

Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik

Dirk Messner

1 Einführung

Die rot-grüne Bundesregierung definierte 1998 Entwicklungspolitik als „globale Strukturpolitik, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in Entwicklungsländern zu verbessern“. So oder ähnlich lauten die Standarddefinitionen eines Politikfeldes, das die Weltgeschichte der Dekolonisation hervorbrachte. Die neue Ministerin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Heidemarie Wiecek-Zeul, wertete sie unter Berufung auf Willy Brandt zur Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts auf und legte damit die Meßlatte für ihre Wirkungen und Erfolge sehr hoch.

Schon bei dieser amtlichen Zieldefinition wird deutlich, dass Entwicklungspolitik wesentlich umfassender als das ist, was in der Alltagssprache immer noch „Entwicklungshilfe“ und in der Amtssprache „Entwicklungszusammenarbeit“ (EZ) oder im internationalen Sprachgebrauch *Official Development Assistance* (ODA) genannt wird. Bei dieser ODA handelt es sich nach der Definition der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), deren *Development Assistance Committee* (DAC) die ODA-Leistungen der OECD-Länder erhebt und bewertet, um unentgeltliche Schenkungen (*grants*) oder mit einem Schenkungselement von mindestens 25% versehene Leistungen, die von öffentlichen Stellen aus Steuermitteln erbracht werden. Kommerzielle Bankkredite, Direktinvestitionen von Unternehmen in den Entwicklungsländern oder die mit Spenden finanzierten Aktivitäten von Hilfsorganisationen zählen nicht zur ODA.

Entwicklungspolitik umfasst auch mehr als den Politikbereich, der im Zuständigkeitsbereich des BMZ liegt. Dieses besitzt keine Zuständigkeit für entwicklungspolitisch wichtige Bereiche: für die Handels- und Rohstoffpolitik (Wirtschaftsministerium), für die internationale Finanzpolitik und damit für das Schuldenmanagement (Finanzministerium), für die globale Umweltpolitik (Umweltministerium) oder für die Humanitäre Hilfe (Auswärtiges Amt). Nicht das BMZ, sondern das Finanzministerium gibt Weisungen an den deutschen Exekutivdirektor im Internationalen Währungsfonds (IWF), dessen Kreditpolitik gegenüber

den vielen Schuldnerländern weit größeren Einfluss auf deren Wirtschafts- und Sozialpolitik hat als die vom BMZ finanzierten Entwicklungsprojekte.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die Diskussion von zwei Aspekten. In Kapitel 2 wird die Multifunktionalität deutscher Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Nord-Süd-Kooperation, nationaler Interessenpolitik, Außenwirtschaftspolitik und der jeweiligen internationalen Großwetterlage herausgearbeitet, die sich sowohl in der programmatischen Entwicklung als auch in den Organisations- und Entscheidungsstrukturen deutscher Entwicklungspolitik reflektiert. In Kapitel 3 wird die sukzessive Ausweitung von Aufgabenfeldern der deutschen Entwicklungspolitik seit den 1990er Jahren diskutiert. Im Zentrum steht insbesondere die Frage nach der Tragfähigkeit des Konzepts der „Entwicklungspolitik als globaler Strukturpolitik“, an dem sich die Bundesregierungen seit 1998 orientieren.

2 Grundmuster deutscher Entwicklungspolitik

2.1 Entwicklungspolitik als „multifunktionales Subsystem“

Die Frage, ob die Entwicklungspolitik einen eigenständigen Politikbereich bildet, hat nicht nur mit Ressortzuständigkeiten, sondern noch mehr mit Interessen zu tun, deretwegen sie nach dem Zweiten Weltkrieg von sehr bescheidenen Anfängen in den 1950er Jahren zu einem organisatorisch und instrumentell ausdifferenzierten Subsystem ausgebaut wurde. Die internationale Entwicklungspolitik wird größtenteils von Staaten und internationalen Organisationen, die wiederum von Staaten eingerichtet, finanziert und gesteuert werden, und nur zu einem kleinen Teil von nicht-staatlichen Hilfswerken, die sich mit Spenden finanzieren, gestaltet und durchgeführt. Als Teil internationaler Politik und als wichtigstes Instrument der Nord-Süd-Politik ist sie untrennbar in außen- und sicherheitspolitische sowie außenwirtschaftliche Interessen eingebunden, obwohl sich ihr normatives Zielsystem am „Entwicklungsinteresse“, d.h. der Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern, orientiert (Nuscheler 1995, Steinbach/Niehaus 1995).

Entwicklungspolitik ist ein Mehrzweckinstrument (oder in politikwissenschaftlicher Verkläusulierung ein „multifunktionales Subsystem“), dessen Potenzial je nach Perzeption von Interessenlagen eingesetzt wird. Die Pluralität von Interessen hat auch eine Pluralität von Einflussnahmen zur Folge, die die entwicklungspolitischen Entscheidungsträger ausbalancieren müssen, z.B. zwischen den Interessen der Exportwirtschaft und den eher humanitären Anforderungen