

Der Streit um die Entwicklungshilfe. Mehr tun – aber das Richtige

Tagung von Alliance Sud vom 16. Mai 2006

## **Input von Claudia von Braunmühl**

Honoraryprofessorin für Internationale Politik am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin

### **Einleitung**

Mit Freude habe ich gesehen, dass die Vorstellung eines Buches zu Fragen von Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik so große und wertschätzende Aufmerksamkeit erfährt. Zugleich ist mir während der Diskussion des Vormittags deutlich geworden, in welchem Maße entwicklungspolitische Überlegungen und Debatten um Sinn und Zweck von Entwicklungszusammenarbeit pfadabhängig sind und in spezifischen Kontexten geführt werden. Gleichwohl hoffe ich, dass mein Beitrag dem „Streit um die Entwicklungshilfe“ Zuhörenswertes hinzufügen kann.

Ich habe das Buch mit großen Interesse und mit ebenso großer Hochachtung vor der umfassenden und gründlichen Recherche gelesen. Im Großen und Ganzen stimme ich mit der dargelegten Agenda überein. Eine Auseinandersetzung meinerseits mit dem vorliegenden Band wäre also eher unspannend. Ich möchte daher, um es in Computer-Sprache zu sagen, von den vielen Links im Text zwei Fenster aufmachen und zu diesen beiden Themen ein wenig sagen: das sind:

- der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit, wie er in den letzten 15 Jahren, verstärkt noch nach dem 11.9.01, in Wort und Tat hergestellt wird
- die gegenwärtig in allen Medien und entwicklungsrelevanten Institutionen diskutierte Nahrungsmittelkrise.

In beiden Themenfeldern sind Fragen der entwicklungspolitischen Grundorientierung und von Ethik, Sinn- und Zielbestimmung von Entwicklungszusammenarbeit angesprochen, wie sie auch die Publikation von Peter Niggli bewegen.

### **Entwicklung und Sicherheit**

Nach 1989 hörten wir von Weltbank und OECD das Eingeständnis, dass die Entwicklungszusammenarbeit bis dato stark vom Kalten Krieg bestimmt war und eben die Kräfte - Diktatoren und Kleptokratien - nährte, die heute als vorrangige Sicherheits- und Entwicklungshemmnisse gelten. Es folgte eine kurze Phase der Hoffnung auf eine Friedensdividende und die Möglichkeit gestaltender Politik auf der Basis globaler Konsense, wie sie ansatzweise in den großen thematischen UN-Konferenzen der 90er Jahre formuliert wurden. Diese kurze Zeit der Hoffnung wurde rasch abgelöst von einer zunehmend sicherheitszentrierten Debatte, die von Schlagworten wie die neuen Kriege und fragile Staaten gekennzeichnet ist. Der 11.9.01 gab dieser Sichtweise noch einen zusätzlichen Schub. Statt einer polizeiförmigen Antwort auf die entsetzliche Gewalttat erlebten wir eine

militärische– den *war on terror*, den Krieg gegen den Terror. Ohne ihn ist die derzeitige Massierung von Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan z. B. nicht zu verstehen.

Was aber geschieht, wenn Entwicklungszusammenarbeit sich zunehmend als Akteur in einer Sicherheitsarena definiert, wenn sie also meint, mit einer Strategie der Versicherheitlichung ihrem Gewicht im politischen Raum, ihren Belangen und ihrem Ressourcenbedarf am besten zu dienen? Ich möchte auf drei wesentliche Auswirkungen hinweisen:

- Indem Entwicklungszusammenarbeit Begründung und Legitimation in ihrem Beitrag zu Sicherheit sucht, verändert sich der Blick auf die Armut. Armut ist dann nicht zuerst und v. a. Bedrohung eines Lebens in Würde und in Genuss der Menschenrechte seitens der Armen, sondern sie erscheint als Bedrohung unserer Sicherheit: Wo arme Menschen leben, entstehen Brutstätten und Rückzugsgebiete internationalen Terrorismus, bilden sich Rekrutierungsfelder gewaltbereiter, perspektivloser junger Männer, drängen die Menschen in in chancenreichere Länder und gefährden dort Ordnung und Wohlstand. Die öffentliche Begründung für Entwicklungszusammenarbeit legt weniger Gewicht auf sozialen Ausgleich und politische Teilhabe als auf Stabilität und Einpassung in den vorgegebenen Globalisierungsrahmen.
- Es macht einen Unterschied, ob eine auf die Herstellung von Sicherheit zielende Politik sich in menschenrechtlichen Erwägungen begründet oder Menschenrechtspolitik sich in einem Sicherheitsdiskurs ansiedelt. Die kirchlichen Entwicklungsdienste Deutschlands haben darum 2003 in einem gemeinsamen Memorandum eindringlich vor „einer vorrangigen Legitimierung von Entwicklungshilfe durch den Verweis auf ihren sicherheitsfördernden Charakter“ gewarnt. In der Tat mobilisiert der Sicherheitsdiskurs in den Wohlstandsinseln systematisch ein von Bedrohungs- und Verlustängsten genährtes Festungsd Denken und trägt so zu De-Solidarisierung und zum Rückbezug auf die Wahrung globaler Privilegien bei.
- Was die erhoffte Mobilisierung von Ressourcen betrifft, so gilt es, insofern Entwicklungszusammenarbeit höhere Mittel erhält, genau hinzuschauen, was beim DAC als Entwicklungszusammenarbeit angemeldet wird. Z.B. die Schuldenerlassungen für Irak und Nigeria. Oder Zuwendungen für UN-Peacekeeping. Im DAC gibt es eine intensive Auseinandersetzung um die Anrechnung von sicherheitsbezogenen Ausgabenposten als Entwicklungszusammenarbeit und dies unter dem Drängen immer weitergreifende Ansprüche militärischer und militärnaher Komponenten. Auf jeden Fall bleiben die der Entwicklungszusammenarbeit zugewiesenen Mittel um Welten hinter denen des überkommenen Sicherheitssektors zurück.

Nun ist gar nicht zu bestreiten, dass elementare Gefährdungslagen die Menschen in Entwicklungsländern in beunruhigendem und zunehmenden Ausmaß bedrohen. Die Weltbank-Liste von *failed states* oder fragilen Staaten hat beträchtlichen Umfang. P. Niggli plädiert in seinem Buch dafür, hier im Namen der Armutsbekämpfung einen Schwerpunkt zu setzen. Dem kann ich nur zustimmen. Mindestens ebenso wichtig aber ist, in welchem Ziel-Rahmen und mit welcher strategischer Herangehensweise das geschieht – eben „Mehr tun – aber das Richtige“. Eine an den Menschenrechten orientierte Entwicklungszusammenarbeit wird den Handlungsfeldern zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung eine herausragende Rolle zuweisen. D. h., auch, es müssen zivile gesellschaftliche Kräfte gestärkt

werden und zwar sowohl hinsichtlich der Besserung ihrer Lage als auch mit Blick auf den Zugewinn an Stimme und Gestaltungsmacht.

### **Die Nahrungsmittelkrise**

In diesen Wochen hören wir in allen Medien alarmierende Daten: Der Preis von Lebensmitteln ist im letzten Jahr insgesamt um 57% gestiegen, bei einigen Grundnahrungsmitteln liegt der Preisanstieg noch viel höher; Reis 75 Prozent, Weizen zwischen 100 und 130 Prozent und das, obwohl die Getreideproduktion im letzten Jahr weltweit Rekordhöhe erreichte und um 5 Prozent angestiegen war. 850 Millionen Menschen sind unterernährt; jedes Jahr werden es vier Millionen mehr (Daten vom Weltagrarrat).

Die Folgen werden uns nicht weniger alarmierend vor Augen gestellt: Abermillionen von Menschen, viel mehr als sonst schon, sind vom Hunger bedroht; laut Weltbank sind in 33 Ländern Unruhen und Instabilitäten zu befürchten.

Die Gründe, so wird uns gesagt, liegen in

- stärkerer Nachfrage und veränderten Ernährungsgewohnheiten in den aufstrebenden Staaten und Schichten
- der Produktion von Biosprit
- Degradation der Böden auf Grund des Klimawandels
- gestiegenen Energie- und damit auch Agrar-Input-Kosten
- mangelnden Investitionen in die Landwirtschaft wegen der überlegenen und z. T. noch subventionierten Agrarexporte von EU und USA
- überhitzten Agrarmärkten mit der Folge von in einigen Ländern verordneten Exportstopps
- lokaler und internationaler Spekulation mit Reis und Weizen

Die letzten beiden sind mindestens so viel Folge wie Grund der Preissteigerungen.

Diese Liste - und Reihung – habe ich einer Stellungnahme des deutschen Bundesministeriums für Entwicklung und Zusammenarbeit entnommen. Was in ihr nicht vorkommt, das ist die makro-ökonomische Politik des letzten Vierteljahrhunderts im Allgemeinen und die Landwirtschaftspolitik im Besonderen.

Dazu nur wenige Stichworte: Seit den 80er Jahren verfolgen multilaterale Entwicklungsfinanziers (die EU mit einiger Verzögerung erst seit den 90er Jahren) mit dem Hebel des Schuldenmanagements durch die Politik der Strukturanpassung die Einbindung der Entwicklungsländer in die globalisierte Weltwirtschaft. Gefördert wurde nun die exportorientierte Landwirtschaft mit alten Produkten wie Tee, Kaffee, Kakao, Baumwolle z. B., alles Produkte, die man nicht essen kann und deren Preis aus Gründen des großen Angebots und vermachteter Vermarktungsstrukturen auf den Weltmärkten verfällt, und neuen Produkten wie z. B. Rosen aus Äthiopien und Kenia. Zugleich, nicht zuletzt auf dem Hintergrund einer Politik des schlanken Staates, wurde die staatliche Agrarberatung für Kleinbauern/bäuerInnen eingestellt und mit ihr weitgehend die Landwirtschaftsförderung seitens der Entwicklungszusammenarbeit. Aber: 75% der Armen weltweit leben auf dem Land

In diesen Tagen hören wir düstere Prognosen. Die Weltbank sagt einen Rückgang der Nahrungsmittelproduktion um weitere 25 Prozent voraus. Der Weltagrarrat sieht die Nahrungsmittelpreise um 30 Prozent, die FAO sogar 50 Prozent ansteigen. Wir hören auch eine Fülle von Vorschlägen hinsichtlich der notwendigen Schritte. Darunter ist leicht

erkennbare Interessenpolitik im Schatten der Krise, wie die Forcierung von Gen-modifizierter Landwirtschaft oder der Verzicht auf Umweltschutz. Darunter ist auch die Jahrzehnte alte Forderung, den subventionierten Agrarexporten endlich ein Ende zu bereiten. So dringend, wie das nötig ist, darin liegt nur ein Fünftel der Lösung. Allenthalben lässt sich nachweisen und ist in unzähligen Berichten zu unterschiedlichen Agrarprodukten belegt, dass selbst bei intensiver Förderung jeweils nur den obersten 20 Prozent relativ wohlhabender Agrarbetriebe der Anschluss an die liberalisierten Weltmärkte gelingen kann. Für die anderen 80 Prozent ist der internationale Agrarmarkt nicht nur keine Lösung, sondern eine zusätzliche Bedrohung.

Streckenweise ist in Analysen und Absichtserklärungen der besorgte Unterton zu hören, dass die Länder des Südens systemwidrige Wege einschlagen könnten. Deutlich wird das z. B. im letzten Weltentwicklungsbericht der Weltbank „Agriculture for Development“, in dem Strategien der Produktivitätssteigerung in Zusammenhang mit dem Verhindern einer protektionistischen Politik im Nahrungsmittelbereich diskutiert werden. Damit geht die Debatte unmittelbar über in die Diskussion um *policy space*, um die Notwendigkeit nationaler Gestaltungsräume, wie sie von Entwicklungsländern und engagierten NGO seit der Doha Konferenz immer deutlicher vernehmbar geführt wird. Da gehört sie auch hin.

Der eigentliche Lösungsweg aus Hunger und Nahrungsmittelkrise liegt in der Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen und der Agrarpolitik im Besonderen an Überlebenssicherung und Livelihood-Rechten oder anders ausgedrückt, an der strikten Wahrung des Rechts auf Ernährungssouveränität. Das schließt dann vieles ein, was seit Jahren Ihr Landsmann Jean Ziegler fordert und was – zum Erstaunen von vielen - der Weltagrarrat in seinem jüngsten, von Weltbank und FAO in Auftrag gegebenen Bericht vorgetragen hat:

- nachhaltige Landwirtschaft mit natürlichem Dünger, traditionellem Saatgut, weniger Pestiziden und Ernstnehmen des traditionellen Wissens von Bäuerinnen und Bauern statt Produktivitätsorientierung, Gentechnologien, Patentierung von Saatgut, Monokulturen
- Gewährung von Landrechten, v. a. auch für Frauen – nach wie vor kommen zwischen 60 und 80 Prozent der lokalen Versorgung aus den Händen von Frauen
- Zugang zu Wasser
- Aufbau ländlicher Beratungssysteme, die Frauen voll einbeziehen
- Vorrang lokaler und nationaler Produktion vor Export
- und eben den politischen Spielraum, die nationale Produktion zu fördernd und zu schützen

Das verweist uns auf das weiterhin herrschende neoliberale Paradigma, das eben diesen politischen Spielraum systematisch ausschließt und damit ursächlich mitverantwortlich ist für die Nahrungsmittelkrise. Damit sind wir auch bei den ersten, in die Zukunft weisenden Punkten des vorliegenden Bandes angekommen. Für die Danke ich Ihnen, Peter Niggli, und Ihnen alle Dank fürs Zuhören.