



universität
wien

DIPLOMARBEIT / DIPLOMA THESIS

Titel der Diplomarbeit / Title of the Diploma Thesis

Retten wir die Welt zu Tode?

Über die Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit vom Zweiten Weltkrieg bis zur Jahrtausendwende mit besonderem Fokus auf Österreich

verfasst von / submitted by

Lukas Sylvester Sternik

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree
of

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2017 / Vienna, 2017

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 190 313 299

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Lehramtsstudium UniStG
UF Geschichte, Sozialkunde, Polit.Bildg. UniStG
UF Psychologie und Philosophie UniStG

Betreut von / Supervisor:

a.o. Univ. Prof. Dr. Peter Eigner

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich ganz herzlich bei meinem Betreuer Herrn Dr. Peter Eigner bedanken, der mich stets mit hilfreichen Ratschlägen begleitet hat und sich nicht zu schade war, seine kostbare Zeit auch meiner Grammatik und Rechtschreibung zu widmen. Zudem war er stets bemüht, seinen Teil dazu beizutragen, dass ich meine Diplomarbeit in relativ kurzer Zeit fertigstellen konnte.

Zudem gilt grenzenloser Dank meinen Eltern, die immer für mich da waren und ohne deren großzügige finanzielle Unterstützung ich mein Studium keinesfalls derart erfolgreich gestalten hätte können.

Lukas Sylvester Sternik,

Wien, 30. Mai 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
2	Allgemeines zur Entwicklungszusammenarbeit	16
2.1	Begriffsdefinitionen.....	16
2.1.1	Entwicklung	16
2.1.2	Entwicklungsland – Dritte Welt	18
2.1.3	Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit	23
2.2	Ziele und Motive	26
2.2.1	Politische Interessen.....	26
2.2.2	Ökonomische Interessen	29
2.2.3	Ethische Argumente	31
2.3	Entwicklungstheorien.....	32
2.3.1	Modernisierungstheorie.....	34
2.3.2	Strukturalismus.....	35
2.3.3	Dependenztheorie.....	37
2.3.4	Institutionalismus	38
2.3.5	Neoliberalismus.....	39
2.3.6	Postmodernismus.....	41
2.3.7	Ein Ende der großen Theorien?	42
3	Von Entwicklungshilfe zur Entwicklungszusammenarbeit	44
3.1	Vorläufer und Ursprünge	44
3.1.1	NGOs, Kolonialismus und Co	44
3.1.2	Der Marshallplan – Erfolgsrezept für die ganze Welt?.....	45
3.2	Die späten 40er und 50er Jahre – Die Anfänge der Entwicklungshilfe.....	47
3.2.1	Konzepte, Pläne und Schwerpunkte.....	47
3.2.2	Probleme und Schwierigkeiten.....	52
3.2.3	Ausmaß der Entwicklungszusammenarbeit	53
3.3	Die 60er Jahre – Die erste UN-Entwicklungsdekade.....	54
3.3.1	Konzepte, Pläne und Schwerpunkte.....	54

3.3.2	Probleme und Schwierigkeiten	55
3.3.3	Ausmaß der Entwicklungszusammenarbeit	57
3.4	Die 70er Jahre – Die Ölpreiskrisen und ihre Auswirkungen	58
3.4.1	Konzepte, Pläne und Schwerpunkte	58
3.4.2	Probleme und Schwierigkeiten	61
3.4.3	Ausmaß der Entwicklungszusammenarbeit	62
3.5	Die 80er Jahre – Das verlorene Jahrzehnt	65
3.5.1	Probleme und Schwierigkeiten	65
3.5.2	Konzepte, Pläne und Schwerpunkte	67
3.5.3	Ausmaß der Entwicklungszusammenarbeit	71
3.6	Der erste Human Development Report (1990) - Eine Zwischenbilanz	72
3.6.1	Analyse der wichtigsten Indikatoren.....	73
3.6.2	Handlungsspielraum der Entwicklungsländer.....	74
3.6.3	Fazit	76
3.7	Die 90er Jahre – Das Ende des Kalten Kriegs	77
3.7.1	Konzepte, Pläne und Schwerpunkte	77
3.7.2	Probleme und Schwierigkeiten	84
3.7.3	Ausmaß der Entwicklungszusammenarbeit	86
4	Österreichs Engagement im 20. Jahrhundert.....	90
4.1	Die 50er Jahre – Beginn der österreichischen Entwicklungshilfe	90
4.2	Die 60er Jahre – ODA im Zeichen wirtschaftlicher Interessen	92
4.3	Die 70er Jahre – Phase der Institutionalisierung	96
4.4	Die 80er Jahre – Spezialisierung und Marginalisierung	99
4.5	Die 90er Jahre – Zwischen Osthilfe und EU-Beitritt.....	104
4.5.1	Die Osthilfe – Sinnbild für Österreichs Entwicklungszusammenarbeit.....	108
4.5.2	Die Auswirkungen des EU-Beitritts auf Österreichs Entwicklungspolitik.....	110
5	Entwicklungen seit 2000, Resümee und Conclusio	116
6	Abkürzungsverzeichnis	124
7	Abbildungsverzeichnis	126

Retten wir die Welt zu Tode?

Diplomarbeit – Universität Wien – 2017

Betreuung: Dr. Peter Eigner

8	Literaturverzeichnis	127
9	Abstract.....	131

1 Einleitung

Der internationalen Entwicklungszusammenarbeit könnte in naher Zukunft ein umfangreicher Boom bevorstehen. Schon 2016 investierten die in der OECD organisierten Geberländer mit 146 Milliarden US-Dollar eine neue Rekordsumme in den globalen Süden. Zum Vergleich, das entspricht etwas mehr als einem Drittel des Bruttonationaleinkommens (BNEs) von Österreich.¹ Gleichzeitig befeuert die UNO mit ihren Sustainable Development Goals (SDGs) Optimismus und Hoffnung, indem sie extreme Armut und Hunger bis 2030 aus der Welt schaffen will. Es sollen also in nur 13 Jahren alle Menschen mindestens 1,11€ pro Tag zur Verfügung und genügend zu essen haben. 193 Staaten haben sich 2015 zu den insgesamt 17 Zielen, die ganz im Zeichen von nachhaltiger Entwicklung stehen, bekannt. Einer der zentralen Punkte der Finanzierung ist, dass die Industrieländer das UNO-Ziel, 0,7% des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit auszugeben, endlich erreichen.² Noch ist man mit einem Mittelwert von 0,32 Prozent allerdings weit davon entfernt. Zwar bekräftigen die Gebernationen stets ihre Zusagen, wirklich eingehalten werden sie aber von den wenigsten.³

Dies führt dazu, dass Rufe nach einem *big push* oder einem *Marshall-Plan für Afrika* laut werden, so dass im Zuge einer intensivierten, gemeinsamen Anstrengung endlich die seit Jahrzehnten in Aussicht gestellte Entwicklung ermöglicht werden kann. Solche Forderungen sind zwar keineswegs neu, erlangen aktuell aber zusätzliches Gewicht, indem sie unter dem Stichwort der Bekämpfung von Fluchtursachen mit politischen und wirtschaftlichen Interessen Europas verknüpft werden. Viele Politiker sehen und propagieren die Entwicklungszusammenarbeit nun als Instrument, um langfristig Immigration aus den Entwicklungsländern vorzubeugen. Eine solche Symbiose zwischen politischen Motiven und humanitären Zielen scheint eine Win-win-Situation für die Geberländer zu sein und könnte deren finanzielle Unterstützung signifikant erhöhen. Bei alleine 200 Millionen prognostizierten Klimaflüchtlingen, verwundert es kaum mehr, dass Angela Merkel in diesem Kontext die Partnerschaft mit Afrika als eines der Kernthemen der aktuellen, deutschen G20-

¹ Vgl.: OECD: „Net ODA“, in: *OECD Data*, <http://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (abgerufen am 12.05.2017).

² Vgl.: BUNDESMINISTERIUM FÜR EUROPA, INTEGRATION UND ÄUßERES: „*Sustainable Development Goals (SDG)*“, <https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/aktuelles/sustainable-development-goals-sdg/> (abgerufen am 18.05.2017).

³ Vgl.: OECD: „Net ODA“.

Präsidentenschaft präsentierte. So soll etwa die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit den Menschen vor Ort neue Perspektiven bieten und somit Push-Faktoren verringern.⁴

Gleichzeitig können sich die Politiker über Rückhalt in der Bevölkerung freuen, zumindest, wenn man einer Umfrage der EU-Kommission Glauben schenkt. So vertreten nämlich 78 Prozent der EU-Bürger und EU-Bürgerinnen die Meinung, dass es die moralische Pflicht der EU sei, Armut im globalen Süden zu mindern. Mehr als acht von zehn Befragten sehen sogar Vorteile für die EU daraus erwachsen. So erachten etwa 68% die Entwicklungszusammenarbeit als effektives Instrument in der Prävention von irregulärer Migration. Die Einstellung der europäischen Bevölkerung diesem Projekt gegenüber kann also als durchaus positiv beschrieben werden.⁵

Doch seit einiger Zeit mehren sich kritische Stimmen, die Zweifel daran säen, dass die bisher ausgebliebene Entwicklung in erster Linie durch zusätzliche Mittel nachgeholt werden könne, und in Frage stellen, ob die Entwicklungszusammenarbeit, wie sie momentan geleistet wird, wirklich dazu geeignet ist, Wachstum und Wohlstand zu bringen.⁶ So sind seit Beginn der Entwicklungszusammenarbeit nach dem Zweiten Weltkrieg bereits über 5,3 Billionen US-Dollar in die Entwicklungsländer geflossen.⁷ Wenn man nun mit dem von den Medien transportierten Bild Afrikas und den zahlreichen Spendenaufufen konfrontiert wird, die einem täglich das Leid von Millionen Menschen vor Augen führen, so muss an der Effektivität dieses internationalen Projekts ernsthaft gezweifelt werden. In den Least Developed Countries (LDC), den ärmsten unter den Entwicklungsländern, ist die Lebenserwartung heute im Schnitt 17 Jahre geringer als im globalen Norden und 17% der Kinder besuchen nicht einmal eine Grundschule. Die Müttersterblichkeit ist um das 44-fache höher als in den Industrieländern und es gibt 13 Mal so viele Todesfälle in den ersten fünf Lebensjahren, wobei die meisten durch eine besser medizinische Versorgung

⁴ Vgl.: GREFE, Christiane und Angela KöCKRITZ: „Ein großer Schub für Afrika“, in: *Die Zeit* (2017), <http://www.zeit.de/2017/19/entwicklungshilfe-investitionen-africa-fluechtlinge/komplettansicht> (abgerufen am 18.05.2017).

⁵ Vgl.: EU-KOMMISSION: „EU-Bürger und Entwicklungshilfe. Wichtigste Ergebnisse für die EU28“, in: *Spezial-Eurobarometer 455*, ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/78001 (abgerufen am 18.05.2017).

⁶ Vgl.: THIELKE, Thilo: „Warum Afrika dank Entwicklungshilfe im Elend verharrt“, in: *SPIEGEL ONLINE* (2007), <http://www.spiegel.de/politik/ausland/kommentar-warum-africa-dank-entwicklungshilfe-im-elend-verharrt-a-487746.html> (abgerufen am 18.05.2017).

⁷ Vgl.: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“, in: *OECD.Stat*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A#> (abgerufen am 29.04.2017).

vermeidbar wären.⁸ Außerdem sind noch immer 800 Millionen Menschen von extremer Armut betroffen.⁹

Eine solch ernüchternde Analyse führt manche dazu, dass sie in einem Ende der Entwicklungszusammenarbeit die größte Hilfe für die Entwicklungsländer sehen und sich für ein solches stark machen. Dahingehende Forderungen erhebt etwa der kenianische Ökonom James Shikwati, da das Geld nur der Elite zugutekommt und gleichzeitig dringend notwendige Reformen blockiere.¹⁰ Eine seiner radikalsten Mitstreiterinnen ist die Sambierin Dambisa Moyo, die in Harvard und Oxford studierte und später jahrelang bei Goldman Sachs arbeitete. Mit ihrem Buch „Dead Aid“ erregte sie 2009 weltweit Aufmerksamkeit. Moyo zufolge habe die Entwicklungshilfe das Wirtschaftswachstum gebremst und Armut gar noch gefördert und müsse deshalb beendet werden. Erklärt wird das unter anderem mit dem Ressourcenfluch, bei dem der eigentliche Reichtum mehrheitlich negative Folgen für den Großteil der Bevölkerung mit sich bringt. Dieser treffe genauso auf die Entwicklungshilfe zu. So werden die guten Intentionen von Korruption begleitet, provozieren militärische Auseinandersetzungen und lähmen den Unternehmergeist. Deshalb argumentiert Moyo dafür, dass Entwicklungsländer stattdessen Kredite zu Marktkonditionen aufnehmen, sich chinesischen Direktinvestitionen weiter öffnen und das Bankenwesen ausbauen sollen. Gleichzeitig erwartet sie von den Industriekonzernen an Stelle der Entwicklungszusammenarbeit den Abbau ihrer Handelsschranken und das Einstellen von Subventionen, um gerade im Agrarbereich einen fairen Wettbewerb zu garantieren.¹¹

Neben diesen Hardlinern gibt es eine Reihe weit weniger fundamentalistischer Kritiker, die vor allem die Art und Weise, mit der Entwicklungszusammenarbeit geleistet wird, bemängeln. Zu ihnen gehört William Easterly, an dessen Buch „Wir retten die Welt zu Tode“ der Titel dieser Diplomarbeit angelehnt ist. Denn mit einer Umformulierung dieser provokanten These zu einer Frage kann mein erweitertes Forschungsinteresse recht pointiert charakterisiert werden. Der

⁸ Vgl.: THE WORLD BANK: „World Development Indicators“, in: *DataBank*, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators#> (abgerufen am 02.05.2017).

⁹ Vgl.: UNITED NATIONS: „The Millennium Development Goals Report 2015“, [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%20201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%20201).pdf) (abgerufen am 27.03.2017).

¹⁰ Vgl.: THIELKE: „Warum Afrika dank Entwicklungshilfe im Elend verharrt“.

¹¹ Vgl.: Moyo, Dambisa: *Dead Aid. Warum Entwicklungshilfe nicht funktioniert und was Afrika besser machen kann*, Berlin: Haffmans & Tolkemitt 2011, S. 11–14.

weitaus undramatischere englische Originaltitel Easterlys Werk lautet „The White Man’s Burden“. Darin plädiert der ehemalige Weltbankökonom dafür, weniger große Pläne im globalen Norden für die Entwicklungsländer zu schmieden und sich stattdessen mehr auf die lokalen Gegebenheiten einzulassen, um konkrete Maßnahmen vor Ort zu entwickeln und zu unterstützen. Er setzt sich im Grunde also dafür ein, statt des herrschenden Top-down-Ansatzes eine Bottom-up-Strategie zu etablieren.¹²

Allerdings soll hier nicht der Eindruck erweckt werden, dass die Experten des Faches sich allesamt gegen Entwicklungszusammenarbeit in ihrer heutigen Form aussprechen, nur bedürfen die Argumente, die für Entwicklungszusammenarbeit sprechen, meines Erachtens keiner eigenen Erläuterung. Nichtsdestoweniger soll an dieser Stelle zumindest auf Jeffrey Sachs verwiesen werden, der sich mit dem eben genannten William Easterly seit Jahren eine hitzige Debatte liefert und sich etwa vehement für einen big push einsetzt.¹³

Einerseits herrscht also ein Klima, indem eine massive Erhöhung des Budgets für Entwicklungszusammenarbeit möglich scheint, andererseits muss man sich zunehmend fragen, ob dies überhaupt wünschenswert ist.

Eigentlich bietet eine wissenschaftliche Arbeit ja nicht unbedingt den Rahmen, emotional zu werden, doch bei der Begründung meines Erkenntnisinteresses komme ich daran kaum vorbei. Ich betrachte es als größte Schande unserer Zeit, dass Tag für Tag Menschen verhungern oder an heilbaren Krankheiten sterben. Wie können wir diese 3,1 Millionen Kinder retten, die jedes Jahr allein an den Folgen von Unterernährung sterben? 8500 neue Kinderleichen jeden Tag, von denen jede einzelne aus medizinischer Sicht mit simpelsten Maßnahmen verhindert werden könnte.¹⁴ Diese Zahl lässt mich einfach nicht mehr los. Bei jedem Terroranschlag trauert man scheinheilig und heuchlerisch tagelang um vergleichsweise lächerliche Opferzahlen, nur, weil diese zum selben Kulturkreis gehören oder weil ihr Tod unvorhergesehen kam, während man gleichzeitig das Schicksal von Hunderttausenden Menschen einfach verdrängt. Dieses Wegschauen ist

¹² Vgl.: IGNATIUS, David: „Paved With Good Intentions“, in: *The Washington Post* (2006), <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/05/18/AR2006051801085.html> (abgerufen am 18.05.2017).

¹³ Vgl.: EASTERLY, William: „Aid Amnesia“, in: *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2014/01/23/aid-amnesia/> (abgerufen am 18.05.2017).

¹⁴ Vgl.: UNITED NATIONS: „Hunger and food security“, in: *Sustainable Development Goals*, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/> (abgerufen am 18.05.2017).

wahrscheinlich in einem gewissen Ausmaß von Nöten, um den eigenen Alltag zu meistern, aber ein komplettes Vergessen dieser Menschen ist für mich unverzeihlich. Ich sehe hier nicht nur jeden Einzelnen in der Pflicht, sondern vor allem unsere Regierungen. Wie kann es sein, dass es unserer Spezies einerseits gelingt, auf dem Mond zu landen, sie andererseits aber nicht in der Lage ist, diesem unnötigen Massensterben ein Ende zu bereiten? Was haben wir diesbezüglich bisher geleistet und wieso haben unsere Bemühungen noch nicht die erwünschten Früchte getragen? In diesem Kontext dreht sich mein erweitertes Forschungsinteresse um die Frage, ob wir mit der Entwicklungszusammenarbeit den Schlüssel in Händen halten, diesen untragbaren Zuständen Einhalt zu gebieten oder sie gerade im Gegenteil zu deren Fortdauer beiträgt. Um diesen Themenkomplex und die ihm inhärenten Probleme und Schwierigkeiten besser zu verstehen, bietet es sich an, sich detaillierter mit seiner Entstehung und Vergangenheit zu beschäftigen. Die vorliegende Diplomarbeit wird sich deshalb der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit widmen, sowohl aus einer globalen Perspektive als auch mit Fokus auf Österreich. Dabei soll zwei Hauptfragestellungen nachgegangen werden, wobei sich die erste davon in drei Unterfragen gliedert:

- Wie hat sich die Entwicklungszusammenarbeit vom Zweiten Weltkrieg bis zur Jahrtausendwende transformiert?
 - Welche Veränderungen haben sich im Untersuchungszeitraum zugetragen und welche Faktoren haben diese beeinflusst und bewirkt?
 - Welche Probleme und Schwierigkeiten traten in den entsprechenden Jahrzehnten auf und wie begegnete man ihnen?
 - Welche Schwerpunkte und Eigentümlichkeiten können für die einzelnen Dekaden festgestellt werden?
- Wie gestaltete sich das österreichische Engagement in dieser Periode und welche Besonderheiten zeigen sich im internationalen Vergleich?

Das methodische Vorgehen umfasst dabei zum einen die systematische Analyse des reichen Datenschatzes der OECD und der Weltbank, der durch die Visualisierung in Form von Diagrammen sozusagen zum Sprechen gebracht werden soll. Zum anderen erfolgt eine eingehende Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Sekundärliteratur zu diesem Themenfeld, um die Daten angemessen interpretieren zu können. Diese Kombination aus statistischen Quellen und

Fachliteratur erscheint als geeignete Methode, um die entsprechenden Fragestellungen adäquat beantworten zu können.

Das erste Kapitel dieser Arbeit behandelt grundlegende Begriffe und Theorien der Entwicklungszusammenarbeit, die für das Verständnis des weiteren Textes als fundamental erachtet werden. So wird zunächst auf die vielfältigen Dimensionen des Terminus der Entwicklung eingegangen, unterschiedliche Definitionen von Entwicklungsländern verglichen und anschließend der Bedeutungswandel von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungszusammenarbeit nachvollzogen und die Definition von Official Development Assistance (ODA) erörtert. Es folgt eine Darstellung politischer, wirtschaftlicher und ethischer Motive und Ziele und zum Abschluss des ersten Kapitels die Untersuchung der wichtigsten Entwicklungstheorien.

Das zweite Kapitel greift die erste Fragestellung auf und befasst sich zunächst mit verschiedenen Vorläufern und Ursprüngen der Entwicklungszusammenarbeit. Darauf werden die Veränderungen und Spezifika der einzelnen Jahrzehnte analysiert und detailliert geschildert, wobei nach den 1980ern mit dem ersten Human Development Report eine kleine Zwischenbilanz eingeschoben wird.

Das dritte Kapitel nimmt sich der zweiten Forschungsfrage an und zeichnet dementsprechend die Rahmenbedingungen und Eigenheiten der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit nach und vergleicht die wichtigsten Kennzahlen mit jenen der beiden Nachbarländer Deutschland und Schweiz sowie mit dem Mittelwert der übrigen Industrienationen.

Den Abschluss der Arbeit bilden ein Ausblick über den Untersuchungszeitraum hinaus, ein Resümee, in dem die wichtigsten Antworten auf die Forschungsfragen zusammengefasst werden, sowie eine kurze Conclusio aus den Ergebnissen.

Prinzipiell gibt es Unmengen an Literatur zum Thema Entwicklungszusammenarbeit und so standen gerade für das erste Kapitel eine Reihe von Standardwerken zur Verfügung. Allerdings fällt auf, dass gerade im deutschsprachigen Raum die geschichtliche Entwicklung eher stiefmütterlich behandelt wird. Deshalb basiert das zweite Kapitel zu einem Großteil auf dem englischen Werk „The UN and development. From aid to cooperation“ von Olav Stokke. Im Zentrum dieses Buches steht, wie der Titel schon verrät, zwar die UNO, allerdingsbettet Stokke ihr Schaffen derart umfassend in den historischen Kontext ein, dass nicht nur ihre Rolle, sondern auch die aller anderen Akteure eingehend erläutert wird. Parallel dazu können die wichtigsten

Retten wir die Welt zu Tode?

Diplomarbeit – Universität Wien – 2017

Betreuung: Dr. Peter Eigner

Entwicklungen und Veränderungen, wie erwähnt, an Hand der Daten der Weltbank und der OECD nachvollzogen werden. Die gilt gleichermaßen für das dritte Kapitel, für das ansonsten zwei Beiträge von Gerald Hödl, der sich intensiv mit dem entwicklungspolitischen Diskurs im Parlament beschäftigt hat, und Irene Giner-Reichls „Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich“ die größte Bedeutung haben.

2 Allgemeines zur Entwicklungszusammenarbeit

2.1 Begriffsdefinitionen

2.1.1 Entwicklung

Für den Terminus Entwicklung gibt es keine einheitliche Definition. Ursprünglich handelt es sich um die Übertragung des lateinischen „*evolutio*“ ins Deutsche. Der Begriff deutet stets auf eine bereits vorhandene Anlage, der im Zuge des Entwicklungsprozesses lediglich zur Blüte verholfen wird. Ein solches Potenzial muss also aktiv bearbeitet werden und zwar in erster Linie von innen und nicht von außen. Insofern erscheint die Bezeichnung Entwicklung für Staaten, die in Bezug auf gewisse Aspekte noch nicht auf demselben Niveau sind wie die führenden Industrienationen, durchaus passend.¹⁵ Was nun genau unter Entwicklung zu verstehen ist, hängt immer von den dahinterstehenden Ideologien und Wertvorstellungen ab und hat sich demzufolge über die Jahrzehnte synchron mit den großen Entwicklungstheorien verändert. Allerdings existierten teilweise auch verschiedene, konkurrierende Konzepte gleichzeitig und manche als überholt abgeschriebene erlangten später wieder neue Bedeutung. Zu Beginn wurde Entwicklung im Kontext der Entwicklungspolitik für gewöhnlich mit wirtschaftlichen Fortschritten durch Industrialisierungsprozesse sowie mit einem gesteigerten Wirtschaftswachstum assoziiert. Festgemacht wurde Entwicklung zumeist an einem einzigen Indikator, nämlich dem Pro-Kopf-Einkommen. Eine Steigerung desselben sollte sich durch trickle-down-effects für die gesamte Gesellschaft positiv auswirken. Die erhoffte Folgewirkung blieb jedoch aus und verkehrte sich teilweise sogar ins Gegenteil, so dass ein höheres Pro-Kopf-Einkommen mit einem relativen Anstieg an unter Armut Leidenden verbunden war. Deshalb nahm man in einer zweiten Phase ab den 1960er Jahren zusätzlich noch eine ausgewogene Verteilung in den Fokus. In der darauffolgenden Dekade lenkte man den Blick dann auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse, wozu gewisse Sozialindikatoren eingeführt wurden. Damit rückte man etwas davon ab, Entwicklung als Ziel zu definieren, sondern konzipierte sie eher als Mittel, Armut zu überwinden. Für die Entwicklungsländer selbst, insbesondere in Lateinamerika, war ein Hauptanliegen der Entwicklung in jener Zeit die wirtschaftliche Autonomie. In den jüngsten Jahrzehnten erweiterte sich der Entwicklungsbegriff um Aspekte der Nachhaltigkeit, der politischen

¹⁵ Vgl.: STOCKMANN, Reinhard, Ulrich MENZEL und Franz NUSCHELER: *Entwicklungspolitik. Theorien – Probleme – Strategien*, Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg 2015, S. 1.

Partizipationsmöglichkeiten, der Achtung der Menschenrechte und des Empowerments von Frauen. Nichtsdestoweniger ist die dominierende Dimension weiterhin das wirtschaftliche Wachstum, das nun als notwendige, jedoch nicht mehr als hinreichende Voraussetzung gilt.¹⁶ Auch Ulrich Menzel betont die Vielschichtigkeit des Entwicklungsbegriffes und weist darauf hin, dass politische und soziale Aspekte ebenso wenig ausgeklammert werden dürfen, wie die Ebene des Individuums, im Sinne der Weiterentwicklung persönlicher Kompetenzen. Entwicklungspolitik umfasst also nicht bloß wirtschaftliche, politische und soziale Maßnahmen, sondern auch Schritte in Richtung Emanzipation, Literalität und Bildung.¹⁷

Ein sowohl für die Analyse als auch für die Ableitung normativer Vorgaben interessantes Modell von Entwicklung ist das sogenannte Hexagon der Entwicklung von ebenjenem Ulrich Menzel. Dieses soll hier im Folgenden kurz erläutert werden.

Den Mittelpunkt des Hexagons und somit das letzte Ziel allen Entwicklungspolitischen Handelns bildet der Mensch und die Befriedigung seiner Bedürfnisse, sowohl materieller als auch geistiger Natur. Wobei Menzel festhält, dass Bedürfnisse natürlich relativ sind und sich mit fort schreitender Entwicklung wandeln und neue erst

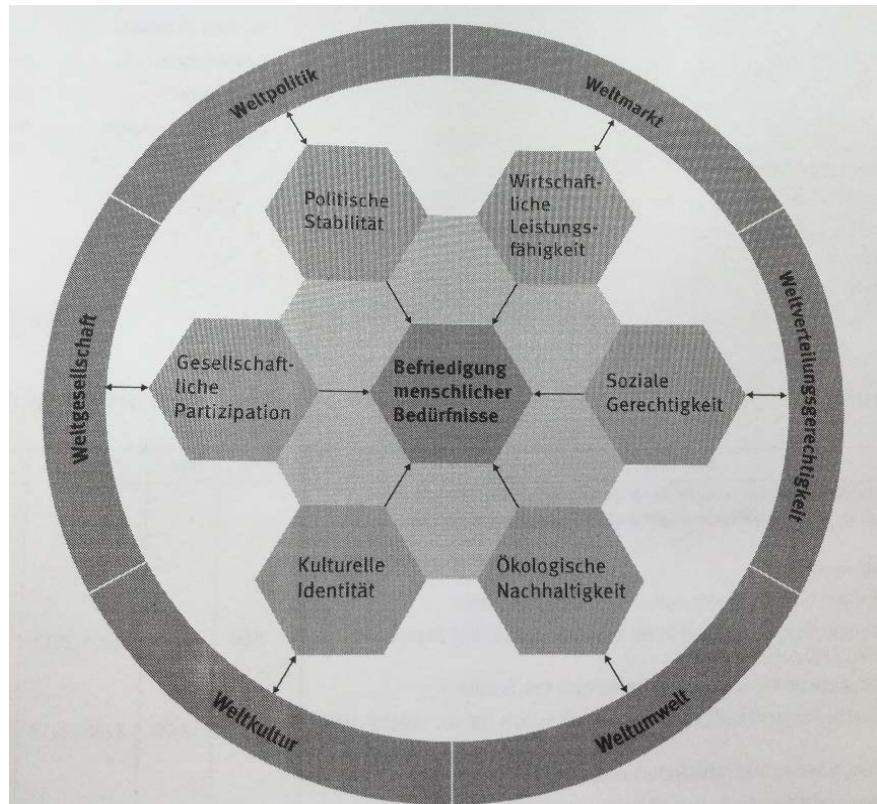


Abbildung 1: Hexagon der Entwicklung (Stockmann/Menzel/Nuscheler: *Entwicklungspolitik. Theorien – Probleme - Strategien*, S.16)

entstehen können. Die grundlegenden Dimensionen der Entwicklung werden durch die Eckpunkte

¹⁶ Vgl.: LACHMANN, Werner: *Entwicklungspolitik. Grundlagen*, München, Wien: Oldenbourg Verlag 2004, S. 10–13.

¹⁷ Vgl.: STOCKMANN/MENZEL/NUSCHELER: *Entwicklungspolitik*, S. 13–15.

des Hexagons definiert. Diese bestehen aus „politischer Stabilität, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, sozialer Gerechtigkeit, gesellschaftlicher Partizipation, ökologischer Nachhaltigkeit und kultureller Identität“¹⁸. Die einzelnen Eckpfeiler sind von Menzel gleichermaßen bedeutend konzipiert, auch wenn die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in den gängigsten Konzepten zur Entwicklungszusammenarbeit dann den wichtigsten Stellenwert einnimmt. Diese sechs grundlegenden Bereiche der Entwicklung stehen in ständiger gegenseitiger Wechselwirkung und werden selbst wiederum bedingt durch ihre jeweilige Verortung als Teil eines globalen Systems. Die Interaktion und gegenseitige Beeinflussung zwischen den drei verschiedenen Ebenen global-regional-individuell können dabei der Entwicklung förderlich sein und Synergien freimachen oder sich als hinderlich und erschwerend präsentieren und so Rückschritte und ungewollte Ergebnisse zur Folge haben.¹⁹

2.1.2 Entwicklungsland – Dritte Welt

Zu Beginn bildete der Begriff Entwicklungsland den Counterpart zur Industrienation, obwohl in den 1950er Jahren bereits einige entwickelte Staaten eher in Richtung Dienstleistungsgesellschaft tendierten und somit diese Dichotomie effektiv so gar nie wirklich existierte. Nichtsdestoweniger galt die Industrialisierung als Maßstab für Entwicklung schlechthin. Alternativ dazu wird ab den 1970er Jahren der Terminus der unterentwickelten Länder postuliert. Er soll zum Ausdruck bringen, dass „der Entwicklungsprozess der Entwicklungsländer nicht verzögert eingesetzt hat, sondern in eine andere Richtung verläuft, an deren Ende nicht Entwicklung, sondern Unterentwicklung steht.“²⁰ Dies unterschied sich drastisch von der bis dahin dominierenden Vorstellung, dass vornehmlich innere Faktoren für die noch nicht erfolgte Entwicklung verantwortlich seien und die Entwicklungsländer nun einen Nachholprozess durchliefen. Damit rückten äußere Faktoren, wie die Ausbeutung in der Kolonialzeit sowie die Stellung im Weltwirtschaftssystem, für die Unter- beziehungsweise Fehlentwicklung in den Fokus. Im Zuge immer detaillierterer Beschäftigung und Debatten mit diesem Thema wurde der Begriff Entwicklungsland zu unpräzise. So kam es einerseits zu einer Unterteilung von Entwicklungsländern nach ihrem Entwicklungsstand von Least Developed Countries (LDC) bis zu

¹⁸ Ebd., S. 15.

¹⁹ Vgl.: ebd., S. 15.

²⁰ Ebd., S. 30.

den Schwellenländern und andererseits zu einer Kategorisierung an Hand gewisser Eigenschaften, die für die Entwicklung als besonders relevant gelten, etwa zu ölexportierenden Staaten, zu Landlocked Developing Countries oder zu kleinen Inselentwicklungsländern. Neuere Termini, wie Schwacher Staat oder Failed State, nehmen zudem den politischen Status in den Blick. All diese Gruppen von Entwicklungsländern sind mit besonderen Herausforderungen und Problemen konfrontiert.²¹

Diesen Unterschieden zum Trotz, ist der Begriff des Entwicklungslandes in manchen Zusammenhängen der treffendste und hat durchaus seine Berechtigung. Es gibt nämlich eine Reihe von Eigenschaften, die alle Entwicklungsländer verbinden und von den Industrieländern abheben. Die wohl erste Assoziation mit dem Terminus Entwicklungsland ist Armut und auch wissenschaftlich betrachtet bildet sie ein Hauptunterscheidungskriterium. Zudem ist das Einkommensgefälle in Entwicklungsländern in der Regel wesentlich höher, was die Verarmung der Massen befördert. Eine weitere Gemeinsamkeit ist das stärkere Bevölkerungswachstum, das mit rund zwei Prozent für den Zeitraum von 1990-2000 mehr als doppelt so hoch war als in den entwickelten Staaten. Ein weiteres Phänomen ist die Verstädterung mit bis zu doppelt so hohen Urbanisierungsraten wie im Rest der Welt im Vergleichszeitraum. Der dadurch stetig steigende Wohnungsbedarf kann selten gedeckt werden, so dass zur Jahrtausendwende bereits 60% der Stadtbevölkerung in Entwicklungsländern in Slums leben mussten. Charakteristischerweise gibt es große Probleme mit einer qualitativ hochwertigen Wasserversorgung und so lassen sich nach Studien der Weltgesundheitsorganisation 80% aller Krankheiten in Entwicklungsländern auf Verunreinigungen im Trinkwasser zurückführen. Ähnlich prekär ist die Ernährungssituation, so dass mittlerweile bereits über zwei Milliarden Menschen Mangelerscheinungen aufweisen. Die überdurchschnittliche Säuglingssterblichkeit und die schlechte Gesundheitsversorgung führen dazu, dass die Lebenserwartung in Entwicklungsländern beinahe 20 Jahre geringer ist. Nachholbedarf zeigt sich auch bezüglich der Bildung, so sind über eine Milliarde Menschen in Entwicklungsländern nicht in der Lage zu lesen und schreiben. Im Unterschied zu Industrieländern spielt der primäre Wirtschaftssektor in Entwicklungsländern noch eine viel wichtigere Rolle. Verbesserungspotenzial birgt zudem die Energieversorgung, so müssen rund zwei Milliarden Menschen auf Elektrizität verzichten. Ein weiteres Dilemma eröffnet sich in der

²¹ Vgl.: ebd., S. 29–30.

Beschäftigungssituation, da einem Mangel an Fachkräften ein Überfluss an unqualifizierten Arbeitern gegenübersteht.²²

All diese geschilderten Probleme kulminieren in einer geringen Produktivität, was wiederum Fortschritt und Wohlstand erschwert und so in einer Art Teufelskreis diese Schwierigkeiten mitverursacht. Allerdings treffen die angeführten Charakteristika nicht überall im selben Ausmaß zu, es lassen sich jedoch die meisten in Grundzügen in allen Entwicklungsländern feststellen. Zudem gibt es nicht nur Differenzen über die Landesgrenzen hinweg, sondern auch intranationale, allen voran zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. So ist die Alphabetisierungsrate in den Städten in der Regel knapp doppelt so hoch. Hinzu kommt im Normalfall eine bessere Versorgung in Sachen Wasser, Strom und Gesundheit. Ähnlich gravierende Unterschiede lassen sich zwischen Männern und Frauen finden. So sind Frauen prinzipiell häufiger von Armut betroffen und weisen eine höhere Analphabetenquote auf. All diese Gemeinsamkeiten lassen sich zu Indikatoren umfunktionieren und können so Aufschluss über den Entwicklungsfortschritt geben.²³

Die OECD definiert Entwicklungsländer als Staaten, die auf der Liste der potenziellen Empfänger für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit stehen. Diese wird vom Development Assistance Committee (DAC) alle drei Jahre erneuert und umfasst die von den Vereinten Nationen als Least Developed Countries eingestuften Staaten und ergänzt sie durch die low-and-middle-income countries, die von der Weltbank nach Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf bestimmt werden.²⁴ Aktuell liegt die hierfür festgelegte Grenze bei einem BNE pro Kopf von maximal 12.745 US-. Damit gelten zurzeit unter anderem Brasilien, China und die Türkei laut DAC und damit laut OECD als Entwicklungsländer.²⁵ Zum Vergleich Österreich und Deutschland erwirtschafteten 2015 beide ein BNE um 46.500 US-\$ pro Kopf.²⁶ Der entscheidende Indikator für die OECD ist also im Endeffekt das Bruttonationaleinkommen pro Kopf. Damit deckt sich die Definition weitestgehend mit jener der Weltbank, die unter Entwicklungsländern alle low-and-middle-income countries

²² Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungsökonomik*, S. 3–7.

²³ Vgl.: ebd., S. 6–8.

²⁴ Vgl.: OECD: „*DAC List of ODA Recipients - Definition*“, <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm> (abgerufen am 15.03.2017).

²⁵ Vgl.: OECD: „*DAC List of ODA Recipients 2014*“, <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf> (abgerufen am 15.03.2017).

²⁶ Vgl.: THE WORLD BANK: „*GNI per capita (Russland, Rumänien, Bulgarien, Österreich, Deutschland)*“, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?locations=RU-RO-AT-DE-BG> (abgerufen am 15.03.2017).

versteht. Der Unterschied besteht lediglich in der Berücksichtigung von EU und G8 Mitgliedern, die nach ihrem Bruttonationaleinkommen pro Kopf zu den Ländern mit niedrigem oder mittleren Einkommen zählen und damit laut Weltbank als Entwicklungsländer gelten, jedoch vom DAC explizit nicht als solche berücksichtigt werden.²⁷ Dies betrifft zurzeit Russland, Bulgarien und Rumänien.²⁸

Die Vereinten Nationen verzichten auf eine eigene Definition von Entwicklungsländern. Stattdessen haben sie den Begriff der Least Developed Countries (LDC) eingeführt, um den Fokus auf die Länder zu richten, die Entwicklungszusammenarbeit am allernötigsten haben. Seit 1971 veröffentlicht die UNO alle drei Jahre eine Liste, mit den Staaten, die in diese Kategorie fallen, wobei die Kriterien mit den Jahren verfeinert und angepasst wurden.²⁹ Die erste von drei Bedingungen, die aktuell zur Anwendung kommen, ist das Bruttonationaleinkommen pro Kopf. Es darf 1.242\$ nicht übersteigen. Dies ist ziemlich genau ein Zehntel des Betrages, den die Weltbank und die OECD als Grenze für Entwicklungsländer festgelegt haben. Die beiden anderen Kriterien ergeben sich aus dem Human Assets Index (HAI) und dem Economic Vulnerability Index (EVI). Ersterer berechnet sich aus dem Prozentsatz unterernährter Menschen, der Kindersterblichkeit, der Einschulungsrate in der Sekundarstufe und der Alphabetisierungsrate. Dadurch sollen Bildung und Gesundheit als zentrale Dimensionen der Entwicklung angemessen berücksichtigt werden. Der EVI ergibt sich aus acht Unterkategorien, wobei diese im Gegensatz zum HAI nicht gleich gewichtet sind. Er ist ein Maß, das die strukturelle Stabilität gegenüber Umwelt- und wirtschaftlichen Faktoren untersucht. Aufgenommen in die Liste der Least Developed Countries werden alle Länder, die die festgelegten Kennzahlen in allen drei Kategorien erreichen und zudem nicht über 75 Millionen Einwohner haben, da eine derart große Binnenwirtschaft genügend Potenzial bergen müsste. Um kurzfristige Schwankungen auszugleichen und Nachhaltigkeit zu fördern, sind die Grenzwerte, um den Status zu verlieren rund 10% höher als diejenigen für die Inklusion. Zudem muss man bei den alle drei Jahre stattfindenden Analysen zwei Mal hintereinander zumindest zwei Schwellenwerte oder ein doppelt so hohes Bruttonationaleinkommen pro Kopf erreicht haben, wie eigentlich als Limit definiert ist.

²⁷ Vgl.: OECD: „History of DAC Lists of aid recipient countries“, <http://www.oecd.org/dac/stats/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm> (abgerufen am 15.03.2017).

²⁸ Vgl.: THE WORLD BANK: „GNI per capita (Russland, Rumänien, Bulgarien, Österreich, Deutschland)“.

²⁹ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungsökonomik*, S. 16.

Anschließend folgt eine eingehende Untersuchung, wie im Jahr 2015 bei Angola und Kiribati. Während für Angola eine Verlängerung der üblicherweise drei jährigen Übergangsfrist bis 2021 beschlossen wurde, so dass es bis dahin weiter von den zusätzlichen Zuwendungen, die die LDC bekommen, profitieren kann, wurde der EVI von Kiribati als zu hoch eingeschätzt und eine neue Untersuchung frühestens für 2018 angekündigt.³⁰ Was mit dieser detaillierten Beschäftigung mit den Kriterien für die LDC demonstriert werden soll, ist die wesentlich höhere Komplexität dieser Definition, die dem Begriff des Entwicklungslandes dadurch wohl eher gerecht werden kann, als eine reine Reduktion auf die Wirtschaftsleistung. Nichtsdestoweniger sind die für Entwicklungszusammenarbeit bedeutendsten Nationen Mitglieder des DAC und beziehen sich in der Praxis auf das Konzept dieses Entwicklungshilfeausschusses der OECD.³¹

Die Unterscheidung in eine Erste und eine Zweite Welt stammt aus der Zeit des Kalten Krieges. Die USA und die anderen kapitalistischen Industrienationen sahen sich selbst als Erste Welt und die Sowjetunion und dem Ostblock zugehörige Staaten als Zweite Welt. 1952 schrieb der Franzose Alfred Sauvy in einem Artikel als Erster von einer Dritten Welt. Diese Länder sah er als Pendant zum dritten Stand in der Französischen Revolution, also als unterrepräsentiert auf dem politischen Parkett und das, obwohl ein Großteil aller Menschen dort lebt. Was die Dritte Welt verband, war die Neutralität im Kalten Krieg und gleichzeitig das Bestreben, sämtliche Ketten der Kolonialzeit, sowohl politischer als auch ökonomischer Natur abzustreifen. Diesen Standpunkten und Forderungen wurde 1955 auf der Konferenz von Bandung mit dem Beschluss mehrerer Resolutionen durch die 29 teilnehmenden Staaten Nachdruck verliehen. Die heute beim Begriff Dritte Welt mitschwingenden Assoziationen von Mangel, Bedürftigkeit und Defiziten haben sich erst in der jüngeren Vergangenheit gebildet. Seit dem Ende der Zweiten Welt mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion stellt sich sowieso die Berechtigungs- beziehungsweise Sinnfrage für den Terminus Dritte Welt, gerade weil die ursprünglich damit bezeichneten Länder mittlerweile höchst unterschiedliche Richtungen eingeschlagen haben und teilweise kaum mehr eine gemeinsame Basis teilen. Sein Fortleben verdankt er primär dem Mangel an Alternativen, so ist das modernere Konzept des globalen Norden und Südens ebenso wenig stichhaltig und klar, da damit nur der alte Gegensatz zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern wieder

³⁰ Vgl.: UN-OHRLS: „*Criteria for Identification and Graduation of LDCs*“, <http://unohrlls.org/about-ldc/criteria-for-ldc/> (abgerufen am 27.03.2017).

³¹ Vgl.: OECD: „*DAC members*“, <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm> (abgerufen am 29.03.2017).

aufgewärmt wird. Mit dem Aufkommen des Begriffs Vierte Welt für die bereits angesprochenen Least Developed Countries, geht eine Verknüpfung mit wirtschaftlichen Indikatoren für die Länder der Dritten Welt einher. So wird der Begriff Dritte Welt seit der Entkolonialisierung und dem Ende des Kalten Krieges quasi als Synonym für Entwicklungsländer verwendet und ist seitdem ebenso wirtschaftlich geprägt.³²

2.1.3 Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Der Ausdruck Entwicklungshilfe wurde in der Vergangenheit zunehmend problematisiert und ist mittlerweile beinahe komplett durch den Begriff Entwicklungszusammenarbeit ersetzt worden. Dieser linguistische Wandel reflektiert die Veränderung auf praktischer Ebene und trägt so dem neuen, partnerschaftlichen Ansatz Rechnung. So soll die Dichotomie zwischen Entwicklungsland und Geber, die automatisch eine Abhängigkeitsbeziehung impliziert, überwunden werden. Im Englischen war der gängige Terminus lange Zeit *development aid*. Aid lässt sich in diesem Kontext am ehesten mit Beistand oder Unterstützung übersetzen. Gerade im Vergleich zu help oder rescue, die beide eher die Hilflosigkeit der Entwicklungsländer in den Vordergrund stellen würden, wird so die Mitverantwortung und Rolle des Hilfeempfängers bei der Bewältigung des Problems betont.³³ Allerdings gibt es mittlerweile auch im englischen Sprachraum eine Debatte über den Begriff aid, die ähnliche Ergebnissen zu Tage fördert, wie der Untertitel *From aid to cooperation* von Olav Stokkes Werk *The UN and development*, das er im Rahmen eines UNO-Projekts geschrieben hat, zeigt.³⁴ Unterdessen verwendet die OECD die Begriffe development assistance, development co-operation und (foreign) aid quasi synonym.³⁵

Doch nicht nur die Frage, welcher Begriff nun der am geeignetste ist, um diese vielfältigen, komplexen Leistungen zu beschreiben, sondern auch die exakte Definition desselben ist politisch aufgeladen. Während auf der einen Seite für eine möglichst präzise, enge Definition gekämpft

³² Vgl.: STOCKMANN/MENZEL/NUSCHELER: *Entwicklungspolitik*, S. 30–33.

³³ Vgl.: LACHMANN, Werner: *Entwicklungshilfe. Motive, Möglichkeiten und Grenzen, Problemfelder*, München: Oldenbourg Verlag 2010, S. 3.

³⁴ Vgl.: STOKKE, Olav: *The UN and development. From aid to cooperation*, Bloomington: Indiana University Press 2009.

³⁵ Vgl.: OECD: „*Development Co-operation Directorate (DCD)*“, <http://www.oecd.org/dac/developmentco-operationdirectoratedcd.htm> (abgerufen am 29.03.2017).

wird, versucht man auf der anderen Seite eine breite Auslegung durchzusetzen, die sämtliche Aufwendungen der Industriestaaten, die sich in diese Richtung interpretieren lassen, umfasst.³⁶ 1961 kam es zur Gründung des bereits erwähnten Development Assistance Committee, im deutschsprachigen Raum meist Ausschuss für Entwicklungshilfe genannt. Es ist ein Fachausschuss der OECD, dem heute 29 Nationen und die EU angehören und stellt eines der zentralen Foren dar, in dem sich die Geberländer organisieren. Während bis in die frühen 60er Jahre sämtliche Transaktionen als Entwicklungshilfe deklariert werden konnten, musste fortan explizit die wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden. Dies richtet sich etwa gegen die Inklusion militärischer Unterstützungen. Zudem wurde in der Folgezeit ein Mindestmaß an finanzieller Vergünstigung von 25% als grundlegendes Kriterium für Entwicklungszusammenarbeit festgelegt. Dieses gilt heute noch und hat zur Folge, dass zum Beispiel Kredite zu regulären Zinssätzen aus dem Spektrum der Anrechenbarkeit fallen. Demgegenüber erreichten die Konservativen, dass nicht nur das Zuschusselement eines Kredites, sondern sein gesamtes Volumen in der Statistik Berücksichtigung findet.³⁷ 1969 wurde vom DAC erstmals eine offizielle Definition vorgenommen, welche Leistungen zur sogenannten Official Development Assistance (ODA), also zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit zählen.³⁸ Die aktuelle Definition von öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit lautet:

„those flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and to multilateral institutions which are: i. provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and ii. each transaction of which: a) is administered with the promotion of the **economic development and welfare of developing countries** as its main objective; and b) is **concessional in character** and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent).“³⁹

Zunächst einmal muss sich also der Empfänger der Entwicklungszusammenarbeit auf der bereits erwähnten Liste der Entwicklungsländer des DAC befinden und eine solche Leistung von staatlicher Stelle erfolgen. Außerdem muss die Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung

³⁶ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 3–4.

³⁷ Vgl.: ebd., S. 4.

³⁸ Vgl.: OECD: „*Official development assistance – definition and coverage*“, <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> (abgerufen am 15.03.2017).

³⁹ Ebd.

und Wohlfahrt im Entwicklungsland als Hauptziel ausgewiesen und zudem eine gewisse Vergünstigung gewährt werden. Das nur für Kredite relevante Zuschusselement berechnet sich aus der Laufzeit, den tilgungsfreien Jahren und natürlich dem Zinssatz, wobei zum Vergleich 10 Prozent als marktüblich festgeschrieben wurden. Dies ergibt für einen Kredit mit zwei Prozent Zinsen und zehn tilgungsfreien Jahren, der auf 30 Jahre abgeschlossen wurde, ein Zuschusselement von rund 66%.⁴⁰ Obwohl diese Definition seit 1972 quasi unverändert blieb, kam es durch Neuauslegungen durchaus zu einigen Veränderungen. So dürfen unter Berücksichtigung gewisser Vorgaben seit 1979 Verwaltungsausgaben, seit 1984 Unterstützungen für Studierende, sowie seit 1991 Kosten für Flüchtlinge aus entsprechenden Ländern verrechnet werden. Dadurch kam es zu einer sukzessiven Erhöhung der ODA unabhängig davon, ob auch nur ein Cent mehr investiert wurde.⁴¹

Prinzipiell wird nicht nur erfasst, welche Transfers ein Industrieland leistet, sondern auch Finanzströme in die andere Richtung, also primär, in welchem Ausmaß die Entwicklungsländer in der Lage sind, bereits gewährte Kredite zurückzuzahlen. So wird schlussendlich ein Nettowert für jedes Land ermittelt. Insofern können nur Schuldenerlasse von nicht als ODA deklarierten Krediten anschließend als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit einkalkuliert werden. Im Falle eines als ODA abgerechneten Darlehens, das erlassen wird, wirkt sich ja bereits die ausbleibende Tilgung positiv auf die Nettoleistungen des kreditgebenden Landes aus.⁴²

Peter Niggli weist in diesem Zusammenhang zu Recht auf den Missstand hin, dass die Entwicklungsländer keinerlei Möglichkeit der Mitsprache besitzen, wenn es darum geht, festzulegen, was wirklich als Entwicklungszusammenarbeit gilt. Auch die Kontrolle der von den Staaten selbst erhobenen Zahlen erfolgt nur durch die Geberländer und ohne Einbezug von neutralen Gutachtern. Dies sollte gerade beim Punkt, ob nun eine Leistung wirklich dem Kriterium genügt, die Beförderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wohlstandes als Hauptziel zu haben, im Hinterkopf behalten werden.⁴³

⁴⁰ Vgl.: NUSCHELER, Franz: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt*, Bonn: Dietz 2004, S. 480.

⁴¹ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 6.

⁴² Vgl.: ebd., S. 6–7.

⁴³ Vgl.: NIGGLI, Peter: *Der Streit um die Entwicklungshilfe. Mehr tun - aber das Richtigste!*, Zürich: Rotpunktverlag 2008, S. 85.

2.2 Ziele und Motive

Vordergründig werden von den Geberländern in den meisten Fällen ethische und moralische Argumente für Entwicklungszusammenarbeit angeführt. Was die humanitäre Hilfe betrifft, mag dies sehr wohl zutreffen, in der Entwicklungszusammenarbeit kommt jedoch in der Regel Interessen politischer und ökonomischer Natur der Industrieländer ein mindestens ebenso großer Stellenwert zu.⁴⁴

2.2.1 Politische Interessen

Historisch gesehen stand die Entwicklungshilfe gerade der USA stets im Zeichen politischer Überlegungen. So muss bereits der Marshall-Plan im Kontext des Kalten Krieges gesehen werden und diente vornehmlich dazu, das Einflussgebiet der Sowjetunion in Europa nicht zu groß werden zu lassen und selbst als Partner angesehen zu werden. Mit dem Wegfall dieses zentralen Motives nach 1991 wurden auch die Hilfsleistungen deutlich zurückgefahren.⁴⁵ Dafür zeigte eine Studie der Weltbank, dass in den Folgejahren die Entwicklungszusammenarbeit weit weniger für außenpolitische Zwecke instrumentalisiert wurde und dadurch die Effektivität gesteigert werden konnte. Allerdings wirken gewisse Praktiken aus der Zeit des Kalten Krieges heute noch nach. Auf Grund der systematischen Konkurrenz durch den Ostblock sah man sich genötigt, auch autoritäre Systeme zu unterstützen, sofern diese nur auf der eigenen Seite standen. Gleichzeitig wurden in solchen Fällen zumeist beide Augen zgedrückt, bezüglich dessen, was mit den Entwicklungshilfezahlungen geschah. Diese dienten in der Regel nämlich lediglich dem Machterhalt und flossen ansonsten großteils direkt in die Taschen des jeweiligen Despoten. In der Führungsebene vieler Entwicklungsländer erzeugte diese jahrzehntelange Praxis das Bild, dass Korruption von den Industrieländern weitestgehend geduldet wird, solange deren außenpolitischen Ziele gewahrt bleiben.⁴⁶

Unterdessen bewirkte die neue Fokussierung auf Terrorprävention einen wesentlichen, strukturellen Wandel, da die Gefährdung im Vergleich mit dem Krieg der Systeme gegen die Sowjetunion gänzlich anderer Natur ist. Sie gründet nämlich maßgeblich auf der Unzufriedenheit,

⁴⁴ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 8.

⁴⁵ Vgl.: ebd., S. 11.

⁴⁶ Vgl.: NIGGLI: *Der Streit um die Entwicklungshilfe*, S. 89, 93–94.

die sich bei der unter prekären Lebensbedingungen leidenden Bevölkerung breitmacht, dem Machtvakuum in schwachen und gescheiterten Staaten und dem Hass, der durch diktatorische Regime geschürt wird. Insofern lautet nun auch das sicherheitspolitische Ziel von Entwicklungszusammenarbeit Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung, um so zu einer Stabilisierung der betroffenen Länder beizutragen. Im Zuge dessen ist die Bindung an die Menschenrechte keine leere Floskel mehr, sondern wird seit dem Ende des Kalten Krieges ernster genommen. Generell kann festgestellt werden, dass die Höhe der Entwicklungshilfe mit der allgemeinen Sicherheitslage korreliert.⁴⁷

Ein weiterer, gerade überaus aktueller, pragmatischer Grund für das Leisten von Entwicklungszusammenarbeit ist, dass die Situation der Menschen in den Entwicklungsländern nicht um ihrer selbst willen verbessert werden soll, sondern um Push-Faktoren zu verringern und so eine umfassende Emigration in den globalen Norden zu verhindern.⁴⁸ Gleichzeitig wird die Entwicklungszusammenarbeit an sogenannte Rückführungsabkommen geknüpft, die die Entwicklungsländer dazu verpflichten, illegale Einwanderer und nicht anerkannte Flüchtlinge aus dem Geberland wieder aufzunehmen.⁴⁹

Andere Ziele sind zum Beispiel die Sicherung von Ressourcen, wie Erdöl und -gas, oder die Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens in internationalen Gremien. So wurde festgestellt, dass just in den Jahren, in denen Entwicklungsländer Teil des UN-Sicherheitsrates waren, diese mit einem signifikanten Anstieg der Entwicklungshilfe durch die USA rechnen konnten, der jedoch mit dem jeweiligen Ende der zwei Jahre umfassenden Periode auf das Ursprungsniveau zurückgeschraubt wurde. Allerdings muss festgehalten werden, dass die politischen Interessen nicht bei allen Staaten den gleichen Stellenwert einnehmen, so gelten etwa Norwegen und Schweden als Gegenbeispiele zu den USA.⁵⁰ Die starke außenpolitische Orientierung der amerikanischen Hilfe wird schon deutlich, wenn man die Auswahl der unterstützten Länder genauer untersucht. So bekamen die zu den ärmsten Ländern gehörenden Staaten südlich der Sahara vergleichsweise geringe 82 Milliarden (hochgerechnet auf Preise von 2006) zwischen 1962 und 2006. Dies sind gerade einmal sieben Prozent der gesamten amerikanischen

⁴⁷ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 12.

⁴⁸ Vgl.: ebd., S. 10–11.

⁴⁹ Vgl.: NIGGLI: *Der Streit um die Entwicklungshilfe*, S. 87.

⁵⁰ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 11–12.

Entwicklungszusammenarbeit im selben Zeitraum und weniger als die 100 Milliarden, die Europa im Zuge des Marshallplans in nur vier Jahren bekam. Anfangs leisteten in Afrika hauptsächlich die ehemaligen Kolonialmächte Entwicklungshilfe und versprachen sich dadurch, ihre Einflusssphären erhalten zu können. Dieses Phänomen war jedoch nicht auf Afrika beschränkt. Besonders Frankreich und Großbritannien, aber auch die Niederlande, Belgien und Portugal verfolgen bis heute eine solche Strategie. Allerdings muss festgehalten werden, dass eine solche Politik nicht per se zu verurteilen ist und nicht immer auf die Erfüllung eigener Interessen abzielt, sondern zum Teil quasi als Entschädigung für die Kolonialzeit gesehen wird und sehr wohl den Fokus auf Entwicklung legt. Die Niederlande können diesbezüglich positiv hervorgehoben werden.⁵¹

Als wichtiges Element gegen die Instrumentalisierung weist Niggli auf das Engagement vieler NGOs und religiöser Institutionen hin. Sie beeinflussen mit ihrer Arbeit den innenpolitischen Diskurs und verringern den Legitimationsdruck, dem Entwicklungspolitik in der Öffentlichkeit teilweise ausgesetzt ist. Diesem begegnen die Regierungen ansonsten zumeist mit Erklärungen, die sowohl die moralischen und ethischen Aspekte betonen als auch die staatlichen Interessen, denen durch die Entwicklungszusammenarbeit genüge getan werden kann.⁵²

Prinzipiell kann festgestellt werden, dass sich bilaterale Entwicklungszusammenarbeit eher am Konzept der donor interests orientiert, also der Motive des Gebers, und multilaterale Projekte den Fokus auf die recipient needs legen, sprich auf die Bedürfnisse des Empfängers.⁵³ Der Anteil der tendenziell treffsichereren und für die Entwicklungsländer effektiveren multilateralen Hilfe stieg von 11% in den 60ern auf 29% in den 70ern und hat sich seitdem kaum mehr verändert. Bis zur Jahrtausendwende stellte die Weltbank mit gut einem Drittel dieser Gelder den größten multilateralen Akteur in der Entwicklungspolitik dar. Mit einem Beitrag von nun knapp über einem Fünftel wurde sie aber mittlerweile von der UNO überholt, die bis dahin relativ konstant für ein Viertel der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich war, ihren Anteil nun aber auf 33% erhöhen konnte. Zudem etablierte sich die EU als einer der wichtigsten multilateralen Geber und kanalisiert seit kurzem ODA im selben Ausmaß wie die Vereinten Nationen.⁵⁴ Gerade bilaterale Unterstützungen sind anfälliger für Zielkonflikte zwischen donor interests und recipient

⁵¹ Vgl.: NIGGLI: *Der Streit um die Entwicklungshilfe*, S. 89–92.

⁵² Vgl.: ebd., S. 87–88.

⁵³ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 12.

⁵⁴ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 486–487.

needs. Bei derartigen Zielkonflikten werden größeren, wichtigeren Partnern Verfehlungen, zum Beispiel in Sachen Menschenrechten, eher zugestanden und im Sinne ihrer Bedeutung für das Industrieland darüber hinwiegesehen, als dies bei unbedeutenderen, kleineren Staaten der Fall ist. Als einer von vielen Fällen kann hierzu der Umgang der Niederlande mit dem geopolitisch bedeutsamen Indonesien auf der einen und dem für niederländische Interessen zu vernachlässigendem Surinam auf der anderen Seite herangezogen werden. Nach Menschenrechtsverletzungen von beiden beendete die niederländische Regierung die Entwicklungszusammenarbeit nämlich nur mit einem der Staaten. Solche Zielkonflikte ziehen wie in dem geschilderten Exempel häufig inkonsistente Praktiken nach sich und schaden so der Effektivität.⁵⁵

2.2.2 Ökonomische Interessen

Die beiden Hauptziele von Industrienationen bei der Verwirklichung ökonomischer Interessen durch Entwicklungszusammenarbeit sind die Sicherung des Zugangs zu seltenen beziehungsweise wichtigen Ressourcen und die Exportsteigerung durch eine Erschließung neuer Absatzmärkte. Die Importe durch das Entwicklungsland aus dem entsprechenden Geberland werden zumeist sowohl kurzfristig als auch langfristig angeregt. Zum einen nämlich durch sogenannte gebundene Entwicklungszusammenarbeit. Hier werden Gelder oder Leistungen an gewisse Bedingungen geknüpft, wie etwa, dass Produkte oder Dienstleistungen aus dem Partnerland importiert werden müssen. So sind sie für die Exportsteigerung der Industrieländer besonders effektiv und kaum mit einem Risiko verbunden. Zum anderen ergeben gerade Techniktransfers häufig Folgeaufträge, wie etwa die Ausbildung von entsprechend versierten Technikern, Hilfe bei der Wartung und Reparatur oder die Exportmöglichkeit neuer Produktpaletten, die erst dadurch Verwendung finden. Außerdem zielt Entwicklungszusammenarbeit ja langfristig darauf ab, das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern zu fördern und das geht in der Regel mit einer zunehmenden Importtätigkeit einher. Diese Nachfrage wird dann primär beim langjährigen Partner befriedigt, an Stelle der Suche und des Aufbaus neuer Handelskontakte. Mit dem Hinweis auf solche Möglichkeiten der Umwegrentabilität werden Ausgaben für

⁵⁵ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 12–13.

Entwicklungszusammenarbeit vor der Bevölkerung der Geberländer häufig verteidigt und der Nutzen für das eigene Land in den Vordergrund gestellt.⁵⁶

Allerdings handelt es sich hierbei kaum um eine Win-win-Situation, wie das vielleicht auf den ersten Blick den Anschein haben mag und als welche sie teilweise verkauft wird. Denn dadurch, dass bei gebundener Entwicklungszusammenarbeit in der Regel multinationale Konzerne aus dem Geberland unabhängig von den vorhandenen Strukturen und Abläufen ihr Werk verrichten, verpufft ein Großteil der positiven Effekte der Entwicklungszusammenarbeit. Statt des Aufbaus und der Förderung regionaler Netzwerke und Firmen wird sogar Abhängigkeit reproduziert. Zudem wären die lokalen Lösungen für die Entwicklungsländer eigentlich wesentlich kostengünstiger. Besonders deutlich wird dies bei Nahrungsmittellieferungen. Die Preise solcher Importe sind bis zu 50% höher als beim Kauf auf dem lokalen Markt und gleichzeitig wird dadurch der regionalen Landwirtschaft die Basis entzogen, statt, dass sie von der Entwicklungszusammenarbeit profitiert. Negativ sticht ein weiteres Mal die USA hervor, die, statt private Entwicklungsorganisationen direkt zu finanzieren, ihnen solch kontraproduktive Nahrungsmitteltransfers zur Verfügung stellt, die diese selbst verkaufen müssen, um an Geld zu kommen. Insgesamt macht diese wenig zielführende Art und Weise der Nahrungsmittellieferungen rund 6% der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit aller Industrienationen aus. Diese Problematik hat die OECD mittlerweile erkannt und man konnte sich 2002 dazu durchringen, den Anteil an gebundener Hilfe zumindest an die Least Developed Countries sukzessive zu verringern. Diesbezüglich gibt es allerdings zwei große Einschränkungen. Erstens fällt die technische Zusammenarbeit nicht unter diese Regelung. Ihr Anteil an gebundener Hilfe wird seit 1997 nicht mehr erhoben und das, obwohl 23% der gesamten Entwicklungszusammenarbeit in Form derartiger Know-How-Transfers geleistet wird und diese besonderes häufig gebunden sind. Zweitens veröffentlicht eines der bedeutendsten Geberländer, die USA, seine Zahlen nicht und hat seinen Anteil externen Analysen zufolge lediglich von rund 80 auf 70% gesenkt. Im Vergleich dazu liegt der Prozentsatz an gebundener Entwicklungszusammenarbeit bei den übrigen Staaten im Schnitt mittlerweile bei unter 10%.⁵⁷

⁵⁶ Vgl.: ebd., S. 10.

⁵⁷ Vgl.: NIGGLI: *Der Streit um die Entwicklungshilfe*, S. 101–104.

2.2.3 Ethische Argumente

Aus ethischer und moralischer Sicht gibt es eine Reihe verschiedener Begründungsansätze, wieso wohlhabendere Staaten verpflichtet sind, Entwicklungsländern zu helfen. Einige davon sollen im Folgenden kurz angeschnitten werden. Im Utilitarismus wird stets nach einer Maximierung des Nutzens gestrebt. Wie genau dieser Nutzen nun definiert wird, ist unterschiedlich, die meisten Theorien orientieren sich jedoch an der Summe des Wohlergehens aller Betroffenen. Sofern diese durch eine Handlung, im Kontext Entwicklungspolitik etwa das Leisten von Entwicklungszusammenarbeit, gesteigert werden kann, ist diese moralisch richtig und geboten. Da in der Theorie der Zugewinn an Wohlergehen für die Menschen in Entwicklungsländern durch die Entwicklungshilfe den Verlust für die Bewohner eines Industrielandes übersteigt, ist Entwicklungszusammenarbeit moralisch richtig und geboten. Problematisch bei dieser Betrachtungsweise ist, dass Entwicklungszusammenarbeit ja nicht schlichtweg die Umverteilung von Kapital von einem Bürger zu einem anderen ist, sondern wesentlich komplexer und stets zwischen Staaten geschieht, worauf diese Theorie eigentlich nicht abzielt.⁵⁸

Im Vergleich dazu argumentiert Rawls im Zuge seiner Gerechtigkeitstheorie ausgehend von der Prämisse einer Weltgesellschaft und dem Prinzip, dass eine ökonomische Agenda den größten Nutzen für die am wenigsten Begünstigten nach sich ziehen soll. Zentral ist bei Rawls die Chancengleichheit, die an eine Befriedigung der Grundbedürfnisse für alle geknüpft ist.⁵⁹ Zudem weisen Kevenhörster und van den Boom daraufhin, dass Rawls drei grundsätzliche Kategorien von Ursachen für Entwicklungsunterschiede festmacht. Erstens Gründe, die sich aus den bi- und multilateralen Beziehungen ergeben, zum Beispiel die Mitgliedschaft in einer Zollunion, zweitens solche, die in den Staaten selbst zu suchen sind, konkret etwa in der Wirtschaftsordnung oder im politischen System, und drittens äußere, natürliche Faktoren, wie Rohstoffreichtum oder Meereszugang, die Entwicklung positiv oder negativ bedingen. Vor allem für die Ursachen der ersten Gattung sieht Rawls die Industrienationen in der Pflicht und liefert damit etwa die theoretische Basis für Forderungen nach einem gerechteren Welthandelssystem.⁶⁰

⁵⁸ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 13.

⁵⁹ Vgl.: ebd., S. 13–14.

⁶⁰ Vgl.: KEVENHÖRSTER, Paul und Dirk VAN DEN BOOM: *Entwicklungspolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2009, S. 26–27.

In eine ähnliche Richtung geht Amartya Sen, der indische Wirtschaftswissenschaftler und Philosoph, der ebenso von einem Grundrecht auf Gewährleistung der existenziellen Bedürfnisse ausgeht. So sei etwa die Freiheit von Hunger ein ethisches Recht.⁶¹ Sen geht allerdings noch weiter, denn neben Grundrechten plädiert er dafür, dass es den Menschen möglich sein muss, diese auch zu nutzen. Jeder und jede soll deshalb unter anderem ein Anrecht auf Bildung, Gesundheit, einen Beruf und damit auch auf die Möglichkeit eines Einkommens haben.⁶²

Mit Aristoteles lässt sich für Entwicklungshilfe argumentieren, indem man darauf Bezug nimmt, dass bei ihm der Mensch die moralische Pflicht hat, sofern er in der Lage ist, Gutes zu vollbringen, es auch umzusetzen.⁶³

Ein ethisch begründetes Recht auf Entwicklungshilfe wird ab und an bekräftigt, indem sie zusätzlich als Entschädigung für in der Kolonialzeit erlittenes Unrecht herangezogen wird. Zudem sollen durch Entwicklungszusammenarbeit die Handelshemmisse für die Entwicklungsländer gegenüber den Industrienationen und deren Subventionierungen kompensiert werden. Allerdings stellte die Weltbank schon 1992 fest, dass eine neue, faire Weltwirtschaftsordnung für die Entwicklungsländer höchstwahrscheinlich weit höhere Einnahmen bescheren würde, als durch die Entwicklungshilfe gedeckt wird.⁶⁴

In der konkreten, praktischen Ausgestaltung von Entwicklungszusammenarbeit, also in welchem Land wie viel und in welche Projekte investiert wird, kommen derartige ethische Überlegungen jedoch selten zum Tragen.⁶⁵

2.3 Entwicklungstheorien

Entwicklungstheorien analysieren und suchen Begründungen, warum, wo und unter welchen Umständen Entwicklungsprozesse gestartet, durchlaufen und vollzogen worden sind. Auf der einen Seite sollen Faktoren eruiert werden, die für musterhafte Fortschritte sorgen und auf der anderen Seite Bedingungen ausfindig gemacht werden, die Entwicklungsprozesse behindern oder gar gänzlich in die falsche Richtung leiten. Grundlegend ist zudem die stets interdisziplinäre

⁶¹ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 14.

⁶² Vgl.: KEVENHÖRSTER/VAN DEN BOOM: *Entwicklungspolitik*, S. 27.

⁶³ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 15–16.

⁶⁴ Vgl.: ebd., S. 14.

⁶⁵ Vgl.: ebd., S. 16.

Ausrichtung von Entwicklungstheorien, die maßgeblich auf Hypothesen und Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft, Politikwissenschaft, Soziologie, aber auch zum Teil der Psychologie bauen. Auch wenn die meisten Entwicklungstheorien selbst aus dem 20. Jahrhundert stammen (und selbiges zum Thema haben), muss für eine adäquate Behandlung dieses Themenkomplexes ein wesentlich weitläufigeres Zeitfenster ins Visier genommen werden. So kann etwa schon im Zusammenhang mit der Entstehung erster staatsähnlicher Gebilde in Mesopotamien auf die entwicklungspraktisch bedeutsame Rolle von Flusssystemen hingewiesen werden oder aus den Folgen der wirtschaftlichen Innovationen Chinas während der Song-Dynastie ab dem 10. Jahrhundert Entwicklungstheoretisch relevante Schlüsse für die heutige Zeit und die Zukunft gezogen werden.⁶⁶

Eine Grundfrage ist, ob alle Gesellschaften dieselben, durch technische Neuerungen und Wirtschaftskonzepte vorbestimmten Meilensteine der Entwicklung durchschreiten und sie sich damit nur auf politischer Ebene, dem Fortschritt (auf einer solchen, imaginären Entwicklungsskala) und der aktuellen Richtung, also ob ein positiver, stagnierender oder negativer Trend zu beobachten ist, differenzieren. Oder ob es statt dem einen Entwicklungsprozess schlichtweg verschiedene Pfade zu mannigfachen Zielen gibt, die nicht so einfach an Hand ihrer Qualität verglichen werden können. Sofern man die erste Position vertritt, muss der Anspruch sein, die fortschrittlichsten Länder zu eruieren und daraus Handlungsempfehlungen für die Übrigen, natürlich angepasst an die jeweilige Stufe und speziellen Herausforderungen, ableiten zu können. Während im Vergleich dazu im zweiten Fall eine grundlegende Offenheit und die Freiheit für Entwicklungstheoretische Alternativen von großer Bedeutung ist.⁶⁷ Ebenso immer wiederkehrend zieht sich die ökonomische Grundsatzdebatte darüber, welche Rolle der Staat in Wirtschaftsprozessen einnehmen soll, durch die verschiedenen Paradigmen der Entwicklung.⁶⁸ Im Folgenden sollen nun also die Prämissen, Grundkonzepte und Probleme der wirkmächtigsten Entwicklungstheorien in so weit vorgestellt werden, wie sie für das Verständnis der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit von Relevanz sind. Sofern, der Kürze der Darstellung

⁶⁶ Vgl.: STOCKMANN/MENZEL/NUSCHELER: *Entwicklungspolitik*, S. 21–24.

⁶⁷ Vgl.: ebd., S. 24–25.

⁶⁸ Vgl.: AKUDE, John Emeka: „*Theorien der Entwicklungspolitik. Ein Überblick*“, in: KÖNIG, Julian und Johannes THEMA (Hrsg.): *Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit: Theoretische Konzepte, strukturelle Herausforderungen und praktische Umsetzung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011, S. 69–94, hier S. 69.

geschuldet, der Eindruck entstehen sollte, dass es sich um kohärente, abgeschlossene Theorien handelt, so sei doch erwähnt, dass es in der Regel mehrere, unterschiedliche Erklärungsansätze sind, die auf Grund gemeinsamer Charakteristika unter einem Überbegriff subsummiert werden.

2.3.1 Modernisierungstheorie

Nach dem Zweiten Weltkrieg bestimmten der Keynesianismus und seine antizyklische Konjunkturpolitik das wirtschaftliche Handeln und Denken und bildeten die wissenschaftliche Basis für das Aufkommen von Entwicklungstheorien. Die Modernisierungstheorie ist eine Tochter ihrer Zeit und insofern gekennzeichnet durch den Kalten Krieg. Sie ist ein Konstrukt vornehmlich amerikanischer Sozialwissenschaftler und diente der Containment-Politik, die eine Expansion des Kommunismus auf weitere Länder verhindern sollte. In diesem Kontext präsentierte die Modernisierungstheorie die westlichen Industriestaaten mit ihrer freien Marktwirtschaft als überlegenes System und setzte sie zum Ziel für alle anderen. Grundsätzlich beschäftigte sich die Modernisierungstheorie mit dem „Prozess des Übergangs zu modernen industriellen Gesellschaften“⁶⁹. Auf Basis der Entschlüsselung und Analyse der Kernelemente der Modernisierung wurden in der Folge politische und ökonomische Handlungsanweisungen entwickelt und vorgeschlagen, die diesen Prozess in den Entwicklungsländern anstoßen beziehungsweise vorantreiben sollten. Schlussendlich würden alle Staaten das gleiche, als fortschrittlichstes erachtete System des Westens adaptieren und so die ideologische Spaltung zwischen Kapitalismus und Kommunismus überwinden. Ihre Hochphase erlebte die Modernisierungstheorie in den 1960er Jahren, wobei sie lange darüber hinaus bis in die späten 80er und frühen 90er wirkmächtig war, da sie ihren Hauptzweck, Entwicklung direkt an das politische und ökonomische System des Westens zu knüpfen, weiterhin erfüllte.⁷⁰

Die Unterentwicklung der betroffenen Staaten wird in der Modernisierungstheorie mit den als traditionell bezeichneten Denkweise der Menschen und Struktur der Gesellschaft erklärt. Insbesondere der fortschrittshemmende Stellenwert der Religion sowie mangelnde kapitalistische Tugenden wie Arbeitswille, Zielstrebigkeit und Ehrgeiz wurden den Entwicklungsländern vorgeworfen. Während ersteres alleine schon auf Grund der Vielfältigkeit der unterschiedlichen

⁶⁹ Ebd., S. 74.

⁷⁰ Vgl.: ebd., S. 73–75.

Religionen im globalen Süden kaum als treffende Beobachtung klassifiziert werden kann, ist die zweite Annahme, dass solche Charakterzüge nur im Westen vorhanden wären, schlichtweg ignorant und chauvinistisch. Abgesehen von solch wenig zeitgemäßen Erklärungsversuchen liegt der Fokus auch bei etwas späteren, wissenschaftlich fundierteren Formen der Modernisierungstheorie stets auf den inneren Faktoren, die für den Status der Entwicklung allein verantwortlich seien.⁷¹

Wissenschaftliche Schwächen wies die Modernisierungstheorie sowohl in Sachen Methodik als auch bezüglich der Begründung für die Unterentwicklung mancher Staaten auf. Der Hauptkritikpunkt traf allerdings den neoimperialistischen Kern der Modernisierungstheorie. Der westliche Weg in die Moderne wird den Entwicklungsländern unreflektiert aufgedrängt und durch die Modernisierungstheorie legitimiert. Alternative, eigenständige Entwicklungspfade fanden genauso keinen Platz, wie andere Konzepte von Modernisierung. Sie wurde quasi mit einer Anpassung an das scheinbar einzig vernünftige Vorbild, den Westen, gleichgesetzt. In der Praxis implizierte dieses Modell ein uneingeschränktes Wissensmonopol der Entwicklungshelfenden und stellte ihnen die hilfsbedürftigen und ahnungslosen Menschen in den Entwicklungsländern gegenüber. Zur Prävention dieser heute teilweise unterbewusst noch verbreiteten und für nachhaltige Entwicklung äußerst hinderlichen Mentalität wurde ab den 1990er Jahren das Ownership-Konzept implementiert.⁷²

2.3.2 Strukturalismus

Raul Prebisch, seines Zeichens damaliger Generalsekretär der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika, analysierte in den 1950ern den Wandel in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung eben jener Region nach der Krise der 1930er Jahre. Die lateinamerikanische Antwort auf den empfindlichen Preisverfall der exportierten Primärgüter war damals die Implementierung einer Importsubstitutionspolitik. Um die Handelsbilanz wieder etwas ausgeglichener zu gestalten, versuchte man also Importe zu begrenzen und stattdessen die benötigten Güter selbst herzustellen. Im Zentrum stand die Erkenntnis, dass die Fokussierung aller Länder auf die jeweils mit einem komparativen Kostenvorteil verbundenen Rohstoffe oder Produkte in Kombination mit

⁷¹ Vgl.: NUSCHELER: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, S. 214–215.

⁷² Vgl.: AKUDE: „*Theorien der Entwicklungspolitik*“, S. 75.

globalem Handel eben nicht das Optimum für alle Beteiligten hervorbringen und somit dieses bis dahin gültige Modell David Ricardos zu verwerfen sei. Als Grund dafür festgemacht wurde, dass die Weltwirtschaft keineswegs homogen ist, sondern sich zwei höchst unterschiedliche Wirtschaftsräume unterscheiden lassen. Auf der einen Seite die von diesem System profitierenden westlichen Industriestaaten, die das Zentrum des globalen Handels darstellten, und auf der anderen Seite die auf Nahrungsmittel- und Rohstoffexport beschränkten Länder der Peripherie, zu denen die Staaten Lateinamerikas gehörten. Für die ausbleibende Entwicklung wurden keine endogenen Ursachen verantwortlich gemacht, sondern sie beruhte auf der unvorteilhaften Rolle im Weltwirtschaftssystem. Auf der Basis dieser Analyse wurden vielfältige Lösungsvorschläge für dieses strukturelle Dilemma erarbeitet. Grundlegend ist ein Industrialisierungsprogramm, so dass die betroffenen Länder selbst ein Stück weit zum Zentrum werden. Zudem können für einzelne Staaten protektionistische Schritte bis hin zur Abspaltung der eigenen Wirtschaft vom globalen Welthandel sinnvoll sein. Um diesem radikalen Schritt vorzubeugen kämpften Strukturalisten für ein gerechteres Weltwirtschaftssystem. In diesem soll der stetigen, für die Peripherie negativen Spirale der Verschlechterung der Handelsbedingungen (terms of trade) Einhalt geboten werden. Diese wird von den unterschiedlichen Marktvaussetzungen des Tauschverhältnisses von Rohstoffen und Nahrungsmittel mit Industriegütern vorangetrieben. Im Zuge dessen wird unter anderem die Konzentration des globalen Kapitals in den Zentren kritisiert, das sich damit größtenteils dem Einfluss der Peripherie entzieht und so die Differenzen verschärft.⁷³

In den 1960er Jahren bestärkten die Strukturalisten die Entscheidungsträger der lateinamerikanischen Staaten in ihrem Handeln und lieferten quasi den theoretischen Unterbau. Zu Beginn konnten überzeugende Fortschritte erzielt werden, etwa in Sachen Industrialisierung und Urbanisierung, allerdings war man zunehmend mit Schwierigkeiten konfrontiert. So blieb eine gewisse Abhängigkeit bestehen, da man bestimmte Güter weiterhin importieren musste. Eine Kombination aus korrupten und unzuverlässigen Banken und der Flutung der Weltwirtschaft mit Geld aus den erdölexportierenden Staaten führte zu erheblichen sozioökonomischen Problemen, die in den darauffolgenden Jahrzehnten zu einer Schuldenkrise ausarten sollten.⁷⁴ Allerdings gibt es genauso systemimmanente Probleme des Strukturalismus. So sahen die protektionistischen

⁷³ Vgl.: ebd., S. 75–78.

⁷⁴ Vgl.: ebd., S. 77–78.

Pläne generelle Schutzzölle vor, statt sogenannter Erziehungszölle, die nur für einzelne besonders gefährdete Wirtschaftszweige gelten und als wesentlich effektiver eingeschätzt werden. Generell werden die positiven Effekte der Marktwirtschaft und des Wettbewerbs unterschätzt und zu wenig genutzt.⁷⁵

2.3.3 Dependenztheorie

Nachdem die erwarteten Fortschritte der Modernisierungstheorie ausblieben, ging von Lateinamerika, das sich am meisten an die USA angenähert hatte, eine zunehmende Unzufriedenheit aus, die in einem neuen Erklärungsansatz mündete, der Dependenztheorie. Sie stellte die von den Industrieländern, allen voran den USA, postulierte Modernisierungstheorie in Frage und kritisierte deren fundamentale Grundvoraussetzungen.⁷⁶ Die vier Hauptkontroversen, an denen sich die entwicklungstheoretischen Grundsatzdebatten in den 70er und 80er Jahren entzündeten, waren die folgenden Thesen der Modernisierungstheorie, die von den Dependenztheoretikern allesamt nicht nur angezweifelt wurden, sondern ins exakte Gegenteil verkehrt wurden. Nämlich statt der Vorstellung von Modernisierung, die sich rein auf nationalstaatlicher Ebene abspielt, ein Analyserahmen, der das gesamte Weltsystem untersucht und exogene Faktoren maßgeblich für Entwicklung verantwortlich macht; voneinander autonome im Gegensatz zu einander gegenseitig positiv beeinflussenden Entwicklungsindikatoren; einer negativen Interferenz durch die bereits entwickelten Staaten im Unterschied zu keiner störenden Wechselwirkung für die Peripherie; und anstelle von langfristiger Konvergenz aller Staaten eine konstante Unterschiedlichkeit im Entwicklungsstatus von Ländern. Da diese Kernfragen selbst heute noch nicht auf einfache Weise empirisch geklärt werden können, wirken diese Auseinandersetzungen bis in die Gegenwart. Häufig wird jedoch nicht mehr auf die alten Debatten Bezug genommen, da die beiden Theorien selbst als überholt gelten und so schleichen sich immer wieder vermeidbare, alte Fehlannahmen in solch unreflektierte, neue Konzepte.⁷⁷

⁷⁵ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungsökonomik*, S. 88.

⁷⁶ Vgl.: STOCKMANN/MENZEL/NUSCHELER: *Entwicklungsökonomik*, S. 45.

⁷⁷ Vgl.: HAUCK, Gerhard: „*Entwicklungstheorie: Dekonstruktion und Rekonstruktion. Die Aktualität der ‚großen‘ entwicklungstheoretischen Debatten der 1970er/80er Jahre*“, in: MÜLLER, Franziska u. a. (Hrsg.): *Entwicklungstheorien. Weltgesellschaftliche Transformationen, entwicklungsökonomische Herausforderungen, theoretische Innovationen*, Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 2014 (Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 48), S. 352–380, hier S. 352–353, 376–377.

Diese fundamentale Kritik an der Modernisierungstheorie und die gleichzeitig immer weniger erfolgsversprechenden Lösungsvorschläge des Strukturalismus hatten konstituierenden Charakter für die Dependenztheorie. Nichtsdestoweniger baute sie auf den strukturalistischen Grundkonzepten auf und versuchte diese weiterzuentwickeln. Der Beginn der Unterentwicklung wird mit der Industrialisierung Europas im 18. Jahrhundert und der darauffolgenden kapitalistischen Expansion datiert. Die Integration in das Weltwirtschaftssystem hatte zur Folge, dass statt Kooperationen unter den lateinamerikanischen Staaten und dem Aufbau selbstständiger, nationaler Ökonomien jeweils von Abhängigkeit geprägte Außenhandelsbeziehungen zu den Metropolwirtschaften des Westens entstanden.⁷⁸

Zu den Maßnahmen, die laut Dependenztheorie für Entwicklung in den lateinamerikanischen Staaten sorgen sollten, gehörten eine Umstrukturierung des Staates und der Wirtschaft primär dahingehend, dass moderne Technologien selbst entwickelt und eingesetzt werden können, Sozialreformen, die eine Integration und Partizipation aller an der Gesellschaft ermöglichen, die Förderung regionaler Zusammenarbeit und eine Neuordnung der Verhältnisse zu den USA und transnationaler Unternehmen. Allerdings gelang es der Dependenztheorie nie, ihre Konzepte vollends zu verwirklichen.⁷⁹

2.3.4 Institutionalismus

Akude bezeichnet den Institutionalismus als „europäische Antwort auf die Modernisierungstheorie“⁸⁰. Der Institutionalismus bricht mit der bis dahin weitverbreiteten, selbstgerechten und anmaßenden Haltung der Industrienationen und legt stattdessen den Fokus auf die Förderung und Unterstützung der Eigeninitiative der regierenden Schicht in den Entwicklungsländern. Fortschritt wird also an dahingehendes, staatliches Handeln gebunden. Doch nirgendwo schafft es die ökonomische Entwicklung so selten auf die Agenden der herrschenden Klassen wie in Afrika. Erschwerend hinzu kommen in vielen Ländern das Fehlen von tragfähigen, staatlichen Strukturen, über die ein solcher Prozess überhaupt koordiniert, initiiert und durchgeführt werden kann, und die in den meisten Fällen wenig modernen Institutionen. Der Aufbau eines starken, handlungsfähigen Staates genießt deshalb oberste Priorität. Der

⁷⁸ Vgl.: AKUDE: „Theorien der Entwicklungspolitik“, S. 76, 79.

⁷⁹ Vgl.: ebd., S. 79–80.

⁸⁰ Ebd., S. 80–81.

Institutionalismus bringt außerdem ein eigenes Verständnis von Wirtschaft mit sich. Der Markt wird nämlich nicht als eine mit Modellen nur beschreibbare, autonome Naturgegebenheit angesehen, sondern in einer konkreten Rolle im Sozialsystem verortet. Darauf baut die Empfehlung eines auf allen Ebenen ansetzenden Reformpakets mit Maßnahmen ökonomischer, sozialer, politischer und kultureller Natur.⁸¹ Aus der Analyse der ostasiatischen Tigerstaaten folgerten die Institutionalisten, dass für eine aussichtsreiche Industrialisierung nicht nur die Integration in den internationalen Wettbewerb, sondern eine gleichzeitige Förderung von Synergien im Binnenmarkt benötigt wird. Wesentliche Bedingung dafür, dass ein starker Staat sich als förderlich für die Entwicklung erweist, ist, dass er sich von keinerlei Interessensgruppen beeinflussen oder manipulieren lässt, so wie das in Lateinamerika der Fall gewesen wäre. Der Institutionalismus kann auch als Mittelweg zwischen neoliberalen und strukturalistischen Theorien gesehen werden. Beiden wirft er eine zu große Fixierung und Überhöhung der eigenen wirtschaftspolitischen Hypothesen vor und plädiert stattdessen für einen maßvollen Einsatz von Komponenten beider Theorien. So gäbe es auch nicht bloß einen einzigen, erfolgsversprechenden Weg der Entwicklung, sondern eine Reihe unterschiedlicher Reformpakete, die Früchte tragen können. Institutionalisten sprechen sich für Handelsliberalisierungen und marktwirtschaftliche Reformen aus, halten jedoch im selben Atemzug fest, dass diese allein kein wirtschaftliches Wachstum garantieren und zudem nicht um ihrer selbst willen durchgeführt werden sollen, sondern nur nach eingehender Analyse der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen und ohne den Staat als relevanten Akteur wirtschaftlicher Entwicklung zu entmachten.⁸²

2.3.5 Neoliberalismus

Bis in die 70er Jahre herrschte zumindest in der Frage des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft über alle entwicklungstheoretischen Differenzen hinweg weitläufiger Konsens dahingehend, dass ein starker Staat die besten Voraussetzungen für die Entwicklung schaffen würde. Doch mit der weltweiten, wirtschaftlichen Krisensituation in den 70ern, ausgelöst durch die Loslösung des Dollars vom Goldstandard, des finanziell vor allem für die USA kostspieligen Vietnamkrieges und

⁸¹ Vgl.: ebd.

⁸² Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungsökonomik*, S. 89–90.

zuvor der durch die beiden Ölpreisschocks, änderte sich dies. Man machte nämlich die ausufernden staatlichen Eingriffe in die Marktmechanismen für diese Wirtschaftskrise verantwortlich. Ebenso wurden die Misserfolge in der Entwicklungshilfe, die aus heutiger Sicht primär auf verfehlte Regierungspolitik zurückzuführen sind, dem herrschenden Wirtschaftssystem angelastet und selbiges in der Folge durch neoliberale Reformen und Deregulierungen sukzessive umgestaltet. Maßgeblich dafür verantwortlich waren Anfang der 80er Jahre die beiden Regierungschefs der USA und Großbritanniens, Ronald Reagan und Margaret Thatcher, die sich dem Neoliberalismus verschrieben hatten und diesen zum bestimmenden Paradigma der nächsten Jahrzehnte erheben sollten. Kernstück dieser neuen Wirtschaftstheorie war die Ansicht, dass eine möglichst freie Entfaltung der Wirtschaft für allgemeinen Wohlstand und den höchsten Wirtschaftsoutput sorgen würde. In der Folge wurde die Entwicklungshilfe an neoliberale Reformen geknüpft und den Entwicklungsländern so das neue Wirtschaftssystem oktroyiert und jegliche Mitbestimmung verwehrt. Federführend beteiligt daran waren der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbankgruppe, weshalb man in Hinblick auf deren Sitz diesen Maßnahmenkatalog als Washington Consensus bezeichnete.⁸³ Der Washington Consensus war als ein „standardisiertes Reformpaket aus wirtschaftspolitischen Maßnahmen, vor allem geld- und steuerpolitischer Natur“⁸⁴ konzipiert, das den Entwicklungsländern zu mehr Stabilität und Wachstum verhelfen sollte. Zu den von IWF und Weltbank als Strukturanpassungsprogrammen titulierten Maßnahmen gehörten weitreichende Deregulierungen, Auflösung von Zollbeschränkungen, der Abbau von Subventionen, die Privatisierung von Staatsunternehmen und Kürzungen im Öffentlichen Dienst.⁸⁵ Nicht mehr der Staat, sondern Konzerne wurden als neue treibende Kraft der Entwicklung angesehen und die bisherigen staatlichen Einschränkungen der Wirtschaft als Grund für die ausbleibende Entwicklung propagiert. Die Rolle des Staates sollte deshalb auf die Sicherstellung eines funktionierenden Rechtssystems und kapitalfreundlicher Bestimmungen begrenzt werden.⁸⁶

Einige Jahrzehnte später muss nun konstatiert werden, dass die neoliberalen Praktiken den Entwicklungsländern nicht den erhofften Aufschwung bringen konnten. Ganz im Gegenteil

⁸³ Vgl.: AKUDE: „Theorien der Entwicklungspolitik“, S. 69–70, 84.

⁸⁴ MOYO: *Dead Aid*, S. 50.

⁸⁵ Vgl.: ebd., S. 49–50.

⁸⁶ Vgl.: AKUDE: „Theorien der Entwicklungspolitik“, S. 84.

schadeten die angesprochenen Maßnahmen der Wirtschaft und führten unter anderem zu Inflation, getragen von einem radikalen Preisanstieg im Dienstleistungssektor und Massenkündigungen von Staatsbediensteten. Außerdem führten die Privatisierungen und Deregulierungen dazu, dass mittlerweile transnationale Konzerne die wichtigsten und einträglichsten Wirtschaftszweige in vielen Entwicklungsländern kontrollieren. So kam es in vielen afrikanischen Staaten zu Protesten gegen die Strukturanpassungsprogramme, wobei aber die Abhängigkeit von den Geldern der Industrienationen in den meisten Ländern zu groß war, so dass sich alle Parteien deren Regeln beugten. Dieses Phänomen wird als choiceless democracy bezeichnet. Vielerorts wurden durch den Washington Consensus Staaten in ihren Grundfesten erschüttert und mussten sich Legitimitätskrisen stellen, die im einzelnen Fällen bis hin zum Zerfall ausarteten. Selbst unabhängig vom entwicklungspolitischen Kontext muss der Neoliberalismus spätestens nach der Finanzkrise von 2008 als gescheitert gelten, da er für keinen allgemeinen Wohlstand sorgen konnte, sondern im Gegenteil zu einer Verarmung der Massen geführt hat. Akude weist diesbezüglich auf die politische Dimension des Neoliberalismus hin, da er gleichermaßen im Kontext seiner Entstehungsgeschichte während des Kalten Krieges verstanden werden muss. Als Antithese zum Kommunismus verkörpert er den reinen Kapitalismus und genoss so einen besonderen Stellenwert, der wesentlich zu seiner umfassenden Implementierung und gleichzeitigen Unantastbarkeit beitrug.⁸⁷

2.3.6 Postmodernismus

Die neoliberalen Reformen führten also ebenso wenig zum erhofften Wachstum in den Entwicklungsländern und mit dem endgültigen Scheitern des Kommunismus wurde zudem den marxistischen Entwicklungstheorien die Basis entzogen, was in weiterer Folge zum Postmodernismus führte. Man war sich weitgehend einig, dass alle bisherigen Theorien ihren Erwartungen und Ansprüchen nicht gerecht werden konnten und nur noch wenig Überzeugungspotenzial besaßen. Aus dieser Stimmung heraus kommt es zur Kritik am Konzept der Modernität, worunter die Vorstellung „eines unabdingbaren, teleologischen Fortschritts in der Geschichte der Menschheit“⁸⁸ verstanden wird. Einem solchen Fortschrittsglauben stellt der

⁸⁷ Vgl.: ebd., S. 85–86.

⁸⁸ Ebd., S. 86.

Postmodernismus die Idee gegenüber, dass Geschichte eine bloße Abfolge von Ereignissen ist, ohne sich in eine spezielle Richtung zu entwickeln. So werden zwar wissenschaftliche Neuerungen und technische Erfindungen sehr wohl als solche anerkannt, nur wird deren Nutzen und Einsatz zur Schaffung besserer Lebensverhältnisse in Frage gestellt.⁸⁹

In Sachen Entwicklungszusammenarbeit wird diesbezüglich etwa angeführt, dass die wirtschaftlichen und politischen Interessen der Industrienationen den eigentlichen Zweck häufig überlagerten, wodurch die öffentlich postulierten Ziele selbstredend nicht erreicht werden konnten. Auf der einen Seite gibt es Postmodernisten, die für eine komplette Einstellung der Entwicklungspolitik plädieren, da das modernistische Denken darin nicht nur tiefverwurzelt ist, sondern gewissermaßen die Basis dafür ist. Auf der anderen Seite gibt aber auch Strömungen, die sich für eine völlige Neuausrichtung und grundlegende Reform der Entwicklungszusammenarbeit stark machen und sie dahingehend einer fundamentalen Kritik unterziehen. Diese Haltung dominierte den Diskurs in den 90er Jahren und zur Jahrtausendwende, fand aber mit den Anschlägen am 11. September 2001 ein relativ abruptes Ende. Der nun ausgerufene Kampf gegen den Terror ging mit einer Renaissance der Entwicklungspolitik einher. Da, wie bereits erwähnt, eine direkte Verknüpfung zwischen Terrorismus und den prekären Lebensumständen vieler Menschen in Entwicklungsländern einerseits und den macht- und herrschaftsfreien Landstrichen nach Legitimitätsverlusten von Failed States andererseits geknüpft werden konnte, erlangte Entwicklungszusammenarbeit wieder einen zentralen Stellenwert in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik.⁹⁰

2.3.7 Ein Ende der großen Theorien?

Eine andere, aktuelle Debatte, deren Anfänge bis zum Ende der 1970er Jahre reichen, betrifft die Sinnhaftigkeit solch umfassender Theorien im Zeichen der zunehmenden Heterogenität der Entwicklungsländer und ihrer höchst unterschiedlichen Teilhabe an der Globalisierung. In der Folge etablierten sich Theorien, die sich auf einen Gesichtspunkt oder eine Region fokussierten, zum Beispiel auf die erdölexportierenden Staaten und das Modell der sogenannten Rentenökonomien oder auf Erklärungen für die andauernde Misere der subsaharischen Staaten.

⁸⁹ Vgl.: ebd., S. 70, 86.

⁹⁰ Vgl.: ebd., S. 86–88.

Doch selbst für derartig präzise Theorien gibt es Grenzen, so müssen etwa China, Indien und Indonesien auf Grund spezifischer Alleinstellungsmerkmale separat betrachtet werden und es kann kaum eine für alle asiatischen Länder gültige Theorie aufgestellt werden. Ähnliches zeigt sich beim Vergleich von Botsuana und Somalia, die beide südlich der Sahara liegen und deshalb oft in die gleiche Kategorie fallen, sich in ihrem Entwicklungsstatus jedoch fundamental unterscheiden. Nichtsdestoweniger erlauben solche Theorien mittlerer Reichweite häufig überzeugendere Analysen und treffendere Prognosen als ihre großen Brüder.⁹¹

⁹¹ Vgl.: STOCKMANN/MENZEL/NUSCHELER: *Entwicklungspolitik*, S. 36–37.

3 Von Entwicklungshilfe zur Entwicklungszusammenarbeit

3.1 Vorläufer und Ursprünge

3.1.1 NGOs, Kolonialismus und Co

Im Jahr 1910 gab es weltweit bereits 300 NGOs, die als Vorläufer der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet werden können. Sie betätigten sich vorrangig im Bildungs-, Gesundheits- oder Agrarsektor.⁹² Am größten und einflussreichsten waren allerdings diejenigen, die sich im Feld der humanitären Hilfe engagierten, allen voran das Rote Kreuz. Die Struktur dieser NGOs war und ist in der Regel darauf ausgerichtet, in kurzfristigen Einsätzen die ärgste Not zu lindern und unterscheidet sich damit klar von der auf langfristige Ziele orientierten Entwicklungszusammenarbeit. Nichtsdestoweniger können ein gewisser Einfluss dieser humanitären Organisationen auf die frühesten Entwicklungshilfeprojekte und gewisse Überschneidungen von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, etwa in der Arbeit der WHO (World Health Organisation) oder von UNICEF (United Nations Children's Fund), festgestellt werden. Einen Sonderfall stellt die christliche Missionstätigkeit dar. Der Hauptzweck ist zwar ein gänzlich anderer, nämlich für die eigene Religion zu werben und diese zu verbreiten, indes wird sie in der Regel von einer Reihe entwicklungsfördernder Maßnahmen in Sachen Gesundheit, Bildung und Landwirtschaft begleitet. Zudem darf der Stellenwert der Kirchen nicht unterschätzt werden, was das Aufkommen der Idee der Entwicklungshilfe und die Untermauerung ihrer Legitimität anbelangt.⁹³

Auch im Rahmen der Vorgängerorganisation der UNO, dem Völkerbund, fand bereits vor dem Zweiten Weltkrieg eine Frühform von Entwicklungszusammenarbeit statt. Kurze Zeit nach seiner Gründung 1920 suchte nämlich China im Zuge seiner Modernisierungsbestrebungen um finanzielle wie inhaltliche Unterstützung bei dieser neuen zwischenstaatlichen Institution an. Die ab 1929 folgende Zusammenarbeit entwickelte sich von Gesundheitsthemen über Bildung bis hin zur Infrastruktur. Insgesamt waren über 30 Experten des Völkerbundes an dieser Aktion beteiligt. Sie traten allerdings ausschließlich als Berater auf und die Entscheidung über umzusetzende Maßnahmen lag letzten Endes immer bei den chinesischen Offiziellen. Das gesamte Anliegen muss im Kontext des angespannten Verhältnisses zwischen China und Japan eingeordnet werden. Aus

⁹² Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 4.

⁹³ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 116–118.

diesem Grund war der Völkerbund sehr darauf bedacht, den rein technischen Charakter der Unterstützungen zu betonen. Bemerkenswert bleibt, dass in diesem Fall die Initiative vom Entwicklungsland ausging und gleichzeitig von ebendiesem bezahlt wurde. Insgesamt ist hier der aktuelle Begriff Entwicklungszusammenarbeit wesentlich treffender, als derjenige der Entwicklungshilfe, der eher auf das nächste Beispiel zutrifft.⁹⁴

Als eines der ersten systematischen Entwicklungshilfeprojekte kann der britische *Colonial Development Act* von 1929 angesehen werden. Sein Kern war die Unterstützung der eigenen Kolonien beim Aufbau einer umfassenden Infrastruktur. Gleichzeitig sollten dadurch die eigenen imperialistischen Ansprüche legitimiert werden. 1940 folgte der Erlass des Colonial Development and Welfare Act, der die Verbesserung der Lebensbedingungen, unter anderem durch direkte finanzielle Zuwendungen, zum Inhalt hatte.⁹⁵ Auch Stokke sieht den Imperialismus als eine historische Wurzel, die beim Entstehen von Entwicklungszusammenarbeit eine Rolle gespielt hat. So sahen die ehemaligen Kolonialmächte in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, die geprägt war von Unabhängigkeitsbestrebungen verschiedener Kolonien, in der Entwicklungshilfe eine Möglichkeit, auf diese Weise ihren Einfluss aufrechtzuerhalten und ihre Vormachtstellung zu behaupten. Diese neokolonialen Tendenzen werden dadurch verdeutlicht, dass in vielen Kolonien, die ihre Unabhängigkeit auf gewaltlosem Wege erringen konnten, die während der Kolonialzeit errichteten Strukturen im Anschluss weitestgehend erhalten und Posten teilweise weiterhin von denselben Personen besetzt blieben.⁹⁶

3.1.2 Der Marshallplan – Erfolgsrezept für die ganze Welt?

Auf der Konferenz von Bretton Woods 1944 trafen Vertreter von 44 Staaten zusammen, die, mit Rückblick auf die Große Depression der 30er Jahre, präventiv eine Neugestaltung des internationalen Währungssystems erarbeiteten. Kernpunkte des folgenden Abkommens waren die Definition des Dollars als Leitwährung bei gleichzeitiger Bindung an Gold, das Festlegen von Wechselkursbandbreiten unter den Staaten und die Gründung des Internationalen Währungsfonds sowie der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die heute als

⁹⁴ Vgl.: RIST, Gilbert: *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*, London, New York: Zed Books 2008, S. 65–66.

⁹⁵ Vgl.: MOYO: *Dead Aid*, S. 35.

⁹⁶ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 115.

Weltbank bekannt ist. Diese ursprünglich primär mit dem Wiederaufbau des Nachkriegseuropas betrauten Institutionen zählen heute zu den wichtigsten Akteuren in Sachen Entwicklungszusammenarbeit. Man vertrat die Überzeugung, dass, um wieder für politische, wirtschaftliche und soziale Sicherheit in Europa sorgen zu können, schlichtweg die beschädigte, aber in ihren Grundzügen bereits zuvor existierende Infrastruktur finanziell wiederbelebt werden müsste.⁹⁷

Auf Initiative des US-amerikanischen Außenministers George C. Marshall stellten die Vereinigten Staaten von Amerika ein umfassendes Hilfs- und Wiederaufbauprogramm auf die Beine. Im Zuge des nach ihm benannten Marshallplans erhielten 16 europäische Länder von 1948 bis 1952 insgesamt rund 13 Milliarden US-Dollar an Unterstützungsgeldern, die über 100 Milliarden US-Dollar nach heutigem Wert entsprechen. Das Programm war von immensem Erfolg gekrönt, Westeuropa wiederaufgebaut und wirtschaftlich sowie politisch stabil. Gleichzeitig profitierten die USA, indem Absatzmärkte und Handelspartner gestützt wurden und so die eigene Exportwirtschaft vor einem massiven Einbruch bewahrt wurde. Außerdem konnten so zahlreiche Verbündete gewonnen und der eigene politische Einfluss vergrößert werden.⁹⁸ Obwohl er in der Regel ja nicht als Entwicklungszusammenarbeit angesehen wird, weist der Marshall-Plan bereits viele Charakteristika von ebenjener auf: Die vom Zweiten Weltkrieg gezeichneten europäischen Staaten zeigten in den ersten Friedensjahren durchaus wirtschaftliche und soziale Merkmale von Entwicklungsländern, das offiziell European Recovery Program (ERP) genannte Hilfspaket der USA verfolgte die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des öffentlichen Wohls und wies außerdem eine gewisse Vergünstigung auf und erfüllte somit im Grunde genommen alle offiziellen Kriterien der ODA-Definition. Doch nicht nur diese zentralen Punkte, die vom DAC natürlich erst Jahre später festgelegt wurden, trafen auf das ERP zu, sondern es zeigten sich, wie in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit häufig, auch in diesem Fall gänzlich andere dahinterstehende Motive. Zum einen spielten nämlich die wirtschaftlichen Interessen der USA eine wichtige Rolle, da so ein Weg gefunden wurde, die landwirtschaftliche Überproduktion sinnvoll zu nutzen. Ein nicht geringer Anteil wurde nämlich in Form von Lebensmitteln, Tiernahrung und Dünger geliefert. Solche Nahrungsmittellieferungen bildeten die Basis der größten, bilateralen Hilfsprogramme der

⁹⁷ Vgl.: Moyo: *Dead Aid*, S. 35–37.

⁹⁸ Vgl.: ebd., S. 37–38.

USA in den 50er und nehmen, wie in Kapitel 2.2.2. Ökonomische Interessen bereits erörtert, noch heute einen wichtigen Stellenwert in der amerikanischen Entwicklungszusammenarbeit ein. Zum anderen knüpfte man den Marshall-Plan an Bedingungen marktwirtschaftlicher und demokratischer Natur für die europäischen Staaten, so dass die politischen Interessen der USA gewahrt blieben.⁹⁹ Diese Konditionen richteten sich eindeutig gegen die Ausbreitung des Kommunismus in Europa, nachdem bereits Polen, Rumänien und die Tschechoslowakei in den ersten Jahren nach dem Krieg zu sogenannten Volksdemokratien wurden und in Griechenland ein Bürgerkrieg tobte. Wie bereits erwähnt spielten also zudem politische Motive eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung des Marshall-Plans.¹⁰⁰

Neben dieser finanziellen Unterstützung der Vereinigten Staaten von Amerika im Zuge des ERP, bekamen Österreich und viele andere Staaten zusätzlich umfangreiche Darlehen von der Weltbank. Nichtsdestoweniger wurden und werden diese in Europa in den seltensten Fällen als Entwicklungshilfe tituliert.¹⁰¹ Seine Folgewirkung für die Entwicklungspolitik ist trotzdem nicht zu vernachlässigen, demonstrierte der Marshall-Plan doch, wie simpel und zugleich erfolgreich Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum von außen induziert und geplant werden konnten. So sorgte selbiger für einen Optimismus-Schub in Sachen Entwicklungshilfe und diente als Vorlage für künftige Programme.¹⁰²

3.2 Die späten 40er und 50er Jahre – Die Anfänge der Entwicklungshilfe

3.2.1 Konzepte, Pläne und Schwerpunkte

Die sozialdemokratisch-keynesianische Grundhaltung, wie sie in vielen, vornehmlich europäischen Ländern weit verbreitet war, entfaltete Stokke zufolge die wahrscheinlich größte Bedeutung für das Aufkommen der Idee von Entwicklungshilfe. Mit ihr entstand nämlich der Wunsch, die intranational vertretenen Werte, allen voran die soziale Gerechtigkeit, auf globaler Ebene zu reproduzieren. Wie bereits erörtert, erachtete man die Rolle des Staates, um für wirtschaftlichen

⁹⁹ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 122.

¹⁰⁰ Vgl.: RIST: *The History of Development*, S. 69–70.

¹⁰¹ Vgl.: HÖDL, Gerald: „*Die Anfänge – vom Empfänger- zum Geberland. Archäologische Untersuchungen zur österreichischen Entwicklungshilfe*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmí HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster*, Wien: Mandelbaum 2003, S. 27–46, hier S. 28.

¹⁰² Vgl.: AKUDE: „*Theorien der Entwicklungspolitik*“, S. 72.

Aufschwung und eine Verbesserung der Lebensumstände zu sorgen, als zentral. Der Keynesianismus war zu jener Zeit zwar das bestimmende Paradigma, gleichwohl gab es bereits damals scharfe Kritiker, gerade in den USA, die zunehmend an Einfluss hinzugewinnen sollten. Als ähnlich wichtig für den Beginn der Entwicklungshilfe gelten ansonsten nur die Konzepte und Vorstellungen der bereits ausführlich erörterten Modernisierungstheorie.¹⁰³

Nach den ersten Erfahrungen mit Know-How-Transfer in den Zeiten des Völkerbundes, wurde schon bei der Gründung der UNO 1945 in Artikel 55 und 56 der Charta eine Form der internationalen Zusammenarbeit zur Förderung der Wirtschaft und Entwicklung angedacht. Nur ein Jahr später beschloss die Generalversammlung, einigen Mitgliedern diesbezüglich Experten zur Verfügung zu stellen. Zielgruppe dafür waren die gerade erst gegründeten beziehungsweise aus der Kolonialherrschaft entlassenen Staaten. Dies geschah nicht nur auf Betreiben der Industrieländer, sondern mindestens gleichermaßen auf Initiative von Staaten wie Burma, Ägypten oder Peru. Mit zwei Resolutionen aus dem Jahr 1948 bezieht man sich dann konkret auf die als unterentwickelt angesehenen Nationen, in denen die Wirtschaft angekurbelt und die Lebensbedingungen verbessert werden sollten. Begründet wurde dies mit der Bedeutung von Entwicklung für Wohlstand, Stabilität und Frieden. Die UNO avancierte zum wichtigsten Gremium, bot eine Plattform zur Verbreitung des Konzeptes der Entwicklungshilfe und forderte ihre Mitglieder dazu auf, an dieser Idee zu partizipieren.¹⁰⁴ So ist es wenig verwunderlich, dass 1949 mit der Entwicklung des *Expanded Programme of Technical Assistance* die erste multilaterale Instanz für diese Zwecke im Rahmen der UNO geschaffen wurde. Die Finanzierung erfolgte durch freiwillige Beiträge von UN-Mitgliedsstaaten. Alsbald stellte sich diese Unterstützung in technischen Belangen, einerseits durch Experten, andererseits durch Ausbildung von entsprechenden Personal, als nicht ausreichend heraus. Parallel dazu waren in den meisten Entwicklungsländern finanzielle Zuwendungen von Nöten. Nachdem die Weltbank sich zunächst bei der Finanzierung von unprofitablen beziehungsweise unsicheren Geschäften zurückhielt, kam es wiederum durch die UNO, nach einigen erfolglosen Anläufen, 1958 zur Gründung des *Special Fund*, mit dessen Hilfe Großprojekte, primär infrastruktureller Natur, in den ärmsten Ländern ermöglicht werden sollten. Dieser Special Fund und das Expanded Programme of Technical

¹⁰³ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 117–118, 123.

¹⁰⁴ Vgl.: ebd., S. 43–44, 46.

Assistance fusionierten sieben Jahre später zum United Nations Development Programme (UNDP).¹⁰⁵

Während sich Europa noch in einer Periode des Wiederaufbaus befand, übernahmen die Vereinigten Staaten von Amerika die Vorreiterrolle. Insbesondere die visionäre Antrittsrede von Harry S. Truman zu seiner zweiten Amtszeit 1949 und das folgende umfangreiche Entwicklungshilfspaket animierten andere Staaten selbiges in die Wege zu leiten.¹⁰⁶ Der amerikanische Präsident stellte die Menschen in den Entwicklungsländern und die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen ins Zentrum seiner Rede. Die Umsetzung dieses ambitionierten Projektes sollte gemeinsam mit anderen Staaten im Rahmen der UNO und wie er gleich zweimal betonte, über Hilfe zur Selbsthilfe erfolgen. Der Fokus lag auf technologischen Innovationen und Know-How-Transfers, die gemeinsam mit finanziellen Unterstützungen, wo sie wirklich benötigt wurden, das wirtschaftliche Wachstum vorantreiben und damit bessere Lebensumstände ermöglichen sollten. Interessanterweise spielten private Investitionen in dieser frühen Phase ebenfalls bereits eine Rolle in Trumans Überlegungen. Abgesehen davon stellte er die Demokratie in seiner Antrittsrede als unerlässlich im Kampf gegen Hunger und Armut dar und thematisierte zudem die Bedeutung der Entwicklungspolitik für globale Stabilität, indem er Armut als „handicap and a threat both to them and to more prosperous areas“¹⁰⁷ skizzierte. Gleichzeitig wurde hervorgehoben, dass alle Staaten von einem derartigen Projekt profitieren würden, da die Handelsvolumina der Geberländer mit dem ökonomischen Fortschritt in den Entwicklungsländern ansteigen würden.¹⁰⁸

Allerdings muss bezüglich dieses legendären *point four* von Trumans Inaugurationsrede festgehalten werden, dass dieser ursprünglich hauptsächlich als PR-Aktion geplant war, um die wenig überraschenden und unverfänglichen Punkte eins bis drei aufzupeppen. Diese behandelten die Unterstützung der UNO, die Fortsetzung des Marshall-Plans und die Gründung der NATO. Neben den historischen Quellen zeigt sich dies daran, dass es noch zwei weitere Jahre dauern sollte, bis die Institutionen und Strukturen, die bis dahin auf Teile Lateinamerikas beschränkten,

¹⁰⁵ Vgl.: RIST: *The History of Development*, S. 88–89.

¹⁰⁶ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 44.

¹⁰⁷ TRUMAN, Harry S.: *Harry S. Truman. Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President. January 1 to December 31, 1949*, Washington: United States Government Printing Office 1964, S. 114.

¹⁰⁸ Vgl.: ebd., S. 114–115.

technischen Unterstützung, auf die ganze Welt ausgeweitet werden konnten. Nichtsdestoweniger erlangte dieser vierte Punkt enorme Popularität und stellte im Anschluss das Hauptgesprächsthema dar und wird deshalb nicht nur von Gilbert Rist als Startschuss für die Entwicklungszusammenarbeit angesehen.¹⁰⁹

Viele dieser vom US-Präsident bereits 1949 in Worte gefassten Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit prägten die folgenden Jahrzehnte und erlangten teilweise erst sehr viel später ihre volle Bedeutung. Gerade indem Truman das Hauptaugenmerk auf die Produktivitätssteigerung der Wirtschaft legte, ebnete er dem Bruttonationaleinkommen als scheinbar objektiven und unideologischen Indikator, der wenig zufällig die USA als meist entwickeltes Land offenbarte, den Weg.¹¹⁰ Ebenfalls aus dieser Frühphase der Entwicklungspolitik, nämlich aus dem Jahr 1951, stammt die Idee der Vereinten Nationen, dass die wohlhabenden Industrienationen einen fixen Anteil ihres Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit veranschlagen sollen. Von einem Expertenkomitee wurde damals ein Prozent als Richtwert vorgesehen.¹¹¹

Geleitet von den positiven Erfahrungen des gelungenen Wiederaufbaus Westeuropas, widmeten sich die Industrieländer Ende der 1950er Jahre zunehmend dem äußerst hilfsbedürftig erscheinenden, afrikanischen Kontinent. Als wichtigstes Instrument, um wirtschaftliches Wachstum zu produzieren und damit die Entwicklung zu fördern, wurde die Bereitstellung einer ausreichenden Menge an Investitionskapital gesehen. Gleichzeitig fällt in diese Zeit auch das Ende der Kolonialreiche, so erlangten allein von 1956 bis 1966 in Afrika 31 Staaten ihre Unabhängigkeit. Allerdings blieben viele zunächst auf die finanzielle Unterstützung der ehemaligen Mutterländer angewiesen. Diese sahen im Leisten von Entwicklungshilfe die Möglichkeit, so ihren Einfluss auf diese Länder zu wahren.¹¹²

Auf der bereits erwähnten, 1955 im indonesischen Bandung stattfindenden Konferenz zahlreicher Entwicklungsländer erarbeiteten diese eine gemeinsame Position zum Entwicklungsdiskurs. Das 29 Staaten umfassende Teilnehmerfeld setzte sich vornehmlich aus asiatischen Ländern zusammen. Während das Fernbleiben aller lateinamerikanischen Nationen heute nicht mehr eindeutig

¹⁰⁹ Vgl.: RIST: *The History of Development*, S. 70–71.

¹¹⁰ Vgl.: ebd., S. 76.

¹¹¹ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 129.

¹¹² Vgl.: MOYO: *Dead Aid*, S. 38–39.

nachvollziehbar ist, erklärt sich die geringe Anzahl an partizipierenden afrikanischen Staaten durch die vielfach noch nicht erreichte Unabhängigkeit. Wobei Ghana und der Sudan, trotz der noch bestehenden, kolonialen Fremdbestimmtheit, eigene Repräsentanten entsendeten. Aus dieser Zusammensetzung der Mitwirkenden entwickelte sich die Selbstbezeichnung als Asiatisch-Afrikanische Konferenz. Neben der bereits in Kapitel 2.1.2 Entwicklungsland – Dritte Welt angesprochenen, grundlegenden Forderung nach Unabhängigkeit und einem Ende des Kolonialismus, setzte man sich detailliert mit der eigenen, wirtschaftlichen Situation auseinander. Im Abschlussdokument attestierte man den eigenen Volkswirtschaften Entwicklungsbedürftigkeit und verständigte sich darauf, zu diesem Zwecke eine umfassende wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit untereinander aufzubauen und wenn möglich eine gemeinsame Position in den internationalen Institutionen zu vertreten. Gleichzeitig hob man die positiven Auswirkungen der Entwicklungshilfe, die bereits in einigen der teilnehmenden Nationen geleistet wurde, hervor und erkannte die Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen und einer Ausweitung des Welthandels, unter der Voraussetzung von nachfrage- und preisstabilisierenden Maßnahmen für Primärgüter, an. Zudem versuchte man das Problem der sich verschlechternden terms of trade gleichermaßen von der Angebotsseite zu lösen, indem den einzelnen Entwicklungsländern geraten wurde, ihre Rohstoffe nicht mehr direkt auf den internationalen Markt zu bringen, sondern zuvor zu hochwertigeren Exportgütern weiterzuverarbeiten. Zur Lösung der Energieprobleme propagierte die Asiatisch-Afrikanische Konferenz Kernkraft als innovativen und zukunftsträchtigen Weg der Stromversorgung und unterstützte damit dahingehende Initiativen einiger großer Geberländer.¹¹³

Alles in allem zeichnete dieses gemeinsame Abschlussdokument der Teilnehmerstaaten der Bandung-Konferenz ein Bild von Entwicklung, das sich kaum von jenem der Industrienationen unterschied. Der Fokus lag beinahe ausschließlich auf ökonomischen Komponenten und so sollten Schritte in Richtung Industrialisierung, Modernisierung und einer Intensivierung des globalen Handels und der internationalen Kooperation für das gewünschte Wachstum sorgen. Diese weitreichenden Überschneidungen erschweren das Abschätzen des tatsächlichen Einflusses dieser Konferenz auf den entwicklungspolitischen Diskurs. Geringstenfalls entstand ein Forum zum gemeinsamen Austausch für Entwicklungsländer und die Möglichkeit der Artikulation einer

¹¹³ Vgl.: RIST: *The History of Development*, S. 81–85.

geschlossenen Position in internationalen Fragen. Nach weiteren Zusammenkünften erfolgte 1962 mit der Gründung der Gruppe der 77 die Institutionalisierung.¹¹⁴

3.2.2 Probleme und Schwierigkeiten

Den wohl bedeutendsten Faktor, der jahrzehntelang vor allem für die amerikanische und sowjetische Entwicklungshilfe prägend war, stellte der Kalte Krieg dar. Politisch dominiert waren die 1950er von einer Reihe militärischer Auseinandersetzungen, angefangen beim Korea-Krieg (1950-53), über den Französischen Indochinakrieg, der 1955 in der Teilung Vietnams mündete, der Suezkrise, der Niederschlagung des Ungarischen Volksaufstandes 1956 durch die Sowjetunion und des Algerienkrieges (1954-1962). So wurde nicht nur ideologisch um jeden Zentimeter in der Welt gekämpft, sondern gleichermaßen buchstäblich. Einerseits profitierten einige Unabhängigkeitsbewegungen in der Dritten Welt so von geostrategisch motivierter Unterstützung gegen die Kolonialmacht, andererseits wurden viele Staaten in verheerende Stellvertreterkriege, wie eben in Korea oder später im Vietnam, hineingezogen.¹¹⁵ Nicht nur die Sowjetunion lancierte mit ihrer Entwicklungshilfe kommunistische Führer, wie zum Beispiel den Ministerpräsident des Kongos 1960 Patrice Lumumba, sondern auch die USA baute sich durch ihre Unterstützungsleistungen ein Netz an ihr zugeneigten Günstlingen auf. Ebendort etwa förderte sie Mobutu Sese Seko und ermöglichte so seine lange Präsidentschaft. In diesem Kontext war es von geringerer Bedeutung, welche Unterstützung ein Land benötigte oder welches politische System vorherrschte. Was zählte war vielmehr, welche Rolle ein Staat in der Auseinandersetzung der Systeme spielen konnte und ob die Führung gewillt war, sich für eine der beiden Parteien zu entscheiden und zu engagieren.¹¹⁶

Die Vormachtstellung der USA im entwicklungspolitischen Diskurs zeigt sich, wenn man sich verdeutlicht, dass der oder die KandidatIn für die Führungsposition sowohl der Weltbank, des United Nations Development Programme als auch des Development Assistance Committee der OECD jeweils vom regierenden US-Präsidenten vorgeschlagen wurde. Gleichzeitig besaß die USA als größter und oft essentieller Sponsor weitreichenden Einfluss auf die Politik zahlreicher anderer multilateraler Organisationen. Diese Dominanz blieb bis in die 90er ungebrochen, wurde dann

¹¹⁴ Vgl.: ebd., S. 82, 85, 88.

¹¹⁵ Vgl.: ebd., S. 80–81.

¹¹⁶ Vgl.: Moyo: *Dead Aid*, S. 40.

aber mit steigender finanzieller Bedeutung Japans, Deutschlands, Frankreichs und der skandinavischen Staaten zusehends hinterfragt und ihr schließlich ein Ende gesetzt.¹¹⁷ In diesem Kontext ist es zu interpretieren, dass multilaterale Entwicklungshilfe ab den späten 50er Jahren zunehmend über die Weltbank und weniger über die Vereinten Nationen abgewickelt wurde. Denn während der Einfluss der USA und ihrer wichtigster Verbündeter in der UNO mit den zahlreichen neuen Mitgliedern stetig sank, blieb die Weltbank quasi ausschließlich unter deren Kontrolle.¹¹⁸

3.2.3 Ausmaß der Entwicklungszusammenarbeit

Die gesamte Dimension dieser politischen Instrumentalisierung in der Frühphase der Entwicklungshilfe, auf der einen Seite durch die USA im Kalten Krieg und auf der anderen Seite durch die ehemaligen Kolonialmächte, wird ersichtlich, wenn man den Anteil der Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritanniens und Frankreichs am gesamten Entwicklungshilfeaufkommen bis 1955 betrachtet, dieser betrug Schätzungen zufolge nämlich rund 90%.¹¹⁹

Auch wenn die Datenlage für die Anfangszeit der Entwicklungszusammenarbeit als eher dürftig beschrieben werden muss, da etwa die OECD erst ab 1960 mit ihren detaillierten Aufzeichnungen beginnt und es für diese Zeit keine einheitliche Definition gab, lässt sich dennoch feststellen, dass sich die Größenordnung der Hilfsleistungen während der 40er und 50er Jahre in einem äußerst beschaulichen Rahmen bewegte. Nach Afrika flossen etwa über diese gesamte Periode erst rund 100 Millionen US-Dollar, während zum Vergleich der Marshall-Plan, der sich nur über vier Jahre erstreckte, ein Gesamtvolumen von 13 Milliarden US-Dollar, jeweils zu zeitgenössischen Preisen, aufwies.¹²⁰

¹¹⁷ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 502, 504–505.

¹¹⁸ Vgl.: ebd., S. 127.

¹¹⁹ Vgl.: LACHMANN: *Entwicklungshilfe*, S. 4.

¹²⁰ Vgl.: MOYO: *Dead Aid*, S. 38, 40–41.

3.3 Die 60er Jahre – Die erste UN-Entwicklungsdekade

3.3.1 Konzepte, Pläne und Schwerpunkte

Nach Truman leistete ein weiterer US-Präsident einen wichtigen Beitrag zur Intensivierung der Entwicklungspolitik. John F. Kennedy stand für das verstärkte Engagement der Amerikaner und lieferte 1961 den Vorschlag die 60er als *United Nations Decade of Development* auszurufen, was prompt umgesetzt wurde. Im Zuge dessen wurde erstmals ein konkretes Ziel der Entwicklungszusammenarbeit festgelegt, nämlich, dass die Entwicklungsländer mit Hilfe zusätzlicher Unterstützung der Industrieländer über die nächsten zehn Jahre zumindest ein Wirtschaftswachstum von fünf Prozent erreichen sollten. Schon damals wurde darauf wertgelegt, eine möglichst nachhaltige Entwicklung zu initiieren. Deshalb waren nicht nur reine Hilfszahlungen vorgesehen, sondern sollte es den Entwicklungsländern indirekt ermöglicht werden, selbst den ökonomischen Fortschritt voranzutreiben, indem durch die Industrienationen vermehrt Waren aus dem globalen Süden importiert werden sollten. Zudem wollte man nichtstaatliche Investitionen in Entwicklungsländer anregen.¹²¹

Im Zentrum stand die Ermöglichung riesiger Infrastruktur- und Industriuprojekte, wie etwa der Kariba-Talsperre samt Wasserkraftwerk. Sie wurde bereits zur Zeit der britischen Kolonialherrschaft begonnen und erst 1977 fertiggestellt. Die gesamten Baukosten werden mit 480 Millionen US-Dollar beziffert. Die Überlegung dahinter war, dass solche Projekte auf Grund der langen Amortisierungsdauer selten vom privaten Sektor in Angriff genommen würden. Da aus den 60er Jahren kaum dahingehende statistische Daten vorliegen, ist es heute beinahe unmöglich zu sagen, in

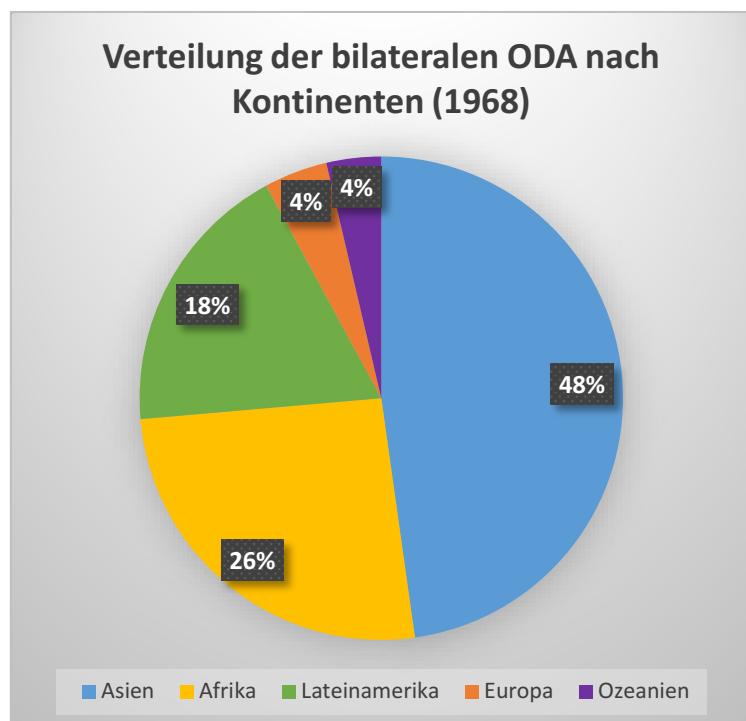


Abbildung 2: Verteilung der bilateralen ODA nach Kontinenten (1968).
(Daten: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“)

¹²¹ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 137–139.

welchem Ausmaß der Straßen- und Eisenbahnausbau durch die Entwicklungshilfe vorangetrieben oder wie viele Flughäfen errichtet wurden. Allerdings hält Dambisa Moyo kritisch fest, dass es in Afrika zu Beginn der 70er Jahre weiterhin kaum eine zufriedenstellende Infrastruktur gab.¹²² Hierbei gilt es allerdings zu bedenken, dass das Bild vom armen afrikanischen Kontinent, dem geholfen wird, das sich in den Köpfen vieler bei Entwicklungszusammenarbeit zeigt, gerade für deren Frühzeit kaum zutrifft. Wie exemplarisch an Hand dieser Grafik für das Jahr 1968, das als das aussagekräftigste für diese Dekade bezeichnet werden kann, nachvollziehbar ist, belief sich der Anteil der gesamten bilateralen Entwicklungshilfe, der den afrikanischen Staaten zugutekam, nämlich lediglich auf ein Viertel. Dies reflektiert gewissermaßen natürlich die Bevölkerungszahl der einzelnen Kontinente, nichtsdestoweniger sollte dies bei solch kritischen Analysen Afrika betreffend im Hinterkopf behalten werden.¹²³

Die Wirtschaftspolitik orientierte sich am Keynesianismus, es stand also antizyklische Konjunkturpolitik auf der Tagesordnung und in der Entwicklungszusammenarbeit wurde eine zügige Kapitalanhäufung als wichtigstes Ziel ausgegeben, um damit zukünftige Investitionen zu ermöglichen. Gleichzeitig nahm man an, dass die Industrie durch technische Innovationen und eine damit verbundene Produktivitätssteigerung für ein generelles Wirtschaftswachstum sorgen würde.¹²⁴

3.3.2 Probleme und Schwierigkeiten

Bereits 1966 musste allerdings eingeräumt werden, dass die Erwartungen nicht ganz erfüllt wurden und obwohl Fortschritte vermeldet werden konnten, das Wachstum im Vergleich zum vorangegangenen Jahrzehnt abflaute sowie die Entwicklungsschritte kleiner wurden und sich dafür bereits zukünftige Probleme abzeichneten. So investierte man zum Beispiel in Bildung und baute neue Schulen, doch auf Grund des Bevölkerungszuwachses stieg die Zahl der Analphabeten in manchen Regionen sogar an. Mit dieser eher ernüchternden Zwischenauswertung wurde die erste Entwicklungsdekade mehr oder weniger auslaufen gelassen. So gibt es etwa keinen

¹²² Vgl.: Moyo: *Dead Aid*, S. 40–41.

¹²³ Vgl.: OECD: „*Aid (ODA) disbursements to countries and regions*“.

¹²⁴ Vgl.: KATSELI, Louka: „*Historischer Überblick zur Geschichte der EZA. Schwerpunktsetzung in der EZA – Ein Überblick über ein entstehendes Paradigma*“, in: GINER-REICHL, Irene und Kurt BAYER (Hrsg.): *Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit*, Wien: Manz 2008, S. 9–22, hier S. 11.

abschließenden Bericht dessen, was erreicht wurde und in welchen Gebieten man gescheitert ist, sondern man arbeitete die Analyse umgehend in die Strategie für die zweite Entwicklungsdekade ein, mit deren Planung postwendend begonnen wurde.¹²⁵

Bei den Geberländern dominierte lange Zeit ein unreflektiertes Bild, das die Entwicklungsländer alle als Teil eines homogenen Gebildes, das heute als globaler Süden bezeichnet wird, zeigte. Grundlage für die Ausgestaltung und Planung konkreter Entwicklungsprojekte waren oft genug partikulare Erlebnisse von verschiedenen Experten, die aus ihrem Zusammenhang herausgerissen und generalisiert wurden. Die für gut befundenen Ideen und Konzepte sollten unabhängig davon, ob es sich nun um einen lateinamerikanischen, einen asiatischen oder afrikanischen Staat handelte, angewendet werden. Der kulturellen Diversität konnte so keinerlei Rechnung getragen werden. Gleichzeitig war das Denken des globalen Nordens von einem Anspruch intellektueller und kultureller Überlegenheit bestimmt, der die Asymmetrie des Verhältnisses weiter verstärkte. Diese äußerte sich in der Praxis der konkreten Zusammenarbeit häufig in Form von Rassismus, Diskriminierung und arrogantem und autoritärem Verhalten.¹²⁶

Unterdessen regte sich ab Mitte der 60er Jahre in den Entwicklungsländern Unzufriedenheit über die Rahmenbedingungen der internationalen Handelsbeziehungen und man initiierte die Planung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung (NWWO). Wichtigstes Forum für den Gedankenaustausch und die Gestaltung derselben war die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD). Einer der Hauptpunkte betraf die Forderung nach stabilen und angemessenen Rohstoffpreisen, um so ein konstantes und faires Einkommen aus den Exporten erwirtschaften zu können. Zudem sollten der freie Zugang zum Weltmarkt gewährt werden beziehungsweise keine neuen Handelshemmisse erlassen oder bestehende Schranken und Zölle erhöht werden, wenigstens was die besonders relevanten Güter für die Entwicklungsländer betraf.¹²⁷ In Form einzelner Rohstoffabkommen, wie etwa dem internationalen Kaffee-

¹²⁵ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 139, 141, 144, 155.

¹²⁶ Vgl.: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE: „Entwicklungszusammenarbeit (EZA): ein Werkzeug zur Gestaltung der Nord-Süd Beziehungen“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmi HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster*, Wien: Mandelbaum 2003, S. 13–26, hier S. 21–23.

¹²⁷ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 155, 161.

Abkommen von 1962, konnten die Entwicklungsländer erste Erfolge in ihrem Kampf für gerechtere terms of trade und Stabilität verzeichnen.¹²⁸

Da es abgesehen davon in den 60er Jahren zunächst bei Forderungen blieb, mussten andere Wege gefunden werden, mit einem der grundlegendsten Probleme der Entwicklungspolitik, nämlich den negativen Handelsbilanzen der meisten Entwicklungsländer, fertig zu werden. Man begegnete ihm auf zwei unterschiedliche Arten. Gerade die lateinamerikanischen, zum Teil aber auch die afrikanischen Länder erarbeiteten, vom Strukturalismus und der Dependenztheorie geleitet, Strategien zur Importsubstitution, im Zuge derer protektionistische Maßnahmen ergriffen wurden. Dies zog einen Einbruch der Exporte nach sich und so halbierte sich zwischen 1950 und 1973 in beiden Kontinenten der Anteil am weltweiten Exportvolumen. Auf der anderen Seite kurbelten die asiatischen Staaten die heimische Nachfrage an und leiteten exportsteigernde Industriepolitiken in die Wege, was einen Anstieg am globalen Exportvolumen von 14,1 auf 22% in dieser Periode bewirkte und wie sich noch herausstellen sollte, langfristig die richtige Entscheidung war. Während nämlich viele asiatische Staaten zu Schwellenländern aufstiegen, zeichneten sich die fundamentalen Probleme und Schwierigkeiten der bevorstehenden Dekade für viele afrikanische und lateinamerikanische Entwicklungsländer bereits in den 60ern ab und finden mit in dieser Zeit ihre Wurzeln.¹²⁹

3.3.3 Ausmaß der Entwicklungszusammenarbeit

Die gesamten privaten sowie öffentlichen Investitionen und Transferzahlungen bewegten sich in den 60ern um einen Wert von 7 Milliarden US-\$ jährlich zu damaligen Preisen. Mit der steigenden Wirtschaftsleistung der Geberländer ergab sich dadurch ein, von 0,84% des vereinigten Bruttonationaleinkommens im Jahr 1961, im Großen und Ganzen zusehends sinkender Prozentsatz, womit man nie die anvisierte 1%-Hürde übertraf. Ein ähnliches Muster ergibt die Statistik zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, die im Schnitt von 0,53% der vereinten BNE in den frühen 60ern auf 0,39% gegen Ende sank und ebenfalls nie das 1970 ausgegebene Ziel von 0,7% erreichte. Nichtsdestoweniger konnten einige Staaten beeindruckende Zahlen vorlegen, so etwa Frankreich und Portugal, die teilweise weit über ein Prozent ihres BNEs für ODA

¹²⁸ Vgl.: KATSELI: „Historischer Überblick zur Geschichte der EZA“, S. 12.

¹²⁹ Vgl.: ebd., S. 11–13.

aufwendeten. Im Grunde stieg und fiel der Gesamtanteil in den 60ern gemeinsam mit den Werten der USA, die über dieses Jahrzehnt knapp die Hälfte der gesamten ODA leisteten.¹³⁰ Obwohl die USA und einige andere Geberländer ihren relativen Anteil in dieser Periode sukzessive senkten, beließen sich die Summen, die in diesem Jahrzehnt für Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet wurden, auf ein Vielfaches der öffentlichen Transfers und Investitionen in den 50ern.¹³¹ Louka Katseli bezeichnet die gesamte Periode von 1950 bis zum ersten Ölpreisschock 1973 Angus Maddison folgend auf Grund des globalen Wirtschaftswachstums als goldenes Zeitalter für die Entwicklung. Selbst in Afrika stieg das Pro-Kopf-Einkommen jährlich im Schnitt um 2,1%. Die Arbeitslosenraten waren niedrig und neben einer erhöhten Nachfrage aus dem Inland, verzeichneten zahlreiche Länder einen enormen Anstieg des Handelsvolumens, die diesen Boom ermöglichten.¹³²

3.4 Die 70er Jahre – Die Ölpreiskrisen und ihre Auswirkungen

3.4.1 Konzepte, Pläne und Schwerpunkte

Bereits unter Harry S. Truman 1946 wurde von den USA das Konzept propagiert, staatliche mit nichtstaatlichen Hilfeleistungen zu kombinieren. Auf die offizielle Empfehlung 1962 der Vereinigten Staaten hin, Nichtregierungsorganisationen zur Steigerung der Entwicklungshilfe finanziell zu fördern, entwickelte sich spätestens in den 70er Jahren bei beinahe allen Verbündeten ein System nationaler NGOs, die sich im Bereich Entwicklungszusammenarbeit engagierten. Bereits existierende Stützpunkte von Kirchen, Militär oder aus der Kolonialzeit bildeten häufig die Basis dieser neuen Institutionen.¹³³

Aus dem Programm der zweiten UN-Entwicklungsdekade stammt die bekannte und noch immer bestehende Forderung, dass die Staaten des globalen Nordens mindestens 0,7% ihres Bruttonationaleinkommens für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stellen sollen. Kombiniert wurde sie mit der bereits bestehenden Bestimmung, insgesamt ein Prozent des BNE für Finanzflüsse jeglicher Art in Entwicklungsländer aufzuwenden. Damit wollte man die Bedeutung privater und nicht konzessioneller Investitionen für die Entwicklungsländer

¹³⁰ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 145–146, 173, 513.

¹³¹ Vgl.: MOYO: *Dead Aid*, S. 40–41.

¹³² Vgl.: KATSELI: „*Historischer Überblick zur Geschichte der EZA*“, S. 10.

¹³³ Vgl.: ABREU FIALHO GOMES/DE: „*Entwicklungszusammenarbeit (EZA)*“, S. 18.

widerspiegeln. Wobei sich die positive Beeinflussung derselben für die einzelnen Industrienationen als schwierig gestaltete, weshalb sie zunehmend an Relevanz verlor. Hinsichtlich des Zeitplans sah man eine Implementierung in den Nationalstaaten bis spätestens 1975 vor. Diese beiden Ziele stellten zwar gewissermaßen eine moralische Instanz dar, allerdings bewirkten sie gesamt betrachtet kaum eine Veränderung, da nur wenige Staaten, wie die Niederlande und die skandinavischen Länder, ihre Ausgaben erhöhten, um diesen Verpflichtungen nachzukommen.¹³⁴

Des Weiteren plante man mehr ungebundene Hilfe zu leisten und den Anteil an multilateraler Entwicklungszusammenarbeit, die wegen des Fokus auf die recipient needs als effektiver gilt, von 11 auf mindestens 20 Prozent zu erhöhen. Zeitgleich fasste man zudem das Schicksal der Least Developed Countries ins Auge und versuchte ihm mit besonders günstigen Krediten zu begegnen und durch Diversifizierung der Exportpalette zusammen mit einer generellen Steigerung der Kapazitäten für eine profitablere Inklusion in den Welthandel zu sorgen. Im Grunde unterscheiden sich die beiden letztgenannten Maßnahmen aber kaum von denjenigen für die anderen Entwicklungsländer.¹³⁵ Was auf jeden Fall erreicht werden konnte, war die sukzessive Erhöhung des

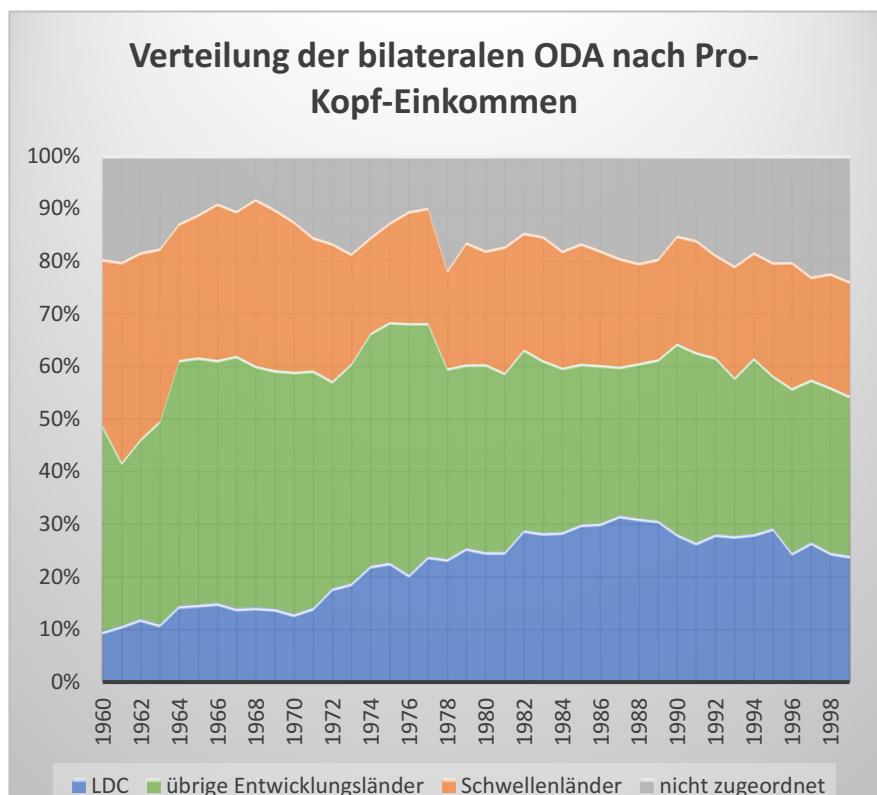


Abbildung 3: Verteilung der bilateralen ODA nach Pro-Kopf-Einkommen (Daten: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“)

Anteils der ODA, der an die Least Developed Countries floss. Wie in der obenstehenden Abbildung

¹³⁴ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 163, 303–305.

¹³⁵ Vgl.: ebd., S. 165–166, 168, 520.

ersichtlich, fand Anfang der 70er, wie auch im Jahrzehnt davor lediglich zwischen 10% und 15% der gesamten bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zwischen Industriestaaten und diesen besonders von Armut betroffenen Nationen statt. Bis zum Ende der Dekade konnte dieser Anteil knapp verdoppelt werden und belief sich im Jahr 1979 auf 25,6%.¹³⁶

In den frühen 70er Jahren wurden mit dem *Declaration and Program of Action on the Establishment of a New International Economic Order* die Anregungen und Ideen der Entwicklungsländer aus den 60er Jahren ausformuliert, konkretisiert und zu Papier gebracht. Diese Pläne für eine Neue Weltwirtschaftsordnung gliederte man wenig später, nämlich 1975, nicht nur in die Entwicklungsstrategie der UNO ein, sondern sie wurden zum Kern derselben. Die Gremien hatten getagt und Beschlüsse waren gefasst, nun lag die Umsetzung der Reform des internationalen Finanzwesens und der Handelsbeziehungen in den Händen der Mitgliedsstaaten. Die mit der Mehrheit der Entwicklungsländer beschlossenen UN-Resolutionen hatten allerdings keinen bindenden Charakter und so waren weitere Verhandlungen von Nöten. Diese mündeten relativ schnell in eine Art Pattsituation zwischen der Gruppe der 77, in der sich die Entwicklungsländer organisierten, und den führenden Industrienationen, allen voran der USA. Wobei einige Staaten, wie die Niederlande und die skandinavischen Länder kompromissbereit auftraten und versuchten, eine Vermittlerrolle einzunehmen. Diese Bemühungen sollten jedoch nicht von Erfolg gekrönt werden.¹³⁷

Nichtsdestoweniger gelang 46 Staaten, die sich in der sogenannten Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Gruppe) zusammenschlossen, mit dem Lomé-Abkommen 1975 ein Meilenstein in der wirtschaftlichen Beziehung zum globalen Norden. Die Basis dieses Vertrages mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) waren die 1963 und 1969 abgeschlossenen Yaoundé-Abkommen, die ihre Wurzeln in der französischen Kolonialgeschichte hatten. Die Zusammensetzung der AKP-Staaten muss in diesem Kontext, ergänzt um Großbritanniens ehemalige Überseeterritorien, verstanden werden. Zwei Faktoren begünstigten die Ausgangslage für die Entwicklungsländer. Zum einen hatte die erste Ölpreiskrise den europäischen Staaten die eigene Vulnerabilität und Abhängigkeit von Exportentscheidungen der Entwicklungsländer, zumindest was diesen beinahe unersetzblichen Rohstoff betrifft, vor Augen

¹³⁶ Vgl.: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“.

¹³⁷ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 172–173, 175.

geführt und zum anderen wollte die EG die betreffenden Staaten dadurch im Kampf der Systeme für sich gewinnen. So gewährten die europäischen Staaten der AKP-Gruppe weitreichenden Zugang zum Markt der EG und erneuerten den europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Zudem führten die Verantwortlichen mit dem als STABEX (Stabilization of Export Revenue) bezeichneten System quasi eine Exporterlösversicherung für die Entwicklungsländer ein. Denn für 40 primär aus dem Agrarbereich stammende Produkte definierte man Grenzwerte und sobald der Weltmarktpreis darunterfiel, beglich die EG die Einbußen mit Mitteln aus dem EEF. Dies bewertet Michal-Misak als „das weitreichendste Zugeständnis, das Entwicklungsländer den Geberländern jemals abringen konnten“¹³⁸ Dieses erste Lomé-Abkommen wurde zunächst auf fünf Jahre befristet, wie noch beschrieben wird, aber noch vier Mal bis zur Jahrtausendwende erneuert.¹³⁹

3.4.2 Probleme und Schwierigkeiten

Nachdem die arabischen OPEC-Mitgliedsländer als Druckmittel gegen den Westen während des Yom-Kippur-Kriegs 1973 die Erdölfördermenge drosselten, explodierte der Erdölpreis. Dies löste wiederum eine globale Finanzkrise aus, von der auch die Entwicklungsländer nicht verschont blieben. Neben enormen Inflationsraten bis in den dreistelligen Prozentbereich, wie unter anderem in Ghana 1977, und einer allgemeinen Rezession, machten insbesondere den afrikanischen Ländern die steigenden Preise für Nahrungsmittel zu schaffen.¹⁴⁰ Parallel dazu führten die ebenfalls von der Krise betroffenen Industrieländer protektionistische Maßnahmen gegenüber den Entwicklungsländern ein, um so den eigenen Wirtschaftsraum zu stützen. Da der Handel unter den Entwicklungsländern wenig ausgeprägt und der globale Norden der Hauptabnehmer der Exporte war, folgte ein signifikanter Rückgang der Staatseinnahmen. Dies verschärfte die Situation im globalen Süden weiter und war ein Faktor für die überbordende Verschuldung.¹⁴¹

Als Antwort verlagerte sich das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit zusehends in Richtung Armutsbekämpfung. Statt der Infrastruktur standen nun die Förderung der Landwirtschaft und in

¹³⁸ MICHAL-MISAK, Silvia: „Die Europäische Union als Akteurin der Entwicklungszusammenarbeit“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmi MARAL-HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien: Mandelbaum 2006, S. 227–248, hier S. 237.

¹³⁹ Vgl.: ebd., S. 234, 237.

¹⁴⁰ Vgl.: MOYO: *Dead Aid*, S. 42.

¹⁴¹ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 134.

den Bereich Soziales fallende Maßnahmen wie das Vorantreiben der Alphabetisierung, Massenimpfungen und die Versorgung von Unterernährten im Zentrum. Der Anteil solcher Investitionen in den Bildungs- und Gesundheitssektor verfünfachte sich innerhalb von zehn Jahren auf 50% des gesamten ODA-Volumens zum Ende des Jahrzehnts.¹⁴² Gleichzeitig stieg auch der Anteil der Maßnahmen zur Landwirtschaftsförderung und ländlichen Entwicklung an der Entwicklungszusammenarbeit von 5,5% Mitte der 60er auf 33% zwanzig Jahre später. Grund dafür war, neben dem Ziel einer Sicherstellung der Lebensmittelversorgung, die neue Exportorientierung und das Faktum, dass die Exportwaren der Entwicklungsländer primär landwirtschaftliche Produkte waren. Für eine Exportsteigerung musste also die Agrarwirtschaft gefördert werden.¹⁴³ Um die folgende Schuldenkrise besser zu verstehen, muss im Hinterkopf behalten werden, dass es sich bei diesen Maßnahmen zur Bekämpfung der Folgen der Ölpreisschocks und der daraus resultierenden Finanz- und Wirtschaftskrise keineswegs nur um bedingungslose Transferzahlungen, sondern gleichermaßen um Kredite gehandelt hat. Wenig zufällig löste die Weltbank im Zuge dessen ab 1973 die USA als größten Finanzier von Entwicklungszusammenarbeit ab, was jedoch in erster Linie symbolische Bedeutung erlangte und kaum an der amerikanischen Vormachtstellung rüttelte.¹⁴⁴

In der Mitte des Jahrzehnts zogen die Vereinten Nationen eine äußerst ambivalente Bilanz. Man konnte zwar Erfolge verzeichnen, was die anvisierte Exportsteigerung und generelle Produktionslage in den Entwicklungsländern betraf, auf der anderen Seite blieb gerade das Wachstum des Landwirtschaftssektors hinter den Erwartungen zurück und es gab keine Fortschritte zur Lösung der drängendsten sozialen Probleme. Nicht nur die Arbeitslosenzahlen blieben hoch, es konnte auch die Armut kaum gelindert werden. Zudem vergrößerte sich der Unterschied zwischen globalem Norden und Süden weiter.¹⁴⁵

3.4.3 Ausmaß der Entwicklungszusammenarbeit

Neben der kaum antizipierbaren Wirtschaftskrise durch die Ölpreisschocks fand man für diese maximal gemischten Ergebnisse in den Industrieländern die Verantwortlichen, da sie kaum

¹⁴² Vgl.: Moyo: *Dead Aid*, S. 42–43.

¹⁴³ Vgl.: KATSELI: „Historischer Überblick zur Geschichte der EZA“, S. 14–15.

¹⁴⁴ Vgl.: MOYO: *Dead Aid*, S. 43–44.

¹⁴⁵ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 172.

Maßnahmen in Richtung eines gerechteren Welthandelssystems umsetzen, weiterhin der Großteil der Hilfe gebunden war und abgesehen davon, die gesetzte Zielvorgabe von 0,7% des BNE für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auszugeben, nicht einmal mehr zur Hälfte erfüllten. Während diese Kritik auf die nordeuropäischen Staaten nicht zutrifft, bildeten die USA, die knapp ein Drittel der gesamten ODA beisteuerten und damit zwar an Dominanz verloren, aber weiterhin das bedeutendste Geberland der 70er repräsentierten, nicht die einzige Nation, deren Hilfen weit entfernt von diesem gemeinsamen Ziel waren. So bewegten sich etwa die Volumina der Entwicklungszusammenarbeit von Österreich, der Schweiz, Italien, Finnland oder Japan ebenso nur um die 0,2% Marke des jeweiligen BNEN. Dies hatte zur direkten Folge, dass die Entwicklungsländer zunehmend dazu gezwungen waren, Kredite zu marktüblichen Konditionen aufzunehmen, die sie in der Folge vor Probleme bei der Rückzahlung stellten. Dem konnte die erfolgreiche Erhöhung des Anteils an multilateraler Entwicklungszusammenarbeit von 11 auf 29% alleine wenig entgegensetzen.¹⁴⁶ Gleichesmaßen verpuffte der Effekt des Anstiegs in absoluten Zahlen von 439,6 Milliarden US-Dollar, die über die gesamten 60er Jahre für Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet wurden, auf 662 Milliarden US-Dollar in der darauffolgenden Dekade.¹⁴⁷

Während der 70er war die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit der Sowjetunion nach Schätzungen des DAC vom Ausmaß vergleichbar mit jener Großbritanniens. Die in dieser Dekade rund 50 Milliarden US-\$ stellten einen Anteil zwischen 0,07 und 0,20 Prozent des BNEN der UdSSR dar und ergaben in diesem Zeitraum über drei Viertel der gesamten Hilfe des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), in dem die Staaten des Warschauer Paktes ihre Entwicklungszusammenarbeit koordinierten.¹⁴⁸

Die einzigen Profiteure der Ölpreiskrise, die erdölreichen Golfstaaten, vollführten mit ihrem zunehmenden Reichtum in den 70ern gewissermaßen einen Rollenwechsel und traten erstmals als Nettozahler in Erscheinung. Hervorzuheben ist der Umfang ihrer Leistungen, der die Marke von 0,7% des BNE, im Gegensatz zu den herkömmlichen Geberländern, bei weitem überschritt. Der Anteil der Unterstützungen aus Katar, Kuwait, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen

¹⁴⁶ Vgl.: ebd., S. 172–174, 529.

¹⁴⁷ Vgl.: OECD: „Total flows by donor (ODA+OOF+Private)“, in: *OECD.Stat*, <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE1&lang=en#> (abgerufen am 02.04.2017).

¹⁴⁸ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 529, 531–532, 535.

Emirate erreichte locker über 5% am jeweiligen BNE und teilweise sogar zweistellige Werte. Diese Statistiken sind bis heute einzigartig und nicht einmal annähernd repliziert worden. In absoluten Zahlen gilt es vor allem Saudi-Arabien hervorzuheben, das mit 83,37 Milliarden US-\$ alleine mehr Entwicklungszusammenarbeit leistete als alle Staaten des RGW in dieser Periode zusammen. Aber auch andere OPEC-Staaten wie Libyen, der Irak oder der Iran engagierten sich im Vergleich zu den klassischen Industrieländern überdurchschnittlich. Empfänger dieser Hilfe waren primär die Nachbarstaaten. Gemeinsam mit den Ländern des RGW verbuchte man teilweise bis zu 40% der gesamten ODA, wobei der Anteil in der zweiten Hälfte der 70er zu sinken begann. Die Hilfsleistungen von Staaten, die weder dem DAC, dem RGW noch der OPEC angehörten, war mit unter einem Prozent am Gesamtvolume vernachlässigbar.¹⁴⁹

Von den westlichen Geberländern erreichten, wie erwähnt, auch in den 70er Jahren kaum welche das vereinbarte 0,7%-Ziel, lediglich eine kleine Gruppe, unter anderem mit den Niederlanden und den skandinavischen Staaten, übertrafen diese Vorgabe. Diese appellierten gleichzeitig an die übrigen entwickelten Länder und im Speziellen an die USA, deren Hilfeleistungen zuerst sukzessive zurückgingen und ab 1974 auf einem Niveau von rund 0,25% und damit knapp unter dem Durchschnitt der DAC-Länder stagnierten und die osteuropäischen Länder, die bis dahin quasi keine Entwicklungszusammenarbeit leisteten, ihren Teil zu diesem gemeinsamen Projekt beizutragen. Was es bei einem solchen Vergleich der Leistungen der Länder des DACs, der OPEC und des RGW zu beachten gilt, ist die unterschiedliche Großzügigkeit der Hilfe, die man vereinfacht am Anteil der Zuwendungen ohne Gegenleistung am Gesamtvolume ablesen kann. Dieser variierte zwar nicht nur über die Zeit, sondern auch von Land zu Land und selbst innerhalb der einzelnen Organisationen teilweise recht stark, kann für das Jahr 1979 aber folgendermaßen beziffert werden: 76% bei den DAC-Staaten, 59% bei den Ländern der OPEC und gerade einmal 29% der ODA des RGW, die reine Transfers waren.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Vgl.: ebd., S. 178, 532–533.

¹⁵⁰ Vgl.: OECD: „*Total flows by donor (ODA+OOF+Private)*“; Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 178, 532.

3.5 Die 80er Jahre – Das verlorene Jahrzehnt

3.5.1 Probleme und Schwierigkeiten

Die Schuldenkrise der Entwicklungsländer findet ihren Ursprung in den Ölpreisschocks und der folgenden Wirtschaftskrise. Man war einerseits direkt betroffen, da ein Großteil des Energiebedarfs durch Erdöl gedeckt wurde und einen die explodierenden Preise damit ebenso betrafen. Andererseits boten profitorientierte Banken gleichzeitig günstige Kredite mit wenigen Auflagen, um ihre Petrodollar gewinnbringend einzusetzen. So konnten die Entwicklungsländer zunächst die erhöhten Importausgaben decken. Doch mit den sinkenden Exporteinnahmen auf Grund einer rückläufigen Nachfrage in den von der Krise erfassten Industrienationen und der weiteren Verschlechterung der terms of trade stand man bald noch größeren Schuldenbergen gegenüber und hatte zunehmend Probleme, diese zu bedienen. Verschärfend hinzu kamen in der Folge wieder höhere Zinssätze und Banken, die anstatt neue, billige Kredite zur Verfügung zu stellen, ihr Geld wiedersehen wollten.¹⁵¹

Speziell lateinamerikanische Staaten hatten zudem bereits seit den 60er Jahren immer wieder Kredite aufgenommen, um die Industrialisierung der eigenen Wirtschaft in die Wege zu leiten und zu befördern. Deutlich wird dies in der nebenstehenden Abbildung, die zeigt, dass die Pro-Kopf-Verschuldung Lateinamerikas sich schon vor der Krise stetig der 200 US-Dollar Marke annäherte und damit mehr als drei Mal so hoch war wie die aller andere Regionen. In

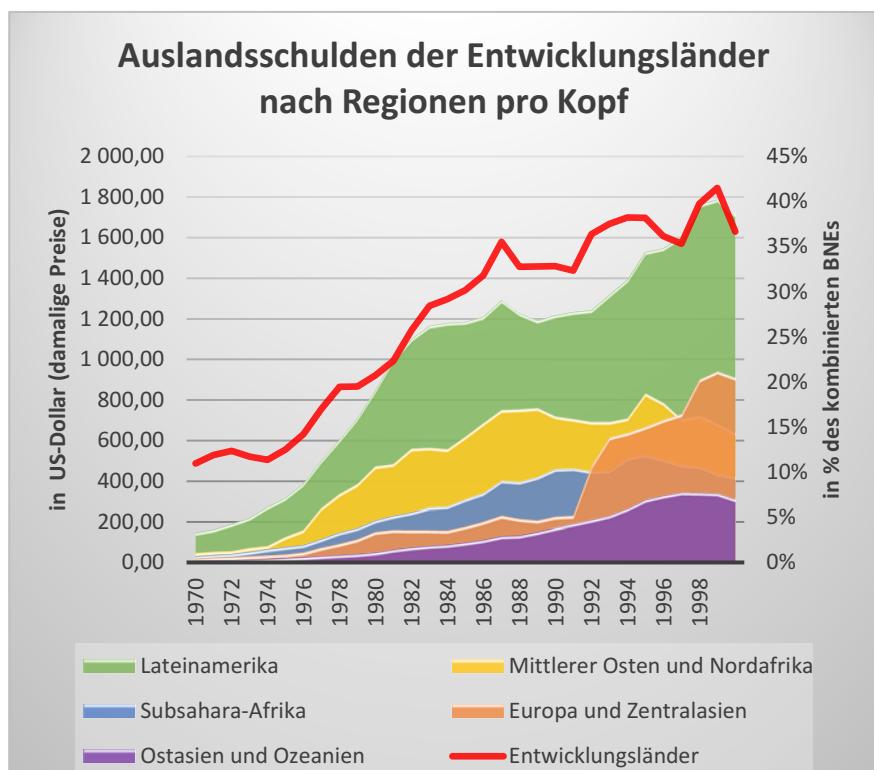


Abbildung 4: Auslandsschulden der Entwicklungsländer nach Regionen pro Kopf (Daten: The World Bank: „World Development Indicators“)

¹⁵¹ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 318.

Folge der eben beschriebenen komplexen Situation stiegen die Schulden ab Mitte der 70er bis weit in die 80er in astronomische Höhen. Die Antwort auf die zweite Ölpreiskrise 1979, deren Ursachen Förderausfälle und der Erste Golfkrieg zwischen dem Iran und Irak waren, sah man im Unterschied zu früher nicht mehr darin, die Entwicklungshilfe zu erhöhen. Stattdessen wurde in Furcht vor einer massiven Inflation eine harte Geldpolitik verfolgt, primär in Form von Zinserhöhungen. Die Folge war eine weltweite Rezession und für die Entwicklungsländer ein kaum mehr stemmbarer Schuldendienst. So vervierfachten sich die jährlich zu leistenden Zins- und Kapitalrückzahlungen der afrikanischen Staaten von zwei Milliarden US-Dollar im Jahr 1975 auf acht Milliarden US-Dollar 1982. Die Auslandsschulden Lateinamerikas betrugen 1983 315 Milliarden US-Dollar und das zu damaligen Preisen, was über die Hälfte der jährlichen Wirtschaftsleistung dieser Region darstellte. So entstand eine unausweichliche Schuldenkrise, die mit der Zahlungsunfähigkeitserklärung Mexikos 1982, der sich zahlreiche Entwicklungsländer anschlossen, einen ersten Höhepunkt fand. Doch handelte es sich dabei nicht nur um Staaten aus Lateinamerika, wie das Abbildung 4 vielleicht suggerieren mag, sondern beinahe im selben Ausmaß um solche südlich der Sahara. Durch die geringere Wirtschaftsleistung bedeuteten die drei bis vier Mal kleineren absoluten Zahlen eine beinahe gleich gravierende Verschuldung, die ab Mitte der 80er im Schnitt bei knapp über 50% der kombinierten Bruttonationaleinkommen lag. Ein Kollaps des globalen Finanzsystems konnte nur durch Umschuldungen und an spezifische Bedingungen geknüpfte Schuldenverlasse verhindert werden. So stoppte man das rapide Anwachsen der Pro-Kopf-Verschuldung der lateinamerikanischen Staaten. Sie blieb ab 1983 das restliche Jahrzehnt relativ konstant bei etwa 1.200 US-Dollar und mit gleichzeitigen Wirtschaftswachstum in diesem Zeitraum sank so der Anteil am BNE von 54 auf 33%. Ganz im Gegenteil dazu gelang eine derartige Eindämmung der Krise in Subsahara-Afrika kaum und nach kurzer Stagnation der Schulden Mitte der 80er, erreichten sie 1990 einen nicht nur absoluten, sondern mit 60% am kombinierten BNE auch relativen Höchstwert.¹⁵²

Ergänzend zu den Umschuldungsmaßnahmen entwickelten der IWF und die Weltbank die angesprochenen Strukturanpassungsprogramme, womit der Neoliberalismus in die Entwicklungspolitik Einzug fand. Im Rahmen dieser offiziell auf die jeweiligen Staaten zugeschnittenen Vorgaben wie Privatisierung, Deregulierung, Abbau von Subventionen,

¹⁵² Vgl.: THE WORLD BANK: „World Development Indicators“; Vgl.: Moyo: *Dead Aid*, S. 44–46.

Liberalisierung des Handels und Haushaltsdisziplin wurden Schulden erlassen beziehungsweise neue Darlehen gewährt. Diese zusätzlichen Gelder moniert Moyo, zogen eine noch tiefgreifendere Verschuldung und Abhängigkeit nach sich.¹⁵³ Kritik wurde allerdings schon zeitgleich mit der Implementierung laut. Stein des Anstoßes war einerseits, dass trotz weitreichender Heterogenität auf verschiedenen Ebenen für alle Staaten das quasi identische Modell die Lösung sein sollte und andererseits die Vernachlässigung der nicht-wirtschaftlichen Dimensionen der Entwicklung.¹⁵⁴

3.5.2 Konzepte, Pläne und Schwerpunkte

Alles in allem stellte sich spätestens seit Anfang der 80er Jahre Ernüchterung ein. Im globalen Norden hatte die Wirtschaftskrise eine sinkende Wirtschaftsleistung bei gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit und Inflation zur Folge und im globalen Süden stürzte sie ein Land nach dem anderen in eine existenzbedrohende Schuldenkrise, die teilweise die Erfolge und Fortschritte der letzten Jahrzehnte im Handumdrehen wieder zunichtemachte. So erlebten zahlreiche, vornehmlich afrikanische Entwicklungsländer eine zum Teil durch diese Schuldenkrise induzierte Staatskrise. Eine solche verschärftete das längst bekannte Problem, dass der Staat vielerorts keinen effizienten und zuverlässigen Akteur der Entwicklungszusammenarbeit darstellte, sondern dieser oft abträglich gegenüberstand. Statt die bestehenden Strukturen und Prozesse zu optimieren, wie man es bereits Jahrzehnte lang nur bedingt erfolgreich versucht hatte, stellte der Neoliberalismus im Umgehen der staatlichen Institutionen hierfür eine simple Lösung in Aussicht. Die nach Veränderung trachtende Stimmung ebnete dem Wiederauferstehen des Liberalismus nicht nur als neues dominantes Entwicklungsparadigma, sondern auch als prägende, ökonomische Grundsatztheorie den Weg. In der Praxis wurden also in den 80ern im Namen der Effizienz in Entwicklungsländern von gewissen Geberländern eigene Verwaltungsstrukturen aufgebaut und die regional vorhandenen ignoriert und links liegengelassen. Diese erfüllten zwar ihren Zweck, wirkten sich aber anderweitig entwicklungshemmend aus, nämlich in Bezug auf die nun ausbleibenden Lernprozesse und fehlende Kompetenzentwicklung in ebenjenen lokalen Strukturen und Abläufen.¹⁵⁵

¹⁵³ Vgl.: MOYO: *Dead Aid*, S. 46.

¹⁵⁴ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 316–318.

¹⁵⁵ Ebd., S. 315–319, 328–329.

Dem positiv gegenüberzustellen gilt es den geradezu diametralen, neuen Ansatz im Know-How-Transfer. Statt der modernisierungstheoretisch angehauchten, schlichten Weitergabe von Wissen und Technik durch Experten aus den Industrieländern, förderte man nun den Aufbau von Strukturen und Institutionen in den Entwicklungsländern, wodurch die Wissensschöpfung vor Ort geschehen konnte. Stokke weist diesbezüglich darauf hin, dass gerade die Konzepte der Entwicklungstheorien sehr flexibel sind und ständig neuen Gegebenheiten angepasst werden. So behielt etwa die Modernisierungstheorie, nun mit völlig neuer Sicht auf die Rolle des Staates, eine gewisse Deutungshoheit und sogar die Dependenztheorie wurde nicht völlig abgelöst, selbst wenn ihre Wirkmächtigkeit längst nicht mehr das Ausmaß vergangener Tage erreichte.¹⁵⁶

Die Schuldenkrise läutete also das Ende der durch Protektionismus und Import-Substitutions-Industrialisierungen geprägten Entwicklungspolitik ein. Theoretisch untermauert wurde das bereits über ein Jahrzehnt zuvor durch eine Grundsatzstudie der OECD und in der Praxis verdeutlichten sich diese Erkenntnisse im Vergleich der stagnierenden Einkommen und Volkswirtschaften in Afrika sowie Lateinamerika zwischen 1973 und 1990 und des dynamischen Wachstums in Asien.¹⁵⁷ Allerdings sind die Bedingungen und Gründe des Aufstiegs dieser ostasiatischen Entwicklungsländer nicht restlos geklärt und so wird derselbe sowohl von neoliberaler Seite vereinnahmt als auch durch die staatliche Planung und Steuerung erklärt und im Zuge dessen gerade als Gegenargument für liberale Reformen verwendet.¹⁵⁸ Nichtsdestoweniger konzentrierte man sich fortan im Zuge des in Kapitel 2.3.5. angesprochenen Washington Consensus auf Maßnahmen zur Exportförderung, Steuerreformen, Privatisierungen und Liberalisierung als einzige erfolgsversprechende Methoden, die Wirtschaft zu stimulieren.¹⁵⁹ Dieser Paradigmenwechsel zu einer neoliberalen Wirtschaftspolitik war gekennzeichnet von der Überzeugung, dass staatliche Interventionen das Wachstum behindern und der Markt sich selbst reguliert. Vorbild dafür waren die sogenannten Tigerstaaten Südkorea, Singapur, Taiwan und Hongkong, die nämlich in kurzer Zeit durch ein großes Wirtschaftswachstum von Entwicklungsländern beziehungsweise Schwellenländern zu Industrienationen aufstiegen. Diese wirtschaftliche Neuorientierung wurde von Ronald Reagan und Margaret Thatcher in den USA

¹⁵⁶ Vgl.: ebd., S. 316–317, 336.

¹⁵⁷ Vgl.: KATSELI: „Historischer Überblick zur Geschichte der EZA“, S. 12–13.

¹⁵⁸ Vgl.: AKUDE: „Theorien der Entwicklungspolitik“, S. 85.

¹⁵⁹ Vgl.: KATSELI: „Historischer Überblick zur Geschichte der EZA“, S. 12–15.

respektive Großbritannien vorangetrieben. Gleches verlangte man nun auch von den Entwicklungsländern und wichtigstes Instrument dafür waren die Strukturanpassungsprogramme. Geld floss in der Folge nur noch im Ausgleich für neoliberalen Reformen.¹⁶⁰ Dies bedeutete auch eine Abkehr von der Strategie, zuallererst die Grundbedürfnisse der Menschen zu befriedigen und den Blick auf die sozialen Aspekte der Entwicklung wie Bildung und Gesundheit zu werfen, die vor allem von der UNO verfolgt und propagiert wurde. Dieser Trend sollte jedoch nur kurz währen, denn bereits in den 90er griff man zahlreiche Elemente der nicht-wirtschaftlichen Entwicklungsdimensionen wieder auf.¹⁶¹

Während Ende der 70er, Anfang der 80er noch intensive Verhandlungen über eine Neue Weltwirtschaftsordnung geführt wurden und man vor allem auf Seiten der Entwicklungsländer durchaus optimistisch war, eine Einigung herbeiführen zu können, zahlte sich am Ende die Hinhaltetaktik des Großteils der westlichen Industrienationen doch aus und die Diskussionen verliefen zusehends im Sand, so dass sich die NWWO bis heute nicht materialisierte. Damit einher ging eine sukzessive Machtverlagerung weg von Suborganisationen der UNO wie der UNCTAD hin zu Institutionen, in denen die Industrieländer über die Entscheidungsgewalt verfügten, allen voran zur Weltbank, zum IWF und später zur Welthandelsorganisation (WTO).¹⁶²

Die Politik der Bretton Woods-Institutionen Weltbank und IWF, aber auch der bilateralen Geber in den 80er Jahren stellte einen wesentlichen Wandel in der Beziehung zwischen den Entwicklungsländern und den Industrienationen dar. Während man von Seiten des globalen Südens in den 60ern und 70ern noch mit einer Abkoppelung vom Weltmarkt kokettierte und relativ selbstbewusst eine Neue Weltwirtschaftsordnung forderte, büßte man durch die empfindliche Verschuldung im Zuge der Wirtschaftskrise in den 80er Jahren jeglichen Verhandlungsspielraum ein. Unter Ronald Reagan wurden die Verhandlungen zu einer NWWO eingestellt und stattdessen den Entwicklungsländern die Strukturanpassungsprogramme mehr oder weniger aufgezwungen. Von Selbstbestimmung konnte kaum mehr die Rede sein, stattdessen nahm die Abhängigkeit der Entwicklungsländer ganz neue Formen an.¹⁶³

¹⁶⁰ Vgl.: Moyo: *Dead Aid*, S. 48–49.

¹⁶¹ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 316.

¹⁶² Vgl.: ebd., S. 185, 500.

¹⁶³ Ebd., S. 305, 307–309.

Dieser Wandel zeigte sich gleichermaßen bei den Verhandlungen zwischen der EG und den AKP-Staaten zu den Nachfolgeabkommen Lomé II und Lomé III. Die Verhandlungsposition der Entwicklungsländer war durch die Wirtschafts- und Schuldenkrise bedeutend geschwächt. Die Krise und die damit einhergehende Marginalisierung führte verschärfend dazu, dass die Solidarität innerhalb der AKP-Gruppe bröckelte. Zudem war die Sorge vor einer Rohstoffknappheit in Europa schrittweise in den Hintergrund getreten. In diesem Kontext konnten die Entwicklungsländer ihre Forderung für das bereits Ende 1979 verhandelte Lomé II-Abkommen, gewisse Mineralien in das STABEX-System zu integrieren, nicht durchsetzen. Stattdessen wurde mit SYSMIN (System for Safeguarding and Developing Mineral Production) ein eigenes System geschaffen, das jedoch im Vergleich zu STABEX viele Nachteile barg. So mussten die Ausgleichszahlungen erst von der Kommission bewilligt werden, durften nur für wirtschaftliche Maßnahmen verwendet werden und außerdem handelte es sich lediglich um vergünstigte Kredite und keine Zuschüsse. Aus diesen Gründen blieben zwei Drittel der für SYSMIN veranschlagten Gelder ungenutzt. Beim ab 1984 geltenden Lomé III-Abkommen führten die EG-Mitglieder nun selbst für STABEX gewisse Bedingungen wie etwa die Prüfung durch die Kommission ein. Die Aufstockung der AKP-Gruppe auf 65 Mitglieder und die stetig sinkenden Rohstoffpreise hatten diesen Schritt notwendig gemacht, nachdem man auf ein signifikantes Aufstocken des EEF verzichten wollte. Somit muss insgesamt die sukzessive Verschlechterung der Lomé-Abkommen für die Entwicklungsländer konstatiert werden, die sich 1989 beim letzten in der togoischen Hauptstadt abgeschlossenen Abkommen nicht mehr umkehrte.¹⁶⁴

Gleichwohl stellte man in den 80ern auf Initiative der G77 eine Erhöhung der Zielvorgabe, mit Entwicklungszusammenarbeit ein Volumen von 0,7% des BNEs zu erreichen, auf ein Prozent in Aussicht. Dass sich dies in der Praxis als schwierig gestalten würde, zeigten bereits die zahlreichen Proteste der sich in der UNO in der Unterzahl befindlichen Industrieländer. Letzten Endes einigte man sich darauf, dass bis 1985 die 0,7% Marke von allen erreicht und in der Folge die Erhöhung auf ein Prozent, jedoch ohne konkretes Zieldatum, angestrebt werden sollte. Des Weiteren plante man wieder einmal den Anteil an gebundener Hilfe zu verringern. So versuchte man einem weiteren Auseinanderklaffen der Schere zwischen den wohlhabendsten Staaten und den ärmsten Ländern entgegenzusteuern. Für die 80er wurde in diesem Kontext zudem

¹⁶⁴ Vgl.: MICHAL-MISAK: „Die Europäische Union als Akteurin der Entwicklungszusammenarbeit“, S. 238–239.

Entwicklungszusammenarbeit im Ausmaß von 0,15% des BNEs der Geberländer mit Least Developed Countries vorgeschlagen und tatsächlich konnten diese eine Zunahme der Entwicklungshilfezahlungen verzeichnen. Zudem realisierten die Mitglieder des DAC die 1978 ausgesprochene Empfehlung für die LDCs das Zuschusselement auf 90% zu erhöhen. Zum Ende des Jahrzehnts lag dieser Wert im Schnitt bei 95%, wobei zwölf Staaten sogar ein Zuschusselement von 100% vorweisen konnten. Nichtsdestoweniger müssen diese Maßnahmen als sprichwörtlicher Tropfen auf dem heißen Stein bezeichnet werden, da die negativen Auswirkungen der neoliberalen Reformen gerade für diese Ländergruppe schwerwiegende Folgen hatten und die angesprochenen Erhöhungen ihre Wirkung deshalb verfehlten.¹⁶⁵

Bereits in den 70er wurden erstmals Menzels Entwicklungsdimension der Ökologischen Nachhaltigkeit angesprochen, doch erst Mitte der 80er setzte man, aufgerüttelt durch den Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, der nach ihrem Vorsitzenden Gro Harlem Brundtland als Brundtland-Bericht in die Geschichte einging, den sorgsamen Umgang mit der Umwelt, insbesondere in Hinblick auf den Klimawandel, mit Nachdruck auf die entwicklungspolitische Agenda. Im Fazit des Brundtland-Berichtes wird auf die Notwendigkeit der Integration von Nachhaltigkeitsüberlegungen und der Thematisierung von Auswirkungen für die kommenden Generationen, im Zuge der Entwicklung neuer Pläne zur Förderung des Wirtschaftswachstums hingewiesen. Diesbezüglich wurde und wird, entgegen der dominierenden wirtschaftlichen Lehrmeinung, für einen starken, involvierten Staat plädiert.¹⁶⁶

3.5.3 Ausmaß der Entwicklungszusammenarbeit

Zeitgleich intensivierte man die Bemühungen, Entwicklungszusammenarbeit effektiver zu gestalten. Im Zuge einer groß angelegten Studie im Auftrag der Bretton Woods-Institutionen konnte festgestellt werden, dass die Entwicklungshilfe im Großen und Ganzen ihren Zweck erfüllte und in der Regel zu einem wirtschaftlichen Aufschwung beitrug.¹⁶⁷ Nichtsdestoweniger waren gegen Ende des Jahrzehnts die Schulden aller Entwicklungsländer auf über eine Billion US-Dollar angewachsen. So kam es dazu, dass die Tilgungskosten in den Jahren 1987, 1988 und 1989 die Entwicklungshilfe um bis zu 15 Milliarden US-Dollar zu damaligen Preisen übertrafen und es

¹⁶⁵ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 179, 181, 340, 487, 535, 542.

¹⁶⁶ Ebd., S. 320–321, 354.

¹⁶⁷ Vgl.: ebd., S. 321.

dadurch zu einem Nettorückfluss an die Geberländer kam.¹⁶⁸ Dies war jedoch keineswegs ein Zufall, denn eines der unausgesprochenen Ziele der Geberländer in den 80ern war es, den Entwicklungsländern zu ermöglichen, ihre Auslandsschulden zu bedienen und so im Endeffekt primär sich selbst und den eigenen Banken zu nützen.¹⁶⁹

Die Erhöhung des weltweiten Volumens der Entwicklungszusammenarbeit um mehr als ein Drittel auf knapp 890 Milliarden US-Dollar für die Zeit von 1980-89 ging beinahe ausschließlich auf die gesteigerte Wirtschaftsleistung der Geberländer zurück.¹⁷⁰ Über die gesamte Periode gesehen blieb weiterhin die USA das Land mit den höchsten Aufwendungen, wobei Japan und Frankreich den Abstand weiter verkürzten. Die Bedeutung der Mitgliedsstaaten der OPEC schwand etwas, so verringerte sich ihr Anteil an der gesamten ODA alleine innerhalb der ersten Hälfte der 80er von 24 auf 10% und machte über die gesamten zehn Jahre 11,2% aus. Saudi-Arabien und Kuwait stellten mit 96% davon den mit Abstand größten Teil und obwohl beide Länder im Verlauf dieses Jahrzehnts ihre Mittel etwas zurückschraubten, blieben sie im Schnitt weiterhin über der 1%-Marke. Bei der Entwicklungszusammenarbeit durch den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe erhöhte sich in den 80ern der Anteil der Sowjetunion weiter und erreichte am Ende des Jahrzehntes knapp 90%. Ermöglicht hat das eine Ausweitung der Rohstoffhilfe, allen voran des Erdöls, die zu einem Anstieg auf rund 0,28% des BNEs im Jahr 1985 für die UdSSR geführt hat. Insgesamt war der RGW über diese Dekade für 8,5% der globalen Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich. Abgesehen von diesen drei großen Organisationen engagierten sich bereits einige Entwicklungsländer selbst aktiv, zumeist in Form multilateraler Projekte im Rahmen der UNO. Das Ausmaß blieb mit rund einem Prozent am Gesamtvolume trotz der Beteiligung Chinas und Indiens allerdings weiterhin überschaubar.¹⁷¹

3.6 Der erste Human Development Report (1990) - Eine Zwischenbilanz

Die Erfolglosigkeit auf wirtschaftlicher Ebene und die überwiegend negativen Folgen für die übrigen Dimensionen von Entwicklung des Washington Consensus mündeten Ende der 80er, Anfang der 90er in Proteste und zunehmende Unzufriedenheit. Die Vereinten Nationen

¹⁶⁸ Vgl.: Moyo: *Dead Aid*, S. 50.

¹⁶⁹ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 319.

¹⁷⁰ Vgl.: OECD: „*Total flows by donor (ODA+OOF+Private)*“.

¹⁷¹ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 534–535, 542, 545.

kanalisierten und bündelten diesen Unmut und bewirkten, dass soziale Aspekte wie Bildung und Gesundheit wieder stärker berücksichtigt wurden. Ein wichtiger Schritt in Richtung Refokussierung auf die von Menzel als soziale Gerechtigkeit, kulturelle Identität, ökologische Nachhaltigkeit, politische Stabilität und gesellschaftliche Partizipation bezeichneten Entwicklungsdimensionen (siehe Kapitel 2.1.1), statt der monothematischen Ausrichtung auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, war die Einführung der ab 1990 jährlich veröffentlichten Human Development Reports (HDR) und des im selben Jahr entwickelten, bereits angesprochenen Human Development Index (HDI). Größte Schwierigkeit dabei war der Mangel an Kategorien mit über die Landesgrenzen hinweg vergleichbaren und belastbaren Statistiken. Nichtsdestoweniger gelang es, dem Wirtschaftswachstum als üblichem Entwicklungsindikator mit dem HDI einen wichtigen Counterpart gegenüberzustellen. Olav Stokke bringt, indem er darauf hinweist, dass „political attention [...] tend[s] to be directed to what is measured“¹⁷² seine Wirkung recht prägnant auf den Punkt.¹⁷³

3.6.1 Analyse der wichtigsten Indikatoren

Trotz der bisher ja eher ernüchternden Analyse, die Entwicklungszusammenarbeit sei geprägt gewesen von politischen und ökonomischen Interessen der Geber, unausgereiften Entwicklungstheorien und nicht ausreichend finanziellen Mitteln, zeichnet der erste Human Development Report 1990 ein durchaus positives Bild, da zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit der Lebensstandard so vieler Menschen in so kurzer Zeit derart erhöht werden konnte. So wurde etwa die Lebenserwartung in den Entwicklungsländern im Zeitraum von 1960 bis 1987 um 16 Jahre erhöht, die Analphabetenrate um 30% verringert, die Kindersterblichkeit halbiert und trotz eines Bevölkerungswachstums von zwei Milliarden Menschen konnte die Nahrungsmittelversorgung verbessert werden. Nichtsdestoweniger gab es noch reichlich Verbesserungspotenzial und gerade die 80er, so hält auch der Human Development Report 1990 fest, trugen kaum zu diesen Fortschritten bei, sondern waren ihnen, außer im asiatischen Raum, eher abträglich. Eine ambivalente Bilanz wurde hinsichtlich des Gefälles zwischen Entwicklungsländern und Industrienationen gezogen. Während sich die Schere in Sachen

¹⁷² Ebd., S. 344.

¹⁷³ Ebd., S. 320, 343–345.

Technologie, Wissenschaft und Einkommen weiter öffnete, schloss sie sich in puncto grundlegender Entwicklungsindikatoren wie Lebenserwartung oder Alphabetisierungsgrad. Positiv hervorgehoben wurde die drastische Senkung der Kindersterblichkeit, da diese mehr als doppelt so schnell erfolgte als zuvor in den Industrieländern. Dies wird häufig als Beweis für die theoretisch ausgiebig diskutierte Möglichkeit einer nachholenden Entwicklung interpretiert.¹⁷⁴ Eine Problematik, die bereits im Kapitel 2.1.2 Entwicklungsland – Dritte Welt kurz angerissen und im Human Development Report 1990 ausgiebig erörtert wurde, stellen die intranationalen Diskrepanzen dar. So ist in der Stadt die Gesundheits- und Wasserversorgung doppelt so gut wie auf dem Land und in Bezug auf sanitäre Einrichtungen der Unterschied gar viermal so groß. Ähnlich große Differenzen gibt es zwischen Männern und Frauen. So ist etwa der Alphabetisierungsgrad bei Frauen im Schnitt um 33% niedriger als bei Männern. Am deutlichsten zeigt sich die fundamentale Ungleichbehandlung aber bei der Müttersterblichkeit. Diese ist nämlich in Entwicklungsländern zwölf Mal so hoch wie in den Industrieländern und damit derjenige Messwert menschlicher Entwicklung mit dem größten Unterschied zwischen globalem Norden und Süden. Neben Städtern und Männern weisen wenig überraschend die wohlhabenderen Bevölkerungsschichten deutlich positivere Kennzahlen bezüglich ihrer grundlegenden Lebensumstände auf. Sie profitieren neben einem höheren Einkommen in der Regel zusätzlich überdurchschnittlich vom Sozialsystem, etwa dahingehend, dass das meiste Geld in die Infrastruktur der Städte fließt und zum Beispiel wesentlich häufiger teure Wohnbauprojekte für die Wohlhabenden gefördert werden, als die Schaffung von Lebensräumen für die ärmere und zu meist schlechter vernetzte Bevölkerung.¹⁷⁵

3.6.2 Handlungsspielraum der Entwicklungsländer

Der Human Development Report wies darauf hin, dass den Regierungen in Entwicklungsländern im Rahmen der Budgetpolitik eine große Eigenverantwortung zukommt, für die sozialen Aspekte der Entwicklung Sorge zu tragen. Insbesondere Kürzungen bei überbordenden Militärausgaben wurden als Chance für eine neue Akzentuierung gesehen. Zu Beginn der 90er übertraf das durchschnittliche Verteidigungsbudget in Entwicklungsländern nämlich jene für Gesundheit und

¹⁷⁴ Vgl.: UNDP: *Human Development Report 1990*, New York, Oxford: Oxford University Press 1990, S. 2.

¹⁷⁵ Vgl.: ebd., S. 2, 4.

Bildung zusammengenommen. In absoluten Zahlen wendeten alle Entwicklungsländer zusammen alleine im Jahr 1990 die beachtliche Summe von beinahe 200 Milliarden US-\$ für ihre Streitkräfte auf. So ist es auch zu erklären, dass auf jeden Arzt im globalen Süden acht Soldaten kommen. Die positiven Auswirkungen, die eine Umverteilung zugunsten anderer Ministerien bewirken kann, zeigten sich bei Vorreitern wie Zimbabwe oder Indonesien. Es wurden aber auch die Geberländer in die Pflicht genommen, die Entscheidungsträger in die richtige Richtung zu lenken, zum Beispiel indem sie Kürzungen der Entwicklungszusammenarbeit in den Raum stellen, wenn statt am Militär bei den Menschen gespart wird.¹⁷⁶

Wie viel in Sachen Entwicklung trotz eines geringen Wirtschaftsaufkommens erreicht werden kann, macht der Vergleich zwischen Sri Lanka und Saudi-Arabien deutlich. Obwohl Saudi-Arabien das mehr als 15-fache Pro-Kopf-Einkommen vorweisen kann, ist die Lebenserwartung sieben Jahre geringer und die Analphabetenquote dreieinhalb Mal so hoch. Die Hauptfaktoren für solch gravierende Unterschiede sind die Nutzung der eigenen Ressourcen und ob es zu einer gerechten Verteilung unter allen Bürgern und Bürgerinnen kommt. Am deutlichsten wird dies, wenn man Staaten nach ihrem Human Development Index und ihrem BNE pro Kopf gegenüberstellt. Bei einem solchen Vergleich stechen sofort einige Overachievers wie eben Sri Lanka oder auch Costa Rica, Chile und Thailand ins Auge, die trotz niedriger Wirtschaftsleistung Voraussetzungen für erstaunlich gute Kennzahlen in sozialen Entwicklungsaspekten geschaffen haben. Auf der anderen Seite finden sich Staaten zu denen wie angesprochen Saudi-Arabien, aber zum Beispiel auch Mauretanien, Senegal und Gabun gehören, die eigentlich passable ökonomische Grundlagen hätten, diese aber noch nicht in Human Development umzumünzen vermögen. Bei einer ungleichen Einkommensverteilung, wie sie in Entwicklungsländern häufig zu finden ist, und einem kaum ausgebildeten oder wenig treffsicheren Sozialsystem nützt auch ein hohes Wirtschaftswachstum kaum, um alle Dimensionen der Entwicklung zu befriedigen. Dafür können, wie von den angesprochenen Overachievers gezeigt, kurz- und mittelfristig beachtliche Fortschritte trotz widriger Umstände erzielt werden, wenn politischer Wille und Weitsicht zusammenkommen. Langfristig, konstatiert der Bericht über die menschliche Entwicklung, ist ein

¹⁷⁶ Vgl.: ebd., S. 4–5.

stabiles Wirtschaftswachstum hingegen unabdingbar, wie die jüngere Geschichte von Staaten wie Kenia, Simbabwe oder Kolumbien untermauert.¹⁷⁷

3.6.3 Fazit

Natürlich kam der Bericht nicht darum herum, die Schuldenberge zu thematisieren. Die immensen Summen an jährlichen Kreditrückzahlungen, die etwa für das Jahr 1990 fast 200 Milliarden US-\$ betragen sollten, überstiegen in den vorangegangenen Jahren regelmäßig die Finanzflüsse in die entgegengesetzte Richtung. Wer ernsthaft an Entwicklungszusammenarbeit interessiert ist, müsste alles daran setzen, diesen Trend umgehend wieder umzukehren. Gleichzeitig gestalteten sich die terms of trade für die Entwicklungsländer so schlecht wie noch nie seit Beginn der Entwicklungshilfe. Zur Lösung dieses Dilemmas müssten Schulden im großen Stil erlassen werden. Neben einem solchen Schuldenschnitt empfahl der Bericht den Fokus und die Ressourcen auf Afrika, insbesondere auf die Staaten südlich der Sahara, zu richten, da diese Region in allen relevanten Indikatoren am schlechtesten abschnitt. Um zu verhindern, dass die Zahl der Menschen unter der Armutsgrenze dort selbst im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern weiter derart rasant steigt, wäre ein „longterm development restructuring“ von Nöten und „to rebuild African economies and societies“¹⁷⁸, also quasi ein Neustart nach einer kompletten Grundüberholung des gesamten Systems für die betroffenen LDC.¹⁷⁹

Kritisiert hat der Human Development Report die Art und Weise, wie technische Entwicklungszusammenarbeit geleistet wurde. Von den rund vier Milliarden US-\$, die diese Form der Hilfe in Afrika pro Jahr ausmacht, fließt nämlich ein Großteil in überteuerte, ausländische Experten und Berater und deren Spesen, während auf der anderen Seite in den Entwicklungsländern entweder weiterhin überhaupt keine Techniker zur Verfügung stehen oder dadurch entmutigtes, arbeitsloses oder schlechtbezahltes Personal. Stattdessen sollten die Ressourcen besser in den Aufbau von tragfähigen Institutionen und Strukturen und die Ausbildung von Facharbeitern gesteckt werden, so wie das seit den 80ern eigentlich geplant wäre. Positiv hervorgehoben werden dagegen NGOs und ihre Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit, da sie

¹⁷⁷ Vgl.: ebd., S. 2–3.

¹⁷⁸ Ebd., S. 5.

¹⁷⁹ Vgl.: ebd.

sich in der Regel durch Flexibilität, ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis und eine effektive Umsetzung des Prinzips der Hilfe zur Selbsthilfe auszeichnen.¹⁸⁰

Als äußerst problematisch wird die Rolle des Bevölkerungswachstums gesehen. Von 1960 bis 1990 hat sich die Anzahl der in Entwicklungsländern lebenden Menschen bereits verdoppelt und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung nimmt stetig zu. Im Zuge dessen wird auf die Auswirkungen ausbleibender Entwicklung für die Industrienationen in Form von Migration hingewiesen und für nachdrückliche Maßnahmen, allen voran in den Bereichen der Familienplanung und der Bildung von Frauen, geworben. Diesbezüglich werden zudem die Herausforderungen durch die rasante Urbanisierung angesprochen. Zu guter Letzt unterstreicht der Human Development Report die Notwendigkeit von Nachhaltigkeit, sowohl in Bezug auf die Umwelt und natürliche Rohstoffe als auch auf ökonomische und soziale Aspekte. Ziel ist es, den kommenden Generationen eine faire Ausgangslage zu ermöglichen. Besonders schwierig gestaltet sich das in Sachen Umweltschutz. Armut und mangelnde Rücksichtnahme auf die Umwelt bedingen sich nämlich oft gegenseitig. Es fehlt in den Entwicklungsländern keineswegs am Bewusstsein für diese Problematik, doch in existenzbedrohenden Szenarien geht eine Güterabwägung verständlicherweise oft zu Lasten der Umwelt. Deshalb muss ein effektiver Umweltschutz auch bei der Armutsbekämpfung ansetzen. Mindestens so wichtig ist aber ein Gesinnungswandel in den Industrienationen, die weitaus überproportional zum Klimawandel beitragen.¹⁸¹

3.7 Die 90er Jahre – Das Ende des Kalten Kriegs

3.7.1 Konzepte, Pläne und Schwerpunkte

Anfang der 90er rückte die Quantifizierung der sozialen Komponenten durch den Human Development Index und die Entwicklungsberichte den Menschen also wieder ins Zentrum des Entwicklungsbegriffes. Um das Ausmaß der Ungleichbehandlung von Frauen detaillierter zu erfassen, Fort- und Rückschritte zu dokumentieren und so in weiterer Folge etwas daran zu verändern, wurde der HDI wenige Jahre darauf ergänzt durch den Gender Development Index (GDI) und das Gender Empowerment Measure (GEM). Während der GDI schlichtweg ein Verhältnis der Kennzahlen des HDI von Frauen und Männern ist, untersucht das GEM die aktive Einbindung

¹⁸⁰ Vgl.: ebd., S. 5–6.

¹⁸¹ Vgl.: ebd., S. 6–7.

von Frauen in politische und ökonomische Entscheidungsfindungsprozesse. Wie so oft in der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit, waren auch in diesem Fall die Ideen und Konzepte selbst nicht wirklich neu. So hielt man etwa schon 1975 einen Gipfel zur Gleichberechtigung von Mann und Frau in Mexiko ab, der das Thema im Entwicklungsdiskurs etablierte. 1990 musste allerdings konstatiert werden, dass auf rechtlicher Ebene zwar Fortschritte vermeldet werden konnten, im alltäglichen Leben allerdings die positive Entwicklung ins Stocken geraten war. Die Schaffung eigener Indizes in Form des HDI, GDI und GEM und die nun regelmäßige Veröffentlichung der Human Development Reports löste in diesen Feldern eine Intensivierung und Systematisierung der Beschäftigung mit den dahinterstehenden Ideen und Konzepten aus.¹⁸² Diese langsame Verschiebung des Fokus spiegelte sich in einigen UNO-Konferenzen wider, allen voran in der UN Conference on Environment and Development 1992 in Rio de Janeiro und im UN World Summit for Social Development 1995 in Kopenhagen. Auf beiden wurde ein weiteres Mal auf das eklatante Verfehlten des 0,7% Ziels aufmerksam gemacht und Besserung gelobt. Die auch als Erdgipfel bezeichnete Konferenz von Rio stand ansonsten ganz im Zeichen von nachhaltiger Entwicklung, die durch die zukunftsweisende Agenda 21 verwirklicht werden sollte. Die Kosten einer vollständigen Umsetzung aller Planpunkte im globalen Süden wurden bis zur Jahrtausendwende mit über 600 Milliarden US-\$ jährlich beziffert, wobei ein Fünftel davon durch die Industrieländer aufgebracht werden sollte. Als eines der effektivsten Mittel zu einem nachhaltigeren Umgang mit der Umwelt wurde das Lindern von Armut gesehen. Doch Entwicklung und Umweltbewusstsein weisen nicht nur Synergien auf, da es, wie bereits im HDR erwähnt, in manchen Fällen zu einer Abwägung zwischen den beiden kommen muss, sowohl was den Einsatz von finanziellen Mitteln als auch generelle Entscheidungen betrifft. Außerdem sahen die Entwicklungsländer die Industrienationen in der Pflicht, da sie für den weitaus größeren Teil der Umweltverschmutzung verantwortlich waren. Selbst war man kaum bereit, Zugeständnisse zu machen, die sich negativ auf die eigene Entwicklung auswirken könnten. Von Anfang an war klar, dass für die Finanzierung zusätzliche Quellen erschlossen werden müssten. Nichtsdestoweniger erfolgte eine weitreichende Implementierung durch die Geberländer, nicht nur, indem betreffende Projekte direkt gefördert wurden, sondern auch indem Umwelt- und

¹⁸² Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 343–346, 362–363.

Nachhaltigkeitsaspekte in der Folge bei allen Entscheidungen generell mitberücksichtigt wurden.¹⁸³

In Kopenhagen drehte sich die Abschlusserklärung der 187 Staaten und 811 NGOs um Armutsbekämpfung auf allen Ebenen. Wirklich herausstechend war die 20:20 Initiative, die vorsah, dass jeweils 20% der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und 20% des Staatshaushaltes jedes Entwicklungslandes ins Sozialsystem, allen voran in die Sektoren Bildung und Gesundheit, fließen sollten. Damit begegnete man den Kürzungen während der 80er, die in vielen Staaten vor allem auf Kosten dieser Sektoren gingen und setzte die Empfehlung des Human Development Reports 1990 um, durch Entwicklungspolitik indirekt auf Budgetentscheidungen Einfluss zu nehmen.¹⁸⁴

Fünf Jahre nach dem UN World Summit for Social Development 1995 in Kopenhagen musste konstatiert werden, dass die Praxis wieder einmal nicht mit den Zielen und Zusagen Schritt halten konnte. Zahlreiche Entwicklungsländer verzeichneten weiterhin kaum Fortschritte und den Industrienationen gelang es nicht einmal, sich dem 0,7% Ziel auch nur anzunähern, sondern sie verringerten in diesem Zeitraum den Anteil ihrer ODA am BNE weiter. Als Antwort bekraftigte man die alten Zusagen und gab neue, weiter von Optimismus getragene, konkretere Versprechungen.¹⁸⁵ Ein ähnlich ernüchterndes Fazit musste zehn Jahre nach der Rio-Konferenz 2002 auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg gezogen werden. Zwar integrierte man Nachhaltigkeit und Umweltbewusstsein erfolgreich in Entscheidungsfindungsprozesse, aber die Auswirkungen auf die Praxis waren marginal. Grund war vor allem der fehlende globale Konsens, da sich gerade zwischen den USA und Europa innerhalb der 90er zunehmend Auffassungsunterschiede manifestierten. Mit dem Antritt der Bush-Regierung 2001 verhärteten sich die Fronten in dieser verfahrenen Situation zusätzlich.¹⁸⁶

Die Anliegen von Kindern stellten lange Zeit ein Stiefkind der Bemühungen um Gleichberechtigung von Frauen dar. Ein Meilenstein, der nicht nur die Entwicklungspolitik betraf, erfolgte mit der Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention 1989. Es folgte ein entwicklungs-politischer Aktionsplan, der dazu beitragen sollte, die Überlebenschancen von Kindern zu erhöhen und ihren

¹⁸³ Vgl.: ebd., S. 352, 354–356, 358.

¹⁸⁴ Vgl.: ebd., S. 350, 352–353.

¹⁸⁵ Vgl.: ebd., S. 353–354.

¹⁸⁶ Vgl.: ebd., S. 358–359.

Schutz und ihre Entwicklung zu fördern. Die Details dieses Rahmenplans sollten Geber- und Entwicklungsländer, NGOs und andere Akteure der Entwicklungszusammenarbeit eigenverantwortlich zu Projekten und Programmen ausarbeiten. Viele dieser Ziele mündeten wenig später in die Millennium Development Goals (MDGs).¹⁸⁷

In dieses Bild passt, dass von den Industrienationen generell mehr Wert auf Menschenrechte gelegt und gleichzeitig versucht wurde, Demokratisierungsprozesse einzuleiten und zu fördern. Den Kausalzusammenhang, dass Demokratie förderlich für Entwicklung ist beziehungsweise gar eine Grundvoraussetzung darstellt, propagierten vor allem einflussreichen Politiker im globalen Norden. Bereits in den ersten Jahren der Entwicklungshilfe verfolgte man eine ähnliche Strategie, die allerdings zunehmend an Bedeutung verloren hatte, nun aber wieder aufgegriffen werden sollte. In der Wissenschaft war eine Verknüpfung zwischen Demokratie und Entwicklung jedoch umstritten. Insbesondere wenn man sich mit freien Wahlen als Kernelement der Demokratie zufriedengäbe, würde dies in einigen Fällen die autoritären Systeme lediglich verschleiern. Problematischerweise war genau das der Anspruch der meisten Industrieländer, statt sich die Ausbildung einer aktiven Zivilgesellschaft mit vielfältigen politischen Partizipationsmöglichkeiten zum Ziel zu setzen. Ob es einen Zusammenhang zwischen der Regierungsform und Entwicklung gibt, ist aber nicht nur abhängig vom Demokratie-Begriff, sondern ebenso von der angewandten Entwicklungsdefinition. Wenn man auf der einen Seite Menzels Hexagon der Entwicklung aus Kapitel 2.1.1 heranzieht, so kann eine Demokratisierung wesentlich zu den Dimensionen politische Stabilität und gesellschaftliche Partizipation beitragen, auf der anderen Seite ist selbst eine Korrelation fragwürdig, wenn man Entwicklung auf Wirtschaftswachstum beschränkt. Nichtsdestoweniger knüpften in den 90ern viele Industrienationen ihre Entwicklungszusammenarbeit an demokratische Reformen in den Entwicklungsländern. Parallel dazu sollte Demokratisierung durch sogenannte *positive measures* angeregt werden. Im Zuge dessen förderte man explizit Projekte, von denen man annahm, dass sie positive Effekte auf die Demokratisierung nach sich zögen.¹⁸⁸

Weit weniger umstritten war die Implementation der Menschenrechte in die Entwicklungspolitik. Einige Staaten gingen diesen Schritt zwar bereits Mitte der 70er, doch in den meisten Ländern

¹⁸⁷ Vgl.: ebd., S. 364.

¹⁸⁸ Vgl.: ebd., S. 325–326, 328.

waren Bemühungen in diese Richtung als eigenes Politikfeld bis in die 90er von der Entwicklungszusammenarbeit abgekoppelt. Das mit dem Ende des Kalten Krieges nun glaubwürdigere Druckmittel einer Beendigung der Kooperation, ermöglichte das entschiedenere Eintreten für die Achtung der Menschenrechte. Als besonders bedeutend und geradezu grundlegend für Entwicklung erachtete man die Garantie von elementaren Bürgerrechten in den Entwicklungsländern. Weit weniger Aufmerksamkeit erlangten die sozioökonomischen und kulturellen Aspekte der Menschenrechte.¹⁸⁹

Korruption warf mittlerweile in einigen Staaten einen langen Schatten über die Entwicklungszusammenarbeit. So sahen viele Industrienationen in den Regierungen und schwachen Institutionen gerade in Afrika das Problem für das Stagnieren beziehungsweise Schrumpfen der Wirtschaft und das gleichzeitige Ansteigen der Armut, trotz der finanziellen Unterstützung. Gerade weil diese Entwicklung im Kontrast zu jener in gewissen lateinamerikanischen und asiatischen Staaten stand, die zu dieser Zeit großteils ein stabiles Wachstum vorweisen konnten, befand man für ein gesundes Wirtschaftswachstum eine gute Regierungsführung als unverzichtbar. Die Vielzahl der afrikanischen Staaten war davon allerdings weit entfernt.¹⁹⁰ So entwickelte die Weltbank gleichsam auch als Antwort auf die Probleme der Strukturanpassungsprogramme das Konzept der *good governance*. Die Weltbank verstand darunter einen vernünftigen Einsatz der für Entwicklung zur Verfügung stehenden Mittel. Kernelemente, die umgesetzt werden sollten, waren also eine Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung, die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit sowie politische und ökonomische Transparenz. Diese enge Auffassung gründet in der offiziell unpolitischen Grundausrichtung der Weltbank. Im Vergleich dazu stellten zum Beispiel politische Partizipationsmöglichkeiten einen integralen Bestandteil der good governance-Definition des Development Assistance Committee dar. Wie bei der Demokratisierung verfolgte man bei der Umsetzung eine zweigliedrige Strategie, gekennzeichnet durch die Kombination von positive measures und an Bedingungen geknüpfte Entwicklungszusammenarbeit. Inhaltlich brachte der good governance-Ansatz im Grunde nicht viel Neues, da man schon früh die Bedeutung von „effectively functioning government structures“¹⁹¹ erkannte, sowohl für die Entwicklung selbst als auch für die nachhaltige

¹⁸⁹ Vgl.: ebd., S. 326–328.

¹⁹⁰ Vgl.: Moyo: *Dead Aid*, S. 50–53.

¹⁹¹ STOKKE: *The UN and development*, S. 328.

Verwendung der Mittel. Allerdings nahmen im Zuge der Beschäftigung der Weltbank mit diesem Thema und der Subsumierung solcher Maßnahmen unter dem Schlagwort good governance diese Bemühungen einen wesentlich bedeutenderen Stellenwert ein.¹⁹²

Diese drei, dem politischen Liberalismus entlehnten Punkte Demokratisierung, Menschenrechte und good governance sind eng miteinander verknüpft, überschneiden einander zum Teil und können deshalb am effizientesten gemeinsam umgesetzt werden. Kritisch anzumerken bleibt, auch wenn es sich hierbei um weniger umstrittene Angelegenheiten als bei den Strukturanpassungen handelte, so intervenierte man doch erneut recht autoritär in sensible, nationalstaatliche, politische Agenden der Entwicklungsländer. Dies birgt immer die Gefahr, dass durch die Oktroyierung die anvisierten Resultate ins Gegenteil verkehrt werden.¹⁹³

Eines der Hauptanliegen in den 90ern war es, eine Trendwende einzuleiten und nach den als verlorene Dekade bezeichneten 80ern wieder für signifikantes Wachstum und umfassende Entwicklung zu sorgen. Nachdem es ab Mitte der 80er ja bereits zu Netto-Rückflüssen aus den Entwicklungsländern gekommen ist, standen diesem Ziel zuvorderst die Schuldenberge und für manche kaum mehr stemmbaren Schuldendienste im Wege. Neben geringeren Rückzahlungen sollte eine Annäherung an das 0,7%-Ziel und damit eine Erhöhung der Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit für einen Aufschwung sorgen. Parallel dazu plante man, die Industrialisierung, die im vorigen Jahrzehnt vernachlässigt wurde, wieder zu forcieren und aus Effizienzgründen auf den Export, statt auf die eigenen Erfordernisse auszurichten, was die die 90er noch prägenden neoliberalen Tendenzen verdeutlicht. Darauf weist zudem der verstärkte Fokus auf ausländische Direktinvestitionen (FDIs). Wohl das ambitionierteste Ziel betraf die Auslöschung der Armut, wofür in einer gerechten Verteilung des angestrebten Wirtschaftswachstums und in einer aktiven Beschäftigungspolitik der Schlüssel zum Erfolg gesehen wurde. Ein altbekannter Hintergedanke der Armutsbekämpfung war, dadurch für mehr Sicherheit und Stabilität zu sorgen. Hinsichtlich dieses Ziels mussten die Least Developed Countries wieder stärker in den Fokus rücken, denn die Probleme der 80er brachten für diese Ländergruppe die verheerendsten Auswirkungen. Trotz einer beinahen Verdopplung ihrer Zahl in den letzten 20 Jahren auf 41 im Jahr 1990, drohte eine fortschreitende Marginalisierung. Einer ähnlich prekären Situation standen

¹⁹² Vgl.: ebd., S. 325, 327–328.

¹⁹³ Vgl.: ebd., S. 328–329.

die Landlocked Countries und die Island Developing Countries gegenüber. Das von der UNO ausgearbeitete Maßnahmenpaket, dem entgegenzuwirken, umfasste die Umsetzung des bereits erwähnten Ziels, 0,15% des BNEs der Industrienationen für Entwicklungszusammenarbeit mit den LDC aufzuwenden, sowie Exporterleichterungen und bilaterale Schuldenerlasse. Ein Aspekt, der nun direkt auf die Entwicklungsagenda gehoben wurde, stellte kontrolliertes Bevölkerungswachstum dar. In diesem Bereich lancierte man zahlreiche Projekte, die die prognostizierte Bevölkerungszunahme von über 20% in den Entwicklungsländern bremsen sollten.¹⁹⁴

Im Großen und Ganzen blieb der Neoliberalismus in den 90ern, wenn auch in abgeschwächter Form, die handlungsleitende Theorie in Sachen Entwicklungspolitik.¹⁹⁵ Daran änderte auch das Ende des Kalten Krieges, ansonsten eine grundlegende Zäsur mit weitreichenden Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik, nichts. Zum Beispiel wurden bis dahin allerlei korrupte und menschenverachtende Tyrannen wie Idi Amin in Uganda oder Samuel Doe in Liberia im Hinblick auf das größere Ziel, die Sowjetunion zu besiegen, gestützt. Von da an war es den Industrienationen möglich, gezielter und freier zu entscheiden, an wen, wie viel, wofür und unter welchen Umständen Unterstützungszahlungen vorgenommen wurden.¹⁹⁶

Ein Faktor, der indirekt durch das Ende des Kalten Krieges begünstigt wurde, war die Intensivierung der Globalisierung. Gerade in wirtschaftlicher Hinsicht barg diese für die Entwicklungsländer kurz- und mittelfristig zunächst aber mehr Nach- als Vorteile, da die eigene Bedeutung für den Weltmarkt weiter schwand. Unter anderem deshalb unternahmen die Entwicklungsländer in den 90ern einen weiteren Anlauf, die Umsetzung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung voranzutreiben. Dieser verlief allerdings mehr oder weniger im Sand und seine Debatte konnte nicht annähernd die Dimensionen der 70er und frühen 80er Jahre erreichen.¹⁹⁷

In den 90er Jahren rückte außerdem die Verschuldung der afrikanischen Staaten als Faktor für die bisher nicht wirklich erfolgte Entwicklung weiter in den Fokus. Es wurde die These aufgestellt, dass durch einen kompletten Schuldenerlass für die Entwicklungsländer der Weg frei in Richtung

¹⁹⁴ Vgl.: ebd., S. 334–340.

¹⁹⁵ Vgl.: ebd., S. 317.

¹⁹⁶ Vgl.: MOYO: *Dead Aid*, S. 51–52, 54.

¹⁹⁷ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 316, 322.

Wohlstand und Wachstum wäre. Da die westlichen Industrienationen die größten Gläubiger darstellten, verbreitete sich in deren Bevölkerung zum Teil ein gewisses Schuld- und Verantwortlichkeitsgefühl gegenüber den Menschen im globalen Süden und wirkte auf den politischen Diskurs ein.¹⁹⁸ Auf Grund des Misserfolgs des Washington Consensus und des Drucks von Teilen der Bevölkerung in den Industrienationen leitete man Ende der 90er Jahre erneut einen Kurswechsel in der Entwicklungspolitik ein. Die Weltbank und der Internationale Währungsfond erarbeiteten gemeinsam ein Konzept, das die Bekämpfung der Armut ins Zentrum rückte. Eine tragende Rolle, neben direkten diesbezüglichen Maßnahmen, nahmen dabei der Aufbau tragfähiger Institutionen und eine umfassende Entschuldung ein. Dazu wurde die HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Countries) gestartet, die durch Schuldenerlasse für die am höchstverschuldeten Staaten der Welt, die sich zu einem Großteil in Afrika befanden, Ressourcen zur Bekämpfung der Armut freimachen sollte. Bisher kann jedoch auch hier maximal eine gemischte Bilanz vorgelegt werden.¹⁹⁹

3.7.2 Probleme und Schwierigkeiten

Das mehrheitliche Festhalten am Washington Consensus führte auch in den 90ern nicht zum Erreichen der proklamierten Ziele. So wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in den lateinamerikanischen Staaten von 1990 bis 1999 gerade mal um 1,4%. In Afrika sank das BIP in diesem Zeitraum im Schnitt um 0,2%, wobei es in einigen Ländern, die gemeinsam drei Viertel der Bevölkerung des Kontinents beherbergten, sogar um 25% zurückging. Prinzipiell sieht Katseli das Ende des 20. Jahrhunderts durch „das Anwachsen finanzieller Instabilität und die Rückkehr und Tiefe von systemischen Finanz- und Schuldenkrisen in den meisten Regionen der Welt“²⁰⁰ charakterisiert. Dies hatte ein Sinken des Reallohneinkommens in zahlreichen Staaten, zunehmende Verarmung und steigende Einkommensdifferenzen zur Folge. Für dieses Scheitern des Washington Consensus und die fehlenden Fortschritte werden von verschiedener Seite unterschiedliche Gründe vorgebracht, die wohl alle einen mehr oder weniger großen Anteil daran hatten. So wurden etwa die unzureichende Marktintegration sowie die zu geringen Investitionen in Sektoren wie Bildung und Forschung bemängelt. Des Weiteren führte man die Probleme in der

¹⁹⁸ Vgl.: MOYO: *Dead Aid*, S. 55.

¹⁹⁹ Vgl.: KATSELI: „Historischer Überblick zur Geschichte der EZB“, S. 16–17.

²⁰⁰ Ebd., S. 15.

Regierungsführung der meisten afrikanischen Staaten an, im Kontext derer oft die persönlichen Interessen der Entscheidungsträger im Vordergrund standen. Gleichzeitig fehlte in den meisten Fällen ein funktionierendes, verlässliches Rechtssystem und die Qualität der verschiedenen Institutionen zeigte sich als ausbaufähig. Außerdem zog die Privatisierung, offiziell wegen fehlender Konkurrenz, kaum positive Effekte nach sich und es kam zudem gerade in Afrika zu einer Kapitalflucht aus dem Kontinent. Zu guter Letzt änderte sich wenig an der immensen Verschuldung der Entwicklungsländer und nichtsdestoweniger wurden die Gelder für Entwicklungszusammenarbeit gekürzt. Dieser teilweise eng ineinander verstrickte Problemkomplex war also verantwortlich für die entwicklungspolitisch relativ erfolglose Periode der 90er.²⁰¹

Im Vergleich zur *lost decade*, den 80ern, konnten aber sehr wohl Fortschritte verzeichnet werden. Gegen den globalen Trend verzeichneten die Entwicklungsländer ein gemeinsames Wirtschaftswachstum pro Jahr zwischen 1990-1995 von 2,9% und damit weitaus höher als die durchschnittlich 1,0% im Jahrzehnt davor. Wobei hier auf die Problematik eines solchen Durchschnittswertes hingewiesen werden muss, da, wie die zuvor erläuterten Zahlen verdeutlichen, dieses Wachstum maßgeblich durch die asiatischen Länder zustande kam. So merkt UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Resümee zur vergangenen Entwicklungsdekade 2000 an, dass zwar Fortschritte gegenüber den 80ern erzielt werden konnten, aber das Wachstum vielerorts nicht ausreichend war, um auf sozialer Ebene wirkmächtig zu werden. Gerade für die jeweils ärmsten Teile der Bevölkerung in den Entwicklungsländern, vornehmlich Frauen, Kinder und schlecht ausgebildete Menschen, verbesserte sich die Situation nicht, sondern tendierte eher in die entgegengesetzte Richtung.²⁰²

Verständlich wird dies zum Teil, wenn man sich vor Augen führt, dass die Entwicklungspolitik der 90er durch eine Reihe innerstaatlicher, bewaffneter Konflikte vor neue Herausforderungen gestellt wurde. Während bis zum Ende des Kalten Krieges Konflikte primär zwischen Staaten stattgefunden hatten, so ereigneten sich seitdem bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen wesentlich häufiger. Erklärt wird dies zum Teil dadurch, dass sie bereits unter der Oberfläche brodelten und nun durch die „disappearing discipline exerted by the hegemonic powers“²⁰³

²⁰¹ Vgl.: ebd., S. 15–16.

²⁰² Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 341.

²⁰³ Ebd., S. 322.

ausbrechen konnten. In einigen Vielvölkerstaaten wurde ein Nationalismus geschürt, der in die Mitbürger anderer Ethnien die Erzfeinde projizierte. Jugoslawien kann hierfür als negatives Musterbeispiel herangezogen werden. Ähnliche, kritische Situationen fanden sich auch in Afrika, wobei hier solche Bürgerkriegsszenarien teilweise sogar über Landesgrenzen hinwegreichten. Exemplarisch genannt werden sollen hier nur die militärischen Konfrontationen am Horn von Afrika und im Kongo. Im Zuge solcher Konflikte konnten in kürzester Zeit Ressourcen in grenzenlosem Ausmaß verschwendet und jahrzehntelange Entwicklungsarbeit zerstört werden. Friedenssicherung und Konfliktprävention erlangten deshalb einen völlig neuen Stellenwert in der Entwicklungszusammenarbeit und auch humanitäre Hilfe begann wieder eine größere Rolle zu spielen. Zudem musste man sich häufig zuvorderst dem Wiederaufbau zerstörter Strukturen widmen, wodurch der Fokus auf die soziale und ökonomische Entwicklung etwas ins Hintertreffen geriet.²⁰⁴

3.7.3 Ausmaß der Entwicklungszusammenarbeit

Bereits gegen Ende der 80er nahm die Entwicklungshilfe der Sowjetunion und der zentral- und osteuropäischen Staaten sukzessive ab und tendierte nach dem Ende des Kalten Krieges gegen Null. Betroffen davon waren vor allem Kuba, Vietnam und andere dem Kommunismus zugetane Staaten. Allerdings beliefen sich die Unterstützungszahlungen der Staaten des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe nie auf mit den Leistungen der Mitgliedsstaaten des DACs vergleichbare Summen. Argumentiert wurde das mit der Verantwortlichkeit des Westens, der durch seine imperialistischen Bestrebungen die bestehende Situation der Entwicklungsländer erst herbeigeführt habe und es somit primär seine Aufgabe sei, diese wieder zu verbessern. Gleichzeitig schlügen sich die Mitglieder des Warschauer Paktes in den UNO-Institutionen in der Regel auf die Seite der Entwicklungsländer.²⁰⁵

Nichtsdestoweniger führte das Ende des Kalten Krieges, wie in Abbildung 4 ersichtlich, zu einem rapiden Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung in Osteuropa und Zentralasien.²⁰⁶ Um nach dem Mauerfall den Sieg im Kampf der Systeme zu sichern und für Stabilität zu sorgen, förderte der

²⁰⁴ Ebd., S. 322–323, 412.

²⁰⁵ Vgl.: ebd., S. 324, 488.

²⁰⁶ Vgl.: THE WORLD BANK: „World Development Indicators“.

Westen die ehemaligen Ostblockstaaten in ihrer Transformationsphase.²⁰⁷ Da viele dieser Staaten ein zu hohes Pro-Kopf-Einkommen erwirtschafteten, um für ODA in Frage zu kommen und um den neuen politischen wie ökonomischen Gegebenheiten, zu denen neben dem Ende des Kalten Krieges der Aufschwung vieler ostasiatischer Staaten gehörte, Rechnung zu tragen, ergänzte der DAC seine Liste der Entwicklungsländer um eine zweite Kategorie. Zu dieser zählten also zum einen ehemalige Mitglieder des Warschauer Paktes sowie einige neuerdings unabhängige Sowjetrepubliken und zum anderen Schwellenländer wie Singapur. Die Förderung dieser etwas weniger bedürftigen Staaten bezeichnete man in der Folge als Official Aid (OA).²⁰⁸ Dies konnte allerdings kaum verhindern, dass die beiden Unterstützungskonzepte ODA und OA quasi um dieselben Gelder konkurrierten. Zeitgleich gab es einige Nachfolgestaaten der UdSSR, die sehr wohl einen Platz auf der DAC-Liste der Entwicklungsländer fanden und sich damit nun ebenfalls um öffentliche Entwicklungszusammenarbeit mit dem Westen bemühten.²⁰⁹

Als sich das Ende des Kalten Krieges bereits abzeichnete, spekulierte man mit einer Art Friedensdividende, also, dass ein Teil der immensen Rüstungsausgaben nun für andere Zwecke wie eben die Entwicklungszusammenarbeit ausgegeben würde.²¹⁰ Diese Erwartungen materialisierten sich jedoch nicht, ganz im Gegenteil kam es zu einem signifikanten Rückgang der relativen ODA-Leistungen von rund 40% auf den niedrigsten Wert seit Beginn der detaillierten Erfassung durch die OECD, die 1960 begann. Und zwar, wie in Abbildung 5 ersichtlich, von 0,35% des kombinierten BNEs in den 80ern auf 0,21% des BNEs 1997, wo sich die Ausgaben im restlichen Jahrzehnt einpendelten. In absoluten Zahlen bedeutete dies für die gesamte Dekade zwar immerhin noch eine Zunahme von rund 14,4 Milliarden US-\$ auf insgesamt 906,6 Milliarden US-\$, im Vergleich zu den Steigerungen der vorigen Jahrzehnte, die im Bereich von 225 Milliarden US-\$ lagen, jedoch ein verschwindend geringer Betrag. Hauptverantwortlich dafür waren die USA, deren Anteil an der gesamten ODA 1989 immer noch knapp ein Sechstel betrug und die in den Folgejahren ihre relativ betrachtet bereits unterdurchschnittlichen Ausgaben während der 80er von etwas über 0,2% des BNEs noch einmal halbierten.²¹¹

²⁰⁷ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 324.

²⁰⁸ Vgl.: OECD: „History of DAC Lists of aid recipient countries“.

²⁰⁹ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 324.

²¹⁰ Vgl.: ebd.

²¹¹ Vgl.: OECD: „Total flows by donor (ODA+OOF+Private)“.

Von einer Friedensdividende kann also keine Rede sein, da das Wegfallen des sicherheitspolitischen Motivs, allen voran bei den USA, eine Kürzung der Mittel bewirkte, statt zusätzliche freizumachen. Nach demselben Muster halbierten sich die Aufwendungen von Frankreich, Deutschland und Italien relativ betrachtet beinahe, wenn auch von einem höheren Level. Von den großen Wirtschaftsmächten kürzten lediglich Japan und Großbritannien ihre Budgets für Entwicklungszusammenarbeit kaum. Dies hatte zur Folge, dass Japan mit einer Summe von nun 20,6% des Gesamtvolumens der DAC-Mitglieder die USA als größten Geber ablöste. Dies trifft allerdings nur auf damalige Preise zu, hochgerechnet auf das Preisniveau von 2015 blieben die USA, wie im obigen Diagramm erkennbar, hauchdünn das Land mit den höchsten Ausgaben. Das Ende der Entwicklungstätigkeit des RGW und die rapide sinkenden Ausgaben der arabischen Staaten führten dazu, dass die Staaten des DACs in den 90ern 96,7% der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit geleistet haben. Anzumerken bleibt diesbezüglich allerdings, dass Indien und China hier trotz ihrer eigentlich mittlerweile großen Bedeutung nicht miteinberechnet werden konnten, da beide ihre Daten nicht veröffentlichten. Nach dem Ende des Kalten Krieges standen nun also mehr potenzielle Empfänger einem relativ gesehen wesentlich kleineren, ab 1992 auch absolut schrumpfendem Volumen gegenüber.²¹²

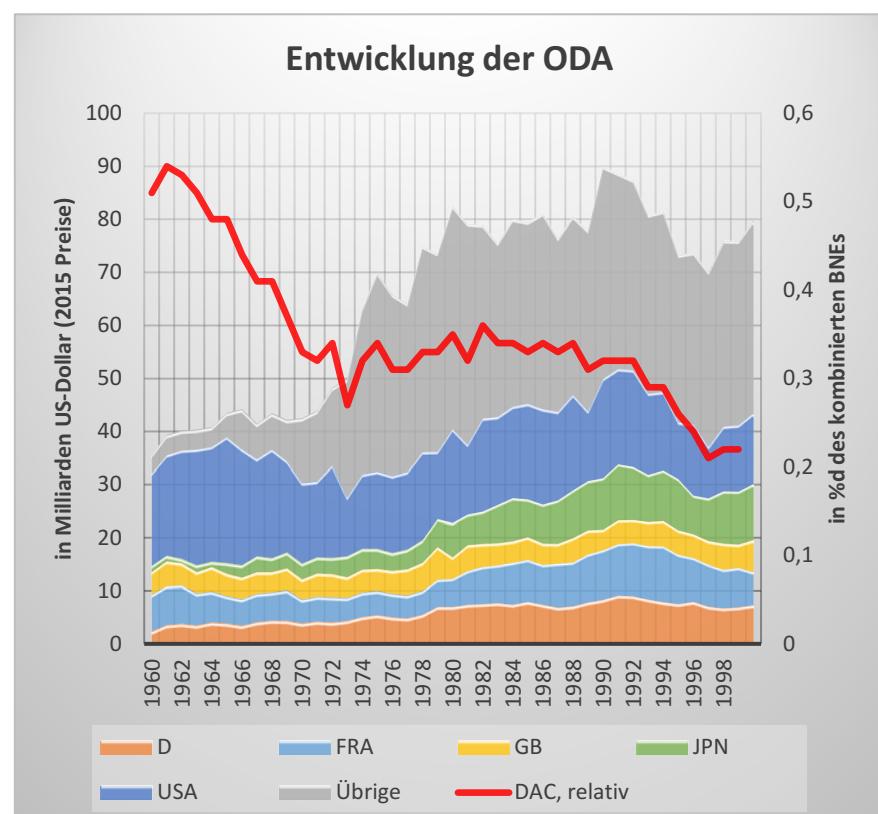


Abbildung 5: Entwicklung der ODA (Daten: OECD: Total flows by donor (ODA+OOF+Private))

²¹² Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 324, 542–543, 552, 556–559.

Abgesehen von den politischen Folgen des Endes des Kalten Krieges sieht Dambisa Moyo die 90er Jahre von zwei Tendenzen geprägt. Erstens, von der stetig steigenden Bedeutung von multilateralen Institutionen, allen voran der Weltbank und des Entwicklungsprogramms der UNO. Und zweitens, von eben diesem Rückgang der Hilfszahlungen Mitte der 90er, der in seinem Ausmaß in der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit einzigartig ist. Im Falle der asiatischen und lateinamerikanischen Entwicklungsländer konnte dieser durch private Investitionen mehrheitlich abgefangen werden. Gerade in Subsahara-Afrika blieb ein solcher Trend jedoch aus. Nichtsdestoweniger blieben die ODA-Ausgaben über die ganze Dekade betrachtet ja über dem Niveau der 80er Jahre und bildeten somit für einige Staaten weiterhin die Haupteinnahmequelle und deckten bis zu 90 Prozent der Staatsausgaben.²¹³ Hierbei handelte es sich allerdings um Ausnahmefälle und so belief sich das Volumen der Entwicklungszusammenarbeit seit den 60ern im Schnitt stets zwischen rund einem und eineinhalb Prozent des BNEs der Entwicklungsländer. Für die LDC schwankte dieser Wert weit mehr, bewegte er sich alleine Anfang der 90er zunächst etwas über 10 Prozent und halbierte sich auf Grund des angesprochenen Rückgangs bis zum Ende des Jahrzehnts beinahe.²¹⁴

²¹³ Vgl.: MOYO: *Dead Aid*, S. 54–55.

²¹⁴ Vgl.: THE WORLD BANK: „Net ODA received (% of GNI)“, <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?contextual=default&end=2015&locations=XO-XL-ZG-ZJ-8S-Z4-XE&start=1960&view=chart> (abgerufen am 29.04.2017).

4 Österreichs Engagement im 20. Jahrhundert

4.1 Die 50er Jahre – Beginn der österreichischen Entwicklungshilfe

Österreichs Wiederaufbau und Wirtschaftswachstum nach dem Zweiten Weltkrieg ist untrennbar mit den Unterstützungsmaßnahmen im Zuge des Marshall-Plans verbunden, die von 1947 bis 1953 in Form von Sachgütern von den USA erhalten wurden. Durch ihren Verkauf konnte Österreich insgesamt 15,3 Milliarden Schilling erwirtschaften, die sogenannten Counterpart-Mittel, die in der Folge für Investitionen zur Verfügung standen. Der daraus entstandene Fond existiert heute noch und finanziert die österreichische Entwicklungszusammenarbeit jährlich im Ausmaß eines hohen einstelligen beziehungsweise niedrigen zweistelligen Millionen Euro Betrags mit.²¹⁵

Während man also nach dem Zweiten Weltkrieg zuerst massiv von Entwicklungszusammenarbeit profitierte, nicht nur dank des Marshall-Plans, sondern auch durch umfangreiche Kredite der Weltbank, wandelte sich Ende der 50er Jahre Österreichs Position in Richtung eines Geberlandes. Für den Zeitraum von 1956 bis 1959 wurden in Österreich zum ersten Mal nicht näher beschriebene bi- und multilaterale Hilfszahlungen als öffentliche Entwicklungshilfe deklariert. Maßgeblich beteiligt an dieser Veränderung in Richtung Entwicklungshilfeleistender war die katholische Kirche, die sich von 1958 an im Rahmen verschiedenster Aktionen im Kampf gegen Armut und Hunger in den Entwicklungsländern engagierte. Nichtsdestoweniger war der Stellenwert der Entwicklungspolitik in Österreich in der Frühphase äußerst gering.²¹⁶

Detaillierte Aufzeichnungen liegen zwar erst ab dem Jahr 1960 vor, nichtsdestoweniger kann aus dem verschwindend geringen Betrag, der 1960 als ODA verbucht wurde, im Vergleich mit dem im

²¹⁵ Vgl.: GINER-REICHL, Irene: „*Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich*“, in: GINER-REICHL, Irene und Kurt BAYER (Hrsg.): *Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit*, Wien: Manz 2008, S. 137–156, hier S. 137–138, 142.

²¹⁶ Vgl.: HÖDL: „*Die Anfänge – vom Empfänger- zum Geberland*“, S. 28–29.

selben Jahr bereits sehr hohen Anteil der DAC-Mitglieder, geschlossen werden, dass diese Leistungen in den 50ern von vernachlässigbarem Ausmaß waren. Gleichzeitig macht Abbildung 6 deutlich, dass das gerade in den ersten Jahrzehnten überaus geringe Volumen der österreichischen ODA nicht allein auf die wirtschaftliche Lage nach dem Zweiten Weltkrieg geschoben

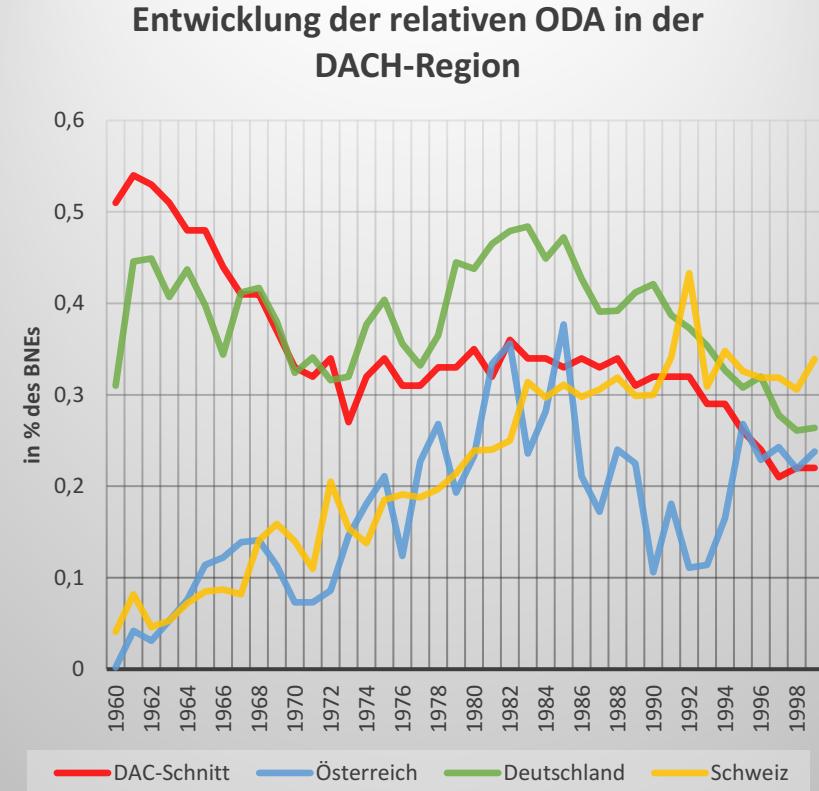


Abbildung 6: Entwicklung der relativen ODA in der DACH-Region (Daten: OECD: „Net ODA“)

werden kann, da Deutschland sich bereits wesentlich umfangreicher engagierte. Sehr ähnlich, was den relativen Anteil am BNE betrifft, entwickelte sich dafür lange Zeit die ODA der Schweiz.²¹⁷ Nachdem Österreich selbst Nutznießer großzügiger Unterstützung gewesen war, herrschte im Parlament über die Partegrenzen hinweg Konsens darüber, dass man nun selbst Solidarität zeigen und nicht die Augen vor den Problemen in der Welt verschließen sollte.²¹⁸ Die internationale Ausrichtung der sozialistischen Arbeiterbewegung sowie die altbekannte und ehrwürdige Missionstätigkeit der Kirche stützten eine solche, moralische Argumentation für Entwicklungszusammenarbeit in der Gesellschaft.²¹⁹ Nichtsdestoweniger war diese gerade in der Frühphase von einem top-down-Ansatz geprägt. In der vom Krieg und den entbehrungsreichen Jahren danach geprägten Gesellschaft musste erst ein Bewusstsein und Verständnis für derartige

²¹⁷ Vgl.: OECD: „Net ODA“.

²¹⁸ Vgl.: GINGER-REICHL: „Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich“, S. 137.

²¹⁹ Vgl.: HÖDL, Gerald: „In der Endlosschleife. Leitmotive der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmi MARAL-HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien: Mandelbaum 2006, S. 25–41, hier S. 33–34.

Ausgaben geschaffen werden. Dieser teils fehlenden Legitimierung durch die Bevölkerung versuchte man, mit breit angelegten Informationsveranstaltungen zu begegnen.²²⁰

Neben den in den 50ern prägenden Appellen an die Humanität bedienten sich österreichische Politiker aller Parteien, selbstredend mit Ausnahme der KPÖ, antikommunistischer Rhetorik mit durchaus drastischen Formulierungen wie etwa vom internationalen Sekretär der SPÖ Karl Czernetz, der eine Vernichtung kommunistischer Brutstätten forderte. So verstand man die Entwicklungshilfe also auch in Österreich von Beginn an als Waffe im Kalten Krieg und verhielt sich diesbezüglich wenig neutral.²²¹

4.2 Die 60er Jahre – ODA im Zeichen wirtschaftlicher Interessen

Als OECD-Mitglied der ersten Stunde bekannte sich Österreich 1961 dazu, seinen Beitrag zur Förderung der Wirtschaft der Entwicklungsländer zu leisten. Zudem war man bereits seit 1955 teil der UNO, die ja gerade in der Anfangsphase als wichtigstes Forum des entwicklungspolitischen Diskurses fungierte. Zusammen mit der Zugehörigkeit zu den beiden Suborganisationen der Weltbank, namentlich der International Finance Corporation (IFC) und der International Development Association (IDA), war Österreich somit bereits verhältnismäßig früh umfassend in das globale Entwicklungshilfe-System eingebunden.²²² Der Gründung der OECD folgte seit 1963 die offizielle Dokumentation der jährlichen Aufwendungen in Sachen Entwicklungszusammenarbeit nach den in Kapitel 2.1.3 beschriebenen Kriterien.²²³

Dem Rechtfertigungsdruck für die Ausgaben der Entwicklungszusammenarbeit aus manchen Teilen der Bevölkerung begegnete man ab den 60ern zusätzlich mit dem Hinweis auf die Verortung im globalen System und argumentierte, dass bei diesem gemeinsamen Projekt jedes Industrieland seinen Anteil zu stemmen habe und ein Staat, der hier aus der Reihe tanze, seine internationale Reputation aufs Spiel setzen würde.²²⁴ Neben einer grundlegenden moralischen Verpflichtung gegenüber den Entwicklungsländern und der Furcht davor, sein Gesicht zu verlieren, war ein weiterer Beweggrund die Suche nach potenziellen Verbündeten. Deshalb plädierten die meisten

²²⁰ Vgl.: HÖDL: „*Die Anfänge – vom Empfänger- zum Geberland*“, S. 37.

²²¹ Vgl.: HÖDL: „*In der Endlosschleife*“, S. 34.

²²² Vgl.: ebd., S. 29–30.

²²³ Vgl.: GINER-REICHL: „*Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich*“, S. 138.

²²⁴ Vgl.: HÖDL: „*In der Endlosschleife*“, S. 30.

österreichischen Politiker für bilaterale Zusammenarbeit, da sie befürchteten, bei Entwicklungshilfe via multilateraler Abkommen und Institutionen als Staat und möglicher Partner von den Empfängern zu wenig wahrgenommen zu werden.²²⁵

Schon früh nahm man in Österreich außerdem Vorteile und Nutzen von Entwicklungszusammenarbeit für die eigene Wirtschaft in den Blick. Schon 1961 wies Kreisky, damals noch Außenminister, auf die Möglichkeit hin, im Zuge von Entwicklungszusammenarbeit einer potenziell drohenden Überproduktion entgegenwirken zu können.²²⁶ Mitte der 60er priesen Politiker beider Großparteien gleichermaßen die Chancen, die sich durch das Engagement in den Entwicklungsländern im Sinne zukünftiger Handelspartner und Exportdestinationen für österreichische Firmen und Unternehmen eröffnen könnten. Um diesen wirtschaftlichen Interessen Genüge zu tun, umfasste Österreichs Entwicklungszusammenarbeit stets einen hohen Anteil an gebundener Hilfe, die

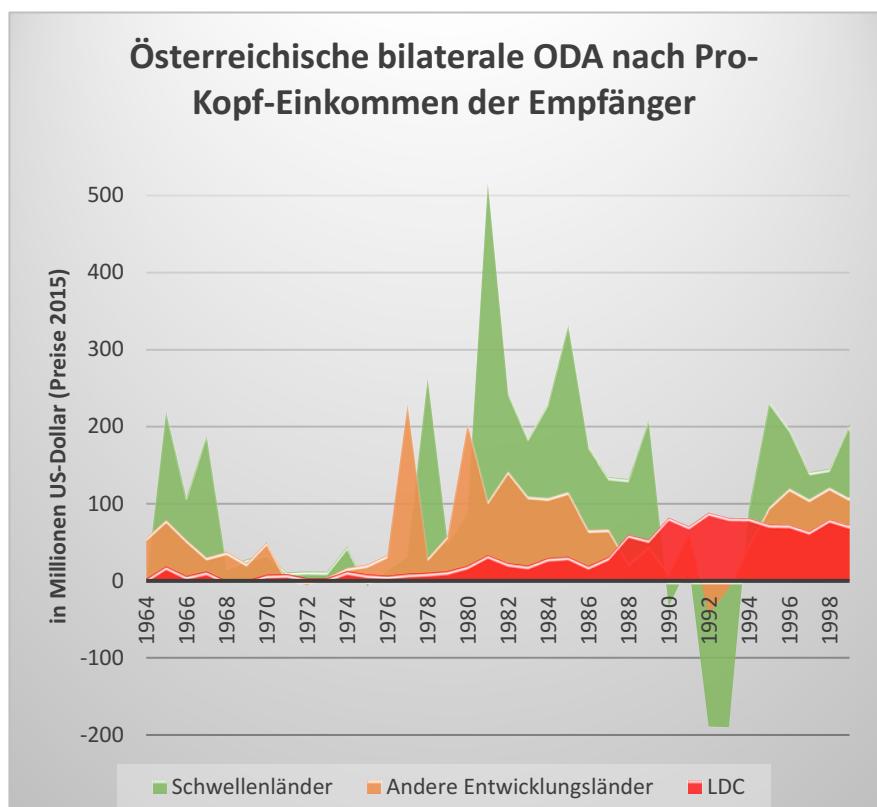


Abbildung 7: Österreichs bilaterale ODA nach Pro-Kopf-Einkommen der Empfänger (Daten: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“)

also an den gleichzeitigen Waren- und Dienstleistungserwerb in Österreich geknüpft war.²²⁷ Deutlich wird diese Ausrichtung auf die wirtschaftlichen Interessen Österreichs, statt auf die ausgiebig propagierte Humanität zudem, wenn man die in Abbildung 7 dargestellte Verteilung der Gelder nach Pro-Kopf-Einkommen betrachtet. Die ärmsten Länder bekamen von Österreich einen Bruch-

²²⁵ Vgl.: HÖDL: „Die Anfänge – vom Empfänger- zum Geberland“, S. 39.

²²⁶ Vgl.: HÖDL: „In der Endlosschleife“, S. 32.

²²⁷ Vgl.: HÖDL: „Die Anfänge – vom Empfänger- zum Geberland“, S. 33–35.

teil dessen, was in den 60ern an Entwicklungshilfe in Schwellenländer und andere Entwicklungsländer floss. Teilweise muss das Ausmaß der österreichischen Beiträge, etwa in den Jahren 1968 und 1969 mit jeweils unter 400.000 US-Dollar für alle LDC gemeinsam, als homöopathische Dosis bezeichnet werden. In dieses Bild passt, dass in der Frühphase der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit beinahe ausschließlich andere europäische Staaten unterstützt wurden, wobei Europa durch großzügige Engagements in Asien ab Mitte der 60er der Rang als größter Empfänger abgelaufen wurde.²²⁸ Außerdem setzte man im internationalen Vergleich zunächst verstärkt auf die Vergabe von Krediten, an Stelle von direkten Zuschüssen. Dieser Anteil wurde zwar bis zum Ende des Jahrzehnts zwischenzeitlich unter den DAC-Schnitt gesenkt, sollte im Anschluss allerdings bald wieder steigen.²²⁹

Nachdem erste Berichte über Zweckentfremdungen und Missbrauch der Entwicklungshilfe nach Österreich drangen, setzte wie in fast allen Industrieländern nach einer von Optimismus getragenen Anfangsphase relativ bald eine gewisse Ernüchterung ein. Dies verdeutlichte bereits die Notwendigkeit von kritischer Evaluierung.²³⁰

Ein weiteres Problem stellte das Fehlen einer zentralen Koordinierungsstelle dar, die sich für alle Zweige der Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich zeigt und gemeinsame Maßnahmen und Konzepte erarbeitet. Der Status quo in den 60ern war, dass bis auf das Justizministerium alle Ministerien in unterschiedlichem Umfang an der Entwicklungszusammenarbeit beteiligt waren. Immer wieder erhoben Politiker unterschiedlichster Couleur Forderungen, diesen Missstand zu beseitigen, etwa nach westdeutschem Vorbild, wo seit 1961 das eigens gegründete Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit für derlei Angelegenheiten zuständig war. So erfolgte 1963 zumindest die Einrichtung eines Interministeriellen Komitees zur Förderung der Entwicklungsländer (IKFE). Ihm oblag die Prüfung aller Projekte der bilateralen technischen Hilfe, die der heutigen Programm- und Projekthilfe entspricht. Nachdem die Arbeit von NGOs in den 60ern großzügig gefördert wurde, entstand ein wahrer Gründerboom und eine Vielzahl neuer privater Akteure betrat das entwicklungspolitische Parkett. Dies mag mit dazu beigetragen haben,

²²⁸ Vgl.: OECD: „*Aid (ODA) disbursements to countries and regions*“.

²²⁹ Vgl.: OECD: „*Total flows by donor (ODA+OOF+Private)*“.

²³⁰ Vgl.: HÖDL: „*Die Anfänge – vom Empfänger- zum Geberland*“, S. 36.

dass trotz der Gründung des IKFE weiterhin ein klares, gemeinsames Konzept vermisst und die Koordination unter den zahlreichen Beteiligten bemängelt wurde.²³¹

Nichtsdestoweniger leisteten Nichtregierungsorganisationen in den ersten Jahrzehnten Pionierarbeit in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Sie können als treibende Kraft beschrieben werden und setzten Impulse für die Planung und Ausgestaltung neuer Projekte. In der Umsetzung ihrer Vorstellungen gewährte ihnen der Staat weitreichende Freiheiten und trat lediglich als Finanzier auf. Gerade in der Frühphase konnten NGOs sowohl die Region als auch den Inhalt ihrer Projekte mehr oder weniger selbst bestimmen.²³² Diesbezüglich kann das Engagement der katholischen Kirche zweifelsfrei als das bedeutendste charakterisiert werden.²³³

Prinzipiell muss deshalb festgehalten werden, dass die österreichische Entwicklungszusammenarbeit in den 50er und 60er Jahren maßgeblich durch Improvisation gekennzeichnet war und keine grundlegende entwicklungspolitische Strategie erkannt werden kann. Die Politiker und Politikerinnen wendeten einen Großteil ihrer Energie und Bemühungen dafür auf, Entwicklungshilfe zu legitimieren und in der Bevölkerung nicht nur Akzeptanz, sondern ein wahres Verantwortungsbewusstsein für die prekäre Situation der Menschen in den Entwicklungsländern zu schaffen. So blieb kaum Zeit und Raum, um über die Ausrichtung der österreichischen Entwicklungspolitik oder gar über die Ausarbeitung und Umsetzung von konkreten Konzepten zu debattieren. Die ziemlich willkürlich erscheinende Auswahl der Länder, die von österreichischer Entwicklungshilfe profitieren konnten, findet darin mit ihre Ursache. Es kann einzige und allein die Kontextualisierung im Kalten Krieg nachvollzogen werden, da unter den 45 Ländern, die im Zuge der Programm- und Projekthilfe unterstützt wurden, quasi ausschließlich solche zu finden sind, die der Sowjetunion abgeneigt gegenüberstanden oder zumindest neutral agierten. Nichtsdestoweniger dachten Kreisky, Waldheim und Co bereits ab Mitte der 60er verschiedene Modelle der Schwerpunktsetzung an, etwa auf je ein lateinamerikanisches, afrikanisches und asiatisches Land oder auf die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens. Inhaltlich unterschieden sich die Hauptziele der österreichischen Entwicklungshilfe nicht grob von denen

²³¹ Vgl.: ebd., S. 38–39.

²³² Vgl.: OBROVSKY, Michael: „*Von der Solidarität zur professionell verwalteten Wohltätigkeit: Entwicklungspolitische NGOs in Österreich auf Identitätssuche*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmí MARAL-HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit: Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien: Mandelbaum 2006, S. 249–270, hier S. 251.

²³³ Vgl.: ABREU FIALHO GOMES/DE: „*Entwicklungszusammenarbeit (EZA)*“, S. 18.

anderer Länder. Neben der Bekämpfung des Hungers, die in der moralischen Argumentation einen hohen Stellenwert einnahm, fokussierte man sich darauf, die Industrialisierung insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich voranzutreiben und legte einen Schwerpunkt auf den Bildungssektor.²³⁴

4.3 Die 70er Jahre – Phase der Institutionalisierung

Generell kann man konstatieren, dass die Entwicklungspolitik in Österreich, abgesehen von der durch Optimismus und Enthusiasmus gekennzeichneten Anfangsphase, stets relativ sachlich und unaufgeregt erörtert wurde. Erklärung dafür war und ist selbst heute noch das geringe Interesse der Bevölkerung an diesem Thema. Ein weiterer Faktor ist das Fehlen einer Grundsatzdebatte. Alle politischen Parteien erkannten die Notwendigkeit von Entwicklungszusammenarbeit an, selbst wenn die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) von Zeit zu Zeit mit der Forderung nach einer Beendigung derselben liebäugelte, besannen sich die Verantwortlichen stets eines Besseren. Nichtsdestoweniger kam der Entwicklungspolitik bei Allroundern wie dem bereits erwähnten Bruno Kreisky im Rahmen der Außenpolitik ein hoher Stellenwert zu. Als Bundeskanzler plädierte er etwa für das Erarbeiten eines Marshall-Plans für die Dritte Welt. Wie sein Vorbild sollte dieser nicht nur die Entwicklung in den betreffenden Gebieten befördern, sondern es den Industrienationen gleichzeitig ermöglichen, Produktionsüberschüsse sinnvoll einzusetzen. Unter Kreiskys Ägide wurden unter demselben Gesichtspunkt etwa Rinder im Zuge der Entwicklungszusammenarbeit nach Algerien, Tunesien und Ghana exportiert, nachdem für diese auf dem freien Markt keine Abnehmer gefunden werden konnten.²³⁵

Strukturell stand Österreich lange Zeit vor dem Problem, seine Entwicklungszusammenarbeit zu breit zu streuen und weder inhaltliche noch regionale Schwerpunkte setzen zu können. Dies rührte von der zergliederten Organisationsstruktur ohne klar abgegrenzte Zuständigkeitsbereiche her. So nahmen zum einen eben NGOs schon früh eine Schlüsselposition in der bilateralen technischen Unterstützung ein. Zum anderen agierte das Finanzministerium in Sachen multilateraler Programme federführend.²³⁶ Doch bereits seit 1960 engagierten sich zum Beispiel ebenso das

²³⁴ Vgl.: HÖDL: „*Die Anfänge – vom Empfänger- zum Geberland*“, S. 36–37, 40–43.

²³⁵ Vgl.: HÖDL: „*In der Endlosschleife*“, S. 27–28.

²³⁶ Vgl.: ebd., S. 36–37.

Verteidigungsministerium und der Vorarlberger Landtag, sie sollten weder das einzige Ministerium noch das einzige Bundesland bleiben, die sich an der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit beteiligten.²³⁷

Mit dem Entwicklungshilfegesetz von 1974²³⁸ wurden erstmals gesetzliche Rahmenbedingungen für die bisher erfolgten Tätigkeiten in diesem Bereich erarbeitet. Insofern kann es zurecht als Meilenstein in der Geschichte der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet werden.²³⁹ Das Bundesgesetz über die Hilfe an Entwicklungsländer, wie es offiziell hieß, sah die Schaffung eines Beirats sowie die Erstellung von Dreijahresplänen für Entwicklungshilfe vor und schrieb die Kompetenz für Entwicklungszusammenarbeit dem Bundeskanzleramt zu. Diese Zuständigkeit wanderte in den folgenden 20 Jahren des Öfteren zum Außenministerium und wieder zurück.²⁴⁰ Im Grunde genommen überschritten die Kompetenzen dieses neugegründeten Ressorts diejenigen des IKFE jedoch nur geringfügig. So befand sich nämlich nur die bilaterale technische Hilfe und damit gerade einmal um die zehn Prozent der für Entwicklungszusammenarbeit aufgewendeten Ressourcen in der Hand des Bundeskanzleramtes.²⁴¹ Dafür nahm das Volumen der öffentlichen, österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in den Folgejahren des Entwicklungshilfegesetzes abgesehen von teils markanten Schwankungen doch deutlich zu. Während bis 1974 kein einziges Mal ein ODA-Anteil über 0,2% am BNE vermeldet werden konnte, fiel man in den zehn Jahren darauf nur zweimal unter diese Marke.²⁴² Mit der gesetzlichen Verankerung der Entwicklungszusammenarbeit sah man sich von Seiten der Politik kaum mehr dazu gezwungen, diese Ausgaben zu verteidigen.²⁴³ Mit dem Entwicklungshilfegesetz übertrug man nun offiziell eine große Verantwortung auf die NGOs, indem man sie weiterhin direkt förderte und vorrangig mit

²³⁷ AUSTRIAN DEVELOPMENT AGENCY: „Akteure. Länder & Gemeinden“, <http://www.entwicklung.at/akteure/laender-gemeinden/> (abgerufen am 05.05.2017); AUSTRIAN DEVELOPMENT AGENCY: „Akteure. Ministerien & OEEB“, <http://www.entwicklung.at/akteure/ministerien-oeeb/> (abgerufen am 05.05.2017).

²³⁸ Vgl.: BGBL 1974/474: „Bundesgesetz vom 10. Juli 1974 über die Hilfe an Entwicklungsländer (Entwicklungshilfegesetz)“.

²³⁹ Vgl.: ÖFSE: „Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit - Historischer Überblick 1971-1980“, <http://www.oefse.at/forschung/die-oesterreichische-entwicklungszusammenarbeit-historischer-ueberblick/1971-1980/> (abgerufen am 26.03.2017).

²⁴⁰ Vgl.: GINER-REICHL: „Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich“, S. 138–139.

²⁴¹ Vgl.: BITTNER, Gerhard: „Die EZA Österreichs 1960 bis 1999 – Ein Überblick“, in: ÖFSE (Hrsg.): *Österreichische Entwicklungspolitik 1999. Berichte, Analysen, Informationen*, Wien: Südwind 2000, S. 36–41, hier S. 36, 39.

²⁴² Vgl.: OECD: „Net ODA“.

²⁴³ Vgl.: HÖDL: „In der Endlosschleife“, S. 34.

der Durchführung betraute. Argumentiert wurde das hauptsächlich mit dem Erkenntnis- und Kompetenzvorsprung bezüglich der lokalen Gegebenheiten und in der Umsetzung von Entwicklungshilfeprojekten, den die NGOs dem Staat gegenüber durch ihr Engagement der vorausgegangenen Jahre gewonnen hatten. Eine weitere Überlegung war, auf diese Weise die oft unzuverlässigen Regierungen in den Entwicklungsländern umgehen zu können. Diese enge Verknüpfung zwischen NGOs und dem österreichischen Staat zeigt sich zudem, wenn man die Karrieren der Angestellten in den entsprechenden Verwaltungsebenen analysiert. Beinahe ausschließlich arbeiteten diese zuvor in einer entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisation und erwarben auf diesem Weg entsprechende Kenntnisse. Solche personellen Überschneidungen gerieten zunehmend in die Kritik, allen voran der Wirtschaft, die sich in ihrer Rolle als Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit dadurch beschränkt und marginalisiert sah.²⁴⁴

Nachdem der österreichische Kreditanteil von einem hohen Niveau bis Ende der 60er, wie erwähnt, drastisch gesenkt werden konnte, begann in den 70ern eine rasante Achterbahnhfahrt. So lag Österreich 1971 exakt beim Durchschnitt der DAC-Mitglieder von 40% und im Jahr darauf sogar bei weniger als halb so viel, nur um 1973, also im Jahr des ersten Ölpreisschocks, mit 71,4% beinahe ein neues Allzeit-hoch zu erreichen. Abbildung 8 zeigt, dass diese

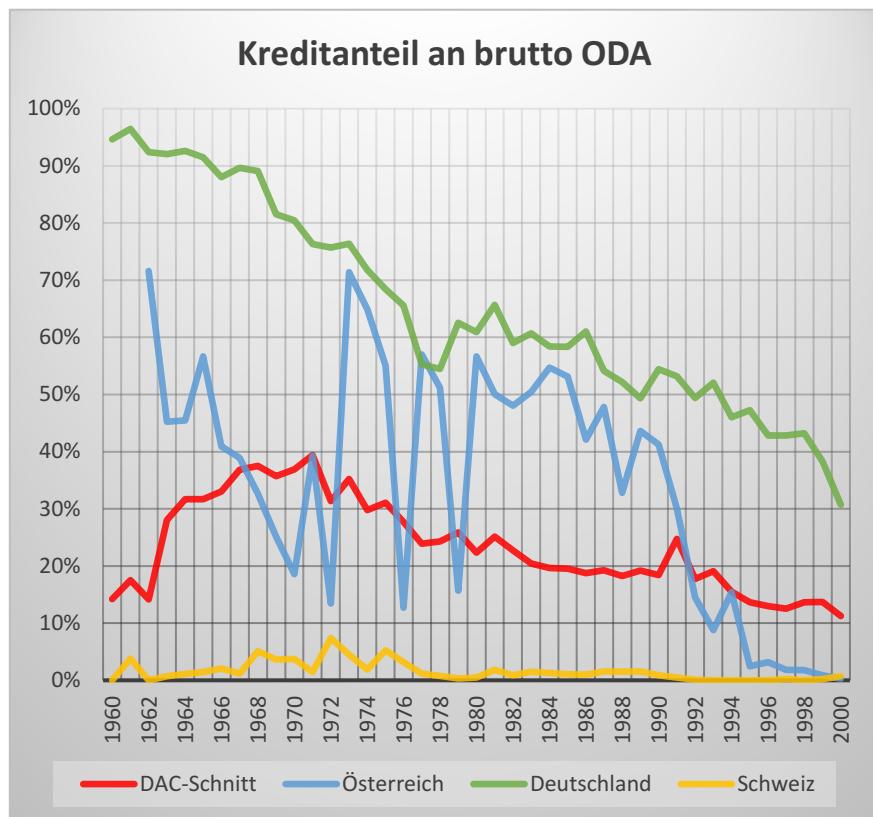


Abbildung 8: Kreditanteil an brutto ODA (Daten: OECD: „Total flows by donor (ODA+OOF+Private)“)

²⁴⁴ Vgl.: OBROVSKY: „Entwicklungspolitische NGOs in Österreich auf Identitätssuche“, S. 251–253.

gewaltigen Schwankungen Österreichs gesamtes Jahrzehnt charakterisierten, wenn auch mit einer leicht sinkenden Gesamtrendenz. Interessant ist hier der Vergleich mit den beiden deutschsprachigen Nachbarn. Während die Schweiz seit Beginn ihrer Entwicklungszusammenarbeit beinahe ausschließlich reine Zuschüsse, die also von den Entwicklungsländern nicht zurückzuzahlen sind, vergeben hat, bestand die deutsche ODA zunächst zu über 90% aus lediglich vergünstigten Krediten. Zwar konnte Deutschland gerade in den 70ern seinen Anteil senken, blieb aber, mit einer Ausnahme 1976, stets über den bereits hohen Werten Österreichs.²⁴⁵

Die mit Abstand größten Empfänger multilateraler Entwicklungszusammenarbeit waren seit jeher die Suborganisationen der Weltbankgruppe und der UNO. Während die österreichischen Unterstützungen für die UNO sich in den 70ern verhältnismäßig konstant um einen Wert von 25 Millionen US-Dollar bewegten, übertrafen die Zahlungen an die Weltbank von Zeit zu Zeit die 100 Millionen US-Dollar Marke, nur um kurz darauf vorübergehend komplett eingestellt zu werden. Diese, in Abbildung 10 dargestellten, massiven Schwankungen waren jedoch an sich nicht besonders ungewöhnlich, da die Struktur der Weltbankgruppe und ihr Fokus auf die Kreditvergabe ursprünglich keine regelmäßigen Beiträge vorsahen, sondern lediglich bedarfsmäßige Aufstockungen ihrer einzelnen Institutionen. Dies bewirkte zudem, dass das Verhältnis von bilateraler zu multilateraler Entwicklungszusammenarbeit stets großen Veränderungen unterlag.

In der Regel überwogen jedoch die bilateralen Leistungen relativ deutlich.²⁴⁶

Dem globalen Trend folgend, nahm die Bedeutung Afrikas als Partner der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit leicht verzögert ab Mitte der 70ern stark zu und jene Europas ab. Dafür stellten lateinamerikanische Staaten im internationalen Vergleich für Österreich eher eine Randerscheinung dar. Gleichesmaßen spielten die Least Developed Countries in den Überlegungen der österreichischen Entwicklungspolitik de facto weiterhin keine Rolle.²⁴⁷

4.4 Die 80er Jahre – Spezialisierung und Marginalisierung

Anfang der 80er kam es zu einem Wandel im entwicklungspolitischen Diskurs in Österreich. Statt der großen Staatsmänner dominierten in der Folge zunehmend jüngere Politiker und

²⁴⁵ Vgl.: OECD: „*Total flows by donor (ODA+OOF+Private)*“.

²⁴⁶ Vgl.: OECD: „*Aid (ODA) disbursements to countries and regions*“.

²⁴⁷ Vgl.: ebd.

Politikerinnen das Thema. Im Unterschied zu den Allroundern hatten diese sich in der Regel genau auf diese Materie spezialisiert. Allerdings handelte es sich bei den wenigsten von ihnen um aufstrebende Persönlichkeiten, sondern eher um solche, die, wie das Thema in der öffentlichen Wahrnehmung, eine eher unbedeutende Rolle spielten. Daraus erwuchs der Vorteil in einem kleinen Kreis, von Expertenmeinungen statt Parteiinteressen geleitet, über die Gestaltung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit diskutieren und verhandeln zu können. Nichtsdestoweniger überlagerte die Frage nach der Höhe der ODA teilweise bedeutendere Anliegen wie etwa ihre konkrete Ausgestaltung oder die Auswahl der Empfänger.²⁴⁸

In seiner Amtszeit als Außenminister hielt Alois Mock 1989 freimütig fest, dass die Entwicklungszusammenarbeit alleine schon nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vernünftig sei und Argumente der Menschlichkeit und Solidarität erst an zweiter Stelle kämen. Damit spiegelten seine Aussagen einen stetigen Wandel wider, in dem die gerade in den 50ern noch prägenden moralischen Aspekte im öffentlichen Diskurs stetig an Bedeutung verloren haben.²⁴⁹

Die einzig hitzigere, entwicklungspolitische Debatte in Österreich entzündete sich Anfang dieser Dekade an der großzügigen Unterstützung des sandinistischen Nicaragua in den letzten beiden Jahren der SPÖ-Alleinregierung. Die ÖVP wetterte gegen eine solche Verschwendug der ODA für dem Kommunismus nahestehende Staaten, zu denen sie die Kap Verden und Mosambik ebenso zählte.²⁵⁰ Im Fall Nicaragua musste sich die Volkspartei jedoch nicht lange erzürnen, da mit der Regierungsbeteiligung der FPÖ ab 1983 die Entwicklungszusammenarbeit mit dem zentralamerikanischen Staat, im Gegensatz zu jener mit den Kap Verden und Mosambik, ab dem Folgejahr stark eingeschränkt wurde. Dasselbe Niveau wie in Kreiskys letzten Jahren als Kanzler erreichte die österreichische ODA für Nicaragua nur noch 1991, als dort mittlerweile Konservative an der Macht waren.²⁵¹ Abgesehen davon traf der eingeschworenen Kreis an Verantwortlichen in der Entwicklungspolitik in der Regel konsensuale Entscheidungen über alle Parteigrenzen hinweg.²⁵²

In dieses Bild passt, dass zwischen der Höhe der österreichischen ODA und der Parteizugehörigkeit

²⁴⁸ Vgl.: HÖDL: „*In der Endlosschleife*“, S. 28–29, 36.

²⁴⁹ Vgl.: ebd., S. 33–34.

²⁵⁰ Vgl.: ebd., S. 34.

²⁵¹ Vgl.: OECD: „*Aid (ODA) disbursements to countries and regions*“.

²⁵² Vgl.: NUSCHELER: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, S. 505.

der politischen Entscheidungsträger kaum ein Kausalzusammenhang hergestellt werden kann. Zwar fiel der Anteil am BNE während der ÖVP Alleinregierung von 1966 bis 1970 von 0,12 auf 0,07%, jedoch nicht, ohne in den ersten zwei Jahren zuerst auf 0,14 anzusteigen. Unter Kreisky erhöhte die SPÖ ebenfalls mit absoluter Mehrheit den Prozentsatz der ODA am BNE bis 1983 wieder auf 0,24. Als mitbestimmend für diesen Anstieg kann allerdings gesehen werden, dass sich die österreichische Entwicklungszusammenarbeit in den 60ern noch in den Kinderschuhen befand und erst in den 70ern vollständig etabliert war. Da es auch innerhalb einzelner Legislaturperioden mit konstanten Mehrheiten zu recht sprunghaften und unregelmäßigen Veränderungen gekommen ist, dürfte es sich dabei also wohl um eher zufällige Korrelationen handeln, für die andere Faktoren maßgeblich gewesen sind.²⁵³

Nachdem der österreichische ODA-Anteil in den 70ern also abgesehen von einigen Schwankungen sukzessive zugenommen hat, gelang es durch eine weitere Steigerung 1981 erstmals die Leistungen auf das Durchschnittsniveau der übrigen DAC-Mitglieder zu heben. Während das auch in den Jahren 1982 und 1985 erreicht werden konnte, folgte im Anschluss eine drastische Senkung vor allem der bilateralen Zahlungen, die 1990 mit 0,11% ODA am BNE ihren Tiefpunkt fand.²⁵⁴

Der Anteil der Programm- und Projekthilfe war die ganzen 80er hindurch selten höher als 10% und das immer wieder bekräftigte UNO-Ziel von 0,7% konnte Österreich nie auch nur annähernd erreichen, ganz im Gegenteil man befand sich bis zum EU-Beitritt zumeist unter den letzten 30% der OECD-Länder. Außerdem kamen 1981 gerade einmal 0,03% des BNEs den Least Developed Countries zugute. Dies widersprach jedoch kaum dem globalen Trend, weshalb in jenem Jahr, wie in Kapitel 3.5.2 bereits erwähnt, von den Vereinten Nationen beschlossen wurde, dass zumindest 0,15% des BNEs für diese Staaten aufgewendet werden sollte.²⁵⁵ Auch wenn dieses im Kontext des österreichischen Gesamtvolumens sehr ambitionierte Ziel nicht erreicht werden konnte, so bewirkte es doch bis zum Ende des Jahrzehnts einen signifikanten Anstieg und die Etablierung einiger LDC als bedeutende Partner.²⁵⁶

Ein weiteres Qualitätsmerkmal für die Entwicklungszusammenarbeit eines Landes stellt der Anteil

²⁵³ Vgl.: BITTNER: „*Die EZA Österreichs 1960 bis 1999 – Ein Überblick*“, S. 37.

²⁵⁴ Vgl.: OECD: „*Net ODA*“; Vgl.: OECD: „*Aid (ODA) disbursements to countries and regions*“.

²⁵⁵ Vgl.: GINER-REICHL: „*Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich*“, S. 139–140.

²⁵⁶ Vgl.: OECD: „*Aid (ODA) disbursements to countries and regions*“.

der ungebundenen Unterstützungen dar und wird deshalb in Abbildung 9 visualisiert. Die niedrigen Werte Österreichs bedeuten, dass das gesamte Jahrzehnt hindurch stets mindestens 95 Prozent der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, gleich ob Zuschüsse oder Kredite, an Leistungen und Produkte in Österreich geknüpft waren.

International rangierte die Alpenrepublik damit auf den letzten Positionen, während sich die beiden Nachbarländer Deutschland und Schweiz in der Regel sogar klar über dem DAC-Schnitt, der das ganze Jahrzehnt recht konstant zwischen 40 und 50% lag, einordneten. Allerdings gelang Österreich in der darauffolgenden Dekade,

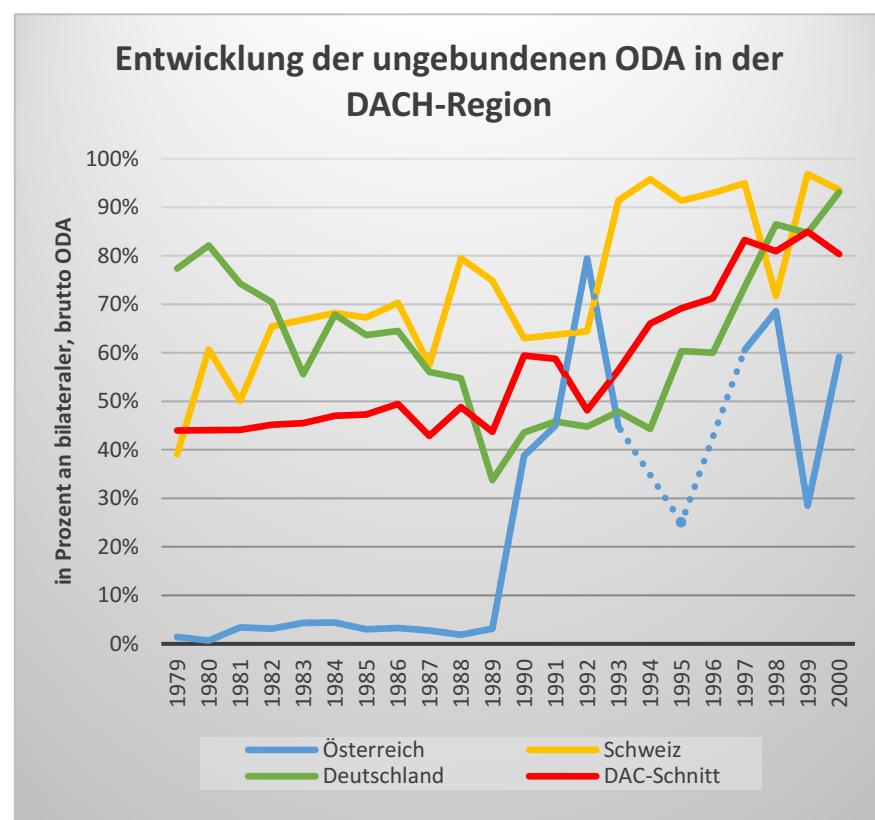


Abbildung 9: Entwicklung der ungebundenen ODA in der DACH-Region (Daten: OECD: „Aid (ODA) tying status“)

wie sich im obigen Diagramm bereits offenbart, diesbezüglich eine Trendwende.²⁵⁷ Ein Spezialfall der gebundenen Entwicklungszusammenarbeit stellen die sogenannten Exportfinanzierungskredite dar. Hierbei muss das importierende Entwicklungsland eine Garantie abgeben und zusichern, bei einem Zahlungsausfall allenfalls entstehende Verbindlichkeiten als Staatsschulden zu übernehmen. Gleichzeitig handelt es sich dabei um reguläre Bankkredite, deren Zinsen im österreichischen Fall das Finanzministerium und die Wirtschaftskammer lediglich durch Zuschüsse auf das vom DAC für ODA vorgeschriebene Niveau senkt. Dadurch profitieren vor allem heimische Unternehmen von den Exportfinanzierungskrediten, während sie für Entwicklungsländer nicht gerade vorteilhaft

²⁵⁷ Vgl.: OECD: „Aid (ODA) tying status“, in: *OECD.Stat*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE7B> (abgerufen am 12.05.2017).

sind. Deshalb rückte ihre Anrechnung als ODA vermehrt in den Fokus der Kritik.²⁵⁸ Nichtsdestoweniger war ihr Anteil in Österreich traditionell hoch und so zeigten sie sich etwa für die überdurchschnittlich hohe ODA in den Jahren 1981, 1982 und 1985 verantwortlich, als Exportfinanzierungskredite nämlich über die Hälfte des Gesamtvolumens ausmachten.²⁵⁹

Dementsprechend durfte es kaum verwundern, dass Österreich von Seiten des DAC nicht nur regelmäßig für seine dürftigen, finanziellen Aufwendungen getadelt wurde, sondern dieser gleichermaßen die Qualität als ausbaufähig erachtete.²⁶⁰ Neben den bereits angesprochenen Punkten – viele Exportfinanzierungskredite, generell hoher Bindungsgrad und geringer Anteil der ODA für die Least Developed Countries – bemängelte der Entwicklungshilfearbeitsausschuss das unterdurchschnittliche Zuschusselement bei Krediten sowie den vergleichsweise geringen Prozentsatz an reinen Zuschüssen. In beiden Kennzahlen war man zwar nicht weit vom Durchschnitt entfernt, aber doch eindeutig im unteren Drittelpunkt. Beanstandet wurde zudem die effizienzhemmende Verteilung des überschaubaren Budgets auf derart viele Staaten. Die im globalen Vergleich einzigartige Rolle der NGOs in Österreich begründete diese Struktur. Durch die zahlreichen kleinen und für sich stehenden Projekte konnte allerdings nirgendwo ein grundlegender Entwicklungsprozess angestoßen werden, so die Kritik.²⁶¹

Immer wieder gaben sich die zuständigen Akteure in der Folge einsichtig, gelobten Besserung und bekräftigten, den zugesagten Verpflichtungen ehe baldigst nachzukommen. Nicht jedoch ohne im gleichen Atemzug auf die, relativ unabhängig von der tatsächlichen wirtschaftlichen Situation, angespannte, nationale Finanzlage zu verweisen. Unter diesem Vorwand ließ man das Vorhaben einer tatsächlichen Annäherung an die 0,7%-Hürde wieder unter den Tisch fallen und so hagelte es bei nächster Gelegenheit erneut Kritik.²⁶² So erarbeiteten die verantwortlichen Politiker 1988 etwa einen Plan, mit dessen Hilfe schrittweise das UNO-Ziel von 0,7% erreicht werden sollte.²⁶³ Allerdings lag der Anteil der österreichischen ODA am BNE in den folgenden sechs Jahren sogar unter den 0,24% von 1988.²⁶⁴

²⁵⁸ Vgl.: KÜBLBÖCK, Karin: „Die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit“, in: ÖFSE (Hrsg.): *Österreichische Entwicklungspolitik 1999. Berichte, Analysen, Informationen*, Wien: Südwind 2000, S. 6–35, hier S. 21–22.

²⁵⁹ Vgl.: BITTNER: „Die EZA Österreichs 1960 bis 1999 – Ein Überblick“, S. 37.

²⁶⁰ Vgl.: HÖDL: „In der Endlosschleife“, S. 30–32.

²⁶¹ Vgl.: NUSCHELER: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, S. 489, 501, 503.

²⁶² Vgl.: HÖDL: „In der Endlosschleife“, S. 36.

²⁶³ Vgl.: BITTNER: „Die EZA Österreichs 1960 bis 1999 – Ein Überblick“, S. 38.

²⁶⁴ Vgl.: OECD: „Net ODA“.

Der in Kapitel 2.1.1 themisierte sprachliche Wandel von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungszusammenarbeit spiegelte sich ab den 80er Jahren in den Wortmeldungen der österreichischen Akteure wider. Hödl hält diesbezüglich allerdings fest, dass es sich in Österreich lediglich um einen rein linguistischen Fortschritt des entwicklungs politischen Ansatzes handelte, der mit keinerlei tatsächlich fassbaren Veränderung in Richtung einer partnerschaftlichen Grundhaltung in der Praxis einherging.²⁶⁵

4.5 Die 90er Jahre – Zwischen Osthilfe und EU-Beitritt

Anfang der 90er machte man sich daran, das mittlerweile veraltete Entwicklungshilfegesetz zu reformieren. Der bereits 1993 vollständig ausgearbeitete Gesetzesentwurf, der zum Beispiel die vier Themengebiete Armutsbekämpfung, Umweltschutz, Demokratisierung und Schutz der Menschenrechte als zentral definierte, landete allerdings bis auf Weiteres in einer Schublade. Die Umsetzung der angestrebten Neuerungen sollte noch bis ins Jahr 2002 dauern, als mit dem neuen Entwicklungszusammenarbeitsgesetz unter anderem eben jene Kernpunkte rechtlich manifestiert wurden.²⁶⁶ Zudem themisierte man bereits in den ersten Jahren dieser Dekade das Ziel, durch Entwicklungszusammenarbeit Immigration, in diesem Fall konkret aus Afrika, in Grenzen zu halten. Eine solche Argumentation erlebt in Österreich heute im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise eine Renaissance und erfreut sich zunehmender Popularität.²⁶⁷

Obwohl den wirtschaftlichen Interessen Österreichs in den 90ern und darüber hinaus in der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin ein bedeutender Stellenwert zukam, handhabte man diese von nun an diskreter und stellte sie verglichen mit den 60ern oder der Ära Kreisky hintan. Ersichtlich wird dies unter anderem am rapide gesunkenen Anteil an gebundener Hilfe. Hödl erachtet dafür die „zunehmende[n] De-Nationalisierung von Wirtschaftsstrukturen und -politik“²⁶⁸ als eine mögliche Ursache.²⁶⁹

Erste Rufe nach einer gesonderten Berücksichtigung der Anliegen von Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit datieren in Österreich aus den späten 80ern. 1992 formierten sich

²⁶⁵ Vgl.: HÖDL: „In der Endlosschleife“, S. 26–27.

²⁶⁶ Vgl.: ebd., S. 38.

²⁶⁷ Vgl.: ebd., S. 35.

²⁶⁸ Ebd., S. 33.

²⁶⁹ Vgl.: ebd.

rund zwanzig NGOs, schlossen sich zum österreichischen Dachverband für genderspezifischen Entwicklungsanliegen zusammen und gliederten sich in die Institution *Women in Development Europe* (WIDE) ein. In die selbe Zeit fällt der Beginn der statistischen Erfassung frauenspezifischer Projekte im Rahmen der OECD. Es folgte eine stetige Zunahme der genderbezogenen Projekte in Österreich und 1993 ließen diese sich bereits auf knapp ein Viertel der Gesamtzahl beziffern. Allerdings musste man schon nach kurzer Zeit feststellen, dass sich längst nicht alle derartigen Projekte wirklich dem Schicksal der Frauen in Entwicklungsländern verschrieben hatten. Viele hefteten sich lediglich eine solche Ausrichtung in opportunistischer Weise auf die eigenen Fahnen, weil die Berücksichtigung von Gender-Aspekten eine bevorzugte Behandlung bewirkte. Da die Umsetzung in den meisten Fällen schwierig zu kontrollieren war, genügte es teilweise, ein paar Zeilen über die Bedeutung des geplanten Vorhabens für Frauen zu verfassen und bei der Einreichung anzuhängen. Auf Empfehlung des DAC und auf Drängen von WIDE-Österreich etablierte man 1999 letztendlich konkrete Richtlinien, die dahingehende Projekte zu erfüllen haben. Doch nach deren Analyse urteilt Maral-Hanak, dass weiterhin ein beträchtlicher Interpretationsspielraum gegeben ist und eine oberflächliche Beschäftigung und Anwendung damit noch immer nicht verhindert werden kann. Insgesamt muss deshalb betont werden, dass die Auswirkungen der Fortschritte in Sachen Gendersensibilität und Förderung von Frauen in der konkreten Umsetzung bisher auf Einzelfälle begrenzt blieben und als marginal beschrieben werden müssen. Verantwortlich dafür war einerseits die starre Struktur der Entwicklungszusammenarbeit und andererseits die Begrifflichkeiten, die ständigen Veränderungen unterlagen. Diese verursachten Unklarheiten und öffneten gleichzeitig der Relativierung und Oberflächlichkeit Tür und Tor.²⁷⁰

Bereits in den späten 80ern wurden zunehmend österreichische Ableger internationaler Entwicklungshilfeorganisationen ins Leben gerufen. Diese buhlten nun mit den etablierten, vorwiegend religiösen Institutionen wie der Caritas um die Spenden der Bürger und Bürgerinnen. Sie hoben sich mit professionellen Marketingstrategien und besonders gefühlsbetonten Werbesujets von der Masse ab. Zum einen bewirkte das eine Erhöhung des Spendenaufkommens,

²⁷⁰ Vgl.: MARAL-HANAK, Irmí: „*Gender Mainstreaming in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Zur Etablierung frauenpolitischer Planungsinstrumente in Geberorganisationen*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmí MARAL-HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien: Mandelbaum 2006, S. 65–87, hier S. 66–67, 77–79.

zum anderen lenkte es die Aufmerksamkeit beinahe ausschließlich auf den Bereich der humanitären Hilfe, der in der Folge die öffentliche Wahrnehmung der Entwicklungszusammenarbeit dominierte.²⁷¹

Inspiriert durch den Zuspruch für Licht ins Dunkel stellten der Österreichische Rundfunk (ORF), die Caritas und das Rote Kreuz 1992 die Aktion Nachbar in Not auf die Beine. Mit überwältigendem Erfolg wie sich schnell herausstellte, so avancierte Nachbar in Not nämlich zur finanziell bedeutendsten, österreichischen Spendenaktion. Zunächst kamen die lukrierten Mittel den Flüchtlingen und Notleidenden des Jugoslawienkrieges zu Gute. Wenig später weitete man das Konzept der Nachbarschaft auf Staaten und Regionen außerhalb Europas aus und so profitierte 1994 etwa Ruanda von den Spenden der Österreicher und Österreicherinnen.²⁷²

Unterdessen muss die Spendenfreudigkeit im internationalen Vergleich alsdürftig beschrieben werden. So brachte etwa die schweizerische Bevölkerung jährlich die dreifache Summe für wohltätige Zwecke auf.²⁷³ Die selbst erwirtschafteten Ausgaben der Nichtregierungsorganisationen, die sich im Felde der Entwicklungszusammenarbeit engagierten, können für das Jahr 1995 mit 469 Millionen Schilling beziffert werden. Sie stiegen daraufhin sukzessive auf 630 Millionen Schilling im Jahr 1998 und verdoppelten sich dann beinahe auf 1,21 Milliarden Schilling 1999. Diesen sprunghaften Anstieg erklärte die Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (heute für Internationale Entwicklung; ÖFSE), die schon seit 1967 die Entwicklungspolitik in Österreich analysiert, zum einen mit der wesentlich detaillierteren und umfassenderen Erfassung der Daten ab 1999 und zum anderen mit dem Kosovo-Konflikt, der die Spendenmoral hob und den NGOs so zusätzliche Mittel bescherte. Auch wenn die Zahlen vor 1999 also nur unter Vorbehalt herangezogen werden sollten, kann zweifelsfrei herausgelesen werden, dass die Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für Internationale Entwicklung und Mission (KOO) stets den bei weitem größten privaten, Entwicklungspolitischen Akteur abgab. Von den oben genannten Summen stammten stets über die Hälfte von den Mitglieder der KOO, zu denen etwa die Caritas oder die Dreikönigsaktion der katholischen Jungschar gehört. Mit Respektabstand nach vorne und hinten auf Platz zwei der finanziell wichtigsten NGOs für die Entwicklungszusammenarbeit landete das

²⁷¹ Vgl.: OBROVSKY: „*Entwicklungspolitische NGOs in Österreich auf Identitätssuche*“, S. 256–257.

²⁷² Vgl.: ebd., S. 257.

²⁷³ Vgl.: NUSCHELER: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, S. 504.

Österreichische Rote Kreuz mit aufgewendeten Eigenmittel von 254 Millionen Schilling 1999. Zur besseren Einordnung: die österreichischen Ableger von Ärzte ohne Grenzen und UNICEF erreichten jeweils gerade einmal knapp über 30 Millionen Schilling. Die regionale Verteilung 1999 zeigt zum einen den Fokus auf den angesprochenen Krieg im Kosovo, da Jugoslawien und Albanien mit gemeinsam 249 Millionen Schilling die eindeutig wichtigsten Empfänger repräsentierten und zum anderen die vielfach kritisierte, enorme Zersplitterung, da sich insgesamt 125 Staaten auf der Liste der Empfänger befanden.²⁷⁴ Zum Vergleich die Aktion Nachbar in Not konnte 1992 alleine in den ersten sieben Wochen bereits Spenden im Wert von 300 Millionen Schilling generieren. Unterdessen waren die Unterstützungsleistungen des österreichischen Staates für diese Region zunächst lediglich auf 30 Millionen Schilling veranschlagt.²⁷⁵ Insgesamt summierten sich die Einnahmen von Nachbar in Not bis zum Auslaufen der sogenannten Jugoslawienhilfe 2002 auf 1,7 Milliarden Schilling oder umgerechnet 125 Millionen Euro.²⁷⁶

Die neoliberal orientierte ÖVP, die seit 1987 ununterbrochen das Außenministerium innehatte und damit die Geschicke der österreichischen Entwicklungspolitik im Rahmen der Sektion VII maßgeblich beeinflussen konnte, sah im stetig wachsenden Spendenaufkommen die Möglichkeit, die staatlichen Leistungen für NGOs zurückzufahren. Nach einer solchen, neoliberalen und marktwirtschaftlichen, Logik zählt einzig und allein das quantifizierbare Vermögen der Nichtregierungsorganisationen, das eigene Schaffen geschickt zu vermarkten und so für eine ausgiebige Spendenfreudigkeit in der Bevölkerung zu sorgen. Wobei festgehalten werden muss, dass bei weitem nicht jedes Thema gleich viel Anteilnahme, wie zum Beispiel plakativ formuliert, das Schicksal verhungernder Kinder hervorruft und die verschiedenen NGOs somit alle eine unterschiedliche Ausgangslage haben. Die eigentliche Qualität ihrer Arbeit, die sich etwa in einem gut ausgebauten Netzwerk oder der fundierten Kenntnis des Feldes ausdrückt, kann so kaum berücksichtigt und entlohnt werden.²⁷⁷

²⁷⁴ Vgl.: KÜBLBÖCK: „*Die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit*“, S. 32–34.

²⁷⁵ Vgl.: ORF: „*Die Entstehungsgeschichte*“, in: *Nachbar in Not*, <http://nachbarinnot.orf.at/?story=113> (abgerufen am 09.05.2017).

²⁷⁶ Vgl.: ORF: „*Rückblick: „Nachbar in Not“: 20 Jahre Hilfe aus Österreich – eine Chronologie der Hilfe*“, in: *Nachbar in Not*, <http://nachbarinnot.orf.at/?story=151> (abgerufen am 09.05.2017).

²⁷⁷ Vgl.: OBROVSKY: „*Entwicklungspolitische NGOs in Österreich auf Identitätssuche*“, S. 257–258.

4.5.1 Die Osthilfe – Sinnbild für Österreichs Entwicklungszusammenarbeit

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und das Ende des Warschauer Paktes eröffneten die Möglichkeit, neue Partnerländer für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit zu finden. Zunächst wurde Anfang der 90er die sogenannte Osthilfe gestartet, die auf zehn Jahre befristet „die wirtschaftlichen und demokratischen Transformationsprozesse in den mittel- und osteuropäischen Staaten und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion [...] unterstützen“²⁷⁸ sollte. Österreichs Schwerpunkt lag am Beginn auf den Nachbarstaaten Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien und geplant war, einzig und allein Know-How-Transfers zu leisten.²⁷⁹ Es gilt zu erwähnen, dass es sich bei der Ostförderung um ein internationales Projekt gehandelt hat, das auf Grund seiner geographischen Nähe zu den betroffenen Staaten für Österreich aber von besonderer Bedeutung war. Die Unterstützungen im Rahmen dieses gemeinsamen Programms knüpfte man an Reformen in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie. Strukturell unterschied sich die Osthilfe nicht nur zwischen den einzelnen Ländern bedingt durch ihre jeweilige spezifische Situation und eigenen Voraussetzungen, sondern in fundamentaler Weise zwischen den zentralasiatischen und den europäischen Staaten. Während sich die Ostförderung bei Ersteren kaum von gemeiner Entwicklungszusammenarbeit differenzieren ließ, stand sie bei Letzteren bereits ganz im Zeichen einer Annäherung an die EU. Die ehemaligen Sowjetrepubliken spielten für Österreich gerade ab 1994 eine sehr untergeordnete Rolle und der Fokus lag eindeutig auf den europäischen Staaten. Begründet wurde dies mit dem prognostiziert kürzeren Zeithorizont und dem größeren politischen wie wirtschaftlichen Interesse an der unmittelbaren Nachbarregion. Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung überließ man bei der Ostzusammenarbeit allerdings nicht wie sonst primär verschiedenen NGOs, sondern organisierte diese selbst. Den inhaltlichen Fokus legte die Verantwortlichen auf eine Neustrukturierung und Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung, Maßnahmen im Bereich Sozialpolitik und Umweltschutz sowie auf den Bereich Wasserwirtschaft und Energieversorgung.²⁸⁰

²⁷⁸ GINER-REICHL: „Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich“, S. 140–141.

²⁷⁹ Vgl.: ebd.

²⁸⁰ Vgl.: LORETZ, Andreas: „Die öffentliche Ostförderung Österreichs“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmí MARAL-HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien: Mandelbaum 2006, S. 145–164, hier S. 146, 149, 151, 158.

Im Kontext der postjugoslawischen Kriege am Balkan reifte die Überzeugung, dass die Transformationsprozesse wohl doch von längerer Dauer sein würden, als zu Beginn veranschlagt. Gleichzeitig verschob sich der Fokus auf Südosteuropa und es wurde deutlich, dass Know-How-Transfers für eine umfassende Entwicklung alleine nicht genügen würden. In der Folge stellte Österreich zunehmend finanzielle Mittel für Investitionen zur Verfügung. Es dauerte bis ins Jahr 2000, als die Osthilfe vom Bundeskanzleramt ins Außenministerium verlegt und so schlussendlich mit der gewöhnlichen Entwicklungszusammenarbeit zusammengeführt wurde. Unterdessen reduzierte man die Ostförderung mit der zunehmenden Integration der Staaten in die Europäische Union.²⁸¹

Insgesamt können Österreichs Leistungen im Rahmen der Osthilfe als verhältnismäßig umfangreich bezeichnet werden. Selbstredend kam einigen anderen Geberländern absolut gesehen eine wesentlich größere Bedeutung zu, indes rangierte man anteilig am BNE hinter Dänemark auf Platz zwei.²⁸² Wobei Schuldenerlasse und Abgaben an internationale Institutionen für die größten Summen der österreichischen Osthilfe verantwortlich waren und somit konkrete Projekte in den besagten Gebieten mit gerade einmal 8% am Gesamtvolumen im Vergleich mit anderen Nationen eher unterrepräsentiert waren. Die statistischen Erhebungsmethoden für die Ostförderung waren nicht komplett identisch mit jenen des DAC, der Umfang entsprach aber ungefähr den Leistungen im Rahmen der OA und der ODA an die vormals kommunistischen Staaten. Während 1990, im ersten Jahr der Osthilfe, das Volumen mit knapp unter 100 Millionen US-Dollar beziffert wurde, verdreifachte sich diese Summe im Folgejahr und stellte rund 0,2% des österreichischen BNEs dar. Hauptverantwortlich dafür zeigte sich der international vereinbarte, sukzessive Schuldennachlass für Polen, der alleine 1993 276 Millionen Euro ausmachte. Daneben prägte der Balkankonflikt die Osthilfe. So kam nämlich der humanitären Hilfe und der Betreuung von Flüchtlingen ein sowohl finanziell als auch inhaltlich hoher Stellenwert zu. Nach dem Rekordjahr der österreichischen Ostzusammenarbeit 1993 mit Ausgaben in der Höhe von 0,29% am BNE blieben weiterhin die Schuldenerlasse für Polen der bei weitem umfangreichste Posten. Die Gesamtleistungen halbierten sich unterdessen in den darauffolgenden Jahren, um sich anschließend im Bereich von 0,14% einzupendeln. Rund ein Drittel der Osthilfe entsprach den

²⁸¹ Vgl.: GINGER-REICHL: „Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich“, S. 141.

²⁸² Vgl.: NUSCHELER: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, S. 502.

ODA-Kriterien. Dies betraf primär die nach Polen bedeutendsten Empfängerländer in Südosteuropa, allen voran in der Region des heutigen Kosovos.²⁸³ Auf Grund dessen und wegen umfangreicher Rückzahlungen aus Nordafrika Anfang der 90er löste Europa nach dem Kalten Krieg Afrika als größten Empfänger öffentlicher, österreichischer Entwicklungszusammenarbeit ab.²⁸⁴

4.5.2 Die Auswirkungen des EU-Beitritts auf Österreichs Entwicklungspolitik

1992 beschloss man in Österreich die Auswahl mehrerer Schwerpunkt- und Kooperationsländer für die Entwicklungszusammenarbeit, wobei man in ersteren darauf Regionalbüros errichtete. Dies sollte ein Schritt in Richtung Überwindung der asymmetrischen Geber- und Empfängerdichotomie hin zu einem kooperativeren Ansatz sein. Von einer längerfristigen, intensiveren Zusammenarbeit erhoffte man sich eine bessere Kenntnis der lokalen Strukturen und Gegebenheiten, die wiederum eine Effizienzsteigerung bewirken sollte.²⁸⁵ Die afrikanischen Staaten Äthiopien, Burkina Faso, Kap Verde, Mosambik, Ruanda und Uganda sowie Nicaragua und Bhutan wurden als die acht Schwerpunktländer auserkoren. Für sie reservierte man in der Folge jährlich zwei Drittel des Budgets der Programm- und Projekthilfe. Dieser auf Grund seiner Praxisnähe und Gestaltungsfreiheit oft als Herzstück der Entwicklungszusammenarbeit bezeichnete Bereich, belief sich allerdings trotz einer relativen Verdopplung gegenüber dem vorigen Jahrzehnt in den 90ern nur auf rund ein Sechstel der gesamten ODA. So lässt sich die Spitzenposition von Nicht-Schwerpunktländern wie Jugoslawien, Bosnien und Herzegowina, aber auch der Türkei und Ägyptens im Ranking der Empfängerländer erklären.²⁸⁶ Federführend beteiligt an dieser Umstrukturierung war die 1985 gegründete Sektion VII des Außenministeriums, die sich selbst als ÖEZA (Österreichische Entwicklungszusammenarbeit im Außenministerium) bezeichnete. Bis dahin zeigte sie sich primär für die Verwaltung und Finanzierung der Entwicklungshilfeprojekte und -programme verantwortlich, während NGOs, wie erwähnt, für die konkrete Umsetzung zuständig waren. Ab den 90er Jahren widmete sich die ÖEZA jedoch

²⁸³ Vgl.: LORETZ: „*Die öffentliche Ostförderung Österreichs*“, S. 154–156.

²⁸⁴ Vgl.: OECD: „*Aid (ODA) disbursements to countries and regions*“.

²⁸⁵ Vgl.: ABREU FIALHO GOMES/DE: „*Entwicklungszusammenarbeit (EZA)*“, S. 19–20.

²⁸⁶ Vgl.: NUSCHELER: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, S. 502–503; Vgl.: BITTNER: „*Die EZA Österreichs 1960 bis 1999 – Ein Überblick*“, S. 39.

zusehends auch der Ausarbeitung verschiedener Programme und der Planung von Projekten und trat somit selbst als Akteur in den Vordergrund.²⁸⁷

Diese im Kontext des EU-Beitritts stehenden Neuerungen bewirkten massive Veränderungen für die Arbeit der NGOs. Selbige protestierten etwa lautstark gegen die Fokussierung auf gewisse Kernregionen, da in der Folge ihre Projekte außerhalb dieser Schwerpunktländer nicht mehr oder maximal noch zu einem Teil vom Bund mitgetragen wurden. Zudem fühlten sich viele Verantwortliche in den NGOs durch die neu geschaffenen Regionalbüros in ihrer Freiheit beschnitten und in ihrer Expertise herausgefordert. Diese neuen Institutionen sollten von nun an nämlich die Abwicklung vor Ort koordinieren, unterstützen und evaluieren. Außerdem entwickelten sie gemeinsam mit den Verantwortlichen in den entsprechenden Ländern auf die spezifischen, nationalen Bedürfnisse abgestimmte Programme. Damit einher ging die Neuausrichtung der Förderungslogik. Statt eine NGO und ihr Wirken direkt zu entlohnern, beschränkte man sich von Seiten des Staates fortan darauf, einzelne Projekte zu vergeben. In der Folge wurden die NGOs zu Auftragnehmer im Rahmen der ausgearbeiteten Länderprogramme degradiert, was gleichermaßen das Ende von autonomen, selbst geplanten Projekten der Nichtregierungsorganisationen darstellte. Damit läutete man einen massiven Wandel in der Beziehung der NGOs und dem österreichischen Staat ein, die bis dahin von großem Vertrauen geprägt war, nun aber im Namen der Professionalisierung und Effizienzsteigerung marktwirtschaftlichen Prinzipien unterworfen wurde.²⁸⁸ Außerdem wurden fortan die meisten Projekte von der ÖEZA auf EU-Ebene ausgeschrieben, was für die Bewerbung von NGOs einen beträchtlichen Mehraufwand mit sich brachte.²⁸⁹

Der EU-Beitritt barg unterdessen auch Vorteile für die österreichischen Nichtregierungsorganisationen, da damit die Tür zu einer Reihe von EU-Förderungen aufgestoßen wurde. So ermöglichte die Beteiligung an EU-Projekten etwa das Engagement über die österreichischen Schwerpunktländer hinaus. Gleichzeitig bot die EU die Kofinanzierung von eigenen Vorhaben im Ausmaß von 50% an. Voraussetzung dafür war, dass wenigstens 15% der Kosten von der antragsstellenden NGO selbst getragen werden. Für die übrigen 35% kam die ÖEZA auf, um so die Fördertöpfe der EU voll auszuschöpfen. Gerade in den ersten Jahren kamen die

²⁸⁷ Vgl.: ABREU FIALHO GOMES/DE: „Entwicklungszusammenarbeit (EZA)“, S. 19–20.

²⁸⁸ Vgl.: OBROVSKY: „Entwicklungspolitische NGOs in Österreich auf Identitätssuche“, S. 252–255.

²⁸⁹ Vgl.: ABREU FIALHO GOMES/DE: „Entwicklungszusammenarbeit (EZA)“, S. 20–21.

heimischen NGOs durch die prioritäre Behandlung Österreichs als neues Mitglied in den Genuss durchaus beträchtlicher Summen. Allerdings erwiesen sich einige bürokratische Hürden wie etwa die offizielle Anerkennung als NGO, die komplexe Antragsstellung selbst oder die lange Verfahrensdauer gerade für kleinere NGOs als teilweise unüberwindbar. Dementsprechend waren es primär die großen Organisationen, die von EU-Förderungen profitierten. Allerdings musste zum Ende des Jahrzehnts festgestellt werden, dass NGOs in den entwicklungspolitischen Überlegungen der EU an Bedeutung verloren und das Budget für Kofinanzierungen stagnierte.²⁹⁰

Die große Abhängigkeit von staatlichen Geldern stellte ein fundamentales Problem für die entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen dar, sodass Kürzungen schnell die Existenz bedrohen konnten. Zudem erschwerte sie eine kritische Auseinandersetzung mit dem Handeln des Staats in diesem Bereich, was gerade bei in der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit engagierten Institutionen zu den Kernaufgaben gehörte.²⁹¹

Diese weitreichenden Umstrukturierungsmaßnahmen im Rahmen des EU-Beitritts zogen die Gründung einiger gewinnorientierter Unternehmen nach sich, die nun mit den etablierten NGOs um die Vergabe von Projekten konkurrierten, aber auch beratend tätig wurden und so ihre Position als neue Akteure in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit untermauern konnten.²⁹²

Unter dem Schlagwort Kohärenz der Politiken bemühte sich die EU um eine Homogenisierung der Entwicklungszusammenarbeit ihrer Mitglieder. Für Österreich bedeutete das die Integration der eigenen Schwerpunkte in die gemeinsame EU-Strategie sowie die Anpassung des nationalen Systems an gewisse strukturelle Richtlinien. Außerdem setzte neben dem DAC nun auch die Kommission Österreich unter Druck, seine ODA-Ausgaben zu erhöhen.²⁹³ Gleichzeitig wurde mit Beginn der 90er das 0,7%-Ziel in Österreich mehr oder weniger aufgegeben und man fokussierte sich darauf, mit den Leistungen im OECD- beziehungsweise EU-Schnitt zu liegen.²⁹⁴ In den ersten vier Jahren der Dekade lag der Anteil der österreichischen ODA am BNE so niedrig wie seit zwanzig Jahren nicht mehr.²⁹⁵ Wie in Abbildung 7 erkennbar ist, waren umfangreiche Rückzahlungen

²⁹⁰ Vgl.: OBROVSKY: „Entwicklungspolitische NGOs in Österreich auf Identitätssuche“, S. 259–260.

²⁹¹ Vgl.: NUSCHELER: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, S. 503–504.

²⁹² Vgl.: OBROVSKY: „Entwicklungspolitische NGOs in Österreich auf Identitätssuche“, S. 256.

²⁹³ Vgl.: HÖDL: „In der Endlosschleife“, S. 31.

²⁹⁴ Vgl.: GINER-REICHL: „Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich“, S. 139.

²⁹⁵ Vgl.: OECD: „Net ODA“.

primär aus verschiedenen Schwellenländern in Nordafrika und Ostasien der Hauptgrund dafür.²⁹⁶ Während man sich ab 1995 im Vergleich mit den anderen DAC-Staaten nicht mehr verstecken musste, gelang es in der ganzen Dekade nie wirklich, sich dem Durchschnittswert der EU-Mitglieder anzunähern und das, obwohl dieser stetig sank.²⁹⁷ Der Anstieg der ODA ab 1994 ging zum einen auf die nun ausbleibenden Rückflüsse zurück und zum anderen auf das Konto der seit 1991 anrechenbaren Ausgaben für die Betreuung von Flüchtlingen, die zur gleichen Zeit im Zuge des Jugoslawienkrieges in großer Anzahl in Österreich Schutz suchten.²⁹⁸ Da die Zunahme gerade für die Jahre 1994 und 1995 besonders markant war und anschließend stagnierte, ist ein Kausalzusammenhang mit dem EU-Beitritt naheliegend. In diesem Kontext sieht Bittner zudem die angesprochene Erhöhung der Mittel für Programm- und Projekthilfe, die zwar schon im erwähnten Stufenplan von 1988 konzipiert worden ist, aber erst zu Beginn dieser Dekade zur Umsetzung gelangte. Eine weitere qualitative Verbesserung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit stellte die drastische Senkung des Prozentsatzes der viel kritisierten Exportfinanzierungskredite an der gesamten ODA bis auf vier Prozent im Jahr 1998 dar. Selbst mit der Verdopplung im darauffolgenden Jahr, lag man immer noch weit unter den Werten der vorangegangenen Jahrzehnte.²⁹⁹

Selbstredend profitierte Österreich nicht nur von EU-Förderungen, sondern trug auch maßgeblich zu deren Finanzierung bei. Mit dem Beitritt avancierte die EU zum klar größten multilateralen Empfänger der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Während die Leistungen an die verschiedenen UNO-Institutionen sich durch die hinzugekommenen Verpflichtungen kaum veränderten, zeigt sich für die in Abbildung 10 zusammengefassten Suborganisationen der Weltbankgruppe ein etwas differenzierteres Bild. Seit jeher waren die Unterstützungen für diesen Akteur von

²⁹⁶ Vgl.: OECD: „*Aid (ODA) disbursements to countries and regions*“.

²⁹⁷ Vgl.: KÜBLBÖCK: „*Die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit*“, S. 30.

²⁹⁸ Vgl.: NUSCHELER: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, S. 501.

²⁹⁹ Vgl.: BITTNER: „*Die EZA Österreichs 1960 bis 1999 – Ein Überblick*“, S. 36, 38.

starken Schwankungen geprägt. Zu Beginn der 90er stabilisierten sich die Zahlungen an die Weltbankgruppe allerdings zwischen 60 und 80 Millionen US-Dollar jährlich. Quasi zeitgleich mit dem EU-Beitritt kam es zu massiven Einbußen vor allem in den Jahren 1996 und 1999. Diese sollten jedoch die letzten ihrer Art sein und in der Folge belasteten die zusätzlichen Ausgaben für

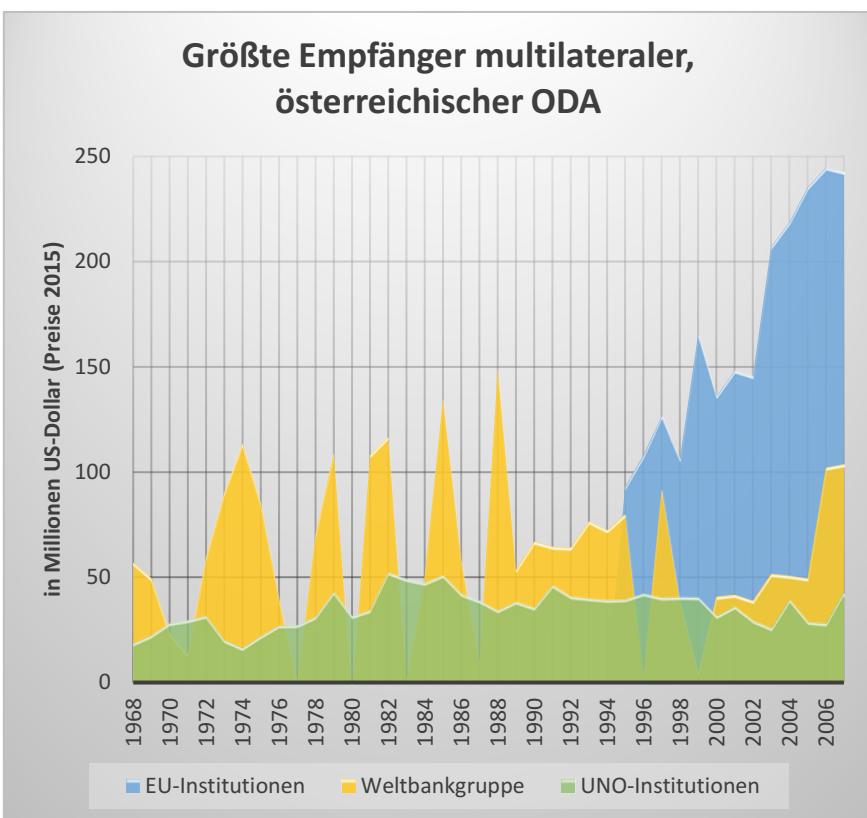


Abbildung 10: Größte Empfänger multilateraler, österreichischer ODA (Daten: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“)

die EU diejenigen für die Weltbankgruppe kaum mehr.³⁰⁰

Keinen Einfluss zeigte der EU-Beitritt auf die Verteilung der österreichischen ODA nach Pro-Kopf-Einkommen. Nach dem Anstieg der Leistungen, die die LDC von Österreich empfingen, in den 80ern, blieben diese in den 90ern zumeist recht konstant um die 75 Millionen US-Dollar. Damit kam ihnen zwar weiterhin nicht derselbe Stellenwert wie den Schwellenländern zu, allerdings schon ein wesentlich höherer, als noch in den ersten Jahrzehnten des österreichischen Engagements.³⁰¹ Nachdem der charakteristisch hohe Anteil an Krediten in den 80ern zumindest von 57 auf 44% gesenkt werden konnte, gelang Anfang der 90er eine weitere markante und nachhaltige Verschiebung in Richtung reiner Zuschüsse, so dass Österreich mit weniger als fünf Prozent Krediten an der gesamten ODA von nun an sogar zur Spitze der Geberländer gehörte.³⁰² Das dritte Qualitätskriterium für Entwicklungszusammenarbeit, der Anteil ungebundener Hilfe, war in Österreich Jahrzehntelang minimal. Zurecht wurde man dafür vom DAC wiederholt kritisiert

³⁰⁰ Vgl.: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“.

³⁰¹ Vgl.: ebd.

³⁰² Vgl.: OECD: „Total flows by donor (ODA+OOF+Private)“.

und infolgedessen nahmen sich die Verantwortlichen im neuen Jahrzehnt dieses Problems an und lösten innert drei Jahre eine komplette Kehrtwende aus, so dass Österreich 1992 Werte klar über dem DAC-Schnitt vermelden konnte. Diese Transformation vom schwarzen Schaf zum Vorreiter sollte jedoch nicht von Dauer sein. Es folgte eine Periode mit großen Unterschieden zwischen den einzelnen Jahren, in der man einerseits zwar stets eindeutig über dem Niveau der 80er lag, andererseits aber relativ deutlich unter dem Mittelwert der anderen Geberländer blieb. Wobei diesbezüglich angemerkt werden muss, dass dieser nach einem recht kontinuierlichen Verlauf in den 90ern von 60 auf 80% anstieg.³⁰³

³⁰³ Vgl.: OECD: „*Aid (ODA) tying status*“.

5 Entwicklungen seit 2000, Resümee und Conclusio

Das österreichische Engagement in Sachen Entwicklungszusammenarbeit begann leicht verzögert Anfang der 1960er Jahre. Im internationalen Vergleich ist vor allem die außergewöhnliche Stellung der NGOs und der katholischen Kirche hervorzuheben. Qualitativ und quantitativ zeigte Österreich jahrzehntelang große Mängel. In den 90ern gelang es, die Entwicklungszusammenarbeit in Bereichen wie dem Kreditanteil, dem Bindungsgrad und dem Prozentsatz, der an Least Developed Countries fließt, umfassend zu verbessern. Zudem gehörte man in der Osthilfe, die nach dem Kalten Krieg für die ehemaligen Ostblockstaaten und Sowjetrepubliken in die Wege geleitet wurde, zu den Vorreitern und spielte eine wichtige Vermittlerrolle. Nichtsdestoweniger musste der Entwicklungshilfeausschuss der OECD zum Ende des Jahrtausends wieder einmal konstatieren, dass das Volumen der österreichischen ODA nicht den wirtschaftlichen Möglichkeiten entsprach und weiterhin keine adäquate, umfassende Strategie erarbeitet wurde, die die verschiedenen Zweige der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit unter einem ganzheitlichen Konzept verband. Zudem bekam man erneut geraten, die Anzahl der unterstützten Staaten zu reduzieren. Alles Probleme, die schon seit Anbeginn Bestand haben und nur wenig zufriedenstellend gelöst werden konnten.³⁰⁴

Deshalb strebte man nach der Jahrtausendwende einen Paradigmenwechsel an, hin zu einem programmatischeren Ansatz, der die Kräfte verschiedener Staaten und Akteure bündelt und so einen umfassenden Entwicklungsprozess bewirkt. Bisher wurde die österreichische Entwicklungszusammenarbeit dominiert von einzelnen Projekten, mit denen man die Lebensbedingungen im Kleinen verbessern wollte, etwa durch den Bau eines Brunnens oder einer Schule in einem Dorf. Statt des einzelnen Brunnens soll in Zukunft in Zusammenarbeit mit anderen Geberländern unter Einbindung der örtlichen Abteilung für Wasserwirtschaft ein Konzept erarbeitet werden, dass langfristig zu einer funktionierenden Wasserversorgung in der ganzen Region führt. In einem solchen Rahmen spielt dann die Umsetzung verschiedener Projekte auf systematische Art und Weise selbstredend weiterhin eine wichtige Rolle.³⁰⁵

³⁰⁴ Vgl.: OECD: „Development Co-operation Review. Austria (1999)“, in: *Peer reviews of DAC members*, <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/25311449.pdf> (abgerufen am 15.05.2017).

³⁰⁵ Vgl.: LENNH, Georg und Günther STACHEL: „ÖEZA: Entwicklung organisieren, die Organisation entwickeln“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmi HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster*, Wien: Mandelbaum 2003, S. 115–122, hier S. 116.

Auf der einen Seite beschloss das österreichische Parlament 2001, eine engere Verknüpfung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und der eigenen Privatwirtschaft herzustellen. Das muss aus Sicht einer Entwicklungspolitik, die sich an den Bedürfnissen der Empfänger orientiert, als Rückschritt beurteilt werden.³⁰⁶ Auf der anderen Seite legt das neueste Gesetz zur Entwicklungszusammenarbeit aus dem Jahr 2003 Armutsbekämpfung, Friedenssicherung und den Umweltschutz als die drei wichtigsten Ziele fest. Dazu wurde die Austrian Development Agency, kurz ADA, gegründet, die sich seitdem unter der Ägide des Außenministeriums für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich zeigt. Die in diesen Bereich fallenden Leistungen machen aber weiterhin nur zwischen 5 und 20% des ODA-Gesamtvolumens aus.³⁰⁷ Es wird sich also erst zeigen, ob die österreichische Entwicklungszusammenarbeit sich wieder mehr in Richtung eigener wirtschaftlicher Interessen bewegt oder den seit den 90ern eingeschlagenen Weg, der zunehmend die recipient needs voranstellt, weiterführen wird.

Eine Entwicklungszusammenarbeit frei von politischen und wirtschaftlichen Motiven dürfte auch im 21. Jahrhundert eine Utopie bleiben. So wird als einer der wichtigsten Faktoren für die Erhöhung der ODA nach der Jahrtausendwende etwa die bereits in den Kapiteln 2.2.1 Politische Interessen und 2.3.6 Postmodernismus angedeutete, neue sicherheitspolitische Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit, allen voran für die USA, im Kontext der Terrorbekämpfung und -prävention gesehen. Besonders deutlich wird dies wenn man die Entwicklung der Finanzflüsse der Vereinigten Staaten von Amerika und ihrer Verbündeten nach Afghanistan und Irak in Folge der Anschläge 2001 betrachtet.³⁰⁸ Das Gesamtvolume der Entwicklungszusammenarbeit seit Beginn der detaillierten Datenerfassung 1960 übersteigt mittlerweile die fünf Billionen US-Dollar-Marke bei weitem. Davon flossen jeweils rund 1,5 Billionen alleine an bilateralen Unterstützungen nach Afrika und Asien, womit pro Kopf die afrikanischen Staaten die Hauptempfänger waren. Großen Einfluss darauf hatte der Trend hin zu höheren Unterstützungen für die LDC seit der Jahrtausendwende, der gleichzeitig Afrika ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückte. Die Ausgaben seit dem Jahr 2000 belaufen sich mittlerweile auf beinahe dieselbe Summe wie das Volumen der vier Jahrzehnte zuvor, wohlgernekt auf heutige Preise hochgerechnet.³⁰⁹ Zudem arbeiten in

³⁰⁶ Vgl.: ABREU FIALHO GOMES/DE: „Entwicklungszusammenarbeit (EZA)“, S. 14.

³⁰⁷ Vgl.: GINGER-REICHL: „Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich“, S. 141–143.

³⁰⁸ Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 412.

³⁰⁹ Vgl.: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“.

diesem speziellen Wirtschaftszweig inzwischen Millionen von Menschen in zehntausenden Institutionen, von kleinen NGOs bis hin zur Weltbank.³¹⁰

Während die Industrienationen bisher wenig gemeinsame, explizite Ziele formuliert haben, bis auf die Vorgabe 0,7% des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit zu verwenden, die aber so gut wie keine Nation erfüllt, erarbeitete man Mitte der 90er Jahre im Rahmen der OECD eine gemeinsame Strategie, die schließlich im Jahr 2000 in den Millennium Development Goals der UNO mündete. Sie sahen zum Beispiel vor, die Anzahl der Menschen, die in extremer Armut leben, bis 2015 zu halbieren.³¹¹ Im Zuge der Planung und Entwicklung der MDGs errechnete man, dass unter der Voraussetzung, alle Geberländer würden das 0,7%-Ziel umsetzen, genügend Mittel vorhanden wären, um der Armut in den Entwicklungsländern ein Ende zu bereiten. Eine Verdopplung des Volumens, das jährlich für Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet wurde, war also wünschenswert. Trotz dieser Erkenntnis beschränkte man sich auf unverbindliche Zusagen für Erhöhungen der ODA und hielt weiter an einer freiwilligen Festlegung der jeweiligen Summe durch die einzelnen Staaten fest, anstatt sich zu verpflichtenden Vorgaben durchzuringen.³¹² Die EU beschloss in der Folge den durchschnittlichen Wert der Hilfsgelder ihrer Mitgliedsländer bis 2006 zumindest auf 0,39% des BNEs zu erhöhen.³¹³ Mit Hilfe von weitreichenden Schuldenerlässen konnte dieses Ziel sogar übertroffen werden, so dass 2006 die ODA der EU-Staaten 0,43% des gemeinsamen BNEs betrug.³¹⁴ Österreich zeigte sich diesbezüglich vorbildlich und lag mit 1,5 Milliarden US-Dollar, die 0,48% des BNEs entsprachen, sogar noch über diesem Schnitt.³¹⁵

³¹⁰ Vgl.: SCHICHO, Walter und Barbara Nöst: „Konzepte, Akteure und Netzwerke der EZA“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmi HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster*, Wien: Mandelbaum 2003, S. 47–64, hier S. 47.

³¹¹ Vgl.: LENNKH/STACHEL: „ÖEZA: Entwicklung organisieren, die Organisation entwickeln“, S. 115.

³¹² Vgl.: STOKKE: *The UN and development*, S. 497.

³¹³ Vgl.: LENNKH/STACHEL: „ÖEZA: Entwicklung organisieren, die Organisation entwickeln“, S. 115–116.

³¹⁴ Vgl.: OECD: „Development aid from OECD countries fell 5.1% in 2006“, <http://www.oecd.org/development/developmentaidfromoecdcountriesfell51in2006.htm> (abgerufen am 26.03.2017).

³¹⁵ Vgl.: OECD: „Total flows by donor (ODA+OOF+Private)“.

Auch wenn nicht alle Millenniums-Entwicklungsziele vollständig erreicht werden konnten, so darf die Agenda durchaus als Erfolg bezeichnet werden, da in vielen Bereichen große Fortschritte erzielt wurden. So gelang es etwa, über eine Milliarde Menschen aus extremer Armut zu befreien. Hauptverantwortlich dafür war China, das den Anteil von Menschen, die unter 1,11€ pro Tag zur Verfügung haben, an der eigenen Bevölkerung um 94 Prozent reduzieren konnte. Doch auch in Subsahara-Afrika, der Region mit der höchsten Rate, sank die Quote von 57 auf 41 Prozent. Insgesamt lebt damit weltweit noch rund jeder Zehnte in extremer Armut, während es 1990 noch mehr als jeder Dritte war.³¹⁶

Abbildung 11 lässt die historische Dimension der extremen Armut er-

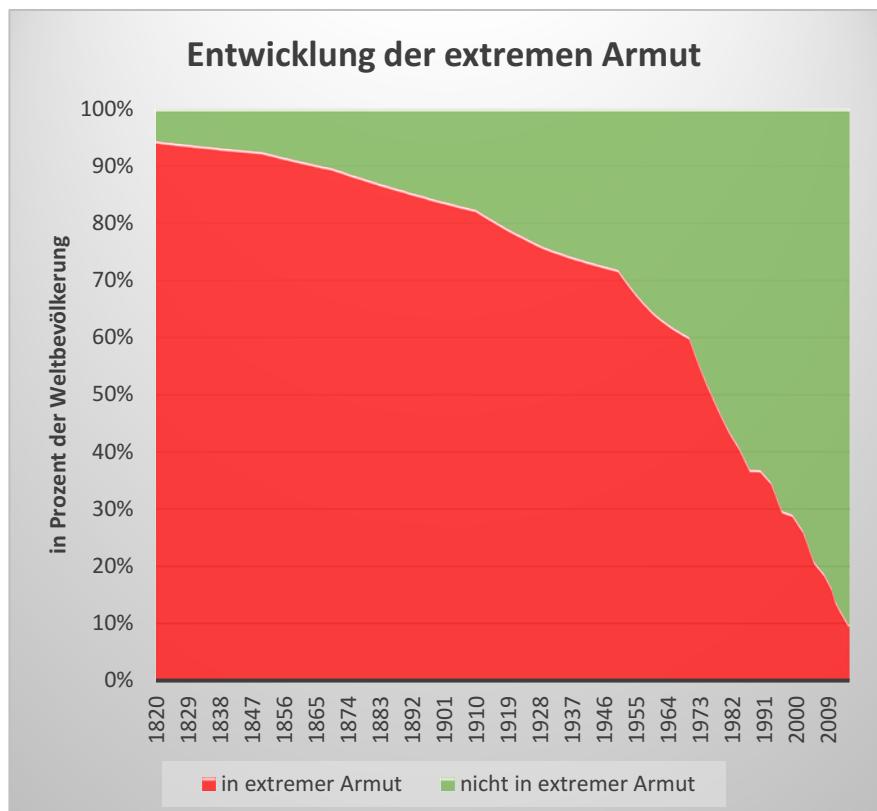


Abbildung 11: Entwicklung der extremen Armut (Roser; Ortiz-Ospina: „Global Extreme Poverty“)

kennen. Während der Rückgang des Anteils der Menschen, die in extremer Armut leben, bis 1970 alleine durch die größer werdende Gesamtpopulation zustande kam und gleichzeitig sogar eine sukzessive Verdopplung in absoluten Zahlen stattfand, gelang bereits vor der Implementation der MDGs eine Trendwende. Seitdem sank die Anzahl extrem Armer um über zwei Drittel, was bei einem gleichzeitigen, exponentiellen Bevölkerungswachstum zu dem, im obigen Diagramm ersichtlichen, drastischen relativen Rückgang führte. Natürlich gibt es keine exakten Aufzeichnungen aus dem 20. Jahrhundert, ja sogar bis 1981, als die Weltbank begann, diese Kennzahl regelmäßig zu erheben, muss man sich auf näherungsweise Berechnungen, die sich zum Beispiel am Konsumverhalten orientieren, verlassen. Zudem verwendeten die Wissenschaftler, auf deren

³¹⁶ Vgl.: UNITED NATIONS: „The Millennium Development Goals Report 2015“, S. 4, 14.

Arbeit dieses Diagramm basiert, mit 2,00 beziehungsweise 1,90 US-Dollar eine etwas weitere Definition von extremer Armut. Nichtsdestoweniger ermöglicht es eine Beurteilung der Erfolge der letzten Jahrzehnte in der Armutsbekämpfung aus einer historischen Perspektive. Ohne weiteres kann von einem noch nie dagewesenen Fortschritt hin zu einem lebenswerterem Leben für alle gesprochen werden.³¹⁷

Natürlich kommen die Industrienationen dennoch nicht daran vorbei, die Entwicklungszusammenarbeit in der Form, in der sie bisher geleistet wurde, kritisch zu hinterfragen. In diesem Kontext sieht Katseli die Konferenz von Monterrey 2002 als potenziellen Meilenstein in der Entwicklungspolitik, da erstmals eine wirkliche Partnerschaft zwischen ehemaligen Geber- und Empfängerländern angestrebt wurde, im Zuge derer die Märkte der Industrienationen für die Entwicklungsländer geöffnet werden sollten und sich diese im Gegenzug politischen Reformen widmen würden. Solche kamen allerdings nur schleppend voran und auch ein Abbau der Handelsschranken blieb bisher aus, dafür wurden die finanziellen Beiträge weiter erhöht. Als Reaktion auf die Reflexion und Analyse der bisher geleisteten Unterstützungen entstand zudem die *Pariser Deklaration über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*, die sowohl von den wichtigsten Industrie- als auch Entwicklungsländern 2005 gemeinsam beschlossen wurde. Im Fokus stand erneut die partnerschaftliche Beziehung aller Beteiligten. Eckpunkte dabei waren die größere Identifizierung der Entwicklungsländer mit den Entwicklungsprojekten, indem sie sich selbst für die Erarbeitung und Durchführung verantwortlich zeigen, sowie eine bessere Koordination zwischen den verschiedenen Geberländern. Außerdem sah die Pariser Deklaration eine detaillierte, gemeinsame Evaluierung der Ergebnisse vor. Die Herausforderung der Zukunft wird sein, diesen Prozess in Richtung Gleichberechtigung konsequent voranzutreiben.³¹⁸

Gerade in der Frühzeit traten die Geberländer nämlich offen chauvinistisch auf, was sich nur langsam besserte. Allerdings war die Entwicklungszusammenarbeit auch nie ein rein humanitäres Projekt, das auf eine ahierarchische Beziehung abzielte, sondern stets eng mit wirtschaftlichen und politischen Interessen der Industrienationen verknüpft. Zum einen stand sie zu Beginn stets im Kontext des Kolonialismus und zum anderen spielte der Kalte Krieg über seine gesamte Dauer

³¹⁷ Vgl.: ROSER, Max und Esteban ORTIZ-OSPINA: „Global Extreme Poverty“, in: *Our World In Data*, <https://ourworldindata.org/extreme-poverty/> (abgerufen am 21.05.2017).

³¹⁸ Vgl.: KATSELI: „Historischer Überblick zur Geschichte der EZA“, S. 17–18, 20.

eine bedeutende Rolle. Die ersten Jahre waren, durch den Erfolg des Marshall-Plans inspiriert, von grenzenlosem Optimismus geprägt und die Modernisierungstheorie stellte das handlungsleitende Paradigma dar. Die Geberländer widmeten sich primär der Umsetzung großer Infrastruktur- und Industrieprojekte. Die Zeit bis zum ersten Ölpreisschock wird oft als goldenes Zeitalter der Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet, da viele Fortschritte und hohe Wachstumsraten erzielt werden konnten. Im Kampf um mehr Unabhängigkeit vereinigten sich die Entwicklungsländer und traten seit Mitte der 60er für eine Neue Weltwirtschaftsordnung ein. Dies trug in den 70ern Früchte und mit dem ersten Lomé-Abkommen gewährte die EG einigen Entwicklungsländern weitreichende Handelszugeständnisse. Für eine fundamentale Veränderung in der Entwicklungszusammenarbeit sorgten die beiden Ölpreisschocks in den 70ern, die folgende Wirtschafts- und Schuldenkrise sowie der damit einhergehende Paradigmenwechsel zum Neoliberalismus. Nachdem die Entwicklungsländer schon in den 70ern zunehmend mit Problemen zu kämpfen hatten, bewirkten die oktroyierten Strukturanpassungsprogramme in den 80ern eine gravierende Verschlechterung der Situation, weswegen dieses Jahrzehnt häufig als *lost decade* bezeichnet wird. Gleichzeitig gelang es allerdings einigen ostasiatischen Staaten einen nachhaltigen Entwicklungsprozess anzustoßen, der bis heute noch nicht eindeutig entschlüsselt ist. Die 90er sind zum einen natürlich durch das Ende des Kalten Krieges gekennzeichnet. Die erhoffte Friedensdividende blieb jedoch aus, ganz im Gegenteil musste der größte Rückgang der ODA in der Geschichte hingenommen werden. Zum anderen läutete das Scheitern des Washington Consensus eine schrittweise Abkehr von den neoliberalen Reformen ein und unter Federführung der UNO rückte man nichtwirtschaftliche Aspekte der Entwicklung zunehmend ins Zentrum. Dieser Trend manifestierte sich in den Millennium Development Goals.

Walter Schicho und Barbara Nöst ziehen insgesamt eine ambivalente Bilanz, denn eine gleichmäßige Verteilung des Wohlstandes ist ausgeblieben, ganz im Gegenteil stürzten gerade die afrikanischen Staaten von der kolonialen in eine finanzielle Abhängigkeit vom globalen Norden. Nichtsdestoweniger konstatieren sie, dass Entwicklungszusammenarbeit heute durchaus ausgereifter und erfolgsversprechend ist.³¹⁹

Dambisa Moyo bemängelt, dass die unvorstellbaren Summen, die bisher nach Afrika geflossen seien, dort bis heute kein nachhaltiges Wirtschaftswachstum bewirken konnten und die

³¹⁹ Vgl.: SCHICHO/NÖST: „Konzepte, Akteure und Netzwerke der EZA“, S. 47.

Armutsbekämpfung ebenso gescheitert sei. Deshalb plädiert sie für ein Ende der Entwicklungszusammenarbeit.³²⁰ Peter Niggli hält solche Behauptungen, nach denen über fünf Billionen US-Dollar verschwendet worden wären, da die grundlegenden Lebensumstände nicht wirklich verbessert werden konnten, wie sie etwa auch vom eingangs erwähnten, amerikanischen Ökonom William Easterly vertreten werden, für populistisch. Er verweist diesbezüglich auf die vielfältigen politischen und wirtschaftlichen Interessen der Geberländer, die auch in dieser Arbeit immer wieder erläutert wurden. So gehen Analysen nämlich davon aus, dass gerade einmal ein Viertel der als ODA deklarierten Summe tatsächlich das Ziel verfolgt hat, die Situation der Menschen vor Ort zu verbessern und zu einem wirtschaftlichen Wachstum beizutragen.³²¹ Zudem ist die Aussage, es wäre kein Fortschritt hinsichtlich der sozialen Rahmenbedingungen und Kennzahlen erzielt worden schlichtweg kontrafaktisch, wie ja bereits der HDR 1990 und der Erfolg der MDGs aufzeigen konnten.

Aufschlussreich in diesem Zusammenhang ist die Analyse der Daten zu Finanzflüssen aus privater Hand zu Marktkonditionen, also etwa von Unternehmen und gewöhnlichen Banken. Bis zur Jahrtausendwende beließen sich diese aus den DAC-Mitgliedsstaaten auf ein mit der ODA vergleichbares Niveau. Seitdem spielen sie sogar eine noch größere Rolle. Große Unterschiede zeigen sich allerdings bei der Verteilung nach Einkommen und damit auch nach Region. Von diesen privaten Akteuren, die primär durch sogenannte ausländische Direktinvestitionen in Erscheinung treten, gingen bisher gerade einmal zwei Prozent an die LDC und ganze 80 Prozent der nach Pro-Kopf-Einkommen zugeordneten Gelder an Schwellenländer. Für gewinnorientierte Unternehmen sind LDC schlichtweg uninteressant, da oft grundlegende Strukturen fehlen und sie ein viel zu großes Risiko bergen.³²² Hierbei wird deutlich, dass Vorschläge wie von Moyo, Entwicklungsländer sollten alleine durch privatwirtschaftliche Investitionen aus dem Ausland und Kredite vom internationalen Finanzmarkt ihre Wirtschaft ankurbeln, um so für Wohlstand und verbesserte Lebensbedingungen zu sorgen, zumindest für die LDC völlig naiv und weltfremd sind.

Die Entwicklungszusammenarbeit hat sich also über die Jahrzehnte mit Ausnahme der 1980er stetig verbessert und konnte ihre Effektivität wie Effizienz kontinuierlich steigern. Auch wenn es

³²⁰ Vgl.: Moyo: *Dead Aid*, S. 58–59.

³²¹ Vgl.: NIGGLI: *Der Streit um die Entwicklungshilfe*, S. 108–109.

³²² Vgl.: OECD: „*Private flows*“, in: *OECD.Stat*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE4#> (abgerufen am 20.05.2017).

die rein wirtschaftlichen Kennzahlen nicht immer vermuten lassen, zeigen uns Berichte wie der Human Development Report oder die Analyse der Millennium Development Goals welche beachtliche Erfolge erreicht werden konnten. Außer Frage steht, dass die Entwicklungszusammenarbeit dazu einen wertvollen Beitrag geleistet und gerade für die Ärmsten der Armen stets eine unersetzliche Rolle gespielt hat. Meines Erachtens können wir vorsichtig optimistisch sein, dass Hunger und extremer Armut, vielleicht nicht bis 2030, aber doch noch in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts ein Ende bereitet wird.

6 Abkürzungsverzeichnis

ADA	Austrian Development Agency
AKP-Gruppe	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
DAC	Development Assistance Committee
DACH-Region	Deutschland, Österreich, Schweiz
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
ERP	European Recovery Program
EU	Europäische Union
EVI	Economic Vulnerability Index
FDI	foreign direct investment
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
G77	Gruppe der 77
GDI	Gender Development Index
GEM	Gender Empowerment Measure
HAI	Human Assets Index
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
IKFE	Interministerielles Komitee zur Förderung der Entwicklungsländer
IWF	Internationaler Währungsfonds
KOO	Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für Internationale Entwicklung und Mission
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
LDC	Least Developed Countries
NGO	non-governmental organization

MDG	Millennium Development Goal
NWWO	Neue Weltwirtschaftsordnung
OA	Official Aid
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
ORF	Österreichischer Rundfunk
ÖEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit im Außenministerium
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe; ab 2007 Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung
ÖVP	Österreichische Volkspartei
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SPÖ	Sozialistische bzw. ab 1991 Sozialdemokratische Partei Österreichs
STABEX	Stabilization of Export Revenues
SYSMIN	System for Safeguarding and Developing Mineral Production
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund; ab 1953 United Nations Children's Fund
UNO	United Nations Organization
USA	United States of America
WIDE	Women in Development Europe
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

7 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hexagon der Entwicklung (Stockmann/Menzel/Nuscheler: Entwicklungspolitik. Theorien – Probleme - Strategien, S.16)	17
Abbildung 2: Verteilung der bilateralen ODA nach Kontinenten (1968). (Daten: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“).....	54
Abbildung 3: Verteilung der bilateralen ODA nach Pro-Kopf-Einkommen (Daten: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“).....	59
Abbildung 4: Auslandsschulden der Entwicklungsländer nach Regionen pro Kopf (Daten: The World Bank: „World Development Indicators“)	65
Abbildung 5: Entwicklung der ODA (Daten: OECD: Total flows by donor (ODA+OOF+Private)) ...	88
Abbildung 6: Entwicklung der relativen ODA in der DACH-Region (Daten: OECD: „Net ODA“)	91
Abbildung 7: Österreichs bilaterale ODA nach Pro-Kopf-Einkommen der Empfänger (Daten: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“)	93
Abbildung 8: Kreditanteil an brutto ODA (Daten: OECD: „Total flows by donor (ODA+OOF+Private)“).....	98
Abbildung 9: Entwicklung der ungebundenen ODA in der DACH-Region (Daten: OECD: „Aid (ODA) tying status“)	102
Abbildung 10: Größte Empfänger multilateraler, österreichischer ODA (Daten: OECD: „Aid (ODA) disbursements to countries and regions“).....	114
Abbildung 11: Entwicklung der extremen Armut (Roser; Ortiz-Ospina: „Global Extreme Poverty“)	119

8 Literaturverzeichnis

- ABREU FIALHO GOMES, Bea DE: „*Entwicklungszusammenarbeit (EZA): ein Werkzeug zur Gestaltung der Nord-Süd Beziehungen*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmí HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster*, Wien: Mandelbaum 2003, S. 13–26.
- AKUDE, John Emeka: „*Theorien der Entwicklungspolitik. Ein Überblick*“, in: KÖNIG, Julian und Johannes THEMA (Hrsg.): *Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit: Theoretische Konzepte, strukturelle Herausforderungen und praktische Umsetzung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011, S. 69–94.
- BGBL 1974/474: „*Bundesgesetz vom 10. Juli 1974 über die Hilfe an Entwicklungsländer (Entwicklungshilfegesetz)*“.
- BITTNER, Gerhard: „*Die EZA Österreichs 1960 bis 1999 – Ein Überblick*“, in: ÖFSE (Hrsg.): *Österreichische Entwicklungspolitik 1999. Berichte, Analysen, Informationen*, Wien: Südwind 2000, S. 36–41.
- GINER-REICHL, Irene: „*Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich*“, in: GINGER-REICHL, Irene und Kurt BAYER (Hrsg.): *Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit*, Wien: Manz 2008, S. 137–156.
- GREFE, Christiane und Angela KöCKRITZ: „*Ein großer Schub für Afrika*“, in: *Die Zeit* (2017), <http://www.zeit.de/2017/19/entwicklungshilfe-investitionen-africa-fluechtlinge/komplettansicht> (abgerufen am 18.05.2017).
- HAUCK, Gerhard: „*Entwicklungstheorie: Dekonstruktion und Rekonstruktion. Die Aktualität der ‚großen‘ entwicklungstheoretischen Debatten der 1970er/80er Jahre*“, in: MÜLLER, Franziska u. a. (Hrsg.): *Entwicklungstheorien. Weltgesellschaftliche Transformationen, entwicklungspolitische Herausforderungen, theoretische Innovationen*, Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 2014 (Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 48), S. 352–380.
- HÖDL, Gerald: „*Die Anfänge – vom Empfänger- zum Geberland. Archäologische Untersuchungen zur österreichischen Entwicklungshilfe*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmí HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster*, Wien: Mandelbaum 2003, S. 27–46.
- HÖDL, Gerald: „*In der Endlosschleife. Leitmotive der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irmí MARAL-HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien: Mandelbaum 2006, S. 25–41.
- IGNATIUS, David: „*Paved With Good Intentions*“, in: *The Washington Post* (2006), <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/05/18/AR2006051801085.html> (abgerufen am 18.05.2017).
- KATSELI, Louka: „*Historischer Überblick zur Geschichte der EZA. Schwerpunktsetzung in der EZA – Ein Überblick über ein entstehendes Paradigma*“, in: GINGER-REICHL, Irene und Kurt BAYER (Hrsg.): *Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit*, Wien: Manz 2008, S. 9–22.
- KEVENHÖRSTER, Paul und Dirk VAN DEN BOOM: *Entwicklungspolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2009.

- KÜBLBÖCK, Karin: „*Die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit*“, in: ÖFSE (Hrsg.): *Österreichische Entwicklungspolitik 1999. Berichte, Analysen, Informationen*, Wien: Südwind 2000, S. 6–35.
- LACHMANN, Werner: *Entwicklungspolitik. Grundlagen*, München, Wien: Oldenbourg Verlag 2004.
- LACHMANN, Werner: *Entwicklungshilfe. Motive, Möglichkeiten und Grenzen, Problemfelder*, München: Oldenbourg Verlag 2010.
- LENNKH, Georg und Günther STACHEL: „*ÖEZA: Entwicklung organisieren, die Organisation entwickeln*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irm HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster*, Wien: Mandelbaum 2003, S. 115–122.
- LORETZ, Andreas: „*Die öffentliche Ostförderung Österreichs*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irm MARAL-HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien: Mandelbaum 2006, S. 145–164.
- MARAL-HANAK, Irm: „*Gender Mainstreaming in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Zur Etablierung frauenpolitischer Planungsinstrumente in Geberorganisationen*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irm MARAL-HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien: Mandelbaum 2006, S. 65–87.
- MICHAL-MISAK, Silvia: „*Die Europäische Union als Akteurin der Entwicklungszusammenarbeit*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irm MARAL-HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien: Mandelbaum 2006, S. 227–248.
- MOYO, Dambisa: *Dead Aid. Warum Entwicklungshilfe nicht funktioniert und was Afrika besser machen kann*, Berlin: Haffmans & Tolkemitt 2011.
- NIGGLI, Peter: *Der Streit um die Entwicklungshilfe. Mehr tun - aber das Richtige!*, Zürich: Rotpunktverlag 2008.
- NUSCHELER, Franz: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt*, Bonn: Dietz 2004.
- OBROVSKY, Michael: „*Von der Solidarität zur professionell verwalteten Wohltätigkeit: Entwicklungspolitische NGOs in Österreich auf Identitätssuche*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irm MARAL-HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien: Mandelbaum 2006, S. 249–270.
- RIST, Gilbert: *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*, London, New York: Zed Books 2008.
- SCHICHO, Walter und Barbara Nöst: „*Konzepte, Akteure und Netzwerke der EZA*“, in: ABREU FIALHO GOMES, Bea DE, Irm HANAK und Walter SCHICHO (Hrsg.): *Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster*, Wien: Mandelbaum 2003, S. 47–64.
- STOCKMANN, Reinhard, Ulrich MENZEL und Franz NUSCHELER: *Entwicklungspolitik. Theorien – Probleme – Strategien*, Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg 2015.
- STOKKE, Olav: *The UN and development. From aid to cooperation*, Bloomington: Indiana University Press 2009.

- THIELKE, Thilo: „*Warum Afrika dank Entwicklungshilfe im Elend verharrt*“, in: *SPIEGEL ONLINE* (2007), <http://www.spiegel.de/politik/ausland/kommentar-warum-afrika-dank-entwicklungshilfe-im-elend-verharrt-a-487746.html> (abgerufen am 18.05.2017).
- TRUMAN, Harry S.: *Harry S. Truman. Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President. January 1 to December 31, 1949*, Washington: United States Government Printing Office 1964.
- UNDP: *Human Development Report 1990*, New York, Oxford: Oxford University Press 1990.
- OECD: „*Net ODA*“, in: *OECD Data*, <http://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (abgerufen am 12.05.2017).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR EUROPA, INTEGRATION UND ÄUßERES: „*Sustainable Development Goals (SDG)*“, <https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/aktuelles/sustainable-development-goals-sdg/> (abgerufen am 18.05.2017).
- EU-KOMMISSION: „*EU-Bürger und Entwicklungshilfe. Wichtigste Ergebnisse für die EU28*“, in: *Spezial-Eurobarometer 455*, ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/78001 (abgerufen am 18.05.2017).
- OECD: „*Aid (ODA) disbursements to countries and regions*“, in: *OECD.Stat*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A#> (abgerufen am 29.04.2017).
- THE WORLD BANK: „*World Development Indicators*“, in: *DataBank*, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators#> (abgerufen am 02.05.2017).
- UNITED NATIONS: „*The Millennium Development Goals Report 2015*“, [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%202015\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%202015).pdf) (abgerufen am 27.03.2017).
- EASTERLY, William: „*Aid Amnesia*“, in: *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2014/01/23/aid-amnesia/> (abgerufen am 18.05.2017).
- UNITED NATIONS: „*Hunger and food security*“, in: *Sustainable Development Goals*, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/> (abgerufen am 18.05.2017).
- OECD: „*DAC List of ODA Recipients - Definition*“, <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm> (abgerufen am 15.03.2017).
- OECD: „*DAC List of ODA Recipients 2014*“, <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf> (abgerufen am 15.03.2017).
- THE WORLD BANK: „*GNI per capita (Russland, Rumänien, Bulgarien, Österreich, Deutschland)*“, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?locations=RU-RO-AT-DE-BG> (abgerufen am 15.03.2017).
- OECD: „*History of DAC Lists of aid recipient countries*“, <http://www.oecd.org/dac/stats/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm> (abgerufen am 15.03.2017).
- UN-OHRLIS: „*Criteria for Identification and Graduation of LDCs*“, <http://unohrlis.org/about-ldc/criteria-for-ldc/> (abgerufen am 27.03.2017).
- OECD: „*DAC members*“, <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm> (abgerufen am 29.03.2017).
- OECD: „*Development Co-operation Directorate (DCD)*“, <http://www.oecd.org/dac/developmentco-operationdirectoratedcd.htm> (abgerufen am 29.03.2017).

- OECD: „*Official development assistance – definition and coverage*“,
<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> (abgerufen am 15.03.2017).
- OECD: „*Total flows by donor (ODA+OOF+Private)*“, in: *OECD.Stat*,
<http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE1&lang=en#> (abgerufen am 02.04.2017).
- THE WORLD BANK: „*Net ODA received (% of GNI)*“,
<http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?contextual=default&end=2015&locations=XO-XL-ZG-ZJ-8S-Z4-XE&start=1960&view=chart> (abgerufen am 29.04.2017).
- AUSTRIAN DEVELOPMENT AGENCY: „*Akteure. Länder & Gemeinden*“,
<http://www.entwicklung.at/akteure/laender-gemeinden/> (abgerufen am 05.05.2017).
- AUSTRIAN DEVELOPMENT AGENCY: „*Akteure. Ministerien & OEEB*“,
<http://www.entwicklung.at/akteure/ministerien-oeeb/> (abgerufen am 05.05.2017).
- ÖFSE: „*Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit - Historischer Überblick 1971-1980*“,
<http://www.oefse.at/forschung/die-oesterreichische-entwicklungszusammenarbeit-historischer-ueberblick/1971-1980/> (abgerufen am 26.03.2017).
- OECD: „*Aid (ODA) tying status*“, in: *OECD.Stat*,
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE7B> (abgerufen am 12.05.2017).
- ORF: „*Die Entstehungsgeschichte*“, in: *Nachbar in Not*, <http://nachbarinnot.orf.at/?story=113> (abgerufen am 09.05.2017).
- ORF: „*Rückblick: Nachbar in Not: 20 Jahre Hilfe aus Österreich – eine Chronologie der Hilfe*“, in: *Nachbar in Not*, <http://nachbarinnot.orf.at/?story=151> (abgerufen am 09.05.2017).
- OECD: „*Development Co-operation Review. Austria (1999)*“, in: *Peer reviews of DAC members*,
<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/25311449.pdf> (abgerufen am 15.05.2017).
- OECD: „*Development aid from OECD countries fell 5.1% in 2006*“,
<http://www.oecd.org/development/developmentaidfromoecdcountriesfell51in2006.htm> (abgerufen am 26.03.2017).
- ROSER, Max und Esteban ORTIZ-OSPINA: „*Global Extreme Poverty*“, in: *Our World In Data*,
<https://ourworldindata.org/extreme-poverty/> (abgerufen am 21.05.2017).
- OECD: „*Private flows*“, in: *OECD.Stat*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE4#> (abgerufen am 20.05.2017).

9 Abstract

Schon von Beginn an war die Entwicklungszusammenarbeit kein rein humanitäres Projekt, sondern eng mit wirtschaftlichen und politischen Interessen der Geberländer verknüpft. Vor allem der Kalte Krieg entfaltete einen ungemeinen Einfluss auf entwicklungspolitische Überlegungen. Die Zeit vom Zweiten Weltkrieg bis 1973 wird oft als goldenes Zeitalter der Entwicklungshilfe bezeichnet, da viele Fortschritte und zufriedenstellende Wachstumsraten erzielt werden konnten. Für eine fundamentale Veränderung sorgten die beiden Ölpreisschocks in den 70ern, die folgende Wirtschafts- und Schuldenkrise sowie der damit einhergehende Paradigmenwechsel zum Neoliberalismus. Nachdem die Entwicklungsländer schon in den 70ern zunehmend mit Problemen zu kämpfen hatten, bewirkten die oktroyierten Strukturanpassungsprogramme in den 80ern eine gravierende Verschlechterung der Situation für die meisten Entwicklungsländer. Gleichzeitig gelang es allerdings einigen ostasiatischen Staaten, einen nachhaltigen Entwicklungsprozess anzustoßen. Die 90er sind durch das Ende des Kalten Krieges gekennzeichnet, das zum größten Rückgang der Official Development Assistance (ODA) in ihrer Geschichte führte. Unterdessen rückte man nichtwirtschaftliche Aspekte der Entwicklung zunehmend ins Zentrum. Auch wenn es die rein ökonomischen Kennzahlen nicht immer vermuten lassen, zeigt sich in Berichten wie dem Human Development Report oder der Analyse der Millennium Development Goals, welch beachtliche Erfolge bis heute erreicht werden konnten.

Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit ist durch die einzigartige Rolle, die NGOs und die Kirche lange Zeit einnahmen und in abgeschwächter Form heute noch ausfüllen, gekennzeichnet. Qualitativ und quantitativ wies sie lange Zeit große Defizite auf. In den 90ern gelangen in Bereichen wie dem Kreditanteil, dem Bindungsgrad und dem Prozentsatz, der an Least Developed Countries fließt, umfassende Verbesserungen. Zudem hat sich das ODA-Volumen ab 1995 in der Region des Durchschnitts der anderen Industrieländer eingependelt. Auszeichnen konnte sich Österreich mit seinem Engagement in der Ostzusammenarbeit. Lediglich eine klare Strategie, die die unterschiedlichen Zweige der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit verbindet, wird weiterhin vermisst.