

SEMINAR FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT
DER
UNIVERSITÄT ZU KÖLN

DEUTSCHLANDS ENTWICKLUNGSPOLITIK
GEGENÜBER
LATEINAMERIKA 1998-2002.
KONZEPTE UND IMPLEMENTATION

DIPLOMARBEIT

BETREUER:

PROF. DR. THOMAS JÄGER

VORGELEGT VON:

ANKE KAULARD

KARLSTRABE 25, 50679 KÖLN

TEL. (0221) 8 80 92 93

MATRIKELNUMMER: 3091015

STUDIENFACH: REGIONALWISSENSCHAFTEN LATEINAMERIKA

KÖLN, DEN 20. NOVEMBER 2002

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	1
2	Analysemodell	4
3	Bedeutung der Region Lateinamerika für Deutschland	14
3.1	Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der BRD und Lateinamerika	15
3.1.1	Außenhandel	16
3.1.2	Investitionen	18
3.2	Außenpolitische und kulturelle Bedeutung Lateinamerikas für die BRD	19
4	Überblick über das System der deutschen Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit: intervenierende Variablen im Entscheidungsprozeß	21
4.1	Definitionen: Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit	21
4.2	Institutionengefüge auf Ebene der Bundesregierung – Entwicklungspolitik	23
4.2.1	Kooperationskultur? – Akteure der Entwicklungspolitik	24
4.2.1.1	Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	24
4.2.2	Entwicklungspolitik auf Bundesländerebene, in Parteien, Parlament und Öffentlichkeit	28
4.3	Das BMZ und seine Durchführungsorganisationen – Entwicklungszusammenarbeit	30
4.3.1	Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	34
4.3.2	Die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)	34
4.3.3	Dezentralisierung der deutschen EZ	35
4.4	Entscheidungsweg eines Entwicklungsprojektes	36
5	Konzepte und Programme der rot-grünen Bundesregierung in bezug auf Lateinamerika	44
5.1	Das Lateinamerika-Konzept des BMZ von 2000	45
5.1.1	Entstehungsprozeß des BMZ-Konzepts von 2000	46
5.1.2	Funktionen des Konzepts	48
5.1.3	Vergleich mit dem Konzept von 1992 – Neue Grundsätze?	50
5.1.3.1	Bewertung des Konzepts durch Mitarbeiter des BMZ	53
5.1.4	Bezug zum Konzept der Bundesregierung von 1995	54
5.1.4.1	Parlamentsdebatte zum Lateinamerika-Konzept von 1995	56
5.2	Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika	58
5.3	Länderkonzepte/Schwerpunktstrategiepapiere	59
5.3.1	Entstehungsprozeß	59
5.3.2	Funktionen	61
5.4	Koalitionsvereinbarung und erste Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik	62
5.4.1	Koalitionsvereinbarung	62
5.4.2	Erste Regierungserklärung	63
5.4.3	Zusammenfassung: Das Konzept der “Globalen Strukturpolitik”	64
5.4.3.1	Parteiprogrammatische Hintergründe	64
5.4.3.2	Elemente globaler Strukturpolitik	65
5.5	Zusammenfassung: Sind die Konzepte stark?	67
6	Implementation der Programme	69
6.1	Entwicklung der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit für Lateinamerika	71
6.2	Armutsbekämpfung	75
6.3	Internationale Ebene der Strukturpolitik	76

6.3.1	HIPC-Initiative (Beispiel der lateinamerikanischen Staaten)	76
6.4	Regionale Ebene der Strukturpolitik	79
6.4.1	Projektbeispiel CEPREDENAC/Katastrophenvorsorge in Zentralamerika	79
6.5	Nationale Ebene der Strukturpolitik	80
6.5.1	Reformen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	80
6.5.2	Lateinamerikanische Länderbeispiele	82
6.5.2.1	Peru	82
6.5.2.2	Argentinien	83
6.5.2.3	Guatemala und Honduras	85
6.5.2.4	Mexiko	88
7	Fazit	89
8	Anhang	92
9	Literaturliste	118

1 Einleitung

„Die rot-grüne Koalition trat im Bereich der Entwicklungspolitik mit dem Anspruch an, diese zu reformieren und aufzuwerten.“¹ Zum Ende der Legislaturperiode erscheint es sinnvoll, eine einstweilige Bilanz der dahingehenden Aktivitäten zu ziehen, was die folgende Arbeit sich zum Ziel gesetzt hat.

Zudem haben die ideologisch aufgeladene Debatte um Chancen und Möglichkeiten der Entwicklungspolitik, immer neue Beispiele von gescheiterten Entwicklungsprojekten und die Frage nach der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit von Entwicklungszusammenarbeit sowie die stetigen Mittelkürzungen in diesem Bereich zu einer vielfältigen Beschäftigung mit dem Thema geführt. In den betreffenden Texten stehen häufig normative Aspekte im Vordergrund; es wird beispielsweise nach alternativen Entwicklungskonzeptionen in der Folge des Scheiterns der sogenannten „großen Entwicklungstheorien“² geforscht oder auf der anderen Seite für ein Aussetzen der entwicklungstheoretischen Debatte plädiert, da die Theorien keine haltbaren Aussagen treffen konnten.³ Dies soll jedoch, wie unten näher ausgeführt wird, nicht im Zentrum der vorliegenden Untersuchung stehen.

Überdies sind Monographien zum Thema der Entwicklungspolitik häufig auf detaillierte Wirklichkeitsbeschreibungen (Darstellung der beteiligten Organisationen etc.) ausgelegt und nicht auf Hypothesenprüfung.

Desweiteren erscheint die Konzentration auf die Region Lateinamerika in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit interessant, da es ambivalente Einschätzungen der Bedeutung des Kontinents für Europa bzw. Deutschland gibt. Einerseits wird im Zuge der Globalisierungsdebatte immer mehr auf die Risiken einer Marginalisierung Lateinamerikas verwiesen, wenn es sich nicht an die neuen Strukturen anpassen kann. Hierbei wird besonders befürchtet, daß sich die weltwirtschaftliche Dynamik immer weiter auf das Gravitationszentrum der Triade (USA, EU und Ostasien) konzentriert. Der Anteil Lateinamerikas am Welthandel halbierte sich tatsächlich von ehemals zwölf (im Jahre 1948) auf sechs Prozent im Jahr 2000.⁴ Andererseits wurde Lateinamerika (zumindest bis Mitte der

¹ Joachim Betz, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18 –19/2001, S. 30 – 38, S. 30

² Wie zum Beispiel der Modernisierungs- oder Dependencia-Theorie.

³ Dies wird vertreten von: Ulrich Menzel, *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, 4. Aufl., Frankfurt 1997

⁴ Vgl. Konrad Melchers, *Weltwirtschaft, Welthandel, Weltwährungsfragen. UN Basis Informationen*, <http://www.dgvn.de/pdf/bi-weltwirtschaft.pdf>, S. 2

90er Jahre) als eine der dynamischsten Entwicklungsregionen gesehen, die auch für Deutschland von wirtschaftlichem Interesse sein könnte. Die neue Rolle Lateinamerikas nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, in dem es häufig als Spielball der Mächte benutzt wurde, ist noch zu definieren. Es wird im folgenden versucht, die Bedeutung Lateinamerikas für Deutschland anhand von meßbaren Größen soweit wie möglich greifbar zu machen.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich darauf, aus politikwissenschaftlicher Sicht - im Sinne der kritischen Reflexion - Erklärungen für die Diskrepanz zwischen Konzepten/Programmen und Implementation zu finden.⁵ Auf der Suche nach Gründen für Implementationsmängel⁶ sollen innenpolitische Entscheidungsprozesse, die für Außenpolitik eine wichtige Rolle spielen, untersucht werden. Hierbei soll besonderes Augenmerk auf die Vorgänge, die zu *policy outputs* (Entscheidungen) führen, gerichtet werden. Konkret spielen die Entstehungsprozesse bei der Erstellung von Konzepten eine wichtige Rolle.

Es soll desweiteren gezeigt werden, wie die internationale Ebene, die Beziehung der Staaten zueinander, in die Analyse miteinbezogen werden kann (struktureller Ansatz).

Der Inhalt von Konzepten und Programmen wird hier nicht bewertet, da dies in eine ideologische Debatte münden würde, sondern es wird mehr Wert auf die politischen Prozesse, die zu Entscheidungen und Implementation führen, gelegt.

Im folgenden wird ein kurzer Überblick über den Aufbau der Arbeit gegeben.

Zunächst soll in Kapitel 2 das von der Autorin der Arbeit entwickelte Analysemodell vorgestellt werden, das nicht den Anspruch auf Allgemeingültigkeit erhebt⁷, sondern die nach dem Ermessen der Autorin wichtigsten Faktoren des entwicklungspolitischen Entscheidungsprozesses in Deutschland berücksichtigt. Es handelt sich hierbei um einen

⁵ Zum sog. „implementation gap“ vgl. S. Barret/C. Fudge, *Policy and Action. Essays on the implementation of public policy*, London, New York, 1981, S. 251. Es wird darauf hingewiesen, daß häufig eine Diskrepanz zwischen policy output und outcome besteht, d. h. die Entscheidung für eine Politik führt nicht notwendigerweise zu dem intendierten Ergebnis.

⁶ Implementation wird hier verstanden als: „absichtsvolle Verwirklichung von politischen Zielen durch öffentliche Einrichtungen und/oder durch öffentliche Finanzierung“ (Vgl. Dieter Grunow, „Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme“, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983, S. 142 – 168, S. 142)

⁷ Vgl. hierzu Renate Mayntz, „Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie“, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*, Köln/Berlin 1968, S. 27-36, S. 32: „[...] Vor allem aber haben die Aussagen einer allgemeinen Organisationstheorie einen geringen Erklärungswert für das Entstehen und die Entwicklung einer Organisation zu ihrer konkret gegebenen Eigenart. Bei der Erklärung des historisch Konkreten wird man allemal gerade solche Faktoren heranziehen müssen, die in den Sätzen einer allgemeinen Theorie unter die Ceteris-paribus-Klausel fallen. Hier erweist sich beispielhaft die begrenzte Relevanz eines Strebens nach der Formulierung raum-zeitlich unbegrenzt gültiger ‚sozialer Gesetze‘.“

komplementären Ansatz zu einer möglichst vollständigen Erklärung des entwicklungspolitischen Entscheidungsprozesses in Deutschland.

In Kapitel 3 wird die ökonomische und politisch/strategische Bedeutung Lateinamerikas für Deutschland untersucht, da sich daraus Schlüsse über das Interesse an der Region und dementsprechend Chancen und Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit ziehen lassen. Bei einer großen (wirtschaftlichen) Bedeutung ist beispielsweise davon auszugehen, daß sich die Lateinamerika-Politik insgesamt und die Entwicklungszusammenarbeit im besonderen auf einen breiten inländischen Konsens stützen kann.

Kapitel 4 gibt einen Überblick über das System der Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit (EP/EZ) und intervenierende Variablen im Entscheidungsprozeß.

Dies erscheint unter Beachtung der zugrundeliegenden Fragestellung sinnvoll, da die formelle Organisationsstruktur einerseits, aber auch die (informelle) Interdependenz, Wahrnehmungen der Akteure, „Organisationskulturen“, historische Gebundenheiten etc. als intervenierende Variablen die Performance von EZ beeinflussen können. Dies kann dazu führen, daß auch inhaltlich gute Programme weniger leicht durchgesetzt werden können. Die Untersuchung kann sich also nicht auf eine Beschreibung der Organisationen, die an der EP/EZ beteiligt sind, beschränken, sondern muß versuchen, auch die o.g. nicht-formellen Faktoren mit zu berücksichtigen.

Die verschiedenen interministeriellen Zuständigkeiten und Konstellationen im Rahmen der Entwicklungspolitik sollen untersucht werden sowie die für die Entwicklungszusammenarbeit entscheidenden Akteure. Hierbei wird eine Konzentration auf die staatlichen und halbstaatlichen Stellen vorgenommen, da eine detaillierte Untersuchung der (sicherlich nicht unwichtigen) nichtstaatlichen Organisationen den Rahmen der Arbeit sprengen würde. Wichtig sind hier nur die Beziehungen der Nichtregierungsorganisationen (NRO) zum Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

In Kapitel 5 geht es um die Konzepte der Bundesregierung in bezug auf Lateinamerika. Hier soll u.a. festgestellt werden, ob sie sich von denen der Vorgängerregierung grundlegend unterscheiden. Wichtig für die Fragestellung ist der Entstehungsprozeß, in dem sich entscheidet, ob die Konzepte auf einen breiten innenpolitischen Konsens bauen können. Zur

Rekonstruktion des Entstehungsprozesses wurde die Methode qualitativer Interviews mit BMZ-Mitarbeiter/-innen angewandt.⁸

Auch andere politische Willensäußerungen, die sich auf Entwicklungspolitik beziehen, müssen hier untersucht werden, um die Programme in einem weiteren Schritt mit der Implementation vergleichen zu können.

In Kapitel 6 wird im Zusammenhang mit der Implementation deutscher Entwicklungspolitik in bezug auf Lateinamerika auf verschiedene Ebenen eingegangen (internationale, regionale, nationale Ebene). Zum einen kann die Implementation der programmatischen Versprechungen an der Entwicklung der finanziellen Mittel für diesen Bereich gemessen werden. Zum anderen werden einige Maßnahmen in bezug auf Lateinamerika exemplarisch dargestellt, wobei die Wirkung rot-grüner Entwicklungspolitik unter Voraussetzung der Langfristigkeit von EZ-Maßnahmen zum jetzigen Zeitpunkt höchstens tendenziell zu ermitteln ist.

Es wird versucht, die zentralen Punkte der Lateinamerika-Programme und Konzepte den in der Praxis erfolgten entwicklungspolitischen Maßnahmen zuzuordnen, um einen Soll-Ist-Vergleich vorzunehmen.

2 Analysemodell

Nach E.-O. CZEMPIEL beruhen außenpolitische Entscheidungen hauptsächlich auf innenpolitischen Entscheidungsprozessen. Die innere Ordnung wird in der Analyse mehr betont als die Bedingungen des internationalen Systems. Dementsprechend werden im folgenden v.a. innenpolitische Vorgänge analysiert. CZEMPIEL läßt jedoch nicht die internationalen Strukturen beiseite, sondern verweist darauf, daß sich durch jene Handlungskorridore für die Akteure ergeben.⁹ Hierbei sind also die Mächteverhältnisse und Interessen der Staaten zu erörtern, die für innenpolitische Entscheidungen bedeutend sein können (vgl. hierzu Kapitel 3).

Grundsätzlich ist Entwicklungspolitik eher den Planungs- oder Routineentscheidungen zuzuordnen, da hier langfristige Entscheidungen getroffen werden, die nicht unter Zeitdruck entstehen.¹⁰

⁸ Den befragten Personen wurde Anonymität zugesichert. Um die Rekonstruktion von Namen von Interviewpartnern zu erschweren, wird im folgenden stets die männliche Form „BMZ-Mitarbeiter“ benutzt, obwohl auch Mitarbeiterinnen befragt wurden.

⁹ Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn u.a. 1981, S. 53ff

¹⁰ Vgl. die Unterscheidung von Planungs- bzw. Routineentscheidungen und Krisenentscheidungen bei Helga Haftendorn, *Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse*, in: PVS-Sonderheft 2/1990, S. 401 – 423, S. 403f und Ute Meyer, *Der außenpolitische Entscheidungsprozeß der USA. Das Spannungsfeld Präsident – Kongreß*, Opladen 1995, S 21ff

Es werden einige Phasen des politischen Entscheidungsprozesses in der vorliegenden Arbeit besonders hervorgehoben, nämlich die Planungsphase (Konzepte und ihre Entstehung), die Entscheidung und die Implementation.¹¹ Besonders muß auf eine saubere Trennung zwischen Entscheidung und Handlung geachtet werden, wobei davon ausgegangen wird, daß auch die Implementation Teil des politischen Prozesses ist und sich nicht automatisch nach einer Entscheidung einstellt.¹² Der hierarchische *top-down*-Ansatz wird hier verlassen, bei dem die Implementation als ein separater verwaltungstechnischer Prozeß angesehen wird, der von den *politics* getrennt ist und in einem Vakuum stattfindet.¹³

In der vorliegenden Arbeit werden die deutschen Lateinamerika-Konzepte und -Programme untersucht. Dabei ist die zentrale These, daß, wenn die Konzepte Schwächen haben, intervenierende Variablen im Entscheidungsprozeß stärker zum Tragen kommen als bei „starken“ Konzepten. Dies führt zu Implementationsmängeln in der deutschen Entwicklungspolitik.¹⁴ SMITH/CLARKE weisen darauf hin, daß zeitweilige Koalitionen, die notwendig für die Implementation von Politik sind, für neue Regierungen oftmals schwierig zu erreichen und erhalten sind, wenn die Regierung nicht in der Lage ist, dem betreffenden Politikbereich eine hohe Priorität zukommen zu lassen.¹⁵ Im Implementationsprozeß unterscheiden sich Außen- und Innenpolitik vor allem dadurch, daß erstere eine größere Unberührbarkeit genießt, da sie für die inländische Bevölkerung nicht so präsent und greifbar wie innenpolitische Verteilungsvorgänge ist.

Es ist nun zunächst zu definieren, wann ein Konzept „stark“ bzw. „schwach“ ist.

Ein starkes Konzept muß zum einen realisierbar sein, die nötigen Mittel müssen den Zielen zukommen. Ein Konzept, das „in den Wolken schwebt“, kann keine Basis für Entscheidungen sein. Es muß operationalisierbar und den Mitteln angemessen sein.

Ein maßgeblicherer Punkt für die Stärke eines politischen Programmes liegt jedoch in der Unterstützung, die es erhält, um durchsetzbar zu sein. Wenn Konzepte also nicht das nötige

¹¹ Zu Phasenmodellen von Entscheidungsprozessen vgl. Joseph Frankel, *The Making of Foreign Policy. An Analysis of Decision Making*. London/New York/Toronto 1963

¹² Vgl. hierzu Susan Barrett/Colin Fudge, *Policy and Action. Essays on the implementation of public policy*, London 1981. Die Autoren verweisen darauf, daß politische Entscheidungen nicht mit Handlungen gleichgesetzt werden dürfen (S. 8)

¹³ Vgl. ebd., S. 9

¹⁴ Vgl. hierzu: Steve Smith, / Michael Clarke (Hrsg.), *Foreign Policy Implementation*, London 1985. Die Autoren unterstreichen, daß Implementationsmängel auf den Bruch [oder das Nichtvorhandensein, Anm. der Autorin] von politischen Koalitionen zurückzuführen sein können. (S. 173)

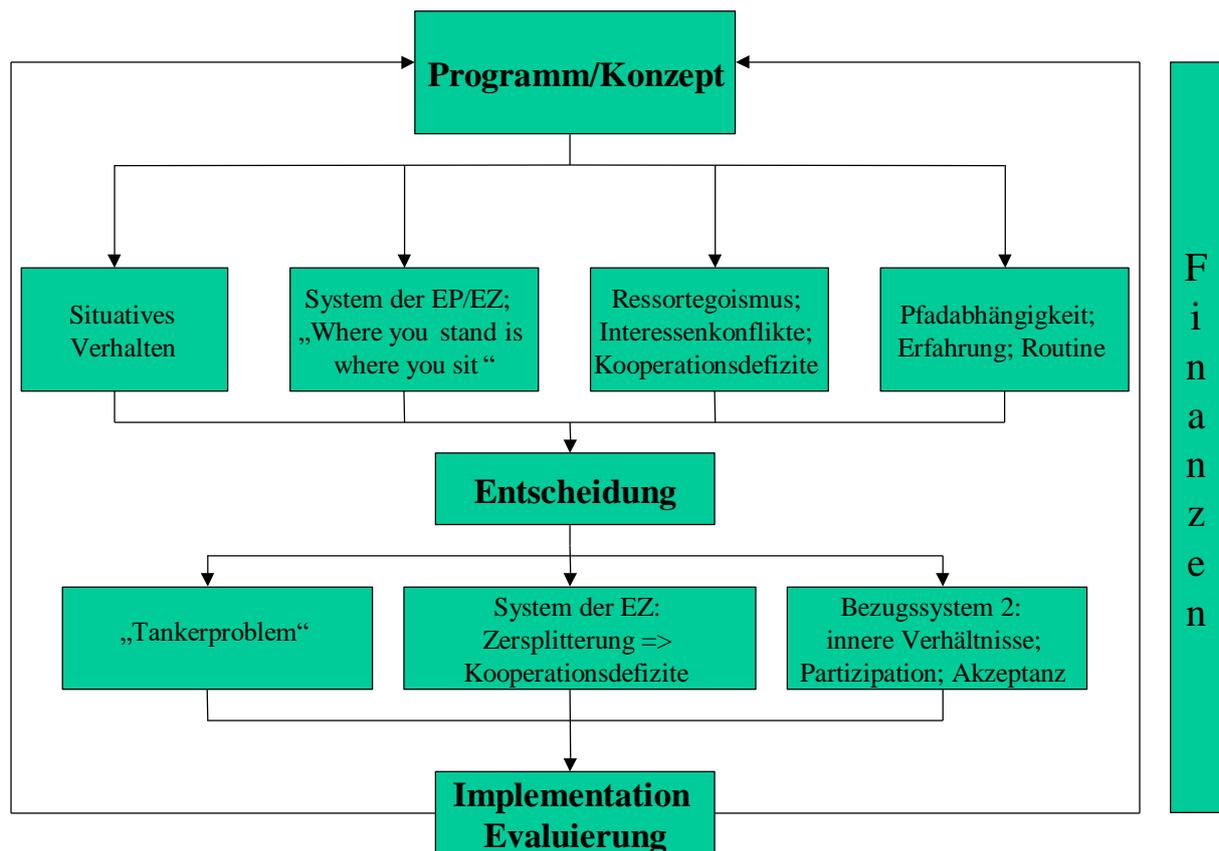
¹⁵ Steve Smith, /Michael Clarke (Hrsg.), *Foreign Policy Implementation*, London 1985, S. 173

Feed-back der relevanten Ressorts (und Entwicklungspolitik ist eine Querschnittsaufgabe, die verschiedenste Ressorts betrifft) und Akteure haben, sind sie schlechter durchsetzbar.

Sie müssen interministeriell akzeptiert sein. Außerdem müssen die entwicklungspolitischen Schwerpunkte mit dem Partnerland abgestimmt werden, damit die Konzepte als „stark“ gelten können. Ohne Akzeptanz der betroffenen Akteure des Kooperationslands sind nachweislich die Erfolgchancen für Entwicklungsprojekte gering.

In der Regel werden Konzepte allgemein gehalten, um die Interessen aller Beteiligten bündeln zu können. Sie müssen jedoch einen gewissen Aussagewert haben und Rahmenbedingungen für alle Beteiligten abstecken. Erst im Laufe des Implementationsprozesses werden Programme i.d.R. konkretisiert. Entscheidend ist, an welcher Stelle und von wem die nötige Operationalisierung vorgenommen wird. Wenn Programme erst im Vollzug konkretisiert werden, werden sie häufig an die Interessen der Vollzugsträger angepaßt.¹⁶

Die folgende Abbildung zeigt das Analyseschema, anhand dessen das Thema systematisch behandelt werden soll.



Quelle: Eigene Darstellung

Wie aus der Abbildung durch die Verbindung zwischen Evaluation und dem Programm/Konzept zu entnehmen ist, ist der *policy*-Prozeß¹⁷ zyklisch und dynamisch.

Im Schema sieht der idealtypische Weg zu (entwicklungs-) politischen Entscheidungen folgendermaßen aus: Die Entscheidung wird aufgrund eines Konzepts, das von allen relevanten *players* abgestimmt wurde, getroffen. Die Entscheidung wird darauf ordnungsgemäß implementiert.

Dies entspricht jedoch in den seltensten Fällen der Realität. Es müssen deswegen intervenierende Variablen berücksichtigt werden, die die Entscheidung oder Implementation beeinflussen können, besonders dann, wenn die Konzepte nicht auf genügend Akzeptanz bauen können.

Daher wird im folgenden zu untersuchen sein, wie die Konzepte entstehen, welche Akteure eine Rolle spielen und wie es das Konzept letztlich vermag, Interessen zu bündeln. Es kann in der Phase der Programmentwicklung entweder zu einer Überdeckung von Interessenkonflikten durch abstrakte Formellkompromisse kommen (und damit die konkrete Konfliktaustragung auf die Implementation verlagert werden) oder bereits zu einer Konfrontation innerhalb des Programmentwicklungsprozesses.¹⁸

Situatives Handeln kann eine intervenierende Variable sein, wenn man sich nicht auf ein (starkes) Konzept berufen kann. Entscheidungen müssen dann durch Improvisation getroffen werden, es gibt keinen Maßstab, an dem man sich orientieren kann. Wenn ein Konzept eine Vielzahl von Faktoren aneinanderreihet, ohne Prioritäten zu setzen, muß sich bei knappem Budget beispielsweise der betreffende Sacharbeiter für einen Schwerpunkt entscheiden. Dies muß nicht unbedingt der entwicklungspolitisch sinnvollste Schwerpunkt sein.

Besonders bei Planungsentscheidungen, um die es sich bei entwicklungspolitischen Maßnahmen in der Regel handelt, ist die administrative Organisation, in diesem Falle das System der Entwicklungspolitik/Entwicklungszusammenarbeit, ein wichtiger Faktor und kann intervenierend auf den *policy-making*-Prozeß einwirken. Hierbei kommen

¹⁶ Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts. 1980, S. 10

¹⁷ Der Begriff „*Policy*“ wird hier als „Politikinhalt“/ „Politikbereiche“ im Sinne von „materialen Politikaspekten“ verstanden. (Vgl. hierzu: Franz-Xavier Kaufmann/Bernd Rosewitz, „Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen“, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983, S. 25 – 50, S. 35)

¹⁸ Vgl. Werner Bohnert/Wolfgang Klitzsch, „Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung. Steuerungstheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme“, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, a.a.O., S. 202

organisationstheoretische Ansätze¹⁹ zum Tragen. Das Handeln von Akteuren wird nach dieser Theorie durch Organisationen beeinflusst und begrenzt; andererseits beeinflussen und verändern auch die Akteure die Organisationen. Entscheidungen und Handlungen sind „*organizational outputs*“²⁰. Die einzelnen Ministerien, die mit entwicklungspolitischen Aufgaben betraut sind, sowie die hierarchische Verbindung zwischen dem BMZ und den Durchführungsorganisationen (DO) und nicht-staatlichen Akteuren bilden das Interorganisationsnetz, das „von oben“ (durch Kanzlererlaß) gestiftet ist und in welchem verbindliche Regelungen getroffen und Kompetenzen festgelegt werden. Neben den vertikalen Beziehungen ist auf die horizontalen Verbindungen zwischen den Implementationsträgern einzugehen.

Die Entstehungsgeschichte des BMZ könnte beispielsweise eine Rolle spielen, da es in schon bestehende institutionalisierte Denkstrukturen eines etablierten außenpolitischen Interorganisationsnetzes hineingesetzt wurde²¹, in dem das Außen- und das Wirtschaftsministerium die Hauptakteure waren. Es gilt also nicht nur die einzelne Institution an sich zu betrachten, sondern es müssen die Wechselwirkungen und Beziehungen zu den anderen Akteuren hinzugenommen werden. Organisationsreformen innerhalb des BMZ sind beispielsweise nicht ausreichend, wenn die Politik des BMZ nicht interministeriell abgestimmt ist. UWE SCHIMANK spricht von illusionären Erwartungen hinsichtlich der Möglichkeiten organisatorischer Reformen des BMZ.²²

Aber auch die Positionen und Perzeptionen der Akteure innerhalb des Systems der EZ können eine Rolle spielen. Aus dem von GRAHAM T. ALLISON entwickelten Modell der „*governmental politics*“²³, das komplementär zu dem des „*organisational behavior model*“²⁴ ist, ist die These

¹⁹ Vgl. für die deutsche Entwicklungspolitik Uwe Schimank, „Das außenpolitische Interorganisationsnetz als Hemmnis einer eigenständigen deutschen Entwicklungspolitik: Heteronomie und Autonomisierungsbestrebungen des BMZ“, in: Manfred Glagow (Hrsg.), *Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*, Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie, Saarbrücken, Fort Lauderdale 1983, S. 51 - 87. Der Text bezieht sich zwar auf die Entwicklungspolitik Anfang der 80er Jahre, in denen diese noch stärker (offiziell) instrumentalisiert wurde, stellt aber grundlegend fest, daß im Entscheidungsprozeß die Organisations- bzw. Interorganisationstheorie eine große Rolle spielt und bislang zu wenig untersucht worden ist (S. 56). Vgl. auch das „organisational behavior“-Modell bei Graham T. Allison/ Philip Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition, New York 1999, S. 143 – 185. Hierbei ist jedoch darauf zu verweisen, daß nicht alle Elemente dieses Modells auch auf Planungssituationen zutreffen müssen, da es für die Erklärung von Krisensituationen entwickelt worden ist.

²⁰ Vgl. Graham T. Allison/ Philip Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, a.a.O., S. 164

²¹ Vgl. U. Schimank, „Das außenpolitische Interorganisationsnetz als Hemmnis einer eigenständigen deutschen Entwicklungspolitik: Heteronomie und Autonomisierungsbestrebungen des BMZ“, a.a.O., S. 64

²² Vgl. hierzu den Text von U. Schimank, „Illusionen der Organisationsreform politischer Verwaltungen, Das Beispiel des BMZ“, in: Manfred Glagow (Hrsg.), *Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*, Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie, Saarbrücken, Fort Lauderdale 1983, S. 259 – 287, S. 260 und 283

²³ Vgl. Graham T. Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, a.a.O., S. 255 – 313

entnommen, daß „*where you stand depends on where you sit*“²⁵. Dies bedeutet, daß Entscheidungen unter anderem abhängig von der Position, die man im System einnimmt, getroffen werden. Organisationen und Organisationskulturen beeinflussen häufig die Präferenzen ihrer Mitglieder. Sie handeln eher nach der „*logic of appropriateness*“ als nach der „*logic of consequences*“, d.h. es spielen Erfahrung, Rollen, Intuition und Expertenwissen eine größere Rolle bei Entscheidungen als das nutzenmaximierende Abwägen von Handlungsalternativen.²⁶ Beispielsweise sind die Blickwinkel von Mitarbeitern des Auswärtigen Amtes bzw. BMZ im Hinblick auf die Entwicklungspolitik sehr verschieden; auf diesen Punkt wird im folgenden näher eingegangen.

Das Modell der „*governmental politics*“ geht über das „*organisational behavior model*“ insofern hinaus, als es die Identität der Entscheidungsträger mit berücksichtigt und Individuen untersucht, die aus Routinen ausbrechen und strategische „*players*“ werden.²⁷ Entscheidungen sind in diesem Modell Resultat eines internen Aushandelns („*bargaining*“)²⁸. „*Government decisionmaking is a complex multi-participant process.*“²⁹ In der folgenden Analyse wird es weniger um individuelle Persönlichkeiten gehen als um Akteure mit bestimmten Rollen, die sich aufgrund ihrer Position in Organisationen ergeben. Das Modell des „*organisational behavior*“ wird also eher im Vordergrund stehen.

Entscheidungen werden auch - in geringerem Maße - durch die programmatischen Vorlagen geprägt, wenn die intervenierende Variable der anderen Interessengruppen und Ressorts, die sich in einem weiteren Sinne mit entwicklungspolitischen Fragen beschäftigen, sehr einflußreich ist und verschiedene Interessen nicht bereits in den Konzepten gebündelt werden konnten. In bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit können dies Interessen der Wirtschaft, z.B. die Exportindustrie (beispielsweise im Rahmen der Thematik der Lieferbindung) oder Rüstungsindustrie sein. Auch in diesem Punkt ist auf das „*organisational behavior*“-Modell zu verweisen:

„Governmental action requires decentralization of responsibility and power. But problems do not fit neatly into separable domains. Each organizations's performance of its job has major consequences for other

²⁴ Vgl. Graham T. Allison/ Philip Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, a.a.O., S. 143 - 185

²⁵ Ebd., S. 307. Vgl. auch bei David C. Kozak/James M. Keagle (Hrsg.), *Bureaucratic Politics and National Security: theory and practice*, Boulder/London 1988, S. 1

²⁶ Vgl. James March/Herbert Simon, zit. in Graham T. Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, a.a.O., S. 146

²⁷ Vgl. Graham T. Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, a.a.O., S. 273

²⁸ Vgl. Helga Haftendorn, *Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse*, in: PVS-Sonderheft 2/1990, S. 401 - 423, S. 413

²⁹ Vgl. Graham T. Allison/Philip Zelikow, *Essence of Decision*, a.a.O., S. 263

departments. Important problems lap over the jurisdictions of several organizations. Thus the necessity for decentralization runs headlong into the requirement for coordination.“³⁰

Wenn es an der nötigen Koordination zwischen den Akteuren mangelt, wird dies störend auf die Implementation von Konzepten einwirken.

Eine weitere intervenierende Variable ist „Pfadabhängigkeit“³¹. Dieser Begriff ist ein zentrales Element des historischen Neoinstitutionalismus, auf den im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur kurz eingegangen werden kann. Es geht beim Institutionalismus nicht mehr nur um den systemtheoretischen *policy-Input* und Output, sondern die ehemalige „*black box*“ dessen, was zwischen In- und Output geschieht, rückt wieder ins Blickfeld.³² Hierbei geht es beispielsweise um die Betrachtung politischer Entscheidungsprozesse oder um die Beschaffenheit von Verwaltungsorganisationen. ALLISONs Modell des „*organisational behavior*“ überschneidet sich in einigen Aspekten mit der neoinstitutionalistischen Theorie; in der zweiten Edition (1999) des 1971 erstmalig erschienen Buches wird explizit auf die relativ junge Forschungsrichtung des Neoinstitutionalismus verwiesen.

Grundsätzlich kann man sagen, daß sich bürokratische Einheiten nur schwerfällig wandeln, daß die Akteure innerhalb von Institutionen dazu neigen, beständig und auf lange Sicht zu agieren und dadurch neue Ideen und Innovationen behindern. Formale und informelle Institutionen können die historische Entwicklung entlang von Pfaden leiten (daher der Begriff der „Pfadabhängigkeit“). Die Akteure treffen Entscheidungen nicht unbedingt rational, sondern sind an Routine und Traditionen gebunden.³³

Von der Phase des Entscheidungsfindungsprozesses ist die Umsetzung derselben in reelle Handlungen abzugrenzen. Diese erfolgt normalerweise durch ein Zusammenwirken mit anderen Akteuren. Zwischen Entscheidung und Implementation stehen weitere intervenierende Variablen, die zu einer Kluft zwischen den *policy outputs*, d.h. den Entscheidungen, und den *real outcomes*, d.h. der Umsetzung von Entscheidungen/Ergebnissen führen können.³⁴ Die

³⁰ Vgl. ebd., S. 172

³¹ Vgl. zum historischen Institutionalismus z. B. Sven Steinmo/ Kathleen Thelen, „Historical Institutionalism in comparative politics“, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Hrsg.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge 1992, S. 1-32. Hauptvertreter des Neo-Institutionalismus allgemein sind: James G. March/ Johan P. Olsen, „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“, in: *American Political Science Review*, 1984, S. 734 - 749

³² Vgl. Ernst-Otto Czempiel, der das Eastonsche systemtheoretische Modell auf außenpolitische Entscheidungsprozesse (am Beispiel der USA) erweitert hat: E. O. Czempiel, *Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen*, Stuttgart 1979

³³ Vgl. Ellen Immergut, 1997, S. 337f, 346

³⁴ Vgl. Steve Smith / Michael Clarke (Hrsg.), *Foreign Policy Implementation* a.a.O., S. 166

Entscheidungen werden in einem dezentralisierten System ausgeführt, in dem die Entscheidungsträger nicht immer genug Kontrolle über die Ausführung haben. Da sich die Implementation in der Entwicklungspolitik im System des Partnerlandes abspielt, sind die Einwirkungsmöglichkeiten häufig gering.

Im untersuchten Fall können enttäuschende entwicklungspolitische Ergebnisse also nicht nur auf die intervenierenden Variablen im Planungsprozeß, der zur Entscheidung führt, zurückzuführen sein; möglicherweise spielen auch intervenierende Variablen zwischen Entscheidung und Implementation eine Rolle. Der Implementationsprozeß ist, darauf sei erneut hingewiesen, integraler Bestandteil des *policy*-Prozesses.³⁵

„Was dort [beim Verhalten in der Implementation] geschieht, muß deshalb teilweise unklar bleiben, wenn z.B. ausgeblendet ist, wieweit das Programm schon widerstrebende Interessen integriert.“³⁶

Zum einen ist auf das sogenannte „Tankerproblem“ als intervenierende Variable zu verweisen, das bildhaft auf die Langfristigkeit und Schwierigkeit von Kursänderungen der Entwicklungspolitik hindeutet.³⁷ Eine Richtungsänderung eines großen Schiffes ist schwierig zu erreichen. Auch in der Entwicklungspolitik werden Entscheidungen erst nach fünf bis zehn Jahren spürbar, ist es doch notwendig, Projekte für einen langjährigen Zeitraum zu planen. Selbst wenn beispielsweise beschlossen wird, sich aus der Entwicklungszusammenarbeit in einem Land wie Argentinien zurückzuziehen, wie dies im Rahmen der Länder- und Schwerpunktreduzierungen auf Initiative der rot-grünen Regierung geschehen ist, müßten aus Gründen der Effizienz geplante Projekte, die meist für einen langjährigen Zeitraum geplant worden sind, bis zum Ende durchgeführt werden, um nicht „Bauruinen“ zu hinterlassen.

Auch zwischen den Phasen der Entscheidung und Implementation können die Organisationsstruktur und -wirklichkeit der Entwicklungszusammenarbeit wiederum intervenierenden Einfluß haben. Hier ist das Verhältnis des BMZ zu den Durchführungsorganisationen zu untersuchen, die weite Teile der Planung und Durchführung von Projekten übernehmen. Es wird hierbei nicht nur auf die organisationstheoretischen Merkmale der formellen Struktur der EZ und Handlungsmöglichkeiten für die Akteure,

³⁵ Vgl. Vgl. Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts. 1980, S. 15

³⁶ Vgl. ebd., S. 15

³⁷ Zur Langfristigkeit von Innovationen vgl. Graham T Allison, / Philip Zelikow, *Essence of Decision*, a.a.O., S. 165: „*Innovation*: Leaders may try to undertake a new activity, where there is no established organizational capacity or set routines. If they comprehend the effort required to create the preconditions for effective organizational output, they will understand that the payoffs will be for a future crisis rather than for the one at hand.“

sondern auch auf die Interessen, kollektiven Werte und Perzeptionen in der betreffenden Organisation hingewiesen.³⁸ Auch hier sind verschiedene Organisationskulturen, die sich z.T. auf historische Faktoren zurückführen lassen, entstanden.

Es gibt eine Vielzahl von Akteuren und Institutionen, die am Implementationsprozeß in modernen außenpolitischen Systemen beteiligt sind. Selbst bei einem hohen Grad an Konsens in bezug auf die Entscheidung müssen die verschiedenen Verantwortlichkeiten und Interessen der „Implementierungsagenturen“ berücksichtigt werden. Ein konformer Vollzug von Programmen ist oft nicht das einzige und dominante Hauptziel von Vollzugsbehörden, sondern es können beispielsweise Vermeidung unnötigen Aufwandes, Konfliktvermeidung oder die Schonung eigener Ressourcen im Vordergrund stehen.³⁹ In der Literatur werden die Komplexität und die differierenden Prioritäten der verschiedenen Organisationen betont.⁴⁰ Man kann davon ausgehen, daß das bürokratische Hierarchiemodell im WEBERSchen Sinne heute wirklichkeitsfremd ist⁴¹. Es wird heutzutage weniger in den (vertikalen) Kategorien von Weisung und Befolgung, sondern (auf horizontaler Ebene) in den Dimensionen von Kooperation, Anreiz, Information, Aushandlung und Überzeugung gedacht.⁴²

Eine wichtige zu berücksichtigende intervenierende Variable ist das in den Verwaltungswissenschaften sogenannte „Bezugssystem 2“⁴³, d.h. das Empfängerland mit seinen inneren Verhältnissen, in dem der angestrebte Output erzielt werden soll. Auch noch so gut geplante Maßnahmen haben keine Chance, umgesetzt zu werden, wenn nicht die Bedingungen im Nehmerland bis zu einem gewissen Grad kompatibel mit den Projektzielen sind. In jüngerer Zeit wird immer wieder auf das Bezugssystem 2 als Hauptgrund für das Scheitern von Projekten hingewiesen bzw. auf die Notwendigkeit der Stärkung der inneren Verhältnisse von Entwicklungsländern, um Projekte erfolgreich zu implementieren. Die Akzeptanz eines Vorhabens seitens der Trägerorganisationen im Bezugssystem 2 scheint von

³⁸ Vgl. eine Analyse britischer innenpolitischer Implementationsprozesse bei Susan Barrett/Colin Fudge, *Policy and Action. Essays on the implementation of public policy*, London 1981, in dem Implementation als ein Teil des *policy*-Prozesses gesehen wird. Implementation ist zum einen ein Verhandlungsprozeß (bargaining, negotiating), zum anderen „action and response“, S. 4

³⁹ Vgl. Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, a.a.O., S. 12

⁴⁰ Vgl. S. Dawson, „Organisational analysis and the study of policy formulation and implementation“, in: *Public Administration Bulletin*, no. 31, 1979, zitiert in: Steve Smith / Michael Clarke (Hrsg.), *Foreign Policy Implementation*, London 1985, S. 171

⁴¹ Wobei jedoch zu bemerken ist, daß auch Weber es als einen Idealtypus verstanden hat.

⁴² Vgl. Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, a.a.O., S. 11f

höchster Wichtigkeit für den Erfolg von Projekten zu sein.⁴⁴ Mit dem Partnerland muß zumindest eine zeitweilige entwicklungspolitische Koalition etabliert werden. Die Erfahrung zeigt, daß es auch von Wichtigkeit ist, ob der Partner im Entwicklungsland die (in diesem Fall deutsche) Organisation als solche akzeptiert. Persönliche Beziehungen zwischen Projektleitern und ausführenden Personen spielen eine überdies nicht zu unterschätzende Rolle.⁴⁵

Die Variable der Finanzen wirkt auf alle Phasen des Entscheidungsprozesses ein. Wenn nicht genügend finanzielle Mittel für die Konzepterstellung zur Verfügung stehen, können diese nicht sorgfältig ausgearbeitet werden. Auch müssen in Programmen formulierte Ziele mit den vorhandenen Ressourcen erreichbar sein. Organisationsreformen, die zu einer erhöhten Effizienz führen sollen, können nur durchgeführt werden, wenn es entsprechende Mittelzusagen gibt; konkrete Projekte bedürfen fest kalkulierbarer und ausreichender finanzieller Mittel, um nachhaltige Wirkungen erzielen zu können. Die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit manifestiert sich zwar nicht ausschließlich in der Höhe der Finanzmittel, drückt jedoch auch den Stellenwert aus, den die Entwicklungspolitik besitzt.

ALLISON verweist ebenfalls darauf, daß es bereits bei einer einmaligen Budgetkürzung häufig zu einem Effektivitätsverlust bei der Ausführung bestimmter Programme kommt. In jedem Falle gilt: „Prolonged famine, however, forces major retrenchment.“⁴⁶

So sind entwicklungspolitische Entscheidungen oft auch abhängig von Entscheidungen des Haushaltsausschusses (in bezug auf den Einzelplan 23 des Bundeshaushaltsplans), der Grenzen und Möglichkeiten bestimmt.

Zu unterscheiden ist zwischen Implementation und Wirkung entwicklungspolitischer Maßnahmen, wobei letztere für den betrachteten Zeitraum bislang höchstens in Tendenzen festgestellt werden kann. Von den Wirkungsanalysen sollte es eine Rückkopplung zu den Konzepten geben. Das BMZ und auch die Durchführungsorganisationen evaluieren regelmäßig Projekte, zunehmend auch ganze Programme, Länder oder Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit, um in einem „stetigen Verbesserungsprozess“⁴⁷ die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen.

⁴³ Vgl. Hans F. Illy, „Entwicklungspolitik als System zweier interdependenten Handlungsräume“, in: Manfred Glagow (Hrsg.), *Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*, Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie, Saarbrücken, Fort Lauderdale 1983, S. 37 – 51, S. 39

⁴⁴ Vgl. dazu die Evaluierungen/Analysen von R. Stockmann, wie z.B. *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung*, Opladen 1996

⁴⁵ Diese Anmerkung basiert auf persönlichen Erfahrungen der Autorin in einem Entwicklungs-zusammenarbeitsprojekt in Peru im Jahre 2002.

⁴⁶ Graham T Allison/ Philip Zelikow, *Essence of Decision*, a.a.O., S. 172

⁴⁷ BMZ (Hrsg.), *Jahresbericht Entwicklungspolitik 2001*, Berlin 2001, S. 41

3 Bedeutung der Region Lateinamerika⁴⁸ für Deutschland

Obwohl im Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung von 1995 betont wird, daß „Lateinamerika [...] für Deutschland politisch, wirtschaftlich, wissenschaftlich, entwicklungs- und umweltpolitisch, kulturell und nicht zuletzt menschlich eine wichtige Partnerregion [ist]“⁴⁹, scheiden sich bei der Beurteilung der Bedeutung Lateinamerikas für die Bundesrepublik heute die Geister. Die einen setzen die strategisch-außenpolitische Komponente der bilateralen Beziehungen in den Vordergrund und befürchten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts einen schleichenden Bedeutungsverlust des Subkontinents für Europa insgesamt und Deutschland im besonderen.

Andere Stimmen stellen die Möglichkeiten für wirtschaftliche Verbindungen heraus und sahen zumindest zu Beginn der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts nach der Krisen der „*década perdida*“, des sog. „Verlorenen Jahrzehnts“ der 80er Jahre, ein wieder wachsendes Interesse an Lateinamerika als Handelspartner. Ob dieses Interesse auch heute noch besteht, gilt es im folgenden zu untersuchen.

Allgemeiner Konsens besteht darüber, daß die Großregion Lateinamerika keine einheitlichen Konturen hat und daß ungleich mehr Interesse an den sog. Schwellenländern wie Mexiko, Brasilien und bislang auch Argentinien (vor der Wirtschaftskrise) besteht als an den marginalisierten LDC (*Last developed countries*) oder LLDC (*Land-locked Developing Countries*).

Es erscheint m.E. sinnvoll, eine Differenzierung zwischen außenwirtschaftlichen und außenpolitisch-strategischen Bedeutungsfaktoren vorzunehmen, wobei erstere im Vordergrund der Analyse stehen.

3.1 Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der BRD und Lateinamerika

Für die Exportnation Deutschland sind unter ökonomischen Aspekten vor allem Schwellenländer wie Brasilien und Mexiko interessant. „[...] im Jahre 2000 nahmen diese beiden Länder rund zwei Drittel der gesamten deutschen Ausfuhren nach Lateinamerika ab.“⁵⁰

⁴⁸ Im allgemeinen wird Lateinamerika folgendermaßen definiert: „alle spanisch-, portugiesisch- und französischsprachigen Länder südlich des Río Grande del Norte“.

⁴⁹ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung*, Berlin 1995, S. 1

⁵⁰ Hartmut Sangmeister, *Deutschlands Außenhandel mit Lateinamerika. Solide Beziehungen zwischen ungleichen Partnern*, Brennpunkt Lateinamerika, Hamburg 2001, S. 108 Vgl. auch Tabelle 1 im Anhang: „Hauptabnehmerländer deutscher Exporte in Lateinamerika und der Karibik 2000 (in Mio. DM)“, in: ebd.

Die Schwellenländer Lateinamerikas werden in wirtschaftlicher Hinsicht angesichts der Verbesserung „einiger makroökonomischer Indikatoren (insbesondere: Wachstum des Bruttosozialproduktes, Rückgang der Inflation)“⁵¹ durch die begonnenen marktwirtschaftlichen Reformen grundsätzlich positiv perzipiert. Die wirtschaftliche Situation stelle sich günstiger dar als in den meisten Entwicklungsländern Afrikas und Asiens.⁵²

Auf der anderen Seite wird jedoch auch darauf hingewiesen, daß sehr große Differenzen innerhalb der Großregion und unzureichende institutionelle Rahmenbedingungen sowie wachsende Auslandsverschuldung und andere Faktoren „die Aussagekraft der Indikatoren relativieren.“⁵³ Die Gesamtbeurteilung durch das BMZ warnt auch vor der Anfälligkeit Lateinamerikas für Finanzkrisen. Die lateinamerikanischen Volkswirtschaften konnten bislang ihr Wirtschaftswachstum noch nicht verstetigen und sind anfällig für die Ansteckung durch Wirtschaftskrisen in anderen Regionen.⁵⁴

Die deutsch-lateinamerikanischen Handelsbeziehungen sind von großen Asymmetrien geprägt.⁵⁵

3.1.1 Außenhandel

Der Anteil Lateinamerikas am Außenhandel der BRD ist vergleichsweise gering. Der Import aus Lateinamerika betrug 1999 nur 1,92 % der Gesamtimporte und lag damit unter dem Durchschnittswert von 2 – 3 % in den letzten 10 Jahren. Beim Export ist im Vergleich zu den Vorjahren ein leichter Anstieg im Jahre 1999 zu verzeichnen.⁵⁶ Im Jahre 2000 steigerte sich die Importrate aus Lateinamerika um ca. 18 % (Sangmeister: 16 %), und die Exporte waren, verglichen mit dem Vorjahr, um etwa 9 % (Sangmeister: 6,3 %) höher, wobei weiterhin „starke regionale Unterschiede zu verzeichnen“⁵⁷ sind.

⁵¹ BMZ (Hrsg.), *Lateinamerika-Konzept*, Bonn/Berlin 2000, S. 4

⁵² Vgl. ebd., S. 4

⁵³ Vgl. ebd., S. 4

⁵⁴ Vgl. Hartmut Sangmeister, *Deutschlands Außenhandel mit Lateinamerika. Solide Beziehungen zwischen ungleichen Partnern*, a.a.O. S. 105

⁵⁵ Vgl. hierzu Thilo Klein, „Wandel durch Handel oder Festung Europa? Die deutsch-lateinamerikanischen Wirtschaftsbeziehungen in den neunziger Jahren“, in: *Matices. Zeitschrift zu Lateinamerika, Spanien und Portugal*, No. 12, Winter 1996/97, <http://www.matices.de/12/12swande.htm>, S. 4, Stand: 6.7.02

⁵⁶ Vgl. Tabelle 2 im Anhang: „Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland mit Entwicklungsländern“, in: BMZ (Hrsg.), *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, a.a.O., S. 186

⁵⁷ H. Chrenko/H. Grünberg, *Zur Lateinamerikapolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Werkauftrag der AG internationale Politik der Bundestagsfraktion der PDS, www.wolfgang-gehrke.de/texte/2001/studie-la-2001.htm, Stand: Oktober 2001, S. 17

Der Warenaustausch Deutschlands mit den lateinamerikanischen Volkswirtschaften belief sich in 2000 auf einen Anteil von 2,2 %.⁵⁸ Für Lateinamerika hingegen ist Deutschland seit Jahren innerhalb der EU der wichtigste Handelspartner.⁵⁹

Die Rangfolge der weltweit insgesamt etwa 220 Handelspartner der BRD zeigt ein mittleres Gewicht einiger lateinamerikanischen Schwellenländer für den deutschen Außenhandel im Jahre 2001, wobei traditionellerweise der Export wichtiger für Deutschland ist als der Import. Es sind auf den oberen Rängen beim Export der BRD nur die USA (Rang 2), Japan (12) und China (14) als außereuropäische Staaten vorhanden, darauf folgen die wirtschaftlich erfolgreicher lateinamerikanischen Staaten (Brasilien liegt auf Rang 21 bei den Exporten und Rang 26 bei den Importen, Mexiko auf Rang 22 bzw. 42).⁶⁰

Zu bemerken ist jedoch, daß die ärmsten Staaten Lateinamerikas erst auf den hinteren Rängen erscheinen. Überdies ist die relative Bedeutung Lateinamerikas als Handelspartner für Deutschland in den letzten Jahren gesunken und auch das Investitionsengagement deutscher Unternehmen in Lateinamerika war rückläufig.⁶¹

Von einiger Bedeutung sind im europäischen Kontext auch die intensiven Handelsbeziehungen der EU zum MERCOSUR, worauf hier aber im Rahmen der Themenstellung nicht genauer eingegangen werden kann. Grundsätzlich ist die Europäische Union der wichtigste Handelspartner für die MERCOSUR-Staaten und sticht somit sogar die USA aus.⁶²

Trotz des Überangebots an Rohstoffen auf dem Weltmarkt sowie Substitutions- und Recyclingprozessen besteht immer noch eine Abhängigkeit der Industrieländer von Rohstoffen aus der Dritten Welt. Insbesondere für Deutschland als rohstoffarmes Land und zugleich drittgrößter Rohstoffverbraucher der Welt spielt dies eine besondere Rolle. Es müssen mineralische sowie agrarische Rohstoffe eingeführt werden.⁶³

⁵⁸ H. Sangmeister, *Deutschlands Außenhandel mit Lateinamerika. Solide Beziehungen zwischen ungleichen Partnern*, a.a.O., S. 105

⁵⁹ Vgl. ebd., S. 107

⁶⁰ Vgl. Tabelle 3 im Anhang: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Rangfolge der Handelspartner im Aussenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2001“, http://www.destatis.de/download/aussh/aussh_d/rang2001.pdf. Stand: 19.7.02

⁶¹ Vgl. H. Sangmeister, *Deutschlands Außenhandel mit Lateinamerika. Solide Beziehungen zwischen ungleichen Partnern*, a.a.O., S. 105, S. 113

⁶² Vgl. H. Chrenko/H. Grünberg, *Zur Lateinamerikapolitik der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 9 und S. 17

⁶³ Vgl. Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, 4. Aufl., Bonn 1996, S. 365

Beispielsweise waren aus deutscher Sicht im Jahre 1992 die wichtigsten Rohstoff- und Nahrungsmittel-Lieferanten aus Entwicklungsländern: Ekuador für Südfrüchte, Kolumbien und Brasilien für Kaffee, Brasilien für Eisenerze und Roheisen⁶⁴.

Bei den deutschen Importen aus Lateinamerika dominieren im Jahre 2000 Südfrüchte, Ölfrüchte, Fleisch, Kaffee, Tabak sowie Rohstoffe. Demgegenüber liefert Deutschland vor allem Maschinen, elektrotechnische, chemische und pharmazeutische Produkte sowie Kraftfahrzeuge nach Lateinamerika. Dies belegt die strukturelle Ungleichheit des deutsch-lateinamerikanischen Außenhandels; das Grundmuster hat sich noch nicht allzu weit vom „Kolonialzeittyp“ des Tauschs von Rohstoffen gegen Industriegüter weg entwickelt.⁶⁵

Abschließend ist nochmals zu betonen, daß sich der deutsche Handel mit Lateinamerika in den letzten Jahren zwar positiv entwickelte und Deutschland im Jahr 2000 einen erheblichen Handelsüberschuß gegenüber Lateinamerika verzeichnen konnte, „aber im Vergleich zu anderen Weltregionen ist die Bedeutung Lateinamerikas als Handelspartner Deutschlands gesunken.“⁶⁶

3.1.2 Investitionen

Nach Angaben des BMZ⁶⁷ beläuft sich der Betrag deutscher Investitionen, Kredite und sonstiger Kapitaleistungen in Lateinamerika auf 7,99 Mrd. DM im Jahre 1997, 10,16 Mrd. DM in 1998, um dann 1999 auf 8,24 Mrd. DM zurückzugehen. Im Jahre 2000 erreichen die Investitionen einen Tiefstand von 2,84 Mrd. EUR, was bei einem Umrechnungskurs von 1,95583 einem Wert von ca. 5,55 Mrd. DM entspricht.

Bei den deutschen Direktinvestitionen in Entwicklungsländer stand Lateinamerika im Jahre 1997 auf Platz 1, während es in den beiden darauffolgenden Jahren von den Entwicklungsländern in der Region Asien und Ozeanien übertroffen wurde.

„Bei den deutschen Direktinvestitionen im Ausland [...] steht Lateinamerika auf dem fünften Platz [...]. Davon entfallen 80 % auf vier Länder (Brasilien 40 %, Mexiko 25 %, Argentinien 10 %, Chile 6 %).[...] Unter den 100 größten ausländischen Unternehmen in Lateinamerika

⁶⁴ Vgl. Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 366

⁶⁵ Vgl. H. Sangmeister, *Deutschlands Außenhandel mit Lateinamerika. Solide Beziehungen zwischen ungleichen Partnern*, a.a.O., S. 111

⁶⁶ Ebd., S. 105

⁶⁷ Vgl. Tabelle 4 im Anhang: „Bilaterale private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland an Entwicklungsländer“, in: BMZ (Hrsg.), *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, a.a.O., S. 212

(vor allem in Argentinien, Brasilien, Mexiko) befinden sich Volkswagen [...], Daimler – Chrysler [...], Siemens [...], BASF [...]"⁶⁸.

„Traditionell gehören deutsche multinationale Unternehmen zu den wichtigsten europäischen Investoren in Lateinamerika. São Paulo ist der größte Industriestandort für deutsche Unternehmen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland.“⁶⁹ Jedoch hat sich in den zurückliegenden Jahren das Investitionsengagement deutscher Unternehmen in Lateinamerika rückläufig entwickelt.⁷⁰

Auch bei den Investitionen wird die Konzentration auf bestimmte Schwellenländer sichtbar.

Die Ressourcenzuflüsse in Form von privaten Kapitalzuflüssen war für viele lateinamerikanische Länder wichtiger als die *Official Development Aid* (ODA), die ihnen gewährt wurde.⁷¹

Insgesamt ist auf die sinkende Bedeutung des Lateinamerika-Geschäfts für den deutschen Außenhandel hinzuweisen.

„Aber hinter den aggregierten Außenhandelsdaten verbergen sich sehr unterschiedliche Entwicklungen auf der Mikroebene von Unternehmen, für die das transatlantische Handelsgeschäft in absoluten Zahlen nach wie vor von großer betriebswirtschaftlicher Bedeutung ist.“⁷²

3.2 Außenpolitische und kulturelle Bedeutung Lateinamerikas für die BRD

Deutschland ist im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern nicht durch eine koloniale Vergangenheit mit Lateinamerika verbunden. Es gab somit keine historischen Verpflichtungen, die ein verstärktes Angebot von Entwicklungshilfeleistungen politisch notwendig gemacht hätten.⁷³ Jedoch zeigte sich bereits im 19. Jh. ein „aktives Interesse für Lateinamerika“.⁷⁴ Man kann eine nicht unerhebliche Auswanderungsbewegung v.a. nach Chile und Brasilien feststellen. Historisch läßt sich belegen, daß man Ende des 19.

⁶⁸ H. Chrenko./H. Grünberg, *Zur Lateinamerikapolitik der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 19. Die Angaben beziehen sich auf das Ende der 90er Jahre.

⁶⁹ Detlef Nolte, „Neoliberale Revolution und wirtschaftliche Integration in den neunziger Jahren“, in: *Informationen zur politischen Bildung. Lateinamerika I*, Überarbeitete Neuauflage 1997, Bonn, S. 52

⁷⁰ H. Sangmeister, *Deutschlands Außenhandel mit Lateinamerika. Solide Beziehungen zwischen ungleichen Partnern*, a.a.O., S. 113

⁷¹ Vgl. ebd., S. 113

⁷² Detlef Nolte, „Neoliberale Revolution und wirtschaftliche Integration in den neunziger Jahren“, a.a.O., S. 52

⁷³ Vgl. Hartmut Sangmeister, „Einflusschancen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika“ in: Mols, Manfred/Öhlschläger, Rainer (Hrsg.), *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert: Lateinamerikas Entwicklungserfahrungen und –perspektiven*, Frankfurt am Main 2000, S. 81-97, S. 88

⁷⁴ Genaueres hierzu in G. Beyhaut (Hrsg.), „Süd- und Mittelamerika II“, *Fischer Weltgeschichte*, Bd. 23, Frankfurt a. M., 1965, S. 75ff

Jahrhunderts auf Einladung militärische Missionen, die das preußische Modell für Militärausbildung exportieren sollten, nach Lateinamerika schickte.⁷⁵

Sicherheitspolitisch ist Lateinamerika aufgrund seiner geographischen Entfernung für die Bundesrepublik Deutschland ohne größere Bedeutung, soweit die Stabilität der demokratischen Strukturen, wirtschaftliches Wachstum und regionale Sicherheit gewährleistet sind.⁷⁶ Auch in der Problemwahrnehmung werden im Osten „hautnähere“ Risiken für Deutschland als im entfernten Süden vermutet.⁷⁷

Die Betrachtung eines US-amerikanischen Autors ist in diesem Zusammenhang interessant.⁷⁸ In einer pessimistischen Sichtweise attestiert HOWARD WIARDA Europa im allgemeinen ein eher rhetorisches als konkretes Interesse an Lateinamerika. Er betont, daß die europäische Präsenz in Lateinamerika immer selektiv war. Darüber hinaus habe „Europe still [...] limited ties with no vital interests in the area.“⁷⁹ Man sei auch nie bereit gewesen, die guten transatlantischen Beziehungen zu den USA aufs Spiel zu setzen, indem man größere Auseinandersetzungen bezüglich des sog. „backyards“ der USA geführt hätte.

Aus Reihen der Opposition (PDS) wird der Regierung vorgeworfen, daß nach dem Ende des Ost-West-Konflikts noch kein eigenständiges Profil Deutschlands entstanden sei. „Die Regierungen der Bundesrepublik verstehen die Ausgestaltung der Beziehungen zu Lateinamerika mehr als Ergänzung zu der durch die USA geprägte Politik gegenüber dem Subkontinent.“⁸⁰

WIARDA hebt andererseits die besondere Aufmerksamkeit, die Deutschland (im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten) Lateinamerika schenke, heraus. Durch das Engagement der politischen Stiftungen, Kirchen und NRO und die Betonung einer Werte- und Interessengemeinschaft habe Deutschland mehr Engagement als andere europäische Staaten für die Region bekundet.⁸¹

Die deutschen politischen Stiftungen zeigen in der Tat verhältnismäßig viel Interesse an Lateinamerika. Die in Lateinamerika am stärksten vertretene Stiftung ist die Friedrich-Ebert-Stiftung (SPD), die 18 Büros in der Region unterhält, in 21 Ländern Projekte fördert und 22

⁷⁵ Vgl. Howard J. Wiarda, *American foreign policy toward Latin America in the 80s and 90s: issues and controversies from Reagan to Bush*, New York/London 1992, S. 81

⁷⁶ Vgl. H.W Krumwiede/ D. Nolte, *Standort Lateinamerika*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 1998, S. 13

⁷⁷ Vgl. Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 35

⁷⁸ Im folgenden beziehe ich mich auf die Ausführungen von Howard J. Wiarda, *American foreign policy toward Latin America in the 80s and 90s: issues and controversies from Reagan to Bush*, a.a.O.

⁷⁹ Howard J. Wiarda, *American foreign policy toward Latin America in the 80s and 90s: issues and controversies from Reagan to Bush*, a.a.O., S. 95

⁸⁰ Helma Chrenko / Harri Grünberg et al., *Zur Lateinamerikapolitik der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 5

⁸¹ Vgl. Howard J. Wiarda, *American foreign policy toward Latin America in the 80s and 90s: issues and controversies from Reagan to Bush*, a.a.O., S. 93

Auslandsmitarbeiter neben 130 Ortskräften beschäftigt. Im Vergleich dazu unterhält sie auf dem afrikanischen Kontinent nur 20 Büros, fördert in 23 Ländern Projekte und beschäftigt 19 deutsche Entsandte und 200 lokale Mitarbeiter, obwohl es sich um eine ungleich größere Anzahl von Staaten in dieser Region handelt.⁸²

Die Konrad-Adenauer-Stiftung (CDU) verfügt über 14 Büros in Lateinamerika, hingegen nur acht in Afrika und 12 in Asien.⁸³

Auf den politischen Dialog, den die EU mit Lateinamerika führt, die Gestaltung einer „strategischen Partnerschaft“⁸⁴ und die Rolle Deutschlands kann in diesem Rahmen nicht eingegangen werden. Im allgemeinen ist festzustellen, daß die bilateralen Verbindungen gegenüber der EU-Kooperation eindeutig Priorität genießen, jedoch seit Anfang der 90er Jahre ein verstärktes EU-Engagement beispielsweise im Hinblick auf den MERCOSUR zu konstatieren ist.⁸⁵

Die dargestellte Bedeutung Lateinamerikas für die BRD und die deutsche Interessenlage müssen in die Analyse der deutschen Lateinamerika-Entwicklungspolitik einbezogen werden (siehe Fazit). Entwicklungspolitik erfolgt nie losgelöst von diesen Hintergründen, obwohl sie in den programmatischen Äußerungen nicht explizit erwähnt werden.

4 Überblick über das System der deutschen EP/EZ: intervenierende Variablen im Entscheidungsprozeß

4.1 Definitionen: Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungspolitik:

Die Definitionen von Entwicklung und Entwicklungspolitik haben sich im Laufe ihrer Geschichte verändert. Der Entwicklungsbegriff „hat normative Implikationen“⁸⁶, die sich mit der Veränderung von Wertvorstellungen wandeln.⁸⁷

⁸² Vgl. <http://www.fes.de/international/lateinamerika.html> bzw. [/afrika.html](http://www.fes.de/international/afrika.html), Stand: 19.03.02

⁸³ Vgl. <http://www.kas.de/international/lateinamerika.html> bzw. [/afrika.html](http://www.kas.de/international/afrika.html), Stand: 19.03.02

⁸⁴ Aus der Rio-Erklärung von 1999

⁸⁵ Vgl. hierzu den Artikel von K.D. Hoffmann, „Die EU und Lateinamerika. Chancen und Grenzen einer special relationship“, in: Schubert/Müller Brandeck-Brocquet (Hrsg.), *Die EU als Akteur der Weltpolitik*, Opladen 2000, S. 187 - 203

⁸⁶ Reinhard Stockmann, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung*, Opladen 1996, S. 1

⁸⁷ Entwicklungspolitik wurde zunächst aufgrund des Paradigmas der Modernisierungstheorie verfolgt. Als Alternativparadigma entstand in den 60/70er Jahren in Lateinamerika die marxistische Dependenztheorie. Den beiden Großtheorien war ein am Wachstum orientierter Entwicklungsbegriff gemein, wenn auch die Mittel zur

Entwicklungspolitik wird im **Lexikon Dritte Welt** allgemein definiert als

„Summe aller Mittel und Maßnahmen [...], die von EL [Entwicklungsländern] und IL [Industrieländern] eingesetzt und ergriffen werden, um die wirtsch. und soziale Entwicklung der EL zu fördern, d. h. die Lebensbedingungen der Bev. [Bevölkerung] in den Entwicklungsländern zu verbessern. EP [Entwicklungspolitik] fußt auf best. theoretischen Prämissen und Einsichten in die E.-Problematik, auf pol. Zielsetzungen der nat. und int. öffentl. und privaten Org. und Institutionen, die an ihrer Formulierung und Durchführung beteiligt sind [...]“⁸⁸.

Hieran wird ersichtlich, daß es sich um einen modernen Begriff von Entwicklungspolitik handelt, da die Rolle und Einbeziehung der Entwicklungsländer selbst in diesem Prozeß betont wird. Zum anderen wird darauf hingewiesen, daß neben entwicklungstheoretischen Annahmen die politischen Interessen und Zielsetzungen verschiedener Akteure zu beachten sind.

JÜRGEN BELLERS sieht Entwicklungspolitik als staatliches Handeln, wobei nicht ausgeschlossen wird, daß nicht-staatliche Organisationen an der Durchführung beteiligt werden:

„Entwicklungspolitik soll hier definiert werden als der Bereich staatlichen Handelns, der sich mit den unterschiedlichsten Instrumenten (wirtschaftliche, finanzielle, personelle, soziale, kulturelle usw.) auf auswärtige Staaten bezieht, deren Gesellschaftsformationen unter spezifischen – wie auch immer verursachten – Mängeln leiden: Hunger und Unterernährung, sowie Arbeitslosigkeit und Analphabetenquote, usw. Ziel ist es, zur Beseitigung dieser Mißstände beizutragen. Dazu kann der Staat selbst tätig werden, aber auch nicht-staatliche Organisationen (wie die Kirchen) einschalten.“⁸⁹

Zu dieser Definition ist hinzuzufügen, daß sich Entwicklungspolitik auch auf die Bemühungen des Entwicklungslandes selbst beziehen kann. Außerdem spielt sich Entwicklungspolitik nicht nur auf der Ebene der internationalen Beziehungen, sondern auch zunehmend (durch das Engagement von NRO) auf transnationaler Ebene ab.

Darüber hinaus muß Entwicklungspolitik als Bereich der Gesamtpolitik gesehen werden, was zu Zielkonflikten führen kann.

„[Entwicklungspolitik] ist [...] untrennbar mit strategischen, ideologischen und außenwirtsch. Motiven, Zielen und Instrumenten der Außenpolitik verbunden.“⁹⁰ „Zum anderen ist Entwicklungspolitik als Interessenpolitik auch direkt mit Innenpolitik verbunden. Ihr Ziel der Unterstützung der Entwicklungsländer ist somit nur eines unter vielen Zielen.“⁹¹

Überwindung der Ursachen von Unterentwicklung unterschiedlich waren. Die Globaltheorien konnten empirisch nicht belegt werden und kamen in Erklärungsnot, so daß heute von einem Versuch, mit allumfassenden Theorien Unterentwicklung zu beschreiben, abgesehen wird und im Hinblick auf einen größeren Bezug zur Praxis und Handlungsorientierung das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung als eine „Theorie mittlerer Reichweite“ empfohlen wird. Vgl. hierzu R. Stockmann, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe*, a.a.O., S. 1ff und Andreas Boeckh, „Entwicklungstheorien: Eine Rückschau“, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Grundprobleme – Theorien- Strategien*, Bonn 1993, S. 110-130

⁸⁸ D. Nohlen (Hrsg.), *Lexikon Dritte Welt*, Überarbeitete Neuauflage, Rheinbek 2000, S. 224

⁸⁹ J. Bellers, *Entwicklungspolitik*, Diskussionspapiere Nr. 18, Siegen 1998, S. 23

⁹⁰ Dieter Nohlen, (Hrsg.), *Lexikon Dritte Welt*, a.a.O., S. 224

⁹¹ F.P. Lang, *Deutsche Entwicklungspolitik. Eine Analyse entwicklungstheoretischer Einflüsse auf die Politikformulierung*, Braunschweig 1993, S. 12

Entwicklungspolitik muß als besondere Form der Außenpolitik gesehen werden, da sie in zwei Bezugssystemen operiert, zum einen im in diesem Falle deutschen sozio-ökonomischen und politisch-administrativen Feld (Bezugssystem 1), zum anderen auch auf der Seite des sog. „Nehmerlandes“ (Bezugssystem 2), wo der angestrebte Output erzielt werden soll.⁹² Dadurch, daß sie also Wirkungen in anderen Ländern anstrebt und langfristig Ziele anvisiert, „unterscheidet sie sich erheblich von anderen Politikbereichen und erfordert daher ganz spezielle Vorgehensweisen“.⁹³

Entwicklungszusammenarbeit

Der Begriff der Entwicklungspolitik ist abzugrenzen von dem der „Entwicklungszusammenarbeit“ (EZ), wobei es sich bei ersterem um ein umfassenderes Konzept handelt⁹⁴. EZ ist also ein Teilbereich der Entwicklungspolitik, in dem versucht wird, die entwicklungspolitisch formulierten Strategien mit speziellen Instrumenten wie Programmen und Projekten umzusetzen.⁹⁵

Die Federführung der Entwicklungszusammenarbeit liegt vor allem beim BMZ.⁹⁶

In den letzten Jahren hat der Begriff Entwicklungszusammenarbeit den Ausdruck der Entwicklungshilfe in deutschen Fachkreisen ersetzt, da mehr auf die Eigenverantwortung und Gleichberechtigung der Partnerländer hingewiesen werden soll. In der offiziellen Definition bezieht man sich jedoch auf den vom DAC⁹⁷ festgelegten Begriff der „Official Development Assistance“ (ODA), der Offiziellen Entwicklungshilfe. Als ODA werden Leistungen bezeichnet, die ein Zuschußelement von mindestens 25 % haben.⁹⁸

⁹² Vgl. H.F. Illy, „Entwicklungspolitik als System zweier interdependenter Handlungsräume“, in: M. Glagow (Hrsg.), *Deutsche Entwicklungspolitik: Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*, Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie, Saarbrücken, Fort Lauderdale 1983, S. 37-51, S. 39

⁹³ Vgl. Dieter Nohlen, (Hrsg.), *Lexikon Dritte Welt*, a.a.O., S. 224

⁹⁴ „Sie [Entwicklungspolitik] beinhaltet zuerst die Bestimmung von Zielen und Strategien, um dann in Form der Entwicklungshilfe aktiv in den Entwicklungsprozeß einzugreifen. Entwicklungshilfe ist damit ein Mittel der Entwicklungspolitik.“ F.P. Lang, *Deutsche Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 11

⁹⁵ R. Stockmann, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung*, a.a.O., S. 4

⁹⁶ F. Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 358

⁹⁷ Development Assistance Committee der OECD

⁹⁸ Guido Ashoff, *Der Entwicklungshilfeausschuß der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand*, http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/Fsdpub?OpenFrameset, Stand: 5.7.02, S.

Man muß verschiedene Ebenen unterscheiden: zum einen das staatliche Institutionengeflecht auf Ebene der Bundesregierung und zum anderen das BMZ und seine Vorfeldorganisationen; dort befaßt man sich vor allem mit Entwicklungszusammenarbeit, bei erstgenannter Ebene steht die Entwicklungspolitik allgemein im Vordergrund.

4.2 Institutionengefüge auf Ebene der Bundesregierung – Entwicklungspolitik

Um einen Überblick über das deutsche System der Entwicklungspolitik zu gewinnen, möge das Organigramm 5 im Anhang dienen.⁹⁹ Die Vielzahl der beteiligten Akteure wird schnell ersichtlich, was aufgrund ihrer Heterogenität zu Problemen führen kann. Bei der Implementation von Programmen ist davon auszugehen, daß mit wachsender Anzahl und Heterogenität der Akteure die Wahrscheinlichkeit der Implementationsdefizite steigt.¹⁰⁰

4.2.1 Kooperationskultur? – Akteure der Entwicklungspolitik

4.2.1.1 Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)¹⁰¹

¹⁰²Das BMZ wurde im Jahre 1961 zur administrativen Bewältigung des in den 50er Jahren neu entstandenen Politikfeldes der Entwicklungspolitik gegründet.¹⁰³

Es ging aus einem koalitionspolitischen Kalkül zwischen CDU und FDP nach der Bundestagswahl 1961 hervor. Bundeskanzler Adenauer (CDU) hatte ein großes Interesse an einer schnellen und reibungslosen Koalitionsbildung mit der FDP. Die FDP beharrte gegenüber der CDU darauf, außer den ihr bereits zugestandenen Ministerien ein weiteres zu leiten. Es erschien Adenauer daher am opportunisten, in bezug auf die Verteilung der Minister dem Wunsch von Scheel (FDP) nachzukommen, der sich sehr für die Einrichtung eines Entwicklungsministeriums einsetzte und in der Folge auch dessen erster Minister wurde.¹⁰⁴

⁹⁹ Vgl. „Das deutsche System der Entwicklungszusammenarbeit“, in: OECD (Hrsg.), *Deutschland*, Paris 1999, Quelle: BMZ (Anhang 5)

¹⁰⁰ Vgl. Dieter Grunow, „Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme“, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983, S. 142 – 168, S. 144

¹⁰¹ Vgl. „Organisationsplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, <http://www.bmz.de/about/organisationsplan.pdf>, Stand: Juli 2002 (Anhang 6)

¹⁰² Eine genauere Darstellung der Entstehungsgeschichte und Funktionsweise des BMZ findet man beispielsweise bei Manfred Glagow /W. Gotsch/A. Stucke, *Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)*, Pfaffenweiler 1989

¹⁰³ Vgl. Jürgen Bellers, *Entwicklungspolitik*, Diskussionspapiere Nr. 18, Siegen 1998, S. 28

¹⁰⁴ Vgl. Jürgen Dennert, *Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet? Entstehung und Konzeption des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit*, Bielefeld 1968, S. 49f

Auch war die Gründung eines eigenen entwicklungspolitischen Ministeriums eine Konzession an die Kirchen, die ein Fachministerium forderten. Zunächst hatte es kaum eigene Kompetenzen und wurde von Adenauer als „Rose ohne Dornen“ bezeichnet. Die Zuständigkeit für die Technische Hilfe wurde ihm 1964 erteilt und nach und nach seine Kompetenzen erweitert (siehe auch im Kapitel 6.6.2: Reformen der deutschen EZ). Über den Einfluß und das politische Gewicht des BMZ gibt es geteilte Meinungen. Kritiker bezeichnen es nach wie vor als ein „[...] Mauerblümchen in der Ressorthierarchie“¹⁰⁵. Es lasse sich „[...] aus einer Position der Schwäche keine große Politik machen.“¹⁰⁶ Die wesentlichen Referate des BMZ verbleiben auch nach dem Regierungsumzug nach Berlin in Bonn. Diese geographische Isolierung von der Hauptstadt könnte das BMZ weiterhin schwächen.

Immerhin ist es die wichtigste (formelle) Instanz für die Formulierung der deutschen Entwicklungspolitik.¹⁰⁷ Ihm obliegt die politische Steuerung, Koordination und Kontrolle der Entwicklungspolitik, und der Minister/die Ministerin hat die Möglichkeit, durch seine/ihre Kabinettsmitgliedschaft Regierungsentscheidungen zu beeinflussen. Er/Sie wird auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und leitet das Ministerium im Rahmen der Richtlinien des Bundeskanzlers. Das BMZ verfügt über mehr als 2/3 der gesamten deutschen ODA.¹⁰⁸

Das Auswärtige Amt (AA) spielt neben dem BMZ ebenfalls eine bedeutende Rolle im Bereich der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit. Allokation und Grundsätze der EZ liegen beim BMZ und AA gemeinsam.¹⁰⁹

Grundsätzlich ist das AA für die Gesamtheit der deutschen Außenbeziehungen zuständig. Im entwicklungspolitischen Bereich ist es in den Bereichen der humanitären und Katastrophenhilfe sowie den Vereinten Nationen, Menschenrechten und Krisenprävention federführend.¹¹⁰ Das BMZ arbeitet dem OECD-Bericht von 1999 zufolge bei „der Gestaltung und Umsetzung entwicklungspolitischer Konzepte und Programme eng mit dem AA zusammen.“¹¹¹ Die deutschen Botschaften repräsentieren und koordinieren die deutsche EZ offiziell im Ausland. Das AA ist für etwa 4 % der ODA zuständig und spielt bei der

¹⁰⁵ Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 393

¹⁰⁶ Ebd., S. 392

¹⁰⁷ Vgl. OECD (Hrsg.), *Deutschland*, Paris 1999, S. 16f

¹⁰⁸ Vgl. Eurostep/ICVA, German, Tony/Randel, Judith (Hrsg.), *The Reality of Aid 2000. An independent review of poverty reduction and development assistance*, London 2000, S. 123

¹⁰⁹ Vgl. Joachim Betz, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, a.a.O., S. 35

¹¹⁰ Vgl. Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 8. Bericht 1999/2000*, Bonn/Osnabrück 2000, S. 29

¹¹¹ OECD (Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 7

Rahmenplanung, der Allokation bilateraler Mittel und teilweise bei Einzelprojekten und dem Programmmanagement vor Ort eine wichtige Rolle.¹¹²

Bei den mit BMZ-Mitarbeiter/-innen geführten Interviews klang an, daß das Verhältnis zwischen BMZ und AA spannungsreich ist. DIRK MESSNER hebt hervor, daß „die Spannungen zwischen Außen- und Entwicklungsministerium [...] so alt [sind] wie das BMZ selbst [...]“¹¹³. Obwohl es von offizieller Stelle bei einem Interview¹¹⁴ anders bewertet wurde, könnte m.E. die Entscheidung, das gemeinsame Lateinamerika-Konzept von 1995 nicht mehr gemeinsam fortzuführen, auf Uneinigkeiten zwischen den beiden Ressorts hinweisen.

Als Beispiel für die unterschiedlichen Blickwinkel der Ressorts möge folgende Aussage eines BMZ-Mitarbeiters bezüglich der Unterstützung von freien Wahlen in Entwicklungsländern seitens des AA bzw. BMZ dienen:

„Das BMZ denkt, daß es nicht reicht, nur offiziell für freie Wahlen zu sorgen, hat aber auch noch keine Patentlösung für einen anderen Weg. Das AA geht eher formalistisch daran. Es berücksichtigt nicht so stark wie das BMZ die mittel- und langfristigen Faktoren. Das AA lehnt sich auch mehr an die USA an und stellt kurzfristigere Planungen auf (mit den Regierungswechseln). Das BMZ plant eher mittelfristig. Das AA reagiert kurzfristig auf jeden Wimperschlag der Regierung. Für das AA spielen symbolische Punkte - z.B. Wie schätzen unabhängige Beobachter die Wahlen ein? - die Hauptrolle.“¹¹⁵

Der Politikwissenschaftler VOLKMAR KÖHLER verweist ebenfalls auf die übergeordneten Zwänge, die das Auswärtige Amt bisweilen dazu veranlassen, kurzfristig zu reagieren und Konzessionen zu machen, während Entwicklungszusammenarbeit langfristiger und normativ ausgerichtet ist, so daß Ad-hoc-Reaktionen kontraproduktiv sind.¹¹⁶

Andere Ministerien spielen darüber hinaus eine zunehmend wichtige Rolle für Entwicklungspolitik. So ist das Bundeswirtschaftsministerium für alle Handelsfragen zuständig (u.a. im Bereich der Hermesbürgschaften); das Finanzministerium bestimmt weitgehend den Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel.¹¹⁷ Außerdem ist es für die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfond (IWF) zuständig.¹¹⁸

„Deutsche Beiträge zur globalen Umweltpolitik werden im Kern vom Umweltministerium (BMU) verwaltet, für die Weltfinanzarchitektur ist das Finanz- und für die

¹¹² OECD (Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 17

¹¹³ Dirk Messner, „Der Streit zwischen BMZ und AA ist kurzsichtig“, in: *E+Z* 42(2001), Heft 2, Bonn, S. 35

¹¹⁴ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 11.04.02. Allen Personen, die bei den Recherchen befragt wurden, wurde Anonymität zugesichert.

¹¹⁵ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.04.02

¹¹⁶ Volkmar Köhler, „Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes“, in: *E+Z* (2002) Heft 6, S. 181

¹¹⁷ Jürgen Bellers, *Entwicklungspolitik*, Diskussionspapiere Nr. 18, Siegen 1998, S. 32

¹¹⁸ Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 8. Bericht 1999/2000*, a.a.O., S. 29

Welthandelsorganisation (WTO) das Wirtschaftsministerium zuständig.“¹¹⁹ Das Landwirtschaftsministerium ist für Nahrungsmittelhilfe zuständig.¹²⁰

Derzeitig gibt es noch keinen Überblick über die bereits existierenden internationalen Aktivitäten aller Bundesministerien, der für eine engere Kooperation notwendig wäre. Es ist nachgewiesen, daß es „in den eigentlich nach innen gerichteten Fachministerien [...] mehr ‚Außenpolitiker‘ (160) als in AA und BMZ zusammengenommen (120) [gibt], berechnet auf der Grundlage der Anzahl der Referate, die mit internationalen, über die EU-Politik hinausreichenden Aufgaben betraut sind.“¹²¹ Im Prinzip betreibt jedes Fachministerium im Rahmen seines Politikfeldes Außenpolitik. Beispielsweise ist das Forschungsministerium (BMBF) allein im MERCOSUR und in Chile in 220 Kooperationsvorhaben tätig.¹²²

Eine Kooperationskultur, wie sie für die EZ im Sinne einer globalen Strukturpolitik vonnöten wäre, ist also noch nicht in ausreichendem Maße gegeben. „Für die sich mit rasanter Geschwindigkeit entwickelnden globalen Herausforderungen gibt es jedoch keine neuen Koordinationsmechanismen.“¹²³

Das BMZ, das lange Zeit „Stiefkind“ der Regierung war, sieht sich trotz Versuchen der Aufwertung seiner Rolle wohl immer noch gezwungen, sich gegen die anderen Ministerien zu behaupten und abzugrenzen. Die genannten Konstellationen können zu Implementationsschwierigkeiten des Konzepts globaler Strukturpolitik führen.

Bezüglich der Inkohärenzen zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken sind zwei Möglichkeiten denkbar: Entweder überlagern (mächtigere) politische Interessen entwicklungspolitische Ziele, was dazu führt, daß letztere erst gar nicht zum Zuge kommen, oder die erklärten Ziele der EZ werden durchgeführt, während andere Politiken ihrer Intention zuwiderlaufen und mögliche positive Effekte derselben im Nachhinein zunichte machen (Kontraproduktivität).¹²⁴

Einigungen kommen stets auf der Basis negativer Koordination auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners zustande.¹²⁵ Eine bessere Koordination könnte dadurch forciert werden, daß der Bundeskanzler Entwicklungspolitik zur Chefsache machen würde.

¹¹⁹ Dirk Messner, „Der Streit zwischen BMZ und AA ist kurzfristig“, in: *E+Z* 42(2001), Heft 2, S. 35

¹²⁰ Joachim Betz, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, a.a.O., S. 35

¹²¹ Christoph Weller, „Das fehlende Kohärenzmanagement deutscher Außenpolitik“, in: *E+Z* (2002), Heft 6, S. 183

¹²² Volkmar Köhler, *Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes*, in: *E+Z* (2002) Heft 6, S. 178

¹²³ Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 8. Bericht 1999/2000*, a.a.O., S. 29

¹²⁴ Vgl. Guido Ashoff, „Für eine Verbesserung der Kohärenz“, in: *E+Z* (2002), Heft 6, S. 172 – 176, S. 172

¹²⁵ Vgl. Paul Kevenhörster, *Kohärenzfrage – die Suche nach einem Ausweg*, in: *E+Z* (2002), Heft 6, S. 185

„Entwicklungspolitik erhält letztlich nur als Kanzlerpolitik politisches Gewicht.“¹²⁶ Dazu müßte der Politikbereich jedoch zunächst in der Gesellschaft einen hohen Stellenwert haben. Einzelne Beispiele gibt es jedoch dafür, wie Änderungen durch Druck der Öffentlichkeit erreicht wurden. Hier ist die Kölner Schuldeninitiative HIPC zu nennen, die durch massive Öffentlichkeitsarbeit der NRO besonders im Jahre 1999 in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt wurde¹²⁷ und deren sich die Bundesregierung daraufhin annahm.

Als Gründe für Politikinkohärenzen (als intervenierende Variablen im *policy-Prozeß* der EZ) sind also vor allem politische Interessendivergenzen zu nennen. Im Machtgefüge der Ressorts kann sich die Entwicklungspolitik nicht auf eine starke Lobby stützen. Desweiteren sind Defizite in der Organisation politischer Entscheidungsprozesse und Informationsdefizite zwischen den Ressorts zu nennen. Die Komplexität des Entwicklungsprozesses, bei der die Ursache-Wirkungs-Kette nicht eindeutig auszumachen ist, kann weiterhin dazu führen, daß Strategien nicht kohärent sind, da kein objektiver Maßstab für die Richtigkeit von Handlungen gegeben werden kann.

Die seit Anfang der 90er diskutierten Reformvorschläge setzen meist an der Reorganisation der politischen Entscheidungsprozesse (Zuständigkeiten) an. Die Hoffnung auf eine Lösung der Probleme dadurch allein kann jedoch nicht allzu groß sein, da das Entscheidende der politische Wille ist, der sich aus dem politischen Kräftespiel ergibt.¹²⁸

4.2.2 Entwicklungspolitik auf Bundesländerebene, in Parteien, Parlament und Öffentlichkeit

Aus Schwerpunktgründen kann die Bedeutung der Bundesländer in diesem Kontext nur kurz umrissen werden. Sie sind vor allem im Bildungsbereich engagiert und übernehmen Studienplatzkosten für Studenten aus Ländern der Dritten Welt.¹²⁹ Die Kommunen pflegen entwicklungspolitische Kontakte im Rahmen von Partnerschaften und kommunaler Zusammenarbeit.¹³⁰

¹²⁶ Paul Kevenhörster, *Kohärenzfalle – die Suche nach einem Ausweg*, a.a.O., S. 186. Vgl. auch Hansjörg Elshorst, „Organisation und Entwicklung – zum System der deutschen Entwicklungspolitik“, in: Manfred Glagow (Hrsg.), *Deutsche und internationale Entwicklungspolitik*, Opladen 1990, S. 19-34, S. 21: „Entwicklungspolitik kann erst dann einen Stellenwert gewinnen, der unserem Einfluß und unserer Verantwortung gegenüber den Ländern des Südens gerecht wird, wenn sie Kanzlersache wird.“

¹²⁷ Vgl. Joachim Betz, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, a.a.O., S. 32

¹²⁸ Vgl. Guido Ashoff, „Für eine Verbesserung der Kohärenz“, a.a.O., S. 174f

¹²⁹ Vgl. Guido Ashoff, „The Development Policy of Germany“ in: *D+C Development and Cooperation*, Bonn 5/1996, S. 26 – 31, S. 27

¹³⁰ Guido Ashoff, „Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungspolitisch reformorientiert, politisch ein schwaches Ressort“, in: Reinold E. Thiel (Hrsg.), *Entwicklungspolitiken: 33 Geberprofile* (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 36), Hamburg 1996, S. 66

Die Bundesländer haben teils mehr teils weniger intensive entwicklungspolitische Aktivitäten zu verzeichnen. Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg waren im Zeitraum von 1994 - 1999 die beiden größten Geber bei Nettoauszahlungen an Entwicklungsländer. Berlin und NRW liegen auf den Spitzenplätzen bei der Übernahme für Studienplatzkosten aus Entwicklungsländern.¹³¹ Die Nettoauszahlungen der Bundesländer insgesamt gingen im genannten Zeitraum von 147.871.000 DM auf 115.303.000 DM zurück, während sie im Bereich der Studienplatzkosten von 573.365.000 DM auf 798.657.000 DM anstiegen.¹³²

Der entwicklungspolitische Ausschuß (AwZ: Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit) des Bundestages soll die Bundesregierung kontrollieren. Er spielt jedoch im Vergleich zum Haushaltsausschuß, dessen Beschlüsse und Empfehlungen entscheidend für Volumen und Ausstattung des Einzelplan 23 des Bundeshaushaltes sind, eine untergeordnete Rolle und ist bislang gesetzgeberisch kaum tätig geworden. Es gibt kein deutsches Entwicklungshilfegesetz.¹³³ Neben dem AwZ beschäftigen sich der Auswärtige Ausschuß, der Ausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe und die Enquête-Kommission „Globalisierung“ mit entwicklungspolitischen Fragestellungen.¹³⁴ Bei den 12 „Großen Anfragen“ der 14. Legislaturperiode (Stand: März 2001) war das BMZ lediglich bei einer Beantwortung federführend. Die Anfragen wurden vor allem von Oppositionsabgeordneten zur kritischen Hinterfragung der Aktivitäten der Bundesregierung und zur Informationsbeschaffung genutzt.¹³⁵

Es gibt zumindest formell einen „positiven Grundkonsens“ bezüglich der Entwicklungspolitik im Parlament, den Parteien und der Öffentlichkeit, auch wenn sie naturgemäß hinter innen- und wirtschaftspolitischen Themen zurücksteht.¹³⁶

In Parlament und Regierung gibt es eine sog. „Front der Latinos“, die sich Mitte der 90er Jahre gegen einen Rückzug der EZ aus den Schwellenländern Lateinamerikas wie Venezuela eingesetzt hat.¹³⁷

¹³¹ Vgl. BMZ (Hrsg.), *11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Berlin 2001, S. 216f

¹³² Vgl. ebd., S. 216f

¹³³ J. Bellers, *Entwicklungspolitik*, Diskussionspapiere Nr. 18, Siegen 1998, S. 28

¹³⁴ Vgl. BMZ (Hrsg.), *11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, a.a.O., S. 99

¹³⁵ Vgl. ebd., S. 99

¹³⁶ Guido Ashoff, „Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungspolitisch reformorientiert, politisch ein schwaches Ressort“, in: Reinold E. Thiel (Hrsg.), *Entwicklungspolitiken: 33 Geberprofile* (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 36), Hamburg 1996, S. 75

¹³⁷ Vgl. Helmut Schaffer, „Herausforderungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“ in: Manfred Mols (Hrsg.), *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Frankfurt am Main, 1995, S. 236-243, S. 242

Eine Meinungsumfrage aus Mitte der 90er Jahre stellt heraus, daß einerseits bei der deutschen Bevölkerung das Wissen über wechselseitige Abhängigkeit von Nord und Süd zunimmt, andererseits jedoch die quantitative Bedeutung und die Wirkungsmöglichkeiten der EZ überschätzt werden. Die Befragten wiesen wenig Kenntnis über die Organisation staatlicher EZ aus. Sie waren desweiteren skeptisch gegenüber der Praxis der staatlichen EZ. Man vermutet, die EZ habe nur eine Alibifunktion zur Kaschierung von wirtschaftlichen Eigeninteressen.¹³⁸ Es werden in der deutschen Bevölkerung immer größere Zweifel in bezug auf den Erfolg der EZ spürbar. Der OECD-Bericht zu deutscher Entwicklungspolitik stellt heraus, daß die „Entwicklungszusammenarbeit [...] in der öffentlichen Debatte in Deutschland kein vorrangiges Thema [ist].“¹³⁹ Der Diskussion um die Aufstockung der EZ-Leistungen begegnet die deutsche Öffentlichkeit vorwiegend mit Indifferenz.

Es hat sich eine sog. „Dritte Welt-Community“, eine entwicklungspolitische Lobby aus NRO und Kirchen in Deutschland etabliert, die Entwicklungszusammenarbeit aus moralischer Verpflichtung begründet. In der breiten deutschen Öffentlichkeit wird das Ziel, der „Dritten Welt“ zu helfen zwar diffus unterstützt (auch die Spendenbereitschaft ist recht groß), jedoch hat die deutsche Bevölkerung keinen direkten und greifbaren Nutzen an entwicklungspolitischen Maßnahmen. Die Lobby ist daher in Deutschland in ihren Einflußmöglichkeiten begrenzt und unterliegt oft den stärkeren wirtschaftlichen Interessen anderer Lobbys. Ein gegenteiliges Beispiel ist allerdings das von der Öffentlichkeit breit gestützte Engagement der NRO im Rahmen der HIPC-Schuldenerlaßinitiative, die zur Kanzlersache gemacht wurde und auf die weiter unten eingegangen wird.

4.3 Das BMZ und seine Durchführungsorganisationen – Entwicklungszusammenarbeit

„Das deutsche System der Entwicklungszusammenarbeit ist pluralistisch aufgebaut. Neben dem BMZ, dem die Politik- und Programmgestaltung obliegt, gibt es zwei große Durchführungsorganisationen, von denen eine für die finanzielle Zusammenarbeit zuständig ist, nämlich die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – eine halbstaatliche Bank, die u.a. die Aufgabe hat, vergünstigte Kredite für Entwicklungsländer bereitzustellen -, und die andere für die technische Zusammenarbeit im engeren Sinne (GTZ), die der Rechtsform nach eine

¹³⁸ Guido Ashoff, „Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungspolitisch reformorientiert, politisch ein schwaches Ressort“, in: Reinold E. Thiel (Hrsg.), *Entwicklungspolitiken: 33 Geberprofile* (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 36), Hamburg 1996, S. 77

¹³⁹ OECD (Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 20

Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist.“¹⁴⁰ Die Durchführung von Finanzieller Zusammenarbeit (FZ) und Technischer Zusammenarbeit (TZ) ist aus historischen Gründen institutionell getrennt.¹⁴¹ Über diese beiden Organisationen wickelt das BMZ den größten Teil seiner bilateralen Entwicklungshilfe ab.¹⁴² Im Jahre 1998 war das BMZ für mehr als 2/3 der deutschen ODA zuständig.¹⁴³

Es wird desweiteren auf andere Einrichtungen der TZ im weiteren Sinne hingewiesen, die für die Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern zuständig sind. Dies sind die Carl-Duisberg Gesellschaft (CDG) und die Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE), die im Auftrag des BMZ und anderer Auftraggeber Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern durchführen und aufgrund ihrer ähnlichen Tätigkeiten in verschiedenen Sektoren im Januar 2002 zusammengelegt worden sind; das DIE, ein Institut für die Ausbildung deutscher Führungs- und Fachkräfte im Bereich der Entwicklungsadministration; der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), der v.a. Entwicklungshelfer vermittelt, das Centrum für Internationale Migration (CIM) sowie die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG). Die DEG wurde im November 2000 an die KfW veräußert. „Die Verbindung mit der KfW liegt im Interesse der Ausgestaltung des entwicklungspolitischen Instrumentariums zur Privatwirtschaftsförderung [...]“¹⁴⁴

In besonderem Maße ist in den letzten Jahren die Anzahl der mit Dritte-Welt-Ländern beschäftigten NRO gestiegen, die sich 1995 in einer Dachorganisation (der sog. VENRO: Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.) zusammengeschlossen haben. Das BMZ fördert über 500 der im Bereich der EZ tätigen NRO.¹⁴⁵ Der Anteil der Zuschüsse für Nichtregierungsorganisationen an den Haushalts-Ist-Ausgaben des Einzelplanes 23 ist von 1997 9,9 % auf 10,65 % im Jahre 2000 gestiegen.¹⁴⁶

¹⁴⁰ OECD (Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 7

¹⁴¹ Vgl. Guido Ashoff, „The Development Policy of Germany“ in: *D+C Development and Cooperation*, Bonn 5/1996, S. 26 – 31, S. 27. Die GTZ wurde 1974 als privatrechtlich organisierte GmbH per Generalvertrag mit dem BMZ gegründet, während die KfW zunächst eine Entwicklungsbank für den Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft war, deren Tätigkeitsfeld dann aber ausgeweitet wurde auf die Entwicklungsländer.

¹⁴² Vgl. Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 401

¹⁴³ Eurostep/ICVA, German, Tony/Randel, Judith (Hrsg.), *The Reality of Aid 2000. An independent review of poverty reduction and development assistance*, London 2000, S. 123

¹⁴⁴ BMZ (Hrsg.), *11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, a.a.O., S. 98

¹⁴⁵ Vgl. OECD (Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 29

¹⁴⁶ BMZ (Hrsg.), *Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2002*, Berlin 2002 S. 375

Andererseits hat sich der Anteil der Zuschüsse an NRO an der gesamten ODA von 1998 bis 2000 rückläufig entwickelt.¹⁴⁷

In einem Bericht des damaligen Vorsitzenden der VENRO, Prof. Dr. Peter Molt, wird darauf aufmerksam gemacht, „dass sich die Politik im BMZ zugunsten der staatlichen Maßnahmen verschiebt.“¹⁴⁸ Dieser Politikwechsel wird als problematisch angesehen, da zu befürchten stehe, daß sich das BMZ somit seiner außerparlamentarischen Lobby entfremde, auf die es vor dem Hintergrund der schwachen Stellung der Entwicklungshilfeinteressen im Bundestag und in der Regierung angewiesen wäre.¹⁴⁹

Die Rolle der NRO wird von einem BMZ-Mitarbeiter als sehr wichtig eingestuft:

„[...] Und gerade in Lateinamerika war Brasilien ein gutes Beispiel dafür [für das nichtstaatliche Spektrum des deutschen entwicklungspolitischen Engagements]. Da war die staatliche TZ nachher geringer als das, was über die nichtstaatlichen Instrumente dort an Maßnahmen finanziert worden ist. Daran sieht man, wie bedeutsam gerade in den Schwellenländern die nicht-staatlichen, oder die halbstaatlichen Instrumente, wie DED, CDG, DSE, NRO wie z.B. Welthungerhilfe sind.“¹⁵⁰

Die Kirchen stehen an zweiter Stelle der Förderungszuschüsse des BMZ für NRO, obwohl sich der Betrag in den Jahren 1999 und 2000 rückläufig entwickelt hat.¹⁵¹

Auf die sicherlich wichtige Rolle der NRO kann im weiteren im Sinne der Themenstellung nur im Zusammenhang mit ihrer Funktion als Durchführungsorganisationen des BMZ eingegangen werden. Hierbei spielen die Beziehung zueinander und daraus erwachsende Probleme eine wichtige Rolle (vgl. Länderbeispiel Mexiko).

Ein Spezifikum deutscher EZ sind die fünf politischen Stiftungen, die jeweils einer politischen Partei nahestehen, in ihrer entwicklungspolitischen Aktivität jedoch nicht gebunden sind. Sie sind vor allem mit Projekten der gesellschaftspolitischen Bildung und der Sozialstrukturhilfe aktiv.¹⁵²

Für die Umsetzung der Programme und Projekte verfügt das BMZ also über keinen eigenen behördlichen Unterbau, sondern es bedient sich der parastaatlichen, halbstaatlichen oder nichtstaatlichen Organisationen für die Implementation. „[...] *the distinction between policy and implementation has led to the separation between the BMZ in Bonn providing the policy*

¹⁴⁷ Vgl. Tabelle 7 im Anhang: „Bilaterale öffentliche Zuschüsse (Nettoauszahlungen) an Nichtregierungsorganisationen aus dem Einzelplan 23 (BMZ)“, <http://www.bmz.de/stat-03e.xls>, Stand: 9.1.2002

¹⁴⁸ Peter Molt, *Bahnt sich ein Politikwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit an*, http://www.ips-cic-kommunikationsprojekt/net/d-eu-ewipol/bahnt_sich_ein_politikwechsel_in.htm, 1.3.02, S. 2

¹⁴⁹ Vgl. ebd., S. 2

¹⁵⁰ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 11.4.02

¹⁵¹ Vgl. Tabelle 7 im Anhang, S. 2

*mandate and the implementing agencies delivering German aid in the field, which now requires some revision of the different field reality.*¹⁵³

In seinen ministeriellen Kernaufgaben ist es für die konzeptionelle Gestaltung, Steuerung und Kontrolle verantwortlich. Die Tätigkeiten der sogenannten „Quangos“ (Quasi nicht-staatlichen Organisationen) werden überwiegend aus dem BMZ-Etat finanziert; sie führen im staatlichen Auftrag Projekte und Programme durch.¹⁵⁴

Obwohl die politische Verantwortung für Bewilligungsentscheidungen beim BMZ liegt, ist die Steuerungsfähigkeit desselben im Hinblick auf seine Durchführungsorganisationen nicht immer gegeben. GLAGOW verwendet den Begriff der „verselbständigten Verwaltungseinheiten“, die sich vom BMZ durch ihren Vorsprung im „Implementationswissen“ teilweise abgekoppelt haben.¹⁵⁵ In einer späteren Studie stellt er nochmals heraus, daß das BMZ „bemerkenswerte Steuerungsimpulse in programmatischer Hinsicht gegenüber seinen Durchführungsorganisationen“¹⁵⁶ verloren habe. Dadurch, daß die Durchführungsorganisationen bereits in der Vorprüfung eingeschaltet werden, können sie entwicklungspolitische Grundentscheidungen beeinflussen. Auch sind sie für die Projektevaluierungen zuständig, während das BMZ sich in jüngster Zeit nur noch auf Schwerpunktevaluierungen konzentriert.¹⁵⁷ Dadurch können sie im Phasenmodell von Entscheidungen in den Prozeß der Rückkopplung eingreifen.

Die multinstitutionelle, zersplitterte Struktur der deutschen EZ, besonders die Trennung zwischen FZ und TZ, birgt systemimmanente Spannungen in sich¹⁵⁸. Wenn man die im Analysemodell verwendete Terminologie zugrunde legt, kann die „historische Pfadabhängigkeit“ dazu geführt haben, daß man weiterhin an der von internationaler Seite kritisierten (vgl. OECD-Bericht zur deutschen Entwicklungspolitik) Spaltung der TZ und FZ

¹⁵² Vgl. hierzu: Christoph Wagner, „Die offiziöse Außen- und Entwicklungspolitik der deutschen politischen Stiftungen in Lateinamerika“, in: Manfred Mols/Christoph Wagner (Hrsg.), *Deutschland-Lateinamerika: Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt a.M. 1994, S. 116-228

¹⁵³ OECD (Hrsg.), *Germany: Development Co-operation Review. Main Findings and Recommendations*, <http://www.oecd.org/EN/document/0%EN-document-67-2-no-3-22442-67,00.html>, 12.3.02, S. 3

¹⁵⁴ Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 401

¹⁵⁵ Manfred Glagow et al., „‘Verselbständigte Verwaltungseinheiten‘ als Vollzugsorgane deutscher Entwicklungspolitik“, in: Glagow, Manfred (Hrsg.), *Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*, Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie, Saarbrücken, Fort Lauderdale 1983, S. 179 - 197, S. 194

¹⁵⁶ Manfred Glagow/Gotsch, W./Stucke, A., *Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)*, Pfaffenweiler 1989, S. 250

¹⁵⁷ Volkmar Köhler, *Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes*, in: *E+Z* (2002) Heft 6, Bonn, S. 178

¹⁵⁸ Vgl. hierzu die oben erwähnte Hypothese, daß Implementationsschwierigkeiten wahrscheinlicher sind, wenn es sich bei den Durchführungsorganisationen um heterogene Akteure handelt.

festhält. In der entwicklungspolitischen Praxis wird die Trennlinie zwischen diesen beiden Arten der Zusammenarbeit nämlich immer unschärfer.

Es soll hier kurz auf die beiden wichtigsten Durchführungsorganisationen staatlicher EZ, d. h. die GTZ und die KfW, eingegangen werden, die ein hohes Maß an „regionalem und sektorialem Fachwissen akkumuliert [haben] und [...] in dieser Hinsicht internationales Ansehen [genießen].“¹⁵⁹ Die Betrachtung dieser beiden Organisationen erscheint hier sinnvoll, da es aufgrund ihrer unterschiedlichen Struktur zu Divergenzen in der Perspektive kommen kann.

„Die kulturelle Kluft, die in der Vergangenheit zwischen beiden Einrichtungen bestand, hat sich somit deutlich verringert, wenngleich gelegentlich noch immer Divergenzen zutage treten, da die aus der Ferne operierende Entwicklungsbank die Dinge unter dem Aspekt der Mittelauszahlung aus einer anderen Perspektive sieht als die vor Ort präsente Einrichtung für technische Zusammenarbeit, deren Hauptanliegen dem Kapazitätsaufbau gilt.“¹⁶⁰

Die genannten Perspektiveunterschiede sind im Zusammenhang mit der intervenierenden Variable: „*Where you stand depends upon where you sit*“ zu sehen.

Was die Kooperationsbereitschaft zwischen den Durchführungsorganisationen angeht, entstand in Gesprächen mit EZ-Mitarbeitern in Peru¹⁶¹ der Eindruck, daß diese stark von den persönlichen Beziehungen zwischen den jeweiligen Projektverantwortlichen abhängig ist. Wenn die „Chemie nicht stimmt“, entscheidet man sich eher gegen ein gemeinsames Projekt.

4.3.1 Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Die KfW war in ihrer ursprünglichen Funktion Entwicklungsbank für den Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft. Ihr Aufgabenbereich wurde erst in der Folge auf Entwicklungsländer ausgeweitet. Der Bund ist mit 80 %, die Länder mit 20 % am Grundkapital von 1 Mrd. DM beteiligt.¹⁶² Nur 5 % der Gesamtkredite werden an Entwicklungsländer vergeben¹⁶³, was sie zu einem nicht vordienlich entwicklungspolitischen Instrument macht. Sie ist jedoch eine wesentliche Instanz im Vorprüfungs- und Vorentscheidungsprozeß entwicklungspolitischer Projekte der Finanziellen Zusammenarbeit. Auf der Implementationsseite wickelt sie die finanziellen Zusagen banktechnisch ab. Durch ihre enge Verflechtung mit Vertretern verschiedener Wirtschaftszweige, Banken und Gewerkschaften ist „[...] allein vom rein Organisatorischen her eine Durchdringung der entwicklungspolitischen Leistungen der Bank von wirtschaftspolitischen Interessen her

¹⁵⁹ OECD (Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 8

¹⁶⁰ OECD (Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 9

¹⁶¹ Persönliche Erfahrungen bei einem Arbeitsaufenthalt in Peru im Jahre 2002

¹⁶² BMZ (Hrsg.), *Medienhandbuch Entwicklungspolitik*, Berlin 2000, S. 151

wahrscheinlicher, als das bei der GTZ der Fall ist“.¹⁶⁴ Sie stellt ihre Finanzierungen zu etwas mehr als 20 % aus Marktmitteln, die für Vorhaben der Misch- und Verbundfinanzierung bereitgestellt werden.¹⁶⁵ Die KfW steht dementsprechend in dem Spannungsfeld, betriebswirtschaftliche Rentabilitäts- und Effizienzkriterien mit entwicklungspolitischen Kriterien der Nachhaltigkeit etc. vereinbaren zu müssen. Kritiker unterstellen der KfW, daß letztlich die wirtschaftlichen Kriterien Ausschlag bei der Entscheidungsfindung geben.¹⁶⁶ Die KfW, die vorher nicht in den Partnerländern vertreten war, hat ihre ersten Außenstellen eröffnet und plant weitere Vorhaben dieser Art.¹⁶⁷ Es gibt mittlerweile fünf Büros der KfW in Lateinamerika.¹⁶⁸ Damit ist sie in die generellen Dezentralisierungsbemühungen für die deutschen Durchführungsorganisationen integriert, wobei jedoch zu bezweifeln ist, ob die Anzahl der Regionalbüros ausreichend ist.

4.3.2 Die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)

Die GTZ wurde 1974 im Rahmen eines Generalvertrages mit dem BMZ gegründet¹⁶⁹. Sie plant und überwacht die Durchführung der Projekte der Technischen Zusammenarbeit. Sie kann auch im Bereich der TZ gegen Entgelt für andere bilaterale oder multilaterale Geber tätig werden. Sie ist bundeseigen, aber privatrechtlich organisiert¹⁷⁰. Nach NUSCHELER genieße sie eine relativ autonome Organisationsstruktur und müsse andere Interessen - im Gegensatz zur KfW - nicht in gleich starkem Maße berücksichtigen. Dadurch habe sie bessere Möglichkeiten zur Verwirklichung originär entwicklungspolitischer Ziele. Bei der Planung und Durchführung von Projekten bedient sie sich dem sogenannten ZOPP-Verfahren (Zielorientierte Projektplanung). Durch die innovative Haltung und das Engagement vieler Mitarbeiter gebe es desöfteren Spannungen mit dem BMZ.¹⁷¹

Die GTZ hat die größte Außenstruktur der deutschen EZ. Sie ist in Lateinamerika und der Karibik mit 16 Büros vertreten.¹⁷² Im Zeitraum von 1996 bis 1999 wurde zudem ein Dezentralisierungsprojekt eingeleitet, das die Rolle der Partner vor Ort aufwerten und die

¹⁶³ Vgl. OECD(Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 23

¹⁶⁴ Vgl. Jürgen Bellers, *Entwicklungshilfepolitik in Europa*, Studien zur Politikwissenschaft, Münster 1988, S. 16

¹⁶⁵ Diese Zahlen beziehen sich auf Zusagen für das Jahr 1999. Das Zahlenmaterial wurde entnommen aus: BMZ, *Medienhandbuch Entwicklungspolitik*, Berlin 2000, S. 152

¹⁶⁶ Vgl. Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 402

¹⁶⁷ OECD (Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 9

¹⁶⁸ Vgl. Homepage der KfW: <http://www.kfw.de/de/entwicklungszusammenarbeit/kontakt3/auslandsbr.jsp>, Stand: 5.7.02

¹⁶⁹ Vgl. OECD (Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 24

¹⁷⁰ Vgl. Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 402

¹⁷¹ Vgl. ebd., S. 404

Qualität unter Berücksichtigung der Haushaltskonsolidierungspolitik der Regierung erhöhen sollte. Man spricht von einer „Tandem-Struktur“¹⁷³, die die operativen Kompetenzen zwischen dem Leiter des GTZ-Büros im Empfängerland und dem Regionalleiter in der Zentrale in Eschborn aufsplittet. Eine grundsätzliche Reorganisation des Apparates steht nach JOACHIM BETZ¹⁷⁴ noch aus.

Aus Gesprächen mit lateinamerikanischen Projektpartnern war zu entnehmen, daß die GTZ im Vergleich mit dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) negativer perzipiert wurde. Die GTZ dränge sich häufig zu stark in den Vordergrund, sei wenig bescheiden in ihrer Eigendarstellung auf Seminaren etc. Dies führt zu Vorbehalten in der Zusammenarbeit seitens der Partnerorganisation.¹⁷⁵

4.3.3 Dezentralisierung der deutschen EZ

Die deutsche EZ ist asymmetrisch dezentralisiert. Die GTZ ist mehr im Ausland vertreten und am stärksten dezentralisiert, die KfW weniger und das BMZ hat die wenigsten Auslandsvertretungen. In Lateinamerika gibt es nach der Schließung von zwei Büros in der Karibik lediglich vier BMZ-Vertretungen (in Lima, Managua, La Paz und Brasilia), die unter der Ägide der Botschaften stehen.

Auch der OECD-Bericht weist auf das Hauptproblem der mangelnden Vor-Ort-Präsenz des BMZ hin.¹⁷⁶ Diese Schwachstelle kann zumindest teilweise auf traditionelle Bedenken des Auswärtigen Amtes zurückgeführt werden¹⁷⁷, da es sein Monopol als einzige politische Außenvertretung vor Ort verteidigen möchte.

Die starke Orientierung auf den Projektansatz und die relativ schwache Außenstruktur führen zu organisatorischen Schwierigkeiten, sich neueren internationalen Trends der Entwicklungszusammenarbeit anzupassen. Immer mehr konzipieren die Nehmerländer selbst sektorspezifische Programme, was stärkere deutsche Präsenz vor Ort und den Einsatz flexibler Finanzinstrumente erfordern würde. Es wird auch im neuesten OECD-Bericht zur deutschen

¹⁷² Vgl. Homepage der GTZ:

<http://www.gtz.de/unternehmen/deutsch/fakten/standorte.asp?kontinent=1&sprache=1>, Stand: 5.7.02

¹⁷³ OECD (Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 25

¹⁷⁴ Joachim Betz, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, a.a.O., S. 38. Betz ist Mitarbeiter des Deutschen Überseeinstituts in Hamburg und Prof. für Politikwissenschaften in Hamburg.

¹⁷⁵ Es handelt sich hierbei um Eindrücke bei einem Arbeitsaufenthalt in Peru 2002.

¹⁷⁶ OECD (Hrsg.), *Deutschland*, a.a.O., S. 10

¹⁷⁷ Guido Ashoff, „The Development Policy of Germany“ in: *D+C Development and Cooperation*, Bonn 5/1996, S. 26 – 31, S. 29

Entwicklungspolitik darauf hingewiesen, daß es notwendig sei, „*to improve communications between headquarters and the field, and to develop more decentralised models of decision-making.*“¹⁷⁸

Letztlich stellt sich die Frage, ob mit der bestehenden organisatorischen Struktur das Konzept der „globalen Strukturpolitik“ auszuführen ist. Es wurde zwar die Notwendigkeit organisatorischer Reformen erkannt, aber die grundsätzliche Abkehr von einer projektzentrierten Arbeit und (obsoleten) Aufspaltung der EZ in TZ und FZ ist bisher nicht gelungen, wobei jedoch darauf hingewiesen werden muß, daß es sich hierbei um einen sehr langfristigen Prozeß handelt. Auch Dezentralisierungsmaßnahmen stecken erst in den Anfängen.

Die Struktur der deutschen EZ birgt also Potenziale für Implementationsschwierigkeiten, die stärker zum Tragen kommen können, wenn Konzepte im oben definierten Sinne schwach sind.

4.4 Entscheidungsweg eines Entwicklungsprojektes

Eine Darstellung des Entscheidungsweges eines Entwicklungsprojektes befindet sich in Abbildung 9 des Anhangs.

Entwicklungsprojekte und -programme sind in der bilateralen Zusammenarbeit das zentrale Instrument für Geberländer, ihre Strategien zu realisieren. Im folgenden soll auf die wichtigsten Punkte zur Planung, Durchführung und Implementation von Projekten und Programmen eingegangen werden.

Es wird hier davon ausgegangen, daß Projekte bestimmte Entwicklungsphasen durchlaufen. „Als heuristischer Erklärungsrahmen für die Analyse eines solchen Entwicklungsverlaufs eignen sich die Konzepte der Lebensverlaufsforchung.“¹⁷⁹ Die einzelnen Phasen stehen in kausalem Zusammenhang miteinander.

Initiative/Agenda Setting

Die Initiative zu einem Projekt wird heute in der Regel nicht mehr nach dem Antragsprinzip, in dem alleinig das betreffende Land einen Vorschlag an die deutsche Botschaft machte, sondern nach Aussagen eines BMZ-Mitarbeiters eher nach einem Einverständnisprinzip zwischen Bundesregierung und Partnerregierung ergriffen. Etwa $\frac{3}{4}$ der Vorschläge kämen aus

¹⁷⁸ OECD (Hrsg.), *Germany: Development Co-operation Review. Main Findings and Recommendations*, http://www.oecd.org/EN/document/0*EN-document-67-2-no-3-22442-67,00.html, Stand: 12.3.02

¹⁷⁹ Vgl. R. Stockmann, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe*, a.a.O., S. 66

dem Partnerland.¹⁸⁰ In einem anderen Interview wurde auf die Frage, ob das Antragsprinzip weggefallen sei, folgendes herausgestellt:

„Nein, das ist im Prinzip nicht weggefallen. Wir machen schon noch Projekte auf Antrag. Die Frage ist nur: Wie entsteht ein Antrag? [...] Im Rahmen von Workshops wird vorher schon darüber diskutiert. Der Antrag ist Produkt eines Dialogs. Manchmal nehmen wir auch einen Antrag als Aufhänger. Der wird aber im Zuge der Prüfung und des Dialogs völlig umgestaltet, so daß er zwar noch im gleichen Sektor ist, aber einen ganz anderen Charakter hat als das, was ursprünglich beantragt wurde. Manchmal tun wir das dann so intensiv, daß man sagt: Blöd, da ist ja noch das Land. Das soll ja auch noch mitspielen. Was machen wir jetzt?

Wir sind gerade in den letzten 10 Jahren etwas proaktiver geworden. Die uralte Haltung: Warten bis der Antrag kommt, ist eigentlich passé, aber man darf auch nicht ins andere Extrem fallen und sagen: Wir machen, was wir wollen. Was das Land will, ist uns egal und nachher wundern wir uns, daß keine *Ownership* und keine Nachhaltigkeit da ist. Aber gerade in den letzten Jahren wollen wir ja verstärkt strukturelle Wirkungen erzielen, z.B. einen Beitrag leisten zu den nötigen Reformen. Wenn es in diesen sehr politischen Bereich geht und nicht in die FZ oder TZ, dann braucht man diese Zusammenarbeit.[...]Der Antrag ist mehr eine Formalität geworden.“¹⁸¹

Wenn jedoch ein Projekt von den Partnerländern selbst an die deutschen Botschaften vor Ort herangetragen wird, stellt sich das Problem, daß diese meist nur schwach mit entwicklungspolitisch kompetentem Personal besetzt sind, so daß sich im Konfliktfall eher außen- als entwicklungspolitische Interessen durchsetzen können. Bevor das Land einen Antrag stellt, ist es wahrscheinlich, daß es ihn vorher mit den Interessen und Wünschen der Botschaft abzuklären versucht, um die Chancen für eine Bewilligung zu steigern. Überdies waren die Anträge lange Zeit hauptsächlich von den Interessen der städtischen Eliten der Dritten Welt geprägt.¹⁸²

Grundsätzlich können Institutionen wie Planungs- und Entwicklungsministerien der Partnerländer, ehemalige Projektmitarbeiter, Botschafter, Politiker oder BMZ-Mitarbeiter Projektideen entwickeln¹⁸³, wobei verschiedene Positionen auch unterschiedliche Prioritätensetzungen vermuten lassen („*Where you stand depends on where you sit.*“).

Die Initiative der deutschen EZ kann so weit gehen, daß in Ermangelung konkreter Projektanträge sogenannte „*Project-finding-missions*“ auf den Weg geschickt werden, um lohnende Vorhaben auszumachen.¹⁸⁴

Stimmen aus Lateinamerika, wie M. VALDERRAMA von CEPES-ALOP (Centro Peruano de Estudios Sociales - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción), empfinden die Möglichkeit des Agenda-Settings durch die Nehmerländer als sehr eingeschränkt. So stellt er heraus, daß die Erfahrung mit landwirtschaftlichen Projekten und Projekten im

¹⁸⁰ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

¹⁸¹ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

¹⁸² Vgl. Jürgen Bellers, *Entwicklungshilfepolitik in Europa*, Studien zur Politikwissenschaft, Münster 1988, S. 13

¹⁸³ R. Stockmann, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe*, a.a.O., S. 69

¹⁸⁴ Ebd., S. 69

Bildungssektor in Lateinamerika zeigen, daß die Initiativen aus dem Norden kommen: „*Statements about developing country ownership and civil society participation seem to be rhetorical.*“¹⁸⁵

Auch Angestellten des BMZ zufolge werden Projekte am ehesten für einen Bereich genehmigt, in dem die deutsche EZ bereits tätig ist bzw. es sein will.

Es stellt sich die Frage, ob mit einem derartig „proaktiven“ Verhalten von deutscher Seite die Akzeptanz durch die Projektpartner gewährleistet sein kann, die wesentlich zum Erfolg der EZ beiträgt (vgl. hierzu das Projektbeispiel CEPREDENAC/Katastrophenvorsorge in Zentralamerika).

Einem anderen Angestellten zufolge könne man mit Hilfe der BMZ-Vorgaben leichter eine Entscheidung über die Ablehnung oder Bewilligung eines Antrags fällen,¹⁸⁶ woraus man folgern könnte, daß die Vorgaben an dieser Stelle Orientierung und Entscheidungshilfe für einige Mitarbeiter bieten.

Damit man im vorgegebenen, für mehrere Jahre geplanten Finanzrahmen über einen gewissen Spielraum verfügt, gibt es ein *Incentive-System* für Themen, die von der jeweiligen Regierung priorisiert werden und denen besondere Mittel zukommen sollen. Dazu ein BMZ-Mitarbeiter:

„Also wenn ich ein Projekt im Bereich Aidsbekämpfung zur Zeit bringe, habe ich gute Chancen, dafür Geld zu kriegen. Wenn ich für den Bereich erneuerbare Energiequellen einen Vorschlag mache, habe ich auch gute Chancen; wenn ich aber ein Projekt in herkömmlichen fossilen Energiequellen habe, habe ich schlechte Chancen. Es wird schon über die thematischen Reserven und deren Dimensionierung und wie sie genau definiert werden, Politik gemacht. Es wird das, was wir als Verwaltungsmaschinerie von uns aus und auch aufgrund der bisherigen Projekte, der Vorschläge von GTZ und KfW tun, verstärkt ermutigt oder abgebremst aufgrund der politischen Vorgaben.“¹⁸⁷

Die jährliche Rahmenplanung ist ein internes BMZ-Instrument, deren Ergebnisse dem Bundestag in sogenannten „vertraulichen Erläuterungen“ zugeleitet werden. Die Rahmenplanung enthält Angaben darüber, wie sich die bilaterale FZ und TZ nach Ländern und Projekten aufteilen soll. Wenn der Prozeß der Rahmenplanung beginne, gebe es laut Interviewaussagen ein Leitschreiben des Leiters der Abteilung 2 (Entwicklungspolitik mit Ländern und Regionen), abgestimmt mit der Abteilung 3 (Instrumente der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit), in dem festgesetzt werde, worauf im betreffenden Jahr besonders geachtet werden solle.

¹⁸⁵ Eurostep/ICVA, Tony German /Judith Randel (Hrsg.), *The Reality of Aid 1998/1999. An independent review of poverty reduction and development assistance*, London 1998, S. 169

¹⁸⁶ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

¹⁸⁷ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

„Und bei dieser Themenwahl sieht man dann schon die Handschrift der jeweiligen Regierung. Manchmal gibt es auch innerhalb einer Legislaturperiode Verschiebungen, ein anderes Thema kommt hoch. Zum Beispiel war am Anfang Aids nicht so im Vordergrund, jetzt ist es besonders ‚in‘.“¹⁸⁸

Es bedürfe hierbei jedoch nicht eines neuen Lateinamerika-Konzeptes, da auch die neuen Schwerpunkte der Regierung den allgemeinen Punkten mühelos zuzuordnen seien, wie z. B. Aidsbekämpfung dem Bereich Armutsbekämpfung und „erneuerbare Energiequellen“ dem Umweltsektor.

Mit jeder neuen Regierung kommen viele neue Wünsche zusätzlich auf das BMZ zu. Es gebe immer anspruchsvollere Konzepte, die jedoch mit einer Mittelkürzung einhergingen, so daß die Mitarbeiter des BMZ sich selbst Prioritäten setzen müssen, wenn die Vorgesetzten dies nicht tun. „Man muß sich entscheiden, was nicht mehr gemacht wird. Die Gefahr dabei ist jedoch, daß der Unterschied zwischen Soll und Ist wächst.“¹⁸⁹ Hier wird die Tendenz zu situativem Entscheiden (als intervenierender Variable; vgl. Analysemodell in Kapitel 2) deutlich, wenn das Konzept zu viele und ambitionierte Ziele im Vergleich zu den bereitstehenden Mitteln enthält. Das Konzept kann für die Entscheidungsträger in diesem Fall wenig Orientierungshilfe geben, was schwerwiegende Folgen haben kann.

Als Beispiel dafür möge der Wegfall des Schwerpunktes „Wirtschaftsförderung von Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU)“ dienen.

Im Zuge der Kürzungen der Vorgaben für Schwerpunkte hat man sich im Referat „Südamerika“ für den Wegfall der KMU-Förderung entschlossen, obwohl diese im Regionalkonzept neben anderen Schwerpunkten als wichtig aufgeführt werden. Dies führt zu Problemen der Kohärenz, da das für Zentralamerika und die Karibik verantwortliche Referat diesen Sektor weiterführt.

Die neue Schwerpunktsetzung für Südamerika hat (zumindest formelle) Auswirkungen auf die durchführenden Organisationen. Aussagen eines CDG-Mitarbeiters zufolge¹⁹⁰ können Änderungen der Schwerpunkte der Länderkonzepte (LK) zu Schwierigkeiten für Projekte der CDG führen. So habe man z.B. Projekte in Peru und Bolivien zur Förderung der lokalen KMU in kommunale Wirtschaftsförderung umbenennen müssen, damit es dem in den Länderkonzepten enthaltenen Schwerpunkt der Dezentralisierung entsprach. Dies habe das BMZ akzeptiert.

Es drängt sich der Schluß auf, daß man versucht, Projekte lediglich umzubenennen, um sie in die neuen Schwerpunkte einzupassen und somit eine Chance zu haben, sie weiterhin auf der

¹⁸⁸ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

¹⁸⁹ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

Agenda zu lassen. Sind also Änderungen der Schwerpunktsetzung zum Teil nur auf dem Papier durchgeführt worden?

Die Tendenz zu situativem Handeln wird auch in folgender Bemerkung eines BMZ-Mitarbeiters deutlich:

„Bei Entscheidungen [für Projektvorschläge] helfen besondere Studien, aber auch der gesunde Menschenverstand. Die Entscheidungen sind teils politisch, eher nicht wissenschaftlich, teils gründen sie auf Erfahrung. Unter politischen Aspekten fragt man sich: „Wer aus dem Parlament interessiert sich dafür?“¹⁹¹

Hier sind weitere im Analysemodell erläuterte Variablen angesprochen. Handeln nach dem „gesunden Menschenverstand“ ist situativ, den Aspekt des erfahrungsbegründeten Handelns kann man auf die „historische Pfadabhängigkeit“ beziehen. Wenn es zu erwarten ist, daß sich Parlamentsmitglieder gegen einen Vorschlag stellen könnten, ist man eher dazu geneigt, Probleme zu vermeiden und sich auf eine andere Projektidee zu konzentrieren; ein Verhalten, daß aus der Perspektive des Angestellten durchaus rational ist.

Im BMZ wird überdies um die knappen Mittel gekämpft, was auch zu situativ abhängigen Entscheidungen führen kann. Die Regionalabteilungen sind natürlicherweise an der Mittelakquisition für ihren speziellen Bereich interessiert. Beispielsweise wurde versucht, in Guatemala zwei Schwerpunkte miteinander zu verbinden, um Gelder aus dem zusätzlichen Topf der Regierung für ein Antiterror- und Armutssonderprogramm zu erhalten. Dies habe man erreicht, indem man zwei politische „In-Begriffe“ miteinander verbunden habe. Da die Region Zentralamerika ansonsten nicht von den zusätzlichen kurzfristigen Mitteln begünstigt worden wäre, habe man ein Projekt in Guatemala über Gewalt gegen Frauen mit dem aktuellen Thema der Terrorbekämpfung verbunden.¹⁹²

Planung/Vorbereitung:

¹⁹³Zunächst holt die Bundesregierung vor der Prüfung von Projekten in der Regel eine erste Stellungnahme, die sog. Vorabstellungnahme der Durchführungsorganisationen ein. Die Bundesregierung prüft u.a., ob das Vorhaben den allgemeinen Grundsätzen der deutschen Entwicklungspolitik und auch sektoralen Förderungskriterien entspricht. Bei den im Implementationsteil betrachteten Evaluierungen ist die formelle Einpassung in die Schwerpunkte des Lateinamerika-Konzeptes und der betreffenden Länder- und

¹⁹⁰ Gespräch mit einem CDG-Mitarbeiter am 19.04.02

¹⁹¹ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

¹⁹² Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

¹⁹³ Das folgende nach: BMZ Konzepte, *Leitlinien für die Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern*, Aktualisierte Fassung, Bonn 1999, S. 14ff

Sektorkonzepte in fast allen Fällen gegeben. Inwieweit die konkreten Projekte im Rahmen dieser Schwerpunkte jedoch ihre intendierten Wirkungen erzielen konnten, bleibt damit unbeantwortet. (siehe Kapitel 6, Projektbeispiele)

Wenn durch die vorhergehenden Schritte entschieden wird, daß ein Vorhaben prüfungswürdig und –fähig ist, beauftragt die Bundesregierung die zuständige Durchführungsorganisation mit der Prüfung. STOCKMANN weist darauf hin, daß, wenn die Projekte einmal die Prüfungsphase erreicht haben, sie in der Regel unabhängig vom Ergebnis durchgeführt werden.¹⁹⁴

Die Durchführungsorganisation nimmt die Detailprüfung nach eigenem Ermessen vor, hält sich jedoch an Prüfungskriterien, die mit der Bundesregierung abgestimmt sind. So soll sie auch die Sektorpapiere des BMZ berücksichtigen.¹⁹⁵ Interviewaussagen mit einem BMZ-Angestellten zufolge sind KfW und GTZ ein Stück weit auch an Eigenakquisition unter eher betriebswirtschaftlichen als entwicklungspolitischen Aspekten interessiert; aus diesem Grunde wäre es wichtig, daß ihnen die BMZ-Konzepte entwicklungspolitische Orientierung geben.¹⁹⁶ Es wird vermutet, daß es „sicherlich [...] so manche nicht aufdeckbare[n] Einflüsse und Pressionen der Industrie [gibt], die sich Exportmärkte und über die faktische, wenn auch nicht vertragliche Lieferbindung der Projekte [...] Aufträge sichern will.“¹⁹⁷ Ob die Durchführungsorganisationen für solche Aktivitäten benutzt werden, kann höchstens im Einzelfall geklärt werden. Die Durchführungsorganisationen verfügen über eine starke Einflußmöglichkeit auf die Bewilligung oder Ablehnung von Projekten, da nur sie die notwendige technische Kenntnis zur Beurteilung eines Vorschlages besitzen. Dies könnte durch Exportinteressen der Wirtschaft ausgenutzt werden.

Das Ergebnis der Prüfung wird der Bundesregierung in einem vertraulichen Bericht vorgelegt. Aufgrund der Prüfung entscheidet die Regierung (und in ihrem Auftrag das BMZ) über die Förderungswürdigkeit und holt im positiven Falle ein Angebot zur Projektdurchführung ein.¹⁹⁸ In der Regel muß für jedes Vorhaben eine völkerrechtliche Vereinbarung abgeschlossen werden. Dies sind Regierungsabkommen bei Vorhaben der FZ und Notenwechsel bei TZ-Projekten. Ohne diese kann nicht mit der Durchführung begonnen werden.

Desöfteren werden die Zusagen, besonders bei Regierungsverhandlungen, schon vor der Einholung einer Vorabprüfung durch die Durchführungsorganisation gegeben. Da sie

¹⁹⁴ R. Stockmann, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe*, a.a.O., S. 70

¹⁹⁵ In den Richtlinien zur FZ/TZ des BMZ ist dagegen nicht ausdrücklich die Berücksichtigung der Regionalkonzepte angesprochen.

¹⁹⁶ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

¹⁹⁷ Jürgen Bellers, *Entwicklungshilfepolitik in Europa*, Studien zur Politikwissenschaft, Münster 1988, S. 15

¹⁹⁸ Vgl. Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 397

völkerrechtlich verbindlich sind, ist es schwierig, sie bei negativem Prüfergebnis wieder zurückzunehmen.¹⁹⁹

Durchführungs- und Wirkungsphase

Das BMZ erteilt daraufhin nach Abstimmung mit dem AA den Auftrag an die Durchführungsorganisation. In der Regel schließen die DO privatrechtliche Verträge mit den zuständigen Stellen im Entwicklungsland ab. In regelmäßigen Abständen legen GTZ bzw. KfW dem zuständigen Regionalreferat Fortschrittsberichte vor. Der Auftrag wird durch die DO in eigener Verantwortung, Steuerung und Überwachung durchgeführt. Am Ende legt die DO einen Abschlußbericht an das BMZ vor, bei dem sich problematisch auswirkt, daß er meist ohne einen weiteren Besuch des Projektes verfaßt wird.²⁰⁰ Die ordnungsgemäße Durchführung wird durch das BMZ überprüft, wobei dies nur nach formellen Gesichtspunkten erfolgen kann, da das BMZ nicht über die notwendigen Außenstrukturen und das technische Know-How zur Beurteilung verfügt.

Wenn die Projektziele erreicht zu sein scheinen, wird das Förderende eingeleitet. Eine systematische Nachbetreuung von TZ-Projekten gibt es meist nicht. Die Projektlaufzeit wird häufig mit der Implementationsphase gleichgesetzt.

In jüngerer Zeit wird auf die Nachhaltigkeit von Projekten im Sinne einer erfolgreichen Wirkung verwiesen, die lange nicht gebührend berücksichtigt worden ist. Ex-Post-Analysen werden verstärkt empfohlen.

Gegebenenfalls wird das Projekt/Programm durch das BMZ oder unabhängige Gutachter evaluiert mit der Absicht, Empfehlungen für die weitere Förderung und zu allgemeinen Fragen der Zusammenarbeit zu erarbeiten. Im Interview (I) vom 3.5.02 betonte ein BMZ-Mitarbeiter die Tendenz, immer weniger Projektevaluierungen sondern eher Instrument-Länder-, Sektoren- oder Programmevaluierungen durchzuführen, was mit der sich wandelnden Rolle des BMZ zu tun habe, das sich von der Projektverwaltung abwenden und auf die übergeordnete, strategische Planung konzentrieren soll. Es gibt auch Evaluierungen der Durchführungsorganisationen selbst: Die GTZ nimmt interne und externe Evaluierungen vor, während die KfW nur durch externe Gutachter evaluiert.

¹⁹⁹ R. Stockmann, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe*, a.a.O., S. 70

²⁰⁰ R. Stockmann, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe*, a.a.O., S. 71

Die ordnungs- und auftragsgemäße Mittelverwendung kann u.U. durch den Bundesrechnungshof überprüft werden.²⁰¹ Überdies wird auch eine BMZ-interne Rechnungsprüfung vorgenommen.

Außerdem wird die deutsche Wirtschaft über Liefer – und Leistungsmöglichkeiten bei Vorhaben der Zusammenarbeit unterrichtet.

Eine geeignete Implementation ist auch nur unter der Voraussetzung des Mitwirkens der Partnerländer zu gewährleisten. Hier kann man sich häufig nicht auf gut organisierte Institutionen stützen.

Die Arbeitsschritte, die in den verschiedenen Projektphasen zu leisten sind, haben sich auch unter der neuen Regierung nicht verändert. Weiterhin orientiert man sich in der Regel am ZOPP-Verfahren²⁰², das allerdings bereits Mitte der 90er als „[...] ein recht starrer Planungsmechanismus“²⁰³ bewertet wurde. Die deutsche Projektplanung und –steuerung sei von geringer Qualität. Die Untersuchung empfahl, eine möglichst hohe Flexibilität im Planungs- und Durchführungsprozeß anzustreben, was bislang noch nicht gelungen zu sein scheint. Die Starrheit des ZOPP und die dementsprechend routinemäßige Erledigung von Projektentscheidungen kann als intervenierende Variable die Umsetzung des Konzeptes stören. Unter Umständen wird nicht aufgrund der (vielleicht aktualisierten) konzeptuellen Vorgaben, sondern aus Routine in bestimmter Weise gehandelt.

Die Arbeitsteilung zwischen dem BMZ und den Vorfeldorganisationen ist nicht adäquat. Das BMZ befaßt sich neben den politischen Grundsatzentscheidungen zu detailliert mit der entwicklungspolitischen Planung und Steuerung jedes einzelnen Projekts und verläuft sich in Routinearbeiten.²⁰⁴ Nach NUSCHELER können Sachbearbeiter nur im Schnellverfahren die Vielzahl von Einzelprojekten bewältigen; komplizierte bürokratische Verfahren wiederholen sich in den Durchführungsorganisationen.²⁰⁵

Hierbei steht das BMZ jedoch in einem Spannungsfeld zwischen notwendiger Steuerung der Durchführungsorganisationen, damit diese ihre Eigeninteressen, die bisweilen

²⁰¹ Vgl. Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 397

²⁰² Zielorientierte Projektplanung. „Die ZOPP ist die von der GTZ praktizierte Methode des Projektmanagements, die zunächst Analysen der am Projekt Beteiligten, des zu lösenden Problems und des angestrebten Ziels anstellt, auf Teamarbeit der am Projekt Beteiligten setzt und die gemeinsame Erarbeitung der Planung durch Projektexterne moderieren läßt. ZOPP soll vor allem die Beteiligung der vom Projekt Betroffenen sichern.“ F. Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 403

²⁰³ R. Stockmann, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe*, a.a.O., S. 407

²⁰⁴ Vgl. Guido Ashoff, „Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungspolitisch reformorientiert, politisch ein schwaches Ressort“, in: Reinold E. Thiel (Hrsg.), *Entwicklungspolitiken: 33 Geberprofile* (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 36), Hamburg 1996, S. 73

²⁰⁵ Vgl. F. Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 398

entwicklungspolitischen Zielen entgegenlaufen, nicht durchsetzen können und einer Überhäufung der BMZ-Sachbearbeiter durch aufwendige bürokratische Verfahren.

5 Konzepte und Programme der rot-grünen Bundesregierung in bezug auf Lateinamerika²⁰⁶

Nach der Darstellung der wichtigsten Akteure und Prozesse der Entwicklungspolitik sollen nun die Konzepte und Programme erläutert werden.

Nach RENATE MAYNTZ ist ein politisches Programm im Grunde ein Konstrukt des Forschers, der die einzelnen Elemente aus verschiedenen Dokumenten, Plänen, politischen Absichtserklärungen und Entscheidungen über Mittelallokationen zusammenträgt. Die verbindende Klammer ist der gemeinsame Zielbezug der Einzelelemente.²⁰⁷ Diese Rekonstruktion dient als Maßstab für die Bewertung von Umsetzungsprozessen.

Als Materialbasis für die folgenden Ausführungen dient zum einen das neue Lateinamerika-Konzept des BMZ vom April 2000. Hierbei sollen Neuerungen im Vergleich mit dem BMZ-Konzept aus dem Jahre 1992 aufgezeigt werden. Zum anderen wird das Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung vom 17.05.1995, das u.a. Ausführungen zur Entwicklungspolitik enthält und bislang nicht ersetzt ist, untersucht.

Auf einer konkreteren Ebene spielen die Länderkonzepte eine Rolle, die jedoch aus diplomatischen Gründen nicht veröffentlicht werden. Die Schwerpunkte für die Zusammenarbeit werden jedoch auch in den zugänglichen Länderberichten dargestellt, die als Maßstab für die Evaluierung von länderbezogenen Projekten herangezogen werden.

Entwicklungspolitisch relevante Passagen aus dem Koalitionsvertrag zwischen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.10.1998 und die erste Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik von Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul am 19.05.2000 sowie eine Parlamentsdebatte zum Regionalkonzept der Bundesregierung von 1995 sollen in diesem Zusammenhang überdies erwähnt werden.

Es wird versucht, den Entstehungsprozeß der Konzepte anhand von qualitativen Interviews mit BMZ-Mitarbeiter/-innen zu rekonstruieren.

²⁰⁶ Im Lateinamerikakonzept von 2000 wird Lateinamerika definiert als „Südamerika, Mittelamerika einschließlich Mexiko sowie die Karibik“. Die Zusammenarbeit der Bundesregierung bezieht sich derzeit auf folgende Staaten: Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Kuba, Mexico, Nicaragua, Paraguay, Peru.

²⁰⁷ Vgl. Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, a.a.O., S. 4

5.1 Das Lateinamerika-Konzept des BMZ von 2000

Der Entstehungsprozeß von Konzepten ist von nicht zu unterschätzender Erklärungskraft für die Umsetzungsprobleme eines Programmes.²⁰⁸ Im Hinblick auf das zentrale Thema der vorliegenden Arbeit, nämlich der Suche nach Erklärungen für Implementationsmängeln deutscher Entwicklungspolitik, ist der Entstehungsprozeß des aktuellen Lateinamerika-Konzepts also von besonderer Bedeutung.

Exkurs: Der Entstehungsprozeß des BMZ-Konzepts von 1992:

Das Umfeld für die Entstehung des Konzepts von 1992 war die 500-Jahrfeier der Entdeckung Lateinamerikas. In diesem Rahmen stand besonders die Indígena-Problematik im Vordergrund, und es gab von mehreren Seiten Anliegen, zusätzlich zum Lateinamerika-Konzept ein Indígena-Konzept zu erstellen. In selbigem geht es vor allem um Armutsbekämpfung.

²⁰⁹Die Idee zur Erstellung des Konzepts von 1992 war es, das Vakuum zwischen den Grundlinien, die sich auch schon in den 80er Jahren auf Armutsbekämpfung konzentrierten und den FZ/TZ-Leitlinien zu füllen, die auf Kabinettsebene beschlossen wurden. Nach dem Konzept für das südliche Afrika war das Lateinamerika-Konzept das zweite Regionalkonzept. 1992 wurde auch das Instrument der Länderkonzepte eingeführt. Heute gibt es diese nur noch für Schwerpunktländer.

Ein Mitarbeiter, der erst relativ neu im BMZ war, war verantwortlich für das Regionalkonzept, bei dem er sich auf die Vorarbeiten zur sozioökonomischen Situation, die von Fachinstituten, wie z.B. dem Überseeinstitut in Hamburg, geliefert werden, bezog. Die Schlußfolgerungen für die verschiedenen Bereiche hat er selbst daraus gezogen. Dies läßt darauf schließen, daß der Stellenwert, der dem Konzept beigemessen wurde, eher gering war.

5.1.1 Entstehungsprozeß des BMZ-Konzepts von 2000

²¹⁰Seit 2000 gibt es kein gemeinsames Konzept des Auswärtigen Amtes (AA), Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) und BMZ mehr gibt (wie es noch 1995 der Fall war), sondern daß das Auswärtige Amt die Erstellung von Subregionalkonzepten (MERCOSUR

²⁰⁸ Vgl. Werner Bohnert/Wolfgang Klitzsch, „Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung. Steuerungstheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme“, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, a.a.O., S. 211

²⁰⁹ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

etc.) für sinnvoller hielt und sich nicht mehr an der vom BMZ beabsichtigten Fortschreibung und Überarbeitung des Konzeptes der drei Ressorts von 1995 beteiligte. Nach Interview-Aussagen eines Mitarbeiters beteilige das BMZ sich nicht grundlegend an den Konzepten des AA, stelle nur frappierende Fehler heraus, weil „wir auch nicht gefragt werden“. Man möchte jedoch auch nicht nur Zulieferer von Zahlen für das AA sein, sondern einen eigenständigen Beitrag zu Konzepten liefern, jedenfalls für Themen, die im Bereich der Ressortverantwortlichkeit des BMZ stehen.

²¹¹Für Zentralasien gibt es jedoch im Gegensatz dazu ein gemeinsames Konzept der Bundesregierung, an dem neben dem BMZ und dem AA auch das BMWi, das Justizministerium und das Verteidigungsministerium mitgewirkt haben. Auf die Frage, warum diese Kooperation für Lateinamerika nicht (mehr) funktioniert habe, wurde darauf hingewiesen, daß man es nicht für notwendig erachtet habe, die Konzepte des Auswärtigen Amtes und des BMZ zu fusionieren, da die entwicklungspolitischen Schwerpunkte des BMZ bereits in seinem Konzept formuliert seien, während das Auswärtige Amt seine Papiere unter (außen-) politischen und nicht unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten erstelle. Das AA habe eine andere politische Agenda für seine Überlegungen mit subregionalen Konzepten, die nach Meinung der befragten Person für einen bestimmten Zweck, wie etwa die Reise des Bundeskanzlers nach Lateinamerika, entstanden seien. Man könne jedoch nicht von einem Gegeneinander des Auswärtigen Amtes und des BMZ sprechen. Beim gemeinsamen Zentralasienkonzept habe im Vordergrund gestanden, daß man der Region, mit der es bis dato keine Zusammenarbeit gegeben habe, ein Signal setzen wollte, daß man eine gemeinsame Richtung einschlage.

Es erscheint nicht einsichtig, warum es in Lateinamerika nicht notwendig sein soll, eine „gemeinsame Richtung“ deutscher Außenpolitik einzuschlagen.

Dazu bemerkt ein anderer Mitarbeiter, daß der Bundeskanzler sich 1995 für ein einheitliches Lateinamerika-Konzept eingesetzt habe. Jetzt sei dies nicht mehr der Fall gewesen, da Lateinamerika nicht mehr im Fadenkreuz deutscher Außenpolitik stehe.²¹²

²¹⁰ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

²¹¹ Der folgende Absatz nach Interviewaussagen eines BMZ-Mitarbeiters am 11.4.02

²¹² Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

Das BMZ-Lateinamerikakonzept von 2000 ist von dem damaligen Kopfreferat für Lateinamerika, das sich vor der im März 2000 stattgefundenen Neustrukturierung mit Grundsatzfragen für die gesamte Region, überregionalen Programmen und außerdem mit den Ländern Argentinien, Brasilien, Mexiko, Uruguay und Venezuela beschäftigte, erstellt worden. Es wurde als Entwurf an die anderen beiden Lateinamerikareferate („Andenreferat“ für den westlichen Teil Lateinamerikas und Referat für Zentralamerika und die Karibik) gesandt, die etwas dazu beitragen konnten, aber nicht verantwortlich waren. Überdies war dem Auswärtigen Amt Gelegenheit gegeben, sich zu dem Entwurf zu äußern und Vorschläge zu machen. Inwieweit dies vom BMZ berücksichtigt wurde, konnte der befragte Mitarbeiter jedoch nicht spezifizieren. Es liege jedoch in der Aufgabe des jeweiligen Ministeriums selbst, zu entscheiden, welche Inhalte aufgenommen werden.

Das Auswärtige Amt fühle sich nicht direkt gebunden durch das Lateinamerika-Papier des BMZ, wie dies umgekehrt auch der Fall sei. Indirekt sei es natürlich eine Richtungsangabe für das Auswärtige Amt, besonders hinsichtlich der Schwerpunkte, die nicht verbindlich seien, jedoch informativ. Die Konzepte bestimmen nicht das Handeln des Auswärtigen Amtes oder der Botschaften, aber sie müssen sie in Rechnung stellen, denn sie können nicht selbst über die Entwicklungszusammenarbeit entscheiden.²¹³

Nach Aussagen eines anderen Mitarbeiters werde vom Kopfreferat von Fall zu Fall entschieden, wie stark es das Know-How der Durchführungsorganisationen für die Erstellung von Regionalkonzepten braucht. Es werden Hausbesprechungen mit den Sektor- und zuständigen Länderreferaten gemacht und dann von Fall zu Fall die Durchführungsorganisationen hinzugezogen.²¹⁴

Hierzu ein weiterer Angestellter des BMZ:

„Das Konzept von 2000 war genauso breit abgestimmt wie das vorige. So wurden die Durchführungsorganisationen, NRO, das Deutsche Institut für Entwicklung (DIE), das maßgebliche Beiträge geleistet hat, und das Iberoamerikanische Institut miteinbezogen.“²¹⁵

Auf die Frage, ob man sich bei der Suche nach adäquaten Schwerpunkten an der aktuellen internationalen Diskussion orientiere oder die Schwerpunkte eher im Anschluß an vorige Konzepte fortgeführt werden, äußerte sich ein Mitarbeiter folgendermaßen:

„Sicher spielt das Prinzip des rekurrenten Anschlusses eine nicht unerhebliche Rolle in unserer Praxis, aber es ist im Wesentlichen unsere laufende Analyse der Situation, dann sind natürlich die Wünsche und Anträge des Partners nicht zu vergessen. Dann gibt es noch den Gesichtspunkt der Arbeitsteilung oder Zusammenarbeit

²¹³ Der vorhergehende Absatz nach einem Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

²¹⁴ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 11.4.02

²¹⁵ Interview (II) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

mit anderen Gebern. Wenn schon zu viele Geber sich dort tummeln, sagt das Land das auch [und es wird abgewogen, ob ein weiteres Projekt in diesem Bereich sinnvoll ist].“²¹⁶

5.1.2 Funktionen des Konzepts

Im Konzept von 2000 werden ausdrücklich die Funktionen desselben beschrieben. Es

„dient der Umsetzung der entwicklungspolitischen Leitlinien des BMZ für Lateinamerika. Es legt die Grundsätze für die Gestaltung der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit fest. Das Konzept soll darüber hinaus die Partner der Zusammenarbeit und die Öffentlichkeit informieren und den deutschen Nichtregierungsorganisationen eine Orientierungshilfe bieten.“²¹⁷

Nach Aussagen eines BMZ-Mitarbeiters ist das Konzept formell ein Instrument nach außen und innen, während die Länderkonzepte, die aus diplomatischen Gründen bisher nicht der breiten Öffentlichkeit zugänglich sind, ausschließlich als Managementinstrument nach innen benutzt werden.²¹⁸

Ein anderer Mitarbeiter sieht in dem Konzept vor allem politische Öffentlichkeitsarbeit und weist auf die primäre Darstellungsfunktion desselben hin. Er deutet an, daß die Wirksamkeit der Konzepte relativ gering sei und betonte, daß es zu untersuchen sei, ob sich die Länderpolitik geändert habe, oder ob der „alte Stiefel“ fortgeführt werde. Die Regionalkonzepte seien ein grundsätzlicher Konsens und es möge Kollegen geben, die sagen: „Was schert mich das?“²¹⁹

Die Funktion des neuen Lateinamerika-Konzeptes von 2000 ist der Meinung einer weiteren befragten Person des BMZ nach folgende: Es solle die entwicklungspolitischen Akzente der neuen Regierung deutlich machen und den neuen Rahmenbedingungen in Lateinamerika Rechnung tragen. 1992 sei noch viel stärker das Motiv der „década perdida“, des verlorenen Jahrzehnts, im Vordergrund gewesen. In den 90ern sei es in Lateinameika zu erneutem Wachstum, einer Redynamisierung und Redemokratisierung gekommen, so daß es einen neuen entwicklungspolitischen Kontext gebe. Auch durch die zunehmende Globalisierung wurde der Begriff „globale Strukturpolitik“ zu einem wesentlichen Akzent.²²⁰

²¹⁶ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

²¹⁷ BMZ (Hrsg.), *Lateinamerika-Konzept*, Bonn 4/2000, S. 3

²¹⁸ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

²¹⁹ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

²²⁰ Interview (II) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

Neben der Darstellungs- und Orientierungsfunktion nach außen ist die Steuerungsfunktion nach innen schwieriger abzugrenzen. Der operative Teil des Regionalkonzeptes sei relativ gering, so daß es schwierig sei, konkrete Maßnahmen für die bilaterale Zusammenarbeit abzuleiten. Daher seien dem Konzept als Steuerungsinstrument Grenzen gesetzt. Es werden zwar im Analyseteil Länder genannt, aber man kann nicht von einem anskizzierten Länderkonzept als Teil des Gesamt-Regionalkonzeptes sprechen.

In den letzten Jahren würden die Konzepte jedoch konkret in der Praxis, nämlich bei Maßnahmen, die nicht auf ein Land bezogen seien, angewandt. Hierbei handele es sich um einen relativ geringen Teil der Maßnahmen im sogenannten „Amerika-n.a.“-Bereich (= nicht aufteilbar) der Statistiken. Insbesondere bei der Technischen Zusammenarbeit gäbe es einige Projekte und Programme, die mehrere Länder oder Lateinamerika als Ganzes betreffen. Beispielsweise beider Zusammenarbeit mit der CEPAL (der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika) werde bei Verhandlungen auf die Schwerpunkte des Regionalkonzeptes verwiesen. In diesem Bereich folge man dem Lateinamerika-Konzept relativ nah.²²¹

Die Regionalkonzepte sind insgesamt als Basis für die Zusammenarbeit mit Lateinamerika auf einem hohen Abstraktionsniveau und als Referenzdokument zu sehen. Auf der nächst konkreteren Stufe stehen die Länderkonzepte für die bilaterale Zusammenarbeit und am operativsten sind die in jüngerer Zeit eingeführten Schwerpunktstrategiepapiere, die die konkretesten Handlungsanweisungen enthalten.

5.1.3 Vergleich mit dem Konzept von 1992 – Neue Grundsätze?

Obwohl die BMZ-Konzepte von 1992 und 2000 sich in ihrem Aufbau ähneln, wird im neuen Strategiepapier eine explizitere Bestimmung der Funktionen des Konzeptes vorgenommen und Gründe für das deutsche Engagement genannt. Wer jedoch erwartet, eine deutliche Artikulation deutscher Interessen zu erhalten, sieht sich enttäuscht. Es wird auf eher allgemeine Punkte wie die „enge, historisch gewachsene Beziehung und wirtschaftliche Verflechtungen“²²² mit Lateinamerika und die globale Bedeutung der lateinamerikanischen Ökosysteme hingewiesen, die den Kontinent zu einem wichtigen „*strategischen Partner*“ für globale Zukunftssicherung²²³ mache.

²²¹ Der vorhergehende Absatz nach einem Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

²²² BMZ (Hrsg), *Lateinamerika-Konzept*, Bonn 4/2000, S. 4

²²³ ebd., S. 4

Analog zu Aussagen der Koalitionsvereinbarung und Regierungserklärung steht auch im Lateinamerika-Konzept von 2000 der Grundsatz der „globalen Struktur- und aktiven Friedenspolitik“²²⁴ im Vordergrund. Auf Nachfragen bei BMZ-Mitarbeiter/-innen wurde als hauptsächliche Neuerung ebenfalls auf den Begriff „globale Strukturpolitik“ verwiesen, der besonders bei der neuen Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul auf die politische Agenda gesetzt worden sei.²²⁵

Grundsätzlich wird auch schon im ersten Teil die Wichtigkeit von Kohärenz und Abstimmung aller Politikbereiche betont, was im Konzept der alten Regierung nicht in diesem Maße herausgehoben wurde. Der ganzheitliche Ansatz der Entwicklungspolitik („EZ aus einem Guß“) nimmt einen besonderen Stellenwert ein. Entwicklungspolitik soll in der Zukunft verstärkt als Querschnittsaufgabe gesehen werden.

Ein Mitarbeiter verweist auf die vielfältigen Abstimmungsaufgaben: So müßten die Aktivitäten multilateraler (v.a. Gelder an IWF), zwischenstaatlicher, halbstaatlicher Träger und der NRO abgestimmt werden. Einen direkten Einfluß habe man allerdings „eigentlich nur im ersten und zweiten Bereich, die anderen Akteure sind selbständig, beziehen aber Gelder des BMZ.“ Hier stelle sich die Frage, „ob eine Abstimmung überhaupt so einfach möglich ist.“²²⁶

Im zweiten Teil des Konzeptes, das analog zum Strategiepapier von 1992 auf die „regionalspezifischen Besonderheiten“ eingeht, werden in stärkerem Maße (vielleicht auch aufgrund der Zunahme von Vernetzungen) Globalisierungsprobleme²²⁷ thematisiert. Man spricht von einer Aufweichung der Grenzen zwischen Ländergruppen auf dem lateinamerikanischen Kontinent und verweist auf ökologische Großräume, die über Landesgrenzen hinausgehen und zu deren Erhaltung internationale Kooperation notwendig werde.²²⁸

Neu am Konzept ist andererseits eine regionale Differenzierung, die der Erkenntnis Rechnung trägt, daß Lateinamerika nicht als Einheit betrachtet werden kann. Es stelle sich jedoch die Frage, ob man daraus Schlüsse gezogen habe.²²⁹

²²⁴ ebd., S. 3

²²⁵ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

²²⁶ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

²²⁷ Es wird an dieser Stelle lediglich kurz auf die Problematik der Definition des Begriffes „Globalisierung“ verwiesen. Es existiert eine Vielzahl an Bedeutungen und Unklarheit in der Eingrenzung des Begriffes.

²²⁸ BMZ (Hrsg.), *Lateinamerika-Konzept*, Berlin 4/2000, S. 5f

²²⁹ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

Im dritten Teil, den „Schlußfolgerungen für die Entwicklungszusammenarbeit“, konzentriert man sich auf drei Schwerpunkte, nämlich die „Bekämpfung der Armut“, den „Umwelt- und Ressourcenschutz“ und die „Modernisierung von Staat und Gesellschaft“²³⁰ und möchte damit zu einer Effizienzsteigerung der Entwicklungspolitik beitragen. Im Vergleich dazu gab es im Konzept der Vorgängerregierung vier Schwerpunktbereiche: „Bekämpfung der extremen Armut, die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit, die Entwicklung des Ressourcen- und Umweltschutzes sowie den Aufbau eines leistungsfähigen und sozial verträglichen Bildungswesens.“²³¹

Hieraus ist eine stärkere Konzentration der Vorgängerregierung auf die Bildungsthematik zu vermuten und eine größere Betonung der Wichtigkeit der marktwirtschaftlichen Kräfte. In den neuen programmatischen Äußerungen wird das Ziel der Bildungsförderung nur in Nebensätzen thematisiert²³², was besonders bei den Nichtregierungsorganisationen sehr umstritten ist.

Verglichen mit dem Konzept von 1992 ist in der aktuellen Fassung die Einpassung der Schwerpunkte und Grundsätze in die sogenannten „vier Zieldimensionen“²³³ neu. Hierbei handelt es sich um die ökonomische, soziale, ökologische und politische Dimension.²³⁴ Es wird jedoch aus den Reihen des BMZ angezweifelt, ob die Einteilung in die vier Dimensionen operativ und sinnvoll ist.²³⁵

Armutsbekämpfung wird als Querschnittsaufgabe für alle Dimensionen gesehen. Man geht auch im Lateinamerika-Konzept von einem umfassenden Begriff von Armut aus, zu deren Bekämpfung Maßnahmen aus allen obigen Dimensionen beitragen.

Die Schwerpunkte innerhalb der ökonomischen Dimension unterscheiden sich nicht grundlegend von denen der Vorgängerregierung, die unter dem Ziel „Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit“ u.a. auf die besondere Rolle der Förderung der Klein- und Mittelunternehmen (KMU) hinweist²³⁶. Die neuen Schwerpunkte gehen jedoch darüber hinaus in Richtung der Thematik der Entschuldung, von Umwelt- und Sozialstandards im internationalen Handel und einer stärkeren Rolle der PPP (Public Private Partnership).

²³⁰ BMZ (Hrsg.), *Lateinamerika-Konzept*, a.a.O., S. 6

²³¹ BMZ (Hrsg.), *Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika*, Bonn 12/1992, S. 7

²³² Joachim Betz, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, a.a.O., S. 30

²³³ BMZ (Hrsg.), *Lateinamerika-Konzept*, a.a.O., S. 6

²³⁴ Die vier Zieldimensionen sind jedoch kein Novum der entwicklungspolitischen Diskussion, sondern auf DAC-Vorgaben von 1996 zurückzuführen.

²³⁵ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

In der ökologischen Dimension stehen - im Einklang mit dem „Geist von Rio“ - internationale Regelungen im Vordergrund. Auch schon im Vorgängerkonzept wurde jedoch bereits auf die „Agenda 21“ (Rio 1992), die den zentralen Begriff des „*sustainable development*“, der „nachhaltigen Entwicklung“ geprägt hat, verwiesen. Man will sich insbesondere für die Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation, den Schutz der Tropenwälder und den ländlichen und städtischen Ressourcenschutz im allgemeinen einsetzen. Die Armutsbekämpfung wird konkret nochmals in der sozialen Dimension aufgegriffen. Es wird besonders auf die Notwendigkeit der Einführung sozialer Sicherheitssysteme zur Abfederung der Strukturanpassungsprogramme verwiesen. In diesen Bereich werden vielfältige Aufgaben eingepaßt, so die Förderung sozialer Grunddienste der Gesundheit und Bildung, Dezentalisierungsmaßnahmen, Gleichberechtigung sowie die Aidsbekämpfung und Drogenprävention.

Es wird der Eindruck erweckt, daß die Formulierungen aus dem Konzept von 1992 konkretere Maßnahmen und Instrumente zur Erreichung des Ziels der Armutsbekämpfung vorgeben.

Der neue Schwerpunkt der „Modernisierung von Staat und Gesellschaft“ wird unter die politische Dimension gefaßt und damit expliziter als 1992 betont. Maßnahmen in diesem Bereich seien „Beispiele für eine aktive Friedenspolitik“²³⁷ und Krisenprävention. In diesem Rahmen wird Wert auf die Entwicklung sog. „*good governance*“ (gute Regierungsführung), Korruptionsbekämpfung, auf Demokratisierung und die Förderung der Menschenrechte gelegt sowie auf das Eintreten für die Rechte der indigenen Bevölkerung (vgl. dazu das „Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika“) und die Förderung regionaler Zusammenschlüsse.

Das Thema der Krisenprävention, das besonders seit dem Terroranschlag des 11. September 2001 in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – allerdings besonders in bezug auf die Staaten des Ostens - an Bedeutung gewonnen hat, wird im Lateinamerika-Konzept von 2000 noch eher indirekt angesprochen. Man geht davon aus, daß Staats- und Gesellschaftsmodernisierung das Krisenpotenzial verringert.

Im Teil 3.3 „Konzentration und Differenzierung“ wird verstärkt auf das Eintreten für projektübergreifende Förderstrategien hingewiesen, damit die sog. „Projektitis“ aus früheren Jahren vermieden wird. Anstatt Einzelprojekten zuzustimmen, sollen vermehrt Zusagen über Jahres- oder Mehrjahresprogramme gemacht werden. Auch würden im Zeitalter der

²³⁶ Vgl. BMZ (Hrsg.), *Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika*, Bonn 12/1992, S. 11

²³⁷ BMZ(Hrsg.), *Lateinamerika-Konzept*, a.a.O., S. 8

Globalisierung mehr länderübergreifende Programme nötig. Große Infrastrukturvorhaben ohne private Beteiligung fallen nicht mehr in den Aufgabenbereich der EZ mit Lateinamerika.

Grundsätzlich widersprechen sich die Ziele, die in den beiden Konzepten aufgelistet werden, nicht. Die Schwerpunkte sind zum Teil identisch, wenn auch in manchen Punkten parteiideologische Faktoren durchscheinen.

Es werden andere Begriffe für ähnliche Inhalte verwendet. So bezeichnet man Verwaltungsreformen im 1992er Konzept im neuen Konzept als Staatsmodernisierung.

Es wird jedoch der Eindruck erweckt, daß bei dem Konzept aus dem Jahre 2000 Ziele allgemeiner formuliert werden, was eine gewisse Unschärfe von Begriffen (wie z.B. „globale Strukturpolitik“) zur Folge hat. Außerdem sind ein ambitionierterer Zielkatalog und eine programmatische Bedeutungsaufwertung der Entwicklungspolitik²³⁸ zu verzeichnen.

5.1.3.1 Bewertung des Konzepts durch Mitarbeiter des BMZ

Ein Befragter des BMZ attestiert der rot-grünen Regierung eine offensivere Haltung in der Frage des Schuldenerlasses und der Kombination mit Armutsbekämpfung.

„Aber es entsteht keine bruchartige Entwicklung dadurch. Es ist jetzt dieses Armutshalbierungsprogramm bis 2015 zwar aufwendig präsentiert worden, aber wie man am Lateinamerika-Konzept sieht, das ja älter ist (aus dem Jahr 2000), war das Stichwort auch vorher schon da. Speziell in Lateinamerika, was ja der Kontinent mit der ungleichsten Einkommensverteilung ist, war das Thema allen, die da gearbeitet haben, auch vorher bekannt. Es war nicht so politisch nach oben gezogen [...]“²³⁹

Der sozialpolitische Aspekt der Verteilung werde stärker betont als vorher. In früheren Jahren habe es eine stärkere Wirtschaftsorientierung - nicht im Sinne direkter Verknüpfung mit Exportinteressen - sondern eher im Sinne neoliberaler Wirtschaftspolitik gegeben. Man habe größeres Vertrauen in die Marktkräfte gehabt sowie ein tieferes Vertrauen auf den Kurs von Weltbank, IMF und Interamerikanischer Entwicklungsbank, die davon ausgegangen seien, daß, wenn die makroökonomische Stabilität erreicht ist, das Wachstum von selbst folge und sich das Armutproblem löse. Ob die heutige Erkenntnis, daß dieses theoretisch eventuell sinnvolle Konzept auf große Schwierigkeiten in der Praxis stößt und vor allem die

²³⁸ Helma Chrenko/ Harri Grünberg et al., *Zur Lateinamerikapolitik der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 11

²³⁹ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

Strukturanpassungspolitiken oft nicht durchsetzbar sind, der politischen Ausrichtung oder dem Lauf der Erkenntnis zuzuordnen sei, könne man nicht genau sagen, so der Mitarbeiter.²⁴⁰

„Der Bereich Umwelt war auch vorher schon ein Schwerpunkt, vielleicht nicht so sehr im Inland, aber in der internationalen Diskussion hat sich also Herr Kohl beispielsweise bei irgendeinem der vielen Gipfel, in Ottawa, weit aus dem Fenster gelehnt und hunderte von Millionen pro Jahr zur Rettung des Tropenwaldes verkündet, weil ihm das opportun erschien. Wir hatten größte Schwierigkeiten, so schnell so viel Geld halbwegs sinnvoll umzusetzen, zum Teil hocken wir heute noch auf Zusagen, die 10 Jahre alt sind. Also international gab’s durchaus auch schon zumindest in Teilbereichen [...] ein starkes Engagement für Umwelt. Da gibt es ja auch ein Eigeninteresse Deutschlands, nicht nur im Sinne der globalen Güter [...], sondern auch ein handfestes Interesse, insofern als wir ein leistungsfähiges Land im Bereich der Umwelttechnologie sind, so daß eine Verbindung von Interesse an Umweltschutz und wirtschaftlichem Eigeninteresse [...] besteht. Das ist noch stärker geworden in der jetzigen Regierung.“²⁴¹

Das 2000er Konzept verzichte größtenteils auf Schlußfolgerungen, so ein anderer Interviewter. Überdies werde nicht mehr zwischen ärmeren Ländern, die FZ und TZ erhalten sollen und fortgeschrittenen Ländern, die nur TZ erhalten, unterschieden, wie dies noch 1992 der Fall war. Als Gründe dafür gab der Befragte das Problem der Verbundfinanzierung an, die zur (ungewollten) Folge hat, daß auch die sog. Schwellenländer wieder FZ erhalten.²⁴²

5.1.4 Bezug zum Konzept der Bundesregierung von 1995

Das Konzept von 1995 gliedert sich in drei Kapitel, die nach Aussagen von BMZ-Mitarbeiter/-innen²⁴³ von verschiedenen Ressorts erstellt wurden. Dies ist jedoch aus dem Konzept selbst nicht ersichtlich, da es einheitlich vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegeben wurde. Im Gegensatz dazu ist bei den Konzepten von 1992 und 2000 explizit das BMZ der Herausgeber.

Das erste (außenpolitische) Kapitel wurde vom Auswärtigen Amt, das zweite (wirtschaftspolitische) vom BMWi und das dritte Kapitel, das auf „Entwicklung und Umwelt: Verbesserung der Rahmenbedingungen, Armutsbekämpfung, Bildung, Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, Drogenprävention“ eingeht, vom BMZ in Federführung erstellt. Dem AA oblag das redaktionelle Management. Es wurde im Mai 1995 vom Kabinett bewilligt.

²⁴⁰ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.4.02

²⁴¹ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.04.02

²⁴² Die OECD-Bestimmungen bezüglich der Verbundfinanzierung führen indirekt dazu, daß die KfW Finanzielle Hilfe (FZ) zu den günstigen IDA-Konditionen an Länder vergibt. Im eigenen Interesse der KfW werden bevorzugt Kredite an die kreditwürdigeren Schwellenländer (und nicht an die oft insolventen ärmeren Länder) vergeben, die somit FZ erhalten, obwohl sie davon eigentlich ausgeschlossen werden sollten.

²⁴³ Interviews mit BMZ-Mitarbeitern vom 10.4.02 und 11.4.02

Aussagen eines BMZ-Mitarbeiters zufolge ist das Konzept der drei Ministerien von 1995 nach wie vor nicht durch ein neues ersetzt worden, ursprünglich sei eine „Aktualisierung für Juli 1999 angedacht gewesen“, die jedoch verworfen worden sei. Im weiteren drückte er sich vorsichtig aus und bemerkte, daß „kein einheitlicher Konsens über Zweck des Gesamtkonzeptes“ vorhanden gewesen sei.²⁴⁴

Es handelt sich beim dritten Kapitel, das entwicklungspolitisch relevant ist, um eine Zusammenfassung der Inhalte des BMZ-Konzepts von 1992. Auch hier wird schon das übergreifende Ziel der Unterstützung einer „friedlichen und nachhaltigen Entwicklung“ und der Verbesserung der „wirtschaftlichen und sozialen Lage der Menschen“²⁴⁵ bestimmt. Die Schwerpunkte entsprechen denen des Konzepts von 1992. Es wird auch schon auf die Wichtigkeit der Konzentration auf wenige sektorale Schwerpunkte und der Vernetzung zu Programmen gesprochen.

Nachdrücklich wird auf das entwicklungspolitische Gewicht von ausländischen Direktinvestitionen, Krediten der Geschäftsbanken und vor allem verbesserten Absatzmöglichkeiten im Ausland verwiesen.

Das Konzept der Bundesregierung von 1995 sei auf eine Initiative der deutschen Wirtschaft hin entstanden, es sei eine politisch-ökonomische Offensive, da der lateinamerikanische Exportmarkt für Deutschland durch die regionalen Abkommen NAFTA und MERCOSUR zu schwanken drohte.²⁴⁶

Auf Veranlassung des Wirtschaftsministers (seinerseits beauftragt durch einen Arbeitsauftrag des Bundeskanzlers) gab es einen Gesprächskreis Lateinamerika, der nicht vom BMZ initiiert war, zu dem es jedoch hinzugezogen wurde.

Allerdings bedeutete dies für das BMZ einen Prestigegewinn, da es bei der Erarbeitung des Konzepts federführend für die EZ war (es hatten sich nämlich auch noch das Bauministerium und das Umweltministerium diesbezüglich zu Wort gemeldet). Man habe sich auch nur 3 - 4 Mal getroffen.²⁴⁷

Die Zusammenarbeit mit Lateinamerika wurde also im Sinne der Richtlinienkompetenz 1995 zur Kanzlersache gemacht. Es gab wichtige wirtschaftliche Interessen, die zu der Erstellung

²⁴⁴ Interview (II) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

²⁴⁵ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung*, Berlin 1995, S. 16

²⁴⁶ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

²⁴⁷ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

des Konzepts führten. Davon zeugt auch die Kanzlerreise im September 1996, bei der Helmut Kohl bezeichnenderweise Mexiko, Brasilien und Argentinien besuchte.

5.1.4.1 Parlamentsdebatte zum Lateinamerika-Konzept von 1995

Aus Reihen der Opposition wurde heftige Kritik an der Erklärung der Bundesregierung zum Lateinamerika-Konzept und am Inhalt desselben geübt. Bis heute ist dieses Konzept der drei Ressorts nicht durch ein neues gemeinschaftliches ersetzt, sei es, daß man sich nicht auf eine weitere gemeinsame Fassung einigen konnte, sei es, daß das Interesse an Lateinamerika gesunken ist.

An diese Stelle wird auf die Parlamentsdebatte eingegangen, weil sie auch heute noch aktuelle Kritikpunkte an den Konzepten und der Politik der Bundesregierung bezüglich Lateinamerikas aufzeigt.

Eine damalige oppositionelle Parlamentsabgeordnete der SPD, Margitta Terborg, warf Außenminister Klaus Kinkel jedoch damals bereits vor, mit schönen Worten vorzutäuschen, daß man „nun auch Lateinamerika höchste Priorität in den Außenbeziehungen des Bundes einräumt.“²⁴⁸ In Wirklichkeit sei die deutsche Aufmerksamkeit allerdings viel stärker auf Asien gerichtet und das Außenamt präferiere asiatische Staaten erkennbar.

Von der Qualität des Konzepts ist die Abgeordnete nicht überzeugt und kritisiert, daß es „sorgfältig geglättet und so allgemein [ist], daß man gegen einzelne Passagen schwerlich etwas einwenden kann. Erst im Vergleich mit der Realität wird sichtbar, woran es fehlt. Man liest zwar die hehre Absicht, es fehlt aber der realistische Unterbau.“²⁴⁹

Wolfgang Schmitt von Bündnis 90/Die Grünen greift das Papier heftig an, indem er behauptet, es trage „eher den Charakter einer landeskundlichen Proseminararbeit als den eines außenpolitischen Konzeptes“²⁵⁰. Es sei kein Konzept, sondern ein „Konzeptle“. Es wechselten sich „oberflächliche Allgemeinplätze [...] mit offenbar willkürlich ausgewählten Details ab.“ „Der außenpolitische, außenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Erkenntnisgewinn dieses Papiers [sei] außerordentlich dürftig.“²⁵¹

Das Konzept ist nach Aussagen der Abgeordneten Dr. Angelika Köster-Löback (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) einseitig auf die Industrie bezogen exportorientiert. Auch Dr. Matthias Schubert von der SPD behauptet, daß vor allem das Ziel verfolgt werde, „der deutschen

²⁴⁸ Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, 56. Sitzung, Bonn, 22.09.1995, S. 4718

²⁴⁹ ebd., S. 4179

²⁵⁰ ebd., S. 4723

²⁵¹ ebd., S. 4723

Wirtschaft den Weg nach Lateinamerika politisch zu öffnen.“²⁵² Die entwicklungspolitischen Inhalte seien viel zu knapp. Obwohl er die inhaltliche Sinnhaftigkeit derselben nicht bestreitet, befürchtet er, „daß diese Passagen bei der allgemein anerkannten Exotik dieses Politikbereichs in Regierung und Parlament eher Leerformeln bleiben, als daß sie in reale Entscheidungen umgesetzt werden.“²⁵³

Auf Seiten der CDU/CSU wird dagegen angeführt, daß es sich bei dem Konzept natürlich nicht um einen „Fünfjahresplan mit quantifizierbaren Einzelmaßnahmen“²⁵⁴ handle. Erich G. Fritz (CDU/CSU) bemerkt dazu:

„Die Stärke des Lateinamerika-Konzepts der Bundesregierung ist, daß hier wirklich versucht wird – ich sage: versucht wird -, Felder der Zusammenarbeit, die häufig genug nebeneinander betrieben werden, so miteinander zu verbinden oder zu vernetzen – wie man heute sagt -, daß daraus eine Initialzündung werden kann, wenn die Umsetzung in den einzelnen Schritten gelingt.“ (S. 4740)

Die kritischen Äußerungen lassen natürlich die parteipolitisch motivierten Absichten und Auffassungen der Kritiker erkennen, aber sind auch in den Reihen des BMZ bei Interviews nicht von der Hand gewiesen worden. Der an der Erstellung des Konzeptes beteiligte Mitarbeiter des BMZ räumte beispielsweise ein, daß einige der Kritikpunkte berechtigt seien und daß es sich bei besagtem Konzept mehr um ein Schaulaufen der Regierung gehandelt habe. Auch sei das Konzept nicht Ausdruck einer Vernetzung der drei Ressorts, sondern eher ein Nebeneinander, was ja auch schon die Entstehungsweise andeutet.

5.2 Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika

Das Indígena-Konzept wurde 1996 als Ergänzung zu den bestehenden Sektor- und Regionalkonzepten zu Lateinamerika verfaßt.

Die Indígena-Problematik wurde laut Angaben eines BMZ-Mitarbeiters besonders im Rahmen der 500-Jahrfeiern zur Entdeckung Amerikas auf die politische Agenda gebracht. Es habe von mehreren Seiten Interesse an der Erstellung eines derartigen Konzepts gegeben. So haben sich der AwZ (Ausschuß für Wirtschaftliche Zusammenarbeit) und im Rahmen der Tropenwalddiskussion der Bereich Umweltschutz des BMZ diesbezüglich engagiert.

Das Konzept wurde von einem Mitarbeiter des Regionalreferats Lateinamerika erstellt, der auch die Schlußfolgerungen für die zukünftige Zusammenarbeit gezogen hat. „Das Konzept ist

²⁵² ebd., S. 4733

²⁵³ Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, a.a.O., S. 4733

²⁵⁴ ebd., S. 4740

den indigenen Zielgruppen nur in den seltensten Fällen bekannt, es wurde ohne ihre Mitwirkung erstellt.“²⁵⁵

Es soll Möglichkeiten eines verstärkten deutschen Engagements zugunsten der indigenen Bevölkerung aufzeigen und die Kompatibilität anderer Maßnahmen mit dieser Zielgruppe gewährleisten. Es befaßt sich vor allem mit Armutsbekämpfung, was zu Friktionen mit dem Umweltbereich führte, dessen Blickpunkt eher auf die Bedeutung der indigenen Bevölkerung für die Umwelt gerichtet sei als daß – wie beim Regionalreferat – der Mensch im Zentrum der Aufmerksamkeit stehe.²⁵⁶ Hier sind die unterschiedlichen Sichtweisen auch innerhalb des BMZ spürbar. Problematiken werden von den Mitarbeitern je nach ihrer „Abteilungskultur“ unterschiedlich perzipiert.

Bei einer Evaluierung des Konzepts²⁵⁷, das nach einer Aktualisierung auch Grundlage der Politik der rot-grünen Regierung sein soll, traten gravierende Mängel hinsichtlich der Verwendbarkeit des Konzeptes hervor.

Der Zeitraum der Evaluierung liegt zwischen 10/99 und 03/00. Es steht die „Überprüfung der Umsetzung von Konzeption und Vorgaben im Vordergrund“²⁵⁸. Das Gesamtergebnis ist ernüchternd. Es wurde festgestellt, daß „direkte und signifikante Wirkungen des Konzeptes auf Umfang und Inhalt der deutschen EZ mit IB [Indigenen Bevölkerungsgruppen] bisher, von einigen Ausnahmen abgesehen, weder von den befragten Mitarbeitern des BMZ noch von denen der GTZ, der KfW und den privaten Trägern angenommen wurden.“²⁵⁹

Die strukturellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Konzepts in der deutschen EZ seien schlecht. Bei der GTZ gibt es z.B. keine Stelle, die für die Problematik der Indígenas zuständig ist. Verschiedene andere Abteilungen befassen sich mit der Thematik, kooperieren aber nicht miteinander.

Im Vergleich mit Konzepten anderer Geber wird nachgewiesen, daß komplexe Konzepte – wie das vorliegende – einen geringen Operationalisierungsgrad aufweisen, während Konzepte der WHO oder IDB beispielsweise klarer strukturiert und handlungsorientierter seien. Das deutsche Konzept bleibt damit hinter den Möglichkeiten der internationalen EZ zurück.

Signalwirkungen in den Partnerländern seien zudem nicht dokumentiert.

²⁵⁵ BMZ (Hrsg.), Kurzfassung des Evaluierungsberichts „Konzept zur EZ mit indianischen Bevölkerungsgruppen“, www.bmz.de/Erfolgskontrolle, 8.6.2002, S. 4

²⁵⁶ Interview (I) mit einem BMZ-Mitarbeiter am 3.5.02

²⁵⁷ BMZ (Hrsg.), Kurzfassung des Evaluierungsberichts „Konzept zur EZ mit indianischen Bevölkerungsgruppen“, www.bmz.de/Erfolgskontrolle, 8.6.2002

²⁵⁸ ebd., S. 1

²⁵⁹ ebd., S. 2

Aufgrund seiner Entstehungsweise, die nicht sehr konzertiert erscheint, basiert das Indígena-Konzept nicht auf einem breiten Konsens im Inland sowie einer Einbeziehung der Partner, so daß man nicht von einem starken Konzept sprechen kann.

5.3 Länderkonzepte/Schwerpunktstrategiepapiere

Die Länderkonzepte gehen in konkreterem Rahmen als die Regionalkonzepte auf Schwerpunkte ein, die maßgeblich für die EZ mit dem betreffenden Land sein sollen.

²⁶⁰ Im Rahmen der Konzentration der Länder- und Schwerpunktzahl, die durch die neue Regierung zu einer höheren Effizienz der EZ führen soll und auch aufgrund der Haushaltskonsolidierungspolitik der Bundesregierung notwendig geworden ist, wird unterschieden zwischen Schwerpunktpartnerländern, zu denen in Lateinamerika Bolivien, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Peru gehören, Partnerländern (Brasilien, Costa Rica, Chile, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Paraguay) und potentiellen Kooperationsländern, z.B. Haiti.²⁶¹ Argentinien zählt weder zu den Schwerpunkt- noch den Partnerländern und wird somit langfristig aus der deutschen EZ ausgeschlossen.

Für die Schwerpunktländer, auf die das volle Instrumentarium der deutschen EZ angewandt wird, liegen Länderkonzepte vor, die seit neuestem durch Schwerpunktstrategiepapiere, die der Konkretisierung der konzeptionellen Ausgestaltung der Förderung in einem Schwerpunkt dienen, ergänzt werden ²⁶².

5.3.1 Entstehungsprozeß

Zu den Ländergesprächen sind die mit dem Partnerland engagierten Institutionen der deutschen staatlichen und nicht-staatlichen EZ eingeladen. Der Entwurf des erstmaligen oder aktualisierten LK wird hierbei im Rahmen eines *brainstorming* erläutert.²⁶³

Informationen des BMZ zufolge²⁶⁴ wird zur Vorbereitung der Länderkonzepte normalerweise das Auswärtige Amt eingeladen, seltener das Wirtschaftsministerium. Das AA halte sich Aussagen eines anderen Mitarbeiters zufolge meist zurück und informiere sich. Hin und

²⁶⁰ Michael Bohnet, „Regionale und sektorale Schwerpunktbildung in der EZ“, in: *E+Z*, Jg. 41, Heft 7/8, Bonn 2000, S. 196

²⁶¹ Vgl. „Die neue Länderliste. Auszug aus einem Informationsvermerk des BMZ vom 18. Juni 2000“ in: *E+Z* 41 (2000) Heft 9, Bonn, S. 248

²⁶² „Für die Partnerländer sind keine Länderkonzepte, wohl aber Schwerpunktstrategiepapiere zu erstellen.“ BMZ (Hrsg.), *11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, a.a.O., S. 98

²⁶³ Vgl. Guido Ashoff, „Die Rolle der Länderkonzepte des BMZ“, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, 39, Frankfurt a. Main 1998, S. 312

wieder gebe es einen Beitrag, dessen Nutzung dem BMZ jedoch freigestellt sei. Es sei in der Regel nicht erforderlich, das Finanzministerium einzuladen. Wichtig hingegen sei die Teilnahme aller Durchführungsorganisationen und NRO, die in dem betreffenden Land vom BMZ gefördert werden. Beim Ländergespräch zu Brasilien seien beispielsweise ca. 30 verschiedene Einrichtungen anwesend gewesen, die Vorschläge und Empfehlungen gemacht hätten. Normalerweise setze sich das betreffende Referat mit der GTZ und der KfW als den *Main Players* zusammen, man formuliere etwas bzw. aktualisiere das, was schon da sei, denn es existieren praktisch für alle betroffenen Länder in Lateinamerika (außer Kuba) bereits Länderkonzepte. Das Konzept werde noch einmal herumgeschickt und man bitte um Kommentare, bevor es in die Endredaktion gehe. Im Falle Brasiliens seien (aufgrund des Schwerpunktes im Umweltbereich) vor allem Umweltorganisationen an der Konzepterstellung beteiligt gewesen. Auch die Kirchen und die politischen Stiftungen seien allgemein sehr wichtig; jeder könne einen Beitrag leisten. Problematisch sei hingegen, daß mit so großen Gremien bei den Ländergesprächen letztlich nur sehr allgemeine Statements abgegeben werden können. Die Inhalte der Länderkonzepte müßten auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau gehalten werden. Deswegen werden auf einer nächsten, noch konkreteren Ebene, Sektorschwerpunktstrategien entworfen, zu deren Erstellung die stärker spezialisierten Durchführungsorganisationen benötigt werden, die über den erforderlichen Sachverstand verfügen.

Die letzte Entscheidungsgewalt über die Inhalte der Länderkonzepte habe das BMZ, dessen politische Dokumente sie ja schließlich seien.

Es können Vorschläge in die Länderkonzepte aufgenommen werden, die von NRO, internationalen Organisationen und dem privaten Sektor kommen. NRO werden jedoch nur dann in die Diskussion um die Länderkonzepte miteinbezogen, wenn sie BMZ-Zuschüsse für das betreffende Land erhalten.²⁶⁵

Letztlich werden die Länderkonzepte durch die Entwicklungsministerin genehmigt.

Es stellt sich desweiteren die Frage nach der Transparenz der Länderkonzepte und der Beteiligung der Kooperationsländer an ihrer Erstellung. Als interne Papiere des BMZ werden sie „in dieser Form im Normalfall nicht mit der Regierung des Kooperationslandes abgestimmt. Es steht jedoch außer Frage, dass die wesentlichen Inhalte – vor allem

²⁶⁴ Interview einem BMZ-Mitarbeiter am 11.4.02

²⁶⁵ Hans-Joachim A. Preuss, „Landeskonzepte in der nichtstaatlichen EZ. Erfahrungen der Deutschen Welthungerhilfe“, in: *E+Z* 41 (2000), Heft 9, S. 245-247, S. 245

Kooperationsschwerpunkte, aber etwa auch wichtige Hemmnisse für eine wirksame EZ – in transparenter und partnerschaftlicher Weise erörtert werden.“²⁶⁶

Es gebe jedoch nur ein mäßiges Interesse der Partner, sich mit jedem länderbezogenen Strategiepapier der verschiedenen Geber detailliert auseinanderzusetzen.²⁶⁷ Die intensiven Konsultationen, die man für die Festlegung von Schwerpunkten mit dem Partnerland anstrebt, würden jedoch eine stärkere Präsenz des BMZ vor Ort erfordern.

5.3.2 Funktionen

Die Länderkonzepte sind „Managementinstrument und Basis für die länderbezogene Umsetzung der entwicklungspolitischen Ziele des BMZ.“²⁶⁸ Sie sollen der „[...] mittelfristigen Planung und Steuerung des Einsatzes aller Instrumente der deutschen Entwicklungspolitik [dienen].“²⁶⁹

Sie sollen (1) ein Planungs- und Entscheidungsinstrument sein, das bei der Rahmenplanung und Auswahl von Projekten und Programmen der EZ angewandt wird. Desweiteren sollen sie (2) der Koordinierung der FZ, TZ i.e.S. und TZ i.w.S. sein (im Sinne der „EZ aus einem Guß“). In diesem Sinne sind sie verbindlich für staatliche und Orientierung für nicht-staatliche Stellen. Neben der Koordinierung innerhalb des BMZ sollen sie (3) auch zur Koordination mit anderen Gebern, insbesondere EU und Weltbank dienen. Letztlich sind sie (4) ein Instrument für den Politikdialog mit der Partnerregierung und zur Transparenzerweiterung entwicklungspolitischer Entscheidungen.²⁷⁰

Die Umsetzung der letzten Funktion bietet jedoch aufgrund der Geheimhaltung des Dokuments Schwierigkeiten. Mit der Partnerregierung werden sie jedoch inzwischen diskutiert.

Die Schwerpunktstrategiepapiere dienen dazu, das Potenzial eines Landes aufzuzeigen und daraus Schwerpunkte zu definieren, die mit der Partnerregierung vereinbart werden sollen. Dies ist für den Bereich Lateinamerika noch nicht für alle Länder der Fall, da es intensiver Abstimmungsprozesse bedarf. Sie sind eine nähere Präzisierung der Länderkonzepte. Da hierbei Wertungen bezüglich der Gesamtsituation des betreffenden Landes und der politischen

²⁶⁶ Jochen Kenneweg, „Länderkonzepte und Förderstrategien“, in: *E+Z*, 41 (2000) Heft 9, Bonn, S. 236-238, S. 238. Kennewegs Aussagen sind vor dem Hintergrund zu sehen, daß er bis 2000 Leiter des Referats 300 (Grundsätze und Verfahren der bilateralen Zusammenarbeit) im BMZ war.

²⁶⁷ Vgl. ebd., S. 238

²⁶⁸ zit. in G. Ashoff, „Die Rolle der Länderkonzepte des BMZ“, a.a.O., S. 312

²⁶⁹ BMZ (Hrsg.), *Medienhandbuch Entwicklungspolitik*, Berlin 2000, S. 63

²⁷⁰ Der vorhergehende Absatz nach G. Ashoff, „Die Rolle der Länderkonzepte des BMZ“, a.a.O., S. 312

Defizite vorgenommen werden, sind Schwerpunktstrategiepapiere bislang ebenfalls BMZ-intern. Bislang kann noch nichts zur Umsetzung der Schwerpunktstrategiepapiere gesagt werden, da ihre Entwicklung sich noch im Prozeß befindet.

Die Organisationen, die im betreffenden Land an der EZ beteiligt sind, werden aufgezeigt und die Zusammenarbeit mit internationalen Gebern näher spezifiziert.

Überdies wird die Rolle der Zielgruppe erläutert. Die Konzentration auf wenige Schwerpunkte soll dem „Gießkannenprinzip“, d. h. einer gewissen Willkür der Projektvergabe und Förderung in wahllos vielen Bereichen entgegenwirken. Anders ausgedrückt, man möchte sich vom Trend der Entwicklung unverbundener Einzelprojekte, die nur örtlich sehr begrenzten Nutzen haben, abkehren.

5.4 Koalitionsvereinbarung und erste Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik

5.4.1 Koalitionsvereinbarung

²⁷¹Die Koalitionsparteien haben in der Koalitionsvereinbarung, die insgesamt zwölf Kapitel umfaßt, im elften Punkt des elften Kapitels die von ihnen geplante Entwicklungspolitik festgelegt. Auch in der Präambel und anderen Kapiteln wurde festgeschrieben, daß nachhaltige globale Entwicklung und weltweite Friedenspolitik Querschnittsaufgaben für die Politik insgesamt sind.

Es wird deutlich, daß sich die Regierung schon im Koalitionsvertrag der Aufgabe der „globalen Strukturpolitik“ verschrieben hat, die sie als grundlegend für die Regionalkonzepte sieht.²⁷²

Vor dem Hintergrund der genannten Leitbilder will die Bundesregierung die Entwicklungspolitik „reformieren, weiterentwickeln und effizienter gestalten und die entwicklungspolitische Kohärenz mit anderen Ressorts sicherstellen“²⁷³ Außerdem wolle man den „Abwärtstrend des Entwicklungshaushaltes umkehren“²⁷⁴ und somit dem international vereinbarten Ziel, 0,7 % des BSP für Entwicklungshilfe aufzuwenden, näherkommen. Ein

²⁷¹ Das folgende nach: „Die Koalitionsvereinbarung“ in: DSE (Hrsg.) *E+Z*, Jg. 39, Heft 12, Bonn 1998, S. 326

²⁷² Vgl. hierzu: „Entwicklungspolitik ist heute globale Strukturpolitik, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in Entwicklungsländern zu verbessern.“ (Koalitionsvereinbarung, a.a.O., Punkt XI., 11)

²⁷³ ebd.

²⁷⁴ ebd.

weiteres Reformziel sind die Hermesbürgschaften²⁷⁵, die nach ökologischen, sozialen und entwicklungsverträglichen Gesichtspunkten gewährt werden sollen.

Überdies wird die Wichtigkeit der Fortsetzung der Entschuldungsinitiativen betont (vgl. auch das Lateinamerika-Konzept von 2000)

5.4.2 Erste Regierungserklärung

Im Mittelpunkt der Rede von Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul stehen „die globalen Armutprobleme und der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Frieden“.²⁷⁶ Sie hebt in diesem Zusammenhang vor allem die politische Dimension der Entwicklungspolitik hervor. Explizit wird der Begriff „globale Strukturpolitik“ nicht erwähnt.²⁷⁷

Als Illustration ihrer Ausführungen wählt die Ministerin v.a. Afrika; die Region Lateinamerika wird nur an einer Stelle indirekt erwähnt, nämlich im Zusammenhang mit regionaler Integration, die „friedens- und wohlförderung“ sei.

Auch betroffen ist Lateinamerika von der Thematik der Entschuldungsinitiative, deren Erfolg die Ministerin allgemein hervorhebt. Weiterhin relevant für einige Länder Lateinamerikas ist die Absage der Ministerin an Vorschläge der vom US-Kongress eingesetzten Meltzer-Kommission, die fordert, daß sich die Weltbank auf die ärmsten Länder konzentrieren und die Entwicklungsfinanzierung der Schwellenländer den privaten Kapitalmärkten überlassen solle. „Dabei werde übersehen“, so Wieczorek-Zeul, daß auch in den Schwellenländern noch immer Hunderte Millionen armer Menschen leben.“²⁷⁸ Die Entscheidung, sich aus Argentinien zurückzuziehen erscheint vor diesem Hintergrund entwicklungspolitisch zweifelhaft.

5.4.3 Zusammenfassung: Das Konzept der „Globalen Strukturpolitik“

Was verbirgt sich nun hinter dem zentralen Begriff der „globalen Strukturpolitik“?

5.4.3.1 Parteiprogrammatische Hintergründe

²⁷⁵ Es handelt sich bei Hermesbürgschaften um ein Exportförderungsinstrument, bei dem die Bundesregierung wirtschaftliche und politische Risiken für Exporte deutscher Privatunternehmen übernimmt.

²⁷⁶ „Erstmals Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik. Opposition fordert Einhaltung von Versprechen“ in: DSE (Hrsg.) *E+Z*, Jg. 41, Heft 7/8, Bonn 1998, S. 198

²⁷⁷ VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen) vermutet dahinter die Absicht, Debatten im Bundestag zu vermeiden, die die Ungenauigkeit und vielleicht sogar Schlagwortartigkeit des Begriffes aufdecken würden.

²⁷⁸ „Erstmals Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik. Opposition fordert Einhaltung von Versprechen“ a.a.O., S. 198

²⁷⁹JOACHIM BETZ verweist auf die weltanschaulichen Wurzeln des Konzepts der „globalen Strukturpolitik“. Er sieht eine sozialdemokratisch-grüne Färbung des Begriffes, der das rot-grüne Gesellschaftsprojekt auf die internationale Ebene zu übertragen versucht, d.h. die Globalisierung solle sozialpolitisch flankiert werden. Das Konzept stelle letztendlich ein Gegenbild zur neoliberalen und marktfreundlichen Standortpolitik mit minimaler Staatsintervention dar. Man strebe eine sozialstaatliche Regulierung, ein staatliches Krisenmanagement auch auf internationaler Ebene an. Es handele sich hierbei um eine „wirtschaftliche[..], soziale[..], und ökologische[...] Globalstrategie“²⁸⁰, die dem Staat seine durch die Globalisierung verloren gegangene Handlungskompetenz zurückbringen solle. Eine größere Beteiligung der internationalen Zivilgesellschaft²⁸¹ solle dabei nicht ausgeschlossen werden.

²⁸²Die Forderung nach einer vorausschauenden Strukturpolitik ist in den parteiprogrammatischen Wurzeln der SPD verankert, da sie nicht allein auf die internationalen Marktkräfte vertraut. Die Strukturpolitik solle in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften weltweit realisiert werden. Tendenziell sei eine Instrumentalisierung im Sinne von nationaler Beschäftigungspolitik festzustellen, was auf die Interessen der eigenen Mitglieder und den gewerkschaftlichen Einfluß zurückzuführen sei.

In ihrer Oppositionszeit übten die GRÜNEN heftige Kritik an der offiziellen Entwicklungspolitik. Ihre Sichtweise der Verursachung von Unterentwicklung ist von dem (marxistischen) Zentrum-Peripherie-Modell geprägt, das die externen Gründe von Entwicklungsdefiziten von Staaten mehr in den Vordergrund stellt als interne Faktoren. Zentrale Forderung der GRÜNEN war und ist eine „globale Schuldenstreichung“.²⁸³ Das verstärkte Engagement der Regierung für die HIPC-Initiative mag auch auf den Einfluß der Grünen zurückzuführen sein.

Im „Einstiegsbeitrag in eine Reform der entwicklungspolitischen Institutionen“ aus dem Jahr 2000 fordern Bündnis 90/Die Grünen, daß sich die deutsche EZ „[...] stärker auf die Gestaltung globaler Rahmenbedingungen statt auf einzelne Projekte konzentrieren [solle].“²⁸⁴

²⁷⁹ Das folgende nach J. Betz, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, a.a.O., S. 30

²⁸⁰ J. Betz, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, a.a.O., S. 30

²⁸¹ Es soll an dieser Stelle nur kurz darauf verwiesen werden, daß der Begriff der internationalen Zivilgesellschaft problematisch ist und häufig nicht klar definiert wird.

²⁸² Das folgende nach J. Bellers, *Deutsche Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 37f

²⁸³ Thibaut, zit. in J. Bellers, *Deutsche Entwicklungspolitik*, a.a.O., S. 38

²⁸⁴ Sören Bauer, „Bündnis 90/Die Grünen: Reformvorschläge für die deutsche Entwicklungspolitik“, in: E+Z 41 (2000), Heft 7/8, S. 224

5.4.3.2 Elemente globaler Strukturpolitik

Wie schon angedeutet, bereitet es einige Schwierigkeiten, den Begriff der „globalen Strukturpolitik“ klar einzugrenzen. Umfrageergebnissen zufolge gibt es keinen *mainstream*, keine einhellige Meinung über die Definition des Begriffes Strukturpolitik.²⁸⁵ Dies liege jedoch nach Aussagen von Dr. Reinhard Hermle, dem Vorsitzenden von VENRO, nicht an einem Mangel an einem klaren Konzept, sondern eher an der Umbruchsituation in der deutschen Entwicklungspolitik, in der ein klares Meinungsbild noch fehle.

Er kann als neues Wort für die Verbesserung der „internationalen Rahmenbedingungen“ verstanden werden; dazu gehören beispielsweise der weitere Abbau des Protektionismus, der Abbau der Verschuldung, die Nachhaltigkeit des Umweltschutzes und eine internationale Wettbewerbsordnung.²⁸⁶ Dies ist jedoch nicht die einzige Ebene der „globalen Strukturpolitik“, wie sie von der Bundesregierung verstanden wird. Neben der Gestaltung der internationalen Strukturen sollen auch die Strukturen in den Partnerländern durch Entwicklungszusammenarbeit vor Ort und die Strukturen in Deutschland durch Aufklärungs- und Kohärenzarbeit verbessert werden.²⁸⁷ Hierbei ist das BMZ in bezug auf Lateinamerika vor allem in der regionalen und nationalen Ebene (die traditionelle bilaterale EZ) von Strukturpolitik federführend. Die Verantwortungen für internationale Strukturpolitik sind auf verschiedene Ministerien verteilt.

Theoretisch angelehnt, jedoch nicht gleichzusetzen, ist das Konzept „globaler Strukturpolitik“ an die Ausführungen D. MESSNERS/F. NUSCHELERS zu „*global governance*“²⁸⁸, das die Notwendigkeit zur Bildung internationaler Regime normativ fordert und zugleich durch das Eigeninteresse der Staaten logisch begründet. Die Handlungskompetenzen des Staates werden durch die zunehmende Globalisierung aufgeweicht, aber er könne diese teilweise durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Staaten in internationalen Regimen und durch eine

²⁸⁵ Es wurden 600 Einzelpersonen und Institutionen aus dem Bereich der Entwicklungspolitik befragt. Vgl. „In der deutschen Entwicklungspolitik zeichnen sich Umbrüche ab“; Interview von T. Elliesen mit Dr. Reinhard Hermle, Vorsitzendem von VENRO, in: E+Z 42 (2001), Heft 2, S. 57

²⁸⁶ Vgl. W. Pinger, *Die neue Entwicklungspolitik. Konsequenzen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Baden-Baden 1997, S. 32

²⁸⁷ Vgl. hierzu: BMZ (Hrsg.), *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, a.a.O., S. 66ff

²⁸⁸ Vgl. D. Messner, /F. Nuscheler, *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Stiftung Entwicklung und Politik, Policy Paper 2, Bonn 1996 und D. Messner, /F. Nuscheler /I. Hauchler (Hrsg.), *Globale Trends 2002. Fakten Analysen Prognosen*, Frankfurt a. M. 2001, darin besonders die Kapitel „Perspektiven für Global Governance“ und „Entwicklungspolitik und Globalisierung“

Kooperation mit der Zivilgesellschaft zurückgewinnen. So seien mit „*global governance*“ nicht Weltbehörden, sondern Ordnungsnetze gemeint.²⁸⁹

Es handelt sich also um eine „dezentrale, auf mehreren Akteursebenen koordinierte Gestaltung der internationalen Politik, die Zählung der Macht durch rechtliche und andere Regeln mit dem Ziel, die Entwicklung der Welt in Richtung Nachhaltigkeit zu korrigieren.“²⁹⁰ Der Mehrebenenansatz berücksichtigt die globale, regionale, nationale sowie die lokale Ebene und fördert das Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf allen Ebenen.²⁹¹

An diesem Konzept ist viel Kritik geübt worden²⁹², worauf in diesem Rahmen jedoch nicht näher eingegangen werden kann. Vor allem wird es als realitätsfremd kritisiert.

Die Einzelelemente globaler Strukturpolitik, die in bezug auf die Lateinamerika-Entwicklungspolitik von Bedeutung sind, sind im Lateinamerika-Konzept - wie bereits oben dargestellt - in den vier Dimensionen verankert. In einer allgemeineren Sicht tritt hier noch der Abschluß des neuen Abkommens von Cotonou zwischen EU und AKP-Staaten (Afrika/Karibik/Pazifik) hinzu. Unter diesen Staaten befinden sich jedoch keine Staaten, mit denen die BRD bilateral in Lateinamerika EZ betreibt. Desweiteren soll das BMZ zu einer Schaltstelle für „globale Strukturpolitik“ innerhalb der Bundesregierung werden (durch eine Zuständigkeiterweiterung und Beteiligung im Bundessicherheitsrat beispielsweise).

Zur effizienteren Gestaltung von Entwicklungspolitik ist auch eine Konzentration auf weniger Kooperationsländer und auf weniger Schwerpunkte vorgesehen.²⁹³

Die Bundesregierung verweist auf die Notwendigkeit der Zusammenführung von Initiativen verschiedener Länder zu einem umfassenden Ansatz von „*global governance*“, deren Instrumente internationale Regime sein sollen.²⁹⁴

²⁸⁹ Dirk Messner, „Ein ‚Neues Bretton Woods‘“, in: *E+Z* 39 (1998), Heft 12, S. 328 – 331, S. 331.

²⁹⁰ Tillmann Elliesen, „Symposium von Germanwatch und Memorandumsgruppe: Globale Strukturpolitik in Theorie und Praxis“, in: *E+Z* 40 (1999) Heft 11, S. 320

²⁹¹ Ricardo Gómez, „Globale Strukturpolitik und Technische Zusammenarbeit. Beschreibung eines Mehrebenenansatzes“, in: *E+Z* 42 (2001), Heft 2, S. 51

²⁹² So wird z. B. angeführt, daß der Entwurf die Grundlagen neoliberaler Globalisierung nicht in Frage stelle. Außerdem werde nicht thematisiert, daß zivilgesellschaftliche Akteure national und international unterschiedliche Partizipationschancen haben. (Vgl. U. Brand, *Posemuckel goes global*, in: *iz3w*, 10/1997, S. 224f). Zuvor wäre auch die Frage nach der Legitimität von nicht-staatlichen Akteuren zu klären. Überdies kann man an der Durchsetzbarkeit von regulativen oder gar redistributiven Regelungen zweifeln. (Vgl. Wolfgang Streeck, „Industrielle Beziehungen in der internationalisierten Wirtschaft“, in: Ulrich Beck (Hrsg.), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt/M. 1998, S. 169 – 202)

²⁹³ BMZ (Hrsg.), *Medienhandbuch Entwicklungspolitik*, Bonn 2000, S. 24

²⁹⁴ Vgl. BMZ (Hrsg.), *11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, a.a.O., S. 66

5.5 Zusammenfassung: Sind die Konzepte stark?

Regionalkonzepte

Aus dem oben Genannten lassen sich einige Schlüsse über die Stärke bzw. Schwäche der Lateinamerika-Konzepte ziehen.

So scheint zum einen kein Konsens der an der Entwicklungspolitik beteiligten Ressorts BMZ und AA über eine gemeinsame Fortführung des Konzepts der Bundesregierung von 1995 bestanden zu haben. Dies ist ein Beispiel für die im theoretischen Teil erwähnte direkte Konfrontation im Programmentwicklungsprozeß. Man fühlt sich nicht durch die Konzepte des jeweils anderen Ministeriums gebunden. Es stellt sich zum anderen die Frage, ob dies an einem zurückgehenden Interesse an der Region (man erklärt Lateinamerika nicht mehr zur Chefsache wie 1995) oder an den 1995 geweckten Zweifeln bezüglich der Realisierbarkeit einer wirklichen Koordination zwischen den Ressorts liegt.

Auch scheinen Regionalkonzepte an sich keine große Rolle für die Implementation von Politiken zu spielen. Ein Mitarbeiter der Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) deutete dies vorsichtig an: Man bekäme die Auswirkungen der Änderungen der Regionalkonzepte nicht so stark mit, obwohl diese Konzepte auch sicherlich ihre Bedeutung hätten und wichtig seien.²⁹⁵

Von einigen BMZ-Mitarbeiter/-innen wird die Situation so dargestellt, als sei eine Kooperation zwischen AA und BMZ gar nicht notwendig. Dabei wird jedoch außer Acht gelassen, daß nicht nur das BMZ Entwicklungspolitik macht, sondern auf die Unterstützung anderer Ressorts angewiesen ist.

Es entsteht der Eindruck, daß das BMZ-Regionalkonzept von 2000 als zu ambitioniert angesehen wird, als daß es realisierbar wäre und überdies nicht operational sei. Ein Mitarbeiter verwendete diesbezüglich den Begriff „wolkig“.

Innerhalb der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ist eine Abstimmung vorgesehen, auch wird zunehmend der Dialog mit den NROs gesucht. Die natürlichen Interessenskonflikte, die sich durch eine Beteiligung von vielzähligen Durchführungsorganisationen an den Verhandlungen ergeben, werden m.E. durch abstrakte Formalkompromisse überdeckt und auf die Implementationsebene verlagert.

²⁹⁵ Gespräch mit einem CDG-Mitarbeiter vom 19.04.02

Die notwendige Unterstützung der anderen Ressorts scheint zu fehlen. Dies deutete sich bereits 1995 in Mängeln der Konzertation an, äußert sich m.E. noch spürbarer in der Ablehnung einer Fortführung des „gemeinsamen“ Konzepts.

Die ambitionierten Pläne der neuen Regierung für bessere Kohärenz und Abstimmung scheinen hier z.T. nicht verwirklicht werden zu können. Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe ist höchstens in Ansätzen verwirklicht, jedoch entwickelt sie sich nicht über die Konzepte.

Im formellen Entscheidungsweg von Entwicklungsprojekten tauchen die Konzepte in den Leitlinien der Bundesregierung explizit nicht auf.

Die Initiative zum neuen Lateinamerika-Konzept von 2000 ergab sich vor allem aus dem Regierungswechsel und scheint in erster Linie einer Darstellungsfunktion zu genügen.

Die Konzepte können nicht immer erfolgreich umgesetzt werden, weil sie nicht genug nationale Unterstützung haben und zu ambitioniert sind für die Mittel, die dem entwicklungspolitischen Bereich zur Verfügung stehen.

Länderkonzepte

Bei den Interviews entstand der Eindruck, daß man im BMZ eher die Länderkonzepte als die als sehr allgemein und abstrakt empfundenen Regionalkonzepte als Bezugspunkt nimmt, obwohl eine Evaluierung des BMZ 1996/97 ergeben hat, daß auch die Länderkonzepte nicht in ausreichendem Maße als Managementinstrumente genutzt werden.

Aussagen eines BMZ-Mitarbeiters zufolge besteht zwischen den Schwerpunkten, der Analyse und den Problemen einerseits sowie den konkreten Handlungen in Gestalt von Mittelzuteilungen für bestimmte Projekte oder Programme andererseits nicht immer ein zwingender Zusammenhang.²⁹⁶

Das BMZ hat aufgrund der Serienevaluierung von 1996/97 die Länderkonzepte überarbeitet und dabei die Bedeutung des Zusammenwirkens der deutschen EZ-Organisationen bekräftigt. Man steht jedoch noch am Anfang eines längeren Prozesses, der dem Anspruch der „EZ aus einem Guß“ gerecht werden soll.²⁹⁷

²⁹⁶ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 10.04.02

²⁹⁷ Jochen Kenneweg, „Länderkonzepte und Förderstrategien“, in: *E+Z*, 41 (2000) Heft 9, Bonn, S. 236-238, S. 238

6 Implementation der Programme

Obwohl es national wie international eine große Debatte um die grundsätzliche Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit gibt, ist die (wissenschaftliche) empirische Basis für Pro- und Contra-Aussagen äußerst schwach.²⁹⁸

An dieser Stelle soll kurz auf einige methodische Probleme bei der Evaluierung von den in Kap. 6.4. und 6.5 betrachteten Projekten eingegangen werden.

Der Begriff der „Nachhaltigkeit“, der im Regionalkonzept eine wichtige Rolle spielt, ist schwierig meß- und somit evaluierbar.

²⁹⁹Die Debatte um den Begriff der „Nachhaltigkeit“ wird dadurch erschwert und unübersichtlich, daß sie teils auf der Makroebene, teils auf der Mikroebene geführt wird. Erstere bezieht sich auf die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit innerhalb einer und zwischen den Generationen sowie auf die Respektierung der ökologischen Grenzen von Entwicklungsprozessen. Als Nachhaltigkeit auf Mikroebene wird meist ein Innovationsprozeß verstanden, der die materiellen und ideellen Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung - der Zielgruppen von EZ-Maßnahmen - dauerhaft verbessert.³⁰⁰

Überdies sind Aussagen über die Nachhaltigkeit von Projekten der rot-grünen Koalition bislang schwierig, da diese frühestens 5 Jahre nach Projektende festgestellt werden kann. Es können höchstens Vermutungen über die zu erwartende Nachhaltigkeit gestellt werden, wobei hier eine Konzentration auf die konkreten Projekte (Mikroebene) erfolgt.

Es wurde eine Studie der rot-grünen Regierung in Auftrag gegeben, die empirisch abgesicherte Aussagen zu langfristigen Wirkungen der deutschen EZ gewinnen sollte. Obwohl von der Evaluierung keine aktuellen Projekte erfaßt werden, soll „eine gewisse *konzeptionelle Nähe* zur heutigen Förderpraxis“³⁰¹ bestehen, was Schlußfolgerungen für die aktuelle EZ zu ermöglicht. Die Studie bezieht sich auf Maßnahmen im Sektor Grundbedürfnisbefriedigung, die die jetzige Regierung unter den Armutsbekämpfungsschwerpunkt faßt. Es sind auch

²⁹⁸ Vgl. R. Stockmann, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe*, a.a.O., S. 7ff

²⁹⁹ Der folgende Absatz nach Hartmut Sangmeister, „Einflusschancen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika“ in: Mols, Manfred/Öhlschläger, Rainer (Hrsg.), *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert: Lateinamerikas Entwicklungserfahrungen und -perspektiven*, Frankfurt am Main 2000, S. 81-97, S. 91

³⁰⁰ Zur Diskussion um den Begriff der Nachhaltigkeit vgl. Gerald Braun, „Nachhaltigkeit, was ist das? Definitionen, Konzepte, Kritik“ in: Reinhard Stockmann/Wolf Gaebe (Hrsg.), *Hilft die Entwicklungshilfe langfristig? Bestandsaufnahme zur Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten*, Opladen 1993, S. 25-43

³⁰¹ BMZ (Hrsg.), *Langfristige Wirkungen deutscher Entwicklungszusammenarbeit und ihre Erfolgsbedingungen. Eine Ex-post-Evaluierung von 32 abgeschlossenen Vorhaben*, (BMZ-Spezial)

lateinamerikanische Länder in der Studie berücksichtigt. Es handelt sich jedoch offensichtlich auch um ein politisches Papier, das Entwicklungszusammenarbeit rechtfertigen soll. Daher kommt es auch zu sehr positiven Aussagen bezüglich der nachhaltigen Wirkung der untersuchten Projekte.

Trotz der methodischen Probleme soll hier eine Darstellung von einigen Implementationen geplanter Projekte versucht werden. Die hier verwendeten Evaluierungen sind von externen Gutachtern für die GTZ oder das BMZ erstellt worden, wobei es sich bei den GTZ-Evaluierungen bislang um interne Papiere handelte, die in letzter Zeit einem Fachpublikum zugänglich gemacht werden. Die BMZ-Evaluierungen sind m.E. mehr darauf bedacht, die grundsätzlich positiven Wirkungen der EZ nach außen hin darzustellen.

„Unabhängige“ Gutachter sind auf das BMZ als Geldgeber angewiesen, und die Vermutung liegt nahe, daß sie in ihren Bewertungen tendenziell eher zu positiven Ergebnissen kommen werden. Ein Gespräch mit einem *Consultant* von Fortbildungsmaßnahmen in Peru bestärkte den Verdacht, daß es sich bei den Evaluierungspapieren um wenig objektive Analysen handelt. Er wies darauf hin, daß er die Abschlußberichte und Bewertungen einer solchen Maßnahme in Abstimmung mit dem Projektverantwortlichen erstelle. Er frage diesen zunächst, ob der Bericht eher positiv oder negativ ausfallen solle - abhängig davon, ob seitens der Projektleitung das Interesse bestehe, das Projekt fortzusetzen.³⁰²

STOCKMANN weist im Zusammenhang mit der Wirkungsanalyse auf die größeren Chancen hin, auf der Programm- und Projektebene (Mikroebene) Wirkungen bestimmten Ursachen zuzuordnen; Makroanalysen haben sich als weniger geeignet erwiesen, da mit zunehmender Aggregation die Zahl der Störvariablen sehr groß wird, so daß Kausalitäten kaum mehr zu erfassen sind.³⁰³

Es stellt sich also hier das methodische Problem der Nachweisbarkeit eines Zusammenhanges von EZ-Maßnahmen und positiven bzw. negativen Auswirkungen.

Einige Tendenzen lassen sich jedoch an Zahlen belegen, so die an Lateinamerika geleistete ODA.

http://www.bmz.de/infotehek/fachinformationen/spezial/spezial1/spezial_4.html,
Stand: 12.06.02

³⁰² Erfahrungen vor Ort bei einem Arbeitsaufenthalt in Peru 2002.

³⁰³ Vgl. R. Stockmann, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe*, a.a.O., S. 10

6.1 Entwicklung der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit für Lateinamerika

Grunddaten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit³⁰⁴

	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a	2002 ^d
Ausgaben des BMZ (Milliarden DM)	7,865	7,889	7,843	7,925	7,817 ^b	7,103 ^a	7,427	7,031 (+ 0,4)
Anteil am Bundeshaushalt nach Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes nach epo	2,1 % 1,94%	1,7 % 1,8 %	1,8 % 1,72%	1,7 % 1,68%	1,6 % 1,6 %	1,5% 1,46%	1,6 1,51%	1,45 1,46%
Einnahmen des BMZ (vor allem Schuldendienst aus der FZ; Milliarden DM)	1,164	1,824	2,187	1,888	1,742	1,582 ^a	1,556	1,548
Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) (Milliarden DM)	10,2	11,4	10,2	9,8	10,1	10,7	c	c
Entwicklungshilfe-Quote (in Prozent des Bruttosozialprodukts)	0,42	0,33	0,28	0,26	0,26	0,27	0,27 ^g / 0,23 ^h	0,23 ^f / 0,27 % d. BIP ^e
Öffentliche Hilfe (OA) an Übergangsländer (Milliarden DM)	6,23 (1991)	2,00	1,14	1,15	1,34	c	c	c
Gewährleistungen Verbundfinanzierung (ausstehende Gesamtsumme; Milliarden DM)	0	1,35	1,65	2,05	2,65	2,90	3,15	c
Personalstellen des BMZ (Soll zum Jahresende)	k.A.	550	543	531,5	538	528	501	c

a Haushaltspläne (Einzelplan 23) 2000, 2001

b Inkl. 76 Mio. DM FZ-Verstärkung durch Verkauf entsprechender Forderungen; 19,3 Mio. DM Verstärkung Transformprogramm; Nothilfe Kosovo

c Steht noch nicht fest bzw. Daten sind noch nicht veröffentlicht.

d Haushaltsplan (Einzelplan 23), Entwurf, zusätzlich wurden schon während der Kabinettsdebatte im Frühsommer 2001 200 Mio. DM als Aufstockung während der Haushaltsberatungen in Aussicht gestellt. Ferner soll das BMZ nun aus dem Anti-Terror-Sicherheitspaket weitere 200 Mio. DM erhalten (Stand: 20.10.2001).

e Nach Angaben von Patrick Schwarz, „Promille für die Dritte Welt“, in taz, 11. Woche, 24. Jahrgang, 1.03.02, S. 1

f Nach Angaben eines „Radio Schweden“-Berichtes vom 13.03.2002, http://www.europa-digital.de/laender/sve/eu_pol/entwihi.shtm

g Nach Angaben von VENRO, Pressemitteilung 11/2002, <http://www.venro.org>

h Nach Schätzungen der NRO „epo“

Trotz der oben genannten Aussagen aus dem Koalitionsvertrag und der ersten Regierungserklärung konnte der Anteil der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA-Nettoaussahlungen) am Bruttosozialprodukt nicht auf den Stand vor dem Regierungsantritt der

³⁰⁴ Quellen:

Für die Jahre bis 1998 vgl. Deutsche Welthungerhilfe / terre des hommes: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Siebter Bericht 1998/1999. Bonn/Osnabrück 1999, S.19 f.

Deutscher Bundestag, Bundeshaushaltsplan 2000, Einzelplan 23, Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

BMZ-Veröffentlichungen; u.a. www.bmz.de; 11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, 2001

Development Assistance Committee (DAC/OECD), Development Co-operation, jährlicher Report

ODA-Werte: DAC-Statistiken sowie mündliche Auskunft BMZ.

rot-grünen Koalition gebracht werden (Vgl. obige Tabelle). Erst im März 2002 wurde auf dem EU-Gipfel in Barcelona eine Mindesthöhe bei der Entwicklungshilfe von 0,33 % des BSP beschlossen; dieses Ziel soll bis 2006 erreicht werden. Jedoch ist man immer noch weit entfernt von dem 0,7 %-Ziel, auf das sich die westlichen Industrienationen verpflichtet haben. Im Jahr 2002 liegt der Anteil bei 0,23 % des BSP (bzw. 0,27 % des BIP); dies liegt unter dem EU-Durchschnitt.³⁰⁵ Die deutsche Zusage für eine Erhöhung auf den europäischen Standard könnte mit Befürchtungen zusammenhängen, andernfalls „in der EU isoliert dazustehen.“³⁰⁶ Auch werde Aussagen von Nichtregierungsorganisationen zufolge³⁰⁷ der BMZ-Haushalt überproportional von den allgemeinen Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesregierung betroffen. Der Anteil des im Einzelplan 23 festgelegten BMZ-Haushaltes am Bundeshaushalt ging bereits seit Anfang der 90er Jahre kontinuierlich zurück (mit Ausnahme der Jahre 1997 und 2001; Begründung siehe unten). Nach eigenen Berechnungen aus dem Entwurf für 2003 des Bundeshaushaltes wird sich der Anteil bis 2003 sogar auf 1,4 % reduzieren.³⁰⁸ Aus den Zahlen ist zu entnehmen, daß der EZ-Haushalt „offensichtlich einem tendenziellen Bedeutungsverlust unterliegt“.³⁰⁹

Die Bundesregierung hat eingestanden, daß „die von der Regierungskoalition zu Beginn der Legislaturperiode angestrebte Trendwende für den Einzelplan 23 im Finanzplanungszeitraum möglicherweise nicht zu schaffen ist.“³¹⁰ Der NRO „epo“ zufolge müßte der BMZ-Haushalt dazu um mindestens 8 % angehoben werden.³¹¹

Der 8. Bericht zur „Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ wirft dem BMZ überdies vor, die angespannte Lage optisch verdecken zu wollen, indem man andere Titel in den BMZ-Haushalt verlagere.³¹² Dabei handelt es sich um den Stabilitätspakt Südosteuropa und das Transformationsprogramm für Mittel- und Osteuropa, die vorher im Einzelplan 60 angesiedelt waren.³¹³

³⁰⁵ Vgl. Patrick Schwarz, „Promille für die Dritte Welt“, in: taz, 11. Woche, 24. Jahrgang, 15.03.02, S. 1

³⁰⁶ ebd., S. 1

³⁰⁷ Vgl. Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 8. Bericht 1999/2000*, a.a.O., S. 22

³⁰⁸ Vgl. ebd.

³⁰⁹ Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 8. Bericht 1999/2000*, a.a.O., S. 23

³¹⁰ BMZ (Hrsg.), Informationsvermerk 11/99 für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Übersicht zum Entwurf des Einzelplans 23 für das Haushaltsjahr 2000, S. 2

³¹¹ Vgl. Epo (Hrsg.), *Aufwärtstrend oder Mogelpackung? Was sich hinter dem BMZ-Haushalt 2001 verbirgt*, http://www.epo.de/specials/bmz_haushalt.html, Stand: 01.08.02, S. 5

³¹² Vgl. Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 8. Bericht 1999/2000*, a.a.O., S. 22

³¹³ Vgl. Tillmann Elliesen, „Wächst oder schrumpft der BMZ-Haushalt?“ in: *E+Z* 41 (2000), Heft 9, S. 234

Demzufolge sei die für 2001 angekündigte Erhöhung des BMZ-Etats um 1,7 % (laut BMZ-Angaben) lediglich eine Umbuchung. Über die betreffenden Mittel, bei denen es sich für 2001 um etwa 250 Mio. DM handle, hätte das BMZ wahrscheinlich auch verfügen können, wenn sie weiterhin im Einzelplan 60 enthalten gewesen wären, so daß die Vermutung naheliege, es handle sich bei der Umbuchung um „Augenwischerei“³¹⁴. Um die BMZ-Haushalte von 2000 und 2001 also vergleichen zu können, müsse eine Bereinigung um die umgelegten Mittel erfolgen, so daß de facto ein Rückgang des Haushalts um 1,8 % zu verzeichnen sei. „Mit Nachdruck muss daher erneut die Frage gestellt werden, ob hinter dieser Entwicklung eine Absicht steckt und ob politisch gewollt ist, dass die deutsche Entwicklungspolitik zum Auslaufmodell wird.“³¹⁵

Die neuesten Debatten um den Haushalt für 2002 zeigen einen Kompromiß, der die zunächst vorgesehene Kürzung um 5,3 % halbieren soll, nachdem die Entwicklungsministerin Heidemarie Wiecek-Zeul energisch gegen die Sparkurs des Bundeskanzlers und des Finanzministers protestiert hat.³¹⁶

Der Anteil der bilateralen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika schwankt innerhalb relativ enger Grenzen.

³¹⁷Im 11. Bericht der Bundesregierung wird zwischen Nettoauszahlungen und Zusagen unterschieden. Im Jahre 1996 machten die Nettoauszahlungen nach Lateinamerika einen Anteil von 18,8 % an den gesamten bilateralen ODA-Nettozahlungen aus, 1997 lag der Satz bei 13,0 %, ein leichter Anstieg ist 1998 mit 13,4 % zu konstatieren, während im ersten Regierungsjahr der rot-grünen Koalition der Anteil auf 12,1 % zurückfiel. Im Jahre 2000 stieg er leicht an auf 12,9 %.

Die Höhe der ODA-Zusagen für Lateinamerika belief sich 1996 auf 1.701,4 Mio. DM, was einen Prozentsatz von 15,4 % in bezug auf die Gesamtzusagen Deutschlands für ODA ausmacht, um dann in den Folgejahren zu fallen (1997: 14,0%, 1998: 12,4 %). Für das Jahr 1999 ist ein leichter Anstieg auf 12,6 % zu verzeichnen, während sich die Zusagen für 2000 auf 16,2 % beliefen.

Berechnungen von NRO kommen aufgrund der Zugrundelegung einer anderen Bezugsgröße zu etwas anderen Werten bezüglich der regionalen Verteilung der Zusagen (vgl. Tabelle S.

³¹⁴ Tillmann Elliesen, „Wächst oder schrumpft der BMZ-Haushalt?“, a.a.O., S. 234

³¹⁵ Epo (Hrsg.), *Aufwärtstrend oder Mogelpackung? Was sich hinter dem BMZ-Haushalt 2001 verbirgt*, a.a.O., S. 3

³¹⁶ Vgl. „BMZ-Haushalt 2002“ in *E+Z* 42 (2001), Heft 7/8, S. 214

³¹⁷ Zum Zahlenmaterial des folgenden Absatzes vgl. Tabelle 8 im Anhang: „Regionale Verteilung der bilateralen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) der Bundesrepublik Deutschland“ in: BMZ (Hrsg.), *11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, a.a.O., S. 207

72). Nach diesen Zahlen steht Lateinamerika im betrachteten Zeitraum lediglich auf Platz 4 der 5 berücksichtigten Regionen. „Die regionale Verteilung der bilateralen Mittel hat sich in den vergangenen Jahren leicht zugunsten von Sub-Sahara Afrika verschoben.“³¹⁸

Tabelle: Geographische Verteilung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit³¹⁹
 [Bilaterale Regierungszusagen für die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit (FZ und TZ)]

	Angaben in Prozent (%)					
	1996	1997	1998	1999	2000 ^a	2001 ^a
Mittelmeerraum/ Nahe und Mittlerer Osten	18,0	19,6	20,0	21,4	24,7	18,7
Afrika südlich der Sahara	28,8	25,1	28,5	25,2	29,6	30,0
Lateinamerika	12,8	14,3	15,8	17,5	12,1	14,8
MOE/NUS-Staaten ^b	6,5	7,0	8,7 ^c	10,4 ^d	7,0 ^e	8,9
Ost-/Südasiens und Ozeanien	33,9	33,9	27,0	25,5	26,7	27,6
Bezugsgröße (regional gebundene Mittel, in Milliarden DM)	3,786	3,270	3,039	2,652	2,008	2,940

a Soll-Werte

b Mittel- und Osteuropa sowie Nachfolgestaaten der Sowjetunion

c zusätzlich TZ aus Titel 686 12 (Förderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in Ländern MOE/NUS) (Verpflichtungsermächtigung 1998: 120 Mio. DM)

d zuzüglich 140 Mio. DM TZ-Verpflichtungsermächtigungen aus Titel 686 12, 20 Mio. DM FZ-Verpflichtungsermächtigungen aus Titel 866 11 (Rumänien, Bulgarien) sowie 20 Mio. DM aus Transformprogramm

e zuzüglich 95 Mio. DM TZ-Verpflichtungsermächtigungen aus Titel 686 12

Bei den ODA-Leistungen der Bundesrepublik an multilaterale Einrichtungen, die insgesamt ebenfalls einen negativen Trend aufweisen, sind in Lateinamerika die Interamerikanische Entwicklungsbank, der Interamerikanische Sonderfonds und die Interamerikanische

³¹⁸ Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 9. Bericht 2000/2001*, Bonn/Osnabrück 2001

³¹⁹ Quellen: 1996 und 1997: vgl. Deutsche Welthungerhilfe / terre des hommes: *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Siebter Bericht 1998/1999*. Bonn/Osnabrück 1999

Ist-Werte 1998 und 1999: BMZ, Soll-Ist-Vergleich 1998 bzw. 1999 zu Kapitel 2302 Titel 866 01 und 896 03, Bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Interne Vermerke, jährlich
 Soll-Werte 2000 und 2001: BMZ, Informationsvermerke für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den Vertraulichen Erläuterungen für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, interne Vermerke, jährlich; sowie Deutscher Bundestag, Bundeshaushaltsplan 2000 bzw. 2001, Einzelplan 23, Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Investitionsgesellschaft zu nennen. Im karibischen Raum leistet Deutschland Beiträge an die Karibische Entwicklungsbank und den Karibischen Sonderfonds.

Die Zahlungen, die seit 1995 an die interamerikanischen Einrichtungen gehen, stiegen von 26,6 Mio. DM 1995 auf 30,1 Mio. DM im Jahre 1998, um 1999 auf 27,3 Mio. DM zurückzugehen.

Die Zahlungen an die karibische Region belaufen sich seit 1997 auf konstant 4,1 Mio. DM.

Zusammenfassend kann man also feststellen, daß die Bedeutung der Region Lateinamerika – gemessen an den ODA-Zahlungen - seit Antritt der rot-grünen Bundesregierung nicht gewachsen ist.

6.2 Armutsbekämpfung

Die Bekämpfung der Armut war bisher ein klassisches Feld der EZ. Auch im neuen Lateinamerika-Konzept nimmt die Armutsbekämpfung einen zentralen Stellenwert ein. Jedoch wird von VENRO bezweifelt, ob die deutschen EZ-Leistungen wirklich verstärkt für die postulierten Ziele im Bereich der Armutsbekämpfung eingesetzt werden.³²⁰ In der Praxis sind „seit 1998 [...] allerdings die BMZ-Leistungen für soziale Grunddienste stetig gefallen“³²¹. Dies läuft den Zielen des Aktionsplans 2015 der Bundesregierung entgegen, der Maßnahmen zur Erreichung des in der sog. „Millenniumserklärung“ der Vereinten Nationen vereinbarten Ziels, die Armut bis zum Jahre 2015 zu halbieren, festlegt. „Es gibt bilateral keine angemessene Mittelallokation; im multilateralen Bereich wurden sogar Kürzungen vorgenommen.“³²²

Auffällig sind auch die Ausgabenkürzungen im Bereich der Bildung, einem Hauptbereich innerhalb der Armutsbekämpfung. Sie haben im Jahre 2000 mit 6,3 % (Soll) einen „außergewöhnlich niedrigen Stand“³²³ erreicht. Die Ausgaben für Grundbildung im Rahmen der sozialen Grunddienste, die im Hinblick auf die Armutsminderung eine besondere Hebelwirkungen haben, sinken weiter sowohl in absoluten wie auch in relativen Zahlen (von

³²⁰ Peter Molt, *Bahnt sich ein Politikwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit an*, http://www.ips-cic-kommunikationsprojekt/net/d-eu-ewipol/bahnt_sich_ein_politikwechsel_in.htm, 1.3.02, S. 1

³²¹ Volkmar Köhler, *Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes*, in: E+Z (2002) Heft 6, S. 180

³²² ebd., S. 180

³²³ Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 8. Bericht 1999/2000*, a.a.O., S. 24

3,7 % im Jahre 1999 auf 2,8 % in 2000; jedoch nach Angaben des BMZ für 2001 Anstieg auf 3,3 %) ³²⁴

Die Ausgaben für ländliche Entwicklung als weiterem zentralen Punkt der Armutsbekämpfung sinken gleichermaßen. ³²⁵

Trotz der oben genannten negativen Entwicklungen in Schlüsselbereichen der Armutsbekämpfung ist innerhalb des BMZ-Haushalts „positiv festzuhalten, dass die armutsorientierte Politik wenigstens in Relation zum Gesamtetat keinen Rückgang zu verzeichnen hat.“ ³²⁶

Es sind zwei Ebenen in der Debatte um die Erfüllung des Ziels der Armutsbekämpfung zu trennen: die traditionelle EZ (auf die in den Länderbeispielen eingegangen wird) und Maßnahmen im Bereich der „Globalen Strukturpolitik“. Das BMZ verweist im Hinblick auf die Implementation des Programmes „Globaler Strukturpolitik“ auf sein Engagement im Kontext des Kopenhagen-plus-5-Prozesses, in dem das Ziel, die Armut bis 2015 zu halbieren verankert wurde. Von NRO wurden die „recht vagen und unverbindlichen politischen Verabredungen, diesem Ziel näher zu kommen“ ³²⁷ bemängelt. Es ist außerdem keine Folgekonferenz verabredet worden. Die versprochenen zusätzlichen 108 Mio. DM zur Unterstützung sozialer Grunddienste können die zuvor realisierten Kürzungen im Bereich der EZ nicht ausgleichen. ³²⁸

Als weiteres Beispiel für die erfolgreiche Implementation von Maßnahmen der Armutsbekämpfung auf globaler Ebene wird die HIPC-Initiative, die im folgenden näher beleuchtet wird, von der Bundesregierung angegeben.

6.3 Internationale Ebene der Strukturpolitik

6.3.1 HIPC-Initiative (Beispiel der lateinamerikanischen Staaten)

Die auf dem Kölner Gipfel 1999 vereinbarte Initiative zum erweiterten Schuldenerlaß für sog. HIPC (Highly indebted poor countries) wurde nicht primär durch die deutsche Regierung (wie sie betont) sondern vor allem auf Druck der NRO und einen Strategiewandel bei Weltbank

³²⁴ Vgl. ebd., S. 34

³²⁵ Vgl. ebd., S. 24

³²⁶ Ebd., S. 27

³²⁷ Das folgende nach: Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe*. 8. Bericht 1999/2000, a.a.O., S. 11

³²⁸ Vgl. ebd., S. 12

und IWF ins Leben gerufen.³²⁹ Diese Maßnahme fällt in den Bereich der Armutsbekämpfung auf der Ebene der „globalen Strukturpolitik“.

Der gesamte Schuldenerlaßbetrag soll 70 Mrd. US\$ erreichen.³³⁰ Deutschland trägt etwa 5 Mio. EUR an dieser Summe.³³¹

Zu den Ländern der Entschuldungsinitiative gehören in Lateinamerika Bolivien, Guyana, Honduras und Nicaragua³³². Bolivien wurde ein Erlaß von 1300 Mio. US-\$, Guyana 590 Mio. US-\$, Honduras 900 Mio. US-\$ und Nicaragua 4500 Mio. US-\$ von der deutschen Regierung zugesagt.³³³ Bolivien hat bereits den sogenannten „*Completion Point*“ erreicht, an dem der Schuldenstand abschließend reduziert wird. Die lateinamerikanischen Staaten haben jeweils ein vollständig ausgearbeitetes und verabschiedetes *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) vorgelegt.

Die von der Regierung als Element globaler Strukturpolitik und als „Paradebeispiel“³³⁴ für eine erfolgreiche Implementation derselben bezeichnete Initiative stößt jedoch auf starke Kritik.

Es wird ihr vorgeworfen, daß der zugesagte Erlaßbetrag die Mittelkürzungen für die Entwicklungszusammenarbeit nicht aufwiegt.³³⁵ Die freigewordenen Mittel durch den Schuldenerlaß, die für die Armutsbekämpfung eingesetzt werden, werden von rückläufigen Entwicklungshilfemitteln aufgefressen. Überdies wird ein Teil der Entschuldung in kontraproduktiver Weise durch Entwicklungshilfe finanziert. Der in absehbarer Zeit zu realisierende Erlaß von deutscher Seite entspreche knapp 1/10 der Haushaltskürzungen im BMZ-Budget für 2000.³³⁶

³³⁷So sei die Entlastungswirkung für begünstigte Staaten zwar erheblich (2/3 der Gesamtschulden der in Frage kommenden Staaten), jedoch falle die Entlastung beim Schuldendienst geringer aus, da sich die betreffenden Staaten überwiegend zu sehr günstigen Konditionen verschuldet hatten.

³²⁹ Vgl. Joachim. Betz, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, a.a.O., S. 32

³³⁰ Vgl. ebd., S. 70

³³¹ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), *Finanzplan des Bundes 2001 bis 2005*, Berlin 10/2001, S. 45

³³² BMZ (Hrsg.), *11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, a.a.O., S. 70

³³³ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8751, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Weiß, Klaus-Jürgen Hedrich, Dr. Norbert Blüm, weiterer Abgeordneter der Fraktion der CDU/CSU, S. 3

³³⁴ BMZ (Hrsg.), *Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik*, Berlin 1999, S. 23

³³⁵ Helma Chrenko, / Harri Grünberg, et al., *Zur Lateinamerikapolitik der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 14

³³⁶ Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 8. Bericht 1999/2000*, a.a.O., S.19

³³⁷ Der folgende Absatz nach Joachim Betz, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, a.a.O., S. 32

Der deutsche Forderungsverzicht erscheine deshalb relativ beachtlich, weil die Konditionen der deutschen Entwicklungshilfe vorher vergleichsweise hart gewesen seien. Die positiven Seiten der Initiative werden auch dadurch relativiert, daß die Neuzusagen für EZ in den letzten Jahren gesunken sind. Insgesamt verzichte man auf Forderungen, die man in jedem Falle hätte abschreiben müssen. Die von der HIPC-Initiative begünstigten Länder könnten langfristig durch ihre Zugehörigkeit zu ebendieser Gruppe von Ländern als weniger kreditwürdig von internationalen Gebern eingestuft werden, so daß die Initiative im schlimmsten Fall die Marginalisierung der ärmeren Staaten an internationalen Kapitalmärkten vorantreiben könne.

In diesem Sinne würde die Initiative nicht von einem Erfolg globaler Strukturpolitik zeugen. Überdies werde das Thema des Insolvenzrechts, das Bündnis 90/Die Grünen zu Oppositionszeiten gefordert hatten, nicht mehr ernsthaft verfolgt. Insgesamt attestieren deutsche NRO der Initiative, daß sie „in die richtige Richtung gehe“, da auch erstmals größere Erlasse von multilateralen Gläubigern vorgesehen wären. Problematisch sei jedoch, daß stark verschuldete Länder wie z.B. Ecuador nicht in die HIPC-Initiative fallen und für sie kein angemessenes Instrumentarium zur Schuldenerleichterung besteht.³³⁸

Weitere Kritik, die jedoch von der Bundesregierung als unzutreffend abgelehnt wird, kommt von der britischen Organisation „Christian Aid“, die darauf hinweist, daß es keine wirklichen Partizipationsmöglichkeiten der Armen bei der Erstellung der PRSP gebe, z.T. weil sie oft in englischer Sprache verfaßt werden und somit den Kreis der potenziellen Akteure aufgrund von Verständnisproblemen einengten.³³⁹

Das Wirtschaftswachstum in den von der HIPC-Initiative begünstigten Ländern hat sich in den letzten Jahren negativ entwickelt. Dies ist nach Angaben der Bundesregierung auf die weltweite Konjunkturabschwächung, auf sinkende Exportgüterpreise sowie auf die rückläufige Nachfrage und die Auswirkungen des 11. Septembers zurückzuführen.³⁴⁰ Zumindest ist jedoch festzustellen, daß die Schuldenerlasse bislang nicht dazu beigetragen haben, die negativen externen Einflüsse abzufedern.

³³⁸ Der vorhergehende Absatz nach: Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 8. Bericht 1999/2000*, a.a.O., S.17f

³³⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Weiß, Klaus-Jürgen Hedrich, Dr. Norbert Blüm, weiterer Abgeordneter der Fraktion der CDU/CSU zur Umsetzung der HIPC-Entschuldungsinitiative*, Drucksache 14/8751, 9.4.2002, S. 8

³⁴⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Weiß et al. CDU/CSU zur Umsetzung der HIPC-Entschuldungsinitiative*, Drucksache 14/8544, 9.4.2002, S. 9

6.4 Regionale Ebene der Strukturpolitik

6.4.1 Projektbeispiel CEPREDENAC/Katastrophenvorsorge in Zentralamerika

Das von Januar 2000 bis Juni 2002 in der 2. Phase befindliche Projekt „Katastrophenvorsorge in Zentralamerika“ ist „ein Sektorpilotvorhaben zur Entwicklung und Verbreitung von (regional abgestimmten) Konzepten zum gemeindeorientierten Katastrophenrisikomanagement [...]“³⁴¹. Der regionale Ansatz soll verglichen mit dem Nutzen eines jeden einzelnen Projektes, einen „Mehrwert“ erbringen. Methodische Grundlage für die Evaluierung ist die punktuelle Verwendung einiger Instrumente des sog. DIA-Verfahrens (Dienstleistungs-InteraktionsAnalyse).

Die Gutachter weisen darauf hin, daß das Projektziel, nämlich die Erstellung von Systemen zum gemeindeorientierten Katastrophenrisikomanagement, nur teilweise erreicht werden konnte, daß es jedoch Erfolge auf dem Teilgebiet der Etablierung lokaler Selbsthilfegruppen gegeben habe.³⁴² Überdies ist eine nachhaltige Entwicklung in Bezug auf die Etablierung von Frühwarnsystemen hervorzuheben. Die Wirkung im Hinblick auf eine Verringerung der Katastrophenanfälligkeit der Region sei jedoch vermutlich in keiner der Gemeinden signifikant.³⁴³ Das Ziel des regionalen Mehrwertes, d.h. eine regionale Abstimmung von Konzepten zum Katastrophenrisikomanagement wurde aus den Augen verloren.

Bevor die Gründe für das teilweise Scheitern des Projektes näher beleuchtet werden, soll überprüft werden, ob es mit den entwicklungspolitischen Schwerpunkten der deutschen Regional- bzw. Sektorkonzepten kompatibel ist. Dem Projekt wird von den Gutachtern ein Bezug zum Regionalkonzept Lateinamerika im Bereich der Modernisierung des Staates attestiert, da es das Subsidiaritätsprinzip umsetzen und dezentralisierte, autonome Gebietskörperschaften fördern soll.³⁴⁴ Auch steht es im Einklang mit dem Sektorkonzept „Umweltgerechte Kommunal- und Stadtentwicklung“. Zumindest formal werden hier also auf die Region Lateinamerika bezogene Schwerpunkte in ein konkretes Projekt umgesetzt.

Der Hauptgrund für das Scheitern liegt in der intervenierenden Variable der mangelnden Feinabstimmung mit dem Bezugssystem 2, dem Partnerland (vgl. Analysemodell). Es gab unterschiedliche Erwartungen an das Projekt; dieser Perspektiveunterschied wurde jedoch erst

³⁴¹ GTZ (Hrsg.), *Projektevaluierung, CEPREDENAC/Katastrophenvorsorge, Zentralamerika*, Hauptbericht, Interne Evaluierung, Eschborn/Wiesbaden 2001, S. 1. Die Evaluierung wird von unabhängigen externen Sachverständigen vorgenommen, hier von Dr. Klaus Urban, Dr. Allan Lavell und Lucho Gamarra

³⁴² Vgl. ebd., S. 3. Es wird jedoch bezweifelt, daß der Selbsthilfegruppenansatz für dieses komplexe Vorhaben überhaupt adäquat ist.

³⁴³ Vgl. ebd., S. 44

zu spät bemerkt. Es ist davon auszugehen, daß es trotz eines ZOPP-Workshops, an dem sowohl die Geber- als auch die Partnerseite teilnahm, nicht zu einem Konsens über ein realistisches Konzept gekommen ist. Für den Träger auf der Partnerseite, die CEPREDENAC (Centro de Coordinación para la Reducción de Desastres Naturales en América Central³⁴⁵), war das Ziel der Entwicklung von lokalen Strukturen der Katastrophenvorsorge nur ein Mittel zum Zweck der Reform der nationalen Ebene, nicht ein Ziel per se.³⁴⁶ So wurde der ursprüngliche Schwerpunkt auf der lokalen Ebene dahingehend verändert, daß man sich nun auf ein ambitiöses, komplexes Institutionenförderungsvorhaben einließ, was zunächst nicht im Bewußtsein der Beteiligten gestanden haben mag. Von deutscher Seite wurden die Kapazitäten des Trägers, der die Durchführung des Vorhabens übernehmen sollte, überschätzt.³⁴⁷ Es bestand offensichtlich eine ungenaue Kenntnis der Kapazitäten und Bereitschaft des Partners. Der ZOPP-Workshop wurde vielleicht zu formalistisch genutzt. Auf der Projektebene sieht man ebenfalls die Notwendigkeit eines wirklichen Konsenses über das Konzept als Grundvoraussetzung für das Gelingen eines Projektes.

6.5 Nationale Ebene der Strukturpolitik

6.5.1 Reformen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Das BMZ soll im Rahmen von Reformen, die von der neuen Regierung angekündigt wurden, als Schaltstelle für globale Strukturpolitik gestärkt werden. Zum einen sollen seine Kompetenzen erweitert werden, zum anderen eine Effizienzsteigerung durch stärkere Schwerpunktsetzung und Reduzierung der Zahl von Kooperationsländern erreicht werden.

Außerdem soll es eine neue Organisationsstruktur erhalten.

Das BMZ soll nach dem vorliegenden Konzept weiterhin in vier Abteilungen gegliedert sein. „Diese werden jedoch kräftig umgestaltet und die Zahl der Unterabteilungen um zwei verringert.[...] Die Abteilung 2 [...], die die bilaterale Zusammenarbeit mit den Partnerländern und Regionen steuert, soll vier Referate einbüßen.“³⁴⁸ Geplant ist auch eine Zusammenfassung bisheriger Referate der Abteilung 4 zu *clusters*, d.h. die Referatsgrenzen sollen gelöst werden und Untergliederungen in thematische Blöcke erfolgen.

³⁴⁴ Vgl. ebd. S. 23

³⁴⁵ Koordinationszentrum zur Reduzierung von Naturkatastrophen in Zentralamerika

³⁴⁶ Vgl. GTZ (Hrsg.), *Projektauvaluierung, CEPREDENAC/Katastrophenvorsorge, Zentralamerika*, a.a.O., S. 26

³⁴⁷ Vgl. ebd., S. 31

³⁴⁸ Karin Adelman, „Entwicklungsministerium bekommt neue Organisationsstruktur“, in: *epd Entwicklungspolitik*, H. 2/2000, S. 10f:

BMZ-Mitarbeiter bezweifeln jedoch den Nutzen dieser Reform:

„Vor allem in der Abteilung 4 kann man sich nicht vorstellen, dass die Zusammenfassung der bisherigen Referate zu thematisch ausgerichteten und vom Zuschnitt her flexiblen Einheiten tatsächlich mehr Effizienz bringt.“³⁴⁹

In bezug auf Lateinamerika sind einem Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter³⁵⁰ zufolge die folgenden Umorganisationen vorgenommen worden: Vor den Reformen existierte ein sogenanntes Kopfreferat, das sich mit länderübergreifenden Grundsatzfragen für die Region, den überregionalen Programmen und überdies mit den Ländern Argentinien, Brasilien, Mexiko, Uruguay und Venezuela befaßte.

Daneben gab es das „Andenreferat“ für den westlichen Teil Lateinamerikas und drittens das Referat „Zentralamerika und Karibik“. Jetzt seien Referate durch die Länderkonzentration zusammengelegt worden. Die überregionale Zuständigkeit des Kopfreferates sowie die Zusammenarbeit mit Mexiko sind auf das ehemalige Zentralamerika- und Karibik-Referat übergegangen, während die übrigen Länder nun im Zuständigkeitsbereich des ehemaligen „Andenreferats“ liegen.

Dabei stellt sich die Frage, ob die Zusammenlegung von Referaten insgesamt und insbesondere im Bereich Lateinamerika zu mehr Effizienz führt oder ob die Kürzungen ausschließlich im Zuge des Mottos: „Schlanker Staat“ vorgenommen worden sind.

Einige Pläne bezüglich der Kompetenzerweiterung des BMZ sind jedoch bereits umgesetzt worden: ³⁵¹So wurde dem BMZ die Federführung bei einigen (weniger bedeutsamen) internationalen Konferenzen³⁵² und bei den Neuverhandlungen für das Abkommen der EU mit den AKP-Staaten (Asien-Karibik-Pazifik) von Cotonou (vormals Lomé) übertragen.

Überdies muß seit September 2000 eine entwicklungspolitische Regelprüfung von Gesetzesvorhaben erfolgen, was in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgeschrieben ist.

Das BMZ ist im Zuge der Reformen Mitglied des Bundessicherheitsrates geworden und ist somit beispielsweise an der Entscheidung über Grundsätze für Rüstungsexporte beteiligt.

³⁴⁹ Karin Adelman, „Entwicklungsministerium bekommt neue Organisationsstruktur“, a.a.O., S. 11

³⁵⁰ Interview mit einem BMZ-Mitarbeiter am 11.4.02

³⁵¹ Das folgende nach: Joachim Betz, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, a.a.O, S. 35

³⁵² Nämlich Weltsozialgipfel und „Habitat“

Aber andererseits liegen immer noch wichtige Entscheidungen, wie bereits oben angedeutet, bei anderen Ressorts. Zudem ist eine überproportionale Mittelkürzung für das BMZ im Vergleich zu anderen Ressorts zu konstatieren.

Durch stärkere Schwerpunktsetzung und Reduzierung der Kooperationsländer im BMZ soll eine höhere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden.

Auch für Lateinamerika haben sich einige Konsequenzen bezüglich der Kooperationsländer ergeben. Jedoch ist dadurch nicht unbedingt eine Effizienzsteigerung erfolgt:

„In diesem Zusammenhang ist beispielsweise zu bezweifeln, dass das BMZ mit Bolivien, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Peru in Lateinamerika die strategischen Partner für globale Strukturpolitik ausgewählt hat.“³⁵³

Argentinien ist der große Verlierer der neuen deutschen Entwicklungspolitik, da es langfristig aus der Förderung herausfallen soll. Es ist weder als Schwerpunkt- noch als Partnerland vorgesehen.

Diese Länderauswahl hätte idealerweise mit anderen maßgeblichen Ressorts abgestimmt werden müssen.

Jedoch fällt nach BETZ der Kurswechsel durch die neue Einteilung in Schwerpunkt- und Partnerländer sowie die Reduzierung der Kooperationsländer nicht allzu drastisch aus: die Konzentration der EZ auf Afrika werde fortgeführt, die Auswahlkriterien für Förderungswürdigkeit werden nicht sehr ernst genommen.

Trotz erster Schritte ist bislang keine umfassende Reform des Systems der EZ gelungen und die Frage, ob mit dem jetzigen Instrumentarium ein Beitrag zu globaler Strukturpolitik möglich ist, scheint berechtigt.

6.5.2 Lateinamerikanische Länderbeispiele

Es muß hier auf Beispiele verschiedener Länder zurückgegriffen werden, da Daten für eine Gesamtbewertung der Region Lateinamerika nicht vorliegen oder zumindest nicht erhältlich sind. Dies trägt überdies der Heterogenität des Kontinents Rechnung.

6.5.2.1 Peru

Die Evaluierung des Programms „Förderung der Klein- und Mittelunternehmen Peru“³⁵⁴ beinhaltet die Untersuchung von vier zu einem Programm zusammengefaßten Projekten, die

³⁵³ Dirk Messner, „Der Streit zwischen BMZ und AA ist kurzsichtig“, in: *E+Z* 42(2001), Heft 2, Bonn, S. 35

auf unterschiedlichen Ebenen (Makro-, Meso- und Mikroebene) in diesem Förderbereich agieren. Das Programmziel lautet: Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU/KMI in Peru.

Zunächst ist zu untersuchen, ob das Ziel mit den deutschen Schwerpunkten in bezug auf Peru übereinstimmt. Im Peru-Konzept aus dem Jahre 2001 ist der Schwerpunkt der KMU-Förderung nicht mehr vorgesehen, was, wie oben bereits angedeutet, zu schweren Kontroversen geführt hat. Das Programm in Peru wird dementsprechend bis Ende 2003 auslaufen. Dies bedeutet zum einen eine Umsetzung der entwicklungspolitischen Beschlüsse der neuen Regierung. Andererseits wird jedoch durch den Rückzug aus dem Programm seine Nachhaltigkeit in Frage gestellt, die eigentlich ebenfalls ein Schwerpunkt der entwicklungspolitischen Konzepte der Bundesregierung ist (vgl. z.B. das Regionalkonzept von 2000). So ist bereits heute ersichtlich, daß ein Projekt innerhalb des Programmes als Projektruine geendet ist.³⁵⁵ Es wird von den Gutachtern darauf hingewiesen, daß einige Projekte den neuen Länderkonzept-Schwerpunkten „Staatsmodernisierung“ und „ländliche Entwicklung“ zuzuordnen sind. Man habe es mit einem mehr terminologisch als inhaltlich begründbarem Wechsel der Schwerpunkte zu tun.³⁵⁶ So gebe es keine fachlich-inhaltliche Begründung für den Wegfall des KMU-Bereichs, sondern nur einen Verweis auf den Zwang zur Reduzierung von Schwerpunkten aufgrund der Mittelkürzungen.³⁵⁷

An diesem Beispiel kann aufgezeigt werden, daß als sinnvoll erachtete Projekte aufgegeben werden müssen und die Nachhaltigkeit derselben (im Sinne einer Fortdauer der positiven Wirkungen nach Rückzug der deutschen EZ) beeinträchtigt wird. Die intervenierende Variable des „Mangels an Ressourcen“, der finanziellen Ausstattung der EZ, kommt hier besonders deutlich zum Tragen.

6.5.2.2 Argentinien

³⁵⁴ GTZ (Hrsg.), *Programmevaluierung Förderung der Klein- und Mittelunternehmen Peru*, Hauptbericht, interne Evaluierung, Eschborn 2002. Gutachter: Janet Porras, Fritz Feder und Eckart Oehring. Der Bericht enthält keine Seiten-, sondern nur Kapitelangaben.

³⁵⁵ Vgl. ebd., Kap. 6.2: „Heute steht dort ein Projekttorso, der auf Mikro-Ebene, nämlich bei den Unternehmen nie Wirkung erzeugt hat und dies wohl auch nie tun wird. Es reicht nicht, ein solches Projekt zu planen und zu implementieren, ohne seine Durchführung bis zur Erreichung der Nachhaltigkeit vorzusehen.“

³⁵⁶ Vgl. ebd., Kap. 2

³⁵⁷ Vgl. ebd., Kap. 6.1

Das Programm: „Förderung des städtisch-industriellen Umweltschutzes in Argentinien“³⁵⁸ mit einer Laufzeit vom Mai 1995 bis Mai 2003 hat zum Hauptziel, die Umweltbedingungen für die Bevölkerung zu verbessern. Als Projektziel ist zum einen eine Verbesserung der Rahmenbedingungen des städtisch-industriellen Umweltschutzes vorgesehen. Zum anderen sollen die KMU-Branchen, die chemische Produkte herstellen oder einsetzen, Maßnahmen zur Verringerung der Umweltbelastung ergreifen.³⁵⁹

Die Ziele sind konform mit den deutschen Länderschwerpunkten KMU-Förderung und Umweltschutz. Sie treffen überdies auf die in der Agenda 21 formulierten Ziele einer umweltgerechten weltweiten Strukturpolitik (Rio 1992) zu. In formeller Hinsicht sind die Schwerpunkte der deutschen EZ mit Argentinien also auch in diesem Projekt umgesetzt, was jedoch noch nicht auf den Erfolg der Maßnahme schließen läßt. Die Gutachter weisen darauf hin, daß das Projektoberziel höchstens in einem kleinen Teil erreicht werden kann.³⁶⁰ Die derzeitige Wirtschaftskrise in Argentinien trägt überdies dazu bei, daß sich Unternehmen nicht mehr dem in solchen Situationen als hinterrangig eingestuften Umweltschutz widmen können, da sie vielfach um ihre bloße Existenz kämpfen müssen. „Selten ist für ein Projekt so klar geworden, daß die sog. ‚Rahmenbedingungen‘ politischer und wirtschaftspolitischer Art [...] von so großer Bedeutung für den Projekterfolg sind, im wahrsten Sinne ‚intervenierende Variablen‘!“³⁶¹ (Vgl. hierzu Analysemodell: Verhältnisse im Bezugssystem 2). Aber auch andere intervenierende Faktoren stehen einer nachhaltigen Wirkung des Projektes im Wege: Im Rahmen der Mittelkürzungen in der deutschen EZ wurde das Auslaufen der Zusammenarbeit mit Argentinien beschlossen. Es wird jedoch von Gutachterseite bezweifelt, daß eine erfolgreiche Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfungen, die die Unternehmen durchführen sollen, ohne eine längere Nachbetreuung von deutscher Seite machbar ist. Der zeitliche Rahmen ist von Anfang an in der Planung als zu kurz festgelegt worden.

Ein weiteres Problem könnte die dominante Stellung des (durchaus kompetenten) deutschen Auftragsverantwortlichen bringen. Durch die (offensichtlich auch von den Partnern akzeptierte) zentrale Position des Projektdirektors kann die Nachhaltigkeit des Programms nach dessen Abzug in Frage gestellt sein. Die zeitliche und räumliche Breitenwirksamkeit

³⁵⁸ GTZ (Hrsg.), *Projektevaluierung Förderung des städtisch-industriellen Umweltschutzes Argentinien, Hauptbericht*, Eschborn 2001. Gutachter: Prof. Dr. Hans F. Illy, Dipl.-Ing. Fritz Kölling, Dr. Walter Daniel Berman

³⁵⁹ Vgl. GTZ (Hrsg.), *Projektevaluierung Förderung des städtisch-industriellen Umweltschutzes Argentinien, Hauptbericht*, a.a.O., S. 11

³⁶⁰ Vgl. ebd., S. 12

³⁶¹ Ebd., S. 10

scheint daher abhängig von Einzelpersonen zu sein. Es besteht keine „ownership“ des Partners.³⁶²

Es handele sich bei dem Programm um einen Fall nicht gelungener Abstimmung zwischen BMZ, GTZ und dem Projekt.³⁶³ Die intervenierende Variable der Kooperationsprobleme im System deutscher EZ ist hiermit angesprochen.

6.5.2.3 Guatemala und Honduras

Im Rahmen der übergreifenden Evaluierung zu den Erfolgsaussichten von Grundbildungsvorhaben und ihrem Beitrag zur Armutsbekämpfung wurden weltweit im Auftrag des BMZ sieben Feldstudien durchgeführt, davon zwei in Lateinamerika (Guatemala und Honduras)³⁶⁴.

In **Guatemala** wurden vier Projekte im Grundbildungsbereich evaluiert.³⁶⁵

Die Ziele der Projekte orientieren sich jeweils an den Vorgaben des Länderkonzepts Guatemala von 1999, nämlich „Bildungswesen“ und „Armutsbekämpfung in Gebieten mit überwiegend indigener Bevölkerung“. Der Unterpunkt der bilingualen Erziehung, die im Projekt PEMBI (interkulturelle zweisprachige Grundbildung in ländlichen Regionen) im Vordergrund steht, findet allerdings im Länderkonzept keine ausdrückliche Erwähnung. Die Ziele sind auch konsistent mit den Vorgaben des Konzepts „Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika“ (im Schwerpunkt Institutionenförderung und Dezentralisierung).

Die Gesamtbewertung des Projektes fällt sehr gut aus. Bei näherer Betrachtung der Projekte sind allerdings einige Schwachstellen festzustellen. Das Projekt PRONADE (Ländliche Primarschulbildung) hat auf quantitativer Ebene (Zahl der Einschulungen) beachtliche Erfolge zu verzeichnen. Jedoch müsse es sich jetzt mehr auf qualitative Verbesserungen konzentrieren (z.B. gibt es viel Kritik an der sozial schlechten Absicherung des PRONADE-Lehrpersonals). Das PEMBI-Projekt zur bilingualen Erziehung von indigenen Schülern hat einen geringen direkten Wirkungsradius. So sind nur 5 Schulen am Projekt beteiligt. Es habe jedoch eine

³⁶² Vgl. hierzu: „Das Vorhaben ist ein ‚deutsches island of excellence‘, das dank der Fachkompetenz des deutschen ‚Projektdirektors‘ [...] seinen einsamen Weg geht.“ ebd., S. 28

³⁶³ Vgl. ebd., S. 28

³⁶⁴ BMZ (Hrsg.), *Hauptbericht zur Serienevaluierung „Erfolgsaussichten von Grundbildungsvorhaben“*. Feldstudie Guatemala, Bonn 2001. Gutachter: Prof. Dr. Peter Habermann, Dr. Ulrike Hanemann und Dr. Meike Heckt

³⁶⁵ Dies sind im einzelnen: 1) Ländliche Primarschulbildung PRONADE, 2) Unterstützung des Erziehungsministeriums, 3) Interkulturelle zweisprachige Grundbildung in ländlichen Regionen PEMBI und 4) die Unterstützung der Lehrerausbildungsstätten der Salesianer, also ein Projekt der Zusammenarbeit mit einer NRO.

größere Reichweite im Kontext des Friedensprozesses in Guatemala, zu dem es einen Beitrag im Hinblick auf den nationalen Konsens in der zweisprachigen interkulturellen Erziehung leisten könne.³⁶⁶

Im Projekt der Unterstützung des Erziehungsministeriums ist aufgrund der zweijährigen Verzögerung des Projektbeginns das Interesse seitens des Projektträgers inzwischen zurückgegangen. Es fällt eine Diskrepanz zwischen den Originalzielen und den tatsächlichen Aktivitäten auf. Es waren spontan Abweichungen von der zu starren ZOPP-Planung aufgrund eigendynamischer Projektentwicklungen nötig.³⁶⁷

Bei den vier Projekten sind Synergieeffekte durch eine Zusammenarbeit der deutschen EZ-Organisationen so gut wie nicht auszumachen, da die Kooperation durch verschiedene Vorfälle fast völlig zum Erliegen gekommen ist.³⁶⁸ Die intervenierende Variable der Mängel im deutschen System der EZ aufgrund der Trennung von Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit und einen daraus folgenden Perspektiveunterschied der Durchführungsorganisationen KfW und GTZ wird hier ein weiteres Mal evident.

Die Zusammenarbeit mit der kirchlichen NRO der Salesianer wird im Grunde von den Gutachtern zwar weiterhin empfohlen³⁶⁹, es wird jedoch auf deren mangelnde Kooperationsbereitschaft mit anderen in dem Gebiet der Grundbildung tätigen Organisationen hingewiesen, so daß es dem Projekt an Breitenwirksamkeit fehlt.

Honduras

Im Rahmen der Feldstudie Honduras im Grundbildungsbereich wurden drei Projekte evaluiert, die im Zeitraum zwischen 1994 und 2006 stattfinden.³⁷⁰

Zur Übereinstimmung der Konzepte mit der Implementation ist folgendes zu bemerken: Bis zum Jahr 2000 war Grundbildung ein Schwerpunkt des Länderkonzeptes Honduras. Das Konzept wurde allerdings im Rahmen der Schwerpunktbeschränkungen zum Zeitpunkt der

³⁶⁶ Vgl. BMZ (Hrsg.), *Hauptbericht zur Serienevaluierung „Erfolgsaussichten von Grundbildungsvorhaben“*. *Feldstudie Guatemala*, a.a.O., S. 133

³⁶⁷ Vgl. BMZ (Hrsg.), *Hauptbericht zur Serienevaluierung „Erfolgsaussichten von Grundbildungsvorhaben“*. *Feldstudie Guatemala*, a.a.O., S. 98

³⁶⁸ Vgl. ebd., S. 146. Der guatemalteckische Vizeminister hatte die GTZ beauftragt, eine Studie des von der KfW finanzierte Projekt PRONADE zu erstellen, die das Projekt negativ bewertete. Dies führte zu einer Gegendarstellung des PRONADE-Teams und zunehmenden Spannungen zwischen GTZ und KfW.

³⁶⁹ Vgl. ebd., S. 167

³⁷⁰ BMZ (Hrsg.), *Hauptbericht zur Serienevaluierung „Erfolgsaussichten von Grundbildungsvorhaben“*. *Feldstudie Honduras*, Bonn 2001. Gutachter: Prof. Dr. Peter Habermann, Dr. Ulrike Hanemann. Im einzelnen werden folgende Projekte evaluiert: 1) Regierungsberatung im Bildungsministerium – ASSED, 2) Förderung der Grundbildung in Lempira und Intibucá – FEBLI, 3) Förderung der Grundbildung – PROMEB.

Durchführung der Evaluierung neu verhandelt. Die Grundbildung kam als einer unter zehn möglichen Schwerpunkten vor.

Die Bewertung der Grundbildungsprogramms in Honduras ist auf den meisten Ebenen sehr positiv. So bestehe eine große Akzeptanz aller Beteiligten für die Projekte. Der Zusammenschluß der Projekte habe zu Synergieeffekten geführt. Die Geberkoordination funktioniere recht gut, und es haben sich Vernetzungsstrukturen etabliert.³⁷¹ Diese Bewertungen beziehen sich vor allem auf die erste Phase, die sogenannte Konzeptionsphase.

Die anstehende Übergabe des Vorhabens in die Durchführungsphase werde allerdings erhebliche Mittel und Anstrengungen erfordern.³⁷² Hierbei wirken sich die in den beiden TZ-Projekten vorgenommenen Budgetkürzungen negativ aus und können intervenierend auf den nachhaltigen Projekterfolg einwirken. Seit Mitte der 90er ist der Anteil der EZ-Vorhaben im Grundbildungsbereich stark rückläufig. Teilweise sind überdies Programmmittel in Notmaßnahmen zur Behebung der Folgen des Hurrican „Mitch“ geflossen. Die Weltbank kürzte beispielsweise die Mittel für das PROMEB-Programm um US-\$ 15 Mio.; dieser Betrag floß in das Notstandsprogramm.³⁷³

Das Projekt FEBLI (Förderung der Grundbildung in Lempira und Intibucá) mußte einige Verträge mit anderen Organisationen suspendieren, da seine Barmittel reduziert wurden. Es stellt sich die Frage, ob durch die Mittelstreckungen nicht die Projektergebnisse in ihrer Substanz beeinträchtigt werden.³⁷⁴ Durch die Gefahr der finanziellen Abhängigkeit des Projektträgers FEBLI könnte überdies die Nachhaltigkeit bei Abzug des deutschen Beistandes in Frage gestellt werden.³⁷⁵

Die entwicklungspolitische Wirkung des Vorhabens sei bislang wegen der Langfristigkeit, mit denen sich Erfolge in diesem Bereich überhaupt erst zeigen, vorsichtig zu bewerten.³⁷⁶ Hier ist das „Tankerproblem“ (vgl. Analysemodell) angesprochen, das eine Messung von Nachhaltigkeit erst Jahre nach Beendigung von Vorhaben möglich macht.

³⁷¹ Vgl. ebd., S. 17

³⁷² Vgl. BMZ (Hrsg.), *Hauptbericht zur Serienevaluierung „Erfolgsaussichten von Grundbildungsvorhaben“*. *Feldstudie Honduras*, a.a.O., S. 18

³⁷³ Vgl. ebd., S. 126

³⁷⁴ Vgl. ebd., S. 87

³⁷⁵ Vgl. ebd., S. 19

³⁷⁶ Vgl. ebd., S. 16

6.5.2.4 Mexiko

Ein Beispiel für die Förderung und Zusammenarbeit des BMZ mit Nichtregierungsorganisationen ist die Arbeit des Instituts für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes (IIZ/DVV) in Mexiko.³⁷⁷ Das Projekt arbeitet mit neun NRO in acht Bundesländern Mexikos zusammen. Unter dem Schwerpunkt der Erwachsenenbildung werden Maßnahmen der Frauenbildung, der Alphabetisierung und Grundbildung, des ökologischen Landbaus, der weiterführenden Schulabschlüsse und der interkulturellen Erziehung durchgeführt. Die Bezugsgruppen sind in der Regel indigene Bevölkerungsgruppen.³⁷⁸

Konzeptionell stimmen die Maßnahmen mit den Schwerpunkten des „Konzeptes zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika“ überein. Allerdings ist das Projekt nicht eindeutig auf den im Länderkonzept Mexiko (2000) einzig verbleibenden Schwerpunkt des Umweltschutzes zu beziehen.

Eine Wirkungsanalyse im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs gestaltet sich nach Angaben der Gutachter als schwierig, da vom Projektträger nur generelle Oberziele, nicht jedoch operationalisierbare Unterziele genannt werden.

„Im Hinblick auf entwicklungspolitische Zielsetzungen als Steuerungsinstrumente besteht bei den Partnerorganisationen des IIZ/DVV, im Projektbüro in Mexiko selbst und möglicherweise auch in der Bonner Zentrale ein erheblicher Fortbildungsbedarf.“³⁷⁹

Daraus könnte auch der vorwiegend informelle Abstimmungsdialog zwischen BMZ und IIZ/DVV resultieren. Für die Gutachterinnen ist „die Steuerung durch das BMZ in inhaltlichen Fragen [...] wenig nachvollziehbar.“³⁸⁰ Es wurden lange Zeit Anträge durch das BMZ angenommen, die dadurch, daß sie sehr allgemein gehalten wurden, die (übliche) Unterscheidung nach Dreijahresphasen sehr erschweren. Außerdem seien die Defizite der Zielbestimmung seitens des Partners nicht kritisch hinterfragt worden.³⁸¹

Aus dem oben Gesagten wird ein Problemfeld der Zusammenarbeit zwischen BMZ und NRO deutlich (vgl. Analysemodell: intervenierende Variable: EZ-System). Aufgrund der relativen

³⁷⁷ BMZ (Hrsg.), *Bericht über die Teilevaluierung „Der Arbeit des Instituts für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes (IIZ/DVV) in Mexiko“ im Rahmen der Gesamtevaluierung „Förderung der Sozialstruktur in Entwicklungsländern“*, Bonn 2000. Gutachterinnen: Claudia Koenig und Dr. Karin Pries.

³⁷⁸ Vgl. BMZ (Hrsg.), *Bericht über die Teilevaluierung „Der Arbeit des Instituts für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes (IIZ/DVV) in Mexiko“ im Rahmen der Gesamtevaluierung „Förderung der Sozialstruktur in Entwicklungsländern“*, a.a.O., S. 28

³⁷⁹ ebd., S. 5

³⁸⁰ ebd., S. 6

³⁸¹ Vgl. ebd., S. 6

Eigenständigkeit der NRO, die vielfache positive Effekte haben mag, sind diese nicht so leicht vom BMZ steuerbar. Auf Defizite in der Performance der NRO kann das BMZ im Prinzip nur langfristig durch einen Entzug der finanziellen Mittel reagieren.

7 Fazit

Die Ergebnisse der Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Es gibt m.E. Bemühungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, Reformen durchzusetzen und neue Programme zu implementieren. Bislang konnte dieses Bestreben jedoch noch nicht ausreichend in die Praxis umgesetzt werden.³⁸² An den in Kapitel 6 aufgeführten Beispielen wird deutlich, daß neben einigen Erfolgen erhebliche Implementationsmängel bestehen.

Es wurde nachgewiesen, daß die Lateinamerika-Konzepte „schwach“ im eingangs definierten Sinne sind: Das BMZ-Regionalkonzept wurde im Jahre 2000 nicht mehr in ein gesamtes Lateinamerika-Konzept, wie dies noch 1995 der Fall war, eingebettet. Auch wenn man 1995 nicht von einem wirklichen Miteinander der Ressorts sprechen kann, wurde zumindest der Versuch unternommen, einen Konsens zu erzielen. Die Bedeutung des Regionalkonzepts von 2000 in der Praxis scheint relativ gering zu sein, obwohl ihm die eigentlich wichtige Funktion als „Konsens-Dokument“ zukommen müßte. Es kann kaum Orientierung geben, da es in den Zieldimensionen und Schwerpunkten alle erdenklichen Bereiche für die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika aufführt, ohne die Ziele jedoch hierarchisch zu ordnen und in eine angemessene Relation zu den vorhandenen finanziellen Mitteln zu stellen. Die Durchführungsorganisationen, für die die Schwerpunkte des Konzeptes bindend sein sollen, ziehen offensichtlich eher die konkreteren Länderkonzepte heran, weil das Regionalkonzept so allgemein gehalten ist, daß quasi jede Maßnahme in einen der Schwerpunkte oder in eine der Dimensionen eingepaßt werden kann.

Die Länderkonzepte stützen sich zwar auf eine breite Abstimmung der entwicklungspolitisch beteiligten Akteure wie NRO, Kirchen und Durchführungsorganisationen (die zumindest zum Teil von BMZ-Zuschüssen abhängig sind), werden aber nicht interministeriell abgestimmt.

Aber auch in den angeführten Projektbeispielen aus lateinamerikanischen Ländern wird „im Kleinen“ deutlich, daß es zu mangelnder Implementation besonders dann kommt, wenn kein ausreichender Konsens der Projektpartner über das Vorhaben besteht.

³⁸² Hierzu auch: Dieter Nohlen, (Hrsg.), *Lexikon Dritte Welt*, a.a.O., S. 228: „Die praktische Umsetzung der konzeptionellen Neuerungen gelang bislang jedoch infolge innenpol. Erfordernisse, außenwirtsch. Interessen und Etat-Kürzungen nur ansatzweise.“

Der neueste OECD-Bericht verweist auf die Notwendigkeit des politischen Willens zur erfolgreichen entwicklungspolitischen Kohärenz: „*The implementation of effective policy coherence will also require a sustained political commitment.*“³⁸³

Durch die Schwäche der Konzepte können bei Zugrundelegung des hier verwendeten Analysemodells intervenierende Variablen nicht integriert werden und beeinflussen den Entscheidungsprozeß stärker, was die Umsetzung von Programmen und Konzepten erschwert. Hierbei wurden das System der deutschen EP/EZ, die Interessen anderer Ressorts und Lobbys, situatives Entscheiden, die Möglichkeiten und der Wille der Partnerländer und das Problem, daß sich Wirkungen in diesem Bereich erst sehr langfristig zeigen (Tankerproblem), näher beleuchtet und versucht, anhand von Projektbeispielen zu verdeutlichen.

Besonders sei hierbei nochmals auf die Kooperationsmängel hingewiesen: Zwischen den Ressorts, die mit internationalen bzw. entwicklungspolitischen Aufgaben betraut sind, gibt es Spannungen und dementsprechend zu wenig Kooperation.

Innerhalb des BMZ sind verschiedene „Abteilungskulturen“ zu finden, was die Zusammenarbeit erschwert.

Die von Deutschland aus geplanten Projekte treffen nicht unbedingt auf die Zustimmung der Partner vor Ort; die Konzepte sind nicht immer genügend zwischen deutscher und Projektpartnerseite abgestimmt (vgl. das Indígena-Konzept).

Im Bezugssystem 2 spielen informelle Faktoren wie persönliche Beziehungen und Präferenzen eine Rolle bei der Kooperationsbereitschaft.

Der politische Wille zur tatsächlichen Aufwertung der Entwicklungspolitik mit Lateinamerika (z. B. durch entsprechende Mittelzusagen) scheint in Deutschland insgesamt nicht gegeben. Lateinamerika unterliegt einem grundsätzlichen Bedeutungsverlust.

Bei der Analyse der Gründe für das mangelnde Engagement muß man den Akteursansatz verlassen und die Struktur des internationalen Systems, die Machtasymmetrien zwischen Deutschland und den lateinamerikanischen Staaten in Betracht ziehen. Wie oben dargestellt, spielt Lateinamerika in sicherheitspolitischer Hinsicht eine nebensächliche Rolle für Deutschland. Es könnten also höchstens wirtschaftliche Interessen an der Region von Bedeutung sein. Bislang wurde Lateinamerika als eine der dynamischsten Regionen der Welt, wenn auch am stärksten von sozialer Ungleichheit geprägt, beurteilt. Verschiedene Faktoren

³⁸³ OECD (Hrsg.), *Germany: Development Co-operation Review. Main Findings and Recommendations*, http://www.oecd.org/EN/document/0*EN-document-67-2-no-3-22442-67.00.html, 12.3.02, S. 1

wie begrenzte innere Nachfrage, niedrige Investitionsquoten, wachsende Auslandsverschuldung, unzureichende institutionelle Rahmenbedingungen, hohe Arbeitslosigkeit und in letzter Zeit niedrigere Wachstumsraten der Region lassen die wirtschaftlichen Entwicklung jedoch insgesamt als wenig positiv erscheinen. Auch die empirischen Daten belegen, daß die wirtschaftlichen Beziehungen von deutscher Seite aus keinen zentralen Stellenwert haben. Das Interesse Deutschlands an der Region ist also ungleich geringer als das lateinamerikanische Interesse an dem starken Wirtschaftspartner Deutschland.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist grundsätzlich kein zentrales Thema deutscher Außenpolitik und steht hinter wirtschaftlichen Interessen zurück. Da sich das wirtschaftliche Interesse an Lateinamerika offenbar reduziert hat, werden die EZ-Gelder überproportional gekürzt, auch wenn dies entwicklungspolitischen Ambitionen der BMZ-Leitung entgegenstehen mag.

In Zeiten des Sparkurses ist es besonders schwierig, Unterstützung für eine Politik zu erhalten, deren positive Auswirkungen zunächst nicht sehr greifbar für die inländische Bevölkerung erscheinen. Außerdem werden die Wirkungsmöglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit immer geringer gesehen, verstärkt durch Berichte über gescheiterte Maßnahmen.

Durch die sehr ambitionierten Konzepte verringern sich unter den gegebenen Umständen die Implementationsmöglichkeiten und der Erfolg der EZ, so daß die Diskrepanz zwischen Rhetorik und Praxis deutlicher spürbar ist und zu einem Glaubwürdigkeitsverlust führt. Vielleicht wäre ein weniger ehrgeiziges Programm der Regierung langfristig erfolgreicher, da es besser mit anderen Ressorts abgestimmt werden könnte, sich auf mehr Unterstützung verlassen könnte und daher auch eher zum Erfolg und Glaubhaftigkeit führen könnte. Essentiell für die Aufwertung der Entwicklungszusammenarbeit wäre also ein interministerieller Konsens und die Bereitschaft der einzelnen Ressorts, mehr Verantwortung an das BMZ abzugeben.

Es drängt sich der Gedanke auf, daß der Wandel der deutschen Entwicklungspolitik sich vor allem auf dem Papier vollzogen hat.

Anhang

8 Anhang

1) **„Hauptabnehmerländer deutscher Exporte in Lateinamerika und der Karibik 2000 (in Mio. DM)“**

Quelle: H. Sangmeister, *Deutschlands Außenhandel mit Lateinamerika. Solide Beziehungen zwischen ungleichen Partnern*, Brennpunkt Lateinamerika, Hamburg 2001, S. 108

2) **„Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland mit Entwicklungsländern“**

Quelle: BMZ (Hrsg.), *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Berlin, 2001, S. 186

3) **„Rangfolge der Handelspartner im Aussenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2001“**

Quelle: Statistisches Bundesamt:

http://www.destatis.de/download/aussh/aussh_d/rang2001.pdf. Stand: 19.7.02

4) **„Bilaterale private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland an Entwicklungsländer“**

Quelle: BMZ (Hrsg.), *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Berlin, 2001, S. 212

5) **„Das deutsche System der Entwicklungszusammenarbeit“**

Quelle: OECD (Hrsg.), *Deutschland*, Paris 1999, Quelle: BMZ

6) **„Organisationsplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“**,

Quelle: BMZ, <http://www.bmz.de/about/organisationsplan.pdf> , Stand: August 2002

7) **„Bilaterale öffentliche Zuschüsse (Nettoauszahlungen) an Nichtregierungsorganisationen aus dem Einzelplan 23 (BMZ)“**,

Quelle: BMZ, <http://www.bmz.de/stat-03e.xls>, Stand: 9. Januar 2002

8) **„Regionale Verteilung der bilateralen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) der Bundesrepublik Deutschland“**,

Quelle: BMZ (Hrsg.), *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Berlin 2001, S. 207

9) **„Entscheidungsweg eines Entwicklungsprojekts“**

Quelle: Franz Nuscheler, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, 4. Aufl., Bonn 1996, S. 397

9 Literaturliste

- “Die Koalitionsvereinbarung” in: DSE (Hrsg.) *E+Z* 39 (1998), Heft 12, Bonn, S. 326
- “Erstmals Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik. Opposition fordert Einhaltung von Versprechen” in: DSE (Hrsg.) *E+Z* 41 (1998), Heft 7/8, Bonn, S. 198
- „BMZ-Haushalt 2002“ in *E+Z* 42 (2001), Heft 7/8, Bonn, S. 214
- „Die neue Länderliste. Auszug aus einem Informationsvermerk des BMZ vom 18. Juni 2000“ in: *E+Z* 41 (2000) Heft 9, Bonn, S. 248
- „In der deutschen Entwicklungspolitik zeichnen sich Umbrüche ab“; Interview von T. Elliesen mit Dr. Reinhard Hermle, Vorsitzendem von VENRO, in: *E+Z* 42 (2001), Heft 2, Bonn, S. 57
- Adelman, Karin, „Entwicklungsministerium bekommt neue Organisationsstruktur“, in: *epd Entwicklungspolitik*, H. 2/2000, S. 10f
- Allison, Graham T./Zelikow, Philip, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition, New York 1999
- Ashoff, Guido, “Für eine Verbesserung der Kohärenz”, in: *E+Z* (2002), Heft 6, S. 172 - 176
- Ashoff, Guido, „Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungspolitisch reformorientiert, politisch ein schwaches Ressort“, in: Reinold E. Thiel (Hrsg.), *Entwicklungspolitiken: 33 Geberprofile* (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 36), Hamburg 1996
- Ashoff, Guido, „Die Rolle der Länderkonzepte des BMZ“, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, 39, Frankfurt a. Main 1998, S. 313-316
- Ashoff, Guido, „The Development Policy of Germany“ in: *D+C Development and Cooperation* (1996), Heft 5, Bonn, S. 26 – 31
- Ashoff, Guido, *Der Entwicklungshilfesausschuß der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand*, http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/Fsdpub?OpenFrameset, Stand: 5.7.02
- Barrett, Susan /Colin Fudge, *Policy and Action. Essays on the implementation of public policy*, London 1981
- Bauer, Sören, „Bündnis 90/Die Grünen: Reformvorschläge für die deutsche Entwicklungspolitik“, in: *E+Z* 41 (2000), Heft 7/8, Bonn, S. 224
- Bellers, Jürgen, *Entwicklungshilfepolitik in Europa*, Studien zur Politikwissenschaft, Münster 1988

- Bellers, Jürgen, *Entwicklungspolitik*, Diskussionspapiere Nr. 18, Siegen 1998
- Betz, Joachim, "Schuldenerlass und Armutsbekämpfung in strategischer Verknüpfung", in: *Nord-Süd aktuell*, XIV (2000) 1, S. 112-119. Betz, Joachim, „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18 –19/2001, S. 30 – 38
- Beyhaut, G.(Hrsg.), *Süd- und Mittelamerika II*, Fischer Weltgeschichte, Bd. 23, Frankfurt a. M., 1965, S. 75ff
- BMZ (Hrsg.), *11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Berlin 2001
- BMZ (Hrsg.), *Bericht über die Teilevaluierung „Der Arbeit des Instituts für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes (IIZ/DVV) in Mexiko“ im Rahmen der Gesamtevaluierung „Förderung der Sozialstruktur in Entwicklungsländern“*, Bonn 2000
- BMZ (Hrsg.), *BMZ-Konzepte. Leitlinien für die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern*, Bonn 1999
- BMZ (Hrsg.), *Entwicklungspolitik. Jahresbericht 1998*, Berlin 2000.
- BMZ (Hrsg.), *Hauptbericht zur Serienevaluierung „Erfolgsaussichten von Grundbildungsvorhaben“. Feldstudie Guatemala*, Bonn 2001
- BMZ (Hrsg.), *Hauptbericht zur Serienevaluierung „Erfolgsaussichten von Grundbildungsvorhaben“. Feldstudie Honduras*, Bonn 2001
- BMZ (Hrsg.), *Informationsvermerk 11/99 für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Übersicht zum Entwurf des Einzelplans 23 für das Haushaltsjahr 2000*, Berlin 1999
- BMZ (Hrsg.), *Jahresbericht Entwicklungspolitik 2001*, Berlin 2001, S. 41
- BMZ (Hrsg.), *Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik*, Berlin 1999
- BMZ (Hrsg.), *Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika*, Bonn 1992
- BMZ (Hrsg.), *Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika*, Bonn 1996
- BMZ (Hrsg.), Kurzfassung des Evaluierungsberichts „Konzept zur EZ mit indianischen Bevölkerungsgruppen“, <http://www.bmz.de/Erfolgskontrolle>, 8.6.2002
- BMZ (Hrsg.), *Länderbericht Argentinien*, Bonn 1999
- BMZ (Hrsg.), *Länderbericht Guatemala*, Bonn 1999
- BMZ (Hrsg.), *Länderbericht Honduras*, Bonn 1998

- BMZ (Hrsg.), *Länderbericht Mexiko*, Bonn 2000
- BMZ (Hrsg.), *Länderbericht Peru*, Bonn 2001
- BMZ (Hrsg.), *Langfristige Wirkungen deutscher Entwicklungszusammenarbeit und ihre Erfolgsbedingungen. Eine Ex-post-Evaluierung von 32 abgeschlossenen Vorhaben*, (BMZ-Spezial), http://www.bmz.de/infothek/fachinformationen/spezial/spezial1/spezial_4.html, Stand: 12.06.02
- BMZ (Hrsg.), *Lateinamerika-Konzept*, Berlin, 2000
- BMZ (Hrsg.), *Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2002*, Berlin 2002
- BMZ (Hrsg.), *Medienhandbuch Entwicklungspolitik*, Berlin 2000
- BMZ (Hrsg.), *Zwei Jahre Entwicklungspolitik der Bundesregierung aus SPD und Grünen. Halbzeitbilanz und Perspektiven*, Berlin 2000
- Bodemer, Klaus, *Der Stellenwert Lateinamerikas in der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland: Bestandsaufnahme und Empfehlungen*, Mainz 1984
- Boeckh, Andreas, „Entwicklungstheorien: Eine Rückschau“, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Grundprobleme –Theorien-Strategien*, Bonn 1993, S. 110-130
- Boeckh, Andreas, „Wie läßt sich heute lateinamerikanische Außenabhängigkeit diskutieren?“, in: *WeltTrends* 13, S. 146-162
- Bohnert, Werner/ Klitzsch, Wolfgang, „Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung. Steuerungstheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme“, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts. 1980, S. 202
- Bohnet, Michael, „Regionale und sektorale Schwerpunktbildung in der EZ“, in: *E+Z* 41 (2000) 7/8, Bonn, S. 196 f.
- Brand, Ulrich, „Posemuckel goes global“, in: *iz3w*, 10/1997, S. 224f
- Braun, Gerald, „Nachhaltigkeit, was ist das? Definitionen, Konzepte, Kritik“ in: Reinhard Stockmann/Wolf Gaebe (Hrsg.), *Hilft die Entwicklungshilfe langfristig? Bestandsaufnahme zur Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten*, Opladen 1993, S. 31ff
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), *Finanzplan des Bundes 2001 bis 2005*, Berlin 10/2001
- Chrenko, Helma/Grünberg, Harri et al., *Zur Lateinamerikapolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Werkauftrag der AG internationale Politik der Bundestagsfraktion der PDS, <http://www.wolfgang-gehrcke.de/texte/2001/studie-la-2001.htm>, Stand: Oktober 2001

- Czempiel, Ernst-Otto, *Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen*, Stuttgart u.a. 1979
- Czempiel, Ernst-Otto, *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn u.a. 1981
- Dennert, Jürgen, *Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet? Entstehung und Konzeption des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit*, Bielefeld 1968
- Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 8. Bericht 1999/2000*, Bonn/Osnabrück 2000
- Deutsche Welthungerhilfe/Terre des Hommes, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 9. Bericht 2000/2001*, Bonn/Osnabrück 2001
- Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Weiß, Klaus-Jürgen Hedrich, Dr. Norbert Blüm, weiterer Abgeordneter der Fraktion der CDU/CSU zur Umsetzung der HIPC-Entschuldungsinitiative*, Drucksache 14/8751, 9.4.2002
- Elliesen, Tillmann, „Symposium von Germanwatch und Memorandumsgruppe: Globale Strukturpolitik in Theorie und Praxis“, in: *E+Z* 40 (1999) Heft 11, Bonn, S. 320
- Elliesen, Tillmann, „Wächst oder schrumpft der BMZ-Haushalt?“ in: *E+Z* 1 (2000), Heft 9, Bonn, S. 234
- Elshorst, Hansjörg, „Organisation und Entwicklung – zum System der deutschen Entwicklungspolitik“, in: Manfred Glagow (Hrsg.), *Deutsche und internationale Entwicklungspolitik*, Opladen 1990, S. 19-34
- Epo (Hrsg.), *Aufwärtstrend oder Mogelpackung? Was sich hinter dem BMZ-Haushalt 2001 verbirgt*, http://www.epo.de/specials/bmz_haushalt.html, Stand: 01.08.02
- Eschenburg, Rolf, „Globalisierung, Entwicklungspolitik und wirtschaftliche Zusammenarbeit“, in: Rolf Eschenburt/Martin Dabrowski (Hrsg.), *Konsequenzen der Globalisierung. Ökonomische Perspektiven für Lateinamerika und Europa*, 1998, S. ??
- Eurostep/ICVA, German, Tony/Randel, Judith (Hrsg.), *The Reality of Aid 1998/1999. An independent review of poverty reduction and development assistance*, London 1998
- Eurostep/ICVA, German, Tony/Randel, Judith (Hrsg.), *The Reality of Aid 2000. An independent review of poverty reduction and development assistance*, London 2000
- Frankel, Joseph, *The Making of Foreign Policy. An Analysis of Decision Making*. London/New York/Toronto 1963
- Gierhake, Klaus, *Regionale Entwicklungskonzeptionen in Peru – Programme und Implementationen*, 1988

- Glagow, Manfred et al., „‘Verselbständigte Verwaltungseinheiten‘ als Vollzugsorgane deutscher Entwicklungspolitik“, in: Glagow, Manfred (Hrsg.), *Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*, Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie, Saarbrücken, Fort Lauderdale 1983, S. 179- 197
- Glagow, Manfred/Gotsch, W./Stucke, A., *Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)*, Pfaffenweiler 1989
- Gómez, Ricardo, „Globale Strukturpolitik und Technische Zusammenarbeit. Beschreibung eines Mehrebenenansatzes“, in: *E+Z* 42 (2001), Heft 2, Bonn, S. 51-54
- Gotsch, Wilfried, „Personalpolitik und Professionalisierung im BMZ“, in: Glagow, Manfred/Gotsch, W./Stucke, A., *Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)*, Pfaffenweiler 1989
- Grunow, Dieter, „Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme“, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983, S. 142 – 168
- GTZ (Hrsg.), *Programmevaluierung Förderung der Klein- und Mittelunternehmen Peru*, Hauptbericht, interne Evaluierung, Eschborn 2002
- GTZ (Hrsg.), *Projektevaluierung Förderung des städtisch-industriellen Umweltschutzes Argentinien*, Hauptbericht, Eschborn 2001.
- GTZ (Hrsg.), *Projektevaluierung, CEPREDENAC/Katastrophenvorsorge, Zentralamerika*, Hauptbericht, interne Evaluierung, Eschborn/Wiesbaden 2001, S. 1
- Haftdorn, Helga, *Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse*, in: PVS-Sonderheft 2/1990, S. 401 – 423
- Hamann, Claudia, „Lateinamerika in der deutschen Entwicklungspolitik“, in: Manfred Mols/Christoph Wagner (Hrsg.), *Deutschland – Lateinamerika: Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt a.M. 1994, S. 101-166
- Hesselbarth, Susanne/Sautter, Hermann, „Armutsbekämpfung in Lateinamerika. Eine Evaluierung der sozialen Investitionsfonds“, in: *E+Z* 40 (1999), Heft 11, S. 296-297
- Hoffmann, K.D., „Die EU und Lateinamerika. Chancen und Grenzen einer special relationship“ in: Schubert/MüllerBrandeck-Brocquet (Hrsg.), *Die EU als Akteur der Weltpolitik*, Opladen 2000, S. 187 - 203
- Illy, Hans F. (Hrsg.), *Projektplanung in der Entwicklungspolitik. Ergebnisse einer projektbezogenen Arbeitsgemeinschaft*, Speyer 1983

- Illy, Hans F., „Entwicklungspolitik als System zweier interdependenten Handlungsräume“ in: Glasgow, Manfred (Hrsg.), *Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*, Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie, Saarbrücken, Fort Lauderdale 1983, S. 37-51
- Kaufmann, Franz-Xavier / Rosewitz, Bernd, „Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen“, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983, S. 25 – 50
- Kenneweg, Jochen, „Länderkonzepte und Förderstrategien“, in: *E+Z*, 41 (2000) Heft 9, Bonn, S. 236-238.
- Kevenhörster, Paul, „Kohärenzfalle – die Suche nach einem Ausweg“, in: *E+Z* (2002), Heft 6, Bonn, S. 185 – 186
- Klein, Thilo, „Wandel durch Handel oder Festung Europa? Die deutsch-lateinamerikanischen Wirtschaftsbeziehungen in den neunziger Jahren“, in: *Matices. Zeitschrift zu Lateinamerika, Spanien und Portugal*, No. 12, Winter 1996/97, <http://www.matices.de/12/12swande.htm>, Stand: 6.7.02
- Köhler, Volkmar, „Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes“, in: *E+Z* (2002) Heft 6, Bonn, S. 177 -181
- Kozak, David C. /James M Kagle (Hrsg.), *Bureaucratic Politics and National Security: theory and practice*, 1988 Boulder/London
- Krumwiede, H.W./Nolte, D., *Standort Lateinamerika*, Stiftung Wissenschaft und Politik, ORT? 1998
- Lang, Franz Peter, *Deutsche Entwicklungspolitik. Eine Analyse entwicklungstheoretischer Einflüsse auf die Politikformulierung*, Braunschweig 1993
- March, James G. / Olsen, Johan P., „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“, in: *American Political Science Review*, 1984, S. 734 - 749
- Mármora, Leopoldo/Dirk Messner, „Lehren aus dem Desaster. Zur Kritik eindimensionaler Entwicklungskonzepte“, in: *Vierteljahresberichte* 124, S. 169-184
- Mayntz, Renate (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts. 1980
- Mayntz, Renate (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983
- Mayntz, Renate, „Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie“ in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*, Köln/Berlin 1968, S. 27-36

- Melchers, Konrad, *Weltwirtschaft, Welthandel, Weltwährungsfragen. UN Basis Informationen*, <http://www.dgvn.de/pdf/bi-weltwirtschaft.pdf>
- Messner, Dirk / Nuscheler, Franz, *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Stiftung Entwicklung und Politik, *Policy Paper 2*, Bonn 1996
- Messner, Dirk, „Der Streit zwischen BMZ und AA ist kurzfristig“, in: *E+Z 42* (2001), Heft 2, S. 35
- Messner, Dirk, „Ein ‚Neues Bretton Woods‘“, in: *E+Z 39* (1998), Heft 12, S. 328 - 331
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz/Hauchler, Ingomar (Hrsg.), *Globale Trends 2002. Fakten Analysen Prognosen*, Frankfurt a. M. 2001
- Meyer, Ute, *Der außenpolitische Entscheidungsprozeß der USA. Das Spannungsfeld Präsident – Kongreß*, Opladen 1995
- Molt, Peter, *Bahnt sich ein Politikwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit an*, http://www.ips-cic-kommunikationsprojekt/net/d-eu-ewipol/bahnt_sich_ein_politikwechsel_in.htm, 1.3.02
- Nohlen, Dieter (Hrsg.), *Lexikon Dritte Welt*, Überarbeitete Neuauflage, Rheinbek 2000
- Nolte, D., „Neoliberale Revolution und wirtschaftliche Integration in den neunziger Jahren“, in: *Informationen zur politischen Bildung. Lateinamerika I*, Überarbeitete Neuauflage 1997, Bonn, S. 52
- Nuscheler, Franz, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, 4. Aufl., Bonn 1996
- OECD (Hrsg.), *Deutschland*, Paris 1999
- OECD (Hrsg.), *Germany: Development Co-operation Review. Main Findings and Recommendations*, <http://www.oecd.org/EN/document/0%EN-document-67-2-no-3-22442-67,00.html>, Stand: 12.3.02
- OECD (Hrsg.), *Recent Trends in Official Development Assistance to Health*, Paris 2000
- Pinger, Wilfried, *Die neue Entwicklungspolitik. Konsequenzen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Baden-Baden 1997
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung*, Berlin 1995
- Preuss, Hans-Joachim A., „Landeskonzepte in der nichtstaatlichen EZ. Erfahrungen der Deutschen Welthungerhilfe“, in: *E+Z 41* (2000), Heft 9, Bonn, S. 245-247

- Sangmeister, Hartmut, „Die Entwicklungspolitik“, in: Karl Kohut/Dietrich Briesemeister, Gustav Siebenmann (Hrsg.), *Deutsche in Lateinamerika-Lateinamerika in Deutschland*, Frankfurt am Main 1996, S. 407-423
- Sangmeister, Hartmut, „Einflusschancen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika“ in: Mols, Manfred/Öhlschläger, Rainer (Hrsg.), *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert: Lateinamerikas Entwicklungserfahrungen und –perspektiven*, Frankfurt am Main 2000, S. 81-97
- Sangmeister, Hartmut, „Ist Entwicklungshilfe noch zeitgemäß?“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, b 9, Bonn 1997, S. 9f
- Sangmeister, Hartmut, „Wirtschafts- und entwicklungspolitischer Paradigmenwechsel: Die Abkehr vom ‚Desarrollismo‘ und ‚Cepalismo‘“, in: Mols, Manfred/Hengstenberg, Peter et al.(Hrsg.), *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Frankfurt a.M. 1995, S. ??
- Sangmeister, Hartmut, *Deutschlands Außenhandel mit Lateinamerika. Solide Beziehungen zwischen ungleichen Partnern*, Brennpunkt Lateinamerika, Hamburg 2001
- Sangmeister, Hartmut, *Wirtschaftskrise und Grundbedürfnisbefriedigung in Lateinamerika*, Heidelberg 1993
- Schaffer, Helmut, „Herausforderungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“, in: Manfred Mols et al. (Hrsg.), *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*, Frankfurt am Main 1995, S.236 – 243
- Schimank, Uwe, „Das außenpolitische Interorganisationsnetz als Hemmnis einer eigenständigen deutschen Entwicklungspolitik: Heteronomie und Autonomisierungsbestrebungen des BMZ“, in: Manfred Glasgow (Hrsg.), *Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*, Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie, Saarbrücken, Fort Lauderdale 1983, S. 51 – 87
- Schimank, Uwe, „Illusionen der Organisationsreform politischer Verwaltungen: Das Beispiel des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)“, in: Manfred Glasgow (Hrsg.), *Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*, Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie, Saarbrücken, Fort Lauderdale 1983, S. 259 - 287
- Smith, Steve/Clarke, Michael (Hrsg.), *Foreign Policy Implementation*, London 1985
- Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Hrsg.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge 1992, S. 1-32

- Stockmann, Reinhard, *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung*, Opladen 1996
- Stockmann, Reinhard/Caspari, Alexandra/Kevenhörster, Paul, „Langfristige Wirkungen der staatlichen EZ. Ergebnisse einer Querschnittsevaluierung zur Nachhaltigkeit“, in: *E+Z* 41 (2000), Heft 10, Bonn, S. 285-287
- Streeck, Wolfgang, „Industrielle Beziehungen in der internationalisierten Wirtschaft“, in: Ulrich Beck (Hrsg.), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt/M. 1998, S. 169 – 202
- Wagner, Christoph, „Die offiziöse Außen- und Entwicklungspolitik der deutschen politischen Stiftungen in Lateinamerika“, in: Manfred Mols/Christoph Wagner (Hrsg.), *Deutschland-Lateinamerika: Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt a.M. 1994, S. 1167-228
- Weller, Christoph, „Das fehlende Kohärenzmanagement deutscher Außenpolitik“, in: *E+Z* (2002), Heft 6, Bonn, S. 183
- Werz, Nikolaus, „Auf dem Weg zur Marktwirtschaft? Neuere Entwicklungen in Lateinamerika“, in: Gormsen, Erdman/Thimm, Andreas (Hrsg.), *Entwicklungskonzeptionen im Vergleich*, Interdisziplinärer Arbeitskreis Dritte Welt, Mainz 1991, S. ??
- Wiarda, Howard J., *American foreign policy toward Latin America in the 80s and 90s: issues and controversies from Reagan to Bush*, New York/London 1992
- Wiczorek-Zeul, Heidemarie, *Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik, Frieden braucht Entwicklung*, Berlin 19. Mai 2000

Erklärung

Hiermit versichere ich, daß ich diese Diplomarbeit selbständig verfaßt und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Die Stellen meiner Arbeit, die dem Wortlaut oder dem Sinn nach anderen Werken entnommen sind, habe ich in jedem Fall unter Angabe der Quelle als Entlehnung kenntlich gemacht. Dasselbe gilt sinngemäß für Tabellen, Karten und Abbildungen.

Anita ~~beut~~