



GLOBAL DENKEN –
VERNETZT HANDELN

PUBLIKATION



Entwicklungspolitik dezentralisieren und Entwicklungshilfe verdoppeln

*Prof. Dr. Mobssen Massarrat**

(veröffentlicht in E+Z 4/1999, S. 96-97)

Januar 1999

Ein halbes Jahrhundert bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit verleitet kaum jemanden dazu, dieses Projekt als einen Erfolg zu feiern. Die Zweifel über echte Entwicklungseffekte überwiegen bei weitem, heute stärker denn je. Die Forderung nach Einstellung der Entwicklungshilfe, die des öfteren erhoben wurde, ist eher Ausdruck von Hilflosigkeit. Andererseits wäre die Fortsetzung der gegenwärtigen Praxis nicht länger zu verantworten. Dieses Scheitern auf die Politik alter Regierungen zurückzuführen, wäre verkürzt, von der neuen rot-grünen Regierung eine qualitativ neue Entwicklungspolitik zu erwarten illusionär, solange Strukturschwächen der Entwicklungszusammenarbeit auf der „Geber“- und auf der „Nehmerseite“ unangetastet blieben:

Erstens wird Entwicklungspolitik (im Unterschied z. B. zur Sozialpolitik) von der Bevölkerung in den Industrieländern nicht als eine gesellschaftliche Aufgabe akzeptiert, solange deren Nutznießer für sie anonym bleiben; zweitens schlägt sich die so begründete Gleichgültigkeit bei der Bevölkerung in der Halbherzigkeit der Regierungen im Umgang mit der Entwicklungspolitik nieder, diese wird zum Alibi degradiert und von anderen mächtigen Politikressorts an den Rand gedrängt; drittens kann sich dadurch eine staatliche Bürokratie und eine Art „Hilfeindustrie“ etablieren, die jenseits einer in anderen Politikfeldern üblichen sozialen Kontrolle ein Eigenleben fristen und sich gegenseitig am Leben erhalten; viertens festigt sich in diesem Milieu eine viel beklagte Selbstgefälligkeit und Ignoranz von Entwicklungsexperten gegenüber der Realität in den Entwicklungsgesellschaften; fünftens reproduzieren die Staatseliten der „Nehmerseite“ ihrerseits ähnlich selbstgefällige Strukturen, weil sie dadurch am effizientesten Entwicklungshilfegelder dem Zugriff eigener Klienten zuführen und zweckentfremden können; sechstens wird so die Grundlage für förmlich fabrizierte Entwicklungsprogramme und -projekte hergestellt und eine Mittelabflußmaschinerie innerhalb eines mehr oder weniger geschlossenen und auf der „Geber,- wie auf der



„Nebmerseite“ bürokratisch dominierten Teufelskreises geschaffen, während gleichzeitig das Desinteresse der gesellschaftlichen Basis an Entwicklungszusammenarbeit auf der „Geberseite“ gefestigt und bei den Zielgruppen auf der „Nebmerseite“ Ohnmachtsgefühl und Verweigerungshaltung gefördert wird.

Dezentralisierung der Entwicklungszusammenarbeit durch zivilgesellschaftliche Beteiligung

Eine substanziell neue Entwicklungspolitik müsste zu allererst den oben skizzierten Teufelskreis durchbrechen. Die Forderungen wie „Stärkere Übertragung von entwicklungspolitischen Aufgaben auf NROs, Länder, Gemeinden und Gruppen der Zivilgesellschaft“ (so Memorandum 98: 6ff.) oder „Entstaatlichung“ und „Partizipative Entwicklung“ (Bierschenk in E+Z 12/1998) weisen in die richtige Richtung. Werden diese Überlegungen konzeptionell zu Ende gedacht, so zeigt sich, daß es tatsächlich möglich ist, Systemschwächen durch eine dezentral und zivilgesellschaftlich gestaltete und getragene Entwicklungspolitik effizient abzumildern oder gar weitgehend zu überwinden.

Weshalb sollten Volkshochschulen, Fachhochschulen, Universitäten, Forschungsinstitute, Gemeinde- und Kommunalverwaltungen, Gesundheits-, Schul- und Umweltbehörden, privat, staatlich und kirchlich finanzierte Krankenhäuser, Landwirtschafts-, Handwerks-, Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften, Unternehmensverbände, Bauernverbände etc. freiwillig und auf breiter Basis nicht tun, was kirchliche Institutionen, manche Kirchengemeinden und Schulen durch Eigeninitiative bereits im kleinen vorexerzieren. Und warum sollte eine der zentralen Aufgaben der Entwicklungspolitik der neuen Bundesregierung und der Europäischen Union nicht darin bestehen, durch finanzielle Anreize, Beratung und koordinierende Unterstützung eine von der Zivilgesellschaft getragene Entwicklungspolitik kräftig zu fördern und in Gang zu setzen?

Ich stelle mir die Realisierung dieser Idee so vor: an der Universität Osnabrück z.B., an der ich selbst arbeite, wird in einzelnen Fachbereichen oder fachübergreifend eine entwicklungspolitische Initiative entstehen, um in einer der Osnabrücker Projektpartnerstädte, z.B. Cheguta in Zimbabwe, Lice im kurdischen Teil der Türkei, oder aber in einer anderen für das Projekt geeigneteren Stadt der Dritten Welt, den Auf- oder Ausbau einer Universität, z.B. im Bereich Lehrerausbildung, oder Ausbildung von Biologen, Ökologen, Betriebswirten, Soziologen etc. finanziell und materiell beispielsweise durch Bereitstellung von Laboreinrichtungen, Computern etc. und durch Wissenstransfer zu fördern. Da die neue Bundesregierung tatsächlich beabsichtigt – so nehmen wir sehr optimistisch einmal an – für zivilgesellschaftliche Entwicklungsprojekte finanziell bis zu 50% der Finanzierungssumme zu tragen, wird sich die Initiative bemühen, die Universität von der Sinnhaftigkeit des Projektes zu überzeugen. Der Senat der Universität beschließt nach längerer Diskussion tatsächlich, einen Betrag von, sagen wir, 200.000,- DM jährlich für insgesamt fünf Jahre, insgesamt also eine Million DM, aus eigenen Globalmitteln für das Projekt aufzubringen.



Ich behaupte, daß die Universität diesen oder sogar einen noch höheren Betrag durch sinnvolle Einsparungen, z.B. an Papier-, Telefon-, Strom-, Reisekosten etc., spielend aufbringen kann. Dabei gehe ich davon aus, daß die Bereitschaft zur Einsparung für einen ethisch als positiv empfundenen Zweck, der nicht anonym bleibt und bei dem die Betroffenen selbst Gestaltungsmöglichkeiten haben, deutlich größer sein dürfte, als die Bereitschaft zur freiwilligen Einsparung zugunsten abstrakter Ziele wie z.B. dem Abbau staatlicher Haushaltsdefizite. Mit einem Betrag von insgesamt einer Million, der durch die Bundesregierung auf zwei Millionen aufgestockt wird, kann in einem Land der Dritten Welt viel aufgebaut und bei sozial kontrollierbaren Projekten können auch bescheidene, aber sich selbst tragende Strukturen geschaffen werden. Noch wichtiger sind dabei die monetär schwer zu erfassenden Nutzen der Zivilgesellschaft auf beiden Seiten, der hiesigen Universität und der dortigen Bildungsinstitution, um bei diesem Beispiel zu bleiben.

Zivilgesellschaftliche Möglichkeiten zur Entwicklungszusammenarbeit

Man stelle sich vor, derartig direkte entwicklungspolitische Initiativen geben nicht nur von der Universität Osnabrück aus, sondern gleichzeitig bundes- und europaweit von allen oben genannten wie auch anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Institutionen. Kindergärten und Schulen eines Landkreises in Deutschland beteiligen sich an der Entstehung von Kindergärten und Schulen in einer besonders benachteiligten Region eines afrikanischen Landes. Gemeindeverwaltungen und Kommunen helfen beim Ausbau von kommunalen Versorgungseinrichtungen einer asiatischen Stadt, z.B. in Bangladesch. Die Krankenhäuser einer deutschen Stadt richten wiederum gemeinsam in einer geeigneten Stadt bzw. Region der Dritten Welt eine Krankenstation ein, unterstützen die Ausbildung des Personals und gewähren einem ausgesuchten Personenkreis bei sich die Möglichkeit eines Praktikums. Die Handwerkskammer einer deutschen Stadt unterstützt direkt Projekte zum Aufbau von Handwerksgenossenschaften. Deutsche Solarenergievereine und Windkraftgenossenschaften werden aktiv, um in Bolivien oder Peru, auf den Philippinen oder in Indien, in Ägypten oder Benin, in Jordanien oder im Iran Erfahrungen der Industrieländer bei der Nutzung von regenerativen Energiequellen weiterzugeben und erforderliche Strukturen aufzubauen. Deutsche Frauenvereinigungen unterstützen auf den Philippinen, in Thailand und anderswo einheimische Frauenorganisationen, die die Frauen- und Kinderprostitution bekämpfen. Und die Bundesregierung belohnt alle diese Initiativen, indem sie ihnen mit 50% Teilfinanzierung und Beratung unter die Arme greift. Dabei sind denkbare zivilgesellschaftliche Entwicklungsprojekte so zahlreich und so vielfältig wie die Zivilgesellschaft selbst.

Bei allen diesen zivilgesellschaftlichen Initiativen können auch die in der Bundesrepublik lebenden Akademiker/innen und Experten aus der Dritten Welt motiviert werden mitzumachen und die noch bestehenden sozialen Kontakte mit den Heimatländern für zivilgesellschaftliche Entwicklungszusammenarbeit zu reaktivieren. Auf diese Weise könnte das allgemein als entwicklungspolitisches Problem identifizierte



Brain-Drain teilweise entschärft und möglicherweise auch eine Reintegration von Experten gefördert werden; entwicklungspolitische Rückkoppelungseffekte wären aller Wahrscheinlichkeit nach auf jeden Fall zu erwarten. Auch für eine bildungspolitische Neuorientierung bei der Ausbildung von Studierenden aus Entwicklungsländern entstehen neue Perspektiven. Das isolierte und ziellose Nebeneinander der bildungspolitischen Komponente staatlicher Entwicklungspolitik, nämlich die Ausbildung von Studierenden aus den Entwicklungsländern in der Bundesrepublik einerseits und die Projektförderung in den Entwicklungsländern andererseits, könnte dadurch entschärft oder gar aufgehoben werden, daß schon bei der Bewerbung und Zulassung von Studierenden aus Entwicklungsländern das angestrebte Fachstudium mit zivilgesellschaftlich getragenen Entwicklungsprojekten soweit wie möglich verbunden wird. Es ist zu erwarten, daß die Attraktivität des Studiums in der Bundesrepublik für den Nachwuchs aus Entwicklungsgesellschaften dadurch in besonderer Weise zunimmt.

Konsequenzen für die staatliche Politik: Die Aufgaben staatlicher Entwicklungspolitik müssen neu definiert werden

Dezentralisierte und zivilgesellschaftlich getragene Entwicklungszusammenarbeit setzt eine zentrale Koordination voraus. Ein Wust von neben- und gegeneinander geschaffenen Projekten, selbst wenn diese zivilgesellschaftlich getragen werden, machen keinen Sinn, da ihre Wirkung bald verpufft, statt nachhaltige und sich selbst tragende Strukturen zu schaffen. So muß verhindert werden, daß sich das „Projektitisproblem“ der bisherigen Entwicklungspolitik auch in dieses Modell einschleicht. Räumliche und sektorale Schwerpunktsetzungen sind unabdingbar, um dezentral-zivilgesellschaftliche Projekte auf der „Geber-“, wie auf der „Nebmerseite“ jeweils organisch miteinander zu verbinden, Synergieeffekte zu fördern und die Entstehung von selbsttragenden regionalen oder sektoralen Netzwerken und Strukturen zu ermöglichen. Die unverzichtbaren Koordinierungsaufgaben zu diesem Zweck fallen auf beiden Seiten den staatlichen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit zu. Die konkrete Durchführung von Projekten verlagert sich unter idealen Bedingungen langfristig insgesamt auf die zivilgesellschaftliche Ebene. Zivilgesellschaftliche Akteure übernehmen die Verantwortung für die Vorbereitung und Durchführung von Entwicklungsprojekten, staatliche Institutionen werden gestrafft und beschränken ihre Tätigkeit auf Koordination und Strukturpolitik.

Das gleiche gilt auch für die NROs ebenfalls auf beiden Seiten, die mit ihren bisher gesammelten Erfahrungen und ihrem Wissen den neuen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit ihre Serviceleistungen anbieten. Private Entwicklungsagenturen in den Industrieländern und „Entwicklungsmakler“, die neuerdings in Entwicklungsländern im Zuge beginnender Demokratisierung in beachtlicher Zahl entstanden sind (Bierschenk, E+Z, 12/1998) müßten durchaus nicht an Bedeutung verlieren. Sie müssen sich allerdings auf neue Typen von Projektträgern umorientieren, die aus Eigeninitiative handeln, motiviert sind, selbst Experten eigener Projekte sind und



daber viel kritischer die Serviceleistungen Dritter unter die Lupe nehmen als die staatlichen Akteure dazu je in der Lage sind.

Zivilgesellschaftliche Überwindung von Strukturschwächen und Erhöhung des Mitteleinsatzes

Welche Dynamik durch Dezentralisierung und zivilgesellschaftliche Mobilisierung entwicklungspolitischer Potentiale sowohl auf der „Geber“- wie auf der „Nehmerseite“ tatsächlich entstehen wird, ist schwer auszumalen, die Konturen der Umorientierung können jedoch idealtypisch und bei einer optimistischen Betrachtungsweise durch folgende drei Überlegungen beschrieben werden:

- *Schon bei der Diskussion über den Sinn und Zweck eines Eigenbeitrages einer zivilgesellschaftlichen Institution, z.B. der Universität Osnabrück, für ein entwicklungspolitisches Projekt werden die Universitätsangehörigen so direkt mit der Entwicklungspolitik und existentiellen Problemen der Menschen in anderen Regionen des Planeten konfrontiert wie nie zuvor. Entwicklungspolitik verliert so ihre Abgehobenheit und Anonymität; sie wird aus dem schwer durchschaubaren staatlichen Abseits in den Schoß der Gesellschaft zurückgeholt und gewinnt dadurch erstmals innenpolitische Relevanz. Selbstgefälligkeit, Ignoranz und Trägheit staatlicher Experten würde nicht länger durch staatliche Entwicklungshilfe belohnt werden, die Experten selbst würden für Projektplanung und Durchführung auf beiden Seiten weitgehend überflüssig. Steuerzahler auf dieser Seite und direkte Nutznießer und Kooperationspartner von Entwicklungsprojekten auf der anderen Seite sind ja selbst die Experten eigener Projekte und haben darüber hinaus ein Eigeninteresse an effizienter Verwendung der Mittel. Soziale Kontrolle und Gestaltungsmöglichkeit von unten verdrängen die bürokratische Gleichgültigkeit und überwinden eigenes Ohnmachtsgefühl und die eigene Verweigerungshaltung auf der „Nehmerseite“. Nur wenn es gelingt, den Sinn von Entwicklungspolitik genauso wie bei der Gesundheits-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik für die Menschen nachvollziehbar oder gar erlebbar zu machen, kann erwartet werden, daß Entwicklungspolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe akzeptiert wird. Erst dann wird es auch durch den politischen Legitimationsdruck von unten möglich sein, Entwicklungspolitik auf der Regierungsebene als Querschnittsaufgabe zu etablieren und die erforderliche Kohärenz der Politikbereiche zu erzielen.*
- *Ethisch motivierte oder aus eigener Anschauung und Betroffenheit motivierte Individuen, die sich bisher zusammen mit Gleichgesinnten und nur in gesellschaftlichen Nischen für die Dritte Welt engagierten, fangen nunmehr mit staatlicher Hilfe an, an ihrem Arbeitsplatz, in ihrem Betrieb für eigene Projekte zu werben und den gesamten Betrieb dafür zu mobilisieren. Der Gedanke von „Einer Welt“ verläßt ihr Nischendasein und findet Zugang zu zivilgesellschaftlichen Kernbereichen.*
- *Entwicklungspolitik durch direkte Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen beider Seiten entzieht der Korruption der Staatseliten auf der „Nehmerseite“ zumindest die althergebrachte entwicklungspolitische Basis und schwächt die mit*



Entwicklungsbilfegeldern ausgebauten klientären Strukturen und rentierstaatlichen Verhaltensweisen.

Durch finanzielle Beteiligung zivilgesellschaftlicher Einrichtungen an der Gesamtfinanzierung von Entwicklungsprojekten steigen die Chancen, daß der Umfang der Leistungen unter wohlgeerntet idealen Bedingungen sich insgesamt verdoppelt, weil außer öffentlichen Geldern auch die Zivilgesellschaft freiwillig zusätzliche und eigene Mittel einbringt, so daß der Mitteleinsatz der Bundesrepublik Deutschland sich der seit langem angekündigten, aber bisher nicht erreichten Marke von 0,7% des Bruttosozialproduktes annähern könnte.

Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung

„Es gibt nicht entwickelte und unterentwickelte, sondern nur unterschiedlich fehlgeleitete Gesellschaften,“ (Memorandum 98: 1). Einsparung von Material-, Energie- und sonstigen Sachkosten und freiwillige Beschränkung des verschwenderischen Konsums in den Industrieländern, um die frei werdenden Ressourcen sinnvoll in Entwicklungsländern einzusetzen und diesen Ressourcentransfer zivilgesellschaftlich einzubetten, stellt m.E. einen kleinen, aber richtungsweisenden Beitrag zur entwicklungspolitischen Kurskorrektur in den Industrieändern selbst und einen Beitrag zur global nachhaltigen Entwicklung im sozialökonomischen, ökologischen und politischen Sinne dar. Dem Konzept „partizipative Entwicklung“ wird so weitestgehend Rechnung getragen, der viel beschworenen Worthülse „global denken, lokal handeln“ wird Substanz verliehen, die Entwicklungszusammenarbeit auf eine neue Grundlage gestellt und der lokalen Agenda 21 werden neue Impulse verliehen.

Dialog der Kulturen statt Kulturexport

Die Chancen eines gegenseitigen Lernprozesses der Zivilgesellschaften beider Seiten durch entwicklungspolitische Kooperation von unten dürfen nicht gering geschätzt werden. Die „Geber“ haben prinzipiell die Möglichkeit, die Sinnhaftigkeit ihres eigenen Handelns und eigener Tätigkeiten unter völlig anders gearteten Rahmenbedingungen auf die Probe zu stellen, mögliche Schwächen zu erkennen und diese gegebenenfalls auch zu korrigieren. Dies setzt allerdings eine hohe Sensibilität und das Bewußtsein voraus, daß erstens eigene Technologiemuster, Ausbildungs- und Managementkonzepte nicht fehlerfrei sind, und daß zweitens diese nicht nahtlos auf andere Kulturen übertragbar, vielmehr den jeweiligen kulturellen und sozialen Bedingungen anzupassen sind. Auch hierbei wird der „Geberseite“ die Möglichkeit von Lernprozessen eröffnet, z.B. darüber, wie die Menschen auf der „Nehmerseite“ komplexe Alltagsprobleme auf ihre Weise lösen, wie und warum sie trotz Armut und Elend ihre innere Fröhlichkeit, ihre Lebenslust und Zuversicht nicht verlieren. Die Vorteile zivilgesellschaftlicher Kooperation für die „Nehmer“ in Geldform, in Form von materiellem und immateriellem Ressourcentransfer, liegen ohne jeden Zweifel auf der Hand, allerdings nur



dann, wenn die „Nehmer“ gleichzeitig ein gehöriges Maß an selbstkritischer Beurteilung entfalten, um sich vor der blinden Faszination und dem Machbarkeitswahn westlicher Technologien sowie des modernen technologischen Denkens zu schützen. Ethnologen, Kulturwissenschaftler und Soziologen hätten in diesem Zusammenhang auf beiden Seiten die herausragende Aufgabe, die Reflexionsfähigkeit der Kooperationspartner zu schärfen und zu verstärken. Gelingt es tatsächlich, die zivilgesellschaftliche Kooperation mit einem gegenseitigen Austausch- und Lernprozeß zu verknüpfen, so stellt dies gleichzeitig eine nachhaltige Grundlage für einen Dialog der Kulturen und einen dauerhaften Frieden dar, wodurch wiederum große Entwicklungspotentiale freigesetzt würden. Entwicklungspolitik als Friedenspolitik, wie sie durch die rot-grüne Führung im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung angestrebt wird (vgl. Interview mit Heidemarie Wieczorek-Zeul und Uschi Eid in E+Z 1/1999) kann so auch zivilgesellschaftlich untermauert werden.

Stufenweiser Übergang

Eine Umstellung staatlicher auf vorwiegend zivilgesellschaftlich getragene Entwicklungspolitik in der vorgeschlagenen Weise kann nicht über Nacht erfolgen, die inhaltlichen und organisatorischen Vorbereitungen dafür auf beiden Seiten, in Industrie- wie in Entwicklungsländern brauchen Zeit. Die Umstellung bedarf eines Zeitraumes von mindestens einer Legislaturperiode. Um jedoch die praktischen Umstellungsprobleme in ihrer Vielfalt zu identifizieren und zivilgesellschaftliche Entwicklungspolitik in Gang zu setzen, sollte möglichst bald ein bestimmter Anteil des BMZ-Haushaltes für zivilgesellschaftliche Projekte vorbehalten werden, um so die bereits vorhandenen bzw. kurzfristig konzipierbaren Projektvorschläge zu aktivieren. Erst in den darauffolgenden Jahren werden dann in Abhängigkeit vom Erfolg und von der Dynamik der neuen entwicklungspolitischen Orientierung flexibel weitere Haushaltsanteile für zivilgesellschaftliche Projekte umgewidmet.

Literatur

- Memorandum 98, 1998: Für eine Politik der Nachhaltigkeit - Entwicklungspolitik als internationale Strukturpolitik, Bonn.*
- Reusse, Eberhard, 1998: Das interventionistische Paradigma. Eine Ursache für fehlgeleitete Entwicklungspolitik, in: E+Z 11/1998.*
- Bierschenk, Thomas, 1998: Lokale Entwicklungsmakler. Entwicklungshilfe schafft neue Form des Klientalismus in Afrika, in E+Z 12/1998.*
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie, 1999: Entwicklungspolitik als Friedenspolitik. Interview, in: E+Z, 1/1999.*
- Eid, Uschi, 1999: Ein starkes Signal, in: E+Z, 1/1999.*