

**Entwicklungspolitik neu denken:**

**Solidarität braucht Subsidiarität!**

**Ein Plädoyer**



## **Vorwort**

Im Bund Katholischer Unternehmer (BKU) sind wir davon überzeugt, dass die Soziale Marktwirtschaft oder eine ihr vergleichbare Wirtschafts- und Sozialordnung auch in Entwicklungs- und Schwellenländern die Grundlagen für die Überwindung von Armut und Unterentwicklung sein kann bzw. sein muss. Es geht auf nationaler wie internationaler Ebene um die Schaffung von politischen Rahmenbedingungen, unter denen „die Verbindung der Freiheit auf dem Markte mit sozialem Fortschritt“, wie Alfred Müller-Armack 1947 die Soziale Marktwirtschaft definierte, möglich wird. Ohne die Entfaltung unternehmerischer Initiative und die Freisetzung der Selbsthilfepotentiale der „Armen“ wird eine Zukunft, in der Ludwig Erhards Vision vom „Wohlstand für Alle“ nicht nur in Deutschland sondern für alle Länder dieser Erde Wirklichkeit werden kann, nicht zu erreichen sein.

Viele Mitglieder des BKU engagieren sich seit Jahren für den Aufbau von Mikrofinanz-Institutionen in Afrika. Wir haben dabei die Erfahrung gemacht, dass relativ kleine finanzielle Beträge eine große Wirkung entfalten und die Lebensumstände vieler Familien nachhaltig verbessern können. Unternehmerische Initiative erweist sich hier als wirksam und effizient. Skeptisch stehen wir dagegen der Meinung gegenüber, dass die von den G 8 Staaten beschlossene Erhöhung der staatlichen Entwicklungsgelder automatisch zu weniger Armut führt. Die Gleichung „Mehr Geld = Weniger Armut“ geht so einfach nicht auf. Eine Erhöhung der steuerfinanzierten Entwicklungsgelder erscheint uns nur dann verantwortbar, wenn die Wirksamkeit und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit deutlich erhöht wird. Hierzu bedarf es aus unserer Sicht grundlegender Veränderungen.

Nicht zuletzt die Verleihung des Friedensnobelpreises an den Gründer der Grameen Bank, Muhamad Yunus, im Jahr 2006 hat uns dazu ermutigt, uns verstärkt mit den Fragen einer an den Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft orientierten Entwicklungspolitik zu beschäftigen. In diesem Diskussionspapier zur Entwicklungspolitik betonen wir auf Grundlage unserer sozialetischen und ordnungspolitischen Überzeugungen unsere Verpflichtung zur Solidarität und plädieren für eine stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Daraus leiten wir Vorschläge für eine Erneuerung der Entwicklungspolitik ab, die wir hiermit zur Diskussion stellen. Auf diese Diskussion freuen wir uns und laden herzlich ein, uns zustimmende wie kritische Meinungen hierzu mitzuteilen.

Köln, im Oktober 2008

Marie-Luise Dött (MdB)

BKU-Bundesvorsitzende



## **I. Christliche Gesellschaftslehre und Soziale Marktwirtschaft als Fundament**

**Die Soziale Marktwirtschaft** ist - eingebettet in einen demokratischen Rechtsstaat - die Gesellschaftsordnung, die dem christlichen Menschenbild und den Prinzipien der Christlichen Gesellschaftslehre weitestgehend entspricht. Auf diesen Grundlagen reflektieren wir als katholische Unternehmer die Gestaltungszusammenhänge von Wirtschaft und Gesellschaft und an ihnen orientieren wir unser Handeln.

**Wir sehen in jedem Menschen das Geschöpf und Ebenbild Gottes**, ausgestattet mit unveräußerlicher Würde. Unser christliches Menschenbild stellt den einzelnen Menschen in den Mittelpunkt. Er ist Person: einmalig und unwiederholbar in seiner Individualität und gleichzeitig ein soziales Wesen, das immer in und für die Gemeinschaft lebt, deren natürlicher Kern die Familie ist. Als Person ist der Mensch "Ursprung, Träger und Ziel aller gesellschaftlichen Institutionen"<sup>1</sup>, - auch des Unternehmens. Jeder Mensch hat das natürliche Recht und die Pflicht, seine Fähigkeiten und Veranlagungen einzusetzen, zu vervollkommen und mit ihnen sein Leben in Freiheit und Verantwortung für sich und andere zu gestalten. Niemals darf er einem Zweck als Mittel untergeordnet werden.

**Dieses „Personalitätsprinzip“** als Kernelement unseres Menschenbildes ist universell, weil die Natur des Menschen eine universelle ist. Dies ist die Grundlage für unsere Dialogfähigkeit mit Menschen aus anderen Kulturen und Religionen. Dies gilt auch für das „Gemeinwohlprinzip“, das sich aus dem "Personalitätsprinzip" ergibt. Dieses beschreibt die "Gesamtheit der gesellschaftlichen Bedingungen, die den Gruppen wie den Einzelnen Gliedern der Gesellschaft ein volleres und leichteres Erreichen der eigenen Entfaltung und Vollendung ermöglichen."<sup>2</sup> "Die Ordnung der Dinge muss der Ordnung der Personen dienstbar werden und nicht umgekehrt."<sup>3</sup>

**Die Christliche Gesellschaftslehre** bezeichnet die sich aus dem Personalitäts- und Gemeinwohlprinzip ergebende Verantwortung als „Solidarität“. Sie ist „die feste und beständige Entschlossenheit, sich für das Gemeinwohl einzusetzen, das heißt für das Wohl aller und eines jeden, weil wir für alle verantwortlich sind."<sup>4</sup> Sie ist zu unterscheiden von der Barmherzigkeit, die die helfende Zuwendung zum Einzelnen meint. Jede solidarische Aktivität und Hilfestellung ist dabei "ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär. Sie soll die Glieder der Gesellschaft unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen", wie uns die Originaldefiniti-

---

<sup>1</sup> *Gaudium et Spes, Pastoralconstitution des 2. Vatikanischen Konzils, 25*

<sup>2</sup> *Gaudium et Spes, 26*

<sup>3</sup> *Gaudium et Spes, 26*

<sup>4</sup> *Sollicitudo Rei Socialis, Sozialenzyklika von Papst Johannes Paul II., 38*

on des Subsidiaritätsprinzips verdeutlicht.<sup>5</sup> "Der Grundsatz der Subsidiarität setzt die Prinzipien des Gemeinwohls und der Solidarität voraus, ist aber nicht identisch mit ihm. Dass die Gesellschaft den einzelnen helfen muss, ist eine klare Aussage des die wechselseitige Verbundenheit und Verpflichtung betonenden Solidaritätsprinzips; die Aufteilung und Abgrenzung der bei diesem Helfen zu beachtenden Zuständigkeit obliegt dem Subsidiaritätsprinzip."<sup>6</sup>

**Die fortschreitende Arbeitsteilung einer globalisierten Wirtschaft** mit entsprechend steigender Produktivität betrachten wir als Quelle für einen weltweit insgesamt steigenden Wohlstand. Zu einem Welthandelssystem, das den Austausch von Waren und Dienstleistungen ermöglicht, sehen wir daher keine Alternative. Die gerechte Teilhabe aller an den weltwirtschaftlichen Wohlstandsgewinnen hängt allerdings entsprechend unseres Verständnisses der Sozialen Marktwirtschaft von drei Voraussetzungen ab:

- a) von einer funktionierenden nationalen wie internationalen Wettbewerbsordnung, deren Regeln für alle gleichermaßen gelten und die soziale und ökologische Mindeststandards beachtet,
- b) von einer freiheitlichen Staats-, Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung in den jeweiligen Ländern, die dem Einzelnen die Entfaltung seiner Persönlichkeit und seiner Potentiale ermöglicht, und
- c) von einer dem Solidaritätsprinzip entsprechenden Unterstützung für die, die nicht zur Teilnahme am Wettbewerb befähigt sind. Auf nationaler Ebene ist dies eine „marktkonforme Sozialpolitik“ (Müller-Armack) und auf internationaler Ebene die Entwicklungszusammenarbeit.

**Entwicklungszusammenarbeit ist also ein Gebot der Solidarität.** Sie ist eine ethische Verpflichtung, aber sie muss das Subsidiaritätsprinzip beachten und dem Personalitätsprinzip gemäß die Befähigung der „Armen“ zur Selbsthilfe in den Mittelpunkt rücken. Dies gilt gerade und erst recht in der derzeitigen weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise.

---

<sup>5</sup> *Quadragesimo anno, Sozialenzyklika von Papst Pius XI., 79*

<sup>6</sup> *Höffner, Joseph; Christliche Gesellschaftslehre; 1997, S. 58*

## II. Aktuelle Fragestellungen und Herausforderungen

Aus dem Zusammenspiel von Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip ergeben sich eine ganze Reihe von Fragen, die in den aktuellen Diskussionen über Reformen in der Entwicklungspolitik nicht ausreichend beantwortet oder erst gar nicht gestellt werden:

1. Ist es mit Blick auf die notwendige Wirksamkeit und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit sinnvoll, hauptsächlich auf die staatlichen Strukturen in den Empfängerländern als Partner der Zusammenarbeit zu setzen? Nach wie vor werden ca. 90 % der steuerfinanzierten deutschen Entwicklungsgelder in Zusammenarbeit mit staatlichen Strukturen der Empfängerländern abgewickelt.
2. Haben beispielsweise kirchliche Selbsthilfeorganisationen sowie genossenschaftliche und private Mikrofinanzbanken nicht bewiesen, dass sie auch unter sehr schwierigen politischen und prekären rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen einen entscheidenden und effizienten Beitrag zur Mobilisierung der Selbsthilfekräfte der „Armen“ leisten können?
3. Sind die wirklichen Ursachen für Armut und Unterentwicklung nicht vermachtete politische Verhältnisse und strukturelle Verwerfungen in den Empfängerländern, die sich letztlich nur durch innere politische Reformen lösen lassen, die aus der Mitte der dortigen Gesellschaften heraus erfolgen müssen?
4. Lassen sich die notwendigen politischen Reformen wirklich vor allem über den Politikdialog und die Zusammenarbeit mit der offiziellen Staatselite verbessern, oder müssen nicht vielmehr die vorhandenen und entstehenden bürgerschaftlichen Kräfte langfristig gefördert werden, die aus der Mitte der Gesellschaft heraus auf Verbesserungen der politischen Rahmenbedingungen drängen?
5. Wie können auch durch die staatliche Entwicklungszusammenarbeit die politischen Ursachen für Armut, Unterentwicklung und Ausgrenzung verstärkt angegangen werden?
6. Wie kann auch die staatliche Entwicklungszusammenarbeit stärker die Bildung und Aktivität von reformorientierten Selbsthilfeorganisationen in Zivilgesellschaft und Wirtschaft unterstützen?
7. Ist die Verwendung der Entwicklungsgelder wirklich auf Dauer von außen zu kontrollieren oder müssen nicht vielmehr durch die politische Beteiligung der breiten Bevölkerung in den Entwicklungsländern selbst entsprechende Kontrollmechanismen entstehen? Sind freie Medien, lokale Bürgerinitiativen und Menschenrechtsorganisationen, Studentenverbände und unabhängige Forschungsinstitute sowie Gewerkschaften

und Verbände der klein- und mittelständischen Unternehmerschaft für eine effektive Kontrolle der jeweiligen Regierenden nicht wichtiger als internationale Experten?

8. Ist es gegenüber dem deutschen Steuerzahler zu verantworten, dass seitens der deutschen Entwicklungszusammenarbeit der chinesischen Regierung weiterhin Beratungsdienstleistungen kostenlos erbracht werden, obwohl China diese auch zu Marktpreisen einkaufen könnte? Zum 31. September 2008 verfügte China über Devisenreserven in Höhe von fast 1.800 Milliarden Dollar. Hat China wirklich noch Entwicklungshilfe nötig, wo seine Staatsbetriebe die Welt und vor allem die Entwicklungsländer mit Billigwaren überschwemmen, Arbeitsplätze aus Deutschland dorthin verlagert werden, die chinesische Regierung im eigenen Land (u.a. Tibet) und in Afrika Menschenrechte und Umweltstandards mit Füßen tritt und im Kampf um die Rohstoffe Afrikas Völkermord-Regime (z.B. im Sudan) unterstützt?
9. Es ist richtig, die Zusammenarbeit mit Regierungen einzustellen, wenn diese die Menschenrechte massiv verletzen, Teile der eigenen Bevölkerung unterdrücken und wirtschaftlich und sozial marginalisieren. Aber ist es mit dem Solidaritätsprinzip vereinbar, diese Bevölkerungsteile der Willkür der dortigen Machthaber zu überlassen und nicht intensiver als bisher nach Wegen zu suchen, sie in ihrem Überlebenskampf zu unterstützen? Haben nicht besonders die Kirchen und andere nichtstaatliche Organisationen hier in vielen Fällen Möglichkeiten, auch unter sehr prekären rechtsstaatlichen Bedingungen wirkungsvoll und nachhaltig zu helfen? Sollten diese Anstrengungen nicht stärker durch die Bundesregierung unterstützt werden?
10. Privatwirtschaftliche Direktinvestitionen haben sich in vielen Fällen als außerordentlich positiv für die wirtschaftliche Entwicklung von Schwellen- und Entwicklungsländern erwiesen, da sie Arbeitsplätze und Einkommen schaffen sowie zur Erwirtschaftung von Devisen und zum Wissenstransfer beitragen. Deutsche Unternehmen hinken denen anderer Industrieländer in vielen Ländern hinterher. Bedarf es nicht einer besseren und auf den deutschen Mittelstand ausgerichteten Verzahnung von Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit?

Das vorliegende Positionspapier will auf Grund sozialetischer und ordnungspolitischer Überlegungen auf diese Fragen Antworten geben und fordert zu einem Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik auf.

### III. Sozialethische und ordnungspolitische Grundlagen

#### 1. Die „vorrangige Option für die Armen“: Armutsbekämpfung als Querschnittsaufgabe

Die "vorrangige Option für die Armen" ist ein ethisches Kerngebot, das im christlichen Menschenbild und in den Grundprinzipien der christlichen Soziallehre verwurzelt ist. Jede (Entwicklungs-)Politik, die nicht den Schutz der Personenwürde, die Solidarität mit den dieser Würde Beraubten und die Orientierung an einem globalen Gemeinwohl als zentrale Bestandteile enthält, verdient nicht den Begriff "christlich". Im Gegenteil, solch eine Politik würde den Begriff „christlich“ missbrauchen. Aus der "Option für die Armen" ergibt sich für die Entwicklungspolitik ein eindeutiger „Primat der Armutsbekämpfung“.

**Ohne nachhaltige Armutsbekämpfung** wird es in den meisten Ländern weder dauerhaften äußeren und inneren Frieden geben noch eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen möglich sein. Die "Option für die Armen" gilt daher nicht nur für die ethische Verwurzelung der Entwicklungspolitik, sondern selbstverständlich auch für die der Außen-, Sicherheits- und (Außen-) Wirtschaftspolitik und natürlich ebenfalls für die der (internationalen) Umwelt- und Klimapolitik. Armutsbekämpfung muss daher nicht nur zentraler Bestandteil der deutschen Entwicklungspolitik, sondern auch Querschnittsaufgabe deutscher Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts-, Außenwirtschafts- und Umweltpolitik sein.

**Für die deutsche Politik** ergibt sich daraus, sich für die Wahrung und Herstellung von Frieden und Sicherheit, Recht und Ordnung, den Abbau von Handelsbeschränkungen und den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen in allen Teilen der Welt einzusetzen. Dies liegt auch in unserem ureigensten Interesse. Als Exportweltmeister muss es Deutschland an verlässlichen internationalen Beziehungen, wachsendem Wohlstand und stabilen rechtsstaatlichen Verhältnissen in möglichst allen Ländern der Welt gelegen sein. Deren wachsende Kaufkraft macht sie zu immer stärkeren Nachfragern deutscher Waren und Dienstleistungen. Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Entwicklungs- und Schwellenländern tragen diesem Anliegen Rechnung und so lassen sich Wohlstandsgewinne für alle realisieren.

**Für Unternehmer** ergeben sich aus den Wachstumspotentialen der Schwellen- und Entwicklungsländer langfristig enorme Chancen. Investitionen in schnell wachsende und sehr profitablen Mikrofinanzbanken zeigen, dass man auch heute schon selbst mit den „Armen“ zum beiderseitigen Nutzen ins Geschäft kommen kann. Was für den Finanzdienstleistungsbe- reich gilt, ist aber auch in anderen Wirtschaftssektoren möglich. Welche Waren und Dienstleistungen können entwickelt werden, die für die „Armen“ nützlich und erschwinglich zugleich sind? Hier ergeben sich zahlreiche Berührungspunkte von Entwicklungs- und (Außen-) Wirtschaftspolitik mit dem Ziel, weitere solcher entwicklungs- und (Außen-) wirtschaftspolitisch erwünschter „Bottom

of the Pyramid“-Produkte auf die „Märkte der Armen“ zu bringen. Allein durch das starke Bevölkerungswachstum ergeben sich hier wesentliche Märkte der Zukunft mit einer Win-Win-Situation für deutsche Unternehmen und Entwicklungsländer.

**Die "Option für die Armen" und der "Primat der Armutsbekämpfung"** gebieten es, Entwicklungszusammenarbeit vor allem mit den Menschen anzustreben, die politisch und ökonomisch marginalisiert sind bzw. werden. Ihnen gilt unsere Solidarität, und dabei ist nicht entscheidend, in welchen Ländern diese Menschen leben. Wichtig ist vielmehr die Frage, wie wir mit ihnen zusammenarbeiten können.

## **2. Entwicklung ist zunächst nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung**

**Dem Personalitätsprinzip und der Würde des Menschen** entspricht es, zunächst einmal aus eigener Kraft das zum Leben für sich und seine Familie notwendige selbst zu erwirtschaften. Dabei verstehen wir unter Lebensunterhalt nicht nur das rein physische Existieren, sondern auch die Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen, politischen und religiösen Leben. Das Recht auf ein solches „soziokulturelles Existenzminimum“, wie wir es in Deutschland nennen, gilt überall auf der Erde, auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern, und für alle Menschen.

**Entwicklung ist immer ein personales Geschehen**, niemand kann einen anderen Menschen entwickeln, jeder kann sich nur selbst entwickeln. Auch Armutsbekämpfung kann nicht „für“ sondern nur "mit und durch" die „Armen“ selbst gelingen. Die Freisetzung und Stärkung ihrer wirtschaftlichen Selbsthilfekräfte und die Entfaltung ihres Reichtums an Ideen, schöpferischer Kreativität und Leistungsfähigkeit muss daher Kern jeder Entwicklungszusammenarbeit sein.

**Armutsbekämpfung** heißt also zu allererst Stärkung der produktiven Fähigkeiten der „Armen“, bedeutet Wertschöpfung und Erwirtschaftung von Einkommen, breitenwirksames Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen. Unternehmen jeglicher Größe, Ein-Mann/Frau- und Familienunternehmen, klein- und mittelständische Betriebe, aber auch Genossenschaften und Kapitalgesellschaften sind die Formen der Selbstorganisation, in denen Wertschöpfung, die Erwirtschaftung von Einkommen und die Schaffung von Arbeitsplätzen stattfindet. Die Ermöglichung privatwirtschaftlicher „Unternehmungen“ muss daher ein zentrales Ziel jeder armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit sein. Die Bekämpfung der Armut und die Schaffung von Wohlstand setzen eine nachhaltig positive wirtschaftliche Entwicklung voraus, die nur von einem dynamischen Privatwirtschaftssektor geleistet werden kann.

**Der Erhöhung der Arbeitsproduktivität** kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu, und zwar sowohl für die Erwirtschaftung persönlichen Einkommens als auch für eine möglichst Ressourcen schonende Entwicklung. Wirtschaftswachstum, das nur auf einem Mehr an

Ressourcenverbrauch beruht, ist nicht nachhaltig. Notwendig sind vielmehr Steigerungen der Ressourceneffizienz.

Produktivitätssteigerungen aber lassen sich nur durch Investitionen und die Bildung von Kapital erreichen. „Kapital“ meint dabei vor allem privates Kapital, und zwar in der Form von

- „Bildungsvermögen“ in den Köpfen der Menschen, also ihr Wissen und ihre Fähigkeiten, und
- „Anlagevermögen“ in Form von Grund und Boden, Produktionsstätten, Patenten etc.

**Grund- und Berufsbildung, der Zugang zu Finanzdienstleistungen** und ein effektiver Eigentums- und Rechtsschutz sind daher wichtige Voraussetzungen für die Entfaltung der produktiven Potentiale der „Armen“. Gleiches gilt natürlich auch für Basisgesundheitsdienste zum Erhalt der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit jedes Einzelnen und eine leistungsfähige Infrastruktur für die Energie- und Wasserversorgung sowie Verkehrs- und Kommunikationsdienstleistungen.

**Privatwirtschaftliche Investitionen ausländischer Unternehmen**, die Arbeitsplätze schaffen, einzelnen und ihren Familien Einkommen sichern und unter Beachtung sozialer und ökologischer Mindeststandards nachhaltig Wertschöpfung erzeugen, sind ebenfalls ein Motor einer Armut mindernden und Wohlstand schaffenden Entwicklung. Solche privatwirtschaftlichen Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in Entwicklungsländern, die auch zu einem Wissenstransfer und zur Erwirtschaftung dringend nötiger Devisen beitragen, sind „Entwicklungszusammenarbeit par excellence“. Oder anders gesagt: „Verantwortliche Unternehmer sind die besten Entwicklungshelfer“.

**Dies gilt auch für Handelsunternehmen**, die nicht selber in Entwicklungs- und Schwellenländern produzieren, sondern dort einkaufen und diese Waren in ihre Heimatmärkte importieren. Mit ihrer Nachfrage schaffen sie Arbeitsplätze und Einkommen, und sie können ihre Nachfragemacht auch dazu einsetzen, auf menschenwürdige soziale und nachhaltige ökologische Produktionsbedingungen bei ihren Lieferanten hinzuwirken. Hierfür tragen sie eine originäre Verantwortung, die aber durch nationale rechtliche Rahmenbedingungen unterstützt werden muss.

**Gerade deutsche mittelständische Unternehmen** sind mit den politischen und kulturellen Gegebenheiten in Schwellen- und Entwicklungsländern aber nicht so vertraut und den rechtsstaatlichen Risiken in besonderer Weise ausgesetzt. Sie haben es oft schwer eigene oder einheimische Fachkräfte für ihre Auslandsengagements zu gewinnen, verlässliche Berater vor Ort zu finden und die Finanzierung ihrer Auslandsinvestitionen zu sichern. Bei Investitionsvorhaben von nur wenigen Millionen Euro fühlt sich in Deutschland keine Institution zuständig, diese mit adäquaten Finanzdienstleistungen und Konditionen zu unterstützen. Weder die deutsche Entwicklungspolitik noch die deutsche Außenwirtschaftspolitik haben bislang genü-

gend Instrumente entwickelt, deutsche mittelständische Unternehmen umfassend in die schwierigen Märkte vieler Entwicklungs- und Schwellenländer zu begleiten. Dass dies aber möglich ist, zeigen zahlreiche Beispiele aus anderen OECD-Ländern.

### 3. Gemeinwohlorientierung des Staates

**Gute politische Rahmenbedingungen** sind das, was die Christliche Gesellschaftslehre mit dem Begriff „Gemeinwohl“ bezeichnet, nämlich „die Gesamtheit der gesellschaftlichen Bedingungen, die den Gruppen wie den Einzelnen Gliedern der Gesellschaft ein volleres und leichteres Erreichen der eigenen Entfaltung und Vollendung ermöglichen.“<sup>7</sup> Dazu gehören die Beachtung der Menschenrechte und die Ermöglichung einer effektiven politischen Partizipation, Rechtsstaatlichkeit und eine freiheitliche Wirtschafts- und Sozialordnung mit der Bereitstellung öffentlicher Güter wie Sicherheit, Bildung und einer leistungsfähigen Infrastruktur sowie der Schutz der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen. Diese Bedingungen sind unverzichtbar dafür, dass gerade die armen Bevölkerungsschichten an den wirtschaftlichen Wachstums- und Wertschöpfungsprozessen *teilnehmen* und *teilhaben* können. Besonders sie sind deshalb auf verlässliche (ordnungs-)politische und rechtsstaatliche Rahmenbedingungen angewiesen.

**„Die politische Gemeinschaft besteht also um dieses Gemeinwohls willen“<sup>8</sup>**, und wo der Staat und die ihn tragenden gesellschaftlichen „Eliten“ sich in den Dienst an der Gemeinschaft stellen, sind positive wirtschaftliche und soziale Entwicklungen zu verzeichnen. In vielen Ländern haben sich die „Eliten“ allerdings als korruptionsanfällige „Pseudoeliten“ und als unfähig oder unwillig erwiesen, Grundbildung und Basisgesundheitsdienste sowie eine rudimentäre Infrastruktur für die Armen und Ärmsten sicherzustellen. In ihrer Hand ist der Staat weniger eine Institution, die dem Gemeinwohl dient, als vielmehr ein Instrument zur Bereicherung von wenigen. Selbst in Ländern, wo die Privatisierung und Liberalisierung der Wirtschaft formell weit gediehen und hohe wirtschaftliche Wachstumsraten zu verzeichnen sind, bilden informelle Netzwerke der politischen und wirtschaftlichen Oberschicht in der Realität oft eine „unheilige Allianz zur Abschöpfung der Wertschöpfung“. Die Mehrheit der Bevölkerung ist nur sehr begrenzt in der Lage, sich politisch zu artikulieren und organisieren und politisch zu agieren. Ihre Partizipationsmöglichkeiten sind sehr eingeschränkt, gegenüber den polit-ökonomischen „Pseudoeliten“ können sie in vielen Ländern ihre Interessen kaum zur Geltung bringen.

**Armut und Unterentwicklung erweisen sich im Kern als politisches Problem**, nicht aber als finanzielles, ökonomisches, geographisches oder klimatisches. Nachdenklich muss vor allem die Tatsa-

---

<sup>7</sup> *Gaudium et Spes*, 26

<sup>8</sup> *Gaudium et Spes*, 74

che stimmen, dass die Länder mit den höchsten finanziellen Entwicklungsleistungen pro Kopf heute immer noch zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehören. Im Gegensatz dazu haben die aufstrebenden Nationen in Asien vergleichsweise geringe finanzielle Unterstützung erhalten. Die Gleichung „Mehr Geldtransfer = Weniger Armut“ ist offensichtlich so nicht richtig. Entscheidend sind vielmehr die Rahmenbedingungen und Anreizsysteme für eine eigenständige nachhaltige vor allem breitenwirksam Armut mindernde Entwicklung.

**Entwicklungszusammenarbeit mit Regierungen** ist nur dort wirksam und ethisch zu verantworten, wo es eine klare Gemeinwohlorientierung gibt, die Armutsbekämpfung der feste politische Wille der Entscheidungsträger ist und entsprechende Reformen der politischen Rahmenbedingungen energisch verfolgt werden.

#### **4. Solidarität braucht Subsidiarität**

**Christliche Kirchen, andere religiöse Gemeinschaften, lokale Selbsthilfeorganisationen** und andere nichtstaatliche Organisationen sind in vielen Gegenden von Schwellen- und Entwicklungsländern Träger und Anbieter von Grundbildung, Basisgesundheitsdiensten und ländlichen Infrastrukturmaßnahmen etc.. Ohne sie wären diese wichtigen Bereiche mancherorts längst zusammengebrochen. Dieses Engagement bedeutet nicht, dass der Staat aus seiner Verantwortung für diese für die Menschenwürde jedes einzelnen so grundlegenden Dienstleistungen entlassen werden soll. Aber wenn die staatlichen Strukturen sich hierfür über Jahrzehnte als unfähig erweisen, darf das vergebliche Warten auf den Staat nicht auf dem Rücken der „Armen“ stattfinden, wenn es Alternativen gibt, die aus dem zivilgesellschaftlichen Selbsthilfepotential erwachsen.

**Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend** müssen die Selbsthilfe- und Selbstverwaltungsorganisationen benachteiligter Bevölkerungsschichten das Recht und die Unterstützung haben, Grundbildung, Basisgesundheitsdienste und Infrastrukturmaßnahmen etc. in die eigenen Hände nehmen zu können. Der Bau und Betrieb von Dorfschulen und lokalen Trinkwassersystemen, die Gründung von funktionierenden Krankenversicherungsvereinen und der Bau und die Unterhaltung ländlicher Straßen in Eigenregie und Selbstverwaltung der lokalen Bevölkerung hat zu Genüge bewiesen, dass die Fähigkeiten dazu vorhanden sind.

**Selbstorganisierte Dorfgemeinschaften**, die christlichen Kirchen und andere religiöse Vereinigungen, lokale Frauengruppen, Genossenschaften und Verbände der Kleinbauern, Marktfrauen, Handwerker und Händler etc., Gewerkschaften und Menschenrechtsgruppen bilden den gesellschaftliche Humusboden, auf dem die Selbsthilfekräfte wachsen und zur Entfaltung kommen. Aus diesem Humusboden erwächst eine Vielzahl und Vielfalt von Initiativen und Organisationen, deren Potential zwar allseits (an)erkannt wird, die aber bislang nicht im Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit stand.

**Für die Mobilisierung der Selbsthilfekräfte** ist die Selbstorganisationsfähigkeit der Armen aber eine unerlässliche Voraussetzung. Gesellschaftlichen Gruppen, Selbsthilfe- und Selbstverwaltungsorganisationen und anderen freiwilligen Zusammenschlüssen, in denen sie sich gegenseitig unterstützen und ihre gemeinsamen Interessen vertreten können, kommt daher eine überragende Bedeutung zu.

**Auch für die Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen** in Schwellen- und Entwicklungsländern ist die Stärkung von gesellschaftlichen Reformkräften und vor allem die Stärkung der politischen Organisations-, Artikulations- und Aktionsfähigkeit benachteiligter Bevölkerungsgruppen langfristig wichtiger als die externe finanzielle Unterstützung staatlicher Strukturen. Dies gilt besonders dann, wenn die die staatlichen Strukturen beherrschende „Pseudoelite“ keinen festen Willen unter Beweis stellt, armutsorientierte Reformen durchzuführen.

**Dem Subsidiaritätsprinzip** gemäß ist die Unterstützung reformwilliger Regierungen nur dort notwendig, wo die Selbsthilfefähigkeit der einzelnen Länder besonders eingeschränkt ist. Für die meisten Schwellen- und Transformationsländer, die inzwischen in vielen Bereichen mit Deutschland auf den Weltmärkten wirtschaftlich erfolgreich konkurrieren und die für deutsche privatwirtschaftliche Investitionen attraktiv geworden sind, spielt die Entwicklungszusammenarbeit schon rein quantitativ eine untergeordnete Rolle. Einige von ihnen verfügen derzeit über Devisenreserven, die das Vielhundertfache der ihnen immer noch zugewiesenen Entwicklungsgelder betragen. Mit Blick auf die Armutsbekämpfung sind für diese Länder vielmehr handelspolitische Erleichterungen und innere politische, wirtschaftliche und soziale Reformen entscheidend. Letztere aber hängen vor allem vom politischen Willen der politischen Entscheidungsträger ab, nicht aber von externer finanzieller Hilfe. Notwendiges Know How und Beratungsdienstleistungen können sich Schwellen- und Transformationsländer international einkaufen, wenn sie für Reformen den festen Willen haben, es ihnen aber an Expertise mangelt. Bei solider Wirtschafts- und Finanzpolitik ist die Finanzierung solcher „eingekaufter“ Entwicklungszusammenarbeit über die internationalen Kapitalmärkte problemlos möglich.

## IV. Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungspolitik

Für die deutsche Entwicklungspolitik ergeben sich aus diesen sozialetischen und ordnungspolitischen Überlegen Konsequenzen für eine deutlich andere Akzent- und Schwerpunktsetzung. Diese Neuorientierung muss durch eine entsprechende Haushaltsplanung untermauert und umgesetzt werden und wird zu einer wirksameren und effizienteren Verwendung der vom deutschen Steuerzahler bereitgestellten Finanzmittel führen.

### 1. Förderung des Mittelstandes

**Die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen** einheimischer wie ausländischer Unternehmen, die in Entwicklungs- und Schwellenländern zur lokalen Wertschöpfung beitragen, Arbeitsplätze und Einkommen schaffen und Know How transferieren ist die unmittelbarste Form von Entwicklungszusammenarbeit. Sie kommt den Menschen direkt zu Gute und ermöglicht ihnen, eigenständig ihren Lebensunterhalt zu erwirtschaften und ihr Leben so in Würde zu gestalten.

**Zur Armutsbekämpfung in Schwellen- und Entwicklungsländern** setzt die deutsche Entwicklungspolitik dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft entsprechend daher verstärkt auf die Unterstützung der lokalen klein und mittelständischen Unternehmen, und zwar besonders durch

- die Förderung der **beruflichen Bildung** und
- die Förderung des Finanzsektors, vor allem des **Mikrofinanzsektors**.

**Zur Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen des deutschen Mittelstandes in Schwellen- und Entwicklungsländern** setzt die deutsche Politik darüber hinaus auf eine bessere Verzahnung von Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftsförderung. Das Instrumentarium der staatlichen und nichtstaatlichen Durchführungsorganisationen ist diesbezüglich zu erweitern und die Einhaltung ökologischer, sozialer und rechtsstaatlicher<sup>9</sup> Standards seitens der Unternehmen sicherzustellen.

**Insgesamt bildet die deutsche Entwicklungspolitik bei der Förderung einer nachhaltigen, mittelstandsorientierten Wirtschaftsentwicklung einen eindeutigen Schwerpunkt und bedient sich zur Umsetzung neben den staatlichen Durchführungsorganisationen verstärkt der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und ihren Entwicklungsorganisationen.**

---

<sup>9</sup> u.a. Maßnahmen zur Korruptionsverhinderung

## 2. Förderung der ökonomischen und politischen Selbstorganisation der „Armen“

**Die „Armen“ selbst und ihre Selbsthilfe- und Selbstverwaltungsorganisationen** müssen viel stärker als bisher zu direkten Partnern der Entwicklungszusammenarbeit werden,

- um ihre ökonomischen Selbsthilfe- und Selbstorganisationspotentiale zu stärken und
- um ihre politische Artikulations-, Organisations- und Aktionsfähigkeit zu fördern.

**Voraussetzung** hierbei ist, dass diese Organisationen

- lokal verwurzelt und mitgliederstark sind,
- allen ihren Mitgliedern effektiv eine aktive Partizipation ermöglichen und
- eigene - vielleicht nur bescheidene - Beiträge leisten können, so dass wirklich von ‚Zusammenarbeit‘ gesprochen werden kann.

Keine Hilfe sind „Pseudo-NGOs“, hinter denen sich die Repräsentanten einer korrupten Staatselite oder clevere Geschäftemacher verbergen.

**Die deutsche Entwicklungspolitik setzt zur Armutsbekämpfung in Schwellen- und Entwicklungsländern daher verstärkt auf die direkte Zusammenarbeit mit den Selbsthilfe- und Selbstverwaltungsorganisationen benachteiligter Bevölkerungsschichten.**

Für eine solche „Entwicklungszusammenarbeit von unten“, die dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend die „Armen“ und ihre Selbsthilfe- und Selbstverwaltungsorganisationen in den Mittelpunkt rückt und zu direkten Partnern hat, sind die Möglichkeiten der bilateral-staatlichen und multilateral-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, die auf die Zusammenarbeit oder zumindest die Zustimmung der staatlichen Institutionen der Entwicklungsländer angewiesen sind, sehr begrenzt. Die kirchlichen Hilfswerke, die politischen Stiftungen, die Entwicklungsorganisationen der Wirtschaft und andere private Träger eignen sich in der Regel besser zur Umsetzung einer solchen „direkten“ Entwicklungszusammenarbeit.

**Die deutsche Entwicklungspolitik setzt zur armutsorientierten Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen in Schwellen- und Entwicklungsländern ver-**

**stärkt auf die Förderung gesellschaftlicher Reformkräfte und die Unterstützung der politischen Artikulations- und Aktionsfähigkeit benachteiligter Bevölkerungsgruppen.**

Die Unterstützung gesellschaftlicher Reformkräften und Selbstorganisationsstrukturen der benachteiligten Bevölkerungsgruppen kann nur sehr begrenzt über regierungsstaatliche Zusammenarbeit geleistet werden. Die staatlichen Strukturen in Schwellen- und Entwicklungsländern haben in der Regel wenig Interesse daran, lokale nichtstaatliche Organisationen zu fördern, und sind dafür auch oft nicht geeignet. Das gilt besonders für die Ländern, in denen sich die „Staatselite“ bislang wenig reformfreudig und armutsorientiert gezeigt hat.

Die kirchlichen Hilfswerke, die politischen Stiftungen, die Entwicklungsorganisationen der Wirtschaft und andere private Träger eignen sich in der Regel besser zur Umsetzung einer Entwicklungszusammenarbeit, die auf eine Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen „aus der Mitte der dortigen Gesellschaft“ setzt.

### **3. Unterstützung reformwilliger und gemeinwohlorientierter Regierungen**

**Die Regierungen** von Entwicklungs- und Schwellenländern können nur dann Partner in der Entwicklungszusammenarbeit sein, wenn sie

- die feste und beständige Entschlossenheit unter Beweis stellen, dem Gemeinwohl zu dienen und die Armut in ihrem Land nachhaltig zu bekämpfen, und
- die dazu notwendigen finanziellen Mittel nicht aus eigenen Kräften aufbringen können.

**Die deutsche Entwicklungspolitik konzentriert sich zur armutsorientierten Verbesserung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in ihrer bilateralen Zusammenarbeit auf reformwillige und gemeinwohlorientierte Regierungen in „echten“ Entwicklungsländern.**

Reform- und gemeinwohlorientierte Regierungen in **Schwellenländer** sind darüber hinaus wichtige Partner der deutschen Politik zur Bewältigung der globalen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen. Handelserleichterungen sind für eine armutsorientierte Entwicklung dieser Länder dabei wichtiger als finanzielle Transfers, da sich viele Schwellenländer bei solider Wirtschafts- und Finanzpolitik über die internationalen Kapitalmärkte finanzieren können. An aus deutschen Steuergeldern finanzierten Programmen der Entwicklungszusammenarbeit müssen sie sich daher entsprechend auch finanziell beteiligen.

#### 4. Förderung einer „Internationale Soziale Marktwirtschaft“

**Die Soziale Marktwirtschaft braucht auf nationaler wie internationaler Ebene einen Ordnungsrahmen mit entsprechenden Institutionen.** Multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Welthandelsorganisation (WTO), der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank müssen zu Institutionen einer „Internationalen Sozialen Marktwirtschaft“ weiterentwickelt werden. Hierzu bedarf es vor allem konzeptioneller Beiträge aus den deutschen Erfahrungen mit 60 Jahren Sozialer Marktwirtschaft, weniger aber zusätzlicher finanzieller Mittel. Die deutsche Politik muss sicherzustellen, dass sie in diesen Organisationen entsprechend stark quantitativ wie qualitativ personell vertreten ist.