

WAS IST ENTWICKLUNGSHILFE?



Was heißt Entwicklung?

Entwicklungshilfe, Entwicklungszusammenarbeit: Begriffe, die in aller Munde sind. Jeder stellt sich etwas darunter vor. Doch gehen wirklich alle von den gleichen Voraussetzungen aus, wenn sie von Entwicklungshilfe sprechen? Wie sinnvoll oder sinnlos sind eigentlich Entwicklungsgelder? Wir fangen ganz grundsätzlich an und fragen:

Leibniz verstand unter entwickeln "das Auswickeln von etwas Eingewickelter; das Entfalten von noch schlummernden Talenten".¹

Und auch bei Kant heißt es, dass "alle Naturanlagen eines Geschöpfes bestimmt sind, sich einmal vollständig und zweckmäßig auszuwickeln". Die Geschöpfe müssen "durch ihre eigene Tätigkeit die Entwicklung ... dereinst zustande bringen".

Diese Perspektive liegt der "Hilfe zur Selbsthilfe" zugrunde.

"Jemanden entwickeln" und "sich entwickeln": Für beides sollte gelten, das Vorhandene in eine bestimmte Richtung weiter zu bringen, ob nun mit externer Unterstützung oder aus sich selbst heraus. Beide Begriffe sollten nicht mit dem passiven Begriff "entwickelt werden" verwechselt werden.

Dass Entwicklung im Singular steht, ist eigentlich irreführend. Besser wäre die Verwendung des Plural, denn für jeden Menschen, für jede Gegend, für jede Situation etc. gibt es verschiedene Entwicklungen und selten nur eine Entwicklungsmöglichkeit.¹ Um in unserem Kontext der Entwicklungsarbeit zu bleiben: In Afrika sieht Entwicklung völlig anders

aus als in Asien oder Europa; in Uganda anders als in Ghana; in Kampala anders als in Gulu usw. Kulturelle, klimatische, politische, soziale Unterschiede ermöglichen und benötigen andere Entwicklungsformen. Es gibt nicht die eine Entwicklung.

Als die Europäer anfangen, die Welt zu entdecken und zu erobern, verbreiteten sie ihre eurozentristische Vorstellung von Entwicklung. Wobei auch sie keine einheitliche europäische Definition mitbrachten. Die "Entwicklung" der Engländer, Franzosen, Spanier, Niederländer sah in ihren jeweiligen Kolonien sehr unterschiedlich aus. Doch alle hatten gemeinsam, dass sie nicht Vorhandenes auswickelten, sondern meist Fremdes überstülpten.

Lange Zeit lag im Bereich der Entwicklungspolitik der Fokus auf ökonomischem Wachstum. Auch wenn dies nach wie vor ein wichtiger Bestandteil ist, so ist der Entwicklungsbegriff inzwischen sehr viel breiter gefasst. Schon 1980 hieß es im Brandt-Bericht, dass Entwicklung "in sich nicht nur die Idee des materiellen Wohlstandes (trägt), sondern auch die von mehr menschlicher Würde, der Sicherheit, Gerechtigkeit und Gleichheit"². Ende der 1980er Jahre entwickelten der pakistanische Ökonom Mahbub ul Haq, der indische Ökonom Amartya Sen und der britische Wirtschaftswissenschaftler und Politiker Meghnad Desai als neues Messinstrument den Human Development Index (HDI). Dieser misst neben dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen die Lebenserwartung sowie Schul- und Berufsausbildung und misst damit

einen Entwicklungsstand, der sich näher an den Bedürfnissen der Menschen orientiert.³

Sich entwickeln heißt auch, am sozialen Leben teilzuhaben. Armutsreduzierung kann nur gelingen, wenn politische Partizipation und ökonomisches Wachstum Hand in Hand gehen. Das Stichwort lautet "empowerment": Die Menschen müssen befähigt werden, ihre Lebenssituation selbst zu gestalten. Sie brauchen Bildung und Zugang zu (unzensurierten) Informationen, um ihre Partizipation an politischen Entscheidungen einfordern und durchsetzen zu können. Hierzu gehören u.a. auch die Entscheidungen über die Verteilung des Staatshaushaltes und die Verwendung von Entwicklungsgeldern.

Nur wenn die Bevölkerung ausreichend ausgebildet und informiert ist, kann sie sich aus sich heraus entwickeln und ihren Lebensraum selbstbestimmt gestalten.

Entwicklungshilfe, Entwicklungszusammenarbeit: Was ist der Unterschied?

Beide Unterstützungsarten unterscheiden sich hauptsächlich in ihrem geplanten Zeitrahmen. Humanitäre Hilfe ist normalerweise auf einen kürzeren Zeitraum ausgelegt, um Opfern von Natur- und Hungerskatastrophen, Kriegen etc. umgehend mit dem Nötigsten zu versorgen und Leben zu retten. Entwicklungszusammenarbeit hingegen schließt

oftmals an die erste Nothilfe an und ist auf einen langen Zeitraum sowie auf strukturellem Aufbau eines Landes (Infrastruktur, Bildung, Wirtschaftsentwicklung etc.) ausgelegt. Die ersten Schwierigkeiten der Abgrenzung liegen auf der Hand: Was ist ein kurzer und was ein langer Zeitraum? Beispiele für humanitäre Nothilfe: Goma Flüchtlingscamp bestand von 1994-1996; Flüchtlingscamp Dadaab, Kenia, wurde Anfang der 1990er Jahre eröffnet und besteht derzeit noch mit ca. 500.000 Flüchtlingen (Stand: Ende 2011).

Ein weiterer Unterschied liegt im Koordinationsaufwand. Zu beiden Hilfsarten gehören nicht nur Geldzahlungen, sondern auch Materiallieferungen wie z.B. Medikamente, Lebensmittel, Kleidung, die koordiniert werden müssen. Wer entscheidet, ob Geld- oder Materiallieferungen sinnvoller sind?

Langfristige Entwicklungszusammenarbeit setzt eine Kooperation zwischen Geber- und Empfängerländer voraus, die gemeinsam die spezifische Situation eines Landes analysieren und entsprechende Unterstützungsmodalitäten koordinieren. Kurz: Sie haben Zeit.

In einer Notlage ist das anders. Geberorganisationen von humanitärer Nothilfe handeln unabhängig voneinander und müssen vor allem relativ schnell reagieren. Dies kann zu unabgestimmten Handlungen untereinander und mit zuständigen Staatsstellen oder zu Stau im Abfluss von Hilfsleistungen führen. Auch Kompetenzrängeleien sind häufig nicht

ausgeschlossen. Da die Geberorganisationen sich durch Spendengelder finanzieren, müssen sie in Krisenregionen sichtbar sein. Natürlich wollen sie in erster Linie helfen, aber sie sind auch ihren SpenderInnen gegenüber rechenschaftspflichtig und tun dies, indem sie möglichst medienwirksam agieren. Der Spendenmarkt ist eben ein hart umkämpfter Markt und es gibt viele Spendenorganisationen.

Katastrophen eignen sich am besten, um Spendengelder einzuwerben. Die spendebereite Öffentlichkeit erfährt von Katastrophen aus den Medien und möchte helfen. Von langjähriger Strukturarbeit in weniger entwickelten Ländern wird nur selten berichtet. Fast alle Geberorganisationen sind auf beiden Gebieten tätig und leisten großartige Arbeit. Nicht alle Spendengelder, die für den Notfall gespendet werden, fließen auch dorthin, sondern werden zum Teil für langfristige Aufbauarbeit genutzt.

Verlängern Hilfsleistungen Kriegssituationen?

Läuft die Humanitäre Nothilfe nicht Gefahr, in Kriegsregionen durch Hilfsleistungen den Krieg zu verlängern? Nicht selten fangen Militär und Aufständische Hilfslieferungen ab, um ihre eigenen Leute zu versorgen oder durch Verkauf von Hilfsgütern Geld für Waffen zu beschaffen.

Korruption ist in vielen Krisenregionen ein Problem. Wo ist die Toleranzgrenze, wenn es darum geht, akut Leben zu retten? Bei struktureller Entwicklungszusammenarbeit stellt sich diese Frage natürlich auch, nur ist die Dringlichkeit eine andere.

Ökonomische Auswirkungen von Unterstützungsleistungen:

Hilfslieferungen in großem Maße aus den Industrieländern sowie Ankäufe von Materialien und Lebensmitteln in großem Stil in den Nachbarregionen von Krisengebieten bedeuten für diese häufig einen ökonomischen Schock.

Schock weil es sich um einen unerwarteten Eingriff in den Markt handelt, der das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage dramatisch ändert. Das liegt ganz einfach daran, dass dem gleichbleibenden Angebot z.B. an Lebensmitteln eine übergroße Nachfrage gegenüber steht und somit mit hohen Preissteigerungen einher geht. Produzenten und lokale Käufer werden von der Situation überrascht. Durch große Ankäufe aus der Nachbarregion steigt dort die Nachfrage, die Produktion kann kurzfristig nicht erhöht werden: Das Gut wird knapp, also steigen die Preise. Lokale Käufer können den erhöhten Preis nicht zahlen. Für sie bleibt nichts übrig, sondern der Großteil wird exportiert. Die Erlöse der Produzenten steigen zwar, doch schlagen sich die erhöhten Gewinne kurzfristig nicht in höheren Gehältern nieder. Ein ökonomischer Schock erzeugt daher nicht selten ein weiteres Krisengebiet.

Im Empfängerland hingegen führt das Überangebot zu Preissenkungen. Die eigenen Produzenten müssen reagieren und ebenfalls ihr Angebot zu niedrigeren Preisen verkaufen, was zu Verlusten führt. Kleinere

Produzenten werden ihre Produktion einstellen müssen, größere ihre Produktion deutlich senken und Kosten einsparen, was zu Entlassungen führt. Ein Teufelskreis entsteht.

Ist der Notfall vorbei und die erhöhten Importe bleiben aus, kann die eigene Landesproduktion nur langsam wieder Fahrt aufnehmen. Das Gut, in unserem Beispiel Lebensmittel, wird knapp und somit teuer, die Bevölkerung leidet Hunger.

Seit Jahren gibt es Bestrebungen, die Koordination von Geberländern und großen Organisationen bei Notfällen zu verbessern. 2003 wurde z.B. die "Good Humanitarian Donorship (GHD) Initiative" gegründet sowie in 2005 die UN Organisation "UNOCHA". Der GHD sind bereits 37 Länder beigetreten. Denn nicht nur private Spendengelder, sondern auch staatliche Notfallhilfe wird hauptsächlich über große Organisationen in Krisengebiete geleitet.

Bei langfristiger Entwicklungszusammenarbeit ist die Gefahr ökonomischer Schocks nicht gegeben, aber Abhängigkeiten und Korruptionsfallen lauern auch hier. Daher wurden verschiedene Instrumente entwickelt wie z.B. Budgethilfe, Programm- und Projekthilfe, SWAps.

Was ist das?

SWAps (Sector-wide approaches) und PBAs (Program-based approaches): Hier sind Entwicklungsgelder gebunden an die Verwendung für bestimmte Sektoren wie Bildung, Gesundheit,

(Trink-)wasserversorgung, Elektrizität etc. Verwaltet werden die Mittel in den Empfängerländern von den entsprechenden nationalen Ministerien und kommunalen Verwaltungen in Eigenverantwortung. D.h., die Geber haben in der Regel kein weiteres Mitspracherecht.

Budgethilfe bedeutet, dass die Entwicklungsgelder direkt in den Staatshaushalt eines Landes fließen. Die Regierung/das Parlament entscheiden über die Mittelverwendung. Die Geber erhalten indirekte Einflussmöglichkeiten z.B. über Beratungsleistungen. Politischen Einfluss können sie ausüben, indem sie entscheiden, welche Betragshöhe sie zur Verfügung stellen, wann und ob die Auszahlungen geleistet werden.

Projektunterstützung: Wie der Begriff schon sagt, handelt es sich hierbei um Förderung konkreter Klein- und Großprojekte wie z.B. dem Bau eines Brunnens oder Staudamms etc. Bei dieser Unterstützungsleistung ist der Einfluss der Geber am Größten, da sie meist von der Projektplanung bis zur -durchführung einbezogen werden.

Die Koordinierung von Entwicklungsgeldern stellt für manchen Staat eine Herausforderung dar. Uganda z.B. hat laut eigenen Angaben ca. 40 offizielle Geberorganisationen zu koordinieren. Das bedeutet, dass personelle Kapazitäten in Organisationsprozessen gebunden sind, z.B. um Anträge zu schreiben und Zwischen- und Abschlussberichte zu verfassen. Auch hier sind mittlerweile Instrumente zur Harmonisierung

von Geberleistungen eingeführt worden, um den Empfängerländern den Koordinationsaufwand zu erleichtern.⁴⁻⁶

Übrigens: Wer mehr zum Thema Humanitäre Hilfe wissen möchte, dem sei das Buch "Die Mitleidsindustrie" der Journalistin Linda Polman empfohlen.

Was sind Entwicklungsgelder?

Die meisten Geberländer von Entwicklungsgeldern sind in der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) organisiert. Sie berichten an den dortigen Entwicklungsausschuss DAC (Development Assistance Committee) über sämtliche Zahlungen, Warenlieferungen und Dienstleistungen, die sie im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit an Entwicklungsländer transferieren. Der DAC legt alle 3 Jahre eine Liste mit Ländern vor, die als „Entwicklungsländer“ klassifiziert werden, und hat eine allgemein gültige Definition von Entwicklungsgeldern, die übrigens ODA (Official Development Assistance) genannt werden, erarbeitet. Die Definition lautet etwas spröde:

Der Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) definiert ODA als Leistungen, die:

ein

- - Zuschusselement von mindestens 25% beinhalten (Konzessionalität),
- - von öffentlichen Stellen und
- - mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern

an

- Entwicklungsländer bzw. Staatsangehörige von Entwicklungsländern oder an internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden.

Was verbirgt sich dahinter?

Zur besseren Veranschaulichung wählen wir Deutschland als Beispiel eines Geberlandes.

Entwicklungsgelder sind Teile von Steuergeldern, die in Deutschland hauptsächlich in den Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ – fließen. Aber auch die Budgets anderer Ministerien wie z.B. Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für

Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, enthalten Anteile für Entwicklungszusammenarbeit.

Aus diesen Ministerien fließen Entwicklungsgelder direkt an Entwicklungsländer; in deren Staatshaushalt (als Budgethilfe oder Programmhilfe) ebenso wie in bestimmte Projekte. Sie können aber auch über multilaterale Organisationen wie die Weltbank, regionale Entwicklungsbanken (African Development Bank z.B.) überwiesen werden sowie an Nichtregierungsorganisationen (NROs), Vereinen und Stiftungen, die diese für Projekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verwalten.

Alle EU Länder zahlen zusätzlich Steuergelder in den EU Haushalt, der ebenfalls einen Teil seines Budgets für Entwicklungszusammenarbeit bereitstellt. Die Europäische Union wird als bilateraler Partner innerhalb des DAC angesehen. Daher enthalten die Zahlen des DAC über Entwicklungsgelder eines europäischen Geberlandes nicht den Anteil, den dieses Land für Entwicklungsgelder an den EU Haushalt einzahlt. Die einzelnen Geberländer weisen ihre gesamten Zahlungen aus, daher kann es zu Abweichungen zwischen den Aufstellungen des DAC und denen einzelner Länder kommen.

Zu Entwicklungsgeldern zählen auch günstige Staatskredite, deren Rückzahlung max. zu 75 % erfolgt (der Geber also auf mind. 25% seiner Kreditrückzahlung verzichtet), wobei selbstverständlich nur der nichtrückzahlbare Anteil als Entwicklungsgeld berechnet wird.

Schuldenerlasse für Entwicklungsländer sind ebenfalls in den Zahlen der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit enthalten.

Ein guter Teil der Steuern, der für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt wird, bleibt allerdings im Geberland. Zum Beispiel werden die Kosten für Flüchtlinge im ersten Jahr ihres Aufenthalts in Deutschland zu Entwicklungsgeld gezahlt. Das sind nicht nur Lebenshaltungskosten der Flüchtlinge, sondern auch die Verwaltungskosten öffentlicher Ämter.

Wenn Studierende aus einem Entwicklungsland vom DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst) Stipendien erhalten, um an einer deutschen Universität zu studieren, zählt dies zur Entwicklungszusammenarbeit: Stipendien für Lebenshaltungskosten ebenso wie Stipendien für Studiengebühren, die eine deutsche Hochschule gezahlt werden.

Unser Staat vergibt zeitlich befristete Forschungsaufträge an wissenschaftliche Einrichtungen in Deutschland, die Entwicklungsländer spezifische Forschung betreiben (z.B. Tropenmedizin). Diese Gelder, aus denen anteilig Verwaltungs- und Personalkosten gedeckt werden, Materialien besorgt und Geräte beschafft werden und daher in unserem Land verbleiben und ausgegeben werden, zählen zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Forschungsreisen, deren Ausgaben zumindest zum Teil im jeweiligen Entwicklungsland verbleiben, sind ebenfalls enthalten.

Unser Staat fördert Vereine, Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen, die entwicklungspolitische Bewusstseinsbildung in Deutschland z.B. an Schulen, in Abendvorträgen oder mit Hilfe von Weiterbildungsangeboten für Lehrer, Mitglieder von NROs oder die interessierte Öffentlichkeit in Deutschland betreiben. Diese Ausgaben zählen genauso zu den staatlichen Entwicklungsgeldern wie die

Verwaltungskosten des BMZ, der GIZ (Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit), die die deutsche Entwicklungszusammenarbeit des BMZ zu einem großen Teil durchführt, sowie der entwicklungspolitische Teil der KfW (Kreditbank für Wiederaufbau).

Welchen Anteil die Geberländer an ihrem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt auch immer als Entwicklungsgelder zur Verfügung stellen (Sie haben sicherlich schon von dem 0,7 % Ziel gehört), ein nicht geringer Teil verbleibt im Geberland.

Und was ist in den offiziellen Entwicklungsgeldern NICHT enthalten?

Private Spendengelder zählen nicht zu offiziellen Entwicklungsgeldern. Private Beträge aus Vereinen, Nichtregierungsorganisationen (z.B. Worldvision, Oxfam) oder privaten Stiftungen (z.B. Gates Stiftung) tragen zum Teil hohe Summen zur Entwicklungszusammenarbeit bei, sind aber nicht in den Zahlen des DAC enthalten.

Überweisungen von in Geberländern wohnenden Ausländern an ihre Familien in ihre Heimatländer, die nicht selten erheblich zur Armuts-

reduzierung der dortigen Familien und Gemeindemitglieder beitragen, sind definitionsgemäß keine Entwicklungsgelder.

Dieser Beitrag erhebt natürlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit und ist vielmehr als Orientierungshilfe gedacht, die Zahlen, über die in den Medien gesprochen wird, einordnen zu können. Ausführliche Informationen über Deutschlands Entwicklungsgelder liefert die Website des BMZ (http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten).

Quellen:

¹Nuscheler, Franz: "Entwicklungspolitik", Dietz-Verlag, 6. Aufl., 2005

²Brandt-Bericht, 1980, S. 65

³www.wikipedia.org

⁴2nd High Level Forum on Aid Effectiveness „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“, Paris, Febr-März 2005

⁵3rd High Level Forum on Aid Effectiveness „Aktionsplan von Accra“, Sept 2008

⁶4th High Level Forum on Aid Effectiveness „Busan Partnership Agreement“, Nov-Dec 2011