hier kaum oder nur vage konkrete Handlungsoptionen.

2. Ein nicht sehr häufig genannter, aber zumindest implizit doch immer wieder auftauchender Aspekt, dem man gerade im Umfeld der NRO große Beachtung schenken sollte, sind die Aussagen zum künftigen Verhältnis von Entwicklungshilfe und Altruismus. Es gibt nämlich eine unübersehbare Tendenz, den Eigeninteressen weit mehr Gewicht beizumessen, ja sie als ausschlaggebendes Motiv zu betrachten, wobei zu berücksichtigen ist, dass in dieser Hinsicht – nicht alle Antworten in sich konsistent sind. Dieser Aspekt ist vor allem deshalb wichtig, weil es Situationen geben kann, wo Menschen in größter Not sind, gleichzeitig aber beim besten Willen keine Eigeninteressen mehr aufzeigbar sind.

Eine ähnliche Tendenz zeigt die starke Betonung von Schwerpunktländern und der Krisenprävention, was im Extremfall ebenfalls zum Ausschluss gerade der Bedürftigsten führen könnte. Auch die Forderung, Entwicklungshilfe nicht nach dem „Gießkannenprinzip“ zu vergeben, wäre daraufhin zu überprüfen, was dies für kleine Länder bedeuten würde.

3. Mit diesem Punkt hängt eng die größere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zusammen, die in vielen Antworten auf Frage 9 gefordert wird. Wirksamkeit lässt sich aber nur, worauf einige auch verweisen, auf der Basis bestimmter Maßstäbe beurteilen, die ihrerseits auf (ethisch-politischen) Werturteilen beruhen. Hier scheint es einige Unklarheiten in den Antworten zu geben. Zunächst einmal ist möglichst scharf zwischen den grundsätzlichen Zielen selbst und der Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (günstiges Verhältnis von Einsatz und Ergebnis) der Durchsetzung zu unterscheiden. Erst auf diesem Hintergrund lassen sich die am besten geeigneten Instrumente auswählen. Weiter muss man berücksichtigen, dass sich gerade die Ergebnisse von Entwicklung als Prozess (zum Beispiel Sozialkapital wie Befähigung zur Partizipation) quantitativ nur sehr schwer erfassen lassen. Gerade in diesem Zusammenhang stellt sich weiter die Frage, wo hier der Ort für Partnerschaft ist, ein zentraler Aspekt, auf den später noch ausführlich einzugehen sein wird. Schließlich dürfte es sinnvoll sein, bei der Auswertung von Entwicklungszusammenarbeit zwischen großen und meist teuren „harten Programmen“ (zum Beispiel Infrastruktur) und „weichen Programmen“ (zum Beispiel Rahmenbedingungen, Friedensmediation, Dialog) zu

unterscheiden. Erstere lassen sich sehr viel leichter auswerten. Dieser ganze Fragenkomplex ist natürlich auch im Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit und Projekte der NRO von großer Wichtigkeit.

4. In den Antworten auf mehreren Fragen zeigt sich, dass es—zumindest in der Tendenz—zwei eher gegensätzliche Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit gibt: Die eine Position versteht deren Aufgabe sehr umfassend und weit, vorrangig im Sinn einer Weltordnungspolitik bzw. globalen Strukturpolitik; die andere Seite hält genau dies für eine völlige Überforderung. Damit zusammenhängend wollen einige Vertreter der ersten Position die Aufgabe des BMZ im Prinzip erheblich erweitert sehen (in mancher Hinsicht die Tendenz der gegenwärtigen Bundesregierung), während andere Vertreter dieser Position genau wegen der weiten Aufgabenstellung der Entwicklungszusammenarbeit das BMZ als eigenen Politikbereich (Ministerium) eher für überflüssig halten.

5. Mit dieser Frage hängt eng das Problem einer institutionellen Neuordnung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (und natürlich auch der europäischen und sonstigen multilateralen) zusammen. Viele Antwortende halten eine solche Reform für notwendig, allerdings mit zum Teil gegensätzlichen Erwartungen. Dabei wäre vor allem zu fragen, wie eine Vereinheitlichung und Straffung, wie sie viele wünschen, mit den Prinzipien der Subsidiarität und Partizipation, die ja ebenfalls einen hohen Stellenwert einnehmen, zu vereinen ist. Zu berücksichtigen ist weiter, dass Vielfalt in der Regel zwar Effizienzverluste mit sich bringen kann, umgekehrt aber auch die Chance zur Innovation und so zu Korrekturen eröffnet, die ein allzu stromlinienförmiges Konzept verbauen könnte. Wie auch immer man diese Fragen beantwortet, all diese Probleme stellen sich natürlich auch für den zivilgesellschaftlichen Sektor, es sei denn man ist der Meinung, dass für ihn völlig andere Maßstäbe gelten.

6. Quer durch alle Antworten besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass die Globalisierung mit ihren wachsenden wechselseitigen Abhängigkeit in fast allen Bereichen die Rahmenbedingungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit fundamental verändert hat. Die darum notwendige Neuausrichtung der Entwicklungspolitik wird in der Regel mit dem Begriff der globalen Strukturpolitik umschrieben, wobei für die Entwicklungszusammenarbeit daraus allerdings—wie bereits oben angesprochen—ganz unterschiedliche, ja gegensätzliche Schlussfolgerungen (oder zumindest Schwerpunkte) abgeleitet werden. Unabhängig davon, wen man für dieses Aufgabenfeld kompetent und zuständig hält, ist man sich auch nicht über die Richtung einer solchen globalen Strukturpolitik einig: Einige plädieren für eine weitere Liberalisierung des Welthandels zur Verbesserung der Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer, andere verstehen darunter

eine kohärente Entwicklungspolitik als eine alle politischen Ressorts übergreifende Querschnittsaufgabe., wobei die Armutsbekämpfung in diesem Kontext mehr oder weniger zentral genannt wird.

7. Allerdings stehen dieses Postulat und teilweise auch die Vorschläge für eine Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zumindest in einer gewissen Spannung zu den Antworten auf Frage 7. Dort wird einerseits ganz allgemein mehr Koordination usw. auf europäischer und internationaler Ebene gewünscht, gleichzeitig ist aber große Skepsis im Hinblick auf übergeordnete Institutionen spürbar, was sich auch darin äußert, dass man in vieler Hinsicht das deutsche System für besonders gut hält. Dies betrifft einmal mehr ganz besonders die Rolle der NRO, von denen viele der Antwortenden gewünscht hätten, dass sie auch auf dieser Ebene besser beteiligt wären. Angesichts der im Weltmaßstab unüberschaubaren Zahl und Vielfalt von NRO und der bekanntlich sehr schwierigen Koordination zwischen ihnen, ganz besonders auf internationaler Ebene, wirft dies aber erhebliche Fragen auf, wie all das in der Praxis möglich sein soll.

8. Der wahrscheinlich schwierigste und folgenreichste Problemkreis betrifft das Verhältnis von Partnerschaft und Konditionalität. Es besteht quer durch alle Antworten große Einigkeit, dass beide Prinzipien unerlässlich sind; gleichzeitig wird aber nahezu nichts dazu gesagt, wie diese miteinander vereinbar sein sollen. Fast alle Antwortenden plädieren ausdrücklich oder faktisch für eine klare Konditionalität, wenn sie eine gute Regierungsführung, eine Verbesserung der internen Rahmenbedingungen in einem direkten (Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit, ökonomische Stabilität usw.) als auch in einem indirekten Sinne (zum Beispiel die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen) einfordern. Es bleibt aber offen, wie viel Raum dann noch für wirkliche Partnerschaft, Partizipation und Mitsprache der Entwicklungsländer bzw. der Empfänger von Hilfe bleibt. Dies gilt nicht nur für die staatliche bzw. politische Ebene, sondern ebenso und in mancher Hinsicht vielleicht sogar noch mehr für die zivilgesellschaftliche Ebene, wie ja aus der Praxis zur genüge bekannt ist. Solange es in dieser Hinsicht nicht zu einer Klärung kommt, etwa durch eindeutige Leitlinien, bleibt alles Reden über Partnerschaft nur schöne Rhetorik. Um mögliche Missverständnisse von vornherein zu vermeiden: Es geht hier nicht um den guten Willen der Beteiligten, sondern es besteht ein objektives Dilemma, dem bisher noch nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt worden ist. .

Dieses Problem taucht an verschiedenen Stellen immer wieder auf, etwa bei der Frage 5, wo es um die Partnerschaft mit NRO aus dem Süden geht. Die Antworten lassen jedenfalls – bei aller grundsätzlichen Zustimmung – nicht unerhebliche Vorbehalte diesen NRO gegenüber erkennen. Dieser Sachverhalt erklärt wahrscheinlich auch ein Stück weit die Antworten zu

Frage 6, in denen die Verantwortung des Südens hervorgehoben wird, gleichzeitig aber die Maßstäbe des Nordens als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Vergleichsweise unbestimmt bleiben die „Handlungsspielräume“, da hier nicht genügend geklärt ist, wer welche Spielräume auf welcher Ebene hat. Wer auf die Zivilgesellschaft der Entwicklungsländer in diesem Zusammenhang setzt, wird auf jeden Fall die dortigen Defizite mit bedenken müssen, etwa die Tatsache, dass Korruption und andere Probleme keineswegs nur auf staatlicher Seite existieren, sondern in der Regel gesamtgesellschaftliche Phänomene sind—wenn auch in unterschiedlichem Umfang. Umgekehrt sollte man die Defizite auf Seiten der Geberländer, die anscheinend oft als unvermeidbar betrachtet werden, stärker in eine faire Strategie einbeziehen.

Wie schwierig diese Kernfrage zu lösen sein wird, zeigen geradezu beispielhaft die Antworten eines afrikanischen Teilnehmers der Umfrage, die nicht unbedingt repräsentativ sind, aber auch nicht einfach deshalb übergangen werden sollten, weil sie im Widerspruch zu fast allen anderen Positionen stehen. Wer entscheidet über die Auswahl der Partner, und gibt es dafür halbwegs objektive Kriterien? Ist hier nicht doch stillschweigend ein Vorrang der Meinung der Geber vorausgesetzt? Vielleicht ist dies richtig oder sogar notwendig, aber es bedürfte einer klaren Begründung, und man sollte es dann auch offen sagen. Umgekehrt wäre auch, wenn sich zum Beispiel in Ostasien manche Kreise von den universalen Menschenrechten absetzen und ihnen das eigene kulturelle Erbe entgegenstellen, nochmals genau zu prüfen, welche Akteure (zum Beispiel Politiker, Geschäftswelt, Zivilgesellschaft, Religionsgemeinschaften) welche Positionen mit welchen Argumenten vertreten.

9. An vielen Stellen ist zu spüren, dass manche alte Tabus, teils wohl auch ideologische Positionen überwunden zu sein scheinen, insofern ein Großteil der Antworten grundsätzlich Zusammenarbeit mit der Wirtschaft usw. begrüßt, wohl vor allem aus der Einsicht, dass das Aufgabenfeld so weit und schwierig geworden ist, dass Politik und Zivilgesellschaft es nicht mehr allein bewältigen können. In diesem Kontext werden immer wieder die Konzepte der „Public-Private-Partnership“ und der „Poverty Reduction Strategy Programmes“ der Weltbank genannt.

10. Die entwicklungspolitische Bildungsarbeit im Inland wird allgemein stark betont, allerdings mit unterschiedlichen Akzenten. Es besteht weitgehende Übereinstimmung, dass ihr in der Zukunft wachsende Bedeutung zukommen wird. Meist sieht man hier ein primäres Handlungsfeld der Nichtregierungsorganisationen. Im Allgemeinen will man über die globalen Probleme aufklären und auch für Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit werben. Ihre gesellschaftliche Akzeptanz kann nämlich nur dann gesichert bzw. gestärkt werden, wenn eine qualifizierte Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit komplexe Wirkungs- und

Bedeutungszusammenhänge sowie Interessenlagen aufzuzeigen vermag. Lobbyarbeit soll in den Ländern des Nordens die Zustimmung für finanzielle Transfers und strukturelle Reformen fördern.

Vielleicht etwas überraschend ist dabei meist nur am Rande von strukturellen Veränderungen (zum Beispiel im Konsumverhalten) und Strukturanpassungsprogrammen die Rede, die in den Industrieländern selbst notwendig sind. Man mag sich etwa fragen, was dies im Hinblick auf die gegenwärtige Benzinpreisdebatte in Europa und den politischen Umgang damit bedeuten würde? Auch die Notwendigkeit der Inlandsarbeit in den Ländern des Südens zur Förderung von entwicklungsförderlichen nationalen Rahmenbedingungen findet deutlich weniger Beachtung. Auch scheint man nur bedingt damit zu rechnen, dass man im Norden auch von den Partnern lernen kann.

11. Es werden dort bei der Beantwortung von Frage 5 sehr viele, zum Teil auch gegensätzliche Positionen vertreten, die vor allem die Frage stellen lassen, welche Größe und interne Struktur die NRO haben müssten und welche Formen der Zusammenarbeit und Koordination es braucht, um all die genannten Aufgaben auch nur halbwegs kompetent und (demokratisch!?) legitimiert wahrnehmen zu können. Dieses Problem besteht noch in erhöhtem Maß im Hinblick auf den internationalen Bereich.

12. Die teilweise doch recht divergierenden Meinungen zur Armutsbekämpfung lassen es sinnvoll erscheinen, hier die verschiedenen Ebenen noch deutlicher zu unterscheiden: ethische Grundsätze (Arme als Eigenwert, nicht nur als Krisenpotenzial), Strategien entsprechend der genannten Ursachen und ihrer Gewichtung, zeitbezogene und länderbezogene Prioritäten, zielgruppenbezogene Prioritäten, Instrumente zur Umsetzung. Weiterer Reflexion bedarf auch der teils thematisierte Zusammenhang mit Reichtum.

13. Das von der gegenwärtigen Bundesregierung viel genannte Thema der Entwicklungspolitik als Krisenprävention spielt quer durch die Antworten eher eine untergeordnete Rolle, obwohl dieser Punkt auch im Fragebogen deutlich angesprochen ist. Vermutlich hat dies damit zu tun, dass dieses Konzept eine doch eher vage Wunschvorstellung ist und auf der operationalen Ebene viele Probleme aufwirft. So ist es zum Beispiel sicher wünschenswert, möglichst große Fluchtbewegungen zu vermeiden, aber das hilft wenig in der konkreten Arbeit mit Flüchtlingen. Außerdem kann dieses Konzept primär im Sinn der „wohlverstandenen Eigeninteressen“ verstanden werden, was einmal mehr zu einem Ausschluss jener Armen führen würde, deren Krisen nicht die Sicherheit - jedenfalls der reichen Länder - bedrohen.

14. Die häufig geäußerte Skepsis gegenüber (vor allem finanziellen) Transferleistungen ist eine kritisch zu prüfende. Es müsste genauer nachgefragt werden, was das im Einzelnen heißt, da damit im Grunde ja auch ein Schuldenerlass in Frage gestellt würde. Außerdem wäre zu fragen, ob diese Forderung wirklich in der Sache begründet ist oder aber nur einen „billigeren“ Weg für die reichen Länder darstellt, wobei man dann nochmals weiter fragen müsste, was sie selbst eigentlich zum Weltgemeinwohl beitragen wollen.

15. In gewisser Weise etwas überraschend taucht die Schuldenkrise bzw. die Frage der Entschuldung nur hin und wieder am Rande auf, sicher auch weil sie nicht ausdrücklich gestellt ist. Gerade im Zusammenhang mit der Entwicklungsfinanzierung wäre es aber wichtig zu überlegen, wie sich in diesem Feld die Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) so vergeben lässt (zum Beispiel in bei den ärmsten Ländern nur noch als „Grants“), dass es in Zukunft möglichst selten zu solchen Zahlungskrisen kommt.

16. Die kulturelle Seite der Entwicklungszusammenarbeit und -politik kommt kaum zu Wort, obwohl dies in den letzten Jahren ein relativ viel genanntes Thema ist. Dies mag auch eine Folge des Fragebogens sein, ist aber doch bemerkenswert. In diesem Zusammenhang ist sicher noch weiter zu überlegen, wie die Wissenschaft stärker in die praktische EZ eingebunden werden kann, und zwar über die bisherigen Formen der Beratungstätigkeit hinaus.

ANHANG: Fragenkatalog

UMFRAGE ZUR ZUKUNFT DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

1. Was sind die wichtigsten normativen und politischen Begründungen für eine zukünftige Entwicklungspolitik und welches Gewicht sollte ihnen zukommen?

These: Immer deutlicher wird die bisherige Entwicklungszusammenarbeit in Frage gestellt. Knappe Finanzen, Erfolglosigkeit oder Ablehnung von Verantwortlichkeit sind einige der wichtigsten Begründungen dafür.

- Muss man nach neuen Begründungen für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Entwicklungshilfe (oder -politik?) suchen?
- Sollten dabei ökonomische Motive (wie Armutsbekämpfung bzw. Exportförderung) oder politische Motive (wie Demokratieförderung oder Durchsetzung weltweiter sozialer Gerechtigkeit) im Vordergrund stehen?
- Welche Balance zwischen Altruismus und Eigeninteressen (wie Schutz der globalen Umwelt, Schutz vor Migration oder Schaffung von Arbeitsplätzen) lässt sich finden?
- Welche globalen Maßstäbe (zum Beispiel Menschenrechte) sollten gelten, um partikulare oder universelle Interessen bewerten zu können?
- Welche Rolle spielt heute noch die weltweite Solidarität der Menschen als Voraussetzung der Entwicklungszusammenarbeit im allgemeinen und der Arbeit der NRO im besonderen?

2. Was sind die wichtigsten zukünftigen Aufgaben und Schwerpunkte für Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ)?

These: Strukturelle Veränderungen und Prioritätensetzungen, die zur Zeit in der deutschen EZ in der Planung sind, basieren vor allem auf finanziellen Engpässen und nicht auf konzeptionellen Reformdiskussionen.

- Welche Ziele sollte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bei der weiteren Gestaltung der globalen Ordnung besonders verfolgen?
- Inwieweit sind durch die Beschlüsse der UN-Weltkonferenzen der 90er Jahre die Prioritäten einer künftigen EWP schon vorgegeben (Umwelt, Menschenrechte, Frauen, Kinder, Bevölkerung, Ernährung)? Wie bewerten Sie diese?
- Wie können notwendige Änderungen in unserem eigenen Verhalten (als Bewohner der Industriestaaten) im Sinne der Agenda 21 für eine nachhaltige Entwicklungspolitik erreicht werden? Müsste Inlandsarbeit (entwicklungspolitische Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit etc.) als Teil der globalen Strukturpolitik verstanden werden?
- Welche Schwerpunkte sollte die deutsche Entwicklungspolitik in den nächsten Jahren verfolgen (Länderkategorien, Regionen, sektorale Schwerpunkte, Beratungshilfen oder andere)?

- Worin besteht der Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention? Ist dieser neue Schwerpunkt der Bundesregierung ein realistisches Ziel für die Entwicklungspolitik?

3. Wie soll das Verhältnis zwischen globaler Strukturpolitik, Transferleistungen und entwicklungspolitischer Inlandsarbeit bestimmt werden?

These: Bisher stehen die drei genannten Säulen der Entwicklungszusammenarbeit meist unverbunden nebeneinander oder werden sogar gegeneinander ausgespielt.

- Welche globalen Rahmenbedingungen (zum Beispiel Regulierung der internationalen Finanzmärkte) müssen geschaffen werden, um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern?
- Welche Mittel und die Stärkung welcher Institutionen (zum Beispiel UN) sind notwendig, um eine wirkungsvolle globale Strukturpolitik betreiben zu können?
- Welche Reichweite hat die einzelstaatliche Politik (punktuelle Projekthilfe vs. sektorale Programmhilfe; Nothilfe vs. längerfristige Entwicklungsvorhaben)?
- Welche organisatorischen Voraussetzungen innerhalb der Bundesregierung müssten geschaffen werden, um Inkohärenzen zwischen diesen Säulen und mit anderen Politikbereichen (zum Beispiel Außenhandelspolitik, Agrarpolitik) zu vermeiden?

4. Wie kann der Vorrang der Armutsbekämpfung wirksam umgesetzt werden?

These: Armutsbekämpfung gilt als eine Schwerpunktaufgabe der deutschen Entwicklungspolitik. Auch Weltbank, IWF und Europäische Union wollen die Armutsbekämpfung in Zukunft in das Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit stellen. Bisher überwiegt jedoch mehr die Rhetorik.

- Halten Sie den Vorrang der Armutsbekämpfung für richtig?
- Welche Armutsstrategien verdienen besondere Unterstützung?
- Wie kann eine größere Kohäsion der Beiträge der verschiedenen Geber erreicht werden?
- Soll sich EZ nur auf die ärmsten Länder oder auch auf benachteiligte Gruppen in Schwellenländern konzentrieren?

5. Wer sind die zentralen Akteure zukünftiger Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit und welche Aufgabe haben die NRO?

These: Die notwendigen Reformen der Entwicklungszusammenarbeit betreffen die zentralen Akteure der EZ. Sie müssen ihre Aufgaben und ihr Selbstverständnis überprüfen und zu einer neuen Arbeitsteilung finden.

- Welche spezifischen Leistungen zur Förderung von Entwicklung darf man heute vom Staat, vom Markt (also der Privatwirtschaft) und von der Zivilgesellschaft erwarten?

These: Den Nichtregierungsorganisationen (NRO) wird besonders ein Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaft, zur Durchsetzung der Menschenrechte, zur Entwicklung

gesellschaftlicher „ownership“ und „capacity building“ von Selbsthilfebewegungen und zur Armutsminderung zugeschrieben.

- Inwieweit werden die NRO diesen Rollen gerecht? Wie könnte die Zusammenarbeit zwischen den NRO und der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden?
- Sollen die NRO in Zukunft stärker im internationalen Bereich aktiv werden und versuchen, durch ihre Vernetzung internationale Organisationen und Regierungen zu beeinflussen?
- Welche Rolle spielen die NRO im Süden? Wie sollen sie in Zukunft gefördert werden? Welche Rolle spielen ihre Partner im Norden?
- Die Nord-NRO sind in der Not- und Nahrungsmittelhilfe zu wichtigen Partnern der nationalen und internationalen Entwicklungsinstitutionen geworden. Laufen sie dabei Gefahr, instrumentalisiert zu werden?
- Auch in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit spielen die NRO eine wichtige Rolle. Wo liegen hier die Chancen und Gefahren, was könnte verbessert werden?

6. Welche Aufgaben und Verantwortlichkeiten haben die Partner im Süden?

These: In der entwicklungspolitischen Diskussion wird seit langem betont, dass die Regierungen der Staaten des Südens (und Ostens) auf dem Fahrersitz ihre Entwicklung selbst steuern sollten. In der Realität sind sie meist immer noch auf dem Beifahrersitz.

- Welche Handlungsspielräume haben die Regierungen im Süden?
- Wie können sich Bevölkerungen im Süden gesellschaftlich organisieren, um ihre Eigeninteressen zu vertreten und an deren Aushandlung teilzunehmen?
- Und wie können sich Entwicklungspolitik und EZ auf die unterschiedlichen Partner- und Nehmerstrukturen einstellen? Wie können diese sinnvoll gestützt werden?
- Was geschieht, wenn entsprechende Partner und Nehmer nicht zu identifizieren sind, zum Beispiel bei Staaten mit zerfallenden Strukturen wie in Kriegsregionen Zentralafrikas, oder in extrem autoritären Staaten mit fraglicher Legitimität und ohne Spielräume für lokale Initiativen?

7. Wie sollten die Aufgaben zwischen bilateraler und europäischer sowie internationaler Entwicklungszusammenarbeit verteilt werden?

These: Politiker, Experten und Vertreter von NRO fordern zwar meist auf politischer Ebene eine Aufwertung internationaler Institutionen (wie EU oder Weltbank) oder sogar eine „globale Strukturpolitik“, tendieren bei der EZ aus verschiedenen Gründen (größere Transparenz und Effizienz bilateraler Maßnahmen bzw. Erhaltung eines Instruments zur Förderung nationaler außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Interessen) gleichwohl dazu, der nationalen, bilateralen Ebene den Vorrang zu geben.

- Gibt es komparative Vorteile der bilateralen deutschen Hilfe im Wettbewerb mit anderen Geberländern und internationalen Organisationen?
- Sollte die Kompetenz für Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe weitgehend auf die EU-Ebene übertragen werden?

- Sind neue Formen der Abstimmung und Koordination zwischen allen Akteuren, bilateral, europäisch und international notwendig?
- Inwieweit sind Freiräume für konkurrierende Lösungen und alternative Konzepte notwendig? Welches Verhältnis zwischen Freiräumen (Selbstbestimmung der Akteure) und Koordination (politischer Planung der Zentralen) ist anzustreben?

8. Müssen die bisherigen Formen der Entwicklungsfinanzierung ergänzt oder geändert werden?

These: Da der Anteil der Official Development Aid (ODA) an den gesamten Kapitalflüssen in Entwicklungsländer immer geringer wird, läuft die Entwicklungspolitik Gefahr, in der Bedeutungslosigkeit zu versinken.

- Welche Bedeutung hat die ODA noch für die Entwicklungspolitik und EZ im Vergleich zu ausländischen Direktinvestitionen (FDI)?
- Wie lassen sich finanzielle Ressourcen in den Entwicklungsländern selbst mobilisieren?
- Welche Veränderungen der nationalen Politik und der internationalen Strukturen sind notwendig, um einen ausreichenden Fluss öffentlicher Mittel für EZ auch in Zukunft zu gewährleisten?

Dazu werden zur Zeit einige konkrete Vorschläge diskutiert: Finanzierung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) direkt aus dem Haushalt der Europäischen Union; Beschaffung von Krediten für die bilaterale FZ am Kapitalmarkt; Verbesserung des Spendenrechtes für die Bürger zur selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung; „Public Private Partnerships“; eigenständige Finanzierung der internationalen Entwicklungsagenturen; „Tobin Tax“.

9. Wie kann die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erhöht werden?

These: Die konsequente Implementierung neuer Prioritäten erfordert eine entsprechende Anpassung der organisatorischen Strukturen sowie eine Steigerung der Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Der Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD (DAC) mahnt bereits seit Jahren an, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit aufgrund ihres komplexen Charakters eine Reihe von systemischen und institutionellen Redundanzen und Rigiditäten aufweise.

- Nach welchen Kriterien ist die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu bemessen?
- Entspricht die Einteilung in Technische, Finanzielle und Personelle Zusammenarbeit den heutigen Anforderungen?
- Gewährleisten die in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zunehmend bevorzugten Beratungstätigkeiten langfristige entwicklungsfördernde Veränderungen?
- Ist die deutsche Beteiligung an internationalen Koordinierungsprozessen und die Zurückhaltung gegenüber international finanzierten Sektorprogrammen und -strategien gerechtfertigt?
- Könnte eine veränderte Koordinierung von Bundesregierung, Bundesländern und NRO die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erhöhen?

- Welche Bedeutung hat die wissenschaftliche Politikberatung für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit?

10. Welches - vielleicht hier noch nicht angesprochene – Thema der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit ist nach Ihrer persönlichen Meinung in Zukunft auch noch wichtig?

Platz für weitere Anregungen, Vorschläge und Kritik