

Entwicklungszusammenarbeit ist politischer geworden

Der Einfluß der politischen Theorie

Werner Hammel

In seiner "Entwicklungspolitischen Konzeption", die im Oktober 1996 neu herausgegeben wurde, verweist das BMZ auf die Erfahrung, "daß für Entwicklungsfortschritte oder Mißerfolge in erster Linie die internen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern entscheidend sind."¹⁾ Um diese Erfahrung für die Praxis der EZ zu nutzen, hat die Bundesregierung "die fünf wichtigsten entwicklungsfördernden internen Rahmenbedingungen zu Kriterien für den Einsatz von Instrumenten und Mitteln" erhoben. Es wird eine "Gesamtbetrachtung der jeweiligen Rahmenbedingungen vorgenommen. Positive Tendenzen führen zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit. Negative Tendenzen stehen umgekehrt einer Ausweitung entgegen und haben Konsequenzen bezüglich Umfang und Art der Zusammenarbeit."

In der Frühzeit der EZ keine Konditionalität

Das war nicht immer so. Entwicklungspolitiker hatten aus gutem Grund großen Respekt vor der Unabhängigkeit der Länder, in denen sie arbeiteten. Als die Entwicklungshilfe begann, waren die meisten von diesen, namentlich in Asien und in Afrika, als ehemalige Kolonien – angefangen mit Indien und Pakistan – gerade erst unabhängig geworden. Diese Unabhängigkeit kam selten als Morgengabe, oft wurde sie von charismatischen Führern erkämpft, die anschließend als Staats- und Regierungschefs erhebliches Ansehen in ihren eigenen Ländern und auf internationalem Parkett besaßen. In dieser Atmosphäre war Neokolonialismus ein gravierender Vorwurf, Entwicklungshilfe war auch

Wiedergutmachung für vergangenes Unrecht, und Begriffe wie "Konditionalität" oder "Politikdialog" existierten nicht. Der Versuch, auf die politischen oder makro-ökonomischen Rahmenbedingungen der jungen unabhängigen Nationen Einfluß zu nehmen, hätte schlimme Vorwürfe provoziert. Entwicklungshilfe hatte ein technokratisches Selbstverständnis.

Der Ost-West-Konflikt verstärkte diese Tendenz. Die Zugehörigkeit zu dem einen oder anderen politischen Lager konnte reichlich Entwicklungshilfe mobilisieren, mit geschicktem außenpolitischem Lavieren zwischen diesen Lagern der gleiche Effekt erzielt werden. Mit Entwicklungshilfe wurde politisches Wohlergehen des jeweiligen Empfängerlandes honoriert, "bad governance" und wenig entwicklungsorientiertes staatliches Handeln waren Rahmenbedingungen, mit denen die Entwicklungshilfe-Administrationen leben mußten. Der Versuch von Fachleuten, auf die unzulänglichen Voraussetzungen für die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe hinzuweisen, wäre auf wenig Verständnis gestoßen. Der politische Stellenwert des jeweiligen Landes bestimmte die Höhe der Entwicklungshilfe, was an nachhaltiger Wirkung zustande kam, war dem "Palaver der Experten" überlassen.

Für die Bundesrepublik wurde diese Tendenz verstärkt durch die Zweiteilung Deutschlands und den außenpolitischen Wettbewerb mit der DDR um politische Freunde im Ausland. Loyalität zum westlichen Lager und Verzicht auf Anerkennung der DDR wurden großzügig honoriert.

Die Ernüchterung ließ lange auf sich warten – mehr als 20 Jahre, wenn man den Beginn der bilateralen deutschen EZ etwa auf Mitte der sechziger Jahre datiert. Diese Ernüchterung setzte Anfang der achtziger Jahre ein und hatte viele Ursachen, die sich vor allem aus zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten einer wachsenden Zahl von Entwicklungsländern ergaben. Stagnierende oder fallende Pro-Kopf-Einkommen, nicht mehr beherrschbare Zahlungsbilanz- und Verschuldungsprobleme, skandalöse Einkommensunterschiede, soziale Spannungen und Versorgungsprobleme legten wirtschafts- und sozialpolitische Fehler bloß und stellten die Wirksamkeit der bis dahin geleisteten Entwicklungshilfe in Frage.

In der Tat war deutlich geworden, daß das beste Agrarprojekt nicht funktionieren kann, wenn die relativen Preise für Inputs und Outputs nicht stimmen und die Bauern nicht mitmachen; daß

Schulen und Gesundheitsdienste ihre Ziele verfehlen, wenn in staatlichen Budgets die falschen Akzente gesetzt werden; und daß Infrastruktur verkommt, wenn die für ihren Betrieb und ihre Unterhaltung verantwortlichen Institutionen mit Akteuren besetzt sind, die mehr an der Versorgung ihrer Klans als an der Wohlfahrt ihres Landes interessiert sind.

In den 80er Jahren: Strukturanpassung

So entstand in den achtziger Jahren die Strategie der Strukturanpassung oder, in der nicht ganz glücklichen Terminologie der Weltbank, die Ergänzung von "investment lending" durch "policy based lending". Neben die externe Unterstützung von einzelnen Projekten und Programmen trat die Vereinbarung teilweise umfangreicher wirtschaftspolitischer Reformpakete und deren Abfederung durch zum Teil massive Finanzielle und Technische Hilfe. Die Stoßrichtung dieser Reformpakete – meist vom Währungsfonds eingeleitet und dann unter Federführung der Weltbank in den entwicklungspolitisch relevanten Sektoren im Detail fortgeführt – hat sich bis heute kaum geändert:

- die Beseitigung von Verzerrungen der relativen Preise einschließlich der Preise für Devisen, um ein funktionsfähiges ökonomisches Steuerungs- und Anreizsystem wiederherzustellen, sowie der Abbau von staatlichen Interventionen auf Märkten;
- die Rückführung des Überhangs des Staatsapparates, der zum Merkmal postkolonialer Entwicklung geworden war, wobei die Bremseffekte ineffizienter oder gar korrupter Bürokratien als wenigstens ebenso problematisch wie deren Budgetbelastung eingeschätzt werden;
- die Wiederherstellung der Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum bei einem halbwegs ausgeglichenen Verhältnis von mobilisierbaren zu konsumierten und investierten Ressourcen.

Der Kern dieser Strukturanpassung ist zunächst vor allem wirtschaftspolitischer, in den neunziger Jahren zunehmend auch sozialpolitischer Natur. Sie ist ohne Auswirkungen auf Einkommensverteilung und politische Machtverhältnisse nicht vorstellbar. Insofern hat Strukturanpassung immer auch Auswirkungen auf die politischen Rahmenbedingungen. Bestandteil der Vereinbarungen sind diese allerdings nicht. Das hängt mit den Statuten des Federführers, der Weltbank, zusammen, die eine Ein-

mischung in die politischen Verhältnisse eines Mitgliedslandes untersagen (s. unten). Das hat zur Folge, daß Reformprogramme in ihrer Wirksamkeit weit hinter den Erwartungen zurückbleiben oder sogar fehlschlagen, weil die politisch Verantwortlichen auf Klientele Rücksicht nehmen müssen, von der Notwendigkeit der Reformen nicht überzeugt oder ganz einfach zu schwach sind, um diese durchzusetzen. In geopolitisch wichtigen Ländern, in Afrika etwa in Nigeria, Zaire oder Sudan, konnten Strukturanpassungsprogramme überhaupt nicht vereinbart werden, weil die herrschenden Regime das nicht wollten.

Die 90er Jahre: Hilfe durch Einmischung

Vor diesem Hintergrund plädierte Peter Waller 1989 für eine "politische Strukturanpassung". In einem Artikel²⁾ mit der Überschrift "Hilfe durch Einmischung" forderte er, Entwicklungshilfe müsse politischer werden. Er argumentierte im wesentlichen von den besonders ernüchternden Erfahrungen aus, die die EZ in Afrika machen mußte, und kam zu dem Ergebnis, daß eine Entwicklungspolitik, die im Interesse der Mehrheit einer Bevölkerung liegt, ohne politischen Druck auf herrschende Eliten nicht auskomme, wenn diese in erster Linie an Selbstprivilegierung orientiert sind. "Eine politischere Entwicklungszusammenarbeit müßte also bewußt den in den meisten Ländern sich abzeichnenden Prozeß hin zum entwicklungspolitisch orientierten Staat unterstützen."

Auch in der Weltbank gaben die spezifischen Entwicklungsprobleme Afrikas den Anstoß, über Gründe für die bisherigen Mißerfolge nachzudenken. Während in Südostasien und zunehmend auch in Lateinamerika Entwicklung in teilweise atemberaubendem Tempo stattfand und ein Land nach dem anderen aus der Entwicklungshilfe entlassen werden konnte, wurde deutlich, daß das postkoloniale Konzept der externen Entwicklungshilfe in Afrika wenig bewirkt hatte.

Dies nahm die Weltbank zum Anlaß, sich mit den langfristigen Entwicklungsperspektiven dieses Kontinents zu beschäftigen. In der Studie "Sub-Saharan Africa, from Crisis to Sustainable Growth" taucht 1989 der Begriff "*good governance*", jedenfalls in publizierter Form, zum ersten Mal auf: Unter der Überschrift "governance for development" heißt es: "Underlying the litany of Africa's development problems is a crisis of governance. By

governance is meant: the exercise of political power to manage a nation's affairs"³⁾. Und: "Even more fundamental in many countries is the deteriorating quality of government, epitomized by bureaucratic obstruction, pervasive rent-seeking, weak judicial systems, and arbitrary decisionmaking. All of this adds heavily to the cost of doing business and discourages investors"⁴⁾.

Die genannte Studie löste die bis heute anhaltenden Diskussionen über den Zusammenhang zwischen Entwicklung und politischen Rahmenbedingungen aus.

Der dabei geprägte Begriff der "good governance" ist heute aus der EZ nicht mehr wegzudenken. Er wurde im Verlauf dieser Diskussion auch operationalisiert und an fünf verschiedenen Merkmalen – jeweils bezogen auf Vertreter des öffentlichen Sektors – festgemacht: Rechenschaftspflicht über die Verwendung öffentlicher Mittel (accountability), Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und Ernennungen (transparency), Berechenbarkeit des Verhaltens von Repräsentanten des öffentlichen Sektors (predictability), ausreichende Informationen für alle Akteure einer Volkswirtschaft (openness) und Verbindlichkeit des bestehenden Rechts für alle (rule of law).

Der so definierte Umgang der Weltbank mit "good governance" resultiert aus den Beschränkungen einer multilateralen Organisation, in deren Statuten unter der Überschrift "Political Activity Prohibited" geschrieben steht (Art. IV, Section 10): "The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member . . . concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions . . ."

Über die Relevanz dieser Vorgabe ist es im Board der Bank wiederholt zu sehr grundsätzlichen Auseinandersetzungen gekommen. Im Ergebnis ist heute akzeptiert, daß "good governance" für die Arbeit der Bank immer dann relevant ist, wenn die Verwendung der für die Entwicklung eines Landes zur Verfügung stehenden Ressourcen unmittelbar betroffen ist. Es gehört daher durchaus zu den legitimen Aufgaben der Weltbank, etwa Reformen des öffentlichen Dienstes, des Rechtssystems oder des Umgangs mit öffentlichen Budgets einzufordern und zu unterstützen. Sie soll sich aber nur mit solchen politischen Faktoren auseinandersetzen, die unübersehbar ökonomische Auswirkungen haben.⁵⁾

Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats

Ein bilateraler Geber wie die Bundesrepublik hat solche Beschränkungen nicht. Er hat nicht wie eine multilaterale Organisation die Rechte von Mitgliedsländern zu achten, sondern kann eben durch "Umfang und Art der Zusammenarbeit" Beifall oder Mißfallen zum Ausdruck bringen.

Dies hat auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ so gesehen, der Anfang 1990 ein Gutachten über "Notwendige Rahmenbedingungen" für die EZ in den 90er Jahren vorlegte, das mit dem Satz beginnt: "Die Zahl der Länder, in denen die politischen und ökonomischen Voraussetzungen für Entwicklung gegeben sind, ist deutlich kleiner als die Zahl der Empfängerländer deutscher Entwicklungshilfe."⁶⁾

Wie ein roter Faden zieht sich die Auffassung durch das Gutachten, daß die Wirksamkeit öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren nicht nur erhöht werden muß, sondern auch erhöht werden kann, wenn sie stärker als in der Vergangenheit politische und ökonomische Rahmenbedingungen beachtet und weniger mit entwicklungsfremden Politikbereichen befrachtet wird. Damit diese Rahmenbedingungen in der EZ-Praxis berücksichtigt werden können, müssen sie "operationalisiert" werden, d.h. einigermaßen objektiv und mit vertretbarem Aufwand beurteilbar sein.

Zu diesem Zweck stellte der Wissenschaftliche Beirat Kriterien zur Diskussion, um die politischen Rahmenbedingungen, die Ordnungspolitik und die makroökonomischen Politiken eines Entwicklungslandes beurteilen zu können. Im Mittelpunkt stehen dabei die Voraussetzungen für wirksame Entwicklungspolitik und für deren nachhaltige Unterstützung von außen. In den Worten des Beirates: "Je mehr bei der Allokation der Entwicklungshilfe auf die dargestellten Rahmenbedingungen abgestellt werden kann, desto positiver dürfte sich dies auf ihre Erfolgchancen und ihr öffentliches Ansehen auswirken."⁷⁾

Dieses Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates hat die Praxis der deutschen EZ nachhaltig beeinflußt. Die eingangs zitierte Erfahrung, daß nämlich ein entwicklungsorientiertes politisch-gesellschaftliches und kulturelles Umfeld letztlich Tempo und Richtung der Entwicklung bestimmen und EZ wenig bewirkt, wenn ein solches Umfeld fehlt, ist zum Bestandteil der entwicklungspolitischen Konzeption des BMZ geworden.

Für die Praxis haben sich in langen Diskussionen die bekannten fünf Kriterien⁸⁾ herausgebildet, die nach Auffassung der Bundesregierung die wichtigsten entwicklungsfördernden Rahmenbedingungen eines Entwicklungslandes markieren. Es sind dies: Beachtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit und Gewährung von Rechtssicherheit, Einführung einer sozialen Marktwirtschaft sowie Entwicklungsorientierung (Development Commitment) staatlichen Handelns.

Diese fünf Kriterien fehlen in kaum einer Ministerrede. Sie sind, wie unschwer erkennbar ist, "politischer" als die fünf Merkmale, mit denen die Weltbank "good governance" charakterisiert. Die Beachtung der Menschenrechte ist eine moralische Norm, deren Postulierung einem Land wie der Bundesrepublik Deutschland sicherlich gut ansteht. Ähnliches gilt für wirksamen Minderheitenschutz oder für die Gewährung von Religionsfreiheit, wobei bestritten werden mag, ob dies überall unabdingbare Voraussetzungen für Entwicklung sind. Die Einführung einer sozialen Marktwirtschaft ist als Übertragung eines deutschen "Erfolgsrezepts" sicherlich auch legitim. Die Weltbank dagegen würde sich schwerer tun, ein solches Kriterium auf ihre Fahnen zu schreiben und allen Mitgliedsländern gegenüber zu fordern. Daß die Bundesregierung nicht explizit demokratische Verhältnisse fordert, sondern Partizipation im weitesten Sinne, ist ebenfalls eine klug gewählte und politisch sehr flexibel handhabbare Formel.

Parallel zu den Diskussionen in der Weltbank und in der Bundesrepublik nahm das Development Assistance Committee (DAC) der OECD das Thema auf, dort von Anfang an mit dem bemerkenswerten Arbeitstitel "Participatory Development and Good Governance". 1993 wurde dort unter deutschem Vorsitz eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema gegründet. In deren Abschlußbericht heißt es: "The Participatory Development / Good Governance agenda is now even more widely regarded as central to the development process . . . It has become much more part of mainstream development co-operation efforts."⁹⁾

Zu dieser Agenda der im DAC versammelten Geberländer gehören auch Menschenrechtsfragen und Demokratisierung, weil ein enger Zusammenhang mit participatory development und good governance gesehen wird. Mit diesen vier Elementen charakterisiert das DAC politische Rahmenbedingungen¹⁰⁾. Good

Governance wird dabei an den Merkmalen Rechtsstaatlichkeit, Effizienz der öffentlichen Verwaltung, Beherrschung von Korruption und Einschränkung exzessiver Militärausgaben gemessen.

Daß heute ein so breiter Konsens in diesen Fragen möglich ist, hängt sicher auch mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes zusammen, der zugleich die Dämmerung marxistisch-leninistischer Leitbilder in der Dritten Welt bedeutete. Es wurde möglich, über die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß wieder gründlich nachzudenken und einen einigermaßen kritischen und ideologiefreien Dialog über seine Rolle als Produzent und Dienstleister zu führen.

Die Allokation von Entwicklungshilfe nach einem außenpolitischen Freund-Feind-Schema mit der dazugehörigen Erpreßbarkeit des Westens wie des Ostens verschwand. Die Befrachtung der Entwicklungspolitik mit außenpolitischen Zielen ist zurückgegangen, und dennoch ist die EZ politischer geworden, weil sie stärker wirtschaftliche und eben auch politische Rahmenbedingungen – und das heißt letztlich die Voraussetzungen für Entwicklung – einfordern kann.

Die EZ, die gewissermaßen auf der Projektebene begann, dann über Struktur- und Sektoranpassungsprogramme zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vorstieß, ist bei den politischen Rahmenbedingungen angekommen und macht diese heute zu Kriterien "bezüglich Umfang und Art der Zusammenarbeit". Der Mut zur Einmischung, den Waller einst forderte, ist größer geworden. Von den Partnerländern der EZ wird erwartet, daß sie ihr politisches Haus in Ordnung bringen und eben in Form von "good governance" die Voraussetzung für Entwicklung und damit auch für Wirksamkeit der Hilfe von außen selbst schaffen. Eine politischere EZ verlagert die Verantwortung für Entwicklung wieder dorthin, wo sie hingehört, nämlich in die Entwicklungsländer selbst.

-
- 1) BMZ: Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ. BMZ aktuell 072. Bonn, Oktober 1996, S. 8
 - 2) Peter Waller: Hilfe durch Einmischung, in: Die Zeit, 17. 11. 1989, S. 46
 - 3) World Bank: Sub-Sahara Africa – From Crisis to Sustainable Growth. New York 1989, S. 60
 - 4) Ebd. S. 3
 - 5) World Bank: Governance and Development. New York 1992, S. 4 ff. / Vgl. auch Edward V. K. Jaycox: The Challenges of African Development. New York, World Bank, 1992, S. 72 ff. / Governance – The World Bank's Experience. New York 1994. / Leila L. Frischtak: Governance

- Capacity and Economic Reform in Developing Countries. New York, World Bank, 1994.
- 6) Grundsätze für die EZ in den 90er Jahren: Notwendige Rahmenbedingungen. BMZ aktuell, Juli 1990, S. 1
 - 7) Ebd. S. 30
 - 8) Siehe u. a.: Klemens van de Sand, Ralf M. Mohs: Neue politische Kriterien des BMZ, in: E+Z 1991:10, S. 4 / Michael Bohnet: Die Rahmenbedingungen müssen verändert werden, in: E+Z 1992:12, S. 14
 - 9) DCD/DAC/PDGG (96) 6, S. 3
 - 10) Participatory Development and Good Governance. Paris, OECD/DAC 1995, S. 6

Prof. Dr. Werner Hammel leitete bis Ende 1997 in der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) den Bereich Afrika südlich der Sahara und war Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ. Er ist Honorarprofessor an der Universität Gießen.