

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Nord-Süd-Politik an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend /

Roland Röscheisen (Hg.). – Unkel/Rhein : Horlemann, 1994

ISBN 3-89502-017-6

NE: Röscheisen, Roland [Hrsg.]

© 1994 Horlemann

Alle Rechte vorbehalten!

Nachdruck – auch auszugsweise –
nur nach vorheriger Genehmigung
durch den Verlag.

Gedruckt in Deutschland

Horlemann-Verlag
Unkel/Rhein und Bad Honnef

Inhaltsverzeichnis

- Roland Röscheisen*
5 **Vorwort**
- Erhard Eppler*
13 **Global verantwortlich wirtschaften**
- Hans-Peter Repnik*
26 **Geld allein bewegt nichts**
- Ingomar Hauchler*
41 **Krise und Neuorientierung der Entwicklungspolitik**
- Winfried Pinger*
61 **Armutsbekämpfung – Sozialfürsorge oder Selbsthilfe?**
- Ludger Volmer und Thomas Fues*
76 **Perspektiven bündnisgrüner Nord-Süd-Politik**
- Ingrid Walz*
88 **Die asiatische Herausforderung**
- Inge Kaul*
101 **Menschliche Sicherheit**
- Reinhard Hermle*
117 **Entwicklung für den Norden**
- Werner Schuster*
132 **Zur notwendigen Stärkung der NROs
in der Entwicklungszusammenarbeit**
- Gunther Hilliges*
145 **Dezentralisierung und Partizipation**
- Burkhard Gnärig*
163 **Erwartungen von Nichtregierungsorganisationen
an die künftige staatliche Nord-Süd-Politik**
- Uwe Holtz**
180 **Glanz und Elend der Entwicklungspolitik**
- 196 **Über die Autorinnen und Autoren**

Glanz und Elend der Entwicklungspolitik

Anmerkungen zu 20 Jahren Vorsitz im Bundestagsausschuß für wirt- schaftliche Zusammenarbeit

1. Zwanzig Jahre Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AwZ) heißt auch zwanzig Jahre Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland – seit 1990 des geeinten Deutschlands. Eine Bilanzierung der staatlichen Leistungen ist nicht leicht. Am ehesten bietet sich die Formel an: Es gibt Erfolge, es gibt Mißerfolge – es gibt Glanz und Elend. Dabei ist mir klar, daß nicht bei jeder entwicklungspolitischen Maßnahme eine eindeutige Bewertung möglich ist, da zum Teil die Projekte noch nicht abgeschlossen sind bzw. noch keine Aussage über die Dauerhaftigkeit der Erfolge getroffen werden kann. Und letztlich hängt es auch von der Gewichtung der einzelnen Bewertungskriterien ab, ob eine Maßnahme als erfolgreich, als weniger erfolgreich oder sogar als schädlich eingestuft werden kann.

2. Angesichts der großen Weltprobleme wie Arbeitslosigkeit, Armut, Bevölkerungswachstum, Umweltzerstörung, Menschenrechtsverletzungen und Kriege mit ihrer gefährlichen Hartnäckigkeit und ihren zunehmenden Expansionsgelüsten ist entwicklungspolitisch keine Euphorie angesagt. Die Bekämpfung dieser Friedensgefahren bindet mehr Kräfte und guten Willen, als viele bislang geglaubt haben. Die Entwicklungspolitik im engeren Sinne ist mit ihnen überfordert; unter ihr verstehe ich insbesondere die Bemühungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), zu besseren Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern unter Mobilisierung der Selbsthilfekräfte beizutragen.

3. Ob allerdings die beliebte Rede von den »verlorenen« Jahren daraus

abzuleiten ist, möchte ich bezweifeln. Eher sind entwicklungspolitische Bemühungen deshalb gescheitert, weil sie nicht in der erforderlichen Breite getragen worden sind. Außerdem hat es in einer Reihe von lateinamerikanischen und asiatischen Ländern Entwicklungserfolge gegeben; mit dem Schwellenland Südkorea konnte die Bundesrepublik kürzlich die Entwicklungszusammenarbeit einstellen.

4. Eine der ganz wichtigen Einsichten nach 20 Jahren Entwicklungspolitik ist eben diese: Entwicklungspolitik muß völlig neu und in einem global erweiterten Rahmen gedacht werden. Entwicklungspolitik im weiteren Sinne muß als eine Aufgabe verstanden werden, die alle politischen und gesellschaftlichen Bereiche national wie international betrifft und erst in diesem interdependenten Ganzen angemessen wirksam werden kann. Im Zusammenhang mit dieser neuen Aufgabenqualität hat sich in den letzten Jahren das Wort »Querschnittsaufgabe« eingebürgert. Dazu ist eine verbesserte Koordination und Kooperation der Zusammenarbeit auf und zwischen allen Ebenen erforderlich.

5. Die Leistungsfähigkeit der »klassischen« Entwicklungspolitik, d.i. die im engeren Sinne, ist im globalen Maßstab eher bescheiden. Die Zeit der entwicklungspolitischen Klassik aber ist vorüber – was nicht heißt, daß es sich bei ihr um eine bedeutungslose Politikmarginalie handelt. Nach wie vor sind Projekte und Programme der klassischen Entwicklungspolitik unerlässlich und wichtig. Das haben auch viele Inspektionsreisen des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit gezeigt. Es muß aber zusätzlich verstärkt in horizontalen und vertikalen Dimensionen globaler Vernetzung gedacht werden. Schon lange kennen wir Marshall McLuhans Rede von der Welt als »global village« – als globalem Dorf –, aber erst heute beginnen wir angesichts globaler Flüchtlingsströme und weltweiter Klimastörungen zu begreifen, was das heißt. So weit, wie wir gedacht haben, sind die Nachbarn im Süden und Osten eben doch nicht weg. Erst in der Verknüpfung mit Außen-, Umwelt-, Verteidigungs-, Kultur- und Wirtschaftspolitik lassen sich Ursachen und Wirkungen massiver Verelendung, Menschenrechtsverletzungen, kriegerischer Konflikte, Vernichtung der Umwelt und eines immer noch hohen Bevölkerungswachstums gezielt angehen. Das Wort von der »Einen Welt« hat hier seine Berechtigung.

6. Darüber hinaus muß globale Entwicklungspolitik in einer konzentrierten Aktion statt finden. Nationale Souveränitätsdünkel haben sich überlebt.

7. Der Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat in

den vielen Jahren – ich habe fast 400 Sitzungen geleitet – versucht, Impulse und Anregungen für eine verbesserte Entwicklungspolitik zu geben. Daß es nicht immer leicht war, solchen Impulsen auch Gehör zu verschaffen, ergibt sich nicht nur aus der Vielfalt von Tagesordnungspunkten und Themen, die zur Debatte standen, sondern auch aus dem Wechsel von Mehrheitsverhältnissen im Parlament – und einem oft zurückhaltenden Interesse bis zum heftigen Desinteresse der Medien.

AwZ formal

8. Der AwZ, den es seit der Gründung des BMZ im Jahre 1961 gibt, ist ein Spiegelbild des Parlaments. In ihm spiegeln sich die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse. Mit Beginn der 12. Wahlperiode nach der Bundestagswahl am 2.12.1990 ist der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit stärker geworden. Hatte er 1974, meinem Initiationsjahr als Vorsitzender, 19 ordentliche Mitglieder, später 25, so sind es nunmehr 35 – wobei sich die Sitzverteilung wie folgt darstellt: CDU/CSU 17, SPD 12, FDP 4, Bündnis 90/Grüne und PDS/Linke Liste je einen Sitz. Laut Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags sind die Ausschüsse vorbereitende Beschlußorgane des Bundestags; sie haben die Pflicht, dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen. Das heißt, parlamentarisch gesehen besteht die vornehmste Aufgabe des AwZ darin, Bundestagsbeschlüsse in Form von »Beschlussempfehlungen« soweit vorzubereiten, daß den Fraktionen und dem Bundestag insgesamt eine Entscheidung über in Frage stehende Antragsentwürfe, Gesetzesentwürfe usw. möglich wird.

Funktionen

9. Der AwZ nimmt vor allem fünf Funktionen wahr. Politisch gesehen erfüllt er vor allem eine Kontrollfunktion gegenüber der Politik der Exekutive, hier insbesondere gegenüber dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Er hat aber vor allem auch eine Diskussionsfunktion, d. h. er diskutiert politische Konzepte, Projekte, Programme sowie deren Umsetzung und entwirft Fragestellungen für die Zukunft. Damit hat er zugleich auch eine Anregungsfunktion, nämlich Impulse zu geben für eine verbesserte Entwicklungspolitik und neues entwicklungspolitisches Denken. Er hat eine entscheidungsvorbereitende Funktion, indem er über Anträge, Gesetzesentwürfe usw. berät und sie in Form von Beschlussempfehlungen an den Bundestag weitergibt. Ganz wichtig aber ist auch seine

Aufnahme- und Außenfunktion; denn der AwZ nimmt von außen geäußerte Kritik auf und sucht auch das Gespräch zum außerparlamentarischen Bereich, indem er auf schriftliche Eingaben reagiert und Experten in öffentliche und nichtöffentliche Sitzungen einlädt. Er hat jedoch – und das sei hier noch einmal für die gesagt, die ihn offensichtlich als ein kleines Gegen-BMZ sehen wollen, – keine Exekutivfunktion.

Ansätze für ein neues nach außen gerichtetes Wirken finden sich seit jüngster Zeit: der AwZ bildete das Organisations- und Gastkomitee für die europäische Parlamentarierkonferenz zum Thema »Globale menschliche Sicherheit«; sein Vorsitzender und der stellvertretende Vorsitzende, Graf Schönburg-Glauchau, sowie sechs weitere Ausschußmitglieder nahmen aktiv am ersten deutschen Quadrilog-Workshop teil, gemäß dem – einem Vorschlag des Europarats folgend – Vertreterinnen und Vertreter der vier Ebenen (Parlament, Regierung, Kommunen und Nichtregierungsorganisationen) entwicklungspolitisch wirken wollen; der Vorsitzende und die Obleute der verschiedenen Parteien im AwZ mahnten mehrfach bei der Weltbank und anderen Entwicklungsbanken eine bessere Entwicklungspolitik an.

10. Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit betreibt selbst keine Entwicklungszusammenarbeit, ihm verbleibt die fachliche Kontrolle über Programme, Projekte, Maßnahmen des Entwicklungsministeriums und der ihm »anhängenden« Institutionen. Beim Haushalt ist er lediglich gutachterlich zu hören – wie die anderen Fachausschüsse auch. Er ist eine Art Aufseher – allerdings mit beschränkten Möglichkeiten. U.a. befindet er in Form einer wohlwollenden oder ablehnenden Empfehlung jeweils über die regelmäßigen entwicklungspolitischen Berichte der Bundesregierung.

11. In meiner Amtszeit als AwZ-Vorsitzender seit Juni 1974 erlebte ich folgende Minister/in: Erhard Eppler, Egon Bahr, Marie Schlei, Rainer Offergeld (jeweils von der SPD), Jürgen Warnke (2x), Hans Klein und zuletzt Carl-Dieter Spranger (jeweils von der CSU). Die beschränkten Möglichkeiten des AwZ gegenüber dem BMZ werden natürlich in dem Maße noch weiter reduziert, in dem die Regierungsparteien ihren Minister bzw. ihre Ministerin mit Samthandschuhen anfassen. Es ist zwar verständlich, daß man »seinem« Minister nicht allzu weh tun will, die Kontrollfunktion der Legislative kann aber nur funktionieren, wenn ein Ausschuß – insbesondere seitens der Mehrheit stellenden Parteien – mehr ist als ein bloßes Anhängsel des Regierungswillens. Die Filibustertechnik der Regierungsparteien im Ausschuß ist manchmal ärgerlich. Es gibt Fälle, da ist die Regierungsmehrheit im Ausschuß

regierungstreuer als die Regierung. Z. B. hatte die SPD-Fraktion in einem 1991 letztlich interfraktionell angenommenen Antrag, in dem es um die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern ging, unter anderem auch die Bedeutung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen thematisiert. Die Mehrheitsparteien hatten dies zunächst zurückgewiesen. Die Pointe daran war aber, daß die SPD gerade den Aspekt der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einer Regierungsvorlage entnommen hatte.

Es gibt jedoch viele Beispiele dafür, daß der gesamte AwZ seine Wachhund-Rolle gegenüber der Regierung wahrnimmt, so wenn er die mangelnde Beachtung von Bundestagsbeschlüssen (z.B. Vietnam) oder die von zu vielen Ministerien unkoordiniert betriebene Osthilfe beklagte.

12. Im übrigen gelingt es selten, in kontroversen Fragen Mehrheitsverhältnisse zu kippen. Gelungen war das zuletzt bei den Indianeranträgen der SPD-Fraktion vor einigen Monaten. Die Mehrheitsfraktionen nutzten jedoch die nächste Gelegenheit, noch im AwZ – und nicht erst im Bundestag – ihre Auffassung zu den indigenen Völkern in der Beschlußvorlage für das Parlament durchzusetzen. Insgesamt, so mein Eindruck seit vielen Jahren, bemühen sich die im Ausschuß vertretenen Parteien jedoch um eine wirklich sachlich angemessene Erörterung von Problemen. Parteipolitische Schlagabtausche sind in der Regel nicht an der Tagesordnung. Zur Ausnahme von der Regel kommt es immer wieder am Ende einer Legislaturperiode, also vor Neuwahlen. Ich finde es im übrigen bemerkenswert, welche hohe Sachkompetenz quer durch die Parteien sich im Entwicklungsausschuß findet.

Einflußnahme

13. Es ist kritisiert worden, daß der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit nur geringen inhaltlichen oder kontrollierenden Einfluß auf die im höchsten Maße bürokratisch verwaltete Entwicklungspolitik hat, wie es der Politologe Nuscheler in seinem entwicklungspolitischen Lehrbuch tut. Diese Kritik ist in gewissem Maße zutreffend, darf aber nicht überzogen werden. Der Entwicklungsausschuß hat legale Kontrollmöglichkeiten, er kann die Bundesregierung jederzeit zu Stellungnahmen auffordern; ein Mitglied der Bundesregierung ist verpflichtet, den Mitgliedern des Ausschusses gegenüber bei Verlangen persönlich Stellung zu beziehen. Dies gilt im übrigen auch für andere betroffene Ressorts; so hat der Ausschuß vor einiger Zeit in Fragen des Außenhandels und von Waffenexporten den seinerzeitigen Wirtschafts-

minister vor den Ausschuß zitiert. Richtig an der Kritik ist, daß der AwZ keine direkten, sondern nur indirekte Einflußmöglichkeiten auf den Haushalt hat. Das hängt mit der parlamentarischen Ordnung zusammen.

Haushalt

14. Insofern fällt den Haushaltsberichterstattern für den Einzelplan 23, den BMZ-Haushalt, eine größere »Machtfülle« bei der Kontrolle des Entwicklungsministeriums und seiner Projekte und Programme zu als dem AwZ. Bei immer komplexer werdenden Politikzusammenhängen läßt es sich meines Erachtens auf Dauer nicht mehr rechtfertigen, daß das gewichtige Instrument des Haushaltsknüppels den Fachausschüssen vorenthalten bleibt. Begrenzte Kontrollmöglichkeiten sind nämlich nicht nur ein Problem des AwZ, sondern auch anderer Bundestagsfachausschüsse. Das hat etwas mit der grundsätzlichen Aufgabenverteilung im Parlament und seinen Ausschüssen zu tun und bedürfte einer Reform dahingehend, daß den jeweiligen Fachausschüssen ein größeres Mitspracherecht bei der Haushaltsgestaltung eingeräumt wird. Gerade das Haushaltsrecht ist das stärkste und vornehmste Recht des Parlaments gegenüber der Regierung. Eine Verbesserung könnte z. B. dadurch erreicht werden, daß die jeweiligen Haushaltsberichterstatter stärker in die Facharbeitsgruppen der Fraktionen zurückgebunden würden. Der Haushaltsausschuß ist der einzige wirkliche »Feudalausschuß« des deutschen Parlaments. Es geht m.E. nicht an, daß der Entwicklungsausschuß z.B. beschließt, Gelder für eine Entwicklungsorganisation (in diesem Fall die DEG) zu sperren, der Haushaltsausschuß aber ohne Rücksprache den Finanzansatz für diese Organisation nicht nur nicht sperrt, sondern sogar erhöht. Derartige Mißstände müssen im Rahmen einer zukünftigen Parlamentsreform überwunden werden. In jedem Fall muß der AwZ gestärkt werden, um die entwicklungspolitischen Vorstellungen des Parlaments gegenüber der Regierung besser zur Geltung bringen zu können. Wie das im einzelnen geschehen könnte, müßte unter Hinzuziehung von internem und externem Sachverstand durchdacht werden. Im übrigen ist der kontrollierende Einfluß der Ausschüsse auch deshalb begrenzt, weil Parlamentsbeschlüsse, im Unterschied zu Gesetzen, keine rechtliche Bindung gegenüber der Bundesregierung ausdrücken.

Information und Gesprächspartner

15. Im Zusammenhang mit der allgemeinen sogenannten Politikverdrossenheit wird immer wieder kritisiert, das Parlament sei ein »Raumschiff« ohne Bodenhaftung. Das trifft auf den AwZ nicht zu. Der Ausschuß sucht vielerlei Möglichkeiten der Information und des Gesprächs. Der Ausschuß bemüht sich darum auf vielen Ebenen: durch Besucher, Inspektionsreisen, Anhörungen usw.

16. Hauptgesprächspartner des AwZ ist allerdings die Bundesregierung, das ergibt sich aus seiner verfassungsrechtlichen Konstruktion. Der Ausschuß sucht aber gleichermaßen das Gespräch mit Armen und Mächtigen aus den Entwicklungsländern, mit Ministern und Abgeordneten anderer Länder, Botschaftern, den Entwicklungsinstitutionen, der Europäischen Union, Nichtregierungsorganisationen, Vertretern der Entwicklungszusammenarbeit auf kommunaler und Länderebene, der Wirtschaft und den Banken sowie der Wissenschaft. So hat er immer wieder versucht, den Armen und Verfolgten direkt eine Stimme zu verleihen. Beispielsweise waren Indianer aus Lateinamerika im Ausschuß, die nach eigenem Bekunden in den Parlamenten ihrer Länder noch nicht angehört worden waren. Oder es konnte der Jesuitenpater Ellacuria aus El Salvador direkt über die Situation in seinem Land berichten (er wurde kurze Zeit nach dem Ausschußbesuch von Todesschwadronen erschossen). Insgesamt entsteht dadurch ein differenziertes und dichtes Bild zu den einzelnen Problembereichen, das die jeweilige entwicklungspolitische Entscheidung des Bundestags beeinflusst.

17. Inspektionsreisen sind ein wichtiger Bestandteil der Informationsarbeit des Ausschusses. Sie werden in der Regel in Dreier-Delegationen durchgeführt und dienen dazu, Entwicklungsprojekte vor Ort zu besuchen und zu bewerten. Inspektionsreisen geben ein Mini-Feedback im eher feedbacklosen komplexen Bereich der Entwicklungspolitik. Sie sind auch deshalb wichtig, weil sie den Delegationen über die zahlreichen Gespräche hinaus einen direkten Eindruck – wenn auch begrenzt – über die Lage in einzelnen Ländern oder den Zustand von Projekten geben. Entwicklungspolitik kann nicht nur vom grünen Tisch aus gemacht werden. Unter die Rubrik »Elend« in der Entwicklungspolitik fällt vielleicht die Tatsache, daß Entwicklungspolitiker zu wenig Rückkoppelung über die Wirkung ihrer politischen Tätigkeit erfahren. Das kann manchmal frustrierend sein. Es hängt nicht zuletzt mit dem sehr großen Komplexionsgrad des entwicklungspolitischen Geschäfts insgesamt zusammen. Der Entwicklungsausschuß selbst ist in einem gewis-

sen Grade ein Querschnittsausschuß, weil er im Rahmen seiner Arbeit mit fast allen Politikbereichen (Innen-, Wirtschaftspolitik, Bildung, Recht, Umwelt, Soziales etc.) befaßt ist, die Bestandteile nationaler Politik sind; bloß erfolgt die Behandlung hier auf internationaler Ebene, auf viele Länder bezogen, was den Unüberschaubarkeitsgrad steigert. Eine interne Auswertung der Ergebnisse von Inspektionsreisen hat ergeben, daß ein großer Teil, der größte Teil, der besuchten Projekte als entwicklungspolitisch sinnvoll und weiterzuführen eingestuft wurde. Der AwZ kommt also zu einem anderen Bild, als dem, das häufig vermittelt wird, entwicklungspolitische Projekte seien »sinnlos« oder »verschwendetes Geld«.

Die Ziele

18. Eine besondere Aufgabe des Ausschusses liegt in der Beratung von parlamentarischen Dokumenten. Entwicklungspolitisch von großer Bedeutung war der Beschluß des Deutschen Bundestages vom 05. März 1982 über die »Aufstellung einiger Grundsätze für die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland«. Dieser Beschluß, der eine parlamentarische Antwort auf den 4. entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung vom März 1980 darstellte sowie in der Folge des Brandt-Berichts von 1980, der entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung und der internationalen Entwicklungsstrategie für die 3. Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen von 1980 stand, fiel einstimmig. Dieser Beschluß war von weitreichender Bedeutung für die Entwicklungspolitik der folgenden Jahre. Man kann sagen, daß er auch heute noch das entwicklungspolitische Fundament der Entwicklungspolitik des Deutschen Bundestages bildet, zumal er in den vergangenen Jahren des öfteren bestätigt wurde.

19. Für die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik werden in dem Beschluß folgende Ziele genannt: Bekämpfung der absoluten Armut, Verwirklichung von Menschenrechten einschließlich ihrer sozialen Dimension und Demokratie, Grundbedürfnisbefriedigung, Berücksichtigung kultureller Faktoren, aktive Beteiligung der betroffenen Bevölkerung am Entwicklungsprozeß und die Steigerung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf das Ziel hin, 0,7% des Bruttonationalprodukts zur Verfügung zu stellen. Prioritäre Förderbereiche sollen die ländliche Entwicklung, die Erhaltung und Nutzung konventioneller Energiequellen, Entwicklung alternativer Energiequellen, der Schutz der natürlichen Ressourcen sowie Bildung und Ausbildung sein. Vorausschauend mahnt der Antrag eine Intensivierung der Bemühungen um die Be-

kämpfung von Fluchtursachen an. Außerdem will er auch für den multilateralen Bereich eine stärkere Berücksichtigung der Hauptziele Armutsbekämpfung, Menschenrechte und Partizipation. Der Antrag von 1982 greift fast alle wichtigen entwicklungspolitischen Probleme auf, mit denen wir auch heute noch – nach Ende des Ost-West-Konflikts – zu kämpfen haben. Hinzu gekommen sind in den letzten Jahren vor allem die Verschuldungsproblematik und ein neuer Blick auf das Problem des Bevölkerungswachstums.

Schon damals war die Mitwirkung Deutschlands beim »Aufbau einer leistungsfähigen, gerechten und sozialen Marktwirtschaft« angemahnt worden; schon damals empfahl der Bundestag der Bundesregierung, die Einordnung der Kapitalschutz- und Doppelbesteuerungsabkommen in die entwicklungspolitischen Zielsetzungen und eine stärkere entwicklungspolitische Konditionierung der Niederlassungskredite zu erwägen. Gerade diese letzten Forderungen sind neben anderen – wie das 0,7%-Ziel – nicht erfüllt. Nach der deutschen Einigung (im AwZ hat im übrigen eine intensive Diskussion zum Umgang mit dem entwicklungspolitischen Erbe der DDR stattgefunden) und der Aufnahme einiger mittel- und osteuropäischer Länder in die Liste deutscher Entwicklungshilfeempfänger hatte der Bundeskanzler noch erklärt, der Entwicklungshilfehaushalt werde nicht zum Steinbruch für die Osthilfe. Heute ist ein Absinken der Leistungen an die traditionellen Entwicklungsländer zu beklagen.

Kriterien

20. Es ist nicht zuletzt ein Erfolg der Entwicklungspolitik des Deutschen Bundestages, daß in der Zwischenzeit nach den revolutionären Ereignissen in Mittel- und Osteuropa 1989/90 mit ihren Auswirkungen auch in vielen Entwicklungsländern das Menschenrechtskriterium, das 1982 schon als Zielmarke für die Entwicklungszusammenarbeit formuliert wurde, hier und da national wie international Eingang in die Kriterienkataloge der Entwicklungszusammenarbeit gefunden hat.

21. Deshalb ist es erfreulich, daß sich das BMZ 1991 in seiner Formulierung von Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit an die Diskussion im Deutschen Bundestag angelehnt hat, wenn auch mit einer zeitlichen Verzögerung von fast zehn Jahren. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat offensichtlich der Entwicklungszusammenarbeit den Weg zu einer selbstbestimmteren, unabhängigeren Politik frei gemacht. Der vorgelegte Kriterienkatalog deckt sich im wesentlichen mit den Vorstellungen des Deutschen Bundestages und ist dementsprechend positiv

im AwZ begrüßt worden. Wichtig und richtig ist, daß neben den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch politische Rahmenbedingungen mit berücksichtigt werden. Ohne Verwirklichung der Menschenrechte, ohne Rechtssicherheit, ohne ein effizientes Wirtschaftssystem, ohne Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns und ohne eine Beteiligung der Bevölkerung am politischen Entscheidungsprozeß kann letztlich keine nachhaltige, menschenwürdige Entwicklung in Gang gesetzt bzw. durchgehalten werden. Allerdings ist auch im Ausschuß kritisiert worden, daß die soziale Komponente zu wenig berücksichtigt wird und daß Militärausgaben und Umweltschutzmaßnahmen keine eigenständigen Kriterien bilden.

22. Die Bindung von Entwicklungszusammenarbeit an derartige Kriterien ist von vielerlei Seiten argwöhnisch betrachtet worden. Manche Kritiker sehen darin einen ideologischen Machtanspruch der Industriestaaten begründet und lehnen entwicklungspolitische Prüfsteine ab, zumal sie dem Recht auf Selbstbestimmung der einzelnen Länder entgegenstehen. Prüfsteine dieser Art sind in meinen Augen aus mehreren Gründen unerlässlich: Sie dienen, wenn richtig verwendet, der wichtigsten Zielgruppe jeglicher Entwicklungszusammenarbeit, nämlich der armen Bevölkerung, sie verhindern die Pöppelung von entwicklungsdesinteressierten Eliten in den Entwicklungsländern, sie können Ansporn sein für Entwicklungsbemühungen in den Entwicklungsländern selbst, und sie sind nicht zuletzt auch Teil der Verantwortung der Politik gegenüber dem Steuerzahler. Grundsätzlich gilt aber bei den Kriterien bzw. Prüfsteinen, daß sie weniger als Strafen, sondern vielmehr als Anregungen für ein freiwilliges, selbstbestimmtes Umsteuern hin zur Schaffung von entwicklungsfreundlichen internen Rahmenbedingungen dienen sollen.

23. Ärgerlich und entlarvend sind allerdings doppelte Standards der Kriterienanwendung. Der bedeutendste Sündenfall ist hier wohl China.

Hearings

24. Der Entwicklungsausschuß des Deutschen Bundestages hat sich immer wieder bemüht, wichtige Themen, in denen sich auch zukünftige Aspekte ausdrücken, zu diskutieren und Anregungen für politische Entscheidungen zu geben; z.B. die AwZ-Richtlinien für die GATT-Verhandlungen von 1992. Die Anzahl der Anhörungen hat innerhalb der letzten Jahre zugenommen. Das hat auch etwas damit zu tun, daß ein

breiter Konsens darüber besteht, die Arbeit des Ausschusses durch externen Sachverstand zu verbessern und zugleich transparenter zu machen – sowohl von innen nach außen als auch von außen nach innen. Mit der Zunahme der Hearings ging aber leider nicht immer eine Zunahme der Qualität der Ausschußarbeit einher. Eine Reihe von Anhörungen konnte nicht adäquat ausgewertet und in Politikempfehlungen umgesetzt werden.

Von den Anhörungen der letzten Jahre möchte ich drei herausheben: die Öffentliche Anhörung über »Grundsätze und Strategien für die Entwicklungspolitik der 90er Jahre« (11. Dezember 1991), die Anhörung zum »Entwurf eines Gesetzes zur Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland« (02. März 1994), den die SPD-Fraktion eingebracht hat, und die Anhörung über die entwicklungspolitische Umsetzung der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro von 1992 (20. April 1994). In allen Sitzungen wurde auf die Expertise anerkannter Fachleute zurückgegriffen, auch aus dem internationalen Bereich.

25. Das Strategie-Hearing von 1991 hat deutlich gemacht, daß zentrale Voraussetzung für Entwicklung Eigenanstrengungen sind. Die Industriestaaten müssen aber darüber hinaus zu ihrer Mitverantwortung für ein günstiges weltwirtschaftliches Umfeld stehen und zu solidarischer Hilfe durch qualitativ und quantitativ verbesserte Entwicklungszusammenarbeit bereit sein. Entwicklungspartnerschaft bleibt auch in der Auffassung der Experten Hilfe zur Selbsthilfe. Dies erfordert allerdings auch eine konsequente Öffnung der Märkte, den Abbau des internationalen Protektionismus sowie den Verzicht auf wettbewerbsverzerrende Subventionen. Dazu ist es nach Expertenauffassung erforderlich, den Strukturwandel zu beschleunigen und die Struktur Anpassung in den Industrie- und Entwicklungsländern nachhaltig zu unterstützen. Strukturanpassung kann jedoch, auch das wurde deutlich, auf Dauer nur gelingen, wenn neben den ökonomischen Strukturen auch die politischen und sozialen Strukturen in den Veränderungsprozess mit einbezogen werden. Grundsätzlich wurde noch einmal unterstrichen, daß armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit an den Ursachen von Armut ansetzen müsse.

26. Insgesamt wurde den Vereinten Nationen eine besondere Bedeutung bei der Lösung globaler Entwicklungsprobleme zugesprochen. Vor allen Dingen müssen durch eine Reform des UN-Systems die komparativen Vorteile der UN-Organisation genutzt werden. UNDP (das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) sollte nach Expertenmeinung zum Hauptakteur multilateraler Entwicklungskoope-

ration ausgebaut werden. Darüber hinaus sollten die UN-Sonderorganisationen als »Centres of Excellence« vor allem bei der Identifizierung und beim Management globaler Herausforderungen gestärkt werden. Insgesamt sollte das UN-System als »global watch«, d. h. als Zentrum der Sammlung, Aufbereitung und Verbreitung von Informationen zur Vorwarnung vor Katastrophen, Flüchtlingsströmen etc. und zur Vorbereitung von Präventivmaßnahmen ausgebaut werden.

27. Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat im übrigen auch unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Strategie-Hearings zur entwicklungspolitischen Reform der Vereinten Nationen eine gemeinsame mitberatende Stellungnahme dem in Sachen Vereinten Nationen federführenden Auswärtigen Ausschuß vorgelegt. Die einmütige Beschlussempfehlung war das Ergebnis einer interfraktionellen Arbeitsgruppe, die sich mit drei zugrundeliegenden Anträgen beschäftigt hat. Besonders in der Frage friedenssichernder und friedensschaffender Maßnahmen seitens der UNO und einer möglichen deutschen Beteiligung kam es im Plenum nicht zu einer gemeinsamen Haltung. In dem dann schließlich von einer Bundestagsmehrheit angenommenen Koalitionsantrag finden sich immerhin wichtige Elemente der AwZ-Stellungnahme.

28. Im Hearing über den »Entwurf eines Gesetzes zur Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland« wurde klar, und dies haben die anwesenden Experten unterstrichen, daß ein derartiges Gesetz, mit dem die deutsche Entwicklungspolitik endlich auf eine klare rechtliche Grundlage gestellt werden soll, dringend erforderlich sei. (Am Rande bemerkenswert war, daß einige Opponenten eines derartigen Gesetzesansinnens auf seiten der Regierungskoalition ein Saulus-Paulus-Erlebnis hatten, d.h. ihre strikt ablehnende Haltung revidierten.)

29. Die SPD will mit ihrem Gesetzesentwurf erreichen, daß die Entwicklungspolitik einen tragenden Stellenwert im Gesamtbereich der internationalen Politik erhält und daß Entwicklungspolitik in der Öffentlichkeit breiter verankert und von der Volksvertretung besser überwacht werden kann. Unter anderem soll mit einem derartigen Gesetzesentwurf eine größere Eigenständigkeit und Verbindlichkeit entwicklungspolitischer Ziele sichergestellt werden. Bislang gibt es nur entwicklungspolitische Grundlinien, die von der Bundesregierung verabschiedet worden sind; an diese hält sich die Bundesregierung oder auch nicht.

Ein besonderes entwicklungspolitisches Gesetz stärkt die Entwicklungspolitik und zwingt die Bundesregierung zu größerer Verbindlich-

keit bei der Einhaltung der entwicklungspolitischen Ziele und Grundsätze. Das mag zwar für die jeweiligen Regierungsinteressen manchmal unangenehm sein, macht aber die Entwicklungspolitik insgesamt kalkulierbarer und verlässlicher. Außerdem definiert der Gesetzesentwurf die notwendigen Attribute von Entwicklung, nämlich auf Dauer tragfähig, sozial gerecht, wirtschaftlich produktiv, ökologisch verträglich und menschenwürdig zu sein. Wichtige Förderbereiche sind Bildung und Ausbildung, Ernährungssicherung, ländliche Entwicklung, Umweltschutz, Bevölkerungspolitik und Familienplanung. Humanitäre Hilfe, insbesondere in Gestalt der Nahrungsmittelhilfe, dient nur zur Behebung akuter Notlagen und soll sonst nicht eine Dauereinrichtung werden.

Festgeschrieben im Gesetzesentwurf sind auch Kriterien bzw. Prüfsteine der Zusammenarbeit. Ausgehend vom Gedanken, daß die Bundesrepublik nicht alle Entwicklungsländer undifferenziert und in gleicher Weise unterstützen kann, müssen diese angelegt werden. Deshalb sollen Vorrang bei der Entwicklungszusammenarbeit solche Entwicklungsländer haben, die der Durchsetzung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten einen hohen Stellenwert einräumen, entwicklungsorientierte Strukturen im eigenen Land fördern, sich bei den Rüstungsanstrengungen zurückhalten sowie sich um Umweltschutz und ökovertägliches Wirtschaften bemühen. Ordnungspolitisch wollen sich die Sozialdemokraten an der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft orientieren. Höhe und Art der entwicklungspolitischen Leistungen sollen sich an diesen entwicklungspolitischen Maßstäben orientieren. Eine starre Konditionalität wird abgelehnt. Im übrigen soll sich das Entwicklungsland an den Kosten entwicklungspolitischer Maßnahmen beteiligen. Das Partnerland soll sich also sowohl in der Zielbestimmung und Planung als auch an der Durchführung und den Kosten beteiligen. Dadurch soll dem Entstehen bzw. Andauern einer Geschenk-Mentalität vorgebeugt werden. Angesichts der strukturellen Überschuldung vieler Entwicklungsländer und ihrer wirtschaftlichen und technologischen Unterlegenheit sollen in Zukunft vorrangig Zuschüsse und nicht mehr Kredite gewährt werden.

31. Darüber hinaus will das Gesetz eine verbesserte internationale Abstimmung. Denn internationale Herausforderungen können durch bilaterale Maßnahmen allein nicht bewältigt werden. Deshalb sind entsprechende Institutionen der UNO und die Europäische Union, bei der dem Europäischen Parlament noch mehr Mitwirkungs- und Kontrollrechte übertragen werden müssen, zu unterstützen. Grundsätzlich wird Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe der Gesamtpolitik gesehen. Ähnlich wie im Umweltbereich die Umweltverträglichkeit,

wird deshalb im Gesetzesentwurf eine Entwicklungsverträglichkeit wichtiger öffentlicher Maßnahmen gefordert. Die Bundesregierung soll alle Vorhaben auf ihre wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen auf die Entwicklungsländer prüfen.

Besonders wichtig für die parlamentarische Entwicklungspolitik ist die Festschreibung einer stärkeren Beteiligung von Parlament und Öffentlichkeit an entwicklungspolitischen Entscheidungen. Durch die Wahl eines entwicklungspolitischen Beauftragten soll der Bundestag seine Kontroll- und Steuerungsaufgaben gegenüber der Bundesregierung besser wahrnehmen können. Weiterhin beruft der Bundestag in der Vorstellung des Gesetzesentwurfs einen entwicklungspolitischen Beirat, dem Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen und aus Entwicklungsländern angehören. Dieser Beirat berät den Bundestag in Grundsatzfragen und bei der mittelfristigen Planung entwicklungspolitischer Maßnahmen. Gerade diese beiden Neuerungen könnten ein Beitrag dazu sein, den Mängeln bei den Kontrollkompetenzen des Entwicklungsausschusses entgegenzuwirken. Der Gesetzesentwurf sieht die Stärkung der Nichtregierungsorganisationen vor. Er befürwortet, wenn die Entwicklungszusammenarbeit sinnvoll, wirksam und nachhaltig eingesetzt werden kann, ihre stetige Steigerung, so daß ab dem Jahre 2000 mindestens 0,7% des Bruttosozialprodukts zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund der Anhörung hatte die SPD-Fraktion einige Änderungen am Gesetzestext vorgenommen; aber auch dieser geänderte Text wurde vom Bundestag am 26.5.1994 mehrheitlich abgelehnt.

32. Die AwZ-Anhörung zur Umsetzung der Beschlüsse von Rio de Janeiro hat deutlich gemacht, daß seitens der Industrieländer mehr geschehen muß. Der Norden muß seine umwelt- und entwicklungspolitische Vorbildfunktion stärker herausarbeiten. In den Entwicklungsländern selbst fehlt eine starke »Umweltlobby«. Politische Entscheidungsträger tun sich immer noch schwer, Präferenzen im Umweltbereich zu setzen. Die Anhörung hat aber auch deutlich gemacht, daß es gerade soziale und wirtschaftliche Gründe sind, die die Entwicklungsländer häufig daran hindern, sich umweltorientiert zu verhalten. Richtig ist die Schlußfolgerung einer Expertin in bezug auf die Übertragbarkeit des nördlichen Zivilisationsmodells. Wenn, so wurde gesagt, das nördliche Zivilisationsmodell aus ökologischen Gründen nicht mehr als globalisierbar gelte, dann bedeute globale Gerechtigkeit nicht mehr die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse, sondern gleicher Lebenschancen für alle Menschen auf dem Planeten. Diese bedeuteten m.E. im Kern die universelle Anerkennung der politischen, kulturellen und sozialen Menschenrechte.

Summe

33. Rückblickend: Was soll Entwicklungspolitik sein, und wozu soll sie beitragen? Entwicklungspolitik im umfassenden Sinne ist der Versuch, sowohl zu besseren Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern – und dazu gehören auch heute eine Reihe von Ländern aus dem Machtbereich des ehemaligen Ostblocks – beizutragen, als auch die internationalen Rahmenbedingungen für die Entwicklungsländer zu verbessern.

34. Zugute kommen soll Entwicklungspolitik der breiten Bevölkerung. Sie soll ihr helfen, aus eigener Kraft ihr Leben zu verbessern. Dazu zählen: Ernährung und Gesundheit; eine lebenswerte Umwelt und soziale Gerechtigkeit; Arbeit, Wohnen und Energie; Bildung und Ausbildung, Meinungsfreiheit, Rechtssicherheit und die Teilhabe der Bevölkerung am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben sowie die Gleichstellung von Mann und Frau. Dies gehört insgesamt zur Entwicklungspolitik im »klassischen«, engeren Verständnis. Ich meine, die deutsche Entwicklungspolitik sollte massiv in drei Schlüsselbereiche für die Entwicklungsländer investieren: Bildung, Ausbildung und Wissenschaft; umweltfreundliche Energiequellen (vor allem Solarenergie); Eindämmung des Bevölkerungswachstums, insbesondere durch Investitionen in »menschliche Entwicklung«.

35. Entwicklungspolitik im weiteren Sinne muß sich um einen Beitrag zu einem fairen Nord-Süd-Ausgleich bemühen (wobei der Begriff »Süd« auch die neu hinzugekommenen Entwicklungsländer umfaßt, etwa in Zentralasien). Sie zielt deshalb zuletzt auch darauf ab, die internationalen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Entwicklungsländer zu verbessern und globale Wirtschaftsfairneß herzustellen.

36. Nach meinem Verständnis muß es zu einer neuen Art von Entspannungspolitik kommen. So wie Willy Brandt als Bundeskanzler die militärische, ideologische Entspannungspolitik gegenüber dem Osten wesentlich geprägt hat, so muß es zu einer wirtschaftlichen, zu einer sozialen, zu einer ökologischen Entspannung zwischen Nord und Süd kommen. Das heißt dann auch, daß Entwicklungspolitik zu Hause beginnt. Der Norden muß durch eine entwicklungsverträgliche Anpassung seiner Produktions- und Konsumbedingungen seinen Beitrag zu einer auf Dauer tragfähigen, globalen Entwicklung leisten.

37. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit muß neu positioniert

werden. Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit versucht, dazu seinen Beitrag zu leisten. Der Entwicklungspolitik wächst im Rahmen von globaler menschlicher Sicherheit eine neue Bedeutung zu. Sie sollte im Rahmen von Strukturhilfe künftig gezielt Beiträge zur Bekämpfung der wichtigsten stabilitätsbedrohenden Gefahren und Probleme leisten. Sie darf nicht länger in ihren möglichen Beiträgen zu einer menschenwürdigen, wirtschaftlich produktiven, sozialen, umweltverträglichen und auf Dauer tragfähigen, nachhaltigen Entwicklung konterkariert werden durch eine »entwicklungsschädliche« Handels-, Wirtschafts- und Rüstungsexportpolitik der potenten Industriestaaten.

38. Dem AwZ im neuen Bundestag, für den ich nach 22 Jahren Abgeordnetentätigkeit aus freien Stücken nicht mehr kandidieren wollte, um meine Nord-Süd-Arbeit an anderer Stelle zum Tragen bringen zu können, wünsche ich für die Zukunft mehr politisches Gewicht, den Mut zu einer größeren Zahl öffentlicher Sitzungen, die Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle auch gegenüber internationalen Institutionen und eine größere Aufmerksamkeit durch die Medien.

39. Die entwicklungspolitischen Anstrengungen der bilateralen und multilateralen Geber dürfen weder Fehlentwicklungen unterstützen noch die Illusion in den Entwicklungsländern nähren, diese könnten auf adäquate Eigenanstrengungen und gutes und verantwortliches Regierungs- und Verwaltungshandeln verzichten und ihre Misere allein mit der Hilfe von außen und in kurzer Zeit überwinden. Angesichts derzeit knapper Kassen in vielen OECD-Ländern ist ein effizienter, zielgerichteter Einsatz der Finanzmittel für die Entwicklungsländer unumgänglich, auch wenn eine Steigerung des Ressourcentransfers von den Industrieländern in die Entwicklungsländer nötig ist. Durch Steuergelder finanzierte entwicklungspolitische Maßnahmen dürfen in keinem Fall länger Regimen zugute kommen, die die Menschenrechte mit Füßen treten. Gerade in der heutigen Situation wird erkennbar, daß globale Wirtschaftsfairneß und entwicklungsförderliche humane Bedingungen in den Entwicklungsländern selbst für diese wichtiger sind als ein paar Mark mehr Entwicklungshilfe. Das wichtigste Aktionsprogramm im Nord-Süd-Verhältnis auf nationaler und internationaler Ebene ist die auf der Rio-Konferenz auch von der Bundesrepublik Deutschland angenommene Agenda 21. Sie stellt einen guten Fahrplan für eine bessere, die Zukunft und das Überleben sichernde Politik dar. Nicht zuletzt auch aus der Verwirklichung oder Nichtverwirklichung ihrer Ideale werden sich in Zukunft Glanz und Elend der Entwicklungspolitik ergeben.