

Winfried Polte: Entwicklungs- und Weltpolitik am Wendepunkt – Ein Ausblick auf die nächsten Dekaden, Norderstedt 2010

Als Ergänzung zur Lecture vom 27.1.11 im Hauptseminar „Entwicklungspolitische Beziehungen Deutschlands mit den Entwicklungsländern“ wird mit freundlicher Genehmigung des Autors im Folgenden das Kapitel I.5 wiedergegeben (im Original S. 26-49)

Teil I

5. Bestehende Defizite der Entwicklungspolitik und ein zukünftiges „Ministerium für Internationale Beziehungen“

Bis heute konnte sich eine ganze Reihe von Entwicklungsländern aus der Armutsfalle befreien. Generell ist es aber schwierig nachzuweisen, ob und in welchem Umfang die Entwicklungszusammenarbeit wirklich einen nennenswerten Entwicklungsbeitrag geleistet hat. Dementsprechend werden weiterhin von verschiedenster Seite erhebliche Defizite in der Konzeption und Umsetzung der EZ moniert. Hiernach sollen die alten Verfahren nicht einfach fortgeführt werden, sondern es wird ein grundlegender Wandel gefordert.

Als Beispiel bestehen trotz jahrzehntelanger Diskussion noch immer zu viele einzelne Entwicklungsinstitutionen in Deutschland. Sicherlich wurden CDG und DSE zu InWEnt zusammengefasst und die DEG in die KfW Bankengruppe integriert. Der große Wurf einer seit langem erforderlichen Zusammenführung von der Entwicklungsbank der KfW und der GTZ steht jedoch immer noch aus und ist vorerst in weite Ferne gerückt, da in näherer Zukunft erst einmal GTZ, DED und InWEnt fusioniert werden sollen.

Mit einer dann noch größer gewordenen Institution der Technischen Zusammenarbeit wird aber sicherlich die Hürde einer Zusammenführung von Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit weiter erschwert. Auch lässt sich derzeit in keiner Weise abschätzen, welche der Optionen für die Zukunft die realistischere Variante ist:

- Fusion beider großen Institutionen in eine neue öffentlich-rechtliche Organisation, bei der der Bund entweder gänzlicher Eigentümer oder Mehrheitsaktionär mit einer Unterbeteiligung der KfW ist.
- Die KfW Entwicklungsbank wird in die GTZ integriert, wodurch zumindest der direkte Bankenstatus verloren ginge, was für die Steigerung der ODA - Quote sicherlich nicht dienlich wäre.
- Die KfW Entwicklungsbank übernimmt die erweiterte GTZ (bzw. die neu geschaffene TZ - Institution). Dies dürfte angesichts der dann aber sehr ungleichgewichtigen zahlenmäßigen Zusammensetzung des Personals eine erheblich erschwerte Integration bedeuten, zumal beide Organisationen ohnehin sehr unterschiedliche Kulturen aufweisen.

Angesichts dieser vielen offenen Fragen hat die Bundesregierung auch im Juni 2010 zu

verstehen gegeben, dass dieses Thema in der näheren Zukunft nicht aufgegriffen werden sollte und stattdessen eine engere Kooperation der dann bestehenden beiden großen Organisationen wünschenswert sei. Damit steht fest, dass zumindest in dieser Legislaturperiode keine weiteren Synergien durch die „große“ organisatorische Lösung gehoben werden und dass auch zukünftig erhebliche Überschneidungen der Aufgabenfelder bestehen bleiben.

Im Raume steht auch noch die wiederholt aufgeworfene Frage der Zuordnung der Entwicklungspolitik auf Ministeriumsebene. War es in der Vergangenheit sicherlich eindeutig gerechtfertigt, ein eigenständiges Entwicklungsministerium hiermit zu betrauen, so muss die Frage heute vor einem gewandelten internationalen Umfeld neu aufgeworfen werden. Derzeit steht nicht mehr die Projekt- oder auch Sektorarbeit im Vordergrund. Hierzu wurden in den Partnerländern in den letzten Jahrzehnten auch schon hunderte von Personen geschult. Ab einem nunmehr erreichten Zeitpunkt ist es diesen jedoch vermittelbar, dass die Verantwortung nun endgültig auf ihren Schultern liegen sollte. Hierbei ist darauf zu achten, dass sich in einem solchen Umstellungsprozess die Situation der wirklich in Not befindlichen Menschen nicht verschlechtert. Brasilien z.B. hat gezeigt, wie solche Maßnahmen zur Armutszureduzierung erfolgreich in Eigenregie durchgeführt werden können; auch kleineren Ländern müsste dies in dem entsprechend überschaubareren Rahmen gelingen. Somit stehen derzeit vorrangig gewichtige politische Fragen und Weichenstellungen im Fokus.

Hierzu bedarf es vor allem einer grundlegend gewandelten Verantwortung eines großen Teils der lokalen Eliten. Nicht mehr nur eigenes monetäres Einkommen, das oft durch Korruption unangemessen aufgestockt wird, sollte im Vordergrund stehen, sondern die Verantwortung gegenüber der eigenen Gesellschaft und nicht nur der jeweiligen Ethnie. Letztlich muss dies seitens der lokalen Bevölkerung stärker selbst eingefordert und ein Fehlverhalten der Politiker bei den nächsten Wahlen oder im Rahmen friedvoller Demonstrationen auch entsprechend sanktioniert werden. Aber es sollten in besonders krassen Fällen auch weiterhin Maßnahmen durch die internationale Gemeinschaft gegen diktatorisch regierende Präsidenten ergriffen werden. Möglichkeiten hierfür sind Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag wie gegen den Präsidenten Sudans Omar al - Baschir, das Verbot der Einreise dieses Personenkreises in ausländische Staaten oder des Abschlusses von internationalen Regierungsgeschäften.

Primär muss dieser Läuterungsprozess aber in den Partnerländern von innen heraus erfolgen. Im Zusammenhang mit den starken Migrationsströmen von Westafrika nach Europa schreibt Wiedemann: „Die Schlacht müsste anderswo geschlagen werden: wenn die jungen Leute mit der Kraft, dem Wagemut und der Hartnäckigkeit, die sie durch die Sahara und über die Meere treibt, ihren Regierungen entgegentreten. Um ein Leben zu fordern, das es wert ist, nicht auf See weggeworfen zu werden.“

Vor allem Afrika wird nicht umhin kommen, seine inneren Konflikte selbst auszutragen und zu lösen. Es ist unabdingbar, dass in den Partnerländern selbst das Thema mangelnder demokratischer Strukturen sowie der ungleichen Verteilung von Vermögen und Einkommen stär-

ker problematisiert und zulasten der Interessen des eigenen Clans eine breitere Identifikation mit dem gemeinsamen Staate erfolgt; dies gilt für Privatpersonen, aber auch für Unternehmen im Sinne einer intensiveren Corporate Social Responsibility. Nur durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen kann es gelingen, die gut ausgebildete Gruppe junger Menschen, die im Ausland lebt, wieder in das eigene Land zu holen. Auch ist es erforderlich, dass ein wesentlich größerer Teil der Gewinne vor Ort investiert wird. Dies gilt für internationale, besonders aber auch für afrikanische Unternehmen selbst.

Sicherlich hat das BMZ im letzten Jahrzehnt trotz erheblicher personeller Kürzungen zusehends intensiver Fragen des globalen Dialogs wie Entschuldung, Welthandelsverzerrungen und Umweltproblematik verfolgt. Allerdings war es für ein kleines Ministerium wie das BMZ jeweils auch ein aufreibender Kampf mit anderen Ressorts um die nach außen zu vertretende inhaltliche Position sowie die Führungsrolle bei den internationalen Verhandlungen. Hinzu kommt, dass das Auswärtige Amt mit seinen Botschaften formal die Bundesrepublik Deutschland vertritt und es daher wünschenswert ist, zukünftig eine einheitliche und nicht intern konkurrierende Außenrepräsentanz in den Partnerländern zu haben. Bei allen beachtlichen Erfolgen der EZ in der Vergangenheit entstanden hierbei zu hohe Reibungsverluste und es erfolgte eine suboptimale Koordinierung innerhalb der Bundesregierung. Vor allem konnte auf diese Weise das gesamte Gewicht der Bundesrepublik Deutschland oft nicht in angemessener Weise in die Waagschale geworfen werden, zumal gelegentlich zu einzelnen Positionen aus dem Hintergrund relativierende Kommentare aus anderen Ressorts gegeben wurden.

Fazit ist, dass seitens der Bundesregierung ein stärker integrierter entwicklungspolitischer (einschl. Umwelt) und außenpolitischer Ansatz gefahren werden muss. Vor allem gilt es, von der Projekt- und Programmfinanzierung stärker zu einem kontinuierlichen und intensiven politischen Dialog zu kommen. Diese Neuorientierung ist vor allem mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/BMZ des Jahres 2010, aber auch mittelfristig absehbar kaum angemessen umsetzbar. Die beste Lösung hierfür bietet sich daher im Rahmen einer Zusammenlegung des BMZ mit dem heutigen Auswärtigen Amt, das dann umbenannt werden sollte in ein „Ministerium für Internationale Beziehungen“.

Durch eine geschickte personelle Integration, die Einstellung entsprechend qualifizierter neuer Mitarbeiter sowie Fortbildung des derzeitigen Personalstammes könnte dieser neuen Aufgabenstellung kompetent Rechnung getragen werden. Gleichzeitig wäre dieses Ministerium mit einem starken Mandat auszustatten, die übrigen mit EZ befassten Ministerien zu koordinieren und somit eine bessere Kohärenz der Entwicklungspolitik zu gewährleisten. Manchmal muss im Zeitablauf von lieb gewonnenen Gewohnheiten und Institutionen Abschied genommen werden, um einer veränderten Welt besser Rechnung zu tragen. Hiermit würde auch nicht gleich die ganze Entwicklungspolitik zusammenbrechen, denn schließlich haben fast alle Industriestaaten einschließlich der nordischen Länder eine ähnliche Struktur gewählt. So könnten die derzeitigen Grundprinzipien der Entwicklungspolitik, die sich vor allem an dem Ziel einer Armutsorientierung mit seinen vielfältigen Facetten orientiert, weiterhin conse-

quent verfolgt werden. Es ist nur eine Frage des politischen Willens der jeweiligen Bundesregierung; das hierzu erforderliche Personal wäre ohnehin vorhanden.

Durch Bündelung der Kräfte könnte somit auf internationaler Ebene die deutsche Seite ebenso konzeptionell wieder ein stärkeres Gewicht bekommen. Ein auch zukünftig primär auf die Entwicklungspolitik im engeren Sinne ausgerichteteres Ministerium wird kaum erfolgreich agieren können, da es der Komplexität der heutigen politischen Realität mit seinen außenpolitischen und weltwirtschaftlichen Gewichtungen nicht mehr gerecht wird. Gerade Kenia ist ein gutes Beispiel dafür, dass trotz aller positiven Projekterfolge derzeit keine kurzfristige Perspektive für eine gute Regierungsführung besteht und eine tiefe Hoffnungslosigkeit die lokale Zivilgesellschaft ergriffen hat. Sicherlich ist die Verabschiedung einer neuen Verfassung des Landes mit ihren wichtigen Veränderungen sehr zu begrüßen, es bleibt aber abzuwarten, inwieweit es gelingt, die Reformen gegen wichtige Interessensgruppen tatsächlich umzusetzen. Somit gilt es, einen breiteren kontinuierlichen Dialog der internationalen Gemeinschaft mit den Partnerregierungen in die Wege zu leiten als er bisher praktiziert wurde.

Einer solchen strategischen Ausrichtung der Entwicklungspolitik kommt eine viel größere Bedeutung zu, als der verzweifelten und letztlich nicht erfolgreichen Bemühung um die unter den heutigen ökonomischen Bedingungen zusehends unrealistischer werdende Erreichung des ODA-Zieles von 0,7% des BSP. Hierbei ist es unstrittig, dass auch weiterhin ein beachtliches Mittelvolumen für Fördermaßnahmen erforderlich sein wird⁹. Dies gilt insbesondere auch für den von den Industrieländern im Wesentlichen verursachten Klimawandel und seine Folgeschäden.

Es darf aber auch nicht vergessen werden, dass eine sehr große Anzahl von Partnerländern aus der Kategorie der Entwicklungsländer herausgewachsen ist, von sich selbst externe Unterstützung aus einem gestärkten Selbstbewusstsein heraus zurückweist oder inzwischen sogar den Status eines Geberlandes erreicht hat. Die Entwicklungspolitik ist hiermit an einem zentralen Wendepunkt angelangt. Hierbei handelt es sich um so bevölkerungsreiche Länder wie China, Indien, Mexiko, Brasilien, Südafrika, Thailand etc., die mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung umfassen. Bei Weiterverfolgung der bisherigen Strategie würde sich ein wachsendes Hilfevolumen und eine große Zahl von Entwicklungsinstitutionen auf immer weniger Länder, vor allem in Afrika, konzentrieren und verstärkte Eigenanstrengungen eher zurück drängen; hierbei ist sehr wohl berücksichtigt, dass Afrika mit seiner Vielzahl von Staaten ein sehr differenziertes Bild bietet.

Bei aller Kritik der chinesischen Aktivitäten in Afrika, kommt diesen jedoch eine große Bedeutung zu, da viele der lokalen Regierungen hautnah erleben, wie sich ein Land aus der Unterentwicklung befreit hat und nun international anerkannt wird. Dies wird trotz unterschiedlicher Ausgangssituation hoffentlich vielen Regierungen einen Motivationsschub geben, eigene Maßnahmen konkret umzusetzen und sich nicht länger in den Theoriestreit zwischen amerikanisch geprägten ordoliberalen Visionen oder stärker sozialistisch ausgerichteten Gesellschaftsmodellen einzelner lateinamerikanischer Länder hineinziehen zu lassen. Inzwischen gibt es eine breite Palette demokratischer Regierungsformen, die auch in Afrika eine beachtliche Stabilität erreicht haben. Aber für viele Partnerländer ist zweifellos China auch ein Vorbild, wie erfolgreich ein Land mit einer hand-

lungsorientierten, pragmatischen Politik hinsichtlich der Armutreduzierung der Bevölkerung sein kann. Dieser Pragmatismus hat gleichzeitig bewirkt, dass sich China – zwar der Dimension des Landes entsprechend langsam – inzwischen in kleinen Schritten auch der Frage der derzeit noch völlig inakzeptablen Situation der Menschenrechte nähert und trotz noch regelmäßig eintretender Umweltkatastrophen großen Ausmaßes sich allmählich der Verantwortung für eine angemessene Klimapolitik bewusst wird. Da es nach asiatischer Tradition gilt, hierbei das Gesicht nicht zu verlieren, erfolgt dies in Trippelschritten mit immer wieder auftretenden erheblichen Rückschlägen. Ein Blick zwanzig Jahre zurück verdeutlicht aber die bisher erreichten Fortschritte.

Für Afrika hat China aber auch noch aus einer anderen Überlegung heraus enorme Bedeutung. Sind doch die afrikanischen Länder nunmehr nicht alleine von den – aus ihrer Sicht – „milden“ Gaben der westlichen Industrieländer mit ihren vielfältigsten Bedingungen abhängig, sondern können mit der chinesischen Karte eine weitere Option vorweisen. Hierbei geht es gar nicht einmal um die vordergründige Möglichkeit des gegenseitigen Ausspielens zweier Seiten, sondern es geht vor allem um das erhöhte Selbstwertgefühl, endlich nicht mehr in allen politischen und wirtschaftlichen Belangen von der „Gnade“ einer Ländergruppe abhängig zu sein, in der die ehemaligen Kolonialherren eine zentrale Rolle spielen. Für dieses Gefühl der Befreiung sollte sicherlich mehr Verständnis seitens der Industrieländer aufgebracht werden.

Bei Betrachtung der zukünftigen Entwicklungszusammenarbeit geht es somit nicht um ein simples „pro“ oder „contra“. Es gilt vielmehr darum, aus Sicht beider Partner den Entwicklungen der letzten fünf Jahrzehnte Rechnung zu tragen und entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Sicher ist jedoch, dass die Ära der staatlich geprägten Projektfinanzierung und technischen Unterstützung in ihrer bisherigen breiten Orientierung wie auch die isolierte nationale Entwicklungspolitik – trotz ihrer vielen wichtigen Impulse in der Vergangenheit – über die kommenden zwei Jahrzehnte allmählich ausklingen dürfte. Die Rolle der westlichen Industrieländer nimmt hierbei im globalen Kontext beträchtlich ab. Bereits jetzt tragen die Entwicklungs- und Schwellenländer mit knapp der Hälfte zur Erwirtschaftung des Weltbruttosozialprodukts bei und zwar mit weiter steigender Tendenz. Es war immer ein angestrebtes Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, die Armut in den Partnerländern zu reduzieren und ihnen somit auch entsprechend der Bevölkerungsanzahl einen größeren Anteil am Weltbruttosozialprodukt zuzubilligen. Das Erreichen der ersten Zwischenschritte in dieser Richtung sollte nunmehr auch akzeptiert werden, zumal die Industrieländer aufgrund des allgemeinen Wachstums der Weltwirtschaft ihr bisheriges Wohlstandsniveau halten konnten.