INTERNATIONALE POLITIK

FORSCHUNGSINSTITUT
FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Herausgegeben vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Reihe **„Internationale Politik"** bringt Expertisen und Berichte über Veranstaltungen der Friedrich-Ebert-Stiftung zu aktuellen Fragen der internationalen Politik. Durch eine Kurzpräsentation der wesentlichen Ergebnisse dieser Veranstaltungen informiert die Reihe über die Hintergründe und Entwicklungen dieser Probleme und versucht, Perspektiven für ihre Lösung aufzuzeigen.

Redaktion:
Michael Domitra (verantwortlich), Günther Esters

Die Reihe **„Internationale Politik"** erscheint unregelmäßig. Bezug erfolgt unmittelbar durch das Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung. Abteilung Entwicklungsländerforschung, Godesberger Allee 149, 5300 Bonn 2.

© bei Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung Entwicklungsländerforschung, Godesberger Allee 149, 5300 Bonn 2

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck — auch auszugsweise — nur mit Genehmigung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Herstellung: Gesellschaft für Druckabwicklung mbH, 5330 Königswinter-Vinxel
Printed in Germany 1984

ISSN 0174-5204-29

INTERNATIONALE WIRTSCHAFT

FORSCHUNGSINSTIT
FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Michael Dauderstädt

Entwicklungspolitik - Politik ohne Entwicklung

Eigenanstrengungen, Ordnungspolitik und Politikdialog im Nord-Süd-Verhältnis

Vorwort

Ein neues Schlagwort beherrscht die für modische Trends so empfängliche entwicklungspolitische Diskussion: Politikdialog.
Es markiert wie bei jeder neuen Mode eine Abwendung von bisherigen Prioritäten und Politiken, deren hoch gespannte Erwartungen einmal mehr enttäuscht wurden.
Aber was ändert sich tatsächlich in der Entwicklungspolitik?
Liegen die Interessen der meisten Beteiligten nicht ganz woanders, nämlich im politischen, wirtschaftlichen Bereich oder im einfachen Bestreben, die Verwaltungsroutine einzuhalten, die eigene Organisation und das eigene Fortkommen zu fördern? Haben sich nicht all diese Interessen viel zu tief in den Institutionenapparat eingegraben, um noch mehr als Etikettenwechsel zuzulassen? Handelt es sich nicht vielmehr um „Politik ohne Entwicklung", also Politik ohne Änderung der strukturellen politischen Prioriäten und ohne deutliche Auswirkung auf die Entwicklung der Dritten Welt, insbesondere der armen Menschen und armen Länder?
Zu all diesen Fragen nahmen am 8. Februar 1984 Experten, Politiker und Vertreter der Ministerien und Stiftungen (vgl. Teilnehmerliste hinten) auf Einladung der Friedrich-Ebert-Stiftung Stellung. Der vorliegende Aufsatz hat ihren Erfahrungsschatz reichlich geplündert. Die Verarbeitung der Beute, sicher nicht immer im Sinne der Veranstaltungsteilnehmer, hat allein der dankbare Autor zu verantworten.

Michael Dauderstädt

Inhalt

A. Die immer neue entwicklungspolitische Diskussion 7

1. Die neue Weltwirtschaftsordnung scheiterte 7
2. ... zu recht, wie viele meinen 8
3. Alter neuer Trend: Eigenanstrengungen 10
4. Die ordnungspolitische Offensive 12
5. Politikdialog 15

B. Die immer alte Praxis 18

1. Rückblick auf der Geberseite 18
2. Die umstrittene Emanzipation des Entwicklungszieles 20
3. Die Allmacht der Verfahren 23
4. Die Praxis vor Ort 26

C. Der Politikdialog im Gestrüpp der Interessen 29

1. Die Lehren des politischen Interventionismus 29
2. Außenpolitische Fallstricke des Politikdialogs 32
3. Die Neuordnung der Interessen: Gefahrenpotentiale im Nord-Süd-Verhältnis 33

Teilnehmer 37

A. Die immer neue entwicklungspolitische Diskussion

Die entwicklungspolitische Debatte findet seit langem und weltweit statt. Wissenschaftler und Experten aus Geber- und Nehmerländern sowie aus zahlreichen internationalen Organisationen beteiligen sich. Aus der einen oder anderen Ecke, einer nationalen Diskussion oder internationalen Initiative, entwickeln sich immer wieder neue Ansätze. Akademische Kritik bestehender Theorien trägt dazu ebenso bei wie die Unzufriedenheit an den praktischen Ergebnissen der Entwicklungspolitik, der — meist zu Unrecht — unterstellt wird, sie sei dieser oder jener (falschen) Theorie gefolgt.
Die jüngsten Früchte dieser Diskussion unterscheiden sich hierin nicht von den früheren: einzelne Geber und internationale Organisationen rufen eine neue Epoche der Entwicklungszusammenarbeit aus. Alte Theorien und Politiken werden kritisiert, für die neuen werden Berechtigungsnachweise (statistisch-empirische wie theoretische) gesammelt. Grundbedürfnisstrategie und Neue Weltwirtschaftsordnung sind nun überholt, stattdessen sind Eigenanstrengungen, Ordnungspolitik und Politikdialog an der Tagesordnung. Bevor wir diese neuen Ansätze betrachten, ein Blick zurück auf die Debatte der letzten Jahre:

1. Die neue Weltwirtschaftsordnung scheiterte ...

Für viele Entwicklungsländer war Unterentwicklung in erster Linie das Resultat einer Weltwirtschaftsordnung, die die Industrieländer beherrschten. Sie verursachte sinkende terms of trade, behinderte den Zugang zu Kapital, schrieb Produktionsstrukturen und technologische Vorsprünge fest und räumte insbesondere kleineren Ländern kaum Möglichkeiten und Rechte ein, über ihr wirtschaftliches Schicksal zu entscheiden.
Veränderungen schienen zum ersten Mal möglich, als die OPEC 1973/74 bewiesen hatte, daß eine Entwicklungsländergruppe ihre wirtschaftliche Macht erfolgreich etablieren und einsetzen kann. Der Norden, nicht geführt durch seine angeschlagene Führungsmacht USA, zeigte sich hinhaltend verhandlungsbereit in den internationalen Organi-

sationen, vor allem UNCTAD, aber auch auf der Konferenz für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ). Die Fortschritte waren allerdings recht begrenzt: die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten wurde gegen die Stimmen der meisten Industrieländer verabschiedet und ist letztlich UN-verbindlich. Beim Rohstoffabkommen entstand zwar der Common Fund, aber die vor allem finanziell entscheidenden Einzelabkommen lassen auf sich warten.
Der Süden war auch kaum in der Lage, mehr durchzusetzen. Seine eigenen Interessen reiben sich schon zu sehr. Ölimportierende Entwicklungsländer waren auch von den Ölpreissteigerungen sowie vom Rezessions-bedingten Rückgang der Rohstoffexporte betroffen. Auch die Fertigwarenexporteure sahen ihre Märkte schrumpfen, mangels Nachfrage und dank eines zunehmenden Protektionismus.
Der Norden war ebenfalls zerstritten. Während die EG mit dem Lomé-Abkommen noch einen Meilenstein im Nord-Süd-Dialog setzen wollte, überwogen in den USA, aber auch in einigen Mitgliedsstaaten schon die Bedenken. Die — vorläufig — letzte große Anstrengung in diesem Dialog unternahm die von McNamara eingesetzte und von Willy Brandt geleitete ,,Unabhängige Kommission für Internationale Entwicklungsfragen". Ihr Bericht nahm weitgehend die Forderungen des Südens zur Neuen Weltwirtschaftsordnung auf und versuchte, sie als ,,gemeinsames Interesse" von Nord und Süd zu interpretieren. Diese Interpretation teilten die betroffenen Staatsoberhäupter allerdings nicht. Im Gipfel von Cancun blieb es bei diplomatischen Absichtserklärungen, denen auch in den folgenden Jahren und Konferenzen (z.B. UNCTAD VI) keine Taten folgten.
Stattdessen reagierte der Norden mit realer wirtschaftlicher Macht: über zwei Rezessionen wurde das OPEC-Kartell praktisch gebrochen, sein Lieferanteil deutlich reduziert. Nach den Ölimporteuren verschuldeten sich jetzt auch -exporteure. Mit durchschlagender Deutlichkeit stellte die wirtschaftliche Lage klar, wer wirklich von wem abhängig war. Die Industrieländer mit ihren diversifizierten Ökonomien und pluralistischen Gesellschaften erwiesen sich als flexibler und mit weit mehr Optionen ausgestattet als die meisten Entwicklungsländer mit ihren einseitigen Wirtschaftsstrukturen und einem politisch-gesellschaftlichen System, das in der Regel eine unzufriedene Opposition an die Startlöcher kettet und sich so ständigem Druck von innen aussetzt.

2. ... zu recht, wie viele meinen

Die Forderung der Entwicklungsländer nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung kam von Anfang an unter Beschuß, und zwar aus vielerlei Lagern: Marktwirtschaftler und Menschenrechtler, Grass-root-Experten und Abkoppler. Schon 1975 trat US-Senator Moynihan die Gegenoffensive an. Er hinterfragte die Legitimation der Entwicklungsländer-Regierungen und -Eliten, den Norden und insbesondere die USA zu kritisieren. Bald danach entwickelte die Carter-Administration ihre Menschenrechtspolitik, die zwangsläufig die inneren Konflikte der Entwicklungsländer ins Rampenlicht rückte. 1976 hoben die ILO und die Weltbank die Grundbedürfnisstrategie aus der Taufe. Die Entwicklungsländer sahen darin ebenfalls ein Ablenkungsmanöver, während es für die Industrieländer — zumindest für ihre entwicklungspolitische ,,Community" — um eine Reform der Entwicklungszusammenarbeit ging, die der trotz Wachstum zunehmenden Armut in den Entwicklungsländern auf den Leib rücken sollte. Der Neuen Weltwirtschaftsordnung unterstellte Galtung noch, daß sie auch im Erfolgsfalle ohnehin nur den Reichen in den Entwicklungsländern nützen würde.
Während so die Einen den Finger auf die Wunden der politischen und sozialen Ungleichheit in den Entwicklungsländern legten, formierte sich auf der anderen Seite der konservative Widerstand gegen die Neue Weltwirtschaftsordnung mehr an der ordnungspolitischen Front. Nachdem der Markt so erfolgreich die Interessen der stärkeren Industrieländer durchgesetzt hatte, galt es nun, eventuellen Eingriffen in diesen für den Norden so segensreichen Mechanismus vorzubeugen. Diese Haltung war auf dem Höhepunkt der Ölkrise, als Angebot und Nachfrage noch die Industrieländer schröpften, weit weniger verbreitet gewesen; da schlugen Konservative wie z.B. Tucker noch eine militärische Besetzung der Ölfelder vor.

Aber nun begannen die Marktwirtschaftler den Entwicklungsländern vorzurechnen, daß auch ihnen mit mehr Markt am besten gedient sei. Dabei kann die Kritik an den supra-nationalen Großbürokratien des UN-Systems noch als einseitige Empfindlichkeit des Nordens angesehen werden, der sie überwiegend finanziert. Aufhorchen läßt allerdings die Tatsache, daß die meisten Programme zur Unterstützung des Südens in der Tat nur wenig(en) geholfen haben. Marktöffnung in den Industrieländern kommt nur den Ländern zugute, die in der Lage sind, ein wettbewerbsfähiges Angebot zu erstellen. Die anderen schöpfen ihre Quoten gar nicht erst aus. Daß etwa die Lomé-Staaten zollfrei importieren können, schmerzt keine europäische Industrie — die Landwirtschaft dagegen, wo Einfuhren drohen, bleibt gut geschützt. Rohstoffprogramme tendieren dazu, die Entwicklungsländer auf diese Exporte weiter zu fixieren, statt Diversifikation und Weiterverarbeitung zu fördern. Und auch die Entwicklungszusammenarbeit sonst entfaltet ihren Nutzen nur, wenn ein Entwicklungsland sie wirklich sinnvoll in seine eigene Entwicklungspolitik integrieren kann. Ansonsten verläuft sie im Sande und hinterläßt einige Projektruinen, eine überbewertete Währung und einen zerrütteten internen ,,Kapitalmarkt" (soweit überhaupt vorhanden).
In der Tat haben sich viele Industrieländer entwickelt, ohne groß Hilfestellung von außen oder durch eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene

Weltwirtschaftsordnung zu bekommen. Die Differenzierung der Entwicklungsländer, als ,,Ende der Dritten Welt'' apostrophiert, ist ein deutliches Zeichen für denselben Tatbestand. Der Erfolg einzelner Entwicklungsländer hängt auch nicht von der Menge der Entwicklungshilfe ab, die sie erhalten haben. *Der Befund lautet eher: die starken (anpassungsfähigen, gut regierten) Entwicklungsländer brauchen all das nicht, sie entwickeln sich auch so; den schwachen (mit verkrusteten Strukturen und schlecht regiert bis unregierbar) helfen alle Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit auch nicht weiter.* Am deutlichsten zeigt sich dies bei der Kapitalversorgung: ertrags- und exportkräftige Volkswirtschaften haben Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten und meist funktioniert auch der eigene Markt gut. Die anderen sind auf öffentliche Hilfe angewiesen, ohne dadurch allerdings ein kräftiges Wachstum zustande zu bringen. Abhilfe kann daher nicht von neuen Ordnungen kommen, die das alte Chaos belassen; auch nicht von mehr Transfers in Fässer ohne Boden. Stattdessen müssen die (schwachen) Entwicklungsländer stark werden, dem Faß muß gewissermaßen der Boden eingebaut werden.

3. Alter neuer Trend: Eigenanstrengungen

So scheint man sich einig in der Skepsis an der Entwicklungszusammenarbeit und in der Forderung nach besserer Politik der Entwicklungsländer selbst. ,,Man'' umfaßt dabei ein weites Feld von alten Kritikern wie P.T. Bauer bis hin zu kritischen Alten wie Gunnar Myrdal. Letzterer plädierte dafür, die Entwicklungszusammenarbeit durch eine Art Armenhilfe zu ersetzen. Wenn dann auch noch Vertreter aus den Entwicklungsländern einstimmen, ist das Aufsehen groß wie bei der Studie des indischen Birla-Institutes, das viele Nebenwirkungen der Entwicklungszusammenarbeit (Fehlallokation, Schädigung der Eigeninitiative, etc.) kritisierte, aber letztlich die Hilfe selbst gar nicht abschaffen wollte. Hinzu treten die Theoretiker des ,,peripheren Kapitalismus'', die ebenfalls mehr und mehr die Bedeutung der inneren Strukturen der Entwicklungsländer für ihre Entwicklung erkennen. Zur Abkoppelung gehört nun bei Senghaas als entwicklungspolitischer Imperativ die ,,innere Umstrukturierung'', die eine Reorganisation nicht nur der Wirtschaft, sondern auch von Politik und Gesellschaft anvisiert. Auch Elsenhans sieht in den ,,Selbstprivilegierungstendenzen'' der ,,Staatsklassen'' in der Dritten Welt den wesentlichen Hemmschuh für Wachstum und Entwicklung.
Die bodenständige Praxis der Entwicklungszusammenarbeit, die Projektebene, schließlich hinterfragt ebenfalls ihren Sinn, wenn im Umfeld der Projekte (oder gar im Projekt selbst) soziale und kulturelle Strukturen oder gegenläufige Sektor- und Makropolitiken die Projektziele konterkarieren. Zweifel kommen auf, wenn den Ärmsten bei der Bewirtschaftung schlechter Böden geholfen werden soll, während daneben guter von Reichen ungenutzt liegt; wenn billige Kredite und Beratungsleistungen nur die besser gestellten (und aufgeschlosseneren) Mittelbauern und nicht die kleinen erreicht; wenn das Projekt nie von Entwicklungshilfe unabhängig wird, da die Regierung es nie übernehmen kann oder will; wenn das Entwicklungsland von strukturellen Krisen getroffen wird, gegen die auch eine Masse einzelner Projekte lächerlich wirkt.
So hat die Weltbank angesichts der Krise der ölimportierenden Entwicklungsländer das Instrument der Strukturanpassungsdarlehen entwickelt, mit dem sie die mittel- bis langfristige Realanpassung der betroffenen Länder an die veränderten außenwirtschaftlichen Bedingungen fördern und finanzieren will. Sie schließt damit eine Brücke zu den kurzfristigen Konsolidierungsprogrammen des IWF. In beiden Fällen spielt dabei der Ressourcentransfer von außen (das Anpassungsdarlehen, der IWF-Kredit) nur eine Nebenrolle, zentral ist das Programm der Entwicklungsländer-Regierung, das eine finanzielle und technische Unterstützung erfährt.
So umfassend der Chor derer ist, die vermehrte und bessere Eigenanstrengungen fordern, so divers sind die Vorstellungen, was darunter zu verstehen ist. Am weitesten reichen die Forderungen nach einer umfassenden Veränderung der Sozialstruktur, der Eigentumsverhältnisse und der politischen Machtverteilung. Tief greifen auch die ordnungspolitischen Reformvorstellungen sowie das Verlangen nach Änderung zahlreicher Makropolitiken (Wechselkurs-, Preis-, Zins-, Lohn-, Steuer- und Fiskalpolitik). In den Projekten wäre man manchmal schon zufrieden, wenn die Folgekosten gedeckt wären.
Offensichtlich ist hier schon der Keim zum Streit innerhalb des neuen Konsenses für mehr Eigenanstrengungen angelegt. Was für den Einen schon Teil der Lösung ist, ist für die Anderen noch Teil des Problems. Nichtsdestotrotz hat sich in der jüngeren entwicklungspolitischen Debatte scheinbar eine Schule besonders gut behauptet, nämlich diejenigen, die vor allem eine andere Ordnungspolitik, sprich: mehr Markt und weniger Staat in den Entwicklungsländern fordern. Sie konnten in die neuen Schläuche gut ihren alten Wein abfüllen, wie man ihn schon in den Referenten-Entwürfen der Kapitalhilferichtlinien von 1961 nachlesen kann: ,,Die Hilfe soll denjenigen Entwicklungsländern gewährt werden, die durch eigene Anstrengungen den Willen zur Selbsthilfe erkennen lassen ... Maßnahmen zur monetären und finanziellen Stabilität, Maßnahmen zur Exportsteigerung in Richtung der internationalen Arbeitsteilung, Maßnahmen zur Hebung der Spartätigkeit, Führungsschicht in Verwaltung und Wirtschaft ...''.

4. Die ordnungspolitische Offensive

Angesichts der Renaissance der Marktgläubigkeit und der Staatskritik in vielen, vor allem den angelsächsischen Industrieländern verwundert es nicht, daß auch in der Entwicklungspolitik der gleiche Trend an Boden gewinnt. Schließlich war er schon immer Teil der Debatte (vgl. oben). Insbesondere der IWF zeichnete sich dadurch aus, daß er in erster Linie Politikversagen unterstellte, wenn ein Land in Zahlungsbilanzprobleme geraten war. Er plädierte häufig dafür, die Preise und den Wechselkurs so zu gestalten, daß etwa Produktion für den Export oder zur Substitution von Importen eine wirtschaftlich sinnvolle Alternative zur Produktion für den Binnenmarkt bzw. zum Bezug aus dem Ausland darstellte. Die Weltbank kritisierte oft die niedrigen administrierten Agrarpreise, die wichtige Projekte vor allem in der Landwirtschaft unrentabel machten, obwohl in dem betreffenden Land eine offensichtliche Knappheit an Nahrungsmitteln herrschte, die dauernd hohe Importe erforderte.

Die Beeinflussung (in der Regel die angestrebte Erhöhung) der Agrarpreise dürfte dabei gar nicht mal sicher den erwünschten Produktionseffekt haben, wie eine Reihe von Untersuchungen nachgewiesen haben. Notwendig sind hierzu nämlich auch zahlreiche flankierende Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität. Obendrein stellen Agrarpreise Schlüsselgrößen dar, die über das gesamte Akkumulationsmodell eines Entwicklungslandes bestimmen. Sie definieren nämlich als reale Preise das Austauschverhältnis von Industrie- und Agrargütern, den Lebensstandard der Stadtbevölkerung und die Reallöhne der Industriearbeiter und somit die Profitabilität der Industrie. Deshalb besteht die Möglichkeit, daß Entwicklungsländer prioritäre verteilungspolitische Ziele oder gar ihre Industrialisierungsbemühungen durch zu hohe Agrarpreise gefährdet sehen und sich daher gegen sie wehren — und zwar zu recht, wenn diese Ziele höher bewertet werden.

Über diese traditionellen Bemühungen um mehr Allokationseffizienz ist die ordnungspolitische Offensive inzwischen hinausgewachsen. In ihrer Studie zur Entwicklung Schwarz-Afrikas und im jüngsten Weltentwicklungsbericht rückt die Weltbank die Reform staatlicher Wirtschaftspolitik immer stärker in den Mittelpunkt. Nicht zuletzt angesichts schrumpfender Investitionsmittel im Gefolge der Krise benötigt Wachstum mehr denn je ein besseres Entwicklungsmanagement. Die vorgeschlagenen Maßnahmen und Beispiele reichen von der Rolle des Staates über die Preispolitik, die Verwaltung, die staatseigenen Unternehmen und den öffentlichen Dienst. Wie ein roter Faden zieht sich dabei die Forderung nach besserer Kontrolle des öffentlichen Sektors, mehr Wettbewerb und verstärktes Verlassen auf den Markt und die private Initiative durch die Studie. Trotz allem zeichnet sich die Weltbank, wie es bei einer internationalen Organisation wohl auch naheliegt, durch eine ordnungspolitisch eher zurückhaltende Position aus. Auch wenn dem Markt generell mehr zugetraut wird als dem Staat, so leugnet sie doch nicht die Probleme der Marktsteuerung (externe Effekte, nationale Monopole, öffentliche Güter, etc.), sondern widmet lediglich (mit Recht?) dem Politikversagen größere Aufmerksamkeit.

Dagegen schreitet die ordnungspolitische Offensive in der deutschen Diskussion unverblümter voran, was vielleicht auch der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Tradition des Denkens in Ordnungen zu verdanken ist. Hierzulande vergleicht etwa das IFO-Institut im Auftrage des Wirtschaftsministeriums gleich Marktwirtschaft und Sozialismus. Dank des klaren Feindbildes kommt es auch zu klaren Ergebnissen (Markt ist in jeder Beziehung besser), die sich allerdings bei näherer Prüfung recht merkwürdig ausnehmen. Weder ist die Auswahl der Länder überzeugend (die ,,ausgeprägt marktwirtschaftlichen" zeichnen sich z.B. gegenüber den ,,ausgeprägt sozialistischen" durch eine durchschnittlich höhere (!) Staatsquote aus), noch ist der Kausalzusammenhang eindeutig (die marktwirtschaftlichen Länder sind einfach die reicheren, so daß es naheliegt, ihr besseres soziales und ökonomisches Abschneiden einfach darauf zurückzuführen, statt auf ohnehin fragwürdige Ordnungsunterschiede).

Zwar weisen die Autoren darauf hin, daß sich hinter all dem komplexere gesellschaftliche Problemlagen und Strukturen verbergen und somit insbesondere Transformationsstrategien hin zu effizienteren Ordnungen noch zahlreiche ungelöste Fragen aufwerfen. Das hat aber nicht verhindert, daß in der entwicklungspolitischen Debatte munter Pläne für den ,,Sozialtechnologietransfer" Richtung Marktwirtschaft geschmiedet werden, von denen eventuell gar wahre Wunder an Entwicklungsfortschritten erwartet werden. Dagegen zeichnet sich selbst Senghaas als ordnungspolitisch differenziert und flexibel aus, wenn er einräumt, daß die Entwicklungsländer dem Peripherisierungsdruck sowohl privatwirtschaftlich als auch staatswirtschaftlich (staatssozialistisch wie staatskapitalistisch) begegnen können und nur in späteren Entwicklungsphasen zentralistische Planungsansätze deutlich Effizienznachteile aufweisen.

Die politische Rechte, vor allem die amerikanischen Konservativen, bleiben aber selbst bei diesen — für sich schon unschlüssigen ordnungspolitischen Befunden — nicht stehen und ziehen die Rolle des Staates selbst in Zweifel — konsequenterweise auch als Geber, nicht nur im Nehmerland. Während etwa die Weltbank noch klar die überragende Bedeutung z.B. der effizienten koreanischen Entwicklungsplanung erkennt, obwohl sie von einem Superministerium mit massiven Markteingriffen vollzogen wird, setzt die konservative Rhetorik voll auf private Träger und private Partner, auf — möglichst kleine und mittlere — Unternehmen und Selbsthilfe. Bezeichnenderweise folgt der Rhetorik die Tat so gut wie gar nicht.

Bei all dem wird nämlich ganz übersehen, wie wenig Stärkung der priva-

ten Initiative mit Markt und Freiheit von staatlichen Eingriffen zu tun hat. In der Tat liegen die Zusammenhänge ja hier wie in den Entwicklungsländern eher anders:

— *Markt durch Staat:* funktionierender Wettbewerb, Preismechanismus, der Ausgleich von Angebot und Nachfrage durch freie Entscheidungen der Marktteilnehmer, all dies erfordert eine klare gesetzliche Grundlage, die ein eher starker Staat in der gesellschaftlichen Wirklichkeit auch garantieren muß, und meist rigide Aufsichtsmaßnahmen. Die dem Ideal des Marktes wohl am nächsten stehenden realen Märkte (z.B. Börsen, Auktionen) sind gleichzeitig die am schärfsten regulierten, nämlich durch Regeln, die verhindern, daß naheliegende Mißbräuche (z.B. insider trading) getrieben werden.

— *Privater Sektor gegen den Markt:* Der Markt ist für den privaten Sektor, d.h. seine Teilnehmer, unter vielen Umständen eine sub-optimale Umgebung. Wettbewerb tendiert dazu, Profite zu reduzieren. Er zwingt zu ständigen Verbesserungen des eigenen Angebotes. Gute Einkommenspositionen entstehen in Marktnischen, in Segmenten, die durch — zumindest zeitweilig bestehende — Eintrittsbarrieren geschützt sind, in Bereichen also, die eher konkurrenz- oder gar marktfrei sind.

— *Staat für den privaten Sektor:* Aus diesem Grund streben Unternehmer und andere Marktteilnehmer hier, aber noch stärker in Entwicklungsländern danach, Einkommen aus staatlich geschaffenen Rentenquellen zu erzielen, statt sie sich durch Effizienz am Markt zu verdienen. Darüber hinaus bedienen sich einzelne Gruppen staatlicher oder anderer außerökonomischer Machtmittel (einschließlich blanker Gewalt), um einkommensträchtige ,,Marktunvollkommenheiten" herzustellen, z.B. Herstellerpreise festzulegen, die die Hersteller ruinieren und dem Händler exorbitante Profite schaffen (das bekannte ,,Angebot, das man nicht ablehnen kann"). Sind solche Praktiken möglich, gebietet die ökonomische Rationalität der Einkommensmaximierung, sie zu nutzen.

Es geht also immer noch um den Myrdal'schen Befund vom ,,weichen Staat" in den Entwicklungsländern, dessen Verwaltung nicht in der Lage ist, Rahmenbedingungen zu setzen, die den privaten Sektor zu Effizienz, Investition und Wachstum anspornen und zwingen, statt ihn in eine ,,rent-seeking society" (Krueger) zu verwandeln. *Der ordnungspolitische Imperativ ist zunächst ein Imperativ des wirksamen Staatshandelns.* Dies zeigt auch das Beispiel erfolgreicher Entwicklungsländer wie Korea und Taiwan, in denen zunächst massive gesellschaftliche Reformen einschließlich der Landreform durchgeführt wurden, bevor — bei gleichzeitig starkem Staat — dem Markt die Entscheidungen überlassen wurden, die zu steuern er am besten geeignet ist.

5. Politikdialog

Wie immer man nun die richtigen Eigenanstrengungen, die richtige Ordnungspolitik, das richtige Verhältnis von Markt, Staat und privatem Sektor sieht, wie immer unklar also das Ziel ist, die neue entwicklungspolitische Debatte hat sich trotzdem schon mit dem Mittel, es zu erreichen, befaßt und dafür den Begriff ,,Politikdialog" geschaffen. Er findet zwischen Geber- und Nehmervertretern statt, wobei beide Seiten ihre Vorstellungen vortragen, wie das betreffende Land am besten entwickelt werden sollte, insbesondere welche Politiken und Maßnahmen die Nehmerseite zu ergreifen gedenkt und welche Projekte die Geber durchführen wollen.

Vorbilder dafür bieten sich durchaus an: jede Regierungsverhandlung zur Entwicklungszusammenarbeit enthält Elemente davon. Aber am ehesten denkt man an die Gespräche, die der IWF mit seinen Mitgliedern führt, insbesondere jene, die um Kredite in den höheren Tranchen nachsuchen, die mit Auflagen verbunden sind. Hier liegt wohl auch der kleine, aber entscheidende Unterschied zwischen dem Politikdialog und der Auflagenpolitik. Der IWF etwa führt Gespräche auch mit der deutschen Bundesregierung. Er mag sogar einzelne ihrer Politiken kritisieren. Aber all dies bleibt eher unverbindlich. Ganz anders sieht es aus, wenn ein Land seinen internationalen Kredit ausgereizt hat und nun auf IWF-Mittel angewiesen ist. Der IWF ist nur bereit, diese zu bewilligen, wenn das Land sich vorher zu einem wirtschaftspolitischen Programm verpflichtet hat, das — zumindest in den Augen des IWF — Aussicht dafür bietet, daß es seine Zahlungsbilanzdefizite auf ein finanzierbares Maß reduziert. Das Programm ist vom Schuldner/Nehmerland vorzulegen, wobei der IWF sich mehr oder weniger an seiner Ausarbeitung beteiligt.

Letztlich läuft es für das Entwicklungsland auf die Alternative hinaus, ein den IWF befriedigendes Anpassungsprogramm zu verfolgen oder kein Darlehen des IWF zu erhalten. Da in den meisten Fällen die zweite Alternative bedeutet, die notwendige Anpassung, also z.B. Reduzierung der Importe, noch schärfer durchzuführen, da ja auch die Außenfinanzierung des IWF-Kredites entfällt, wählen die betreffenden Regierungen die Zusammenarbeit mit dem IWF.

Diese Situation zeichnet sich — im Verhältnis zur Entwicklungsproblematik allgemein — durch eine theoretisch erfreuliche, praktisch allerdings oft schmerzhafte Klarheit aus: das Ziel der Maßnahmen muß die Wiederherstellung der Kreditwürdigkeit sein, d.h. in erster Linie eine Verbesserung der Zahlungsbilanz. So umstritten die interne Verteilung der Anpassungslasten auch sein mag, im Rahmen einer gegebenen kurzen Anpassungsfrist sind die Optionen eher beschränkt. Dies erlaubt auch eine wirksame Kontrolle der Programmdurchführung, sowohl was das Ziel (Zahlungsbilanzdefizit), als auch was die Mittel (Wechselkurs-

politik, Fiskalpolitik, Inflationsrate) angeht. Hält das Entwicklungsland seine Verpflichtungen nicht ein, können so rasch weitere Kredite gestoppt werden.
Davon unterscheidet sich schon ein mittel- bis langfristiges Anpassungsprogramm, wie es etwa die Weltbank nach dem Ölschock im Rahmen ihrer Strukturanpassungsdarlehen verfolgt. Auch ein solches Programm wird zwischen Geber (Weltbank) und Nehmer abgestimmt. Auch hier ist das Ziel noch relativ klar: Verbesserung der Zahlungsbilanz durch geringere Abhängigkeit von Ölimporten, also mehr einheimische Energieproduktion, geringerer Verbrauch durch Einsparung. Aber die Anzahl der Optionen ist bei weitem größer.

Die EG verfolgt seit einiger Zeit eine Politik der Ernährungssicherungsstrategien, in der EG-Delegationen mit vier AKP-Staaten Maßnahmen zur höheren Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln diskutieren. Wiederum gibt es ein recht klares Ziel: Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion, aber eine Unklarheit bezüglich der Mittel. Denn die übliche Erhöhung der Agrarpreise ist ein keineswegs unumstrittenes Patentrezept (vgl. oben). Weder bei der Weltbank, noch bei der EG kann im engeren Sinne von Auflagenpolitik gesprochen werden, auch wenn sicher nur für den Geber akzeptable Programme finanziell unterstützt werden. Legt das Entwicklungsland ein solches nicht vor, so bedeutet dies jedoch nicht, daß es keine Kredite dieser Institutionen mehr erhält.
Zwar hat man auch in der Weltbank ,,strategic non-lending" (Kreditstopp für bestimmte Länder) diskutiert. Dergleichen hatte aber mehr mit Außenpolitik als mit Entwicklungspolitik zu tun. Bilaterale Geber haben natürlich auch Projekte, Sektoren und Länder bei ihrer Entwicklungszusammenarbeit bevorzugt, aber sie haben nur selten ihre Hilfe an Konditionen gebunden. Sie hätten dies auch kaum vermocht, angesichts des relativ geringen Einflusses einzelner Geberstaaten. Das schließt nicht die Einstellung von Projekten aus, die sich als zwecklos herausgestellt haben, da sie nationalen entwicklungspolitischen Zielen zuwiderlaufen. Obendrein haben Entwicklungsländer immer die Möglichkeit genutzt, von den Gebern ungewünschte Projekte und Ausgaben (z.B. Rüstung) zu finanzieren, indem sie Devisen umdisponierten, die frei wurden, wenn die Geber andere Projekte durchführten. In dem Maße, wie Geber ihre Entwicklungszusammenarbeit untereinander koordinieren, steigt zwar ihre Fähigkeit, durch Drohungen mit dem Entzug der Hilfe Druck und Einfluß auszuüben. Aber eine Koordination gibt es im wesentlichen zur Zeit nur in Weltbank-geleiteten Gruppen für ca. 20 Länder. Die OECD fordert daher eine Verstärkung dieser Koordinierung.
Ein Rückblick auf die Praxis des ,,Politikdialoges" zeigt also, daß er umso weniger machbar und sinnvoll ist, je unklarer die Ziele, je länger die Planungshorizonte, je geringer der Anteil der Geberseite an der gesamten Außenfinanzierung eines Entwicklungslandes und je weniger sie

untereinander koordiniert ist. Auch eine Kontrolle ist dann kaum vorstellbar. Schließlich ist der Ziel-Mittel-Zusammenhang in den meisten politisch wichtigen Problemfällen außerst umstritten und vielschichtig. Man denke z.B. an die hiesige Debatte um die 35-Stunden-Woche und den Abbau der Arbeitslosigkeit. Obwohl es sich um zwei einfache quantitative Fakten handelt, ist gänzlich offen, wie sich eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf die Beschäftigung mittel- und langfristig auswirkt. Eine Einmischung etwa von außen in diesen Konflikt wäre umso problematischer, je komplexer das politisch-ökonomische Problem ist. *Um Entwicklung allgemein herbeizuführen, dürfte der Politikdialog also ganz sicher das ungeeignete Instrument sein.* Zeichnen sich die Erfahrungen von IWF und Weltbank schon nicht durch eine makellose Reihe von Erfolgen aus, so ist dies erst recht für andere, etwa gar bilaterale Geber zu erwarten, die hier zur Gabel greifen, um eine Suppe auszulöffeln.

B. Die immer alte Praxis

Entwicklungspolitik scheint vom Namen her Politik für Entwicklung zu sein. Die entwicklungspolitische Debatte unterstellt ihr dies auch ernsthaft und diskutiert daher in der Regel die Funktionalität der Politik für dieses Ziel. Eine nähere Betrachtung der Geschichte, der Praxis und der Interessenstruktur der Entwicklungspolitik zeigt jedoch bald, daß die Wirklichkeit erheblich komplexer ist. *Das eigentliche Entwicklungsziel ist ein nachrangiges politisches Ziel, dessen Wert mehr in seiner Unklarheit und vielfachen Verwendbarkeit liegt als in der Bedeutung, die der Entwicklung wirklich zugesprochen würde.*

1. Rückblick auf der Geberseite

Die Ursprünge der Entwicklungspolitik liegen in erster Linie in den US-amerikanischen Anstrengungen nach dem Zweiten Weltkrieg angesichts des aufkommenden Ost-West-Konfliktes, wirtschaftlich und militärisch schwache ,,Frontstaaten" gegen die ,,kommunistische Bedrohung" zu stärken. Sie schloß sowohl militärische (mutual security program) als auch wirtschaftliche Hilfe (Marshall-Plan/ERP) ein und war als vorübergehende Maßnahme gedacht. Selbst bei der Übertragung des Instrumentes auf unterentwickelte Länder im Sinne der heutigen Entwicklungszusammenarbeit sprach die amerikanische Politik von ,,foreign aid", also nicht von Entwicklung. Selbstverständlich schloß sich an dieses primär kurzfristige außenpolitische Interesse des Antikommunismus schnell eine Reihe anderer Interessen an: die Landwirtschaft (Nahrungsmittelhilfe), Transportunternehmen, die Experten-community, aber auch humanitär orientierte Gruppen wie die Kirchen. Diese Koalition hat dann — neben dem fortbestehenden Ost-West-Konflikt und der strukturellen Dauerhaftigkeit der Unterentwicklung — die ständige Erweiterung dieser Politik mitgetragen.
In Europa lagen die Ursprünge der Entwicklungspolitik sicher mehr im Kolonialismus und in der Notwendigkeit, auch nach der Dekolonisierung bestimmte Aufgaben in den Entwicklungsländern wahrzunehmen. Häufig ging es dabei um die Stabilität von Regimen, denen die früheren

Kolonialmächte die formelle politische Souveränität überlassen hatten. In den betreffenden Industrieländern stützte sich diese Politik oft auf die gleichen Interessen wie die frühere Kolonialpolitik, auch wenn sie die Dekolonisierung selbst heftig bekämpft hatten.
In der Bundesrepublik Deutschland schließlich lag zunächst gar kein Anlaß vor, Entwicklungspolitik zu betreiben. Kolonien waren keine vorhanden und nach 1947 zählte sie zu den Unterstützung empfangenden Frontstaaten. Als Verbündete der USA und der europäischen Kolonialmächte konnte sie sich jedoch der Aufgabe nicht lange entziehen. Die USA drängten auf eine deutsche Beteiligung und bei Gründung der EWG 1957 wurde die Bundesrepublik mit in die Pflicht genommen, die — damals meist noch abhängigen — assoziierten ,,überseeischen Länder und Hoheitsgebiete" zu ,,entwickeln" (Art. 131 EWGV). Nur ein Jahr vorher war zum ersten Mal im Haushalt des Auswärtigen Amtes Geld für Zwecke der Entwicklungshilfe bereitgestellt worden.

Auch in der Bundesrepublik blieben natürlich diese von außen erweckten Interessen nicht lange ohne innere Verbündete, die spezifisch deutsche Ziele mit diesem Instrument verfolgten. Zunächst und als wichtigstes war es das Auswärtige Amt, das auch die Entwicklungszusammenarbeit verwaltete und das sie dazu nutzte, die Beziehungen zu den neuen Regierungen der Dritten Welt zu verbessern. Im außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik wurde die Entwicklungszusammenarbeit auch dazu verwandt, die Hallstein-Doktrin durchzusetzen. Dazu gesellten sich bald die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen, die Investitionsprojekte in Entwicklungsländern durchführen oder Waren im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit liefern wollten.

Die Macht dieser Interessen unterlag politischen Konjunkturen. Ende der 60er Jahre — das BMZ war inzwischen etabliert — schwand das außenpolitische Interesse am Alleinvertretungsanspruch, dafür trat kurzfristig in der Rezession von 66/67 das Lieferinteresse in den Vordergrund. In den 70er Jahren gewannen die wirtschaftlichen Interessen weiter stärkere Bedeutung, vor allem zuletzt in der Rezession Anfang der 80er Jahre, wenn das BMZ z.B. de facto Lieferbindung oder massiv Mischfinanzierung von finanzieller Zusammenarbeit und Exportkrediten betrieb und noch betreibt. Das schloß außenpolitische Prioritäten nicht aus, wie etwa, als Angola und Moçambique die Berlin-Klausel nicht unterzeichneten oder bei schweren Bedenken gegen bestimmte Regime in Entwicklungsländern (z.B. Uganda, Chile). Schließlich beeinflußten außenpolitische und wirtschaftliche Ziele stark die regionale und sektorale Verteilung der Entwicklungszusammenarbeit. Der Mittelmeerraum erhielt etwa, vor allem in Krisenzeiten, besonders reichlich Unterstützung (Türkei, Ägypten, Israel, Tunesien, Portugal). Sektoral bildeten Projekte der öffentlichen Versorgung (Nachrichten und Verkehrswesen) den Löwenanteil der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Drittel der Entwicklungszusammenarbeit entfällt inzwischen auf

multilaterale Träger (EG, UN-Organisationen, IWF, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken, etc.). Sie ist dem unmittelbaren Zugriff der nationalen Interessen entzogen, auch wenn bis jetzt die Bundesrepublik vor allem wirtschaftlich von einem überproportionalen Auftragsrückfluß profitiert hat. Außenpolitisch können jedoch die meisten internationalen Organisationen (mit Ausnahme der UN selbst) als stark prowestlich eingestuft werden, zumal die Industrieländer in den Banken und beim IWF als Geber die Politik bestimmen.

2. Die umstrittene Emanzipation des Entwicklungszieles

Obwohl die „Entwicklungszusammenarbeit" zunächst mit Entwicklung wenig zu tun hatte, schlich sich das Entwicklungsziel früh in ihre öffentliche Legitimation ein. Dies gilt für die USA, wo humanitäre Motive bemüht wurden, den Steuerzahlern die Transfers in fremde Länder akzeptabel zu machen. In der Bundesrepublik spielte es eine noch stärkere Rolle, da die außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Interessen anfangs kaum vorhanden waren. Vor allem die damalige SPD-Opposition hat immer wieder ein spezifisch *entwicklungspolitisches* Engagement der Bundesrepublik gefordert. Sie kritisierte den Hauch von US-Gefolgschaft und Kolonialismus, der der Entwicklungszusammenarbeit anhaftete, ebenso wie die außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen, die sich ihr zu bemächtigen begannen. Sie forderte auch, ein eigenes Ministerium für die Entwicklungszusammenarbeit zu schaffen.
Was war nun inhaltlich unter „Entwicklung" zu verstehen? In den 50er und Anfang der 60er Jahren dachte man dabei an die Beseitigung des Massenelends, in erster Linie durch eine simple Wiederholung der Geschichte der Industrieländer. In der Tat erwarteten viele Entwicklungspolitiker, daß die Entwicklungsländer in einigen Jahrzehnten den Stand der Industrieländer erreicht haben würden. Dieses Entwicklungsmodell verband sich auch relativ bruchlos mit den außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen: man unterstellte ganz naiv, daß Wohlstand und Wachstum in der Dritten Welt die befreundeten Regierungen der Entwicklungsländer stabilisieren, den Frieden zwischen Norden und Süden sichern und auch den Industrieländern wirtschaftlich nutzen würden. Oft wurde auf den wohltätigen Welthandel hingewiesen, der sich in den 50er und 60er Jahren rapide unter den Industrieländern entwickelt hatte, und man erwartete gigantische Handels- und Exportchancen von einer Industrialisierung der Dritten Welt.
Das harmonistische Entwicklungs-Weltbild des Friedens zwischen Arm und Reich im Inneren der Entwicklungsländer und im Weltmaßstab sowie der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen war von vornherein unrealistisch und beruhte dort, wo es zutraf, oft auf dem Glauben, bestimmte historische Gegebenheiten ließen sich auf Dauer fortschreiben. Obwohl einige Entwicklungspolitiker immer schon auf die gewaltigen

gesellschaftlichen Umwälzungen hingewiesen haben, die Wachstum und Entwicklung mit sich bringen müssen, unterschätzten sie die Unruhepotentiale erheblich. In der Tat kann (und wird oft) Wachstum und mehr Gleichheit zu größerer Konfliktfähigkeit und Konflikten führen. Wenn sich Gruppen oder Länder in ihrer wirtschaftlichen Macht angleichen, werden sie sich eher zutrauen, sich einem ehemals überlegenen Partner/Gegner entgegen zu stellen. Was für den Frieden allgemein gilt, gilt auch für wirtschaftliche Konflikte. OPEC und Billigimporte aus Schwellenländern sind nur zwei Bereiche, in denen Entwicklungsländer sensible Interessen des Nordens verletzen konnten. Je weiter die Entwicklungsländer sich entwickeln, desto mehr werden sich ihnen Optionen eröffnen, auf die der Norden nur mit schmerzlichen Anpassungsprozessen reagieren kann, die möglicherweise denen ähneln, die der Süden erleben mußte, als sich seine Wirtschaft und Gesellschaft auf die Anforderungen eines vom Norden beherrschten Weltwirtschaftssystems anpassen mußte. In zunehmendem Maße weisen ja auch Kritiker darauf hin, daß eine Nachahmung des Entwicklungsmodelles der Industrieländer mit einem entsprechenden Pro-Kopf-Verbrauch an natürlichen Ressourcen (Rohstoffe ebenso wie Umweltgüter) zu erheblichen Verteilungskonflikten um diese knappen Güter führen muß.
Mögliche negative Wechselwirkungen zwischen Entwicklung und Frieden oder Entwicklung und wirtschaftlichem Eigeninteresse zu diskutieren, konnte nun weder im Interesse der humanitär orientierten Entwicklungspolitiker, noch im Interesse jener liegen, die das Instrument der Entwicklungszusammenarbeit für außenpolitische und wirtschaftliche Ziele nutzen wollten. Anders sieht es schon bei konkreten Einzelmaßnahmen und Politiken aus, die aus wirtschaftlichen oder außenpolitischen Interessen durchgeführt werden. Gelten sie als negativ für die Entwicklung oder erscheinen umgekehrt entwicklungspolitische Maßnahmen außenpolitischen oder wirtschaftlichen Zielen abträglich, so kommt es zu politischen Auseinandersetzungen innerhalb und zwischen den betreffenden Verwaltungen und gesellschaftlichen Gruppen.
Die in der Bundesrepublik dank ihrer Geschichte große Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik hat ihr oft dazu verholfen, derartige Konflikte erfolgreich zu bestehen und sich einen relativen Freiraum zu verschaffen. Folgende Faktoren dürften dabei besonders hilfreich gewesen sein:

— *die Unverzichtbarkeit des Entwicklungszieles:* da alle Gruppierungen, Parteien und Interessen immer das Entwicklungsziel selbst massiv zur Rechtfertigung der Entwicklungszusammenarbeit genutzt haben — welche anderen Ziele sie immer verfolgt haben mögen —, müssen sie weiter darauf achten, daß grobe Verletzungen dieses Zieles zumindest nicht öffentlich ruchbar werden.

— *die mangelnde Selektivität wachsender Haushalte:* die Etablierung der (deutschen) Entwicklungspolitik als öffentliche Aufgabe fiel in

eine Zeit allgemeinen Wachstums und insbesondere einer überproportionalen Zunahme der öffentlichen Haushalte. Sie erlaubte es, Interessenkonflikte dadurch zu lösen, daß beide Seiten Geld dafür erhielten, ihre Ziele zu verfolgen, wobei die Entwicklungspolitik auch wegen des internationalen Drucks des 0,7 %-Zieles besonders gut abschnitt.

— *das Eigengewicht der entwicklungspolitischen Institutionen:* das Entwicklungsziel, und insbesondere mit bestimmten Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit verknüpfte Teilziele (Ausbildung, Forschung, ländliche Entwicklung, Unternehmenskooperation, etc.), haben sich mit der Zeit ihren eigenen Institutionenapparat aufgebaut, dem, etwa in Satzungen, diese Ziele vorgegeben sind und der sie — schon aus dem Organisationsinteresse heraus — gegen Übergriffe anderer Institutionen verteidigt. Idealtypisch wehrt sich also ein BMZ gegen BMWi und AA, real sind es eher bestimmte Abteilungen, da in allen Häusern alle Ziele ihre kleine Hausmacht haben. Größer ist dieses Eigengewicht dann bei nachgelagerten Institutionen.

— *der Idealismus der in der Entwicklungspolitik Tätigen:* die Entwicklungspolitik benötigt einen speziellen Mitarbeitertypus, der Aufgeschlossenheit gegenüber fremden Kulturen, Sprachtalent, sehr viel Improvisationsfähigkeit und Flexibilität u.v.a.m. neben den üblichen Qualifikationen aufweisen muß. Dies gilt vor allem für die Aufgaben im ,,Feld", also in den Entwicklungsländern, aber auch für die Zentrale, wo zumindest Einfühlungsvermögen für die Probleme des Feldes erforderlich ist. Ein großer Teil dieser Mitarbeiter identifiziert sich eher mit dem Entwicklungsziel als mit anderen Interessen, abgesehen vielleicht ihren eigenen Karriere- und Wohlstandszielen. Bestimmte Institutionen, in der Bundesrepublik etwa der DED, tendieren dazu, durch ihre Rekrutierungspolitik (niedrige Gehälter) in besonderem Maße Hochburgen des entwicklungspolitischen Idealismus zu werden.

— *die internationale Organisation der Entwicklungspolitik:* in den UN-Institutionen und anderen Organisationen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit kommen nationale Interessen ohnehin schwerer zum Tragen. Sie neigen dazu, das Entwicklungsziel in besonderem Maße zu verabsolutieren. Ihr großer Einfluß, etwa über internationale Konferenzen, auf die Entwicklungspolitik führt auch im nationalen Rahmen zur Stärkung jener Gruppen und Strömungen, die das Entwicklungsziel vertreten.

All diese Faktoren führen dazu, daß es *heute (aber nicht erst seit gestern) eine entwicklungspolitische ,,communtiy" gibt, die in relativem Selbstbezug eine entwicklungspolitische Diskussion darüber führt, wie Entwicklung nun am besten zu bewerkstelligen sei* und die jeden Übergriff in diesen Bereich seitens anderer Interessen energisch kritisiert und bekämpft. Inzwischen hat die ,,communtiy" ihre eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen entwickelt: das Einkommen der Beschäftigten, der Profit der Consultings, die Macht der Geschäftsführer, Kuratoren, Direktoren und Abteilungsleiter (gemessen in Anzahl der Untergebenen und verwalteten Budgets), die Nebeneinkünfte in Form von Dienstreisen, der kleine Ruhm der Veröffentlichungen, die Beziehungen zu Partnern hier und in den Entwicklungsländern. Diese Interessen tragen viel zu der Energie bei, mit der sie sich für das Entwicklungsziel einsetzt.

3. Die Allmacht der Verfahren

Während die entwicklungspolitische ,,community" gegen andere Interessen kämpft, nimmt die praktische Politik meist einen eigenen Lauf, der vor allem durch die Verwaltungsrationalität bestimmt ist. Insbesondere die Entwicklungshelfer im Feld draußen hassen die administrative Zwangsjacke, die den Realitäten so unangemessen ist. Dabei will es die Ironie des Schicksals, daß es gerade die Vorkämpfer des Entwicklungszieles waren, die diese Zwangsjacke schneiderten. Denn ganz zu schweigen von allen anderen Regelungen (dazu unten mehr), hat die entwicklungspolitische ,,community" versucht, die Beachtung des Entwicklungszieles durch zusätzliche Verfahren sicherzustellen.

Dabei ging es anfangs darum, zu verhindern, daß sich etablierte Interessen der neuen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit bemächtigen. Dazu dienten vor allem Evaluierungen, die für jedes Projekt prüfen sollten, ob es wirklich die wirtschaftliche Entwicklung förderte. Wahrscheinlich werden wenige Staatsausgaben einer so rigiden Vorprüfung unterzogen, wie diejenigen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Hinzu kommen begleitende und ex-post Evaluierungen. Allerdings können all diese Prüfungen kaum garantieren, daß die Projekte ihre Ziele wirklich erreichen. Denn meist ist schon in der Phase der Projektidentifizierung entschieden — aus anderen Interessen heraus —, daß das Projekt durchgeführt werden soll. Die Prüfung hat das nur zu bestätigen und die Details so auszuarbeiten, daß keine offensichtlichen Mängel zu beobachten sind.

An dieser Struktur hat sich auch durch endlose Kritik von außen und innen nichts Wesentliches geändert, obwohl sie durch immer neue Verbesserungen weiter kompliziert wurde. Mehrere Wellen der entwicklungspolitischen Kritik an den Ergebnissen der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit führten zu immer raffinierteren Evaluierungsverfahren, um unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden:

— Mit der entwicklungspolitischen Abwendung von der reinen Wachstumsorientierung hin zu ,,redistribution with growth" wurde etwa

vorgeschlagen, die Verteilungswirkungen von Projekten mit zu evaluieren (Van der Tak/Squire).

— Im Rahmen der Grundbedürfnisstrategie hat Schwefel die Produktpfadanalyse erarbeitet, die den Beitrag eines Projektes zum Konsum der Unterklassen prüft.

— Im Rahmen der umweltorientierten Entwicklungszusammenarbeit wird angeregt, die Umweltwirkungen von Projekten durch Umweltverträglichkeitsprüfungen zusätzlich zu evaluieren.

— Auch die Berücksichtigung sozio-kultureller Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit führt letztlich auf Projektebene zu einer komplexen sozio-kulturellen Evaluierung, für die ebenfalls schon Verfahren vorgeschlagen wurden.

Bei soviel Investition an Arbeit (und Geld) in die Projektvorbereitung muß es praktisch durchgeführt werden, um diese Ausgaben zu rechtfertigen, aber auch, um Erwartungen nicht zu enttäuschen, die durch diese Aktivität bei Partnern geweckt wurden. Dabei ist mehr als fraglich, ob all diese zusätzlichen und jeweils neuen Anforderungen an der Praxis viel ändern. Im Zweifelsfalle verleiten sie nur zum Etikettenschwindel ‚wie im oft zitierten Fall der Grundbedürfnisstrategie, nach deren Übernahme durch die deutsche Enwicklungszusammenarbeit rasch ein hoher Prozentsatz der Projekte als Grundbedürfnis-orientiert ausgewiesen waren.

Diese durch die spezifischen entwicklungspolitischen Prozeduren verkomplizierte Praxis unterliegt selbstverständlich auch noch den ohnehin schon enormen Zwängen des normalen staatlichen Verwaltungshandelns. Dessen Vorschriften sind das Produkt einer jahrhundertelangen Entwicklung, die sicherstellen soll, daß mit den Steuergroschen sparsam gewirtschaftet wird und nur Dinge finanziert werden, die politisch gewünscht werden. Das Budgetrecht des Parlaments ist das älteste und wichtigste Instrument der Volkssouveränität.

Konkret heißt das jedoch, daß alle Ausgaben fast zwei Jahre vorher geplant werden müssen. Diese Planungen laufen durch alle Ebenen der tatsächlich durchführenden Institutionen, von dort ins BMZ, aus diesem in die interministerielle Verhandlungsrunde (vor allem mit dem Finanzministerium), in die Ausschüsse und schließlich ins Parlament selbst. Auf diesem ganzen Weg müssen Besitzstände gewahrt, durchschnittliche Expansionsquoten erzielt und möglichst neue Pfründe erobert werden. Projektinhalte sind meist noch Leerformeln, Projekthülsen, die mit Reizworten garniert werden, von denen man erwartet, daß sie die Bewilligungschancen auf der nächsthöheren Ebene erhöhen.

Ist die Ausgabe bewilligt, muß sie um jeden Preis getätigt werden, auch wenn sich wichtige Rahmendaten geändert haben. Am Ende des Jahres wird die haushaltsmäßige „Punktlandung" durchgeführt, d.h. exakt

der vor zwei Jahren geplante Betrag ist dann ausgegeben und sei es mittels hektischer Betriebsamkeit im Dezember. In der Tat zur Verfügung stehende Instrumente der Umbewilligung und Übertragung werden wenig genutzt, da sie Arbeit im eigenen Haus und beim Zuschußgeber verursachen, den man ungern verärgert. Mittel gar zurückzugeben, gilt als Kardinalsünde.

Daß sich durchführende Institutionen in ihrer Effizienz auch durch die pro Mann im Entwicklungsland umgesetzten Projektmittel rechtfertigen müssen und sich in vielen Fällen aus Verwaltungskosten finanzieren, die einen festen Anteil dieses Umsatzes ausmachen, führt zu einer Tendenz zum großen Projekt. Es ist viel einfacher und erträglicher, ein Kraftwerk für 100 Millionen zu liefern als 100.000 in Form von Kleinstkrediten an den informellen Sektor unterzubringen. Scheinbar neutrale Verfahren fördern auch hier spezifische Maßnahmen.

Fast noch schlimmer wird es auf lange Sicht. Da gerade die meisten Projekte der Entwicklungszusammenarbeit nicht in einem Jahr abgeschlossen sind, werden weitere Mittel für die Laufzeit der Projekte in Form von Verpflichtungsermächtigungen in den Haushalt eingestellt. Zur besseren Kontrolle rechnet man in der Finanzplanung nun mit sogenannten „Abflußschlüsseln", zeitlichen Profilen des Mittelabflusses in den Projekten. Sie unterstellen — in der finanziellen Zusammenarbeit — ein (durchschnittliches) Muster kleiner Abflüsse zu Beginn und Ende und größerer in der Hauptphase des Projektes. Durch kleine Änderungen des Abflußprofils können scheinbar gewaltige Mittel bewilligt werden. In der Wirklichkeit liegen ständig große Beträge in der „Pipeline", fließen also nicht ab, da Realisierungsbedingungen nicht erfüllt sind. Für die Verwaltung ist es jedoch von möglicherweise entscheidender politischer Bedeutung, diese Stockungen zu beseitigen oder zu vergrößern, um ihre Haushaltsziele (mal Expansion, mal Einsparung) zu erreichen. Zur Einsparung dienen dann mal größere Anforderungen an die Projektvorbereitung (Evaluierungen, feasability studies), die in jeder Stufe leicht verzögert werden können, z.B., indem man den ohnehin unter Zeitdruck leidenden Experten großzügig Termine setzt. Um den Mittelabfluß zu beschleunigen, setzt man verstärkt auf Großprojekte, Warenhilfe und Programme statt Projekte. So führen haushaltspolitische Weichenstellungen zu entwicklungsstrategischen Entscheidungen.

Dazu treten die Fallschlingen der Politik, sowohl im Personalbereich als auch gegenüber den Medien. Der Spielraum, den die Verfahrenszwänge belassen, dient deswegen noch lange nicht einer sachgerechten Politik, sondern dem Verfolgen persönlicher Vorlieben, der Image-Pflege und der Legitimation nach außen. Denn die ganze Entwicklungspolitik muß sich obendrein noch gut verkaufen lassen. Dabei zeigen die Medien gerade für sie besonders exotisches Interesse, das sich mal mit humanitärer Kritik, mal mit dem Kampf gegen Verschwendung oder für die deutschen Interessen verbindet. Diesem Konfliktpotential wird durch weit-

gehende Immunisierung gegen die Kritik Rechnung getragen, die verhindert, daß die realen Probleme überhaupt öffentlich diskutiert werden.

4. Die Praxis vor Ort

Am anderen Ende der Pipeline sieht es nicht besser aus. Die Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit und insbesondere der Spielraum für eine Veränderung ihrer Wirkung sind gering. Öffentliche Ressourcentransfers aus Industrieländern machen durchschnittlich unter 5 % der einheimischen Ersparnis der Entwicklungsländer aus. Dieser Anteil steigt, wenn man privates Kapital hinzunimmt oder lediglich den Anteil am Staatsbudget des Entwicklungslandes betrachtet. Trotzdem ist klar, daß die beiden vielzitierten Lücken („gaps"), nämlich in der Kapitalbildung und in der Devisenerwirtschaftung, schon verschwänden, wenn die Sparquote um 1 Prozentpunkt zunähme oder die Exporte um ca. 10 % gesteigert werden könnten. Auch hier bestehen sicher Unterschiede von Land zu Land: in Bangladesh oder der Sahel-Zone sind die Relationen ganz anders als in Südostasien oder Lateinamerika.
Aber diese Unterschiede belegen die These in einem tieferen und beunruhigenderen Sinn: die Länder, in denen die Entwicklungszusammenarbeit einen besonderen Stellenwert einnimmt, sind auch diejenigen, in denen sie offensichtlich am wenigsten erreicht, die also weiter abhängig und unterentwickelt bleiben. Obwohl (oder weil?) sich diese Länder zum Tummelplatz ausländischer Experten und Missionen entwickelt haben, entwickelt sich sonst wenig. Auf viele Ursachen dieses Mißerfolges hat die entwicklungspolitiche Diskussion genügend hingewiesen (vgl. oben). Eine Reihe von strukturellen Mängeln liegen jedoch auch hier in der Durchführungspraxis begründet, die oft anderen als entwicklungspolitischen Kriterien im engeren Sinne folgt. Zu diesen Strukturproblemen zählen:

— *Niedrige Absorptionsfähigkeit:* So gering die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich zum Bruttosozialprodukt, zur Ersparnis oder den Exporten der Geber- oder Nehmerländer sein mögen, so groß sind sie im Vergleich zur Leistungsfähigkeit der Entwicklungszusammenarbeits-Verwaltung. Meist gibt es in einem Entwicklungsland nur eine sehr begrenzte Liste von „guten" Projekten, also Projekten, die technisch machbar, betriebswirtschaftlich rentabel und volkswirtschaftlich sinnvoll sind. Legt man noch die zusätzliche Elle positiver Wirkungen auf die Einkommensverteilung, auf die Armutsbekämpfung und auf die Umwelt an und fordert soziokulturelle Verträglichkeit, so reduziert sich diese Liste weiter drastisch. Alle Geberinstitutionen konkurrieren heftig um das Privileg, solche Vorhaben finanzieren zu dürfen.

— *Falsche Partner:* Kaum eine Maßnahme der Entwicklungszusammenarbeit kann ohne einen (geeigneten) Partner durchgeführt werden. Häufig werden Projektziele nicht erreicht, da der gewählte Partner nicht zuständig ist (man hat das Industrieministerium als Partner, alle für das Projekt wesentlichen Faktoren kontrolliert jedoch der Außenhandelsminister) oder unfähig oder unwillig (er steht dem Projektziel gleichgültig oder feindlich gegenüber und strebt nur die Kontrolle über die Mittel, den Dienstwagen, die Personalpolitik an).
— *Verfehlen der Zielgruppen:* Falsche Partner — aber auch eine Unzahl anderer Gründe — tragen dazu bei, daß die wirklichen Zielgruppen nicht erreicht werden. Dies gilt vor allem für Vorhaben, die die Lebenssituation ärmster Bevölkerungsteile verbessern sollen. Diese Zielgruppen sind oft nur unter großem Aufwand transportmäßig (abgelegene Gegend) und kommunikativ (Sprachbarrieren) zu kontaktieren. Sie sind meist nicht in der Lage, ihre Empfängerqualifikation nachzuweisen bzw. sich gegen mächtigere und clevere Konkurrenten um die Hilfe durchzusetzen, die aber nicht tatsächlich der Zielgrupe angehören.
— *Konservierung von Entwicklungshemmnissen:* In vielen Fällen kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß die geleistete Hilfe die Zustände erträglicher macht und somit erhält, die sie eigentlich beseitigen sollte (der Slum, der nun mit Wasserversorgung noch attraktiver ist und so zur Verstädterung beiträgt). Entwicklungszusammenarbeit gerät hier in jene Falle („moral hazard"), in der die Aussicht auf Unterstützung erst die unterstützenswerten Verhältnisse schafft.
— *Versagen der Experten vor Ort:* Die „Entwicklungshelfer" können all diese Schwierigkeiten nur bei fast übermenschlichem Einsatz überwinden. Sie geraten dabei in das Dilemma, sich entweder sehr weit in die Gesellschaft des Gastlandes zu integrieren (und damit eventuell zu einem verändernden Eingriff unfähig zu werden) oder sich im Expertenghetto abzusondern und sich nur noch mit der darauf eingestellten Elite des Gastlandes zu treffen.
— *Verzerrungen durch das Verhältnis zur „Zentrale":* Die Zentrale hat meist nur ein oberflächliches Bild von der Situation vor Ort, im Feld. Der Experte draußen wendet einen großen Teil seiner Zeit und Energie darauf, der Zentrale eine Darstellung seiner Arbeit zu vermitteln, die Erfolge aufweist und in der Rückschläge mit Faktoren erklärt werden, die im Wahrnehmungsfeld der Zentrale liegen. Da er schließlich von der Zentrale bezahlt wird und seine weitere Karriere sehr stark von dem Eindruck abhängt, den er dort macht, entsteht so eventuell in der Kommunikation zwischen Feld und Zentrale ein Pseudoprojekt mit Pseudoproblemen und Pseudolösungen. Diese Verzerrungen werden im Verhältnis Zentrale und Zuschußgeber/vorgesetzter Behörde (= BMZ) oft noch weiter verstärkt.

An all diesen strukturellen Mängeln wird die Entwicklungszusammenarbeit auch in der absehbaren Zukunft kranken. Sie bestehen unabhängig von modischen Strömungen in der Entwicklungspolitik. Jede Politikänderung wird sich an dem durch diese Faktoren gegebenen Trägheitsmoment abarbeiten müssen, ohne allzu große Aussicht auf entscheidende Verbesserungen. Im günstigsten Fall werden negative Folgen der Entwicklungszusammenarbeit vermindert wie etwa die Stärkung falscher Partner, die von der Unterentwicklung profitieren, die Verschlechterung der Lebenssituation der Armen, die sozialen Erschütterungen durch Demonstrationseffekte der Daueranwesenheit fremder (und reicher) ausländischer Experten, und so weiter. *Die Reduzierung negativer Folgen der Entwicklungszusammenarbeit darf aber wohl nicht mit Entwicklung verwechselt werden.*

C. Der Politikdialog im Gestrüpp der Interessen

Betrachtet man die entwicklungspolitische Diskussion und Praxis (vgl. oben), so schälen sich zwei Thesen heraus:

— *Entwicklungszusammenarbeit hat einen geringen Einfluß auf die Entwicklung der Dritten Welt*

— *Änderungen in der Entwicklungspolitik sind beschränkt durch ein enges Geflecht von Interessen und Verfahren, die wesentlich stärker sind als die mit dem Entwicklungsziel verbundenen Interessen.*

Während sicher zahlreiche Entwicklungspolitiker zu finden sind, die der ersten These zumindest partiell zustimmen würden, wird der Sachverhalt der zweiten gern verdrängt. Auf der ersten These baut auch (vgl. Teil A) die jetzt modische Forderung nach einem Politikdialog auf. Angesichts recht geringer Erfolge der Entwicklungszusammenarbeit, aber teilweise großer Fortschritte einzelner Entwicklungsländer, liegt es nahe, die Erfolglosen zur Änderung jener Strukturen und Politiken zu drängen, die für ihr Zurückbleiben verantwortlich sind. Aber wie sieht es mit den Interessen und Verfahren aus, die einen solchen Ansatz real ausfüllen können?

1. Die Lehren des politischen Interventionismus

Die längste Erfahrung mit Interventionen haben zweifellos die Mächte mit kolonialer und imperialer Vergangenheit, vor allem die USA, Großbritannien und Frankreich. Sie haben massiv, meist militärisch, in die politische und soziale Struktur der Dritten Welt eingegriffen, um ihre — wiederum politischen und wirtschaftlichen — Ziele zu verfolgen. Dieser Prozeß hat sich mit der Entkolonialisierung nur teilweise geändert. Eingriffe, auch militärischer Art, der Industrieländer in die Entwicklungsländer bleiben weiter an der Tagesordnung, jetzt allerdings in vielen Fällen auf Wunsch einer — meist der herrschenden — Gruppe innerhalb des Entwicklungslandes. Dies gilt für Zaire und Vietnam ebenso wie für Afghanistan und El Salvador.
Ziel solcher Eingriffe war es allerdings nie, die Bedingungen für erfolg-

reiche Entwicklung herzustellen, sondern in der Regel ging es darum, bestehende Regime gegen innere Feinde zu stabilisieren. Dabei stand die Befürchtung im Vordergrund, im Falle eines erfolgreichen Umsturzes würde das Land seine weltpolitischen Bindungen ändern, d.h. einer pro-westlichen würde dann eine pro-östliche Regierung folgen. Dieses geopolitische Interesse deckte sich oft mit wirtschaftlichen Zielen, da die intervenierenden Mächte annahmen, eine neue ,,sozialistische" Regierung werde ihre Investitionen enteignen oder doch deren Geschäftsgrundlage massiv zu ihren Ungunsten verändern.

Seltener intervenierten die Westmächte gegen bestehende Regime. Wenn sie es dennoch taten, geschah es meist in der Form einer mehr oder weniger direkten und massiven Unterstützung innerer Feinde dieser Regierungen einschließlich Exilgruppen, z.B. im Falle Guatemalas, der Dominikanischen Republik, Kubas, Chiles, des Zentralafrikanischen Kaiserreichs (Bokassa), Nicaraguas. Einen Sonderfall bildete Grenada. Häufig bedeutet auch schon der Entzug der Unterstützung für das herrschende Regime das Todesurteil (z.B. im Fall Iran oder dem Nicaragua Somozas).

Dem Interventionismus, insbesondere der USA, liegt meist ein einfaches Freund-Feind-Denken mit Ost-West-Bezug zugrunde. Da die meisten bestehenden Regime eher pro-westlich sind, wird die Opposition gern als kommunistisches Instrument Moskaus im Rahmen einer globalen sowjetischen Verschwörung gesehen. Dieser Projektion verdankt die amerikanische Entwicklungszusammenarbeit viel von ihrer Quantität, leider aber auch von ihrer Qualität.

Sie reduziert nämlich die politische und gesellschaftliche Realität der Entwicklungsländer in übertriebener Weise und produziert häufig erst ihre eigene Wahrheit, indem sie Oppositionsgruppen zwingt, Rückhalt etwa bei der Sowjetunion zu suchen, um die Unterstützung der Regierung durch die USA auszugleichen. Denn bei weitem nicht in allen Fällen haben oppositionelle Gruppen von vornherein eine klare anti-amerikanische oder anti-westliche Haltung. Der Fall Zimbabwe zeigt deutlich, daß auch von sozialistischer Rhetorik geprägte Befreiungsbewegungen gern ihrem wirtschaftlichen Interesse folgen, wenn ihnen dieser Weg eröffnet wird.

Castro's Kuba hätte, trotz und nach einigen Enteignungen, sicher weiter ein zwar blockfreier, aber mit den USA wirtschaftlich eng verbundener Staat sein können, da seine Export- (Zucker, Tourismus) und Import-Interessen (Fertigwaren höherer Technologie, Investitionsgüter) eindeutig dort liegen. Das einseitige Engagement nach dem statischen Freund-Feind-Schema hat so dynamisch furchtbare Beziehungen verhindert. Ist etwa eine Befreiungsbewegung nur gegen den Westen an die Macht geraten, lassen sich hinterher gute Beziehungen nur schwer etablieren.

Umgekehrt haben die USA (der Westen) herrschende Regime oft zu lange unterstützt. Liegen die Ursachen für die Instabilität nämlich tief im sozialen Gefüge eines Entwicklungslandes, so löst eine permanente Aufrüstung des staatlichen Sicherheitsapparates kaum das Problem. Diese Erkenntnis in Politik umzusetzen, scheitert aber an der voreiligen engen Bindung an die herrschende Elite, die sich gegen für sie schmerzhafte Reformen wehrt, solange sie die Chance sieht, sich militärisch dank US-Unterstützung zu behaupten. Die zur Stabilisierung notwendigen Reformen könnten also nur erzwungen werden, indem man das zu stabilisierende Regime opfert — ein Dilemma, in dem sich die USA in Zentralamerika seit langem befinden.

Obendrein mögen die vom Westen unterstützten Eliten verschiedener Entwicklungsländer untereinander in harte, ja kriegerische Konflikte verwickelt sein. Das Freund-Feind-Schema verwickelt dann die USA in noch größere außenpolitische Schwierigkeiten, wenn die Feinde der Freunde oder die Freunde der Feinde zu den eigenen Freunden zählen; wenn z.B. der Freund Mexiko mit dem Feind Kuba gute Beziehungen unterhält, Freund England mit Freund Argentinien Krieg führt oder der Freund Israel den Feind Iran mit Waffen beliefert. Herrschende Eliten, auf deren Unterstützung man sich eingelassen hat, mögen sich immer tiefer in lokale Konflikte verwickeln, in die man hineingezogen wird, ohne vorher konsultiert worden zu sein und ohne sie zu wünschen (z.B. Israel's Einmarsch in den Libanon).

Schließlich ist der US-Interventionismus oft an der Unfähigkeit gescheitert, Entwicklungsländer-Gesellschaften richtig zu analysieren. Verschwörungstheorien und die spontane Neigung, das lokale Unternehmertum und Militär als Partner zu wählen, haben den Blick für die komplexen Interessenkonflikte verstellt, die die soziale Wirklichkeit in den Entwicklungsländern bestimmen. Oft stellt sich dann das Militär (z.B. in Peru) oder die Unternehmer (z.B. im Nicaragua Somozas) als eher revolutionär heraus. *Der außenpolitisch orientierte Interventionismus scheitert hier an derselben Barriere, vor der der entwicklungspolitische des Politikdialoges noch steht: Dem Mangel an gesicherten Erkenntnissen über die ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Strukturen und Prozesse der Entwicklungsländer,* der es fraglich erscheinen läßt, ob ein Eingriff zugunsten einer bestimmten Politik oder Gruppe tatsächlich das gewünschte Resultat erbringt. Zur Illustration sei nochmals an die eigene wirtschaftspolitische Realität, an die Debatte um die 35-Stunden-Woche erinnert, die beweist, auf wie unsicheren Füßen etwa ein Eingriff zugunsten der Gewerkschaften oder Unternehmer stehen müßte.

Geschickter ist da das bundesdeutsche pluralistische Modell, in dem nicht nur diplomatische Beziehungen zwischen Regierungen gepflegt werden, sondern auch Parteien durch ihre politischen Stiftungen, aber auch Kirchen und andere Nicht-Regierungsorganisationen Beziehungen zu — oft oppositionellen — Gruppen in Entwicklungsländern unterhalten. Was zum einen wie kontraproduktive Verschwendung aussehen mag (die Unterstützung konfliktärer Interessen aus dem gleichen, dem

BMZ-Topf), sichert mittelfristig Kontakte zur siegreichen Partei, welche auch immer das sein mag. Das schließt auch hier die fehlerhafte Wahl des Bündnispartners nicht aus.

2. Außenpolitische Fallstricke des Politikdialogs

So kurzsichtig sie auch sein mögen, die Bündnisse zwischen bestimmten politischen und gesellschaftlichen Gruppen in Entwicklungsländern und Industrieländern bestehen, und die eingegangenen Verpflichtungen stellen Bindungen dar, die die gesamte Zusammenarbeit, auch die Entwicklungszusammenarbeit beeinflussen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Beziehungen zwischen den Regierungen, die in den Entwicklungsländern ja meist Eliten ohne demokratische Legitimation repräsentieren. *Mit diesen außenpolitischen Interessen muß ein entwicklungspolitischer „Politikdialog" fast zwangsläufig in Konflikt geraten.* Denn Politiken sind keine ökonomischen Abstrakta, sie betreffen immer die handfesten Interessen konkreter gesellschaftlicher Gruppen. Zur Klarheit sei nochmal an den IWF erinnert: Obwohl er es der Regierung des Schuldnerlandes im Rahmen ihrer beschränkten Optionen überläßt, auf wen sie die Anpassungslasten abwälzen will (in der Regel auf die Armen), gerät er fast immer mit ihr in massive Konflikte, da er darauf bestehen muß, daß das Entwicklungsland überhaupt diese Lasten übernimmt. Bei den sozialen Gruppen, die sie dann tragen müssen (während die Eliten ihre Auslandskonten genießen), hat es sich der IWF (und mit ihm der Westen) meist völlig verscherzt.
Solange multilaterale Geber sich dieser „Buhmannrolle" annehmen, sind die außenpolitischen Kosten noch gering. Obwohl der IWF gern als finanzieller Schlagstock des Nordens gekennzeichnet wird — in der Tat spricht das Klassenstimmrecht im Aufsichtsrat dafür —, ist er doch eine Organisation des Nordens *und* des Südens, in der auch die Entwicklungsländer die Beschlüsse zu den Konsolidierungsprogrammen teilen. Bei der EG sieht das schon anders aus. Auch wenn der Schwarze Peter nicht gleich bei einem Mitgliedsstaat kleben bleibt, so bleibt er doch im „Norden". Die Wahrscheinlichkeit, daß der Politikdialog ein bilaterales Unterfangen wird, ist allerdings gering. Denn ein Geber hat meist gar nicht genügend Einfluß, um Druck auf die Nehmerregierung auszuüben. Koordination ist also eine wesentliche Voraussetzung, wie auch die OECD in ihrem letzten DAC-Bericht (1983) betont.
Koordination löst aber das außenpolitische Problem des einzelnen Geberlandes nicht. Im Gegenteil: es entzieht im die Verfügung über seine Entwicklungszusammenarbeit, die ihm dann nicht mehr als außenpolitisches Instrument zur Verfügung steht. Dies war schon generell bei der multilateralen Hilfe ein Problem, etwa in der Debatte um die Auftragsrückflüsse aus multilateraler Entwicklungszusammenarbeit an die teilnehmenden Geberländer. Wie sieht es mit den politischen „Rückflüssen" aus? Wie verteilt sich IWF-ähnlicher Unmut seitens der Entwicklungsländer auf die einzelnen Geber?
Denn Unmut wird es ohne Zweifel auch beim Politikdialog geben, wenn er mit Auflagen versehen wird. Seien seine Vorschläge noch so wohl gemeint, sie werden immer einzelne Gruppen belasten oder ihnen doch weniger nutzen als anderen. Zwischen diesen Gruppen und den in Koordination zusammenarbeitenden Gebern mag es obendrein sich kreuzende Loyalitäten geben: während die Franzosen z.B. eine ihnen schon aus kolonialen Zeiten ergebene Elite stützen wollen, möchten die Niederländer vielleicht die Lage der von dieser Elite ausgebeuteten armen Landbevölkerung verbessern — auf Kosten eben dieser Elite.
Diese Konflikte und die daraus resultierenden Verhaltenserwartungen an die Geber werden den Dialog auch noch während einer langen Zeit der Implementation begleiten. Kontrollen, ob das Entwicklungsland seine Politikverpflichtungen einhält, werden Kontroversen heraufbeschwören. Innenpolitische Konflikte im Entwicklungsland im Gefolge einer Dialog-bedingten Politikänderung werden in Forderungen nach ökonomischer und militärischer Unterstützung enden.
Schließlich werden auch die wirtschaftspolitischen Interessen der Geber mit den entwicklungspolitischen Zielen des Dialogs in Konflikt geraten. Ordnungspolitische Forderungen an Entwicklungsländer werden etwa an die EG zurückgespielt, deren gemeinsame Agrarpolitik allen Regeln der Marktwirtschaft spottet. Höhere Löhne im Gefolge höherer Agrarpreise gefährden möglicherweise die Rentabilität von Direktinvestitionen in Entwicklungsländern. Die Orientierung der Agrarproduktion auf den Binnenmarkt verknappt das Angebot landwirtschaftlicher Rohstoffe für den Export und treibt deren Preis für die Industrieländer nach oben. All dies mag den außenpolitischen Koordinationsprozeß der Geber zusätzlich belasten.

3. Die Neuordnung der Interessen: Gefahrenpotentiale im Nord-Süd-Verhältnis

Im Lichte der beiden Thesen (Unwirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, Dominanz entwicklungsfremder Interessen) ergibt sich auch für den neuesten Anlauf, die Entwicklungszusammenarbeit zum Instrument einer wirklichen gesellschaftlichen Entwicklungsanstrengung zu machen, für den Politikdialog, daß seine Realisierungsaussichten beschränkt sind. Die Konflikte mit den wichtigeren Politikfeldern der Außen- und Wirtschaftspolitik sind vorgezeichnet und die Geschichte lehrt, auf wessen Kosten diese Konflikte gelöst werden.
Das heißt nicht, daß ein solcher Dialog nicht geführt werden wird. Aber er wird ohne Zähne geführt. Wo es ohne oder mit marginalem Ein-

schnitt in die herrschenden Interessen möglich ist, werden die Entwicklungszusammenarbeit-Aktivitäten der Geber besser untereinander und mit der Politik des Empfängerlandes koordiniert und abgestimmt werden. Dies mag auch die Effizienz etwas verbessern, ohne an den gigantischen Dimensionen des Entwicklungsproblems selbst etwas zu ändern. Eine solche Änderung erforderte nämlich eine sehr viel massivere gemeinsame Anstrengung des Nordens, die sich nicht nur quantitativ (etwa durch Erreichung des 0,7 %-Zieles), sondern auch qualitativ von der Entwicklungszusammenarbeit der Vergangenheit unterscheiden müßte. Sie müßte vor allem von einer völlig neuen Ordnung der Interessen getragen sein. Der Norden (seine Eliten, die Mehrheit seiner Bevölkerung) müßte das Entwicklungsziel als eine oberste Priorität ihrer Außen- und Wirtschaftspolitik gegenüber der Dritten Welt ansehen. Eine solche neue Priorität wird auch immer wieder von Seiten der entwicklungspolitischen „community" gefordert. Der Rest der Gesellschaft und insbesondere der Politiker betrachten diese Forderungen als simple Eigenwerbung mit Skepsis und gehen zum Tagesgeschäft über. Aber welche Gründe sprächen für eine solche Umwertung der politischen Werte? Ein gutes halbes Dutzend Argumente bestimmen die Diskussion:

— *das humanitäre Ziel der Armutsbekämpfung:* es ist langfristig und politisch sicher eine der tragfähigsten Grundlagen einer wirklichen Entwicklungspolitik. Bezeichnenderweise haben gerade jene Länder das 0,7 %-Ziel erreicht oder überschritten, in denen dieses Ziel bei der (Haushalts-)politischen Auseinandersetzung in den Vordergrund gestellt wurde. Andererseits zeigt auch der Umgang mit der — zunehmenden — Armut in den Industrieländern, im eigenen Land, daß sie eher zu begrenzter Mildtätigkeit als zu großen gesamtgesellschaftlichen Anstrengungen herausfordert, vor allem, wenn die eigene wirtschaftliche Lage nicht mehr hervorragend ist oder angesehen wird.

— *Friedenspolitik:* abgesehen davon, daß — wie oben schon erwähnt — Entwicklung keineswegs konfliktreduzierend wirken muß, stellt die Dritte Welt für die Industrieländer keine massive militärische Bedrohung dar — Ausnahmen wie der Falkland-Krieg bestätigen dies nur. Bei der viel größeren Gefahr von Kriegen zwischen Entwicklungsländern, in die Industrieländer über Bündnisse etc. verwickelt werden können, werden die Industrieländer klugerweise versuchen, zunächst und vor allem diese Verwicklung zu vermeiden und nicht den Konflikt selbst.

— *Gemeinsame Interessen im Sinne des Brandt-Berichts:* ein globaler Keynesianismus scheint, wie der Verlauf des Nord-Süd-Dialogs nach dem Brandt-Bericht gezeigt hat, bestenfalls im Interesse einiger und nicht der maßgeblichen Gruppen und Fraktionen des Nordens zu sein. In der Tat muß sich die Kommission vorhalten lassen, daß diese Ziele (Beschäftigung, Aufschwung, Inflationsbekämpfung, etc.)

durch Maßnahmen innerhalb des Nordens genauso oder besser erreicht werden könnten und aus der erwähnten Interessenlage heraus oft nur selektiv verfolgt werden.

— *Globale Beschäftigungspolitik:* in einer über Handels- und Kapitalströme integrierten Weltwirtschaft stellt sich in zunehmendem Maße ein Weltarbeitsmarkt mit massivem Arbeitsüberangebot her, das einen Wettbewerbsdruck auf Senkung der Arbeitskosten bis unter das Subsistenzniveau ausüben wird. Die Internationalisierung der Produktion gefährdet so die Wohlstandsinseln der Industrieländer. Eine massive binnenmarktorientierte Entwicklung der Dritten Welt, die das dortige Arbeitsangebot absorbiert, könnte diese — vor allem für die Mehrheit der Beschäftigten im Norden gravierende — Tendenz bekämpfen. Leider liegen auch hier andere Alternativen näher, nämlich die protektionistische Abschottung des Nordens in sensiblen Sektoren. Außerdem besteht die Gefahr, daß jede Entwicklungsanstrengung im Süden zunächst das international konkurrenzfähige Arbeitsangebot vergrößert, indem sie die dortigen Arbeitskräfte qualifiziert und infrastrukturell dem Weltmarkt zugänglich macht.

— *Verschuldung:* die internationale Finanzkrise hat das Bankensystem der Industrieländer an den Rand des Zusammenbruchs getrieben. Die währungspolitischen Institutionen haben sich jedoch bis dato als fähig erwiesen, die Krise zu „managen". Sollte sie sich dennoch weiter zuspitzen, dürfte eventuell ein zumindest partieller Schuldenerlaß anstehen, aber auch nicht mehr.

— *Die ökologische Interdependenz:* spätestens seit Global 2000 hat die Tatsache das Bewußtsein weiter Kreise der Industrieländer erreicht, daß der Schutz der Umwelt ein globales Problem ist. Klimaveränderung, Gift in Lebensmitteln und der Verlust der für die Ernährung der Menschheit essentiellen Artenvielfalt gefährden nicht nur den Wohlstand, sondern das Leben und die Gesundheit vieler Menschen auch im Norden. Aber auch hier gilt, daß die Industrieländer bestenfalls Maßnahmen ergreifen werden, die auf diese spezifischen Probleme abzielen, zumal Entwicklung allgemein die Belastung der Umwelt und der Rohstoffbasis verstärken dürfte, zumindest, wenn sie dem traditionellen Industrialisierungsmodell folgt.

Keine der drängenden Menschheitsfragen scheint also so unauffschiebbar, daß sie die eingefahrene Reihenfolge von Hemd und Rock ändern dürfte. Die Hierarchie der Interessen, Ziele und Politiken wird die alte bleiben. Das schließt die angedeuteten Veränderungen in der Entwicklungspolitik, wie z.B. verstärkte Umweltorientierung, nicht aus.
Seinem großen Anspruch als entwicklungspolitische Wende wird sich der Politikdialog und die Entwicklungspolitik am ehesten noch in jenen armen Ländern annähern, die massiv von Entwicklungszusammenarbeit

abhängen und die kaum eine Chance haben, sich zu entwickeln, u.a. mangels einer ausreichenden Basis für Rohstoff- oder Fertigwarenexporte. Es sind diese Länder, etwa der Sahel-Zone, in denen das Entwicklungsziel die größte Autonomie entfalten kann, da alle höherrangigen wirtschaftlichen und außenpolitischen Interessen der Industrieländer hier weniger stark ausgeprägt sind und so den Freiraum übrig lassen, in dem die Bekämpfung von Hunger und Armut eine gewisse Bedeutung erlangt. Aber selbst hier ist die zeitweilige Priorität der Entwicklungszusammenarbeit prekär und davon abhängig, daß keine Prozesse (wie z.B. die Intervention Libyens) eintreten, die die anderen Interessen auf den Plan rufen.

Im Verhältnis zu den übrigen Ländern, vor allem jenen Ländern, die sich wirklich entwickeln, d.h. eigenständige ökonomische und politische Potentiale schaffen, werden außen- und wirtschaftspolitische Interessen und Maßnahmen mehr und mehr in den Vordergrund treten. Dies kommt in den Vorschlägen zur ,,Graduierung'' und noch deutlicher im Konzept der ,,Schwerpunktländer'' (DIE) zum Ausdruck. Die typischen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit sind hier zunehmend weniger am Platze, da geht es eher um ,,Südbeziehungen'' oder ,,Südpolitik''. Ein Politikdialog kann und wird dann mehr gleichberechtigt geführt werden, aber in dem Sinne, wie er schon lange etwa unter den OECD-Staaten mit allerdings fragwürdigem Erfolg geführt wird (man denke z.B. an die Wirtschaftsgipfel, auf denen Partnerpolitiken diskutiert werden).

Aber der Politikdialog wird sicher nicht das Instrument einer neuen globalen entwicklungspolitischen Offensive sein. Er wird stattfinden, weil er mit anderem Etikett schon immer stattgefunden hat und weil die Politik öfters neue Etiketten braucht.

Teilnehmer

Benecke, Dr. Dieter W.
Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin

Bierwirth, Gerhard
Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Frankfurt

Bodemer, Dr. Klaus
Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz

Böll, Winfried
Institut für internationale Begegnungen, Bonn

Dauderstädt, Dr. Michael
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Domitra, Dr. Michael
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Elsenhans, Prof. Dr. Hartmut
Universität Konstanz

Eßer, Dr. Klaus
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin

Greiff, Dr. Martin
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn

Heimpel, Dr. Christian
Deutsches Übersee-Institut, Hamburg

Johannen, Uwe
Friedrich-Naumann-Stiftung, Bonn

Kebschull, Dr. Dietrich
HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg

Krugmann-Randolf, Inga
Redaktion E + Z, Bonn

Lassen-Grzech, Manina
Friedrich-Naumann-Stiftung, Bonn

von Mutius, Hans-Reimar
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Pater, Siegfried
Publizist, Bonn

Pfaller, Dr. Alfred
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Polte, Dr. Winfried
SPD-Bezirk Hessen-Süd, Kommission Internationales, Bad Homburg

Rapp, MdB, Heinz
SPD-Bundestagsfraktion, Bonn

von Rottenburg, Fritz
Auswärtiges Amt, Bonn

Rücker, Joachim
Auswärtiges Amt, Bonn

Turlach, Dr. Manfred
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

PROJEKTGRUPPE
AUSSENWIRTSCHAFT
UND
ENTWICKLUNGSPOLITIK

FORSCHUNGSINSTI
FRIEDRIC
EBERT
STIFTUN

Bestandsaufnahme und Bewertung neuer entwicklungspolitischer Ansätze

von
Michael Dauderstädt und Alfred Pfaller

Die untersuchten Ansätze reichen von Myrdals Vorschlag zur weitgehenden Abschaffung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) über die neue US-Hilfspolitik, die Umwelt-, sozio-kulturell und Grundbedürfnis-orientierte EZ bis zum Brandt Bericht und der Süd-Süd-Kooperation. Ihre Bewertung führt zu dem skeptischen Ergebnis, daß radikale Änderungen in der Praxis der EZ nicht zu erwarten sind; denn die gegenwärtige Politik ist das Resultat eines Kompromisses zahlreicher Interessen in Industrie- und Entwicklungsländern, von denen zumindest einige immer bei einer Realisierung eines neuen Ansatzes verletzt würden. Auch wenn die Übernahme einer Reihe von Detailvorschlägen die EZ effektiver machen könnte, so wird doch deutlich, daß sie nur wenig dazu beitragen würden, das Entwicklungsziel selbst sicherer bzw. leichter zu erreichen. Dazu wäre nämlich ein sehr viel tieferer, politisch nicht durchsetzbarer Eingriff in die politischen und sozialen Strukturen der Entwicklungsländer selbst notwendig.

Köln 1984: Weltforum Verlag (Forschungsberichte des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Band 53)
ISBN 3-8039-0299, 138 Seiten, brosch. DM 25,—.