

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Bericht über die Auswirkungen der Ost-West-Entspannung auf die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern

Der Zusammenbruch des Sozialismus und die damit einhergehende Überwindung der Ost-West-Konfrontation hat die Möglichkeiten für eine erfolgsorientierte Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern verbessert. Ideologien haben ihre Bedeutung verloren. Stellvertreterkriege und Konflikte zwischen den Blöcken gingen zu Ende und überlagern die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern nicht mehr. Zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern bildete sich ein neuer Konsens heraus, der als Grundlage für eine neue globale „Entwicklungspartnerschaft“ dienen kann. Dieser Begriff wurde bereits auf der Welthandelskonferenz (UNCTAD VIII) in Cartagena im Februar 1992 und der Umwelt- und Entwicklungskonferenz (UNCED) in Rio de Janeiro im Juni 1992 geprägt. Die globalen Probleme der Zukunft — beispielsweise Armut, Umweltzerstörung, hohes Bevölkerungswachstum, Flucht- und Wanderungsbewegungen — können nur in einer Entwicklungs- und Verantwortungsgemeinschaft bewältigt werden, in der jeder seinen Teil übernimmt.

Der Rio-Prozeß für eine nachhaltige Entwicklung ist möglich gewesen, weil sich der Ost-West-Gegensatz aufgelöst hat, das Wettrüsten ein Ende fand und nunmehr die Bereitschaft besteht, sich mit längst überfälligen Themen des globalen Umweltschutzes auseinanderzusetzen. Zwar gab es bereits 1972 mit der Stockholmer Konferenz den Versuch, eine weltweite Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Umwelt einzuleiten, dieser scheiterte jedoch letztlich an den unüberbrückbaren Gegensätzen zwischen Ost und West.

Ende der 80er Jahre wurde seitens der westlichen Industrieländer immer mehr die Notwendigkeit gesehen, Belange des Umweltschutzes verstärkt in die

Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen (z. B. Brundtland-Kommission). Ein qualitativer Durchbruch im Sinne einer „nachhaltigen Entwicklung“ wurde allerdings erst mit der Rio-Konferenz nach der Auflösung des Ostblocks erreicht.

Die Entwicklungsländer sind aufgefordert, durch eigene Anstrengungen geeignete interne politische, rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die zugleich Voraussetzung für die Wirksamkeit nationaler Entwicklungsanstrengungen sind. Entwicklungspolitik kann diesen Prozeß im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ unterstützen. In der Verantwortung der Industrieländer liegt es, auf ein weltwirtschaftliches Umfeld hinzuwirken, in dem insbesondere ein freier Austausch von Gütern und Dienstleistungen den reformwilligen Entwicklungsländern die Perspektive bietet, daß sich Eigenanstrengungen lohnen.

Weltweite Zusammenarbeit besitzt nur dann eine Chance, nachhaltig erfolgreich zu sein, wenn sie auf übereinstimmenden Vorstellungen aufbaut. In diesem Sinne wurde die Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen im Juni 1993 genutzt, um die kulturübergreifende Universalität der Menschenrechte festzuschreiben und das Recht auf Entwicklung als Anspruch des einzelnen zu bestätigen.

#### Neuorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Bundesregierung hat die Veränderung des weltpolitischen Umfelds zum Anlaß genommen, ihre Konzeption für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern neu zu akzentuieren. Diese Neuorientierung

wurde durch das Ende des Ost-West-Konflikts und der Bedrohung durch den Kommunismus, die auch die Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beeinträchtigten, ermöglicht. Die Entwicklungszusammenarbeit kann heute weitgehend frei von geostrategischen Überlegungen als selbständiger Bestandteil der deutschen Außenbeziehungen gestaltet werden. Für die Regierungen der Entwicklungsländer ist es nicht mehr möglich, Ost und West gegeneinander auszuspielen und unabhängig von ihrer eigenen Integrität und ihrer Entwicklungsorientierung Unterstützung aufgrund bloßer Sympathiebekundungen für das eine oder andere politische Lager zu erhalten.

Die veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen für Entwicklungszusammenarbeit erlaubten es, Konsequenzen aus der Erkenntnis zu ziehen, daß wirtschaftliche Defizite nicht zuletzt eine Folge von Fehlentwicklungen im gesellschaftlich-politischen Bereich sind und Maßnahmen zur Behebung wirtschaftlicher Defizite daher auch die Reform des politischen Systems einschließen.

Deshalb wurden die internen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu zentralen Elementen der entwicklungspolitischen Konzeption erhoben. Sie sind als Vergabekriterien zu verstehen, die Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit bestimmen und damit die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der deutschen Leistungen erhöhen. Diese Rahmenbedingungen bzw. Kriterien sind der „Schutz der Menschenrechte“, die „Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen“, „Rechtssicherheit“, eine „Marktfreundliche Wirtschafts- und Sozialordnung“ sowie die „Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns“, d. h. die Ausrichtung der Politik der Partnerregierungen auf die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Armen, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und eine Einschränkung der Militärausgaben.

Auf dieser Grundlage wurden Regionalkonzepte für Afrika, Lateinamerika, Asien sowie Nahost und die Mittelmeerregion entworfen, die vor dem Hintergrund gewandelter weltpolitischer Rahmenbedingungen eine Analyse der regionalspezifischen Entwicklungsbedürfnisse enthalten und darauf aufbauend abgestimmte Ansätze für die Entwicklungszusammenarbeit definieren. Die Regionalkonzepte finden wiederum in detaillierten Länderkonzepten, die für die Schwerpunktländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ausgearbeitet werden, ihre konkrete Ausformung.

#### **Aufgaben für die Entwicklungszusammenarbeit**

Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesregierung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und insbesondere die Vergabekriterien haben national und international Anerkennung gefunden und die Diskussion über Menschenrechte, Partizipation und „gute Regierungsführung“ bei internationalen Organisationen beeinflußt. Die Orientierung an politischen Rahmenbedingungen hat für die Entwicklungszusammenarbeit neue Aufgabenfelder eröffnet. Mit

gezielten Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die unmittelbar auf die Menschenrechtslage, die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen sowie auf die Schaffung von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen gerichtet sind, bietet die Bundesregierung den Partnerländern ihre Unterstützung für entwicklungsförderliche Reformmaßnahmen an.

Der erweiterte entwicklungspolitische Handlungsspielraum nach dem Zusammenbruch des Ostblocks rückt damit die politische Dimension von Entwicklung in den Vordergrund und macht sie neben den traditionellen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekten zunehmend zum Inhalt staatlicher und nichtstaatlicher Entwicklungszusammenarbeit. Bei der Verbesserung der internen, politischen Rahmenbedingungen geht es um längerfristige strukturelle Veränderungen, die ihrerseits die Voraussetzungen dafür schaffen, daß Vorhaben tragfähig und nachhaltig sind. In den Länderkonzepten werden daher neben Vorhaben in den Schwerpunktsektoren Armutsbekämpfung, Umwelt und Bildung verstärkt Maßnahmen zur Unterstützung des Reformprozesses identifiziert, um an den Ursachen von Entwicklungspässen anzusetzen.

Beispiele für Maßnahmen in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit sind die Förderung von Ausbildungszentren für Menschenrechte, die Unterstützung von Menschenrechtsbeauftragten, Rechtsberatungsprogramme, Ausrüstungshilfe für Organe des Rechtswesens, die Förderung einer unabhängigen Presse, Demobilisierung und Umschulung von Soldaten und Integrationshilfen für Vertriebene.

Die Überwindung des Ost-West-Gegensatzes hat auch den Weg dafür freigemacht, die Entwicklungszusammenarbeit verstärkt auf die Bewältigung der globalen Zukunftsaufgaben zu konzentrieren.

Armut, Umweltzerstörung, hohes Bevölkerungswachstum, AIDS, Drogen sowie Flüchtlings- und Wanderungsbewegungen werden zu einer zunehmenden Herausforderung und drohen die Stabilität im Inneren und auf internationaler Ebene zu beeinträchtigen. Die Lösung dieser Probleme liegt deshalb in unserem eigenen Interesse.

Die Dynamik der durch den Zusammenbruch des Sozialismus in Gang gesetzten Prozesse führt vielerorts jedoch auch zum Aufbrechen bisher unterdrückter Konflikte, die erhebliche Risiken in sich bergen. Neben dem Ziel einer Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Menschen ist es Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, Frieden und Stabilität sichern zu helfen. Die Entwicklungspolitik ergänzt daher die traditionellen Instrumente zur Konfliktverhütung und Konfliktlösung. Die Zielsetzung „Sicherheit durch Entwicklung“ läßt sich jedoch nur erreichen, wenn die Entwicklungsländer ihre Ressourcen effizient und nachhaltig zur sozialen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung einsetzen.

Entwicklungszusammenarbeit braucht Zeit. Sie kann die Basis legen für eine Verbesserung der Lebensbedingungen und damit zum Abbau von Spannungen

und Konfliktpotentialen über eine längere Frist beitragen. Sie setzt jedoch staatliche Ordnung und den politischen Willen der Partnerländer zur friedlichen Lösung der Probleme voraus.

Die Schaffung demokratischer Strukturen ist eine Grundvoraussetzung für den Wiederaufbau eines Landes. Nur in dem Maße, wie der Prozeß der Befriedung und politischen Versöhnung greift, kann Entwicklungszusammenarbeit dauerhaft wirksam werden.

Deutschland gewährt neben den klassischen Entwicklungsländern auch den Reformländern Mittel-, Ost- und Südosteuropas sowie den Nachfolgestaaten der UdSSR umfangreiche Hilfe. Die Begleitung politischer und wirtschaftlicher Transformations- und Demokratisierungsprozesse ist in diesen Ländern zu einer wichtigen neuen Aufgabe der Entwicklungspolitik geworden. Die Fördermaßnahmen konzentrieren sich auf die Schlüsselbereiche der Reformen sowie den Neuaufbau von Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung. Fünf zentralasiatische Republiken wurden inzwischen förmlich als Entwicklungsländer anerkannt. Andererseits bemüht sich die Bundesregierung, die Anzahl der Partnerländer in der Entwicklungszusammenarbeit einzuschränken, um knappe Haushaltsmittel noch gezielter und wirksamer einzusetzen.

Der Zusammenbruch politischer und staatlicher Strukturen in Mittel- und Osteuropa sowie der ehemaligen Sowjetunion hat nicht nur eine Reihe von neuen Entwicklungsländern entstehen lassen, die Hilfe erwarten. Er hat auch zu neuen Wanderungsbewegungen geführt. Deutschland ist aufgrund seiner zentralen Lage und seines Wohlstandes bevorzugtes Fluchtziel.

Der Zustrom von Flüchtlingen aus diesen Ländern trat zu der bisher nur aus dem Süden erfolgten Abwanderung hinzu. Dies stellt auch die Entwicklungspolitik in ihrer Funktion als Fluchtursachenbekämpfung vor neue Aufgaben. Die Bundesregierung versteht Fluchtursachenbekämpfung als Querschnittsaufgabe. Indem sie Frieden, wirtschaftliche Entwicklung und demokratische Reformen fördert, versucht sie, den Menschen in ihrer Heimat Lebensperspektiven zu schaffen, damit sie nicht abwandern. Dem dient in besonderem Maße die Entwicklungszusammenarbeit.

Gezielte Einzelmaßnahmen einer solchen präventiven Flüchtlingspolitik sind die Förderung von Existenzgründungen und Beschäftigungs- und Ausbildungsmaßnahmen. Sie werden in den Regionen Südosteuropa, Maghreb, Horn von Afrika und Afghanistan/Pakistan verstärkt. Ergänzend dazu hat die Bundesregierung seit 1990 spezielle Abkommen mit verschiedenen Ländern getroffen, die für rückkehrbereite Flüchtlinge finanzielle Starthilfen bereitstellen.

Die Wiedervereinigung stellte Deutschland vor die Aufgabe, die Zusammenarbeit der ehemaligen DDR mit Entwicklungsländern in ihrem Bestand zu erfassen und einer kritischen Prüfung auf erhaltenswerte Ansätze zu unterziehen. Die Bundesregierung war

dabei im Interesse der Menschen in Partnerländern der ehemaligen DDR bestrebt, Vorhaben der Armutsbekämpfung, der Ernährungssicherung und der Aus- und Fortbildung, die nach entwicklungspolitischen Kriterien förderungswürdig waren, weiterzuführen. Nach eingehender Prüfung wurde aus der Gesamtzahl von 106 Projekten der ehemaligen DDR über die Fortführung von 72 Projekten positiv entschieden.

#### **Unterstützung des Friedensprozesses in Entwicklungsländern**

Schon immer — also auch schon vor der deutschen Vereinigung — war die Politik der Bundesregierung darauf gerichtet, sich — gemeinsam mit ihren europäischen und atlantischen Partnern bzw. im Rahmen internationaler Maßnahmen — um die Beilegung von Konflikten zu bemühen. Als Beispiel sei auf ihre Rolle im San José-Dialog mit den Staaten Zentralamerikas verwiesen, einer vom „Ost-West-Konflikt“ besonders betroffenen Region. Ziel war es dabei, politische Lösungen, die aus der Region selbst kamen, zu fördern und wirtschaftlich abzusichern. Der so unterstützte Esquipulas-Friedensprozeß hat ab 1990 zur Beendigung der Bürgerkriege in Nicaragua und El Salvador und zur Aufnahme von Friedensverhandlungen der Bürgerkriegsparteien in Guatemala geführt. Die Bundesregierung beteiligt sich an Bemühungen um Eingliederung der früheren Bürgerkriegsparteien in das Zivilleben, Programmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten sowie zur Abrüstung und Minenbeseitigung, letzteres allerdings außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit.

#### **Bemühungen zur Durchsetzung restriktiver Rüstungsexportregime durch internationale Absprachen**

Die Bundesregierung bemüht sich in allen geeigneten Foren, durch internationale Absprachen Waffenlieferungen in Spannungsgebiete zu verhindern. Die Veränderungen im Osten Europas und der kooperative Grundcharakter des West-Ost-Verhältnisses kommen diesen Bemühungen zustatten.

Die Waffenembargos der Vereinten Nationen aus jüngerer Zeit legen davon Zeugnis ab. Auch die Einrichtung eines Waffenregisters der Vereinten Nationen, dessen Mitinitiator die Bundesregierung war, gehört in diesen Zusammenhang. Es ist auf Transparenz und Zurückhaltung bei Waffentransfers angelegt. Ähnliches gilt für die Arbeit in den Nichtverbreitungsregimen, wo die Bundesregierung gemeinsam mit den Regierungen anderer Staaten, zu denen neuerdings auch osteuropäische Staaten gehören, bemüht ist, der Gefahr der Proliferation sensibler Güter entgegenzuwirken.

Diese Bemühungen sind in die Friedens- und Verantwortungspolitik der Bundesregierung eingebettet. Eine Dividende dieser Politik ist es, den Frieden mit weniger Waffen sicherer zu machen. Diese Dividende kommt auch den Entwicklungsländern zugute.

### Quantitative Ziele der Entwicklungszusammenarbeit

Das Entstehen neuer Entwicklungsländer im Osten und das Ausmaß der weltweiten Entwicklungsprobleme haben auch zu einer Erhöhung der finanziellen Erwartungen an die deutsche Entwicklungspolitik geführt. Mit der gestiegenen Verantwortung Deutschlands in der Welt gelang es, trotz der Folgen kommunistischer Mißwirtschaft, die den Bundeshaushalt belasten, die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit bis 1993 zu erhöhen. Dies findet bei den Partnerländern, den anderen Gebern und den internationalen Institutionen angesichts der besonderen finanziellen Belastungen Deutschlands hohe Anerkennung.

1992 lag die ODA bei 0,39 vom Hundert des BSP. Für 1993 kann von einer ODA in der Größenordnung von 0,34 vom Hundert des BSP ausgegangen werden. Damit liegt Deutschland noch über dem Durchschnitt der Geberländer, der für 1992 bei 0,33 vom Hundert lag. Die ODA-Quote für Deutschland berücksichtigt jedoch nicht die gewaltigen Leistungen, die Deutschland zur Stabilisierung und zur Überwindung von Not und Armut in den Ländern Osteuropas sowie in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion erbringt, die noch nicht als Entwicklungsländer anerkannt sind. Auch diese Leistungen sind ein Beleg dafür, daß die Bundesregierung ihrer gewachsenen Verantwortung nachkommt.

Erfreulich ist, daß nach dem Ende des „Ost-West-Konflikts“ auch das Ausmaß privater Kapitalflüsse der Industrie in die Entwicklungsländer deutlich zunahm. Dies kann als Beweis für erfolgreiche Entwicklungsanstrengungen einiger Länder und auch der entwicklungspolitischen Unterstützung von außen gewertet werden. Bei einer Fortsetzung dieser Tendenz könnten eingesparte Mittelansätze noch stärker auf ärmere und bedürftigere Entwicklungsländer konzentriert werden.

### Wirtschaftliche Erfolge der Entwicklungsländer

In den letzten Jahren konnten viele Entwicklungsländer dank ihrer eigenen Reformanstrengungen und strukturellen Anpassungen, aber auch wegen spannungsfreier entwicklungspolitischer Zusammenarbeit nach Überwindung des „Ost-West-Konflikts“ beachtliche wirtschaftliche Erfolge erzielen.

Als Gruppe betrachtet konnten die Entwicklungsländer ihre Erlöse aus dem Export von Gütern und Dienstleistungen von 1990 bis 1993 (Basis 1989) um 40 vom Hundert verbessern. Entsprechend haben sie ihre Einfuhren verstärkt. Sie haben an der Expansion des Welthandels nominal und real partizipiert. Eine regionale und länderweise Betrachtung zeigt jedoch, daß sich die Handelserfolge wesentlich auf die Region Ostasien, gefolgt von Lateinamerika, konzentrieren. Innerhalb der Regionen weisen einzelne Schwellenländer besonders hohe Zuwachsraten auf.

Die Gruppe der Entwicklungsländer konnte seit 1990 zunehmende Jahresraten beim gesamtwirtschaftlichen Wachstum verbuchen. 1992 ergab sich eine Zuwachsrate von knapp 6 vom Hundert. Für 1993 ist ein eher noch besseres Ergebnis zu erwarten; und auch für 1994 sind die Perspektiven dank der dynamischen Kräfte vor allem in Asien, aber auch in Lateinamerika und im Nahen Osten recht günstig.

Für den Außenhandel und den Entwicklungsprozeß im Süden sind künftig belebende Wirkungen bei einer konjunkturellen Belebung in den westlichen Industrieländern und vom angestrebten Aufbau in den östlichen Transformationsländern zu erwarten.

### Fortbildungsangebote für in der ehemaligen DDR ausgebildete Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern

Aus deutscher Sicht ist es wünschenswert und wird angestrebt, Fach- und Führungskräfte, die in der ehemaligen DDR eine Ausbildung erhalten haben, in die Fortbildungsangebote der Bundesregierung an ihre Heimatländer einzubeziehen. Die oft vorhandenen guten Deutschkenntnisse begünstigen einen erneuten Fortbildungsaufenthalt. Leider stimmen die Heimatländer einer Zweiförderung nur in Ausnahmefällen zu. Sie begründen dies damit, daß die Rückkehrer bereits eine bevorzugte Behandlung erfahren hätten.

Neben diesen auf eine weitere berufliche Qualifikation ausgerichteten Fortbildungsprogrammen bemüht sich die Bundesregierung mit Erfolg, die Rückkehrer durch Nachkontaktveranstaltungen in Deutschland und in ihren Heimatländern weiter zu unterstützen.