

realization of life aspirations of agricultural producers. As a matter of fact, the level of realization of life aspirations of agricultural producers is limited only by the degree of winning competition on the world market of food and agricultural production. However, for the model of dynamizing functions of agriculture the condition of the world market of food and agricultural produce becomes the basic parameter. It is known, simultaneously, that today's world market is dominated by the policy of state protectionism, and widespread practices of export subsidizing. In the Polish conditions it makes a barrier hard to overcome. Therefore, the working out and introduction of the "order" on the world market of agricultural produce are the decisive question for the development of Polish agriculture, but not only of the Polish one.

NOTES

¹ FAO, FAO Trade Year Book, Various Issues.

² John W. Mellor, Dealing with the Uncertainty of Growing Food Imbalances, in: Agriculture in a Turbulent World Economy, Grower 1986.

³ Yujiro Hayami, Vernon R. Ruttan, Agricultural Development - an International Perspective, The Johns Hopkins University Press, 1985.

*Tadeusz Hunek, Institut for Rural and Agricultural Development,
The Polish Academy of Sciences, Nowy Swiat 72, 00330 Warsaw, Poland*

Michael Obrovsky **ZUM BEGRIFF ENTWICKLUNGSHILFE** **oder: Wenn zwei das gleiche sagen, meinen sie noch lange nicht dasselbe**

Laut der letzten Repräsentativumfrage des Fessel + GfK-Institutes über die Einstellung der Österreicher/innen zum Bereich Entwicklungshilfe sind mehr als drei Viertel unserer Bevölkerung für die Unterstützung der Dritten Welt in Form von Entwicklungshilfe. Jeder zweite würde es sogar akzeptieren, "daß der Staat verschiedene Leistungen für uns zurückstellt, um den Entwicklungsländern zu helfen".¹ Dieser enorme Einstellungswandel der Österreicher/innen zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit läßt viel Spielraum für Interpretationen und Erklärungsversuche offen.

Ein bislang kaum berücksichtigter Aspekt ergibt sich einerseits aus dem historischen und andererseits aus dem daraus folgenden semantischen Wandel der im Zusammenhang mit Entwicklungshilfe verwendeten Begriffe.

Geht man davon aus, daß im Rahmen soziokultureller Veränderungen auch die Bedeutungsinhalte von Symbolen, Bezeichnungen und Worten einem Wandel unterzogen sind (alte Begriffe werden umdefiniert oder durch neue, der Realität besser entsprechende, ersetzt), dann bedeutet dies, daß grundlegende soziokulturelle Veränderungen auch ihren entsprechenden Niederschlag in der Sprache finden. Die Veränderung der Sichtweise von Problemen sowie der Wandel von gesellschaftlichen Problemlösungsmechanismen und ihre Auswirkung auf die sprachliche Ebene müßten daher auch im Bereich der Entwicklungshilfe zu rekonstruieren sein. Daß es seit dem Beginn der Entwicklungshilfeleistungen Österreichs in den frühen 60er Jahren Veränderungen der Inhalte, Instrumente und Zielsetzungen der Entwicklungshilfe gegeben hat, wird hier zunächst als bekannt vorausgesetzt.

Verständigung - oder ein politischer Diskurs - über einen gesellschaftspolitisch relevanten Bereich kann nur dann zustande kommen, wenn die am Diskurs teilnehmenden Personen, Organisationen und Parteien nicht nur gleiche Worthüllen verwenden, sondern auch dieselben Bedeutungsinhalte damit verknüpfen.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen kommunikationstheoretischen Überlegungen läßt sich daher zur Erklärung des starken Anstiegs der positiven Einstellung der österreichischen Bevölkerung zur Entwicklungshilfe folgende Arbeitshypothese formulieren:

Die Veränderung von Begriffsinhalten oder die Verwendung neuer Begriffe im Bereich der Entwicklungshilfe wird weder von den empirischen Sozialforschern noch von der Bevölkerung mit- oder nachvollzogen. Während Experten - und in ihrem Gefolge Politiker - bestimmte differenzierte Begriffe stellvertretend oder synonym für dahinterstehende Entwicklungstheorien und daraus resultierende Maßnahmen verwenden, wird bei der Einstellungsmessung der Bevölkerung Entwicklungshilfe

als Sammelbegriff für alle Strategien und Maßnahmen der Beziehungen zwischen Nord und Süd angesehen.

Wenn sich diese Hypothese untermauern läßt, dann kann die zunehmend positive Einstellung der österreichischen Bevölkerung zur Entwicklungshilfe auch als Folge einer Aufblähung des Begriffs "Entwicklungshilfe" interpretiert werden. Die Ausdehnung der semantischen Grenzen eines Begriffs ermöglicht eben, daß auch zum Teil konträre Positionen innerhalb dieses Sammelbegriffs Platz finden. Der Beitrag eines solchen Sammelbegriffs zur allgemeinen Verwirrung und Verschleierung ist dann allerdings größer als sein Beitrag zur Verständigung. Der Wert der Zustimmung der Bevölkerung zu einem "Allerweltsbegriff" ist in weiterer Folge ebenso zu hinterfragen.

Das Verständnis von Entwicklungshilfe hat sich in den letzten Jahrzehnten weltweit erheblich gewandelt. Sowohl die Veränderung der Einschätzung von Entwicklungshilfe als auch die Veränderung der Instrumente und Maßnahmen der Entwicklungshilfe basieren einerseits auf den politischen Zielsetzungen der Geberländer gebenden Länder und andererseits auf den Fehlschlägen der daraus resultierenden Maßnahmen und Strategien.

Sowohl die marktwirtschaftlich orientierten Länder des Westens als auch die sozialistischen Länder Osteuropas verfolgen mit der Vergabe von Entwicklungshilfemitteln im wesentlichen drei Ziele, die entweder miteinander konkurrieren oder einander ergänzen:²

- außenpolitische Zielsetzungen,
- wirtschaftliche Zielsetzungen,
- entwicklungspolitische Ziele.

Die außenpolitischen und wirtschaftlichen Zielsetzungen sind meist von nationalen Eigeninteressen bestimmt und überlagern die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Geberländer.

Die starke Dominanz der außenpolitischen Zielsetzungen und Interessenslagen im Rahmen der Entwicklungshilfe läßt sich vor allem am Beispiel der geographischen Verteilung der Entwicklungshilfeleistungen der Vereinigten Staaten demonstrieren (15,8 % der gesamten ODA 1986/87 entfielen auf Israel; weitere 11,3 % auf Ägypten). Ebenso war und ist bei einigen westlichen Geberländern die Vergabe von Entwicklungshilfemitteln von einem starken Antikommunismus geprägt.³ Entwicklungshilfe wird nach wie vor nur bei entsprechendem prowestlichem Verhalten des Empfängerlandes gewährt. Sozialistische Staaten unterstützen im Sinn der außenpolitischen Interessen in erster Linie sozialistische Bruderstaaten. Bei der Entwicklungshilfe Österreichs wechselt die außenpolitische Zielsetzung mit dem jeweiligen Außenminister bzw. mit der ideologischen Ausrichtung der Regierung. Insgesamt sind die außenpolitischen Zielsetzungen der österreichischen Entwicklungshilfe eher unbedeutend. Angesichts der derzeit dominanten EG-Frage dürfte dieser Zustand auch künftig beibehalten werden.

Die wirtschaftliche Instrumentalisierung hingegen ist bei der österreichischen Entwicklungshilfe weit stärker ausgeprägt. Dies belegt die Entwicklungshilfestatistik der letzten Jahre sehr deutlich. So war der Anteil der begünstigten Exportfinanzierungskredite an den gesamten Entwicklungshilfeleistungen - im internationalen

Vergleich gesehen - relativ hoch (zwischen 40 und 50 %).⁴ Dieser Umstand brachte Österreich auch regelmäßig eine Rüge der OECD ein, die von der Regierung zwar bedauernd zur Kenntnis genommen wurde, aber zu keiner grundlegenden Veränderung der Entwicklungspolitik führte. Erst im Jahr 1988 konnte der Anteil der Exportfinanzierungskredite auf 18 % reduziert werden. Um dennoch die wirtschaftlichen Zielsetzungen im Rahmen der Entwicklungshilfe verfolgen zu können, werden nun Weltbankkooperationen angestrebt, bei denen österreichische Firmen Waren und Dienstleistungen einbringen können.

Die entwicklungspolitischen Zielsetzungen Österreichs werden von einer Reihe von Dreijahresprogrammen der zuständigen Administration, von parlamentarischen Entschließungsanträgen zur Anhebung der Leistungen und von verschiedenen Sonntagsreden geprägt, deren tatsächliche Umsetzung allerdings an den jährlichen Kämpfen bei der Verteilung des Budgets scheitert. Bedenkt man ferner, daß die Höhe der jährlichen Entwicklungshilfeleistungen entscheidend von zum Teil nicht direkt beeinflussbaren Parametern abhängt (z.B. indirekte Studienplatzkosten, Flüchtlingshilfe, Exportfinanzierungskredite, unregelmäßige Beiträge an internationale Finanzinstitutionen), dann haben die entwicklungspolitischen Zielsetzungen im Rahmen der Gesamtleistungen nur sehr geringe Auswirkungen.⁵ Diese Ansicht vertritt auch der Rechnungshof, der die Gebarung des BMfAA mit den Mitteln der Entwicklungshilfe überprüfte. Nach Ansicht des Rechnungshofes enthält das Dreijahresprogramm "überwiegend nur allgemeine Feststellungen und Absichtserklärungen".⁶

Bedingt durch die unterschiedliche Dominanz dieser drei allgemeinen Zielsetzungen und die daraus entstehenden Möglichkeiten der Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe, sind sowohl die nationalen Administrationen der Entwicklungshilfe als auch die internationalen Organisationen an einer möglichst breiten Definition des Begriffs interessiert, um möglichst viele Leistungen als Entwicklungshilfe deklarieren zu können.

Dementsprechend verwendet die OECD nach wie vor eine sehr allgemeine Definition von Entwicklungshilfe, die bereits 1969 von den Mitgliedern vereinbart wurde. Der Definition des Development Assistance Committee (DAC) der OECD folgend, versteht man unter öffentlicher Entwicklungshilfe "sämtliche Leistungen an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen, die vom Staat und den übrigen Gebietskörperschaften oder von den ihnen nachgeordneten Behörden gewährt werden, sofern diese Leistungen folgende Bedingungen erfüllen:

- a) Ihr Hauptziel muß die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern sein und
- b) sie müssen zu vergünstigten finanziellen Bedingungen erbracht werden und ein rechnerisches Zuschußelement von mindestens 25 % aufweisen".⁷

Wendet man sich von dieser "schwammigen" Definition, die stark von den Eigeninteressen bestimmt ist, hin zur theoretischen Legitimierung der Entwicklungshilfe, dann lassen sich innerhalb der internationalen Entwicklungskooperation der letzten Jahrzehnte drei Phasen unterscheiden, die auch begrifflich differenziert werden können.⁸

1. Anfangsphase der Entwicklungshilfe

In den 50er und 60er Jahren wurde entsprechend modernisierungstheoretischen Annahmen Entwicklung mit Wachstum gleichgesetzt. Sowohl in den Geberländern als auch in der Dritten Welt selbst war man zunächst der Ansicht, daß die Entwicklungsprobleme durch massive Kapitalzuflüsse gelöst werden könnten. Die westlichen Geberländer versuchten daher, die Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern über die allgemeine Förderung des wirtschaftlichen Wachstums mittels Kapitalhilfe und technischer Hilfe zu verbessern. Man ging davon aus, daß ein entsprechend hohes Wachstum auch rückständige Regionen und Sektoren in seinen Modernisierungssog ziehen und auch irgendwie zu den marginalisierten Armutsgruppen "durchsickern" werde. Kurz und gut: Alle Maßnahmen, die dem Wachstum der Wirtschaft in der Dritten Welt förderlich waren, wurden unter dem Begriff Entwicklungshilfe subsumiert. Zur zentralen Strategie der ersten Entwicklungsdekade wurde der Handel erklärt und das Schlagwort "aid by trade" propagiert.

2. Phase der Entwicklungspolitik

Die wachstumsorientierte Entwicklungsstrategie hat zwar ein rasches wirtschaftliches Wachstum forciert, in den meisten Ländern konnte damit aber der absoluten Armut der Massen nicht begegnet werden. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde zu Beginn der 70er Jahre eine grundbedürfnisorientierte Entwicklungsstrategie formuliert, die die Befriedigung der Grundbedürfnisse mit Hilfe von direkten Maßnahmen (Ausbau der Infrastruktur, Bau von Wohnungen und Bildungseinrichtungen, bessere Versorgung mit Nahrungsmitteln usw.) in den Vordergrund ihrer Bemühungen stellt. Nachdem sich im Laufe der 70er Jahre alle westlichen Geberländer Elemente der Grundbedürfnisstrategie zu eigen gemacht hatten, wurden die Strategien zur Befriedigung der Grundbedürfnisse zu einem politischen Thema gemacht. Damit konnte erreicht werden, daß im Rahmen eines Nord-Süd-Dialogs über die Ursachen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Unterentwicklung diskutiert wurde. Im Mittelpunkt dieses Dialogs stand die Forderung der Entwicklungsländer nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung. Maßnahmen der Entwicklungshilfe wurden in dieser Phase als Teil einer gemeinsamen Nord-Süd-Politik verstanden. Entwicklungspolitik war ein eigener funktionaler Bereich, der als Beitrag zu einer Art Welt-Innenpolitik betrachtet werden konnte.

3. Phase der Entwicklungszusammenarbeit

Die weltweite Rezession im Anschluß an die beiden Ölkrise sowie die faktischen wirtschaftspolitischen Machtverhältnisse ließen den Nord-Süd-Dialog Anfang bis Mitte der 80er Jahre verstummen. An die Stelle der Entwicklungspolitik trat in der Folge der Begriff der Entwicklungszusammenarbeit. Zusammenarbeit steht hier für die Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt, wobei der Privatwirtschaft

eine entscheidende Rolle im Entwicklungsprozeß zugebilligt wird. An die Stelle der Förderung von Projekten, die der unmittelbaren Befriedigung der Grundbedürfnisse dienen, ist nun verstärkt die Förderung von Projekten, die sowohl für das Geber- als auch für das Empfängerland von Nutzen sind, getreten. Entwicklungszusammenarbeit betont wieder mehr die Eigeninteressen der Geberländer und überläßt die Reglementierung der Austauschverhältnisse dem Weltmarkt.

Sowohl *Entwicklungshilfe*, *Entwicklungspolitik* als auch *Entwicklungszusammenarbeit* stehen für ein bestimmtes - hier nur schemenhaft entworfenes - Verständnis von Entwicklung und für mögliche Strategien und theoretische Konzepte zur Überwindung von Unterentwicklung.

Neben diesen vor allem auf soziologischen und wirtschaftswissenschaftlichen Theorien basierenden Bedeutungsinhalten der Begriffe Entwicklungshilfe/-politik/-zusammenarbeit gibt es noch einen Ansatz zum Verständnis von Entwicklungshilfe, der auf christliche Werte zurückgeht.

Für die christlichen Kirchen ist entwicklungspolitisches Engagement und dabei besonders die Entwicklungsförderung Ausdruck ihres Dienstes am Menschen. Entwicklungshilfe ist im Sinne brüderlichen Teilens ein Auftrag des Evangeliums. Gerechtigkeit, Solidarität und Liebe sind elementare Grundsätze für das entwicklungspolitische Handeln der Kirche.⁹ Hilfe meint hier die uneigennützigste, altruistische Form, deren Motive im christlichen Glauben begründet sind.

Dieser kurze Überblick macht einerseits die Komplexität des Bereichs deutlich und demonstriert andererseits die zum Teil fließenden Übergänge der Bedeutungsinhalte der verwendeten Begriffe. Darüber hinaus setzen sich meist die gesamten Entwicklungshilfeleistungen aus Maßnahmen zusammen, die sich den verschiedenen hier skizzierten Begriffsrahmen zuordnen lassen. Entscheidend dürften in diesem Zusammenhang nicht nur die Relationen der einzelnen Bestandteile der Entwicklungshilfeleistungen sein (Geschenkanteil/Kreditanteil), sondern letztlich auch die Ziele, die mit Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden.

Die Verwendung eines möglichst unscharfen, schwammigen Begriffs erlaubt es auch, von den primären Zielen bzw. der Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe abzulenken. Eine meist auf sekundären Erfahrungen (Vermittlung der Realität in den Massenmedien) basierende Vorstellung von der Realität der Entwicklungsländer trägt zu einem Alltagswissen über Entwicklungsländer, Entwicklungshilfe und die Ursachen der Unterentwicklung bei und beeinflusst die Einstellung zu diesem Thema nachhaltig, da in diesem Bereich in den seltensten Fällen auf eigene Erfahrungen zurückgegriffen werden kann. Aufgrund der journalistischen Selektionskriterien wird die Dritte Welt meist nur bei Katastrophen und bei kriegerischen Auseinandersetzungen thematisiert. Komplettiert wird das Alltagswissen noch durch Spendenwerbungen verschiedener Entwicklungshilfeorganisationen, die ein hungerndes Kind - möglichst mit großen Kulleraugen - als "Werbeträger" verwenden.

Man kann daher durchaus annehmen, daß auf der Ebene des Alltagswissens der Begriff Entwicklungshilfe vielfach mit Spenden, Schenken und Hilfe im altruistischen Sinn assoziiert wird. Spricht ein Politiker dann allgemein von Entwicklungshilfe - und meint damit auch Kredite, die in erster Linie den wirtschaftlichen Interessen des

Geberlandes dienen -, dann ist dieser Form der Entwicklungshilfe die Zustimmung der Bevölkerung nicht von vornherein sicher. Umgekehrt ist die Zustimmung von Vertretern der Wirtschaft nicht von vornherein gesichert, wenn mit Entwicklungshilfe vorrangig Geschenke gemeint sind, die an den wirtschaftspolitischen Interessen des Geberlandes vorbeigehen.

Aufgrund der Verwendung unscharfer Begriffe entsteht daher der Eindruck, daß - frei nach dem Motto: Tu Gutes und rede darüber! - mit der Vergabe von Entwicklungshilfe die großzügige Spendierhose assoziiert wird - auch wenn dahinter primär außen- und wirtschaftspolitische Ziele stehen.

Die Durchsicht der demoskopischen Erhebungen zur Einstellung der Österreicher/innen zur Entwicklungshilfe zeigt, daß der Begriff Entwicklungshilfe undifferenziert verwendet und nicht näher definiert wird. Zwar werden bei fast allen Untersuchungen die Motive für die positive oder negative Einstellung zur Unterstützung der Dritten Welt anhand vorgegebener Antworten überprüft, da aber sowohl die Anzahl als auch die Formulierung der abgefragten Antwortmöglichkeiten in den einzelnen Studien differieren, können die Antworten zur Motivation nicht miteinander verglichen werden.

Auffällig erscheint mir jedoch, daß humanitäre Gründe nach wie vor einen hohen Prozentsatz an Zustimmung erreichen. So stimmten in der letzten Fessel-Untersuchung 53 % der Befragten der Ansicht zu, daß "wir den Ländern der Dritten Welt ganz einfach deshalb helfen müssen, weil sie arm sind und unsere Hilfe brauchen". Dieser hohe Prozentsatz läßt vermuten, daß knapp mehr als die Hälfte der Bevölkerung Entwicklungshilfe im altruistischen Sinn verstehen, denn nur 20 % stimmten der Ansicht zu, daß "wir den Ländern der Dritten Welt helfen müssen, weil wir sie brauchen, um uns selbst weiterzuentwickeln".

Die Beurteilung der Sinnhaftigkeit denkbarer Beiträge zur Entwicklungshilfe wurde nur einmal - nämlich bei der Fessel/IFES-Untersuchung im Jahre 1981 - abgefragt. Die Folgeuntersuchungen verzichteten auf diese Fragestellung und blieben daher etwas mehr an der Oberfläche, wie die Fragestellung nach den Zielen der Entwicklungshilfe in der letzten Fessel-Studie zeigt. Hilfe zur Selbsthilfe wird als primäres Ziel der Entwicklungshilfe von 66 % der Befragten angegeben. Welche Instrumente allerdings zur Erreichung dieses Zieles sinnvollerweise eingesetzt werden sollten, bleibt ausgespart.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß in den vorliegenden Studien zur Einstellung der Österreicher/innen zur Entwicklungshilfe der Begriff Entwicklungshilfe durchgehend sehr allgemein verwendet wurde. Aufgrund dieser allgemeinen, umfassenden Bedeutung des Begriffs und der damit verbundenen fehlenden Tiefe der Erhebungen bleiben tatsächliche Um- und Neuorientierungen in der Entwicklungszusammenarbeit bei den Erhebungen unberücksichtigt.

Die Befürwortung der Entwicklungshilfe kann daher auch nicht als Zustimmung für ein bestimmtes Entwicklungskonzept aufgefaßt werden. Obwohl in den letzten Jahrzehnten ein semantischer Wandel der Begriffe im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit stattgefunden hat, lassen die Ergebnisse der Studien keine Aussagen darüber zu, ob die hohe Befürwortung von Entwicklungshilfe auf die Veränderungen des Entwicklungshilfebegriffs zurückzuführen ist.

Es stellt sich im Anschluß daran sogar die Frage, ob bei entsprechend umfangreicher Informierung der Bevölkerung über die konkreten Mechanismen und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit eine ebenso hohe Zustimmung zur Entwicklungshilfe erreicht hätte werden können, wie sie bei der letzten Studie zum Ausdruck kommt.

ANMERKUNGEN

¹ Fessel + GfK-Institut für Marktforschung, "Entwicklungshilfe" (Erhebungszeitraum 10. November bis 5. Dezember 1988), Wien 1989.

² Vgl. Nohlen, Dieter (Hrsg.), Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 5, Internationale Beziehungen, S. 131 ff.

³ Vgl. IMAS, Die Meinungen über Entwicklungshilfe und Entwicklungshelfer, Linz 1974. Eine Meinung, die abgefragt wurde, lautete: "Wenn wir den Entwicklungsländern keine Hilfe geben, so machen das die Russen, und es kommt dort der Kommunismus." 13 % der Befragten fanden damals diese Meinung richtig.

⁴ Vgl. ÖFSE, Österreichische Entwicklungspolitik. Berichte - Analysen - Informationen, Wien 1989.

⁵ Vgl. Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes, Verwaltungsjahr 1987, Wien 1988, S. 148, 36.4.3.

⁶ Ebenda, S. 148.

⁷ OECD-Bericht 1985 - Rückblick auf 25 Jahre Zusammenarbeit im Dienst der Entwicklung. Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe, Paris 1985, S. 270 ff.

⁸ Hier kann und soll nicht die gesamte entwicklungstheoretische Diskussion wiedergegeben werden; in diesem Zusammenhang soll hier nur auf eine kompakte Darstellung der Entwicklungstheorie verwiesen werden. Vgl. Nuscheler, Franz, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn 1987.

⁹ Vgl. Koordinierungsstelle für internationale Entwicklungsförderung der österreichischen Bischofskonferenz, Entwicklungspolitik der katholischen Kirche in Österreich, Wien 1980.

Michael Obrovsky, ÖFSE, A-1090 Wien, Türkenstraße 3/3