

Janina Obermeyer

Neue Wege in der Entwicklungszusammenarbeit. Die deutsche und niederländische Entwicklungspolitik im Vergleich

DIE NIEDERLANDE UND DEUTSCHLAND sind bedeutende Akteure der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). In absoluten Zahlen gemessen gehören die Niederlande zwar nicht zu den größten, dafür aber zu den großzügigsten Gebern von Entwicklungshilfe. In den Studien zur Qualität der EZ, wie sie in regelmäßigen Abständen vom *Center for Global Development* und der OECD durchgeführt werden, belegen sie seit Jahren Spitzenplätze. Deutschland dagegen ist eines der größten Geberländer Öffentlicher Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA), in den Beurteilungen zur Qualität der Zusammenarbeit fällt die Bundesrepublik aber deutlich zurück.

Gegenwärtig befinden sich die deutsche und niederländische Entwicklungspolitik in einer Phase des Umbruchs und der Neuausrichtung. In der jüngsten Vergangenheit hat es in beiden Ländern intensive und kontrovers geführte Debatten über die Zukunft der EZ gegeben, die sich auch in einer konzeptionellen Umgestaltung in diesem Politikbereich niederschlugen. Dabei stellt sich auf beiden Seiten der Grenze die Frage, wie unter den heutigen Bedingungen Entwicklungspolitik organisiert und gestaltet werden kann.

Zum besseren Verständnis der Diskussionen und aktuellen Entwicklungen soll an dieser Stelle eine historisch vergleichende Betrachtung der deutschen und niederländischen Entwicklungspolitik erfolgen. Zunächst werden dazu die jeweiligen Phasen der Entwicklungspolitiken skizziert. Daran anknüpfend werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Entwicklungspolitiken in einer vergleichenden Analyse herausgearbeitet. Der deutsch-niederländische Vergleich wird dabei anhand der Kriterien Interessen und Motive, Organisation der EZ und Daten und Fakten vorgenommen. Im Anschluss an diesen Beitrag folgt eine kurze Zusammenfassung der binationalen Tagung *Neue Wege in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Niederlande und Deutschland im Vergleich*, die im Dezember 2011 in Münster stattfand. Im Rahmen dieser Veranstaltung wurde ausführlich und kontrovers über die zukünftige Gestaltung der deutschen und niederländischen Entwicklungspolitik diskutiert. Die zentralen Ergebnisse der Tagung werden daher im Anhang vorgestellt.

Die Anfänge deutscher Entwicklungspolitik

Erste Ansätze deutscher Entwicklungspolitik finden sich bereits Anfang der 1950er Jahre. Damals wurde ein erster bescheidener finanzieller Beitrag für Entwicklungsländer im Rahmen der Vereinten Nationen geleistet. Die Geburtsstunde der deutschen Entwicklungspolitik wird aber erst mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages 1956 eingeläutet, bei dem erstmals 50 Mio. Mark zur Förderung von Entwicklungsländern bewilligt und dem Auswärtigen Amt (AA) zur Verfügung gestellt wurden.¹

In dieser frühen Phase diente Entwicklungspolitik insbesondere zur Durchsetzung der Hallstein-Doktrin und zur Unterstützung der USA im Kampf gegen den Kommunismus. Entwicklung durch Wachstum – so lautete die Leitidee der Entwicklungshilfe in dieser Zeit. Durch externe Kapitalzuschüsse sollte das wirtschaftliche Wachstum in den Entwicklungsländern gefördert, gleichzeitig aber auch die deutsche Wirtschaft unterstützt werden.² Dass Deutschland nicht, wie etwa die Niederlande, eine Vergangenheit als Kolonialmacht zu bewältigen hatte, führte zur Etablierung des sogenannten Gießkannenprinzips, das bis heute Auswirkungen auf die Vergabepaxis der deutschen Entwicklungspolitik hat.³

In dieser Zeit war Entwicklungspolitik also vornehmlich das Resultat außenpolitischer und politikstrategischer Kalküle sowie handels- und wirtschaftspolitischer Eigeninteressen. Eine systematische, an humanitären und karitativen Motiven orientierte Entwicklungspolitik gab es noch nicht. Erst die Schaffung eines eigenen entwicklungspolitischen Ressorts, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), legte 1961 den Grundstein für eine Systematisierung der Entwicklungspolitik. Doch die Kompetenzen des Ministeriums waren zunächst begrenzt, alle wesentlichen Befugnisse lagen in der Verantwortung anderer Ministerien.⁴

Eine Phase der Innovation in den 1970er Jahren: Ansätze einer humanitär orientierten EZ

Ende der 1960er Jahre wurde durch den fortschreitenden Bedeutungsverlust der Hallstein-Doktrin eine außenpolitische Öffnung erkennbar, die der deutschen Entwicklungspolitik neue Spielräume eröffnete. Entwicklungspolitik wurde nun nicht mehr so stark durch außenpolitische Kalküle bestimmt. Dies führte zu einer stärkeren Sensibilität gegenüber entwicklungspolitischen Fragestellungen

1 Vgl. U. HOLTZ, *Abschied von der Gießkanne. Stationen aus 50 Jahren deutscher Entwicklungspolitik*, in: *Eins/Entwicklungspolitik. Information Nord-Süd* (2006) 23–24, S. 32.

2 Vgl. J. BELLERS/I. HAASE, *Deutsche Entwicklungspolitik 1960–1990*, Siegen 2002, S. 1; W. GIELER, *Walter Scheel 1961–1966*, in: ders. (Hrsg.), *50 Jahre deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Das BMZ von Walter Scheel bis Dirk Niebel*, Bonn 2011, S. 21f.

3 Vgl. GIELER (wie Anm. 2), S. 30f.

4 Vgl. ebd., S. 29.

und leitete einen Paradigmenwechsel in der deutschen Entwicklungspolitik ein.⁵ Humanitäre Motive rückten bei der Gestaltung der deutschen Aktivitäten erstmals in den Vordergrund.

Eng mit diesem Wandel in der deutschen Politik verknüpft ist der Name des damaligen Entwicklungshilfeministers Erhard Eppler (1968–1974, SPD). Eppler definierte Entwicklungspolitik neu: Die bisherigen, auf kurzfristigen Erfolg abzielenden und dem Nutzen der eigenen Wirtschaft dienenden Maßnahmen sollten zugunsten einer »langfristig angelegten, integrierten, länderbezogenen und international koordinierten«⁶ Entwicklungshilfe aufgegeben werden. Erstmals wurde Entwicklungspolitik damit in einen breiten Kontext eingeordnet und ein Konzept entworfen, das Elemente einer nachhaltigen Entwicklung enthielt und an die Empfehlungen der Vereinten Nationen angelehnt war. Ziel war es, die Eigenverantwortlichkeit der Entwicklungsländer zu stärken und ein höheres Maß an Identifikation der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Dazu sollten die Mittel auf wenige Regionen und Schwerpunktbereiche verteilt werden. Die Sektoren Landwirtschaft, Infrastruktur, Beschäftigung, Bildung und Gesundheit erhielten in diesem Zusammenhang besonderes Gewicht.⁷

Auch auf ministerieller Ebene konnte Eppler entscheidende Erfolge verbuchen. In seiner Amtszeit erhielt das BMZ umfangreiche entwicklungspolitisch relevante Kompetenzen. War das Ministerium bisher im Wesentlichen eine interministerielle Koordinierungsinstanz (»Rose ohne Dornen«) gewesen, die zwischen den hauptverantwortlichen Ministerien – Außen- und Wirtschaftsministerium – vermittelte, so erhielt es 1972 die Verantwortung für die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ). Bis Mitte der 1970er Jahre brachten weitere Beschlüsse dem BMZ zudem die vollständige Verantwortung für die Projektimplementierung. Damit lagen nun die entscheidenden Zuständigkeiten für eine eigenständige Politikgestaltung beim BMZ. Die Befugnisse anderer Ressorts waren fortan deutlich eingeschränkt.⁸ Die mit dieser Veränderung einhergehende Expansion des Aufgaben- und Anforderungsvolumens führte aber bald zur Kapazitätsüberlastung. Mit dem Aufbau zentraler Durchführungsorganisationen wie der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) oder dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) erfolgte daher eine Aufgabendelegation an halbstaatliche Fachorganisationen, die bis heute zentrales Merkmal der deutschen Entwicklungspolitik ist.⁹

5 Vgl. J. CERNICKY, *Erhard Eppler 1968–1974*, in: GIELER (wie Anm. 2), S. 72f; HOLTZ (wie Anm. 1), S. 33.

6 BELLERS/HAASE (wie Anm. 2), S. 3.

7 Vgl. BELLERS/HAASE (wie Anm. 2), S. 3; CERNICKY (wie Anm. 5), S. 74f.

8 Vgl. F. NUSCHELER, *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, Bonn 1996, S. 380; R. STOCKMANN, *Administrative Probleme der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit – Entwicklungsempässe im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit – Entwicklungsempässe im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit*, in: M. GLAGOW (Hrsg.), *Deutsche und internationale Entwicklungspolitik: zur Rolle staatlicher, supranationaler und nicht-regierungsabhängiger Organisationen im Entwicklungsprozess der dritten Welt*, Opladen 1990, S. 39.

9 Vgl. STOCKMANN (wie Anm. 8), S. 46 und 55.

In finanzieller Hinsicht war Epplers Engagement nicht von Erfolg gekrönt. Gemessen am Bruttonationaleinkommen¹⁰ (BNE) fiel die Entwicklungshilfequote von 0,38% im Jahr 1969 auf zeitweise (1972/73) 0,31% zurück.¹¹ Die Errungenschaften Epplers können dennoch als erster Etappensieg auf dem Weg hin zu einer an humanitären Zielen orientierten deutschen Entwicklungspolitik gesehen werden.

Im Kabinett Schmidt wurden ab 1974 entwicklungspolitische Fragestellungen schließlich wieder in den Hintergrund gedrängt. Im Zuge der Ölkrise von 1973 und der darauf folgenden Weltwirtschaftskrise wurden unter Entwicklungshilfeminister Egon Bahr (1974–1976, SPD) außenpolitische Erwägungen sowie wirtschafts- und rohstoffpolitische Eigeninteressen wieder zu den bestimmenden Faktoren in der Entwicklungspolitik.¹² Auch Marie Schlei (1976–1978, SPD) und Rainer Offergeld (1978–1982, SPD) führten im Wesentlichen diese Politik ihres Vorgängers fort. In Schleis kurzer Amtszeit sowie in der Amtszeit ihres Nachfolgers Offergeld gewannen allerdings neue Themen wie die Frauenförderung und Friedenssicherung an Bedeutung.¹³ Außerdem wurde stärker auf die auf internationaler Ebene anerkannte Grundbedürfnisstrategie Bezug genommen. *Entwicklung* wurde damit breiter gefasst und Armut als multidimensionales Problem definiert, das im Kontext wechselseitiger Abhängigkeiten gesehen werden musste. In diesem Zusammenhang spielten nun auch die Folgewirkungen von Projekten eine bedeutendere Rolle.¹⁴ Unter Offergeld wurde zudem der Entwicklungshilfeetat erhöht – und dies trotz des gegenwärtigen Trends in den Industrieländern, die Mittel für Entwicklungshilfe als Folge der Öl- und Wirtschaftskrise zu kürzen.

Die neo-liberale Phase: Das verlorene Jahrzehnt der 1980er Jahre

Die 1980er Jahre werden in der entwicklungspolitischen Diskussion gemeinhin als »verlorenes Jahrzehnt« bezeichnet. Bezogen auf die deutsche Entwicklungspolitik wird in dieser Zeit ebenfalls gerne der Terminus vom »Scheitern der Entwicklungspolitik« bemüht. Nach dem Antritt der christlich-liberalen Koalition im Jahr 1982 blieb Entwicklungspolitik auch weiterhin ein Instrument zur Förderung staatlicher Eigeninteressen.¹⁵ Unter CSU-Entwicklungshilfeminister Jürgen

10 Das Bruttonationaleinkommen war bis 1999 auch als Bruttosozialprodukt bekannt und stellt die Summe aller innerhalb eines Jahres erwirtschafteten Einkommen der innerhalb eines Staates lebenden Personen (Inländer) dar – egal ob diese Einkommen im In- oder Ausland erwirtschaftet wurden.

11 Vgl. BELLERS/HAASE (wie Anm. 2), S. 3; CERNICKY (wie Anm. 5), S. 85.

12 Vgl. BELLERS/HAASE (wie Anm. 2), S. 4; HOLTZ (wie Anm. 1), S. 34.

13 Vgl. K. KILLAN, *Marie Schlei 1976–1978*, in: GIELER (wie Anm. 2), S. 114–129; R. Seidel, *Rainer Offergeld 1978–1982*, in: GIELER (wie Anm. 2), S. 130–143.

14 Vgl. BELLERS/HAASE (wie Anm. 2), S. 4; HOLTZ (wie Anm. 1), S. 34.

15 Vgl. H. KULMANN/S. LANGSDORF, *Jürgen Warnke 1982–1987 & 1989–1991*, in: Gieler (wie Anm. 2), S. 169.

Warnke (1982–1987 und 1989–1991) dominierten wirtschafts-, handels- und sicherheitspolitische Interessen die Entwicklungspolitik aber noch deutlich stärker als in den vergangenen Jahren. Entwicklungspolitische Grundsätze gerieten dagegen beinahe gänzlich ins Abseits. Denn obwohl es einige vielversprechende Ansätze in der entwicklungspolitischen Konzeption Warnkes gab, die auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse abzielten und die Dimensionen Politikdialog, Hilfe zur Selbsthilfe und Erfolgskontrolle umfassten, waren in der Praxis außenpolitische und außenwirtschaftliche Kriterien entscheidend. Durch die Erhöhung des Anteils von Krediten zu marktüblichen Konditionen mit den daran geknüpften Lieferbindungen wurden entwicklungspolitische Prinzipien ad absurdum geführt. Das Kriterium der Bedürftigkeit spielte bei der Vergabe von Entwicklungshilfe eine untergeordnete Rolle.¹⁶

Eine umfassende Wirkungsanalyse der Entwicklungsprojekte war außerdem nicht möglich, da Projektevaluationen nur vereinzelt durchgeführt wurden. Die Bilanz dieser Evaluationen fiel überdies ernüchternd aus. In den Berichten wurde der mangelhafte Politikdialog zwischen Geber- und Empfängerregierung kritisiert, zudem wurden Mängel bei der Problemanalyse, der Planungs- und Durchführungsphase von Projekten identifiziert. Die für den Erfolg so wichtige Voraussetzung, die Zielgruppen in den Planungs- und Implementationsprozess zu integrieren, wurde insgesamt als unzureichend bewertet.

Entwicklungszusammenarbeit diente in den 1980er Jahren in erster Linie der deutschen Einflussnahme auf die Politik der Entwicklungsländer.¹⁷ Auch CSU-Minister Hans Klein konnte während seiner kurzen Wirkungsperiode (1987–1989) keine neuen Akzente setzen – Entwicklungspolitik blieb an außenpolitische Interessen geknüpft. Darüber hinaus sank die Quote der öffentlichen Entwicklungshilfe weiter. Thematisch jedoch wurde das Aufgabenspektrum erweitert, indem umweltpolitische Themen Einzug in die deutsche EZ hielten. Außerdem gewannen soziale Maßnahmen sowie die Kooperation mit NGOs an Bedeutung.¹⁸

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Entwicklungspolitik in den 1980er Jahren stark durch neoliberale Tendenzen und das Konzept des Washington-Consensus beeinflusst wurde und in besonderem Maße deutschen Eigeninteressen entsprach.¹⁹ Dennoch zeichneten sich bereits erste Konturen ab, die in der kommenden Dekade von Bedeutung sein sollten.

16 Vgl. BELLERS/HAASE (wie Anm. 2), S. 4; KUHLMANN/LANGSDORF (wie Anm. 15), S. 164.

17 Vgl. HOLTZ (wie Anm. 1), S. 34; KUHLMANN/LANGSDORF (wie Anm. 15), S. 168.

18 Vgl. KUHLMANN/LANGSDORF (wie Anm. 15), S. 150; F. LAUE, *Hans Klein 1987–1989*, in Gielert (wie Anm. 2), S. 178.

19 Die Begriff »Washington-Consensus« wurde im Zuge einer Konferenz in Washington D.C. im Jahr 1990 vom US-Ökonomen John Williamson eingeführt. Er umfasst ein Bündel wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die der Stabilisierung der Wirtschaft und der Förderung des Wirtschaftswachstums dienen sollten. Ziel der Maßnahmen war es, die damalige lateinamerikanische Wirtschaftskrise zu überwinden und damit langfristig auch einen Beitrag zur Armutsreduzierung und zu einer gerechten Einkommensverteilung zu leisten. Diese Politik wurde

Umbruchphase in den 1990er Jahren: Eine gesamtdeutsche Entwicklungspolitik

Das Ende des Ost-West-Konfliktes führte zu weltpolitischen Umbrüchen und hatte erhebliche Auswirkungen auf die deutsche Entwicklungspolitik. Unter Leitung des Ministers Carl-Dieter Spranger (1991–1998, CSU) wurde eine Umstrukturierung und Neubestimmung der deutschen EZ hin zu einer gesamtdeutschen Entwicklungspolitik eingeleitet. Drei Maßnahmen wurden im Zuge der deutschen Wiedervereinigung und der Überwindung des Kalten Krieges durchgeführt: 1. die Abwicklung der Entwicklungspolitik der ehemaligen DDR, 2. die Aufnahme neuer Empfängerländer (insbesondere aus dem osteuropäischen und zentralasiatischen Raum) sowie 3. die Einführung von fünf Vergabekriterien für Entwicklungshilfe – diese umfassten die Themen Menschenrechte, Partizipation, Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit, die Schaffung einer marktfreundlichen Wirtschaftsordnung und die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns.²⁰

Globale Strukturpolitik – so wurde Entwicklungspolitik nun definiert. Dazu sollten strukturelle Reformen mit Maßnahmen zur unmittelbaren und mittelbaren Armutsbekämpfung verbunden werden. Neben Armutsbekämpfung wurden umwelt- und bildungspolitische Themen zu zentralen Schwerpunktbereichen der Entwicklungspolitik. *Good Governance* und Hilfe zur Selbsthilfe wurden zu zentralen Voraussetzungen einer zunehmend am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ausgerichteten Entwicklungspolitik.²¹ Sektorkonzepte und sektorübergreifende Ansätze rückten dabei als Instrumente der Zusammenarbeit in den Vordergrund.²² Außerdem wurde die Kooperation und Koordination mit den verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen EZ-Akteuren aufgewertet, da man erkannte, dass die gestiegene Komplexität entwicklungspolitischer Problemstellungen nur durch die Zusammenarbeit aller Akteure adäquat bewältigt werden kann.²³

Kritik gegenüber Sprangers Politik wurde insbesondere hinsichtlich der inkonsequenten Anwendung der Vergabekriterien geäußert sowie in der mangelhaften Politikkohärenz gesehen. Darüber hinaus erlebte der ohnehin schon niedrige Entwicklungshilfeetat zu Beginn der 1990er Jahre eine erneute Talfahrt. Die Quote fiel auf Werte unter 0,3 % des BNE zurück.²⁴

damals insbesondere durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank befürwortet und war von marktwirtschaftlicher Liberalisierung und Deregulierung bestimmt. Ende der 1990er Jahren geriet der Washington-Consensus mit dem Aufkommen neuer Finanz- und Wirtschaftskrisen allerdings zunehmend in die Kritik.

20 Vgl. U. HOLTZ, *Probleme und Perspektiven der Entwicklungspolitik*, in: U. HOLTZ/WILHELM BARTHLOTT (Hrsg.), *Probleme der Entwicklungspolitik*, Bonn 1997, S. 12f.

21 Vgl. M. HAUPTMANN, *Carl-Dieter Spranger 1991–1998*, in: GIELER (wie Anm. 2), S. 195f.

22 Vgl. ebd., S. 196 und 199; HOLTZ (wie Anm. 20), S. 27f.

23 Vgl. HOLTZ (wie Anm. 20), S. 30; HAUPTMANN (wie Anm. 21), S. 206.

24 Vgl. HAUPTMANN (wie Anm. 21), S. 200f; HOLTZ (wie Anm. 20), S. 22ff.

Entwicklungspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Der Regierungswechsel 1998 brachte mit dem Antritt der rot-grünen Bundesregierung die Sozialdemokratin Heidemarie Wieczorek-Zeul (1998–2009) ins Ministeramt. In der darauffolgenden Zeit erfuhr die deutsche Entwicklungspolitik politisch und gesellschaftlich eine deutliche Aufwertung. Nachhaltige Armutsbekämpfung wurde zum zentralen Leitbild der Entwicklungspolitik erhoben und umfasste folgende Zieldimensionen: wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und armutsbeseitigendes Wirtschaftswachstum, soziale Gerechtigkeit, die Wahrung der Menschenrechte und die Gleichberechtigung von Frauen, eine ökologisch nachhaltige Entwicklung sowie politische Stabilität. Auch friedens- und sicherheitspolitische Aspekte wurden insbesondere infolge der Anschläge von New York zu einem immer wichtigeren Thema im Politikfeld. Das 2001 verabschiedete *Aktionsprogramm 2015* vereinte diese Ziele in einem langfristig und nachhaltig angelegten Programm, das die Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten besonders hervorhob. Betont wurden außerdem die Komponenten Kooperation und Koordination, die neben einer intensiveren Interaktion staatlicher Stellen auch eine bessere Integration von Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft vorsahen.²⁵

Angestrebt wurde eine »Entwicklungspolitik aus einem Guss«. Dieses ehrgeizige Vorhaben versprach die Abkehr vom lange gepflegten Gießkannenprinzip und die Konzentration auf Schwerpunktregionen und Schwerpunktpartnerländer. Außerdem sollte die Zusammenlegung von technischer und finanzieller Zusammenarbeit der Fragmentierung der deutschen EZ entgegenwirken. Bekräftigt wurde außerdem der Wille, sich für eine möglichst kohärente Politik der Bundesregierung einzusetzen und den Anteil der Entwicklungshilfe am BNE sowie die Qualität und Wirksamkeit der deutschen EZ zu erhöhen.²⁶

Die im Jahr 2000 von der internationalen Gemeinschaft verabschiedeten Millenniumentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs) sowie die 2005 beschlossenen Vorgaben der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* bilden seither einen wesentlichen programmatischen Pfeiler der deutschen Entwicklungspolitik. Ebenso gelten die Vorgaben des Monterrey-Konsenses zur Finanzierung der EZ und des Aktionsplans von Johannesburg, der die ökologische Komponente der EZ betont, als Orientierungsrahmen der deutschen EZ.²⁷

25 Vgl. HOLTZ (wie Anm. 1), S. 35; R. MILTSCH, *Heidemarie Wieczorek-Zeul 1998–2009*, in: Gieler (wie Anm. 2), S. 213; R. STOCKMANN, *Teil III: Entwicklungsstrategien und Entwicklungszusammenarbeit*, in: R. STOCKMANN/U. MENZEL/F. NUSCHELER (Hrsg.), *Entwicklungspolitik. Theorien, Probleme, Strategien*, München 2010, S. 395.

26 Vgl. HOLTZ (wie Anm. 1), S. 36.

27 Vgl. P. KEVENHÖRSTER/D. VAN DEN BOOM, *Entwicklungspolitik*, Wiesbaden 2009, S. 36; MILTSCH (wie Anm. 25), S. 214f; Die Millenniumentwicklungsziele sind Teil der Millenniumserklärung der UN von 2000/2001, die vier Handlungsfelder zur globalen Zukunftssicherung für die internationale Zusammenarbeit vorgibt. Diese lauten: (1) Frieden, Sicherheit, Abrüstung, (2) Entwicklung und Armutsbekämpfung, (3) Schutz der gemeinsamen Umwelt, (4)

Indem die EZ neben der Außen- und Sicherheitspolitik als gleichwertiges Instrument in den Internationalen Beziehungen anerkannt wurde, erfolgte eine Aufwertung der Entwicklungspolitik gegenüber anderen Ressorts. Zudem sorgte eine Umstrukturierung innerhalb des BMZ für eine Optimierung der Arbeitsprozesse.²⁸ Die angestrebte Fusionierung von Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit wurde allerdings nicht umgesetzt und auch die Intensivierung der Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren wurde nur teilweise erreicht. Die kontinuierliche Kürzung des Entwicklungshilfebudgets konnte zunächst gestoppt werden. Seit 2005 pendelte sich die Quote bei einem Wert von etwa 0,35% des BNE ein. Damit erfüllt Deutschland aber bis heute nicht die von den Vereinten Nationen vorgegebene Richtlinie von 0,7% des BNE.²⁹

Mit dem Amtsantritt der Regierungskoalition aus CDU und FDP übernahm 2009 der Liberale Dirk Niebel die Leitung des BMZ. Durch seine Äußerungen im Wahlkampf, das BMZ auflösen und die Entwicklungspolitik wieder in das AA integrieren zu wollen, hatte dieser für beträchtliches Aufsehen im Wahlkampf gesorgt und Diskussionen über die Zukunft der Entwicklungspolitik angeheizt. Seit Beginn seiner Amtszeit hat es eine Reihe institutioneller und konzeptioneller Reformen gegeben, im Mittelpunkt steht dabei die Fusion der deutschen Durchführungsorganisationen GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), DED (Deutscher Entwicklungsdienst) und Inwent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH) zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Diese Fusion stellt eine erste Umstrukturierung der deutschen EZ dar. Die viel diskutierte Zusammenlegung von TZ und FZ hat aber auch Niebel bisher nicht in Angriff genommen. Auf konzeptioneller Ebene stellen Werte und Interessen die neuen Leitprinzipien der Entwicklungspolitik dar. Menschenrechte sowie in besonderem Maße sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen werden als Kernelemente der Entwicklungspolitik benannt. Überwölbende Ziele der Politik bleiben aber auch weiterhin die Bekämpfung der absoluten Armut und die Verwirklichung der Millenniumentwicklungsziele sowie die Erhöhung

Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung. Die Millenniumentwicklungsziele 1–8 leiten sich aus diesen Handlungsfeldern ab und legen die bis 2015 von der internationalen Gemeinschaft angestrebten globalen Ziele fest. Die Erklärung von Paris aus dem Jahr 2005 über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit erklärt darüber hinaus drei Prinzipien als handlungsleitend für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit: (1) Das Kohärenzgebot, (2) das Partnerschaftsprinzip (*ownership*) sowie (3) die Wirkungsorientierung. Der Konsens von Monterrey von 2002 thematisiert, wie die Maßnahmen zur Umsetzung international vereinbarter Entwicklungsziele wie der Millenniumentwicklungsziele finanziert werden können. Dabei wurden sowohl staatliche, privatwirtschaftliche als auch zivilgesellschaftliche Ressourcen berücksichtigt. Er basiert auf den zwei grundlegenden Eckpunkten – der Eigenverantwortung der Industrieländer (*ownership, good governance*) und der Verantwortung der Industrieländer. Die Industrieländer verpflichteten sich in diesem Zusammenhang zur Erhöhung ihrer Mittel im Bereich der Entwicklungsfinanzierung.

²⁸ Vgl. MILTSCH (wie Anm. 25), S. 217.

²⁹ Vgl. ebd., S. 216f.

der Wirksamkeit. Ein Pfeiler des neuen Konzepts ist zudem die Stärkung der Zivilgesellschaft.³⁰

In Niebels entwicklungspolitischer Konzeption werden Zielsetzungen formuliert, die von hoher Relevanz für die EZ sind. Allerdings ist nicht immer klar, wie die Ziele erreicht werden sollen. Augenfällig ist, dass wirtschaftliche Eigeninteressen wieder an Gewicht gewonnen haben. Die Strukturen und Interessen der Entwicklungsländer sind dagegen nachrangig. NGOs kritisieren darüber hinaus eine zunehmende Militarisierung der Entwicklungspolitik und klagen über Spannungen in den Staat-NGO-Beziehungen.³¹ Die Zusagen zu einer weiteren Erhöhung der Mittel wurden bisher nicht umgesetzt. Hinsichtlich der Koordination mit anderen Ressorts lassen sich dagegen erste Fortschritte erkennen. Insbesondere die Rivalitäten mit dem Auswärtigen Amt konnten reduziert werden.³²

Tradition und Innovation in der niederländischen Entwicklungspolitik

Anders als in Deutschland war der Beginn der niederländischen Entwicklungspolitik nicht in erster Linie durch politikstrategische und wirtschaftspolitische Interessen geprägt, sondern erwuchs vielmehr aus einem Gefühl moralischer Verpflichtung und aus dem Wunsch heraus, die Niederlande auf internationaler Bühne neu zu positionieren. Nach dem Verlust der Kolonien bot sich den Niederlanden im Bereich der Entwicklungspolitik die Möglichkeit, durch internationales Ansehen zu neuer Größe zu gelangen.

In den 1950er Jahren wurde Entwicklungspolitik in erster Linie von der Politik gegenüber den ehemaligen Kolonien bestimmt. Inhaltlich war die Hilfe an Trumans *Point IV*-Programm zum wirtschaftlichen Wiederaufbau angelehnt. Priorität genoss damals insbesondere die multilaterale Entwicklungshilfe.³³ Im darauffolgenden Jahrzehnt stieg allerdings die Relevanz wirtschaftspolitischer Interessen in der niederländischen Entwicklungspolitik. Durch die Forderung niederländischer Arbeitgeber, dass Entwicklungshilfe der Förderung der niederländischen Wirtschaft dienen sollte, sah sich die Regierung letztlich dazu veranlasst, ihre Prioritäten zu ändern. Der bilateralen Entwicklungshilfe wurde nun Vorrang vor der multilateralen Zusammenarbeit gewährt.³⁴

30 Vgl. M. KIRCHSCHLAGER/J.-L. LÜWER, *Dirk Niebel – seit 2009*, in: GIELER (wie Anm. 2), S. 230f; J.-L. OBERMEYER, *Ein Bericht über die Tagung »Neue Wege in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Niederlande und Deutschland im Vergleich«*, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* (2012) 2, S. 335–339.

31 Vgl. KIRCHSCHLAGER/LÜWER (wie Anm. 30), S. 241f; OBERMEYER (wie Anm. 30).

32 Vgl. KIRCHSCHLAGER/LÜWER (wie Anm. 30), S. 245.

33 Vgl. K. TUDYKA, *Konzeptionswandel der niederländischen Entwicklungspolitik*, in: M. GLAGOW (Hrsg.), *Deutsche und internationale Entwicklungspolitik: zur Rolle staatlicher, supranationaler und nicht-regierungsabhängiger Organisationen im Entwicklungsprozess der dritten Welt*, Opladen 1990, S. 79f.

34 Vgl. P. HOEBINK, *How the clergyman defeated the merchant. An un-balanced overview of 57 years of Dutch development cooperation*, in: ders. (Hrsg.), *The Netherlands Yearbook on International Cooperation 2007*, Assen 2007, S. 24.

Mit der Ernennung eines Staatssekretärs für Entwicklungspolitik (1964) und durch die Einrichtung eines eigenen Generaldirektorats für Internationale Zusammenarbeit (*Directoraat General voor Internationale Samenwerking*, DGIS) erhielt die Entwicklungspolitik einen ersten institutionellen Rahmen. 1965 erfolgte schließlich die Aufwertung des Staatssekretärs zum Minister und es wurde erstmals ein Finanzierungsinstrument für niederländische NGOs (*MedeFinancieringsProgramma*, MFP) eingerichtet.³⁵ Entwicklungspolitik wurde damit zu einem eigenständigen Politikfeld, das als Teil der Außenpolitik im Außenministerium angesiedelt wurde. Diese frühe Phase niederländischer Entwicklungspolitik wurde von einem Allparteienkonsens getragen.

Ausbau und Konsolidierung in den 1970er Jahren: Der Beginn der Ära Pronk

Ende der 1960er Jahre kristallisierte sich dann eine zunehmende Polarisierung in Bezug auf die Entwicklungspolitik heraus. Die enttäuschenden Ergebnisse der internationalen Konferenzen hatten ein Scheitern des entwicklungspolitischen Konzepts »Entwicklung durch Wachstum« offenbart und zu einer Radikalisierung der niederländischen Linken beim Thema Entwicklungszusammenarbeit geführt. Mit Antritt der Mitte-Links-Regierung unter Joop den Uyl im Jahr 1973 wurde diese Haltung auch in der niederländischen Entwicklungspolitik ersichtlich. Moralische Motive, gepaart mit ideologischen Vorstellungen, beherrschten nun die Entwicklungspolitik. Dies äußerte sich in einer Politik, die auf den Schuldgefühlen der kolonialen Vergangenheit basierte und die Beziehungen zwischen den westlichen Industrienationen und den Entwicklungsländern als »Neo-Imperialismus« verstand.³⁶ Zeitgleich etablierte sich die Vorstellung, dass die Niederlande in außenpolitischen Belangen die Rolle eines wegweisenden Landes (*gidsland*) einnehmen sollten.³⁷

Der junge PvdA-Minister für Entwicklungspolitik, Jan Pronk (1973–1977), repräsentierte diese Politik wie kein anderer. Er bewies erhebliche Gestaltungskraft und verhalf der niederländischen EZ im eigenen Land sowie auf internationaler Ebene zu erheblichem Ansehen. Als Vertreter der Schuld-Sühne-Politik setzte er sich auf internationaler Ebene nachdrücklich für eine neue Weltwirtschaftsordnung ein. Auch auf nationaler Ebene versuchte er, den Einfluss wirtschaftlicher Eigeninteressen auf die Entwicklungspolitik zu begrenzen und die Lieferbindungen für Entwicklungsländer abzuschaffen.³⁸

35 Vgl. ebd., S. 23ff; L. SCHULPEN, *The NGDO-battle – changes in the subsidy structure of private aid organisations in the Netherlands*, in: P. HOEBINK (Hrsg.), *The Netherlands Yearbook on International Cooperation 2007*, Assen 2007, S. 34; TUDYKA (wie Anm. 33), S. 80.

36 Vgl. M.-L. RUITER, *Die Diskussion um die Grundlagen der niederländischen Außenpolitik: Das Herijking-Papier*, Sankt Augustin 1996, S. 15.

37 Vgl. M. KUITENBROUWERS, *Nederland gidsland? De ontwikkelingsamenwerking van Nederland en gelijkgezinde landen, 1973–1985*, in: J. NEKKERS/FA. J. MALCONTENT (Hrsg.), *De geschiedenis van vijftig jaar nederlandse ontwikkelingsamenwerking. 1949–1999*, Den Haag 1999, S. 183–200.

38 Vgl. ebd., S. 183; RUITER (wie Anm. 36), S. 15f.

Pronk nahm darüber hinaus neue und überaus ambitionierte Ziele in seine Konzeption auf und schlug damit einen progressiven Kurs in der Entwicklungspolitik ein. Das Leitbild der *self-reliance*, das die Eigenständigkeit der Entwicklungsländer betont, war dabei das zentrale Element der Politik. Entwicklungspolitik diente dem Prinzip Hilfe zur Selbsthilfe, die politische und soziale Selbständigkeit der Armen stand im Vordergrund. Dies spiegelte sich auch in der Vergabepaxis wider. Die Zusammenarbeit wurde an das Kriterium der Armut, gemessen am tatsächlichen Bedarf, und die Wahrung der Menschenrechte gekoppelt.³⁹ Die Erweiterung der Schwerpunktländer (*concentratie landen*) brachte Pronk allerdings Kritik ein. Bei der Ernennung einiger arabischer Länder sowie des kommunistischen Kubas hatten offensichtlich außenpolitische Erwägungen eine entscheidende Rolle gespielt.⁴⁰

Im Laufe der Amtszeit Pronks wurden die Mittel für EZ erheblich aufgestockt. 1976 lag die Quote bei 1,5% des BNE. Damit erfüllten die Niederlande bereits damals die Vorgabe der Vereinten Nationen, 0,7% des BNE für Entwicklungshilfe aufzuwenden. Der Etat sank in den Folgejahren zwar wieder, er unterschritt die VN-Norm jedoch nicht.⁴¹ Ebenfalls ein Verdienst Pronks war die Einrichtung eines unabhängigen Evaluierungsinstituts, des IOV (*Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde*). Ausschlaggebend hierfür war eine 1968 in Auftrag gegebene Evaluation, an der Pronk selbst mitgearbeitet hatte. Diese hatte eine bescheidene Bilanz der bisherigen EZ aufgezeigt. Die damit einhergehenden Reaktionen in der Öffentlichkeit sowie die oft mangelhafte Fähigkeit zur Selbstkritik innerhalb der DGIS bewegten Pronk schließlich dazu, eine eigene Evaluierungseinheit zu gründen. Die wesentliche Aufgabe des IOV bestand darin, zu prüfen, ob die Implementierung der bilateralen EZ mit den Zielen des Ministers konform lief. Die Arbeit des IOV beschränkte sich dabei aber auf die Evaluation einzelner Projekte.⁴²

Es ist Pronk bis zum Ende seiner Amtszeit nicht gelungen, den Einfluss niederländischer Wirtschaftsinteressen zu unterbinden. 75% der Hilfe waren weiterhin an Aufträge für die niederländische Wirtschaft gekoppelt. Damit konnte Pronk seine Idee, die Zusammenarbeit stärker in die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer zu geben, nicht verwirklichen. Auch mit der Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung hatten die Niederlande keinen größeren Erfolg

39 Vgl. E.H. ARENS, *Entwicklungszusammenarbeit seit 1945. XI: Ausbau und Konsolidierung zwischen 1970 und 1990 – Die neuen Leitlinien der Armutsbekämpfung und Menschenrechte*, Münster 2004, online unter <http://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet>, abgerufen am 26. März 2012; HOEBINK (wie Anm. 34), S. 26.

40 Vgl. P. MALCONTENT, *De schaduwminister van Buitenlandse Zaken*, in: NEKKERS/MALCONTENT (wie Anm. 37), S. 217–236.

41 Vgl. KUITENBROUWERS (wie Anm. 37); RUITER (wie Anm. 36), S. 198; TUDYKA (wie Anm. 33), S. 82.

42 Vgl. J. VAN BEURDEN/J. B. GEWALD, *From Output to Outcome? 25 Years of IOB Evaluations*, Amsterdam 2004, S. 22ff; L. WENTING, *Oog voor effectieve culturele voorbereiding van ontwikkelingswerkers*, Enschede 2006, S. 92.

auf internationaler Ebene.⁴³ In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ließen die weltwirtschaftlichen Entwicklungen im Zuge der Ölkrise dann auch in den Niederlanden die Bedeutung nationaler Eigeninteressen – die Exportförderung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – wieder steigen. Der Nachfolger Pronks, Jan de Koning (1977–1981, CDA), leitete zu einer pragmatischeren Entwicklungspolitik über, die Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Autonomie gleichwertig nebeneinanderstellte (*tweesporenbeleid*).⁴⁴ Dazu versuchte er auch, den niederländischen Privatsektor stärker einzubinden. Hervorzuheben sind außerdem die unter de Koning durchgeführten organisatorischen Reformen, die der Qualitätsverbesserung der niederländischen Entwicklungspolitik dienten. Durch die Einrichtung von Regionaldirektionen mit Länderbüros und einer Direktion zur sektoralen Zusammenarbeit wurde die alte, nicht mehr zeitgemäße Trennung von Finanzieller und Technischer Hilfe abgelöst.⁴⁵ Darüber hinaus war die teilweise Aufhebung der Lieferbindung ein weiteres wichtiges Element in de Konings Politik.⁴⁶

Die Rückkehr wirtschaftspolitischer Eigeninteressen in den 1980er Jahren?

Als Folge des stagnierenden Welthandels und der Schuldenkrise waren die ideologischen Debatten Ende der 1970er Jahre in der niederländischen Entwicklungspolitik endgültig verebbt und ökonomische und konjunkturpolitische Eigeninteressen standen im Vordergrund. Im ersten Kabinett Lubbers (1982–1986) und unter der Leitung der liberalen Entwicklungshilfeministerin Eegje Schoo (1982–1986, VVD) wurde explizit der Nutzen betont, den entwicklungspolitische Maßnahmen für die Niederlande haben sollten: »Dutch development cooperation must respond to the opportunities and capacities of Dutch economy and society.«⁴⁷ Unter dem Schlagwort strukturelle Armutsbekämpfung wurden die Leitziele Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Eigenständigkeit zusammengefasst und in ein neues Konzept gegossen. Dieses neue Konzept rief in der niederländischen Gesellschaft jedoch heftige Kritik hervor, da durch die Betonung der Rolle des Privatsektors (*vermaatschappelijking*) ein Zurückdrängen des Ziels der Armutsbekämpfung befürchtet wurde.

Während der Amtszeit Schoos wurde erstmals eine Reduktion der Anzahl der Partnerländer sowie eine Konzentration auf Schwerpunktregionen und Schwerpunktsektoren vorgenommen. Mitunter erfolgreich war Schoo außerdem auf dem Gebiet der Frauenförderung.⁴⁸ Um die Wirksamkeit der EZ zu erhöhen, erhielt

43 Vgl. ARENS (wie Anm. 39).

44 Vgl. P. HOEBINK, *Verschuivende vensters: Veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlanse ontwikkelingsamenwerking*, Den Haag 2010, S. 44.

45 Vgl. HOEBINK (wie Anm. 34), S. 26.

46 Vgl. P. HOEBINK, *Hoe de dominee de koopman versloeg. Nederlandse ontwikkelingsamenwerking gewogen*, in: *Internationale Spectator* 60 (2006) II, S. 580.

47 Vgl. HOEBINK (wie Anm. 34), S. 27.

48 Vgl. TUDYKA (wie Anm. 33), S. 85ff.

die nichtstaatliche EZ größeres Gewicht und Evaluationen zur niederländischen EZ als Ganzes wurden wichtiger. Nicht einzelne Projekte, sondern ganze Sektoren oder Themengebiete wurden dabei einer Analyse unterzogen.⁴⁹ Eine Erhöhung des Entwicklungshilfebudgets konnte Schoo nicht durchsetzen, obwohl sie sich hierfür mit Hinweis auf die damit einhergehenden Vorteile für die niederländische Wirtschaft einsetzte.⁵⁰ Schoos Nachfolger Piet Bukman (1986–1989, CDA) führte im Wesentlichen die Politik seiner Vorgängerin fort. Er war jedoch nur in geringem Maße an einer Annäherung an den Privatsektor interessiert.⁵¹ Insgesamt erhielten nationale Eigeninteressen in den 1980er Jahren zwar wieder mehr Gewicht, sie konnten die niederländische Entwicklungspolitik aber nicht dominieren.

Herijking in den 1990er Jahren: Anknüpfen an alte Traditionslinien

Im dritten Kabinett Lubbers wurde 1989 erneut Jan Pronk Minister für Entwicklungspolitik und auch im darauffolgenden ersten Kabinett Kok (1994–1998) blieb er für weitere vier Jahre im Amt. Ähnlich wie in Deutschland erforderten die weltpolitischen Umwälzungen zu dieser Zeit eine Neubestimmung der niederländischen Entwicklungspolitik. Mit der Ernennung Pronks zum Minister kehrte man dabei zu alten Traditionslinien zurück.

In den entscheidenden Dokumenten der 1990er Jahre, *Een wereld van verschil* (1990) und *Een wereld in geschil* (1993), wurde eine Entwicklungspolitik entworfen, die den Herausforderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gerecht wurde und auf internationaler Ebene viel Beachtung erhielt. Beide Dokumente betonten die Multidimensionalität des Armutsbegriffs und waren auf eine nachhaltige Armutsbekämpfung ausgelegt, bei der ökonomische, soziale und politische Faktoren Berücksichtigung finden sollten.⁵²

Zum Ausgangspunkt der Zusammenarbeit wurden die Bedürfnisse der Entwicklungsländer. *Ownership* und *Partizipation* sowie eine gute Regierungsführung (*Good Governance*), wurden als zentrale Voraussetzung für eine wirksame EZ angesehen.⁵³ Die EZ sollte sich dabei auf wirtschaftlich arme Länder (*Least Developed Countries*, LDC), die Förderung von *bottom-up*-Prozessen und NGOs, die Erhöhung der Effektivität von Projekten sowie die Berücksichtigung zentraler Themen (städtische Armut, Umwelt, Gender und Dezentralisierung in den Entwicklungsländern) konzentrieren. Gleichzeitig gewannen politikfeldübergreifende Aspekte – wie die Not- und Katastrophenhilfe, die Sicherheits- und Friedenspolitik und

49 Vgl. ebd., S. 88; WENTING (wie Anm. 42), S. 92.

50 Vgl. HOEBINK (wie Anm. 34), S. 28.

51 Vgl. ebd., S. 27f; TUDYKA (wie Anm. 33), S. 85f.

52 Vgl. L. SCHULPEN, *All in the Name of Quality: Dutch Development Cooperation in the 1990s*, in: P. HOEBINK/O. STOKKE (Hrsg.), *Perspectives on European Development Cooperation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*, London 2005, S. 408.

53 Vgl. ebd., S. 408.

die Wahrung der Menschenrechte – an Bedeutung. Durch die Ausweitung des Themenspektrums wurden auf der Geberseite Kohärenz und Koordination zu zentralen Begriffen der niederländischen Entwicklungspolitik.⁵⁴

Die Quote der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, die seit 1989 stetig gesunken war, wurde 1995 im Rahmen der Reorganisation der Entwicklungspolitik im ersten Kabinett Kok auf 0,8 % des niederländischen BNE festgelegt.⁵⁵ Ein wesentliches Ergebnis der Umstrukturierung war darüber hinaus die Zusammenführung und bessere Verzahnung bereits bestehender sowie die Einrichtung neuer thematischer Direktionen im Außenministerium. Eine bedeutende Neuerung bestand darin, dass die Verantwortung für Programme der bilateralen EZ an die Botschaften in den Entwicklungsländern übertragen wurde.⁵⁶

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts: die Niederlande als Vorreiter bei der Entwicklungspolitik?

In der Amtszeit von Entwicklungshilfeministerin Eveline Herfkens (1998–2002, PvdA) im zweiten Kabinett Kok blieb Armutsbekämpfung das zentrale Thema der Entwicklungspolitik. Zum wesentlichen Referenzpunkt der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit im neuen Jahrtausend wurden, ebenso wie in Deutschland, die Millenniumentwicklungsziele und die darauf aufbauenden Vereinbarungen von Monterrey zur Entwicklungsfinanzierung und Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Herfkens setzte jedoch stärker als Pronk bei der Umsetzung der Ziele an und strich die Prinzipien *Ownership* und Kohärenz stärker heraus. Zentrales Instrument wurde die Sektor- und Budgethilfe, die auf wenige Empfängerländer konzentriert wurde. Erstmals seit den 1980er Jahren wurde auch eine Neustrukturierung des NGO-Finanzierungssystems, vorgenommen.⁵⁷ Das Thema Evaluation erhielt aufgrund des erhöhten Anforderungs- und Aufgabenspektrums in der EZ sowie durch die zunehmend kritischer geführten Wirksamkeitsdebatten auf internationaler Ebene sowie in der niederländischen Gesellschaft zusätzliche Aufmerksamkeit. Dies ging mit einer Umstrukturierung des IOV einher, das seither unter dem Titel IOB (*Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie*) geführt wird.⁵⁸

Agnes van Ardenne (2002–2007, CDA) erhielt im darauffolgenden ersten Kabinett Balkenende zunächst den Posten einer Staatssekretärin für Entwicklungspolitik, bevor sie von 2003–2007 im zweiten Kabinett Balkenende in den Rang einer Ministerin gehoben wurde. Van Ardenne knüpfte ebenso wie anschließend ihr Nachfolger Bert Koenders (2007–2010, PvdA) an die wesentlichsten Aspekte

54 Vgl. ebd., S. 409f.

55 Vgl. ebd., S. 416; HOEBINK (wie Anm. 34), S. 29.

56 Vgl. SCHULPEN (wie Anm. 52), S. 411.

57 Vgl. ebd., S. 413.

58 Vgl. OBERMEYER (wie Anm. 30); WENTING (wie Anm. 42), S. 93.

der Vorgängerregierungen an.⁵⁹ Die *Nota Mutual interests, mutual responsibilities: Dutch development cooperation en route 2015* von 2003 bestätigte im Wesentlichen die seit den 1990er Jahren festgelegten Schwerpunkte der niederländischen Entwicklungspolitik: Das Ziel der Armutsbekämpfung wurde bekräftigt, die Anzahl der Partnerländer weiter reduziert und die Zusammenarbeit auf fünf Sektoren begrenzt. Betont wurden außerdem die Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität und Wirksamkeit der niederländischen EZ sowie die Partnerschaft mit NGOs und dem Privatsektor. Insgesamt erhebt Entwicklungspolitik hierbei den Anspruch, eine möglichst integrierte und kohärente Politik zu verfolgen, die Diplomatie, politischen Dialog, Sicherheit, Marktzugang, Handel und EZ miteinander vereint.⁶⁰ Dass die Niederlande *ahead of the crowd* sind, wurde in der positiven Beurteilung des gleichnamigen Evaluationsberichts des IOB von 2008 deutlich, der die Umsetzung der Vorgaben der *Paris Declaration* zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit – Kohärenz, Partnerschaftsprinzip, Wirkungsorientierung – durch die Niederlande beurteilt und zu einem durchweg positiven Urteil gelangt. Diesem Urteil entsprechen auch die internationalen Vergleichsstudien der OECD und des *Center for Global Development*, in denen die Niederlande in der Vergangenheit durchweg positiv beurteilt und als Vorreiter der Entwicklungszusammenarbeit gehandelt wurden.

Die Veröffentlichung des WRR-Berichts *Minder pretentie, meer ambitie* löste 2010 schließlich eine grundsätzliche Debatte über die Zukunft der niederländischen Entwicklungspolitik aus. Mit dem Regierungswechsel von 2010 übernahm schließlich die Minderheitsregierung aus VVD und CDA unter Duldung der populistischen PVV die Regierungsgeschäfte. Damit wurde ein grundlegender Kurswechsel in der niederländischen Entwicklungspolitik eingeleitet, der bei Vertretern der Entwicklungszusammenarbeit auf nationaler wie internationaler Ebene mit einiger Sorge aufgenommen wurde. Es zeigte sich bald, dass die Entwicklungszusammenarbeit im Kabinett Rutte erheblich an Bedeutung verloren hatte. So wurde kein Minister, sondern lediglich ein Staatssekretär ohne Kabinettsrang mit der Entwicklungspolitik betraut, der darüber hinaus auch für europapolitische Angelegenheiten zuständig ist. Außerdem wurden für 2011 und die folgenden Jahre erhebliche Mittelkürzungen angekündigt, die die Quote der Entwicklungszusammenarbeit von 2011 an stufenweise von 0,8% auf 0,7% des BNE senken sollen. Von diesen Einsparungen besonders betroffen ist der Bereich der nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Des Weiteren wurde die Anzahl der Partnerländer erneut reduziert und eine Neubestimmung der Schwerpunktsektoren

59 Vgl. HOEBINK (wie Anm. 34), S. 29; L.J. JANSSEN, *Management of the Dutch Development Cooperation*, Twente 2009, online unter http://doc.utwente.nl/68736/1/thesis_W_Janssen.pdf, abgerufen am 28. März 2012, S. 39; SCHULPEN (wie Anm. 52), S. 415.

60 Vgl. OECD, *The Netherlands (2006), DAC Peer Review of the Netherlands: Main Findings and Recommendations. Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of the Netherlands*, Paris 2006, online unter <http://www.oecd.org>, abgerufen am 29. März 2012.

ren vorgenommen. Die Förderung sozialer Bereiche, die bisher den größten Anteil niederländischer Entwicklungshilfe ausmachte, wurde dabei deutlich zurückgefahren – und das, obwohl den Niederlanden in den Evaluationen des IOB in diesen Bereichen gute Erfolge bescheinigt wurden. Insgesamt lässt sich für die Niederlande genauso wie für Deutschland feststellen, dass die Entwicklungszusammenarbeit wieder deutlich stärker an wirtschaftlichen Eigeninteressen orientiert ist.⁶¹

Interessen und Motive der deutschen und niederländischen EZ im Vergleich

In der Geschichte der deutschen und niederländischen Entwicklungspolitik spielen politische, ökonomische, moralische bzw. ethisch-humanitäre Aspekte in ganz unterschiedlicher Weise eine Rolle. Für die deutsche Entwicklungspolitik waren von Beginn an außen- und wirtschaftspolitische Interessen bestimmend. Bei der Vergabepaxis waren vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts oftmals politikstrategische Erwägungen ausschlaggebend. Wirtschaftspolitische Motive spielten insofern eine Rolle, als dass man sich mit Hilfe der Entwicklungspolitik die Erschließung neuer Exportmärkte zur Förderung der westdeutschen Wirtschaft versprach. In den Niederlanden dagegen waren von Beginn an moralische Motive und eine völkerrechtlich-legislative Komponente prägendes Element der Entwicklungspolitik. Die Verbindung zu den ehemaligen Kolonien spielte dabei lange eine entscheidende Rolle. Man versuchte mit Hilfe der EZ, den Einfluss der Niederlande in diesen Ländern aufrecht zu erhalten. Erst in den 1960er Jahren kamen schließlich auch in den Niederlanden wirtschaftspolitische Eigeninteressen zum Tragen.

Ende der 1960er Jahre kam es vor dem Hintergrund der ernüchternden Erfolgsbilanzen der ersten beiden Entwicklungsdekaden zu richtungsweisenden Einschnitten in den Entwicklungspolitiken beider Länder. In Deutschland hielten erstmals humanitär-karitative Elemente Einzug in die Entwicklungspolitik. Hierzu leistete Entwicklungshilfeminister Eppler einen entscheidenden Beitrag – indem er Entwicklungspolitik als langfristige Sozial- und Friedenspolitik definierte, gelang es ihm, die bisher dominierenden, kurzfristigen Eigeninteressen zurückzudrängen. Auch in den Niederlanden waren humanitäre Motive in dieser Zeit bestimmend. Im Gegensatz zu Deutschland wurde hierbei aber an die alten Motive angeknüpft. Das Gefühl der moralischen Verpflichtung gegenüber den Entwicklungsländern schob sich wieder in den Vordergrund und mündete unter Pronk in einer ideologischen Zuspitzung, die der politischen Polarisierung in der niederländischen Entwicklungspolitik Vorschub leistete. Der Anspruch, eine führende Rolle in der internationalen EZ einnehmen zu wollen, führte insgesamt zu einer progressiven Ausrichtung der Entwicklungspolitik.

61 Vgl. OBERMEYER (wie Anm. 30).

In Deutschland gewannen bereits Mitte der 1970er Jahre außenwirtschaftspolitische Kalküle wieder die Oberhand und in den 1980er dominierten neoliberale Strömungen die Politik. Die Erdölkrise und die damit einhergehende Weltwirtschaftskrise hatten großen Einfluss auf die deutsche Entwicklungspolitik, sodass innenpolitische Verteilungsfragen die entwicklungspolitische Konzeption beeinflussten. In den Niederlanden folgte nach den ideologischen Debatten der 1970er Jahre eine Phase des entwicklungspolitischen Pragmatismus, die sich in neoliberaler Tradition am Markt orientierte. Dabei gelang es den Niederlanden jedoch, wirtschaftspolitische Eigeninteressen mit humanitären Motiven zu vereinen.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts bedurfte es in beiden Ländern schließlich einer neuen Konzeptionierung der Entwicklungspolitik. Nachhaltige Entwicklung wurde zum Leitbegriff dieser Zeit. In Deutschland wurde Armutsbekämpfung endlich zu einem zentralen Schwerpunkt der EZ, die Niederlande knüpften hingegen erneut an alte Traditionslinien aus den 1970er Jahren an. In jüngster Zeit hat sich im Zuge der Wirksamkeitsdebatten der letzten Jahre der Ton in der deutschen und niederländischen EZ verschärft. Wirtschaftlichen Kalkülen wird dabei in beiden Ländern wieder mehr Raum gegeben. Während sich in Deutschland die Lage langsam normalisiert und es sogar einige positive Ansätze in der Entwicklungspolitik gibt, ist der weitere Verlauf der Debatten in den Niederlanden weiterhin ungewiss. Der Kurswechsel von 2010 hat zumindest einen erheblichen Bedeutungsverlust der Entwicklungszusammenarbeit in den Niederlanden offenbart. Auch wenn das Scheitern des Rutte-Kabinetts Hoffnung schöpfen lässt, dass der starke Negativtrend in der Entwicklungspolitik abgeschwächt wird, so sind doch weitere populistische Debatten zu erwarten. Denn auch weiterhin plädiert die VVD für eine starke Kürzung des Entwicklungshilfeeats und die PVV sogar für die Abschaffung der Hilfe. Damit bleibt auch ein erneuter und grundlegender Kurswechsel in der Entwicklungspolitik fraglich.

Die Organisation der EZ in beiden Ländern

Die EZ-Strukturen der beiden Geberländer unterscheiden sich in wesentlichen Punkten und sind das Spiegelbild historisch gewachsener nationaler politischer Strukturen und Interessen. In Deutschland repräsentiert auf Bundesebene das BMZ als zentraler staatlicher Akteur die deutsche Entwicklungspolitik. Im Gegensatz zu den Niederlanden hat Deutschland damit ein eigenes Entwicklungshilfeministerium, dem es im Vergleich zu anderen Ressorts jedoch bis heute an Durchsetzungskraft mangelt. 1961 aus Gründen der Koalitionsarithmetik ins Leben gerufen, wurde das BMZ im Laufe der Zeit ein ums andere Mal zum Verschiebebahnhof der Politik. Den Ministern fehlte es daher oftmals am notwendigen Sachverstand. Hinzu kam außerdem, dass andere Ressorts wie das Außen- und Wirtschaftsministerium in der Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik lange erhebliches Mitspracherecht besaßen. In welcher Tradition das Ministerium über lange Zeit

stand, lässt sich gut anhand der Namensgebung verdeutlichen: Unter dem Namen »Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit« gegründet, erhielt es erst in den 1990er Jahren den Zusatz »und Entwicklung«. Die Auslagerung von Aufgaben und Zuständigkeiten an halbstaatliche Durchführungsorganisationen wie der GTZ oder dem DED führte zudem zu einer fortschreitenden institutionellen Fragmentierung der deutschen EZ, die noch dazu durch die bis heute bestehende strikte Trennung von TZ und FZ nicht mehr zeitgemäß ist. Seit 2010 ist zwar eine erste Reform der Durchführungsorganisationen für TZ erfolgt, diese stellt jedoch nur einen Schritt zur Überwindung der Fragmentierung dar.

Neben den staatlichen spielen aber auch nichtstaatliche Akteure (NGOs) eine wesentliche Rolle. Das BMZ unterscheidet im Wesentlichen zwischen kirchlichen Hilfswerken, politischen Stiftungen und anderen privaten Trägern, die weder konfessionell noch parteipolitisch gebunden sind.⁶² Bereits in den 1960er Jahren pflegte das BMZ Beziehungen zu den kirchlichen Hilfswerken. Die Zusammenarbeit fand damals insbesondere in Form von staatlichen Zuschüssen für Entwicklungshilfeprojekte statt. Mittlerweile hat sich das Spektrum der Beziehungen ausgeweitet, es umfasst eine Vielzahl von Interaktionen, die von der Projektarbeit bis zum politischen Dialog reichen.⁶³

In den Niederlanden lag die Zuständigkeit für Entwicklungspolitik von Beginn an beim Außenministerium (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*). Das Ministerium wurde lange Zeit von einer Dreifachspitze geleitet, die sich aus je einem Minister für die Außen- und Entwicklungspolitik sowie einem Staatssekretär für europapolitische Angelegenheiten zusammensetzte. Im Zuge des Regierungswechsels im Jahr 2010 wurden schließlich nur noch ein Außenminister und ein Staatssekretär für Europäische Angelegenheiten und Entwicklungspolitik bestimmt. Das für die bilaterale EZ zuständige Generaldirektorat ist ebenso wie die regionalen und thematischen Referate ins Außenministerium integriert. Durch das ministerium-sinterne Rotationsverfahren der Mitarbeiter ist zudem eine breite Streuung von EZ-Expertise gewährleistet.⁶⁴

Die Struktur des Ministeriums wird als besonders vorteilhaft beurteilt, da die EZ hierbei gleichwertig neben außenpolitischen Belangen steht. Gleichzeitig begünstigt diese Struktur eine stärkere Koordinierung und erleichtert so die Entwicklung einer kohärenten Politik. Positiv bewertet wird zudem die seit den 1990er Jahren bestehende Regelung, dass die Verantwortung für die Formulierung und

62 Vgl. BMZ, *Was wir machen: Akteure. Nichtregierungsorganisationen*, Bonn 2012, online unter <http://www.bmz.de>, abgerufen am 12. April 2012.

63 Vgl. M. GLAGOW, *Zwischen Markt und Staat: Die Nicht-Regierungs-Organisationen in der deutschen Entwicklungspolitik*, in: ders. (Hrsg.), *Deutsche und internationale Entwicklungspolitik. Zur Rolle staatlicher, supranationaler und nicht-regierungsabhängiger Organisationen im Entwicklungsprozess der Dritten Welt*, Opladen 1990, S. 173ff.

64 Vgl. D. BROMBACHER, *Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik. Reformansätze für die Steuerung und Koordinierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin 2009, S. 17.

Umsetzung entwicklungspolitischer Programme bei den Botschaften in den Entwicklungsländern liegt.⁶⁵

Im Gegensatz zur deutschen ist die Geschichte der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit stark durch die Persönlichkeiten der Minister geprägt, die durch ihre starke Stellung im Ministerium und ihren Sachverstand wegweisende Neuerungen in der Entwicklungspolitik auf den Weg brachten. Prominentestes Beispiel hierfür ist zweifellos Minister Jan Pronk, der sich in seinen drei Amtszeiten intensiv für die Belange und Bedürfnisse der Entwicklungsländer einsetzte. Auf deutscher Seite wäre hier lediglich Entwicklungshilfeminister Eppler zu nennen, der sich ähnlich engagiert zeigte, dessen Politik aber von vergleichsweise geringem Erfolg gekrönt war.

Auch in den Niederlanden gibt es zahlreiche nichtstaatliche Akteure, die sich auf dem Feld der EZ engagieren. So war die Konsolidierung der niederländischen Entwicklungspolitik vom Aufbau der NGOs (*Particuliere Ontwikkelingsorganisaties*) begleitet. Bereits Mitte der 1960er Jahre wurde das Programm zur Finanzierung von NGOs aufgelegt, das lange Zeit den großen niederländischen NGOs – der katholischen Organisation Cordaid, dem humanistischen Institut für Entwicklungszusammenarbeit (Hivos), der interkonfessionellen Organisation für internationale Zusammenarbeit (ICCO) und Oxfam Novib – vorbehalten blieb, im Lauf der Zeit aber modifiziert und erweitert wurde und bis heute das zentrale Instrument zur öffentlichen Förderung von NGOs darstellt.⁶⁶ Der Aufstieg der NGOs in den Niederlanden hängt dabei eng mit der entwicklungspolitischen Bewusstseinsbildung in der Gesellschaft zusammen. Während Entwicklungspolitik in Deutschland lange ein Schattendasein fristete, zeichnete sich die niederländische Gesellschaft früh durch ihr Bewusstsein für entwicklungspolitische Fragestellungen aus. Aber die Gesellschaft in den Niederlanden steht dem Thema Entwicklungszusammenarbeit zunehmend skeptisch gegenüber. Heute findet eine zum Teil sehr kritische Auseinandersetzung mit dem Thema statt. Im Mittelpunkt stehen hier – wie auch in anderen Ländern – vor allem die Fragen nach der Wirksamkeit der Zusammenarbeit.

Die Konzeption der deutschen und niederländischen Entwicklungspolitik

Die deutsche und niederländische Entwicklungspolitik richten sich heute in erster Linie an den internationalen Zielsetzungen aus. Wichtige Pfeiler sind dabei die in diesem Beitrag bereits mehrfach erwähnten Millenniumentwicklungsziele, die Vorgaben der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und des Monterrey-Konsenses zur Entwicklungsfinanzierung. Nachhaltige Armutsbekämpfung, Grundbedürfnisbefriedigung, Ownership, Partizipation, Partnerschaft,

65 Vgl. ebd., S. 17; HOEBINK (wie Anm. 34), S. 26.

66 Vgl. SCHULPEN (wie Anm. 35).

Konzentration, Koordination, Kohärenz und Wirksamkeit sind zentrale Elemente der deutschen und niederländischen EZ. Die Formen der Hilfe haben sich dabei im Lauf der Zeit immer stärker von der projektbezogenen hin zur programmbezogenen EZ gewandelt. Der Anteil bilateraler Hilfe macht in beiden Ländern den größten Teil der Zusammenarbeit aus.

Wesentliche Unterschiede in der entwicklungspolitischen Konzeption zeigen sich dagegen insbesondere in der praktischen Umsetzung: bei der Länderauswahl, der Schwerpunktsetzung und der Kohärenz. Die Niederlande zählen im Wesentlichen arme Länder und insbesondere Länder Subsahara-Afrikas zu ihren Partnerländern, wohingegen Deutschland hauptsächlich Länder mit mittlerem Einkommen fördert. Hinsichtlich der Kohärenzbestrebungen der Regierungen liegen die Niederlande deutlich vor Deutschland. Die Konzentration der Hilfe auf wenige große Projekte und Programme ist eine wesentliche Stärke der niederländischen EZ. In Deutschland birgt die Verteilung auf viele einzelne Projekte weiterhin die Gefahr der »Projektitis« und auch die weiterhin starke Lieferbindung der Hilfe wird kritisiert.⁶⁷ Dies hat den Niederlanden in den vergangenen Jahren zahlreiche Lobpreisungen und Spitzenplätze bei der Beurteilung der Qualität und Kohärenz ihrer Hilfe eingebracht, während Deutschland in den Bewertungen, trotz erster Verbesserungen, nach wie vor mittelmäßig abschneidet.

Im Hinblick auf die Themensetzung ist es den Niederlanden schon früh gelungen, zentrale entwicklungspolitische Zielsetzungen auf der entwicklungspolitischen Agenda zu etablieren, auf denen sie in Zeiten des Pragmatismus und der stärkeren Marktorientierung aufbauen konnten. Zudem wurde schon früh konsequent an einer Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der EZ gearbeitet und flexibel auf neue Herausforderungen reagiert. In Deutschland dauerte es dagegen lange, bis sich genuin entwicklungspolitische Zielsetzungen durchsetzen konnten, was insbesondere mit der Schwäche des Ministeriums zusammenhängt.

Gemessen an der Quote Öffentlicher Entwicklungshilfe erfüllen die Niederlande bereits seit Mitte der 1970er Jahre die Vorgaben der Vereinten Nationen. Zeitweise lagen sie mit einem Anteil von 1,5% des BNP sogar deutlich über diesem Wert. Vor dem Hintergrund der seit 2010 umgesetzten Kürzungen des Entwicklungshilfeetats bleibt jedoch nur zu hoffen, dass die Quote niederländischer Entwicklungszusammenarbeit zukünftig nicht unter die magische 0,7%-Marke fallen wird. Deutschlands Anteil hingegen ist deutlich geringer und mit einem durchschnittlichen Wert von etwas mehr als 0,3% weit von der Einhaltung des Ziels entfernt. Dies scheint sich trotz der Zusicherungen des zuständigen Ministers auch in naher Zukunft nicht zu ändern.

67 Vgl. OBERMEYER (wie Anm. 30), S. 28.

Schlussbemerkung

Betrachtet man die Geschichte der deutschen und niederländischen Entwicklungspolitik, so lassen sich Gemeinsamkeiten, aber auch wesentliche Unterschiede im Hinblick auf die institutionelle und konzeptionelle Ausgestaltung der EZ ausmachen. Die jeweiligen Phasen der Entwicklungspolitik sind dabei den entwicklungspolitischen Auffassungen und Theorien ihrer Zeit verpflichtet und müssen in engem Zusammenhang mit weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Veränderungen gesehen werden, die erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Volkswirtschaften hatten und die Entwicklungspolitiken in beiden Ländern beeinflussten. Gleichzeitig müssen aber auch Unterschiede im politischen System und der politischen Kultur berücksichtigt werden, in die Entwicklungspolitik eingebettet ist.

So dominierten in Deutschland weitaus stärker als in den Niederlanden außen- und sicherheitspolitische Motive die Entwicklungspolitik. In den Niederlanden beeinflussten vornehmlich moralische Beweggründe die Entwicklungspolitik und das Streben nach einer Vorreiterrolle auf internationaler Ebene wurde schon früh zur Tradition. Dabei ist es den Niederlanden gelungen, die unterschiedlichen Motive in der EZ zu einer integrativen Politik zu verbinden und auf neue Herausforderungen mit den notwendigen administrativen Umstrukturierungen und konzeptionellen Änderungen zu reagieren. Kontinuität und Innovation wurden damit zu wesentlichen Merkmalen niederländischer Entwicklungspolitik. Berücksichtigt man allerdings die jüngsten Entwicklungen in der niederländischen EZ, bleibt abzuwarten, ob sich der progressive Kurs der vergangenen Jahrzehnte beibehalten lässt oder ob die Niederlande dabei sind, ihre Rolle als Vorreiter zu verspielen.

Bezüglich der deutschen Entwicklungspolitik ist es angemessen, von einer Instrumentalisierung der EZ durch außenpolitische und außenwirtschaftliche Eigeninteressen zu sprechen. Durch die Dominanz außenpolitischer Kalküle wurde die deutsche Entwicklungspolitik erst nach langer Durststrecke in den 1990er Jahren deutlich aufgewertet. Dennoch genießt die Entwicklungspolitik in Deutschland bis heute nicht denselben Stellenwert, den sie lange Zeit in den Niederlanden genoss. Ein wesentliches Problem dabei ist weiterhin in der hohen Fragmentierung des deutschen Politikfeldes zu sehen.

Ob die jüngsten Neuerungen in der deutschen und niederländischen Entwicklungspolitik jedoch die richtigen Antworten auf die Veränderungen im internationalen EZ-System bereithalten, wird momentan in beiden Ländern intensiv debattiert und zum Teil auch offen angezweifelt. Damit stehen die Entwicklungspolitiken in beiden Ländern weiterhin vor wichtigen Herausforderungen. Derzeit ist insbesondere mit Blick auf die Niederlande nicht klar, wie sich die Entwicklungspolitik zukünftig entwickeln wird. In beiden Ländern bleibt abzuwarten, wie sich die administrativen und konzeptionellen Umstrukturierungen sowie insbesondere die politischen Debatten, die auch zukünftig sehr kontroversen Inhalts sein dürften, auf das Politikfeld auswirken werden.

Anhang:

Inhalte und Ergebnisse der Tagung »Neue Wege in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Niederlande und Deutschland im Vergleich«

Am 9. Dezember 2011 fand in Münster eine internationale Konferenz mit dem Titel *Neue Wege in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Niederlande und Deutschland im Vergleich* statt. Hochrangige Politiker, Wissenschaftler sowie Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (*Non-Governmental Organizations*, NGOs) aus beiden Ländern trafen dabei mit rund 130 Teilnehmern zusammen und diskutierten über die jüngsten Trends und Neuerungen in der Entwicklungspolitik. Mit den Niederlanden und Deutschland wurden hierbei zwei bedeutende europäische Akteure im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) vergleichend gegenübergestellt.

Der Dialog von Wissenschaft und Praxis gliederte sich in drei Blöcke, in deren Verlauf zunächst die aktuellen Regierungspolitiken beider Länder betrachtet, anschließend eine Beurteilung der niederländischen und deutschen EZ aus wissenschaftlicher Perspektive vorgenommen und schließlich von nichtstaatlichen Akteuren Stellung zu den aktuellen Regierungspolitiken bezogen wurde. Da sich dieses Jahrbuch in den Beiträgen von Hoebink, Kevenhörster, Nowak und Obermeyer ausführlich der wissenschaftlichen Diskussion zu diesem Thema widmet, wird im Folgenden speziell auf die zentralen Inhalte und Ergebnisse der Beiträge der Regierungsvertreter und nichtstaatlichen Akteure Bezug genommen.

Im ersten Block widmeten sich Generalkonsul Henk Voskamp, Ministerialdirigentin Christiane Bögemann-Hagedorn vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie die Parlamentarische Staatssekretärin des BMZ a. D., Frau Ursula Eid (Bündnis 90/Die Grünen), den Herausforderungen und Neuerungen in der niederländischen und deutschen Entwicklungspolitik. Grundsätzlich einig waren sich die Referenten dahingehend, dass die EZ vor dem Hintergrund einer sich stark verändernden EZ-Landschaft – gekennzeichnet durch das Aufstreben neuer entwicklungspolitischer Geber wie China, Indien und Brasilien und einem veränderten Bild globaler Armutsmuster – sowie mit Blick auf die weltwirtschaftlichen Herausforderungen und haushaltspolitischen Probleme neu definiert werden müsse. Voskamp, der im Auftrag des verhinderten parlamentarischen Staatssekretärs für Auswärtige Angelegenheiten, Ben Knapen, den ersten Block der Tagung eröffnete und die Grundsätze und Ziele der niederländischen Entwicklungspolitik vorstellte, sprach in diesem Zusammenhang von einem grundlegenden Kurswechsel in der Entwicklungspolitik. Ziel sei es, alte Denkmuster aufzugeben und eine Architektur der internationalen Verantwortung zu entwerfen, in der EZ zu einer Koordinierungszusammenarbeit und die Nationalstaaten zu Maklern internationaler Verantwortung würden.

Weitere Gemeinsamkeiten, aber auch wesentliche Unterschiede zwischen der niederländischen und deutschen Entwicklungszusammenarbeit offenbarten sich

anschließend bei der konzeptionellen Ausrichtung der aktuellen nationalen Entwicklungspolitiken. Auf niederländischer wie deutscher Seite zeigte sich dabei eine deutlich stärkere Fokussierung auf sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen. Die veränderten globalen Rahmenbedingungen und das Streben nach mehr Effizienz und Effektivität der Zusammenarbeit hätten darüber hinaus – so Voskamp – die weitere Konzentration auf nunmehr vier Schwerpunktbereiche – Wasser, Ernährungssicherheit, sexuelle Gesundheit sowie Sicherheit und Recht in fragilen Staaten – sowie die erneute Reduzierung der Anzahl der Partnerländer in der niederländischen Entwicklungspolitik bedingt. Ministerialdirigentin Bögemann-Hagedorn, die sich den Leitlinien und Schwerpunkten der deutschen Entwicklungspolitik annahm, verwies zudem darauf, dass neben sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen Menschenrechte sowie der entwicklungspolitische Dialog mit Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu den zentralen Leitlinien deutscher Entwicklungspolitik zählten. Neben diesen konzeptionellen Neuerungen habe es in Deutschland außerdem zentrale institutionelle Reformen gegeben, wie die Fusion der Durchführungsorganisationen (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Deutscher Entwicklungsdienst und Inwent) zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), die insgesamt der Verbesserung der Qualität und Wirksamkeit der deutschen Hilfe geschuldet seien.

Im Anschluss daran kommentierte Ursula Eid die Beiträge zur niederländischen und deutschen Entwicklungspolitik. Positiv äußerte sie sich insbesondere über das gewandelte Afrikabild in beiden Ländern, das die Chancen und Potentiale des Kontinents in den Mittelpunkt stelle. Kritik übte sie dagegen an der unzureichenden Orientierung der Politik an den Interessen und Strukturen der Partnerländer und plädierte für deren konsequente Berücksichtigung. Aber nicht allein der Umfang der EZ-Mittel, sondern vielmehr die Qualität und Effektivität der Maßnahmen seien dabei entscheidend. So müssten sozialpolitische Standards der Industrieländer in Entwicklungsländer transferiert werden. Zusätzlich sollten auf beiden Seiten insbesondere parlamentarische Kontrollmechanismen gestärkt werden. Die Ausrichtung der EZ an staatlichen Eigeninteressen, wie sie in Deutschland und den Niederlanden derzeit zu beobachten sei, berge jedoch die Gefahr, genuin entwicklungspolitische Werte zugunsten strategischer Interessen zu vernachlässigen.

Im dritten und abschließenden Block der Tagung bezogen Farah Karimi, die Direktorin von Oxfam Novib in den Niederlanden, und Wolfgang Jamann, der Generalsekretär der Welthungerhilfe in Deutschland, als Vertreter der niederländischen und deutschen NGO-Gemeinschaft Stellung zu den jeweiligen entwicklungspolitischen Neuausrichtungen. In beiden Beiträgen wurde deutlich, dass NGOs den aktuellen Veränderungen in der niederländischen und deutschen staatlichen Entwicklungspolitik skeptisch gegenüber stehen. Auch wenn sie prinzipiell damit übereinstimmten, dass sich die globalen Rahmenbedingungen und Armutsmuster geändert hätten, sei das weltweite Armutproblem nicht gelöst und bleibe auch weiterhin das zentrale Ziel der Entwicklungszusammenarbeit – so Karimi.

Sie betonte überdies, dass die niederländischen NGOs, die einen wesentlichen Beitrag zu einer erfolgreichen Entwicklungszusammenarbeit leisteten, im Zuge der aktuellen Regierungspolitik um ihre Stellung in der Entwicklungspolitik fürchten müssten. Die niederländische Regierung habe erhebliche Mittelkürzungen im Bereich der nichtstaatlichen Entwicklungspolitik umgesetzt. Gleichzeitig sei der politische Dialog zwischen den NGOs und der Regierung häufig von Vorurteilen geprägt. Oxfam habe daher entschieden, dass zugunsten einer effektiven Entwicklungspolitik weiterhin auf eine strategische und konstruktive Kooperation von Regierung und NGOs gesetzt werde. Zur Aufgabe spezifisch nichtstaatlicher Aktivitäten sei man jedoch nicht bereit.

Dieser Einschätzung folgte im Wesentlichen auch Jamann in seinem nachfolgenden Beitrag. Grundsätzlich könne die Zusammenarbeit zwischen Regierung und NGOs zwar positiv bewertet werden, er bestätigte aber, dass es Spannungen in den Beziehungen zwischen Regierungsvertretern und NGOs gebe. Insgesamt ließen sich sogar Ansätze der Vereinnahmung von NGOs und eine Tendenz zur Verstaatlichung der EZ feststellen. Die Mobilisierung der Gesellschaft sei deklariertes Ziel des BMZ, faktisch jedoch würden die Rechte der NGOs nicht in ausreichendem Maße gewürdigt.

Der deutsch-niederländische Vergleich förderte im Verlauf der Tagung wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Entwicklungspolitiken beider Länder zutage. Sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland ist gegenwärtig eine stärkere Berücksichtigung wirtschaftspolitischer Eigeninteressen, eine deutlich kritischere Auseinandersetzung mit der EZ sowie, von staatlicher Seite, ein deutlich distanzierterer Umgang mit NGOs zu beobachten. Unterschiede ließen sich dagegen insbesondere in den Verläufen der stark national geprägten Debatten sowie bei der Gestaltung einzelner Reformen erkennen. Abschließend bleibt festzuhalten, dass die alten Bilder in der EZ nicht mehr angemessen sind, dass die jüngsten Umstrukturierungen in der niederländischen und deutschen Entwicklungspolitik aber zum Teil sehr kritisch betrachtet werden.