

Deutsche Entwicklungspolitik – Kohärent, partizipativ, glaubwürdig?

Zusammen die Eine Welt von morgen gestalten

Vorab: In der entwicklungspolitischen Szene stellen sich nicht wenige Akteur*innen immer wieder Fragen nach dem Sinn und Unsinn von staatlicher Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

- Ist der finanzielle Umfang denn überhaupt in der Lage, Entwicklung vor Ort zu befördern?
- Kann das Prinzip der Kohärenz für Entwicklung ((PCD), Policy Coherence for Development) überhaupt realistisches Ziel sein angesichts der Interessen anderer, wirkmächtigerer Ressorts in Deutschland?
- Ist der gesamte Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auf staatlicher Ebene am Ende nur eine Art Feigenblatt, das das Gewissen beruhigen und davon ablenken soll, dass historisch gewachsene globale Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Süd und Nord – auch aufgrund ökonomischer Interessen – de facto weiterhin bestehen?

Solche und weitere Fragen sind durchaus nachvollziehbar. In den letzten Jahren scheinen sie sogar lauter geworden zu sein. Es gibt sogar Akteur*innen, die aus solchen Überlegungen heraus eine Beteiligung an Projekten der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich verweigern bzw. davon absehen, Projektmittel zu beantragen und stattdessen zunehmend durch Spenden oder Eigenkapital entwicklungspolitisch aktiv werden. Vorliegender Beitrag will diese Fragen mitberücksichtigen, wenn es darum geht, deutsche Entwicklungspolitik künftig effektiver und zum größtmöglichen Nutzen der Zielgruppen zu gestalten.

Die deutsche EZ – Finanzieller Umfang

Anfang der 1970er Jahre haben die Staaten der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), wozu auch die EU zählt, vereinbart, 0,7 Prozent des jährlichen Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die offizielle staatliche Entwicklungszusammenarbeit auszugeben. Diese als ODA (Official Development Assistance) bezeichnete Leistung wird von der Bundesrepublik sowie von vielen anderen OECD-Staaten regelmäßig verfehlt und übersteigt 0,4 Prozent selten. Absolut gehört Deutschland zwar zu den größten ODA-Gebnern. Bezogen auf die vereinbarten Zielsetzungen aber gehen skandinavische Staaten wie Schweden und Norwegen mit gutem Beispiel voran und bewegen sich bei einem Prozent des BIP. Hier ist sicherlich Nachholbedarf aus deutscher Sicht angesagt. Aus Sicht des Verfassers dieses Beitrags kann dies nicht durch die Anrechnung von Flüchtlingsausgaben in Deutschland geschehen. Aber genau dies ist – zumindest die ersten zwölf Monate nach Ankunft der Geflüchteten in einem OECD-Staat – möglich. So erreichte Deutschland angesichts steigender Flüchtlingszahlen jüngst das 0,7-Prozent-Ziel. Darüber wird im Laufe des Beitrags noch zu sprechen sein.

Ein Blick auf andere Ressorts macht schnell klar, dass die verfügbaren Finanzmittel im Bereich der EZ recht überschaubar sind. So gibt die Bundesrepublik ca. 1,2 Prozent des BIP für die nationale Verteidigung aus. Geht es nach den Forderungen, die im NATO-Kontext unter Federführung der USA gestellt worden sind, sollen es sogar 2,0 Prozent werden.

Nun werden nicht alle ODA-Mittel über das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ausgegeben. Im Gegenteil: Andere Ressorts, die über ODA-Mittel verfügen, gewinnen an Gewicht. Ob das ein begrüßenswerter Schritt in Richtung mehr Kohärenz für Entwicklung sein kann, wird im Folgenden zu behandeln sein.

Kohärenz für Entwicklung – Wie realistisch ist das denn?

Gemäß der Definition von Policy Coherence for Development darf kein Politikfeld durch sein Handeln den Bereich der Entwicklungspolitik negativ beeinflussen. Diese Absicht, zu der sich die OECD-Staaten bekennen, ist begrüßenswert. Ein Zuwachs an ODA-Mitteln in anderen Ressorts kann sicherlich als Chance für mehr PCD verstanden werden. Je nach konkretem Ressort leuchtet dies naturgemäß mehr oder weniger ein. So ist es angesichts des (menschengemachten) Klimawandels und der damit verbundenen Degradierung von Lebensräumen auch und gerade in den Ländern des sogenannten Globalen Südens durchaus verständlich, dass ODA-Mittel beispielsweise auch über das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) ausgegeben werden. Andersherum muss man sich schon fragen, warum beispielsweise das Bundesministerium für Verteidigung (BMVg), das wie oben erwähnt ohnehin schon über ein Vielfaches der ODA-Mittel verfügt, zusätzlich einen Teil ebendieser knappen ODA-Mittel zur Verfügung gestellt bekommt. Wo Entwicklungspolitik und nationale, sicherheitspolitische Interessen miteinander verwoben werden, ist eine kritische Linie überschritten worden. Klar hat jeder Staat selbstredend das Recht, zuerst seine Interessen zu verfolgen; das muss er sogar – nicht zuletzt um langfristig die Bevölkerungsmehrheit hinter sich zu wissen, die ihn ja letztlich legitimiert. Aber hier liegt bezogen auf das Feld der EZ eine zentrale Herausforderung: So positiv es zunächst klingt, dass immer mehr mit ODA-Mitteln ausgestattete Ressorts theoretisch zu mehr PCD beitragen könnten, so naiv wäre es zu glauben, dass dies am Ende tatsächlich über einen gewissen Punkt hinaus geschehen könnte. Denn wenn wir davon ausgehen, dass EZ nicht nur akute Nothilfe, sondern dazu da ist, globale Ungleichheiten signifikant zu verringern, dann müsste EZ – zumindest idealtypisch gesprochen – gewisse selbstlose Charakterzüge aufweisen. Letzteres ist womöglich leichter realisierbar, wenn dies nur von einem Ressort verlangt wird. Je mehr Ressorts „mitmischen“, desto größer letztlich auch das Risiko, dass der Grundgedanke von EZ verwässert wird.

2

Warum EZ nur begrenzt wirken kann

Um zu verstehen, warum EZ und Forderungen nach PCD schnell an Grenzen stoßen, muss man verstehen, wie aktuelle Süd-Nordkonstellationen historisch entstanden sind. Um es ganz deutlich zu sagen: Aktuelle Phänomene mit einem globalen Süd-Nordbezug sind unter anderem maßgeblich auf 500 Jahre transatlantische (Umverteilungs-)Geschichte zurückzuführen, die den Westen als Wirtschafts-, Werte- und Verteidigungsgemeinschaft überhaupt erst entstehen lassen hat und die dabei andere Weltgegenden marginalisierte – wohlgemerkt stets mit der Beteiligung von Nutznießer*innen in ebendiesen marginalisierten Weltgegenden. Diese Geschichte bestimmt auch maßgeblich mit, wer heute welche globale Rolle einnimmt (wenngleich wir zurzeit wieder Verschiebungen von Mächtekonstellationen sehen, die v.a. dem asiatischen Raum – und da insbesondere China – zugutekommen). Und da nun einmal jede nationale Politik mehr oder weniger – völlig legitim – eigene Interessen verfolgt, kann kein Mensch ernsthaft glauben, dass es im Sinne eines OECD-Staates sein kann, die Karten globaler Mächtekonstellationen durch EZ grundlegend neu zu mischen, um am Ende womöglich sogar noch empfindliche Abstriche machen zu müssen, die Wachstum oder Bestandswahrung bedrohen. Diese Realität muss man anerkennen, wenn wir die

Ebene schöner Worte und Absichtserklärungen verlassen wollen und wenn wir uns nicht immer wieder naiv fragen wollen, warum sich trotz der vielen Jahrzehnte der EZ so wenig grundlegend verändert hat. EZ und PCD würden konsequent zu Ende gedacht eine potentielle Bedrohung von Wachstum und Bestandswahrung in den OEDC-Staaten darstellen.

Warum EZ dennoch notwendig ist

EZ allein vermag das historisch gewachsene „Big Picture“ nicht zu tangieren. Demnach kann PCD nur Wunschvorstellung bleiben, die jedoch schon deswegen weiterhin notwendig bleibt, um besonders schlimme Auswüchse von Inkohärenz zumindest öffentlich sichtbar zu machen und zu diskutieren. Dennoch: Allein aufgrund der Tatsache, dass EZ vielen Menschen im Globalen Süden zugutekam und -kommt und der Bereich der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit vielfach wichtige Sensibilisierungsarbeit leistet, die Bürger*innen dazu befähigt, kritischer und bewusster zu leben und zu konsumieren, ist Beweis genug, dass sie wirkt. Bezogen auf die Inlandsarbeit gilt dies umso mehr, seitdem auch durch steigende Zahlen Geflüchteter in Deutschland rechte Politik wieder salonfähiger geworden ist. Die Inlandsarbeit kann globale Zusammenhänge erklären und nicht zuletzt auch die Akzeptanz für entwicklungspolitisch relevante Themen in der Gesellschaft steigern. Letzteres ist wiederum eine Voraussetzung dafür, weiterhin Auslandsarbeit leisten zu können, die durch Steuereinnahmen finanziert wird.

Daher bleibt EZ notwendig. Dennoch bestehen zum Teil erhebliche Entwicklungspotentiale, damit EZ wirksamer wird.

Was kann getan werden?

Über eine möglichst effektive künftige Ausrichtung deutscher EZ kann selbstredend gestritten werden. Bevor man das aber tut, sollte Folgendes nochmals zusammenfassend als – mehr oder weniger – gegeben mitgedacht werden:

- Der finanzielle Spielraum: Immer wieder laut werdende Forderungen nach teilweise deutlich erhöhten Mitteln der EZ sind nachvollziehbar, aber in absehbarer Zeit wohl eher unrealistisch.
- PCD muss als Ideal verstanden werden und kann daher „nur“ punktuell in besonders gravierenden Einzelfällen von Inkohärenz als Korrektiv fungieren.
- EZ allein vermag die Gesamtwetterlage, das Big Picture aktueller Süd-Nordkonstellationen nicht zu tangieren.

1. ODA-fähig oder nicht? Überdenken von bisherigen Regelungen

Die verfügbaren Mittel sollten besser genutzt werden. Eine zentrale Frage dabei muss sein, welche Bereiche über ODA-Mittel finanziert werden sollten und welche nicht. Wie weiter oben erwähnt, kann man einer Verwendung von ODA-Mitteln etwa für Ausgaben für Geflüchtete in Deutschland durchaus kritisch gegenüberstehen. Überspitzt formuliert könnte man sagen, dass hier EZ im originären Sinne des Wortes vor Ort bereits versagt hat (zusammen mit den „hausgemachten“ Gründen in den jeweiligen Staaten, die eine zunehmende Süd-Nordmigration fördern). Nun Geld für die Geflüchteten in Deutschland auszugeben, ist keine EZ mehr. Im Gegenteil: Der EZ fehlen so Teile der ohnehin schon knappen Mittel vor Ort. Im schlimmsten Fall entsteht ein Teufelskreis, der weitere Fluchtursachen produziert. Andersherum – wenngleich Ländersache – könnte man die Frage, ob Stipendien für Studierende aus dem Globalen Süden über ODA-Mittel finanziert werden sollten,

letztlich durchaus bejahen. Obwohl ein Großteil der Studierenden am Ende seine erworbene Qualifikation nicht für die Ankurbelung der Entwicklung des jeweiligen Herkunftslands einsetzt, sondern oft zu gut verdienenden Steuerzahler*innen in den jeweiligen OECD-Ländern wird, so ist allein die Möglichkeit der potentiell zu erwartenden positiven entwicklungspolitischen Rückkoppelungen zum Herkunftsland Rechtfertigungsgrund genug. Am Ende entscheidet das Individuum, wo es seinen Lebensmittelpunkt nach abgeschlossenem Studium künftig sieht.

2. Ebenen des Mittelflusses überdenken: Dezentraler und breitgestreuter

Insbesondere bezogen auf die Auslandsarbeit wäre es erstrebenswert, dass hier wesentlich dezentraler und breitgestreuter Mittel zur Durchführung konkreter Projekte vergeben würden. Viele Jahrzehnte der EZ haben nicht zuletzt auch verdeutlicht, dass politische Eliten in vielen Ländern des Globalen Südens oft die falschen Ansprechpartner*innen sind, wenn es darum geht, das Geld möglichst effektiv vor Ort zu nutzen. Gerade in rohstoffreichen Staaten mit kaum verarbeitenden und demnach kaum Arbeitsperspektiven bietenden Ökonomien beziehen die Eliten nahezu sämtliche Gelder aus dem Rohstoffhandel. Im Gegensatz zu der Situation in den meisten Industriestaaten, wo die Politik allein schon durch die Abhängigkeit von Steuereinnahmen ihren Bürger*innen gegenüber eine gewisse Rechenschaftspflicht hat, verhält sich das dort vielfach umgekehrt: Die Rechenschaftspflicht gegenüber den potentiellen Wähler*innen geht vielfach gegen null, da die politische Macht nicht auf demokratisch legitimierten Wahlen basiert. Das müsste auch unsere Politik wissen. Dennoch werden noch immer EZ-Gelder durch wenige, dafür aber sehr große staatliche Durchführungsorganisationen und vergleichbare Institutionen mit einem hohen Verwaltungskostenaufwand an ebensolche Eliten vergeben, für die zumindest Teile dieser Gelder angesichts der Gewinne aus dem Rohstoffgeschäft eher einen netten Nebenverdienst darstellen – um es überspitzt zu formulieren. Die eingangs gestellte Frage „Ist der gesamte Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auf staatlicher Ebene am Ende nur eine Art Feigenblatt, das das Gewissen beruhigen und davon ablenken soll, dass historisch gewachsene globale Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Süd und Nord – auch aufgrund ökonomischer Interessen – de facto weiterhin bestehen?“ muss an dieser Stelle nochmals aufgegriffen werden. Vom historisch gewachsenen Status Quo profitieren vereinfacht gesagt im Globalen Norden neben Politik und Wirtschaft auch vielfach die mit einer entsprechenden Kaufkraft ausgestatteten Konsument*innen. Im Globalen Süden profitiert vor allem Politik und (nahezu reine Rohstoffexport-)Wirtschaft – oftmals in Personalunion. Kaufkräftige Konsument*innenschichten sind die Ausnahme, denn sie entstehen in der Regel erst dann, wenn eine gewisse verarbeitende, wertschöpfende Industrie mit entsprechenden Arbeitsplätzen entstanden ist.

Wenn wir sehen, dass wir quasi in ein „Fass ohne Boden“ investieren, warum machen wir es weiterhin? Gewissen beruhigen? Vermeintliche Unfähigkeit des Südens sichtbar machen – à la „Wir haben im Zeitraum x die Summe y bezahlt. Wir haben unseren Teil geleistet. Wenn „die“ nichts draus machen, ist das nicht unsere Schuld.“? „Arbeitsbeschaffungsmaßnahme“ für die Geber*innen selbst? Wer sich diesen Schuh nicht anziehen lassen will, sollte grundsätzlich über neue Kanäle bzw. Ebenen nachdenken, über die Mittel künftig verstärkt fließen sollten. Wenn man bedenkt wie viele entwicklungspolitische Organisationen der deutschen Zivilgesellschaft – darunter ein wachsender Teil sogenannter Migrant*innen-Diaspora-Organisationen (MDO) – bereits existieren, muss man sich trotz aller positiven Tendenzen hin zu mehr Partizipation fragen, wieso ihr Anteil an der Mittelvergabe bzw. an der Durchführung von EZ-Projekten dennoch so marginal ist. Die deutsche Zivilgesellschaft könnte bei gezielterer Unterstützung und mit der zunehmenden Einbindung von

zivilgesellschaftlichen Akteur*innen in den Ländern des Globalen Südens sehr wahrscheinlich Maßnahmen durchführen, die effektiver wären, also mehr Menschen bei gleichbleibenden Mitteln zugutekämen. Allein die doch eher bescheidenen Erfolge der oben beschriebenen EZ würden das „Risiko“ rechtfertigen, verstärkt neue Wege zu gehen. Die nachvollziehbare Überlegung „Wenige Große geben Geld an wenige Große weiter“ – also die Idee, dass die Konzentration der Mittel eine effektive EZ klar begünstigt, scheiterte in der Praxis vielfach an der Realität.

3. Thematische Schwerpunktsetzung – Diversifizierung der Ökonomie

Neben der Frage der Ebenen des Mittelflusses und der breiteren Verteilung der Mittel ist zudem zu klären, was sich in Bezug auf den Charakter der Projekte ändern sollte.

Bezogen auf Afrika, um konkreter zu werden, heißt dies: *Marshallplan mit Afrika, Compact with Africa* und Co. selbst – also in deutschen Ressorts verfasste Pläne zur Verbesserung der Situation in Afrika – heben die Rolle von zunehmend diversifizierten, Jobs schaffenden Ökonomien in Afrika hervor. Ohne auf die erwähnten Pläne weiter im Detail einzugehen, gilt: Auch kleinere und mittlere Projekte zivilgesellschaftlicher Akteur*innen sollten zunehmend dazu beitragen, nachhaltige (ökonomische) Perspektiven im Globalen Süden zu schaffen. „Klassische“ Entwicklungsprojekte allein – vor allem in Bereich von Bildung und Gesundheit – vermögen bei aller Notwendigkeit strukturelle Ungleichheit zwischen Süd und Nord kaum zu überwinden. Der ganze Bereich der Diversifizierung der Wirtschaft, der Schaffung von Absatzmärkten für entstehende afrikanische Industrien sollte stärker gefördert werden. Hier ist es besonders wichtig – wie im vorangehenden Punkt 2 hervorgehoben – tatsächlich zunehmend kleinere Akteur*innen der Zivilgesellschaft zum Zuge kommen zulassen. Wie bereits gesagt, brauchen insbesondere zahlreiche afrikanische Eliten keine diversifizierte Wirtschaft. Sie sind zusammen mit transnationalen Akteur*innen (die vielfach im Globalen Norden und zunehmend in anderen ökonomisch aufstrebenden Weltgegenden sitzen) bereits Nutznießer*innen der gegenwärtigen globalen „Arbeitsteilung“; daher muss ihr Interesse an einer Diversifizierung der Ökonomie zumindest infrage gestellt werden dürfen. Der Globale Norden kann dabei sogar „abschreckendes“ Beispiel für den beschriebenen Typus afrikanischer Eliten sein: In dem Maße, in dem eine diversifizierte und wertschöpfende Ökonomie an Gewicht gewinnt und Perspektiven für die Bürger*innen durch die steigenden Beschäftigungsmöglichkeiten allmählich wachsen, in dem Maße gewinnen ebendiese Bürger*innen auch allmählich an ökonomischem und somit auch an politischem Gewicht. Die zurzeit vielfach kaum bis nicht vorhandene Rechenschaftspflicht gegenüber der eigenen Bevölkerung würde zunehmen – was viele Eliten vor Ort selbstredend nicht zwangsläufig begrüßen würden. Aber letztlich wäre das auch ein Schritt in Richtung mehr gute Regierungsführung (good governance). Letzteres fordert auch die deutsche Entwicklungspolitik. Eine größere Chance auf Realisierung wäre aber dann gegeben, wenn zunehmend denen die Mittel für entsprechende Projekte in die Hand gegeben würden, die nicht vom Status Quo, sondern von einer Diversifizierung der Ökonomie mit allen geschilderten positiven Begleit- und Folgeerscheinungen profitieren bzw. diese begrüßen würden. Klar würde das Risiko bestehen, dass die Realisierung solcher Projekte ab einem gewissen Umfang von den Autoritäten vor Ort behindert werden würde, da sie ja potentiell zunehmend bestehende Hierarchien infrage stellen würden. Aber deshalb – also mit Verweis auf dieses Risiko – einfach weiterhin in das „Fass ohne Boden“ zu investieren, kann keine Alternative sein, wenn man nicht will, dass ernsthafte Zweifel an der Intention von EZ lauter werden. Viele zivilgesellschaftliche Akteur*innen bewegen sich schon in diesem Feld. Insbesondere Vertreter*innen von MDO befassen sich im Rahmen von In- und Auslandsprojekten zunehmend mit dem ganzen Bereich des (sozialen) Unternehmertums als Mittel zur Diversifizierung der Ökonomie in den

jeweiligen Staaten. Oft haben sie langjährige und vertrauenswürdige Partner*innenorganisationen vor Ort. Von solchen Netzwerken und der darin vorhandenen Expertise könnte auch die deutsche EZ noch mehr lernen und profitieren – sei es im Rahmen konkreter Projektarbeit oder sei es auch durch die zunehmende Inanspruchnahme von (freien und institutionalisierten) Beratungsleistungen, um die eigene Politik künftig kohärenter, partizipativer und glaubwürdiger zu machen.

Fazit

EZ bleibt ein notwendiger Bereich der Politik in Deutschland. Das BMZ sollte federführend bleiben, um PCD so sehr wie möglich zu fördern, wenngleich es je nach konkretem Fall durchaus nachvollziehbare Gründe dafür gibt, ODA-Mittel auch über andere Ressorts auszugeben. Dass EZ allein eine historisch gewachsene Süd-Nordkonstellation nicht überwinden kann, heißt nicht, dass sie überflüssig ist. Was eine Neuausrichtung künftiger EZ betrifft, so wären Überlegungen, welche Ausgaben angesichts der ohnehin recht überschaubaren Mittel ODA-fähig sind und welche nicht, sinnvoll. Zudem wäre eine breitere Streuung dieser Mittel erstrebenswert. Inhaltlich sollten „klassische“ Bereiche von Auslandsprojekten wie Bildung und Gesundheit zunehmend um das Thema Diversifizierung der Wirtschaft vor Ort ergänzt werden. Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft – auch und gerade mit in den entsprechenden Bereichen erfahrenen MDO – sollte hierzu konsequenter ausgebaut werden.

Autor: Serge Palasie (Eine Welt Netz NRW, August 2018)

Kontakt: serge.palasia@eine-welt-netz-nrw.de

(Dieser Beitrag wurde im Rahmen des Migrafrica-Projekts „Multiplikatoren +“ verfasst.)

Mehr Infos zu Migrafrica unter www.migrafrica.org

Mehr zum Eine Welt Netz NRW unter www.eine-welt-netz-nrw.de