

Rainer Tetzlaff

Rettung für Afrika?

Deutsche Entwicklungspolitik zwischen Vision und Realität

Zur Einführung: „Entwicklungspolitik ist heute Baustein einer *globalen Struktur- und Friedenspolitik*. Wir wollen dazu beitragen, Globalisierung politisch zu gestalten und ihr so ein menschliches Gesicht zu geben. In diesem Sinn gestaltet Entwicklungspolitik globale Rahmenbedingungen für nachhaltige Entwicklung mit. Unsere Politik folgt gleichermaßen unserem eigenen Interesse an einer sicheren Zukunft wie auch unserer *Verpflichtung* zur Gerechtigkeit und unserer Verpflichtung, Menschen in Not beizustehen. ... Unsere Politik setzt sich Ziele, die oft in weiter Ferne zu liegen scheinen“ (Erich Stather, Staatssekretär im BMZ, in einer Rede „Deutsche Entwicklungspolitik – Realität und Visionen“ am 2. Oktober 2000 an der Universität Hamburg)

1. „Neue“ entwicklungspolitische Leitbilder: Nachhaltigkeit und Strukturpolitik

Mit dem Antritt der rot-grünen Regierung im Herbst 1998 hatte auch die deutsche Entwicklungspolitik – seit Jahrzehnten ein Stiefkind deutscher Politik (Nuscheler 1995; Tetzlaff 1998) – einen neuen Akzent erhalten. Gemäß dem „Zeitgeist“ nach der Wende von 1989 sollte auch die internationale Entwicklungszusammenarbeit „zur globalen Strukturpolitik weiterentwickelt und aufgewertet“ werden – wie die neue Ministerin, *Heidmarie Wieczorek-Zeul*, in einem Schreiben an ihre „lieben entwicklungspolitisch interessierten Mitbürgerinnen und Mitbürger“ zum Jahreswechsel 1998/1999 versicherte. Der Ost-West-Gegensatz war überwunden, und so brauchte das im Kalten Krieg erfundene Konzept der staatlichen Entwicklungspolitik nicht länger ideologischen und geostrategischen Interessen eines westlichen oder östlichen Machtblocks im Norden zu dienen. Vielmehr stand nun „*global governance*“ auf der internationalen Agenda, zu deutsch: globale Strukturpolitik oder internationale Ordnungspolitik.

Damit war die neue Regierung auch einem Appell der sogenannten *Memorandums-Gruppe* (engagierter NGOs, Publizisten und Sozialwissenschaftler) nachgekommen, die 1998 vor der Bundestagswahl für eine „Politik der Nachhaltigkeit“ und für ein Verständnis von „Entwicklungspolitik als internationaler Strukturpolitik“ im Sinne des Abbaus des globalen Nord-Süd-Gefälles geworben hatte. Im Koalitionsvertrag ist dann festgelegt worden: „Entwicklungspolitik ist heute globa-

le Strukturpolitik, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in Entwicklungsländern zu verbessern. Sie orientiert sich u.a. an dem *Leitbild einer globalen nachhaltigen Entwicklung*“. Damit waren drei Bausteine der aktuellen Diskussion über Entwicklung und Entwicklungspolitik sprachlich zu einer Synthese verschmolzen – Nachhaltigkeit, Strukturpolitik, Global/ Globalisierung. Entwicklungspolitische Maßnahmen – so die Schlußfolgerung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – „sollen innerhalb eines Rahmenkonzepts schlüssig ineinandergreifen und dadurch eine strukturelle Wirksamkeit entfalten, sowohl innerhalb der betreffenden Länder, als auch in bezug auf das internationale System. Die Ergebnisse solcher Maßnahmen sollen nachhaltig wirken, d.h. langfristige Änderungen auslösen“ (Wieczorek-Zeul). In späteren programmatischen Deklamationen des BMZ kamen noch zwei weitere Zielvariablen hinzu: Armutsbekämpfung und Menschenrechte, speziell für Frauen, d.h. *empowerment* (s.u.).

Dieses Konzept versteht sich als (soziale) Alternative zum neoliberalen Konzept weltweiter Struktur- und Ordnungspolitik, das bekanntlich auf die „Magie der Marktkräfte“ zum materiellen Wohl aller Beteiligten setzt, und ist deshalb anfangs von orthodoxen Kritikern der Entwicklungspolitik der OECD-Staaten mit großen Hoffnungen begrüßt worden. „Auf dem Hintergrund sinkender Akzeptanz des neoliberalen Leitbildes“ – meinte etwa *Peter Wahl* (Mitarbeiter von WEED) im Jahr 1998 – sei „nicht auszuschließen, daß der Diskurs von internationaler Struktur- oder Ordnungspolitik an der Schwelle des kommenden Jahrhunderts *Hegemoniefähigkeit* gewinnt“, wobei „die aktuelle Krise an den internationalen Finanzmärkten, die Depression in Japan, Südostasien und Rußland ... katalytische Wirkung haben“ könnte (Wahl 1998: 89; Hervorhebung von RT).

Gleichzeitig kann „global governance“ auch als Negation der Position der Entwicklungspessimisten vom Dienst gesehen werden, die Entwicklungshilfe als naiven, plumpen „Mythos“ ansehen und die schon immer wußten, daß alle internationalen Anstrengungen der OECD-Staaten zur Überwindung von Armut in einer „Sackgasse“ enden würden (Dirmoser et al. 1991). Diese Argumente lassen sich zwar stets mit Hinweis auf die Misere in vielen Entwicklungsländern „bestätigen“, sie sind aber erstens als Pauschalurteile empirisch nicht richtig und zweitens auch wenig nützlich, weil sie keine Auswege aufzeigen, und sollen deshalb hier nicht weiter berücksichtigt werden – im Unterschied zu linken Kritikern, die sich die Mühe machen, über „Essentials für eine emanzipatorische Praxis in Zeiten der Globalisierung“ nachzudenken (Brand et al. 2000: 158).

Die *Wirkung* von Entwicklungshilfe (*Official Development Aid* – ODA) läßt sich mit mindestens drei Indikatoren messen (abhängig von den zugrundegelegten Zielen): 1. ihr Beitrag zur Förderung von wirtschaftlichem Wachstum; 2. ihr Beitrag zur Minderung von Armut und sozialer Not, und 3. ihr Beitrag zur Korrektur von entwicklungshemmender Regierungspolitik in den Empfängerländern („good governance“). Bei linken Kritikern der CDU-/CSU-geführten Bundesregierungen der

90er Jahre kam es häufig vor, den Beitrag der ODA bei der Bekämpfung von Armut als marginal einzuschätzen; oftmals wurde sogar die sogenannte *Perversitäts-These* vertreten (Albert Hirschman). ODA habe nolens volens dadurch eine konträre Wirkung erzielt, daß mit Hilfe der ausländische Finanzen an sich notwendige interne Reformen zu vermeiden waren, weil diese Mittel dazu verwandt werden konnten, Haushaltslöcher zu stopfen und momentane Notsituationen zu lindern, ohne den politischen Status quo zu ändern. Zweifellos ist dieser Fall häufig eingetreten (siehe z.B. Fengler 2000).

Nun hat die von *Arthur Goldsmith* soeben vorgelegte Studie über die Wirkung von ausländischer ODA auf afrikanische Länder zeigen können, daß das Pauschalurteil von der Null- oder Minuswirkung von ausländischer Hilfe den empirischen Tatsachen nicht entspreche. Zwar sei insgesamt die *ODA-Abhängigkeit* der afrikanischen Staaten von 17 Ländern (1975-79) auf 31 Länder (1998) angestiegen (gemessen am Anteil der ODA vom BSP: ist dieser höher als 10%, gilt ein Land als hilfeabhängig), aber die Wirkung auf die politische Reformbereitschaft der Länder sei nachweislich positiv und markant (Goldsmith 2001). Dieser Aspekt von Hilfe soll im folgenden näher betrachtet werden.

Die Wahlsche Prognose bezüglich der Hegemoniefähigkeit des Konzepts *Strukturpolitik* sollte sich insofern als zutreffend herausstellen, als tatsächlich „*global governance*“ zu einem Leitbegriff von paradigmatischer Ausstrahlung geworden ist. Er suggeriert den nicht ungefährlichen, aber positiven Eindruck, „daß mit dem eingängigen Design einer globalen ‘Architektur’ die Alternative zur neoliberalen Globalisierung auf dem Tisch läge und es jetzt *nur* noch darauf ankäme, die anderen Mitspieler davon zu überzeugen, gemeinsam die Ärmel aufzukrempeln und den Masterplan in die Praxis umzusetzen“ (Brand et al. 2000: 158; Hervorhebung im Original). Seit dem Brundtland-Report (der diesen Begriff prägte) gilt nun als Aufgabe, die Welt zu regieren, ohne eine Weltregierung zu haben (die niemand wünschen kann). An ihrer Stelle sollen vornehmlich internationale Regime, internationale Fachorganisationen der UNO, transnationale Netzwerke, Nicht-Regierungsorganisationen und die lokale Zivilgesellschaft tätig werden und ein Minimum an politischer Steuerung des entfesselten Kapitalismus institutionalisieren¹.

Die internationale, regionale und nationale *Entwicklungspolitik* hat in diesem Konzept einen prominenten Platz: Sie soll zum einen unter dem Stichwort Armutsbekämpfung durch Transfers von Finanzmitteln und Technologie die Einkommenslücke zwischen reichen und armen Ländern schließen helfen (bis zum Jahr 2015 Reduktion auf die Hälfte); und sie soll zum anderen den Menschen in den unterent-

¹ Franz Nuscheler und Dirk Messner arbeiten seit Jahren an der Verfeinerung und Begründung des „Global Governance“-Konzepts als Instrument zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Globalisierung; vgl. jetzt die neueste, umfassendste Darstellung in den „Globalen Trends 2002“, Frankfurt a.M. November 2001, S. 11-37: Perspektiven für Global Governance, verfaßt von Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler.

wickelten Zonen durch propagierten Entwicklungsoptimismus Mut machen, die (noch) bestehenden Einkommensungerechtigkeiten zu ertragen, was nur durch eine schrittweise Demokratisierung von Regierungssystem und gesellschaftlicher Struktur möglich ist. Wenn man der Einschätzung des INEFs (Institut für Entwicklung und Frieden in Duisburg) folgt, dann „zeigen zahlreiche politische Willenserklärungen von Politikern und eine Vielfalt von Vereinbarungen der Staatengemeinschaft, daß sich das Klima für Armutsbekämpfung erheblich verbessert hat und der politische Wille zur Bekämpfung der Armut deutlich gestiegen ist. Ansätze einer Weltsozialpolitik sind erkennbar“ (Eberlei 2001: 91). Diese These ist jetzt bezüglich Afrikas durch die Untersuchungen von Arthur Goldsmith, aber auch von Gero Erdmann und Antonie Nord bezüglich des südlichen Afrikas empirisch unterfüttert worden (Goldsmith 2001; Erdmann 2001; Nord 2001).

2. Die Dringlichkeit der politischen Steuerung des „globalen Wandels“ und das politische Dilemma der chronisch knappen Haushaltsmittel

Strukturpolitik im weitesten Sinne kann definiert werden als eine langfristig konzipierte Strategie zur Steuerung komplexer Veränderungsprozesse von Klima, Umwelt, Ökonomie, Kultur und Weltgesellschaft in eine gesunde Entwicklungsrichtung, die zusammen als „globaler Wandel“ bezeichnet werden können (so der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“, nach Schellnhuber/ Pilardeaux 1999: 3). Ethisches Leitziel ist dabei die Sicherung der Überlebensfähigkeit der gesamten Menschheit durch Strategien *nachhaltiger Entwicklung*. Da der Mensch der Verursacher dieses Wandels ist, ist er selbst damit zum globalen Akteur geworden, der ethische und rechtliche „Leitplanken“ braucht, also Grenzlinien für die Nutzung der „global commons“ (wie Luft, Wasser, Primärwälder, Bodenschätze etc.), die nicht überschritten werden dürfen. Es gibt bereits einige völkerrechtlich mehr oder weniger verbindliche Instrumente, wie z.B. die UN-Konventionen zum Schutze des Klimas (1992), der Böden in Trockengebieten (1994) und der biologischen Vielfalt (UN-Rio-Konferenz 1992), die als erste Ansätze einer globalen Strukturpolitik gewertet werden können.

Für die Bewußtseinsbildung wichtig war vor allem auch der *Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen*, der die sogenannte „20-20-Initiative“ beschlossen hat, bei der sich Industrie- und Entwicklungsländer wechselseitig verpflichteten, jeweils 20% ihrer Entwicklungszusammenarbeit und 20% ihres Staatshaushalts für soziale Basisdienste aufzuwenden, in der Hoffnung, dadurch der krassesten Armut in den Entwicklungsregionen entgegenwirken zu können. Viel ist bislang auf diesem Sektor nicht erreicht worden, weshalb die Industriestaaten gegen Ende des Jahrhunderts den kühnen Entschluss faßten, die absolute Armut bis zum Jahr 2015 (wenn alle heute gewählten Regierungen nicht mehr im Amt sein werden) mindestens von 1,3 Mrd. Menschen auf 700 Millionen zu halbieren. Auch die neue Bundesregierung hat sich diesem Ziel mit großer politischer Emphase verpflichtet (vgl. BMZ 2001).

Tatsächlich sollte sich bald zeigen, daß auch eine rot-grüne Bundesregierung trotz edelmütiger Absichten und plausibler Ankündigungen nicht allzu viel an wirklichen Strukturreformen auf den Weg bringen kann oder will. Zuerst einmal stellte sich bald heraus, daß entgegen allen Ankündigungen der Etat des BMZ nicht real aufgestockt wurde, sondern sogar überproportional von Kürzungen betroffen war (was auch eine zum Äußersten entschlossene Ressortministerin gegen den kabinettstarken Finanzminister mit seiner energischen Haushaltssanierungspolitik nicht verhindern konnte). Der Anteil der ODA am deutschen BSP entwickelte sich von 0,28% im Jahr 1997 auf 0,26% in den beiden folgenden Jahren. Die mittelfristige Rahmenplanung sieht weitere Einsparungen vor. Der Anteil der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (EZ) am Bruttosozialprodukt wird bis zum Jahr 2003 auf voraussichtlich 0,21% sinken (wenn keine Wende eintritt, wie von uns gefordert), d.h. weit entfernt von der international vereinbarten Zielmarke von 0,7%. Während weltweit jährlich *Rüstungsausgaben* in Höhe von 780 Milliarden US \$ getätigt werden, werden für die globalen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit nicht einmal zehn Prozent dieser Summe aufgewandt, nämlich weltweit ca. 53 Milliarden US \$ (nach Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2001: 832). Dabei wird die landwirtschaftliche Entwicklung Afrikas durch *Subventionen für die Landwirtschaft* der OECD-Länder in einer Größenordnung von 300 Mrd. US \$ behindert, was dem gesamten Brutto-Inlands-Produkt Afrikas südlich der Sahara entspricht (nach Wiczorek-Zeul 2001: 159). Auch auf dem jüngsten WTO-Ministertreffen in Katar ist dieser alte Konflikt wieder aufgebrochen, als die Entwicklungsländer (für die die versprochenen Vorteile der Uruguay-Runde im Rahmen des GATT weitgehend ausgeblieben sind) erneut eine breit angelegte Liberalisierung des Agrar- und Fertigwarenhandels forderten, „die die Industrieländer bisher zwar stets propagiert, aber selbst nicht oder nur schleppend umgesetzt haben“ (Jakobeit 2001: 264).

Deshalb ist der eklatante Widerspruch zwischen politischem Anspruch und Wirklichkeit, zwischen *politischer Rhetorik und konkreter Ressortpraxis* doch irritierend, weil er die politische Glaubwürdigkeit einer an sich vernünftigen auswärtigen Politik zu untergraben geeignet ist: Dem professionellen Kritiker der Entwicklungspolitik *Joachim Betz* vom Deutschen Übersee-Institut Hamburg ist deshalb kaum zu widersprechen, wenn er zu bedenken gibt: „Niemand wird aber sinnvollerweise behaupten können, das doch sehr ambitionierte Projekt einer globalen Strukturpolitik käme allein mit internationaler Regulierung (auf die sich im übrigen die Staaten dieser Welt mit jeweils höchst disparaten Interessen ja auch erst einigen müßten) aus und bedürfe nicht auch massiver internationaler Umverteilung, zumal dann, wenn – wie es Vertreter der rot-grünen Regierung tun – behauptet wird, die Globalisierung führe zu fortgesetzter und verschärfter Marginalisierung ärmerer Länder und ärmerer bzw. niedrig qualifizierter Schichten im weltweiten Wettbewerb. Globale Strukturpolitik läßt sich auf dem Hintergrund dieser Prognose nicht mit *peanuts* betreiben.“ (Betz 2001: 60) Der Maßstab für die Glaubwürdigkeit einer solch ehrgeizigen Reformpolitik ist – da über die programmatischen Konzepte weitgehend Konsens

herrscht – die Bereitschaft, Haushaltsmittel zu ihrer Realisierung auch konkret einzusetzen, mit einem Wort: die Höhe der eingesetzten Finanzmittel für strukturbildende, nachhaltige und breitenwirksame Projekte gesamtgesellschaftlicher Entwicklung.

Man kann also das im Kontext von „humanitären Interventionen“ der Friedens- und Sicherheitspolitik häufig zitierte *Kriterium der Verhältnismäßigkeit der Mittel*, das den völkerrechtskonformen Einsatz von militärischen Mitteln limitieren aber auch legitimieren soll, ebenfalls für die Entwicklungspolitik anwenden, allerdings in einem etwas anderem Sinne: Entwicklungspolitik als (gewünschte) Einmischung in die inneren (fortschrittshemmenden) Verhältnisse ärmerer Länder ist nur dann legitim, wenn die eingesetzten Mittel in Qualität und Quantität dem angestrebten Ziel auch tatsächlich angemessen sind; sind sie es nicht, besteht die Gefahr, daß Hoffnungen in der aktiven Erwerbsbevölkerung auf ein besseres Leben mittels auswärtiger Unterstützung ins Gegenteil umkippen und schließlich zu Zynismus und *Rentenmentalität* führen, die den Tod jeglicher Entwicklungspolitik bedeuten; denn sie verstoßen gegen die immer noch gültige ethische Legitimationsformel für Entwicklungshilfe: lediglich Hilfe zur Selbsthilfe zu sein. Alles andere droht in (gewollte oder nicht-beabsichtigte) Formen der Kolonisierung abzuleiten. Dann steckt Entwicklungspolitik endgültig in der „Irrelevanzfalle“ – deren Zuschnappen Franz Nuscheler schon 1995 befürchtete (Nuscheler 1995: 33).

3. Der Einzelplan 23 – mit „peanuts“ die Welt verändern? Afrika und Osteuropa im Konkurrenzkampf um die höhere Wettbewerbsfähigkeit

Fairerweise muß man die (berechtigte) Kritik an der *großspurigen Ankündigungspolitik* der jetzigen sozialdemokratisch-grünen Bundesregierung durch den Hinweis auf eine dreißigjährige Kontinuität solcher Versprechungen bei fast allen Entwicklungspolitikern des Westens relativieren: Da Entwicklungspolitik im Unterschied zu anderen Politikbereichen keine natürliche Klientel im eigenen Lande hat, deren materielle Interessen ein Fachministerium zu vertreten hätte, sondern „nur“ an eine diffuse Schar von NGOs, kirchlichen und karitativen Vereinen sowie von einigen Dritte-Welt-Solidaritäts-Aktivistinnen und -Sympathisanten als Ansprechpartner appellieren kann, ist das politische Gewicht dieses Sektors im Verteilungskampf mit den meist gut organisierten Landwirtschafts-, Industrie-, Verkehrs- und Gesundheitslobbies schwach.

Mit der politischen Entscheidung, die Entwicklungspolitik als Kernaufgabe der Zukunftsbewältigung zur „*Querschnittsaufgabe*“ aller Ressorts zu machen, hat dieser Politikbereich eine rhetorische Aufwertung erfahren. Auch ist anzuerkennen, daß das Entwicklungsressort durch *Integration in den nationalen Sicherheitsrat* aufgewertet wurde. Ob es sich dabei nur um symbolische Politik zur virtuellen Bedienung einer politischen Wählerklientel gehandelt hat, wird sich bald zeigen, nämlich nicht zuletzt an der Reaktion des Sicherheitsrates auf den 11. September 2001

und seine Folgen, die darin bestehen sollte, den Haß der marginalisierten und exkludierten Bevölkerungsschichten in islamischen Ländern auf dieses ungerechte und diskriminierende Weltwirtschaftssystem durch eine Umkehr der Perspektive zu überwinden.²

Schließlich haben auch einige kleinere positive institutionelle Veränderungen (wie Bündelung einiger Komponenten der Entwicklungspolitik beim BMZ) stattgefunden, die zum Ziel haben, den Wirrwarr von Zuständigkeiten zu beseitigen, der darin bestand, daß deutsche Entwicklungspolitik auf mehr als 50 Referate in 13 verschiedenen Bundesministerien (abgesehen von der Länderebene) verteilt war. Prinzipiell sinnvoll erscheint auch die Konzentration der Mittel auf insgesamt 70 Kooperationsländer, darunter Schwerpunktländer, in denen das gesamte Instrumentarium der EZ und FZ möglichst nur in drei Schwerpunkten „wirkungsvoll und erkennbar zum Einsatz kommen“ sollen, und Partnerländer, in denen die Hilfe möglichst auf einen Schwerpunkt konzentriert werden soll (BMZ 2000: 62). Was Afrika anbelangt, so sind unter den 48 Staaten südlich der Sahara 14 zu Schwerpunktländern und 9 zu Partnerländern auserkoren worden, was bedeutet, daß ohnehin mehr als die Hälfte der afrikanischen Länder zur Zeit nicht als förderungswürdig betrachtet wird. Diese skeptische Einstellung entspricht in etwa der kritischen Bewertung der endogenen Wachstums- und *good governance*-Potentialen, die von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern vorgelegt wurden (Langhammer 1996; Ferdowsi 1998; Tetzlaff 1998). Vor allem Robert Kappel hat dargelegt, warum in weit mehr als der Hälfte aller afrikanischen Länder – er rechnet nur zwei Länder zu den „Emerging African Economies“ (Mauritius und Seychellen) und acht weitere Länder zur Gruppe der „potentiellen Reformländer“ (Botswana, Namibia, Südafrika, Lesotho, Gabun, Kap Verde, Ghana und Äquatorialguinea) – mit einer „langanhaltenden Wachstumsschwäche“ zu rechnen ist: Neben „bad governance“, „externen Schocks“, der Dominanz „informeller Märkte“ und informeller Politik sei der Beitrag der Kapitalausstattung, des Humankapitals und der Produktivität der Arbeit zum Output der Arbeiter so gering, daß trotz der niedrigen Löhne Afrika nicht wettbewerbsfähig sei. So ist der Output pro Arbeiter in den USA ca. 35mal so hoch wie etwa im Sahelzonenland Niger (Kappel 2001: 93-94).

Aber auch für die nicht hoffnungslosen Fälle hat der ministerielle Aufgabenbereich bisher noch nicht die Ressourcen erhalten, die er benötigen würde, um seine politisch ehrgeizigen Ziele realisieren zu können, was mit einigen Zahlen zu belegen ist.

Nach einer Studie des Ifo-Instituts München von 1999 zieht eine Milliarde DM im sogenannten *Einzelplan 23* – dem BMZ-Etat – bis zu drei Milliarden DM Expor-

² Dieses Argument kann hier nur angedeutet werden. Ich bin aber davon überzeugt, daß der soziale Nährboden für terroristische Aktionen gegen die USA und andere Symbole des „westlichen Imperialismus“ eine Mischung aus Armut, Exklusion und Empörung über die Demütigung islamischer und/ oder arabischer Staaten durch die materielle Überlegenheit und kulturelle Arroganz des Westens ist. (Vgl. auch Rashid: 2001)

te, etwa 10 Mrd. DM im Bruttoinlandsprodukt und zwei Mrd. DM öffentliche Einnahmen nach sich. Damit trägt die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Bundesregierung zur Sicherung von 240.000 Arbeitsplätzen bei (BMZ 2000: 48), bei einer Erwerbsbevölkerung von 38,5 Millionen sind das nicht einmal 1%. Der Exportinduzierung von 3 Milliarden DM durch BMZ-Gelder stehen allerdings Exportgeschäfte Deutschlands mit Entwicklungsländern in einer Gesamthöhe von 110 bis 120 Milliarden DM (im Schnitt der Jahre 1995-2000) gegenüber. Sie stellt also mitnichten eine politisch und ökonomisch relevante Größenordnung dar.

Erwähnt werden muß das mit Stolz verkündete Konzept der Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft, genannt *Public-Private-Partnership (PPP)*, mit dem die Dynamik der privaten Unternehmen, deren Know-how und Kapital für die Entwicklungspolitik gewonnen werden soll, zum Beispiel für die gemeinsame Bekämpfung der AIDS-Epidemie und ihrer Folgen. Für das Jahr 2000 rechnete das BMZ mit einer Beteiligung der Privatwirtschaft in Höhe von 1 Milliarde DM (Stather 2000: 3). Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß sich die *privaten Leistungen* zu marktüblichen Bedingungen (Direktinvestitionen, Exportkredite und Kapitalanlagen) im gleichen Zeitraum von ca. 23,4 Mrd. DM (1997) auf 27,6 Mrd. DM (1998) erhöht haben und diejenigen an Empfänger von „Official Aid“ (sogenannte OA-Empfänger, das sind die früheren sozialistischen Länder Europas) von 14,3 Mrd. DM (1997) auf 31,2 Mrd. DM im Jahr 1998 (Zahlen nach BMZ 2000: 306-307). Damit wird deutlich, daß Ost- und Mitteleuropa für die deutsche Privatwirtschaft viel interessanter ist als der gesamte Kontinent Afrika, dessen Anteil am Welthandel auf 1% abgesunken ist, bei einem Anteil an der Weltbevölkerung von 17%. Die Statistiken sprechen eine eindeutige Sprache: Afrika gehört bisher zu den materiellen Verlierern der Globalisierung. Und angesichts der in Vorbereitung befindlichen *Osterweiterung der Europäischen Union* in den kommenden Jahren wird sich dieser Trend eher noch fortsetzen, und zwar aus zwei Gründen: Erstens warten im Osten Europas (an der Spitze Polen, Ungarn und Tschechien) kapitalhungrige Volkswirtschaften mit großem Nachholbedarf an Investitionen und Konsum und beseelt von einer hoch motivierten Arbeiterschaft, die alles daransetzen wird, sich ihrer unverhofften Mitgliedschaft im EU- und OECD-Club der Reichen würdig zu erweisen.

Zweitens ist die *systemische Wettbewerbsfähigkeit* der Osteuropäer im Vergleich mit den Menschen und Institutionen Afrikas südlich der Sahara weit größer, was sich andeutungsweise an drei Indikatoren zeigen lässt: Afrika ist sowohl von einem sehr großen „brain drain“ gekennzeichnet, weil gerade die bestausgebildeten jüngeren Leute ihre Heimatländer verlassen (wegen Bürgerkrieg und Staatszerfall, wegen mangelnder Erwerbsmöglichkeiten für „professionals“ oder wegen der kommerziellen und kulturellen „pull“-Faktoren der westlichen Industriemetropolen); als auch von einer überproportionalen *Kapitalflucht* der besser gestellten Schichten. Das BMZ schätzt, daß etwa 40% der privaten Einkommen in monetärer Form meist illegal ins Ausland transferiert werden (nach Wiczorek-Zeul 2001: 160) – ein beängstigend hoher Prozentsatz, der sonst von keinem anderen Kontinent der Dritten Welt er-

reicht wird, – beängstigend deshalb, weil die Macht- und Bildungseliten Afrikas selbst nur wenig Vertrauen in die Zukunft ihres eigenen Kontinents zu haben scheinen und ihre Kinder im Ausland studieren lassen – was angesichts der schlecht ausgestatteten eigenen Schulen und Universitäten nicht verwundern kann. New York hat mehr Internetanschlüsse als alle Staaten Afrikas südlich der Sahara zusammen.

Schließlich ist drittens anzumerken, daß sich in Afrika mit 23,3 Millionen HIV-Infizierten (gleich 70% aller weltweit Infizierten) das Geschäftsklima für ausländischen Investoren weiterhin verschlechtert hat, vor allem im südlichen Afrika und in den von Bürgerkriegen heimgesuchten Ländern Ost- und Zentralafrikas. 13,7 Millionen Menschen sind bereits an Aids gestorben (Wieczorek-Zeul 2001: 159), und 15.000 Menschen infizieren sich täglich neu – eine gigantische Herausforderung für eine seriöse Strukturpolitik!

Wenn also im Falle Afrikas auf eine globalisierungsgünstige Wende durch marktwirtschaftliche Kräfte nicht gerechnet werden kann, dann bleibt nur die Option der multilateralen staatlichen Förderung im Bereich der Infrastruktur als Voraussetzung für endemisches Wirtschaftswachstum, um Afrika in eine Politik des globalen Strukturwandels einzubeziehen. Dabei wären in erster Linie *Weltbank und IWF* als „global players“ angesprochen, von denen eine strukturbildende Wirkung zu erwarten wäre. Auf der im November 2001 in Ottawa/ Kanada stattgefundenen Herbsttagung der Bretton-Woods-Institutionen ist im gemeinsamen „Development Committee“ immerhin eine Verdoppelung der jährlichen Entwicklungshilfe-Etats von zur Zeit 50 Mrd. US \$ auf 100 Mrd. US \$ diskutiert worden, was allerdings den nicht unberechtigten Einwurf der US-Regierung (und anderer) hervorrief, zuerst einmal die Ursachen bislang ineffektiver Entwicklungshilfepolitik genauer zu untersuchen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Anregung der Bush-Administration an die Weltbank vom Juli 2001, zukünftig die Hälfte der IDA-Mittel (an ärmere Entwicklungsländer) nicht mehr als zinslose Kredite zu vergeben, die während einer Laufzeit von bis zu 50 Jahren in harten Devisen zurückgezahlt werden müssen, sondern als Zuschüsse, weil die ärmeren Staaten ohnehin ihrem ausländischen Schuldendienst immer weniger nachkommen können. Eine nur im Gleichschritt mit Fortschritten bei der Zielerfüllung zur Auszahlung gelangende Hilfe *à fonds perdu* für klar definierte Entwicklungsprojekte (zum Beispiel Massenimpfungen, Straßenbauten oder Erziehungsprogramme) – so lautet die von europäischer sowie von Weltbank-Seite teilweise bitter bekämpfte US-Position –, sei der angeblich disziplinierenden Wirkung von bereits stark konzessionierten Krediten vorzuziehen, deren Rückzahlung sich ohnehin viel zu oft als bloße Illusion und zusätzliche Problemquelle erwiesen habe (nach Neue Zürcher Zeitung vom 20.11.2001, S. 10.: „Verdoppelung der Entwicklungshilfe?“).

Ein gewisser Realismus spricht für diese Initiative der Bush-Administration, gleichwohl ist an die häufig gemachte Erfahrung zu erinnern, daß „kostenlose“ ODA-Mittel von den Empfänger-Regierungen nicht selten als politisches Geschenk der Reichen aus dem Norden wahrgenommen werden, für das man sich nicht selbst

anzustrengen braucht, um die vereinbarten Performance-Kriterien zu erreichen: der berüchtigte und bei Gebern gefürchtete „spoon-feeding“-Effekt könnte verstärkt und so die Rentenmentalität bei den bürokratischen Eliten in Entwicklungsländern gefördert werden.

An solchen *strukturellen Problemen der Nord-Süd-Kooperation* scheiterten bislang schon einige Visionäre einer sozial orientierten globalen Entwicklungspolitik – Erhard Eppler in (West)Deutschland ebenso wie Robert McNamara als Präsident der Weltbank in den 70er Jahren, um nur an zwei bekanntere Beispiele der jüngeren Geschichte zu erinnern. Internationale Entwicklungspolitik – auch drapiert als prioritäre Querschnittsaufgabe und Zukunftssicherungsstrategie – war bislang nicht nur ein wenig attraktives Wahlkampfthema, mit dem sich in spürbarer Weise politische Stimmen nicht gewinnen ließen, sondern auch ein Metier, das enorme Enttäuschungen und Frustrationen auf allen Seiten hervorruft. Gleichwohl bleibt angesichts der interdependenten Weltgesellschaft mit seinen wachsenden Gefährdungspotentialen (Ferdowsi 1995:23f.; Opitz 1997; „Globale Trends 2002“) nur der kategorische Imperativ übrig, im aufgeklärten Selbstinteresse weiterhin nach erfolgverheißenden Programmen zu suchen, die Menschen, Gruppen und Institutionen in Entwicklungsländern so intensiv und umfassend zu unterstützen, daß sie die begründete Hoffnung auf ein Leben jenseits des Elends im eigenen Land nicht aufzugeben brauchen³.

4. Die Katastrophe des 11. Septembers als Anstoß für eine Wende in der Entwicklungspolitik? – Das Konzept der „erweiterten Sicherheit“

Es könnte sein – was heute auch zahlreiche Beobachter der Nord-Süd-Beziehungen hoffen –, daß sich diese strukturellen Blockaden für eine problemadäquate Entwicklungspolitik im Sinne einer zukunftsfähigen Strukturpolitik nach dem 11. September 2001 schrittweise auflösen lassen. Das gemeinsame Interesse an einer zivilen Kooperation der unterschiedlichen Völker, Länder und Kulturen – die Weltgesellschaftsräson – gebietet es, der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eine größere Bedeutung beizumessen. Eigentlich dürfte man erwarten, daß Entwicklungspolitik als *opportunes Mittel der Krisenprävention* in den Nord-Süd-Beziehungen eine allgemeine Aufwertung in Wort und Tat erführe. Es gibt zwar keine direkte kausale Verknüpfung zwischen wachsendem sozialen Elend und der Bereitschaft zu politischem Terror, wohl aber lehrt die Erfahrung (z.B. die Proteste und gewaltsamen Aufstände der enttäuschten „Entwicklungsverlierer“ im Sudan, im Iran, in Algerien, in Pakistan und in Afghanistan), daß dauerhafte Verelendung in den frustrierten Volksmassen ein Reservoir von heimlichen oder offenen Sympa-

³ Daß bei dieser Daueraufgabe neben den NGOs auch die Kirchen eine wichtige Rolle spielen und spielen müssen, dürfte einleuchtend sein; vgl. Willems 1998; Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) 2000.

thisanten für alle Propheten entstehen läßt, die mit terroristischen Mitteln gegen ein Wirtschaftssystem angehen, das sie von den Früchten der Moderne ausschließt.

In der *sozialen Exklusion* einer steigenden Anzahl von erwerbstüchtigen Menschen aus den modernen Marktkreisläufen – als Produzenten wie als Konsumenten, als Arbeiter wie als Unternehmer – liegt zwar nicht der Keim für die Entstehung des Terrorismus (über die biographischen Erlebnisse, die Menschen zu Terroristen machen, wissen wir noch immer wenig), wohl aber für die Chance, daß sozial Deklassierte und Verdammte einen Resonanzboden für politische Gewaltakte gegen den prosperierenden Westen suchen und finden, gegen solche „Ungerechtigkeiten“ destruktiv vorzugehen. Die Aufgabe für eine globale Strukturpolitik im Sinne einer weitsichtigen Krisen- und Katastrophenprävention (vor der Ausbreitung des Terrorismus) würde bedeuten, das erschütterte *politische Vertrauenskapital* in die liberalen demokratischen Systeme des Westens bei den Unter-, Mittel- und Oberschichten der muslimischen Gesellschaften des Nahen und Mittleren Ostens zurückzugewinnen, die nach der Bombardierung Afghanistans durch die US-Regierung von Georg W. Bush teils verunsichert, teils dem Westen entfremdet wurden. „Von Dakar im Senegal bis Jakarta in Indonesien zerbricht dieser Tage eine stillschweigende Allianz zwischen den Eliten der muslimischen Welt und dem Westen. Sie nährte sich aus der Vermutung, in derselben Welt unterwegs zu sein zu Wohlleben und Fortschritt – wenn auch in unterschiedlichen Abteilen.“ (Oliver Fahrni: „Zehn, hundert Jahre Krieg“, in: Die Woche, 16. November 2001: S. 10)

Damit scheint es nun erst einmal vorbei zu sein: Rachegeleüste und Gefühle der Genugtuung wegen der Verwundbarkeit der „arroganten“ Hegemonial- und Supermacht USA – nicht zuletzt wegen der nachlässigen, gleichgültig erscheinenden Haltung Washingtons gegenüber der Siedlungs- und Besatzungspolitik Israels unter Ministerpräsident Sharon im Nahen Osten – bestimmen die Haltung zum Westen, der immer stärker wegen seiner untätigen Hinnahme einer als *zutiefst ungerecht empfundenen Weltwirtschaftsordnung* angeklagt wird. Das Scheitern entwicklungspolitischer Hoffnungen nach westlichem Vorbild ist der politische und soziale Nährboden für Fundamentalisten (Islamisten) und ihren Entschluß, den begonnenen Weg kapitalistischer Modernisierung nach westlichem Vorbild abzubrechen und ihn durch Hinwendung zu den eigenen religiösen Ursprüngen zu ersetzen.

Samuel Huntingtons düstere Prognose vom „*Kampf der Kulturen*“ könnte in dieser Region der Welt bald Wirklichkeit werden, selbst wenn sich alle vernünftigen Leute in Nord und Süd gegen eine solche Entwicklung in die Katastrophe (mit wechselseitiger Diffamierung und Aus- wie Abgrenzung) sträuben und das aus guten Gründen. Zum einen der durch die Bombardierung Afghanistans verursachte oder verstärkte Antiamerikanismus in der muslimischen Welt, die sich wieder einmal in der Rolle des Opfers westlicher Arroganz und Machtpolitik sieht, zum anderen die aus Ohnmacht geborenen Reaktionen von einigen islamistischen Gruppen, die sich zu weiteren Gewaltaktionen gegen westliche und prowestliche Regime hinreißen lassen, – beide Entwicklungen können eine gedeihliche Koexistenz von Gesellschaf-

ten mit unterschiedlichen Lebensstandards, Wertesystemen und Religionen erheblich gefährden. Damit würde auch eine kulturellen Pluralismus zulassende *politische Kooperation unterschiedlicher Gesellschaftssysteme* unmöglich, die dringend erforderlich ist, sollen Globalprobleme wie Klimaerwärmung, Umweltverschmutzung, Verschuldungslasten, Energieversorgung, Rohstoffförderung und Aidsbekämpfung gemeinsam international angepackt werden.

Um es mittelfristig nicht zum *Kampf der Kulturen wider Willen* kommen zu lassen, in dem es nur Verlierer geben würde, muß die internationale Entwicklungszusammenarbeit in der Tat energisch intensiviert und der Ressourcentransfer von Nord nach Süd dramatisch erhöht werden: eine Verdoppelung der ODA-Mittel alle zwei bis drei Jahre ist eine keineswegs utopische Forderung, wenn es die reicheren Industriestaaten mit der Parole „globale Strukturpolitik als Krisenpräventions- und Friedenspolitik“ wirklich ernst meinen würden.

Wie jeder Entwicklungshelfer und -experte selbst erfahren haben dürfte, stößt oftmals der Abfluß zugesagter ODA-Mittel an institutionelle und kulturell bedingte Handlungsgrenzen im Entwicklungsland. Dieses Problem der limitierten oder blockierten *Absorptionsfähigkeit* der Entwicklungsländer ist sehr ernst zunehmen; es ist nur zu überwinden, wenn im Lande selbst politisch tonangebende Funktionselementen, unterstützt von einer aktiven, konfliktfähigen *civil society*, fest entschlossen sind, für notwendig erachtete Reformen sowie die mit den Gebern und Gläubigern verabredeten Strukturformen (meistens im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen, SAP) auch wirklich zu implementieren. Diese Bereitschaft der einheimischen Eliten zu durchgreifenden Strukturformen, die entwicklungspolitischen Imperativen gehorchen, – auch als *good governance* bezeichnet – ist die wichtigste unabhängige Variable für den Erfolg von Entwicklungsanstrengungen, weit wichtiger als die absolute Höhe der überwiesenen Transfers.

So hat eine Weltbankstudie über 56 Entwicklungsländer ergeben, daß diejenigen Länder am meisten von ODA-Mitteln profitierten, die folgende Kriterien für „good governance“ erfüllten: wenig Korruption, hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit, effiziente Bürokratie sowie geringe Inflationsrate, hohe Budgetdisziplin und Offenheit in der Handelspolitik. Politisch gut geführte Länder, die wenig ODA erhielten, wuchsen um 2,2% jährlich, solche Länder, die auch eine gute politische Führung hatten und gleichzeitig in den Genuß hoher ODA-Mittel gekommen waren, wuchsen deutlich rascher, nämlich um 3,7% im Jahr (World Bank 1998). All das kann aber die Tatsache nicht aus der Welt schaffen, daß etwa die Hälfte der afrikanischen Staaten für konditionierte Entwicklungshilfe gar nicht in Frage kommt, weil sie weder die Sprangerkriterien erfüllen noch die Bedingungen der gegenwärtigen Bundesregierung (im Einzelnen siehe Kappel 2001).

Das heutzutage viel diskutierte *Konzept der „erweiterten Sicherheitspolitik“*, das inzwischen auch vom Bundesverteidigungsministerium und der Bundesregierung insgesamt als internationale Anstrengung zur *Sicherung von Frieden und Stabilität durch Konfliktursachenbekämpfung mit nicht-militärischen Mitteln* akzeptiert und

operationell neu durchdacht wird, „erfordert einen umfassenden Ansatz, der nicht an den Symptomen kuriert, sondern auf die möglichst frühzeitige Beseitigung oder Reduzierung der Ursachen von Konflikten zielt. ... In diesem Zusammenhang hat die Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe zur Armutsbekämpfung und Überwindung wirtschaftlicher, sozialer und gesellschaftlicher Ungleichheiten eine wichtige sicherheitspolitische Funktion“ (Michael Steiner, sicherheitspolitischer Berater des Bundeskanzlers bis November 2001, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2001: 35).

Die BMZ-Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul hat in ihrem programmatischen Beitrag für das „Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff“ des Bundesverteidigungsministeriums – genannt „*Friedensentwicklung und Krisenprävention*“ – die zukünftige Entwicklungspolitik auf nationaler, regionaler und globaler Ebene in den Dienst der Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung gestellt – und zwar noch vor dem 11. September: „Andauernde und teilweise anwachsende strukturelle Konfliktpotentiale – und gleichzeitig unzureichende Mechanismen friedlicher Konfliktbearbeitung – tragen dazu bei, daß Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu den drängenden Aufgaben in der Weltgesellschaft des 21. Jahrhunderts gehören. Die sozialen Disparitäten zwischen und innerhalb der Staaten sowie der Druck auf die natürlichen Lebensgrundlagen werden bei Andauern der gegenwärtigen Muster von Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung weiter zunehmen. Damit wächst das strukturelle Konfliktpotential regional wie global an. ... Eine der wichtigsten und häufigsten strukturellen Krisenursachen ist auch die Konkurrenz um den Zugang zu Ressourcen, vor allem zu fruchtbarem Land, zu Rohstoffen und insbesondere zu Wasser. ... Die Fähigkeit von Gesellschaften, auf konstruktive und friedliche Weise mit ihren Konflikten umzugehen, wird in zahlreichen Ländern durch Desintegration, Fragmentierung und Zerfall staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen beeinträchtigt. Die fortschreitende Globalisierung dürfte diese Probleme eher verschärfen. In der Folge kommt es insbesondere zu ethno-sozialen Modernisierungs- und Identitätskonflikten.“ (Wieczorek-Zeul 2001a: 832-834)

Daraus hat die Ministerin die politische Schlußfolgerung abgeleitet, daß die *Europäische Union* „ihre Rolle in Europa und der Welt in Zukunft viel stärker als zivile Friedens- und Entwicklungsmacht wahrnehmen“ wird (ebd. S. 836) und darauf hingewiesen, daß bereits 1997 das „Conflict Prevention Network“ auf EU-Ebene eingerichtet und bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen (inzwischen in Berlin) angesiedelt wurde – konzeptionell vorbereitet von dem Hamburger Afrika-Politologen Andreas Mehler. Damit wird deutlich, daß die Ministerin ihr *Bekanntnis zur globalen Strukturpolitik* in einen weiten historischen Kontext der Polarisierung der Weltgesellschaft und Weltwirtschaft in zwei zentrifugale Pole stellt und Strukturpolitik als Einwirkung auf Partnerländer zur Krisenprävention und zu struktureller Ermöglichung von Frieden durch Entwicklung versteht.

5. Die Krisenpräventionshilfe an Pakistan als Muster einer neuen Strukturpolitik für Afrika?

Auch hierfür läßt sich freilich wieder der skeptische Generalverdacht ins Feld führen, daß dies nur politische Glaubens- oder gar Lippenbekenntnisse ohne materielle Substanz seien. Wie bereits gezeigt wurde, ist auf diesem Gebiet die Differenz zwischen politischer Rhetorik und Praxis besonders groß, gleichwohl gibt es aber auch den Erfahrungssatz, daß westliche Demokratien durch Katastrophen und angesichts weiterer Gefahren lernbereit werden. In diese Rubrik „pathologische Lernfähigkeit“ ist die jüngste Initiative der westlichen Industriestaaten zur Stabilisierung der Regierung *Pervez Musharraf* in Pakistans einzuordnen, die für die politische Unterstützung der globalen „Koalition gegen den Terror“ mit erheblichen materiellen Zuwendungen staatlicher wie privater Herkunft quasi belohnt worden ist. Das versprochene üppige Hilfspaket besteht aus mehreren Komponenten:

- Erlaß eines Teils der Auslandsschulden (in Gesamthöhe von 37 Mrd. US \$);
- Zollbefreiung von pakistanischen Exporten in Industriestaaten;
- Aufstockung der vorgesehenen IWF-Mittel für die „Poverty Reduction and Growth Facility“ (von 2 auf 3 Mrd. US \$);
- Erhöhung der Kreditlinie bei der Asiatischen Entwicklungsbank auf 950 Mio. US \$ (Erhöhung um ein Drittel im Vergleich zum vorangegangenen Geschäftsjahr);
- Erhöhung der ODA-Mittel seitens der US-Regierung auf 1 Mrd. US \$;
- Kreditmittel der ExIm-Bank für pakistanische Importe aus den USA in Höhe von 300 Mio. US \$;
- Investitionskapital der „Overseas Private Investment Corporation“ (OPIC) in Höhe von ca. 300 Mio. US \$ etc.

Der pakistanische Ökonom *Javed Burki* schätzt, daß Pakistan kurzfristig mit Mitteln von insgesamt 6 Mrd. US \$ begünstigt worden ist, wovon 2,5 Mrd. US \$ auf Erleichterungen beim Schuldendienst, 1 Mrd. US \$ auf verbesserten Marktzugang und 2 Mrd. US \$ auf Entwicklungshilfe entfallen (nach Neue Zürcher Zeitung vom 23. 11.2001, S. 9: „Prämie für Pakistans Kriegsgefolgschaft“). Natürlich sind Zweifel berechtigt, ob politisch motivierte Entwicklungshilfe wirtschaftlich überhaupt die notwendigen Strukturreformen wird auslösen können; es geht hierbei aber nicht darum, ob diese zusätzlichen Auslandsmittel auch entwicklungspolitisch vernünftig im Sinne nachhaltiger Strukturreformen eingesetzt werden (woran angesichts der feudalistischen Klassen- und Agrarbesitzverhältnisse in Pakistan zu zweifeln ist), sondern um die Erkenntnis, daß die Staatengemeinschaft der OECD in Krisensituationen durchaus Instrumente zur Verfügung hat und den politischen Willen aufbringen kann, größere Finanztransfers in den Süden für Zwecke der politischen Regime-stabilisierung zu tätigen.

Nichts spricht prinzipiell gegen die Annahme, daß derartige Mittel auch entwicklungspolitisch so konditionalisiert werden können, daß sie einen Anreiz zur Schaffung

solcher politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen darstellen, um tiefgreifende soziale Reformen in afrikanischen Ländern einzuleiten. Immerhin hat die BMZ-Ministerin auf dem Parteitag der SPD in Nürnberg im November 2001 gefordert, den BMZ-Etat erheblich zu erhöhen und mit der Realisierung des 0,7%-Ziels ernst zu machen (das die UNO seit Jahren fordert: jährlich mindestens 0,7% des BSP an ODA zur Verfügung zu stellen), – genau nach einem Zeit- und Aktionsrahmen.

Es kann freilich auch sein, daß die jetzt günstige Chance für ein prinzipielles Überdenken unserer Süd-Politik in Richtung auf strukturelle Stabilisierung von Entwicklungsgesellschaften (nach dem Muster der Pakistan-Hilfe) nicht genutzt wird und daß sehr bald wieder „business as usual“ wie vor dem 11. September die Oberhand gewinnen wird – „Sich-Durchwursteln“ bis zur nächsten Katastrophe.

6. Die unaufhaltsame, aus Not und Erfahrung geborene Konvergenz der Ziele und Normen der Entwicklungspolitik – Die BMZ-Eckpunkte einer strategischen Afrikapolitik

Im Oktober des Jahres 2000 hat eine Gruppe jüngerer Afrikawissenschaftler (unter Federführung des Ökonomen Robert Kappel und der Politologen Ulf Engel, Andreas Mehler, Stefan Klingebiel, Stefan Mair und Siegmund Schmidt) in einem „Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik“ an die Bundesregierung auf die auch langfristig negativen Entwicklungstrends in den afrikanischen Staaten südlich der Sahara hingewiesen und eine Politik der *strukturellen Stabilität* gefordert – wenigstens für die wenigen Länder Afrikas, in denen es noch Aussichten auf endogene Entwicklungspotentiale geben würde (Engel et al. 2000). Strukturelle Stabilität – im Unterschied zum herkömmlichen Paradigma der politischen Stabilität – wurde dabei als ein Stabilitätszustand bezeichnet, der dynamische Transformationsprozesse nicht verhindere, sondern sie fördern und positiv beeinflussen könne. „Strukturelle Stabilität heißt, afrikanische Gesellschaften in die Lage zu versetzen, Konflikte, die mit nachhaltiger sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung, mit Demokratisierung und politischer Liberalisierung, mit der Neuordnung von Staatswesen (sic!), mit sozialem Wandel und der Schaffung ökologisch verträglicher Lebensweisen einhergehen, ohne Rückgriff auf organisierte Gewalt bewältigen können. *Kerngedanke von struktureller Stabilität ist damit die nachhaltige Stärkung bislang fragiler und instabiler sozialer und politischer Institutionen und Normen*“ (Engel et al. 2000: 4; Hervorhebung im Original).

Voraussetzung zur Erlangung dieses Zustands sei „ein ausreichend gesichertes staatliches Gewaltmonopol“, das allein die Legitimität der politischen Ordnung garantieren könnte.

Im folgenden soll auf dieses *etatistische* Konzept der strukturellen Stabilität als Angelpunkt entwicklungspolitischer Einwirkung von außen nicht näher eingegangen, aber ein kritischer Einwand gegen das vorgeschlagene Plädoyer geltend gemacht werden, weil er auch die veröffentlichten BMZ-Programme betrifft: Das

Gewaltmonopol des Staates über das ganze Staatsgebiet sowie die wirksame *Gestaltungsmacht staatlicher Institutionen* werden einfach „vorausgesetzt“, obwohl dies ja erst Ziel und Endpunkt erfolgreicher entwicklungspolitischer Anstrengungen sein kann. Offen bleiben die Fragen, wie Strukturpolitik erfolgreich betrieben werden kann, wenn staatliche Regierungen als Ansprechpartner von der politischen Bildfläche verschwinden und durch „war lords“ und andere Protagonisten von „sozialer Anomie“ ersetzt werden? Läßt sich mit außerstaatlichen Kollektiven (z.B. Klangleinschaften, Berufsverbände der Zivilgesellschaft, Kirchenorganisationen oder NGOs), die nicht mehr durch eine legitime Staatsgewalt mit Polizei und Gerichten geschützt sind, entwicklungspolitisch arbeiten?⁴

Hier interessiert vor allem die *programmatische Antwort* des BMZ auf diese einerseits düstere, andererseits sehr idealistische Vision einer gerechteren zukunftsfähigen und nachhaltig angelegten Weltordnung, wie sie von den sechs kritischen Sozialwissenschaftlern in die Diskussion gebracht worden ist. Im Mai 2001 legte das BMZ ein anspruchsvolles Strategiepapier als Antwort auf die „afrikanische Herausforderung“ vor, das den Titel trägt: *„Eckpunkte einer strategischen Afrikapolitik“*. Nach einer kurzen Betrachtung der Ursachen der afrikanischen Krise (Kriege, Staatszerfall und schwacher Staat; Marginalisierung im Welthandel, Verschuldung und Kapitalflucht; absolute Einkommens-Armut, soziale Unterentwicklung und Aids-Epidemie etc.) und einem normativen Bekenntnis zu einer *„werteorientierten Außen- und Entwicklungspolitik“* werden acht „Handlungsebenen der Entwicklungspolitik“ genannt, die hier in aller Kürze wie folgt wiedergegeben werden sollen (Wieczorek-Zeul 2001):

1. Verbesserung der Regierungsführung („good governance“), Stärkung der Demokratisierung und Dezentralisierung, Achtung der Menschenrechte;
2. Krisenvorbeugung und Krisenfolgenbeseitigung: Risikomanagement als Element armutsorientierter Politik;
3. „Investitionen“ in Menschen – vor allem in Frauen und Mädchen – sowie Förderung sozialer Grunddienste in Bildung und Gesundheit;
4. Hilfe für HIV-Infizierte und AIDS-Kranke;
5. Stärkung der wirtschaftlichen Leistungskraft, der Wettbewerbsfähigkeit und Diversifizierung der Ökonomien, v.a. Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität und die Entwicklungspartnerschaft mit der Privatwirtschaft („Private-public-partnership“);
6. eine nachhaltige Nutzung natürlicher Lebensgrundlagen: Bekämpfung der Wüstenbildung, Erhalt der tropischen Regenwälder; Unterstützung der großen Wasserprojekte;

⁴ Diesen Fragen bin ich nachgegangen in dem Beitrag „Ist der postkoloniale Leviathan in Afrika entbehrlich? Fragmentierte Gesellschaften zwischen Staatszerfall und sozialer Anomie, Kriegsherrentum und privater Organisation von Überlebenssicherheit“, in: Laurence Marfaing/ Brigitte Reinwald (Hrsg.), *Afrikanische Beziehungen, Netzwerke und Räume*, Münster, Hamburg, Berlin, London 2001, S. 201-228.

7. Stärkung der Position der Frauen: einmischen und mitbestimmen! sowie
 8. Regionale Kooperation: Unterstützung von Maßnahmen zur regionalen Integration.
- In den meisten Punkten wird man leicht eine grundsätzliche Übereinstimmung der Positionen der amtierenden Ministerin mit denen ihres Amtsvorgängers Claus-Dieter Spranger feststellen können, der mit den fünf „*Sprangerkriterien*“ in der Theorie – leider wurden sie oft nicht konsequent angewandt – eine entwicklungspolitische Konditionalität kreierte, die sinnvoll war und Schule machte: 1. Achtung der Menschenrechte; 2. Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess (freie Wahlen, Koalitionsfreiheit); 3. Rechtssicherheit (Unabhängigkeit der Justiz); 4. eine marktfreundliche, wettbewerbsorientierte Wirtschafts- und Sozialordnung; 5. Entwicklungsorientierung der Regierung (gemessen u.a. am Verhältnis der Militärausgaben zu den Gesamtausgaben).

Über die *konkrete Lösung* der großen strittigen Fragen der internationalen Handels-, Finanz-, Agrarmarkt- und Währungspolitik – Tobinsteuer, internationales Insolvenzrecht für Schuldnerstaaten, international einheitliche Regeln für Exportbürgschaften und Steueroasen etc. (Fues 2001; Jakobeit 2001) – erfährt der Leser leider so gut wie nichts. Auch für dieses Strategiepapier des BMZ gilt das, was oben im Kontext der Theoreme von der Irrelevanzfalle und der Ziel-Mittel-Diskrepanz bei der globalen Strukturpolitik gesagt worden ist: lobenswerte Absichten, zu geringe Mittel, verschwindend kleine Wirkungen. Der Klotz der Armut läßt sich so nicht aus der Welt schaffen – die interessierte Öffentlichkeit hofft vergeblich.

7. Zusammenfassung und ein visionärer Ausblick

Auf der Ebene der ethischen Normen und der politischen Absichten ist der amtierenden Bundesregierung eine hohe Sensibilität für die latenten Krisenprozesse in der Weltgesellschaft nicht abzusprechen. Die Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern als globale Aufgabe der EZ wird programmatisch sehr ernst genommen. Damit fügt sich die Politik der EZ der BRD in die globale strukturbildende Wirkung von ODA auf afrikanische Länder ein – ein wichtiger Grund, mit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit fortzufahren, so defizitär einzelne Projekte auch sein mögen (Goldsmith 2001).

Als ein großes Manko der offiziellen Doktrin ist anzusehen, daß der Öffentlichkeit nicht vermittelt wird, für welche Art von Ländern und Problemen die öffentliche und private, die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (noch) keine nachhaltigen Lösungen gefunden hat und was kurz- und mittelfristig zu tun sei, um der *fortschreitenden Fragmentierung* des afrikanischen Kontinents in ein *patchworkartiges* Leopardenfell, bestehend aus entwicklungsfähigen Zonen und hoffnungslos scheinenden Elendszonen mit durchlässigen Grenzen, politisch Einhalt zu gebieten.

Weiter wurde in Anbetracht der zur Verfügung gestellten sehr bescheidenen Etatmittel und der Fortsetzung der (deutschen und europäischen) Eigeninteres-

senpolitik bei Handelsfragen (WTO-Runde) deutlich, daß das Kriterium der *Verhältnismäßigkeit der Mittel* in Anbetracht der zu erreichenden *Ziele der globalen Strukturpolitik* nicht erfüllt ist. Eine strukturbildende Wirkung auf den dringend notwendigen Abbau der Asymmetrie in den Nord-Süd-Beziehungen steht bisher nicht zu erwarten.

In materieller Hinsicht steckt Entwicklungspolitik in Deutschland – von punktuellen Hilfen in Einzelfällen abgesehen – noch immer in der *Irrelevanzfalle* (Fengler 2000). Solange den klugen Einsichten in Das-zu-tun-Nötige nicht auch rechtlich verpflichtende Politikmaßnahmen in ausgewählten Partnerländern folgen – im regionalen und globalen Rahmen konzertiert -, behält Entwicklungspolitik ihre Aura von Ankündigungspolitik und verliert weiter an politischer Glaubwürdigkeit.

Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik – will sie nicht lächerlich wirken – muß Schritte der realen Implementierung beinhalten: Die fällige Wende zu einer erweiterten ressortübergreifenden Südpolitik sollte unter anderem folgende Reform zu realisieren beitragen:

Dem Konzept der erweiterten Sicherheit in Verbindung mit dem Grundsatz der Krisenprävention Rechnung tragend, sollte die Bundesregierung alljährlich dem Bundestag einen *komplexen Sicherheitsreport* vorlegen, der sowohl die Ausgaben für die eigene militärische Sicherheit enthalten würde (einschließlich der Aufwendungen für die NATO) als auch die (nationalen, regionalen und globalen) Ausgaben für die Entwicklungspolitik als Aufgabe der Zukunftssicherung. Bei einer solchermaßen hergestellten Transparenz über die Sicherung unserer Zukunft und die Entwicklungschancen unserer Partnerländer könnte eine interessierte Öffentlichkeit darüber diskutieren, welche Mittel für die diversen Komponenten der Friedenskonsolidierung auszugeben wären.

Langfristig könnte zum Beispiel im europäischen Rahmen eine Verständigung darüber herbeigeführt werden, daß die Relation von militärischen bzw. zivilen (entwicklungspolitischen) *Sicherheitsausgaben* schrittweise zugunsten letzterer erhöht würde, von heute 90% zu 10% auf mindestens 50% zu 50% bis zum Jahr 2015. Denn schließlich dürfte in der Bevölkerung wie unter „Experten“ – *im Prinzip* – ein breiter Konsens darüber bestehen, daß die Sicherung unsere Zukunft primär nicht mit militärischen, sondern mit *zivilen* Mitteln erreicht werden sollte. Aber noch ist kaum jemand in der konkreten Praxis bereit, im Sinne des *Präventionsgedankens* dafür hinreichend Ressourcen zu bewilligen, die ja von unserem gegenwärtigen Konsumniveau irgendwie abgezogen werden müßten.

Literatur

Betz, Joachim, 2001: Die „neue deutsche Entwicklungspolitik“, in: Mir A. Ferdowski (Hrsg.), *Krisenprävention und Friedenskonsolidierung. Eine Zwischenbilanz der „neuen deutschen Entwicklungspolitik“*, S. 47-60.

- Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), 2001: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg, Berlin, Bonn.
- BMZ (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), 2000: Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2000, Bonn.
- BMZ, 2001: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. BMZ-Materialien Nr. 106, Bonn.
- Brand, Ulrich/ Brunnengräber, Achim/ Schrader, Lutz/ Stock, Christian/ Wahl, Peter, 2000: Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Eine Studie von Heinrich-Böll-Stiftung und WEED, Münster.
- Dirmoser, Dietmar/ Gronemeyer, Marianne und Reimer/ Rakelmann, Georgia A. (Hrsg.), 1991: Mythos Entwicklungshilfe. Entwicklungsruinen: Analysen und Dossiers zu einem Irrweg. Ökozidextra, Giessen.
- Eberlei, Walter, 2001: Weltgesellschaft: Armut und Reichtum, in: Globale Trends 2002. Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt a.M., S. 73-92.
- Engel, Ulf/ Klingebiehl, Stefan/ Mair, Stefan/ Mehler, Andreas/ Kappel, Robert/ Schmidt, Siegmund, 2000: Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik. Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität. Berlin.
- Erdmann, Gero, 2001: Demokratisierung und Demokraten in Afrika – Zwischenbilanz nach einem Dezennium, in: Arika-Jahrbuch 2000, Hamburg. i.E.
- Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), 2001: Die Hoffnung heißt Leben. Entwicklung, Mission und Ökumene, Bonn.
- Fengler, Wolfgang, 2000: Politische Reformhindernisse und ökonomische Blockierung in Afrika. Die Zentralafrikanische Republik und Eritrea im Vergleich, Baden-Baden.
- Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.), 1995: Die Welt der 90er Jahre. Das Ende der Illusionen, Bonn.
- Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.), 1998: Afrika zwischen Agonie und Aufbruch. Bayrische Landeszentrale für Politische Bildung, München.
- Fues, Thomas, 2001: Akteure und Interessen der Weltgesellschaft, in: Globale Trends 2002, S. 49-72.
- Globale Trends 2002, hrsg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) und dem INEF in Duisburg, Frankfurt a.M. 2001.
- Goldsmith, Arthur A., 2001: Foreign Aid and Statehood in Africa, in: International Organization 55,1 (Winter 2001), S. 123-148.
- Hauchler, Ingomar/ Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz, 2001: Perspektiven für Global Governance, in: Globale Trends 2002, Frankfurt a.M. 2001, S. 11-37.
- Jakobeit, Cord, 2001: Produktion und Handel, in: Globale Trends 2002, S. 245-266.
- Kappel, Robert, 2001: Catching-up mittelfristig kaum möglich: Begründungen für die langanhaltende Wachstumsschwäche in Afrika, in: Renate Schubert (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven von Niedrigeinkommensländern – Zur Bedeutung von

- Wissen und Institutionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik. Neue Folge Band 282, Berlin, S. 87-116.
- Langhammer, Rolf J., 1996: Wirtschaftsreformen in Afrika: Getragen von der Gunst der Geber?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 116. Jg., Heft 1, Berlin, S. 119-144.
- Nord, Antonie, 2001: Die Legitimation der Demokratie im Südlichen Afrika. Eine Vergleichende Analyse politischer Einstellungen in Namibia und Botswana, Diss. an der Universität Hamburg.
- Nuscheler, Franz, 1995: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 4. Aufl., Bonn.
- Opitz, Peter J., 1997: Grundprobleme der Entwicklungsregionen. Der Süden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München.
- Rashid, Ahmed, 2001: Taliban. Afghanistans Gotteskrieger und der Dschihad, München.
- Schellnhuber, Hans-Joachim/ Pilardeaux, Benno, 1999: Den globalen Wandel durch globale Strukturpolitik gestalten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zum „Parlament“, B 52 -53/99 vom 24.12.1999.
- Stather, Erich, 2000: „Deutsche Entwicklungspolitik – Realität und Visionen“, in: Hamburger Vorträge am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Ausgabe 9/2000, Dezember 2000.
- Tetzlaff, Rainer, 1998: Die entwicklungspolitische Bilanz der Ära Kohl, in: Göttrik Wewer (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl, Opladen, S. 313-332.
- Tetzlaff, Rainer, 2000: Vierzig Jahre politische Herrschaft in Afrika: Vom postkolonialen Einparteistaat zu Mehrparteiendemokratie oder raubwirtschaftlicher Kriegsherrschaft, in: Nord-Süd-aktuell, Jg. XIV, Nr. 4, Hamburg, S. 709-724.
- Tetzlaff, Rainer, 2001: Schwindende Sicherheit und wachsende Risiken in Afrika, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Hamburg, Berlin, Bonn, S. 347-375.
- Wahl, Peter, 1998: Königsweg oder Sackgasse? Entwicklungspolitik als internationale Struktur- und Entwicklungspolitik, in: Peripherie Nr. 72, Jg. 1998, S. 82-93.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie 2000: Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik, in: Ludgera Klemp (Hrsg.), Entwicklungspolitik im Wandel. Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik, S. 9-20.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie, 2001: Die afrikanische Herausforderung. Eckpunkte einer strategischen Afrikapolitik, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 42, Heft 2001/5 (Mai 2001), S. 158-164.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie, 2001a: Friedensentwicklung und Krisenprävention, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg, Berlin, Bonn. S. 831-850.
- Willems, Ulrich, 1998: Entwicklung, Interesse und Moral. Die Entwicklungspolitik der Evangelischen Kirche in Deutschland, Opladen.
- World Bank, 1998: Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why, Oxford.