

aufzuheben, wenig mehr tragen. Was müßte sich da eigentlich im katholischen Laientum als politischem Vorfeld ändern?

*Remmers:* Wir müssen, glaube ich, weil mit den Verbandsstrukturen manches nicht mehr so läuft wie früher, einfach die Chance nutzen, von den Gemeinden her zu neuen Formen des Einsatzes zu kommen. Ich sehe keine neuen Ansätze in den Verbandsstrukturen. Was von den Verbänden an Aktivität geblieben ist, bei Kolping, KAB usw., wird inzwischen ja auch schon in erster Linie im gemeindlichen Bereich wirksam.

*HK:* Aber wie soll im Katholischen und überhaupt – das ist ja ein großes gesamtgesellschaftliches Problem geworden – von den erfahrbaren Gemeinschaften und Lebensräumen her der Ausgriff auf die sozialen und politischen Großstrukturen erfolgen? Denn wie ein Gemeinwesen aussieht, wird letztlich doch dort entschieden. Jedenfalls wird nur dort Politik im großen gemacht?

*Remmers:* Gerade weil das so ist und weil sich unsere Ge-

sellschaft zugleich in ihren Kapillaren in den Kleingruppen und -gemeinschaften verändert, scheint es mir notwendig zu sein, daß das gesellschaftliche Engagement vor allem vor Ort stattfindet. Gerade für das Engagement der Katholiken scheint mir dieser lokale Bereich grundlegend zu sein. Dort können Katholiken, Christen lernen, mit gesellschaftlichen Problemen umzugehen. Und wenn sie das gelernt haben, können sie um so leichter bzw. kompetenter ihren Mann bzw. ihre Frau in den ganz normalen weltlichen Strukturen und Organisationsformen stellen: in Parteien, Gewerkschaften, Verbraucherverbänden oder wo immer. Daß wir in unserer Art von Gesellschaft zu allem jeweils noch eine katholische Organisation halten können, daran glaube ich nicht mehr. Das haben wir schon bei den Gewerkschaften nicht geschafft, und wir kriegen heute auch keine katholische Partei, keinen katholischen Rundfunk und möglicherweise auch keinen katholischen Hausfrauenverband mehr daneben. Mir scheint das auch nicht mehr notwendig zu sein.

## Entwicklung durch Selbsthilfe

### Ein neuer Ansatz in der deutschen Entwicklungspolitik?

*Eine Arbeitsgruppe im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) hat in den letzten 2½ Jahren anhand einer Reihe von Fallstudien ein Konzept zur Stärkung von Selbsthilfegruppen in der Entwicklungsarbeit in Entwicklungsländern erarbeitet. Der parlamentarische Staatssekretär im Ministerium, Volkmar Köhler, trug die Grundgedanken daraus Ende Januar in einem Referat vor der Kölner Gesellschaft zur Förderung der Entwicklungsforschung e. V. vor. Wenn die Vorschläge zu einer Leitidee von Entwicklungspolitik werden sollen, bedürfen sie einer breiten Diskussion. Wir geben deshalb die Ausführungen Köhlers (leicht gekürzt) im Wortlaut wieder.*

#### 1. Warum Selbsthilfe?

Die öffentliche Kritik an der Entwicklungshilfe verlagert sich zunehmend von Einzelaspekten auf ihre Wirksamkeit insgesamt. Die Frage nach dem Sinn der Entwicklungshilfe erwächst aus der Tatsache, daß die Armut in der Dritten Welt nicht ab-, sondern zum Teil sogar rapide zunimmt. Daß die Bekämpfung der Armut bisher nicht besser gelungen ist, ist der Kern der Verunsicherung. Offensichtlich erreicht die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) tatsächlich nicht ausreichend die Zielgruppen, die sie sich zu erreichen bemüht. Die wesentlichen in der Diskussion vorgebrachten Gründe scheinen die folgenden zu sein:

- Zunächst einmal geht es um die ungenügende Anpassung der Entwicklungszusammenarbeit an die Bedingungen der Entwicklungsländer (EL), worauf insbesondere die Diskussion um die sozio-kulturellen Faktoren hinweist.
- Wir werden ferner gefragt, ob die EZ nicht zu stark auf dem Gedanken des Transfer aufbaut, sei es der von gesellschaftspolitischen Konzepten, oder der Transfer von Technik, welcher sich als unangemessen erweist, weil Technik nicht nur Maschine ist, sondern dort eingreift in gewachsene Lebensformen der Menschen, z. B. der Handwerker. Oder der Transfer von Kapital, welcher die Eigenanstrengungen der Länder und der Menschen verdeckt oder erstickt, statt darauf aufzubauen.
- Kritik wird auch geübt an den Regierungen der Entwicklungsländer und der Wirksamkeit der staatlichen Stellen der Entwicklungsländer, mit denen die bilaterale staatliche Zusammenarbeit durchgeführt wird.

Die aufgeführten Einzelprobleme sind keineswegs neu. Allerdings verlangt die fortdauernde Verschlechterung der Lebensbedingungen breiter Teile der Bevölkerung in Entwicklungsländern immer dringender eine konstruktive Antwort, wie die Kluft zwischen unserem Anspruch, die Lebensbedingungen und die Arbeitsproduktivität der Armen zu verbessern und die ökologischen Lebensgrundlagen zu sichern, und der Realität der EZ zu schließen ist.

In der Öffentlichkeit werden allerdings aus dieser Feststellung zwei einander entgegengesetzte Schlußfolgerungen gezogen: Auf der einen Seite wird gefordert, Entwicklungshilfe am besten ganz einzustellen, da sie ohnehin nur Schaden anrichte, oder sie bestenfalls in Sozialhilfe umzuwandeln. Auf der anderen Seite wird gefragt, wie eine signifikante Verbesserung eingeleitet werden könne.

Dazu gibt es zwei Lösungsvorschläge:

- Das eine Stichwort heißt „Entstaatlichung der EZ“. Gemeint ist damit sowohl die Ausdehnung der Rolle der nicht-staatlichen Träger und privaten Verbände, denen mehr Mittel als vorher zur Verfügung gestellt werden sollen, als auch eine stärkere Aufgabenverlagerung auf den privaten Sektor insgesamt.
- Ferner wird, gerade mit Blick auf die Arbeit nichtstaatlicher Träger, gesagt, kleine und lokal verankerte Projekte seien generell wirkungsvoller. Das wird in die eingängige Formel gekleidet, Millionen Projekte statt Millionenprojekte seien der richtige, wenn nicht einzige Weg aus der Klemme.

Dazu ist zu sagen:

Wenn vorher aus dem Glauben an die Machbarkeit von Entwicklung durch eine zentral planende staatliche Instanz die Bemühungen insbesondere in den LLDC's darauf gerichtet waren, diesem Staat dazu die Mittel in die Hand zu geben, so ist nun nicht damit gedient, aus Enttäuschung in das gegenteilige Extrem zu verfallen.

Vielmehr muß das Instrumentarium aller Beteiligten der EZ besser zur Wirkung gebracht werden, wenn wir die Aufgabe der Armutsbekämpfung ernst nehmen, und zwar auf mehreren Ebenen. Dazu gehört auch, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Beteiligten, staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen sowie dem privaten Sektor hier und in den Entwicklungsländern, wesentlich zu verbessern.

Ich will an drei Beispielen verdeutlichen, wo unseres Erachtens die Probleme liegen und an welchen Kriterien wir konstruktive Lösungsvorschläge messen:

1. Eine Querschnittsanalyse der Entwicklungsbankenfinanzierung, die im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) der Bundesrepublik mit jährlich etwa 300 Mio. DM gefördert werden, ergab, daß, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die durchschnittlichen Endkredite dieser Banken bei 120 000 DM liegen, obwohl nach unserer entwicklungspolitischen Konzeption vor allem auch Kleinbauern und Kleinbetriebe erreicht werden sollen. Das Problem besteht hier also darin, daß mangels Erreichung der Zielgruppen auch keine Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen erzielt wurde.

2. Das Problem der Trägerstrukturen wurde bisher, gerade im Bereich der staatlichen bilateralen Zusammenarbeit, zu sehr als Frage des Institutionenaufbaus und der Verwaltung gesehen. Die entstandenen Einrichtungen haben vielfach nicht die erhofften Leistungen, insbeson-

dere Dienstleistungen für die entwicklungspolitisch prioritären Zielgruppen, gebracht und belasten durch hohe Folgekosten die ohnehin knappen öffentlichen Haushalte. Wir ziehen daraus die Schlußfolgerung, im Bereich der Institutionenförderung das Prinzip der Subsidiarität konsequenter zu verfolgen.

3. Ein Beispiel aus dem nicht-staatlichen Bereich: Wohl ist hier in erhöhtem Maße die Zielgruppenerreichung verwirklicht. Isoliert bleibende Fonds, die nicht den Zugang zu den formalen Finanzierungseinrichtungen finden und in vielen Fällen ihre Kosten nicht aus den Zinsen decken können, sind ein Hinweis darauf, daß die Zielgruppenerreichung nicht immer auch mit Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit der Förderung verbunden werden konnte.

Ich habe damit die für die Suche nach neuen Lösungen und die Bewertung ihrer Wirksamkeit zentralen Kriterien benannt: Subsidiarität, Zielgruppen-Erreichung, Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit.

Die Komplexität der Probleme und ihre Verflechtung miteinander ist heute allgemein ins Bewußtsein gerückt. Die Differenziertheit der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen der Länder, mit denen wir zusammenarbeiten, verbietet, sie über einen Leisten zu schlagen. Wir wissen heute, daß sich umfassend verstehende Lösungsvorschläge zu vereinfachend und auch nicht durchführbar sind. Wir wissen auch, daß der negative Trend in den Entwicklungsländern mit bedingt ist durch Einflußfaktoren, die außerhalb des Bereichs der eigentlichen EZ liegen. Das enthebt uns aber nicht der Aufgabe, in unserem Bereich neue Wege zu gehen.

Im Sinne des soeben Gesagten haben wir dies in einem Teilbereich, nämlich der Armutsbekämpfung, entsprechend dem vom Parlament formulierten entwicklungspolitisch vorrangigen Auftrag, begonnen. Dabei sind wir uns bewußt, daß es sich hier um einen besonders schwierigen Bereich der EZ handelt. *Ein wesentlicher Ansatz, den wir dabei neben anderen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit verfolgen, ist das Konzept der Selbsthilfe.*

Nun ist der Gedanke der Selbsthilfe in der entwicklungspolitischen Diskussion keineswegs neu. Ich bin allerdings der Meinung, daß es durchaus Mut braucht, einen alten Gedanken, der stellenweise schon zum abgenutzten Schlagwort zu werden droht, neu aufzugreifen.

Wir verbinden mit dem Selbsthilfekonzepkt keine abstrakte Zieldiskussion; mit der Orientierung auf vorrangige Bekämpfung der Armut, der Konzentration auf ländliche Entwicklung, Handwerk und Kleingewerbeförderung sind die richtigen politischen Entscheidungen getroffen worden. In diesem Rahmen aber ist ein *qualitativer* Sprung notwendig. Es geht darum, eine „Dynamik nach unten“ einzuleiten. Wir können uns dem Ziel nur schrittweise nähern. Dafür ist vor allem das „Wie“ die noch nicht ausreichend beantwortete Frage. Sie soll uns weiterbringen.

Der tiefere Grund liegt jedoch darin, daß in den letzten Jahren Entwicklungen sich vollzogen haben, die für die Umsetzung des Selbsthilfe-Gedankens eine neue Grundlage darstellen. Diese Chance wollen wir nutzen.

Wir stellen eine wachsende Bereitschaft vieler Regierungen in Entwicklungsländern fest, ihre Eigenanstrengungen zu erhöhen und zu verbessern. Die Einsicht beginnt sich durchzusetzen, daß der Staat sich heute aus einigen Aufgaben, die ihm etwa in Afrika unmittelbar nach der Unabhängigkeit zugewachsen waren, zurückziehen sollte. Es gibt einige erfolgreiche Beispiele für strukturelle Reformen, z. B. bei der Dezentralisierung der Verwaltung und von staatlichen Dienstleistungseinrichtungen. Das verbessert die Voraussetzungen für die Mitwirkung gesellschaftlicher Gruppen.

Zunehmend zahlreicher entstehen in der Bevölkerung der Entwicklungsländer, und darunter gerade bei den Armen, Selbsthilfe-Initiativen, die von lokalen Ursprüngen zu gut organisierten Selbsthilfe-Bewegungen heranwachsen. Sie zeigen, daß die Betroffenen ihre Entwicklung in die eigene Hand nehmen können und wollen. Wenn es richtig ist, daß wirksame Hilfe zur Selbsthilfe voraussetzt, so kann die Bedeutung dieser Entwicklung für die EZ kaum überbewertet werden. Denn hier ist ein Netz von potentiellen Partnern im Entstehen, welches der Verringerung des Gewichts der Zusammenarbeit mit staatlichen Organisationen eine tatsächliche Grundlage gibt. In einigen Ländern sind diese Selbsthilfe-Bewegungen dabei, zu politischen Einflußfaktoren zu werden, was für manche Regierungen eine Herausforderung darstellt. Bei anderen Regierungen wächst jedoch die Bereitschaft, diese Bewegungen zu tolerieren oder unter Umständen sogar zu fördern.

Schließlich hat sich in den Industrieländern, in der Öffentlichkeit und in den entwicklungspolitischen Organisationen, ein Umdenkungsprozeß vollzogen, der sich in der Suche nach wirksameren Konzepten ausdrückt. Wenn die EZ heute eine häufig kritische Beachtung findet, so ist dies auch als Zeichen für ein geschärftes und sich wandelndes Bewußtsein zu verstehen, als Ausdruck eines umfassenderen Verständnisses von Entwicklung. Wenn wir heute also die Bedeutung des Selbsthilfe-Gedankens in der EZ neu betonen, auch und gerade als Antwort auf das drängende Problem der Armut in der Dritten Welt, so bauen wir auf anderen Voraussetzungen auf, als sie in der Frühzeit der Entwicklungspolitik gegeben waren.

Allerdings ist es jetzt wichtig, bisherige Unzulänglichkeiten in der Ausformulierung des Selbsthilfe-Gedankens zu überwinden: im theoretischen Streit um die richtige Entwicklungsstrategie blieb das Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe zu abstrakt, in der Praxis wurde Selbsthilfe häufig zu einseitig verstanden als möglichst rascher Aufbau von Genossenschaften in den verschiedenen Bereichen, die als der Träger des Selbsthilfe-Gedankens gesehen wurden. Man hat dabei manchmal übersehen,

daß der Wert der geschichtlichen Erfahrung unserer Genossenschaftsbewegung für die EZ nicht primär in ihren heutigen weit entwickelten Formen und deren Übertragung in die Entwicklungsländer liegt, sondern in ihrer Entstehungsgeschichte.

Das BMZ konnte bei der Absicht, die EZ verstärkt auf Selbsthilfe und ihre Förderung zu orientieren, also von den zwei Erfolgsvoraussetzungen ausgehen,

- daß neue Erfahrungen in bezug auf das erhebliche Selbsthilfe-Potential in den Entwicklungsländern vorhandeln sind und
- daß sich in den Förderinstitutionen eine gestiegene Sensibilität für die Bedeutung von Selbsthilfe entwickelt hat.

## 2. Initiative des BMZ zur Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe

Wie wurde die politische Absicht des BMZ nun bisher in die Tat umgesetzt? Dazu brauchte es zuerst eine wesentlich vertiefte Kenntnis und ein besseres Verständnis der Selbsthilfe-Bewegungen in der Dritten Welt. Uns erschien es entscheidend, dieses Wissen nicht losgelöst von unserer täglichen Arbeit zusammenzutragen. Es galt, von Anfang an die Verbindung herzustellen zu den in den entwicklungspolitischen Organisationen schon vorhandenen Erfahrungen und zu den Anforderungen, die eine Verstärkung der Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe an sie entsprechend ihrem jeweiligen Arbeitsbereich stellt.

Zur Einlösung dieser Aufgabe wurde ein Ansatz entwickelt, der drei methodische Elemente miteinander verbindet, nämlich

- 1. den *Dialog* zu entwickeln mit allen entwicklungspolitischen Institutionen, die ihre Aufgabe in der Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe sehen, um ihre *Mitwirkung* an der Initiative des BMZ zu erreichen;
- 2. das *Aufbauen auf den Erfahrungen* der Selbsthilfebewegungen in der Dritten Welt, d. h. im Dialog die Voraussetzungen zu schaffen für einen *gemeinsamen Lernprozeß*;
- und als das 3. Element die *Handlungsorientierung*, die zu unmittelbar umsetzbaren Ergebnissen führt.

Diese drei Handlungsmaxime bauen aufeinander auf und bedingen einander, keine kann ausgeklammert werden, ohne daß der Gesamtansatz gefährdet wäre.

In der im BMZ eingerichteten speziellen Arbeitseinheit mit der Aufgabenstellung „Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe“ wurden als erster Schritt zusammen mit den Institutionen Fallstudien über Selbsthilfe der Armen in den Entwicklungsländern erarbeitet. Sie waren im Sinne des erfahrungsorientierten Ansatzes strikt induktiv angelegt. Ihr primäres Ziel war, die Dynamik der verschiedenen Selbsthilfe-Initiativen, ihre Entstehungsbedingungen und ihre tragenden Elemente zu erschließen und ihre Bedeutung für eine selbsttragende Entwicklung der Ent-

wicklungsländer festzustellen. Ein zweiter Aspekt war die Frage nach der Hilfe zur Selbsthilfe, d. h. danach, welchen Beitrag Unterstützung von außen, sei es von einheimischen oder ausländischen Selbsthilfe-Fördereinrichtungen, geleistet hat und wie sie gegeben wurde.

Eine klare Unterscheidung dieser beiden Ebenen, Selbsthilfe der Betroffenen und Hilfe zur Selbsthilfe, ist für die Verbesserung unserer Arbeit wichtig, weil die Zweckmäßigkeit von Instrumenten und Methoden der Selbsthilfe-Förderung nur auf dem Hintergrund der Handlungsfähigkeit der Betroffenen zutreffend beurteilt werden kann.

Bei der Suche nach geeigneten Fallbeispielen und der Auswertung der Erfahrungen ging es insbesondere darum, Zugang zu dem dort entwickelten instrumentellen und methodischen Know-how zu gewinnen, welches erfolgreich zur Selbsthilfe der Armen geführt hat.

Man könnte dieses Vorgehen als die *Kapitalisierung* positiver Erfahrungen bezeichnen. Es bedeutet keine Ausklammerung von möglichen Schwachpunkten, legt das besondere Gewicht jedoch auf die Elemente, die Systeme von Selbsthilfe und ihrer Förderung funktionsfähig machen.

Sie wurden operational umgesetzt in der Formulierung von Erfolgsbedingungen, bezogen auf die Selbsthilfe der Armen, auf die Förderung ihrer Selbsthilfe und auf politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen von Selbsthilfe. Diese Erfolgsbedingungen sind als konzeptionelle Bausteine einer *Politik der Selbsthilfe* zu verstehen. Damit meine ich, daß sie nicht als Dekalog aufzufassen sind. Sie bilden keine geschlossene Konzeption, die zwischen zwei Buchdeckel paßt, sondern ein offenes System, das sich aus einer Vielzahl von immer wieder neu zu kombinierenden Elementen zusammensetzt. Sie müssen durch weitere Fallbeispiele und vor allem durch ihre Erprobung in der Praxis überprüft, vertieft und ergänzt werden.

Die Zusammenarbeit, die sich zwischen der speziellen Arbeitseinheit des BMZ „Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe“, den Referaten des BMZ und den entwicklungspolitischen Organisationen sowie zwischen diesen zu entwickeln beginnt, ist ein ermutigender Hinweis darauf, daß es möglich ist, den Aufbau einer Konzeption als gemeinsamen Prozeß zu betreiben. Dieser Rahmen bietet nicht nur die Chance, Erfahrungen auszutauschen und sich theoretisch über Wege der Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe zu verständigen, sondern – und das ist der Kern der Mitwirkung der Institutionen – in unmittelbarer Anknüpfung daran bei ihnen, im BMZ und bei anderen mit der EZ befaßten Stellen die notwendigen Realisierungsvoraussetzungen zu schaffen.

Was kann Selbsthilfe der Armen nun tatsächlich leisten, worin besteht das Interesse in der EZ, auf ihr aufzubauen? Dazu einige Ergebnisse der Fallstudien:

– Im Bereich der Finanzierungsinstrumente, auf denen

hier das Hauptaugenmerk lag, zeigt sich, daß auch die Armen sparen können. Sie können Kredite produktiv einsetzen und mit normalen Zinsen zurückzahlen.

- Arme können sich organisieren. Durch vielfältige Formen der Gruppenbildung schaffen sie sich eigene Ressourcen und erlangen Zugang zu Dienstleistungen insbesondere staatlicher Entwicklungseinrichtungen.
- Die Selbsthilfe der Betroffenen, d. h. von ihnen selbstbeschlossene Maßnahmen, mobilisiert in erheblichem Maß Eigenleistungen in Form von Arbeitskraft und auch als finanzielle Eigenleistung.
- Es werden verstärkt lokal verfügbare Ressourcen verwandt.
- Im Ergebnis verbessert sich das Verhältnis von Eigenleistungen zu Fremdleistungen, u. U. tritt sogar eine Kostenminderung insgesamt ein.
- Der Wirkungsgrad und die Nachhaltigkeit von Maßnahmen der EZ kann sich erhöhen, z. B. durch eine bessere Ausnutzung und Unterhaltung von Anlagen der Infrastruktur.
- Wir stellen fest, daß von dem mit Selbsthilfe verbundenen Lernprozeß ein großer Ausbildungseffekt ausgeht, der sich u. a. darin äußert, daß eine aktive Nachfrage z. B. nach funktionaler Alphabetisierung und staatlichen Dienstleistungen entsteht, bis hin zu dem Versuch, politisch darauf hinzuwirken, daß diese effizienter und zielgruppengerechter organisiert und den Armen zugänglich gemacht werden.

Diese verschiedenen Aspekte können zusammengefaßt werden in der Feststellung, daß sich durch Selbsthilfe eigenständige und kompetente Strukturen innerhalb der Zielgruppen bilden. Dies scheint mir von besonderer Bedeutung für staatliche Fördereinrichtungen, die ja primär angebotsorientiert arbeiten sollten und denen das Entstehen von leistungsfähigen Ansprechpartnern bessere Wirkungsmöglichkeiten eröffnet.

Hier zeigen sich Perspektiven, die ernst zu nehmen sind und intensiv verfolgt werden müssen. Dazu müssen wir uns fragen, was die Selbsthilfe der Armen braucht, an welchen *Erfolgsbedingungen* wir unsere Instrumente und Verfahren ausrichten.

Selbsthilfe fördern heißt zuallererst *an Bestehendem anknüpfen*. Das heißt praktisch, z. B. die Zusammenarbeit mit vorhandenen Institutionen und insbesondere lokal verwurzelten Organisationsformen zu suchen.

Die Entwicklung der Selbsthilfe-Fähigkeit der Betroffenen läßt sich schlecht planen. Es ist sicher richtig, daß die Förderung ausreichend Raum für eigenständige Erfahrungen lassen sollte. Unterstützung von außen muß der Entwicklung der Selbsthilfe-Gruppen folgen und sie respektieren, nicht umgekehrt. Man kann es als den roten Faden der Subsidiarität bezeichnen, dann unterstützend einzugreifen, wenn die Selbsthilfe-Gruppen aus eigener Kraft nicht weiterkommen. Es braucht allerdings nicht betont zu werden, daß dies nicht heißen kann, abwartend beiseite zu stehen. Hier ist die Fähigkeit gefor-

dert, die richtigen Förderungsinstrumente zum richtigen Zeitpunkt einzusetzen. Ich denke, wenn diese Erfolgsbedingung in dieser Weise eingehalten wird, kann das Entstehen der häufig beklagten „Nehmermentalität“ bei der Zielgruppe vermieden werden. Sie ist doch auch das Ergebnis von zuviel und vor allem zu leichtfertig gegebener Hilfe.

Selbsthilfe zu fördern fordert von uns ein hohes Maß an *Flexibilität*. Es ist kein Zufall, daß in den letzten Jahren das Instrument der Fonds ohne vorherbestimmtes Mengengerüst zunehmend Verwendung findet, eben weil es dieser Erfolgsbedingung entspricht. Das BMZ hat der Bedeutung des Einsatzes von flexiblen Fonds etwa durch die seit 1984 gültigen Verfahrensregelungen in der Zusammenarbeit mit den kirchlichen Entwicklungsorganisationen Rechnung getragen.

Wir wissen schließlich aus unserer eigenen Selbsthilfe-Bewegung, daß eine wesentliche Erfolgsbedingung gerade in ihren Anfängen die Möglichkeit ist, eigenverantwortlich über die Verwendung von Fremdmitteln entscheiden zu können. Das heißt für die Förderung mehr *Delegation von Entscheidung*. Die Erfahrungen zeigen, daß Schritte in dieser Richtung dann besonders erfolgreich waren, wenn die Verwendung der Mittel für alle Beteiligten transparent ist. Geteilte Verantwortung bringt dann doppelte Sicherheit.

Drei weitere Erfolgsbedingungen sind heute schon fast Allgemeingut geworden: Hilfe zur Selbsthilfe muß *schnell* erfolgen, lange Verwaltungsprozeduren und Wartezeiten lähmen den Willen zur Selbsthilfe. Sie muß *verlässlich* und kontinuierlich sein. Sie bedeutet schließlich ein Engagement auf *längere Zeit*.

Die Einzelaussagen der Fallstudien fassen sich für uns in drei Punkten zusammen:

- Die Fallstudien bringen erste, aber überzeugende Belege dafür, daß Arme sich selbst helfen können. Ich will betonen, daß dies auch und gerade für die Frauen unter ihnen gilt. Es gibt ein Potential an Selbsthilfefähigkeit der Armen. Wenn es gelingt, hierauf aufzubauen, besteht eine realistische Chance, die Zielgruppen der Armen breitenwirksam zu erreichen und einen Anstoß zu geben für nachhaltige Entwicklungsprozesse.
- Wir haben eine Einschätzung der Bedeutung einheimischer Selbsthilfe-Förderungseinrichtungen und Netzwerke, ihrer ganz unterschiedlichen Wirkungsweise und Förderansätze, sowie der vielfältigen Beziehungen zwischen ihnen und lokalen Selbsthilfe-Initiativen, die das klassische duale Schema von Selbsthilfe-Organisation und Selbsthilfe-Förderungseinrichtung erheblich erweitern.
- Die Fallstudien brachten wichtige Belege für die Bedeutung der durch staatliche Politik gesetzten Rahmenbedingungen für die Entfaltung des Selbsthilfe-Potentials.

Der Ansatz der BMZ-Initiative, ein breites Erfahrungs-

spektrum zu erschließen und in handlungsorientierte Erfolgsbedingungen umzusetzen, führt uns also direkt in die ganze Problemfülle der täglichen Arbeit.

Es ist jedoch gelungen, die Initiative des BMZ in gemeinsamer Anstrengung soweit voranzubringen, daß sich einige *Grundlinien einer Politik der Selbsthilfe-Förderung* herauschälen.

Auf Selbsthilfe orientierte Entwicklungspolitik muß gleichermaßen in zwei Richtungen wirken: die Unterstützung der Eigenanstrengungen der Armen muß sich verbinden mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen für ihre Entfaltung. Dazu gehört für uns ein politischer Freiraum, Rechtssicherheit und die Einführung geeigneter, vor allem flexibler Rechtsformen, innerhalb welcher sich die Zielgruppe organisieren kann ebenso wie eine funktionierende staatliche Verwaltung und Dienstleistungseinrichtungen.

Wenn Selbsthilfe nicht nur lokal begrenzt und von punktueller Wirkung bleiben soll, so braucht sie eine positive Antwort im staatlichen Raum. Schon der Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 1978 bezeichnete den Zugang der Armen zu öffentlichen Dienstleistungen als ein zentrales Element einer Armutsstrategie. Wenn der Brückenschlag zwischen diesem Bereich und dem sog. informellen Sektor über die vorhandenen Ansätze ausgedehnt werden kann, wird sich nicht nur die Breitenwirksamkeit der in der EZ eingesetzten Mittel erhöhen, das bedeutet vor allem, die in den Entwicklungsländern verfügbaren Mittel auf dieses Ziel der Armutsbekämpfung hin auszurichten.

Auf diesen beiden Ebenen zu handeln bedeutet, in die Praxis umzusetzen, daß Entwicklung mehr ist als die Summe von Projekten. Entwicklung ist ein mehrdimensionaler Prozeß, der von denen getragen wird, die sich entwickeln wollen, ein organisches Wachsen entwicklungsförderlicher gesellschaftlicher Verhältnisse. Hier ist der ideologische Streit um den richtigen Selbsthilfe-Begriff, der die Privatinitiative des Einzelnen gegen die gemeinschaftliche Selbsthilfe stellt, wenig dienlich. Wenn wir Selbsthilfe als ein Kontinuum begreifen, bei dem an einem Ende der Zugang zu Produktionsfaktoren und ihr Erwerb individuell geschieht, und am anderen Extrem beides in gemeinschaftlicher Form stattfindet, so zeigt sich, daß Selbsthilfe sich in allen diesen Formen vorfinden läßt. Das Entscheidende ist jedoch, daß im konkreten Einzelfall die Betroffenen ihre Selbsthilfe sehr häufig gleichzeitig individuell und gemeinschaftlich organisieren und beide Formen sich offensichtlich ergänzen.

Die Selbstorganisation der Armen ist nicht nur ein Instrument zur Überwindung von Armut, also kein Mittel zum Zweck der besseren Zielgruppenerreichung, sondern ein Wert in sich. Selbsthilfe-Gruppen können zu einer gleichmäßigen Entwicklung aller Mitglieder der Gruppe beitragen, ohne die Dynamik des Einzelnen zu behindern. Diese im freien Entschluß gebildeten Gruppen sind Keimzellen demokratischer Gemeinschaften.

Eine Politik der Selbsthilfeförderung bedeutet also nicht, die EZ um ein Sonderprogramm zu erweitern. Ebenso wenig kann Selbsthilfe eingesperrt werden in spezielle, an andere Projekte angehängte Selbsthilfe-Komponenten oder in sog. reine Selbsthilfe-Projekte. Selbsthilfe ist auch keine Frage von bestimmten Sektoren oder nur von bestimmten Organisationen, wie z.B. der Nichtregierungsorganisationen. Überall da, wo es sich um sog. „people dependant projects“ handelt, besteht die Aufgabe darin, die Dimension der Selbsthilfe zur Entfaltung zu bringen.

Das Thema Selbsthilfe muß auch in den übergreifenden Rahmen der Diskussion um die Eigenanstrengungen und Eigenleistungen der Entwicklungsländer gestellt werden. Selbsthilfe darf kein isolierter Ansatz sein, sie ist Teil der gesamten EZ.

Entwicklung der Selbsthilfe als einen vielschichtigen und umfassenden gesellschaftlichen Prozeß zu begreifen, ist keine schöngeistige Leerformel; diese Aussage hat durchaus praktische Bedeutung für die Ausgestaltung der Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Entwicklungszusammenarbeit ist kein staatliches Monopolunternehmen, sondern Aufgabe aller Teile der Gesellschaft. Die Bundesregierung mißt der Pluralität der Institutionen in der Entwicklungszusammenarbeit eine große Bedeutung bei, weil sie ein breites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten mit sich bringt. Institutionen der bilateralen staatlichen Zusammenarbeit arbeiten primär mit staatlichen Trägern in Entwicklungsländern zusammen. Sie haben hier ihre Zugänge und spezielle Wirkungsmöglichkeiten, die Regierungen der Entwicklungsländer bei Aufgaben zu unterstützen, die vom Staat wahrgenommen werden müssen, beispielsweise im Bereich der Infrastruktur. Regierungsberater und Politikdialog sind Instrumente, um die Rahmenbedingungen in einer der Selbsthilfe förderlichen Weise auszugestalten.

Demgegenüber liegt die Stärke nichtstaatlicher, kirchlicher und privater Träger und der politischen Stiftungen unbestritten in der Fähigkeit, direkte Hilfe zur Selbsthilfe zu geben. Sie haben das in langen Jahren aufgebaute Netz an Partnerbeziehungen, das ihnen den Zugang zu den lokalen Selbsthilfe-Initiativen der Zielgruppen ermöglicht.

Aus eigener Anschauung halte ich aber die gängige Formel für unzutreffend, Maßnahmen der nicht-staatlichen Träger seien klein und deswegen gut oder umgekehrt, Projekte der TZ und der FZ seien groß und deswegen unangepaßt. Beide Bereiche liefern genug Belege, daß sie zu breitenwirksamer und kleinteiliger Förderung von Selbsthilfe in der Lage sind.

Die Bundesregierung hat also seit jeher den Wert erkannt, den die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen entwicklungspolitischen Institutionen darstellt. Die Respektierung der Interessen und Eigenständigkeit aller Beteiligten ist dabei die Grundspielregel der Zusammenarbeit. Sie sichert die Unabhängigkeit von staatlicher

Bevormundung. Die Bundesregierung wirkt jetzt verstärkt darauf hin, die jeweiligen Stärken der Institutionen in der Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe zu verbinden. Es kommt darauf an, deutlich zu machen, daß eine auf freier Vereinbarung beruhende, systematische Zusammenarbeit durch die Zusammenführung verschiedener Arbeitsbereiche, Instrumente und Partnerbeziehungen in Entwicklungsländern die Handlungsfähigkeit und die Qualität der Bemühungen aller erhöhen kann.

Dieses Verständnis von Komplementarität ist eine der entscheidenden Erfolgsvoraussetzungen für die Verwirklichung einer Politik der Selbsthilfeförderung.

Wir beziehen hier natürlich zuerst die Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland ein. Weiter bringen wir diese Überlegungen in den Dialog mit anderen Geberländern und multilateralen Entwicklungsorganisationen ein. In einem Fall, nämlich Indien, ist es uns auch schon gelungen, eine solche umfassende Zusammenarbeit zwischen dem staatlichen und dem nicht-staatlichen Bereich in einem Entwicklungsland anzuregen.

Im konkreten Bezug zu den jeweiligen entwicklungspolitischen Interessen der Institutionen, ihren Partnerbeziehungen und ihrem Instrumentarium zeichnen sich vier für die Überwindung der Armut signifikante Aktionsfelder ab:

- Die direkte Unterstützung der Selbsthilfe-Gruppen und ihrer Zusammenschlüsse sowie die von einheimischen privaten Selbsthilfe-Förderungseinrichtungen. Dieser Bereich ist der Schwerpunkt der Nicht-Regierungsorganisationen, deren Förderung besonders geeignet ist, dem extrem sensiblen Problem der Unabhängigkeit der Nicht-Regierungsorganisationen in Entwicklungsländern von ihrem Staat gerecht zu werden und zur Not auch einen gewissen Schutz vor Zugriff zu bieten.
- Der zweite große Bereich ist die Zusammenarbeit mit zentralen und regionalen staatlichen Entwicklungsträgern in Entwicklungsländern. Hier geht es um die Unterstützung bei nationaler und sektorspezifischer Planung, um negative bzw. gegenläufige Entwicklungen in Teilbereichen zu vermeiden oder umzukehren, sowie bei der Bereitstellung von sozialen und produktionsfördernden Dienstleistungen. Die direkte Komplementarität zu dem vorgenannten Bereich ist offensichtlich.
- Als Drittes suchen wir nach Möglichkeiten, den Handlungsspielraum zu erweitern für die Technische und Finanzielle Zusammenarbeit auf der unteren Ebene der staatlichen Verwaltung, dort, wo eine *substantielle Dezentralisierung* und *Selbstverwaltung* angestrebt wird. Ich betone „substantiell“, weil zu lokaler Selbstverwaltung, die wir fördern wollen, auch gehört, ihr die Mittel und Kompetenzen zur Verfügung zu stellen. Die Signifikanz einer direkten Beteiligung der Zielgruppen an Entscheidungen über ihr unmittelbares Lebensumfeld, mit dem sie vertraut sind, und an der Mitgestaltung von Dienstleistungen auf lokaler Ebene

für eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen ist enorm.

- Als letztes Aktionsfeld schließlich will ich die Bedeutung nennen, die die Bundesregierung einem gezielten Einsatz von Regierungsberatung und des Politikdialogs bei der Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe beimißt. Hier werden die Grundlagen gelegt für alle vorgenannten Maßnahmenbereiche und immer wieder neu abgestimmt und weiterentwickelt. Zum Teil geht es auch darum, als ersten Schritt die Bedeutung, die für uns die Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe für einen selbsttragenden Entwicklungsprozeß insgesamt hat, zu vermitteln. Aus verständlichen Gründen braucht dieses Thema Behutsamkeit, aber auch Beharrlichkeit.

Das Arbeitsprogramm der speziellen Arbeitseinheit des BMZ ist ein Rahmen, um diese Aktionsfelder in der gemeinsamen Arbeit verschiedener Institutionen und des BMZ an ganz konkreten Instrumenten weiter zu erschließen.

Damit dies möglich wird, müssen wir in unserer Entwicklungspolitik weiterhin die Voraussetzungen für unseren Beitrag dazu verbessern. Ich will beispielhaft auf einige Schwierigkeiten hinweisen, die wir gezielt angehen werden:

- Selbsthilfe-Förderung bedeutet häufig, anfänglich kleine Ansätze zu fördern und bereit zu sein, Prozesse langfristig zu begleiten: wie bringen wir das mit unserem administrativen Handeln in Übereinstimmung, das auf das Umsetzen großer Mittel ausgerichtet ist und den kurzfristigen Erfolg will?
- Selbsthilfe-Förderung bedeutet Delegation, und das heißt mehr Risiko: sind unser und andere Ministerien, der Bundesrechnungshof und das Parlament bereit, dieses Risiko mitzutragen, sofern es verantwortungsbewußt kalkuliert ist?

### 3. Beitrag der Wissenschaft

Ich bin mir bewußt, daß wir uns mit der Absicht, eine Politik der Selbsthilfe-Förderung zu verwirklichen, ein anspruchsvolles Ziel gestellt haben. Dieses Anspruchsniveau gilt auch für den Beitrag der Wissenschaft, den eine Fortführung und Verankerung unserer Initiative braucht. Die Fallstudien sind ein erster Einstieg in eine Methode, das Funktionieren und die Wirkung von Selbsthilfe, d. h. also ihre entwicklungspolitische Bedeutung, in direktem Bezug zur Praxis der EZ zu erforschen und auszuwerten. Die Begründung des Ansatzes braucht einen Nachweis, daß die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich erhöht wird, wenn wir sie in dem Selbsthilfe-Potential der Armen verwurzeln. Eine solche Wirkungsanalyse muß von einem umfassenden Entwicklungsbegriff ausgehen, d. h. die sozio-kulturellen Faktoren nicht als einen Punkt unter vielen, sondern als einen integralen Bestandteil auffassen. Der Bezugsrahmen ist nicht der Projekterfolg, sondern der Entwicklungserfolg. Hier wäre die gängige Evaluierungspraxis weiterzuentwickeln.

Wir brauchen ferner eine wesentlich vertiefte Kenntnis des Selbsthilfepotentials und seiner internen Dynamik. Die Informationen bei dem BMZ und den Institutionen genügen nicht, um daraus fachlich begründete und umsetzbare Förderkonzepte abzuleiten. Sie sind eher darauf abgestellt, Förderanträge zu begründen als darauf, die Entwicklungsprozesse verständlich zu machen.

Die erste Schlußfolgerung aus der schlichten Einsicht, daß Hilfe zur Selbsthilfe Selbsthilfe voraussetzt, heißt: um echte Hilfe geben zu können, müssen wir die Selbsthilfeansätze der Armen, die Instrumente, die sie einsetzen, ihre Methoden, ihre Entwicklungsgeschichte und die jeweiligen Rahmenbedingungen im Detail kennen. Hier geht es nicht um die Wirkungen, sondern um geeignete Methoden, Entwicklung als Prozeß zu erforschen, zu beschreiben und zu verstehen. Dann können wir unser Handwerkszeug „von innen“ so entwickeln, daß unsere Hilfe sich in die Anstrengungen der Betroffenen eingliedert.

Schließlich brauchen wir eine bessere Kenntnis endogener Entwicklungsvorstellungen. Die Bedeutung dieses Punktes liegt darin, daß sich daraus ein authentisches Anforderungsprofil für die Ausgestaltung der EZ ergibt. Ich plädiere allerdings dafür, dies nicht als Aufforderung zur Erforschung der Bedürfnisse der Menschen in der Dritten Welt zu verstehen. Wir haben nicht zu entscheiden, was ihre „empfundenen“ und „wirklichen“ Bedürfnisse sind. Es geht darum, und dabei haben die Sozialwissenschaften eine wichtige Mittlerrolle, die Entwicklungsziele der Menschen dort besser zu verstehen, damit wir auf dieser Grundlage mit ihnen einen offenen Dialog darüber führen können, wo wir ihr Handeln unterstützen können und wollen und wo nicht.

Auch die Erarbeitung dieser Grundlagen ist als ein Prozeß zu verstehen, der nicht abgelöst werden darf von der Arbeit an der Qualifizierung unserer Instrumente und Verfahren.

Unsere Bemühungen konzentrieren sich gleichermaßen auf die zwei Phasen von Maßnahmen der EZ, nämlich die Entwicklung von Ansätzen und die Durchführung. Wenn diese beiden richtig angepackt werden, dürfte es eigentlich keine dritte Phase der Übergabe geben. Alle mit der Entwicklungspolitik Befassten wissen, daß die ersten Schritte hin zu einer neuen Maßnahme, zu einem Programm oder Projekt die Weichen stellen für alles weitere. Hier investierte Zeit und Geld zahlt sich bekanntlich reichlich aus.

Wir verstehen das Antragsprinzip der staatlichen bilateralen Zusammenarbeit nicht so, daß wir auf die eigene Initiative verzichten. Vielmehr suchen wir aktiv nach Ansätzen, auf denen unsere EZ aufbauen kann; das ist etwas anderes als Förderansätze von außen zu schaffen und es ist ein Mittel zur Subsidiarität.

Die erste Erfolgsbedingung bei diesem Suchprozeß ist eine fundierte Landeskenntnis, die zweitens den Dialog mit den verschiedenen Partnern herstellt. Das sind vor allem die Zielgruppen selber bzw. ihre Organisationen,

ferner staatliche und nicht-staatliche Fördereinrichtungen. Die 3. Erfolgsbedingung schließlich scheint mir bei der Frage der Maßnahmen anzusetzen und das Ziel allenfalls in qualitativer Form zu beschreiben. Zumindest müßte bei den bisherigen Formen mehr Flexibilität eingebaut werden, um den erfahrungsgemäß zahlreichen Unwägbarkeiten besser begegnen zu können. Die Frage nach den Maßnahmen ist die nach den Eigenleistungen der Partner bei dem, was *sie tun* wollen. Sie ist auch die Frage nach dem, was sie *können*, ihren Fähigkeiten und den Kräften der Veränderung. Mir scheint, daß wir aus der Gewohnheit der Transfervorstellung heraus noch zu sehr darauf geeicht sind, Wissenslücken zu definieren.

Das bestehende Instrument der schrittweisen Planung und Durchführung muß in dieser Richtung weiter ausgebaut werden. Es zieht die Konsequenz daraus, daß Projekte immer auch, wenn nicht sogar in erster Linie, Lernprozesse sind.

Das bedeutet eine Verlagerung der Evaluierung von der Maßnahmenvorbereitung zu ihrer Begleitung, und hier von statistischen Soll/Ist-Vergleichen bzw. der Messung von Zielerreichungsbeiträgen auf die allmähliche Her-

ausbildung dynamischer Kriterien in der Gegenüberstellung der verschiedenen Sichtweisen: die der Zielgruppen, die der Fördereinrichtungen des Landes und der unseren. Könnte hier nicht eine Alternative zu unhandlichen, seitenlangen Kriterienlisten bestehen? Wir dürfen die Bedeutung der Evaluierung für Selbsthilfe-Förderungen nicht unterschätzen, wenn wir sie als Selbstevaluierung verstehen, die den Selbsthilfe-Initiativen der Armen, deren Handlungsfähigkeit wir stärken wollen, Einsicht in Zusammenhänge verschafft. Ich will es an dieser Stelle bei dem Hinweis belassen, daß wir im Rahmen eines Arbeitsvorhabens der Sondereinheit auf interessante und langjährig erprobte Ansätze von „action-research“ gestoßen sind und ihre Verwendbarkeit für unsere EZ prüfen.

Die Initiative des BMZ, Armut verstärkt zu bekämpfen, steht und fällt also damit,

- ob es gelingt, das Selbsthilfe-Potential aus einer „Sicht von innen“ zu erfahren,
- ob es gelingt, unsere Instrumente und Verfahren hierauf auszurichten, und
- ob es gelingt, eine gemeinsame Handlungsbasis mit den Ländern der Dritten Welt herzustellen.

## Lernprozeß in sozialen Fragen

### Zu einem Treffen asiatischer Bischöfe

*Zum siebten Mal seit 1972 veranstaltete die Vereinigung Asiatischer Bischofskonferenzen (FABC) ein Seminar für Bischöfe aus Gesamtasien zur Problematik der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Apostolats (BISA). Vorbereitet wurde das Seminar mit dem Thema „Das religiös-kulturelle Erbe Asiens und menschliche Entwicklung“ vom „Büro für menschliche Entwicklung“ (OHD) in Manila, der ständigen Arbeitsstelle für Belange der sozialen Gerechtigkeit und des Apostolats der FABC.*

1972 markiert das Jahr, in dem die Vereinigung Asiatischer Bischofskonferenzen (FABC) die formelle Anerkennung seitens des Heiligen Stuhls erhielt. Vereinigungen und Bischofskonferenzen zu kontinentalen Gremien, wie der Lateinamerikas (CELAM) und der Afrikas (SE-CAM), stellen ja ein relativ junges Element in der katholischen Kirche dar. Die Bischöfe Asiens hatten über das Zweite Vatikanische Konzil und die nachfolgenden Bischofssynoden zu einer gewissen Zusammenarbeit auf gesamtasiatischer Basis zusammengefunden. Beim Besuch von Paul VI. in Manila (1970) kam es zu einer Konferenz mehrerer asiatischer Bischöfe, die den Beschluß zu einer ständigen Zusammenarbeit der asiatischen Kirchen in der Form einer Vereinigung mit ständigem Sekretariat (Sitz in Hong Kong) faßten.

Die Bischöfe waren sich dabei der Schwierigkeiten einer

Zusammenarbeit auf der Grundlage der gemeinsamen Zugehörigkeit zu Asien sehr wohl bewußt. Die kulturellen, religiösen, politischen und wirtschaftlichen Verschiedenheiten dieser Region sind so groß, daß die gemeinsamen „asiatischen Elemente“ sich dagegen eher bescheiden ausnehmen.

### Sozialseminare für Bischöfe

Aber nicht nur von der Häufigkeit, sondern auch von der Fruchtbarkeit und dem „Lernerfolg“ her haben die Seminare für das soziale Apostolat (BISA) für die Lehre und die Praxis der asiatischen Kirchen gegenüber den gesellschaftlichen Problemen eine sehr große Bedeutung gehabt. Die Seminare erreichten immerhin 25% aller asiatischen Bischöfe und machten ihnen ihre Verantwortung für die Armen individuell und als Kollegium deutlich. Ausgehend von den gesellschaftlichen Implikationen des Evangeliums befaßten sich die Bischöfe immer mehr mit den *Ursachen von Armut und Unterdrückung* in Asien. Bei der Suche nach Partnern kamen die Bischöfe als Führer der kleinen asiatischen Minderheitskirchen fast zwangsläufig auf die anderen religiösen Gemeinschaften – Hindus, Buddhisten und Muslime –, die sich ebenfalls dieser Aufgabe annehmen. Als Aktionsgruppen im Kampf um mehr Menschlichkeit sehen dann auch die