

Entwicklungspolitische Wissens- und Meinungsmuster in der deutschen Öffentlichkeit – Konsequenzen für die Bildungsarbeit (8 Thesen)

Von Christian Wilmsen

BMZ-Referat: Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Vorbemerkung

Fast 50 Jahre ist die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) alt. 1952 stellte der Deutsche Bundestag erstmals Mittel für Projekte in Entwicklungsländern in den Bundeshaushalt ein. Nach den eigenen – guten – Erfahrungen mit dem Marshall-Plan wollte die Bundesrepublik Deutschland mit Beginn des deutschen „Wirtschaftswunders“ selbst anderen Ländern beistehen. Detailliertere Überlegungen, wie dies in einem fremden Kulturkreis geschehen könne, bestanden noch nicht. Es fehlte an Erfahrungen und Fachleuten. Die erste Ausbildungsstätte für die Berufsrichtung Entwicklungspolitik wurde in Form des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik erst 1964 geschaffen. Von der Wirksamkeit der von Deutschland erbrachten Leistungen in den Entwicklungsländern ging man wie selbstverständlich aus.

Inzwischen ist in der deutschen Öffentlichkeit der Glaube verfliegen, die EZ zeitigte gleichsam automatisch angemessene Wirkungen. Skepsis machte sich breit. Schon in den 80er Jahren fiel aus zuständigem Ministermund der Begriff „Legitimationskrise“.

Es geht aber nicht nur um die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) – antiquiert „Entwicklungshilfe“ genannt. Auch der übergeordnete Bereich, die Entwicklungspolitik, litt im öffentlichen Urteil. Sie umfasst neben der EZ die Reformen in den Industrieländern, die den Aufbau im sog. Süden fördern oder bestehende Blockaden beseitigen sollen (Beispiel: Abbau der subventionierten EU-Agrarexporte in Entwicklungsländer).

Das laut Meinungsumfragen sehr negative Bild, das die Menschen in Deutschland zur Situation der Entwicklungsländer besitzen, schmälert ihr Interesse und bremst ihre Bereitschaft, sich in der Entwicklungspolitik zu engagieren. Die praktische Umsetzung des publizistischen Lehrsatzes „Good news is no news“ unterminiert die Neugier an Afrika, Asien und Lateinamerika. In der Vorstellung der Bürgerinnen und Bürger werden Zerrbilder erzeugt oder lebendig erhalten, die für die große Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland nicht durch eigene, unmittelbare Anschauung in den Entwicklungsländern korrigiert werden können. So fehlt heute der Anreiz, sich mit etwas zu beschäftigen, was man auf der Verliererseite wähnt. Franz Nuscheler formuliert in der Zeitschrift ZEP, Jahrgang 1998, Heft 2, Seite 30: „Entwicklungspolitik befand sich noch nie in einer so tiefen Sinn- und Rechtfertigungskrise und so tief in der politischen Irrelevanzfalle wie heute“.

Dies alles stellt die Entwicklungspolitische Bildung vor enorme Herausforderungen. Die nachfolgend genannten, sehr knapp formulierten Thesen fußen auf den Ergebnissen repräsentativer Meinungsumfragen sowie der persönlichen Arbeit mit gut 300 BMZ-Besuchergruppen. Die Gruppen können für die deutsche Öffentlichkeit als semi-repräsentativ gelten. Sie kamen mehrheitlich nicht aus Interesse an der Entwicklungspolitik in das BMZ. Vielmehr waren sie Gäste eines Bundestagsmitglieds, das für sie ein thematisch breit gefächertes Besuchsprogramm in Bonn oder Berlin festgelegt hatte.

Erste These: Zu Anfang jeder Botschaft das herausarbeiten, was die Bürgerinnen und Bürger subjektiv für wichtig halten!

Außerschulisches politisches Lernen beruht auf Freiwilligkeit. Es setzt Interesse voraus. Dieses wiederum verlangt, dass der Bürger/-in die Materie subjektiv als wichtig einstuft. Die Bekanntheit eines Themas, Ministeriums oder Werkes kann daher in der Regel nur steigen, wenn das Gebiet, um das es geht, als wichtig empfunden wird. Nur dann ist es auch interessant.

Für die Frage, wie sich Interesse bildet, hat die Publizistik diverse „publizistische Verstärkungsfaktoren“ herausgearbeitet. Im Falle der Entwicklungspolitik ist der Faktor der Einschlägigkeit, der empfiehlt, eine politische Botschaft mit der persönlichen Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger zu verknüpfen.

Generell stufen Menschen das als wichtig ein, was sie und ihre Familie unmittelbar betrifft. Praktisch jede entwicklungspolitische Information muss daher zu Anfang den Irrtum bekämpfen, die Themen Entwicklungsländer, Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit bildeten eine Fernproblematik. Beispiele, die sinnfällig Betroffenheit vermitteln, d.h. aufzeigen, wie Veränderungen in den Entwicklungsländern das persönliche Leben der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland berühren und umgekehrt, erweisen sich in diesem Zusammenhang als sehr hilfreich (siehe Stichwort Interdependenz). Repräsentative Meinungsumfragen belegen nach wie vor, dass große Teile der deutschen Öffentlichkeit die Themen Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik als Fernproblematik begreifen.

Zweite These: Den Begriff „Entwicklungshilfe“ verbannen!

Der Begriff „Entwicklungshilfe“ sollte ohne Wenn und Aber vermieden werden! Er wird der Gesamtheit der Motive und Ziele nicht gerecht, die staatliche und nichtstaatliche Akteure verfolgen. Aber noch wichtiger ist: Wenn das Thema Entwicklungsländer weiterhin als Fernproblematik empfunden wird, interessiert sich für dieses allenfalls eine ethisch besonders sensibilisierte Minderheit. Der Begriff „Entwicklungshilfe“ verstellt unserer Bevölkerung regelrecht den Blick. Länder, die ausschließlich oder primär unter dem Blickwinkel „Hilfe“ betrachtet werden, können in den Augen unserer Bürgerinnen und Bürger keine Staaten darstellen, die für uns wichtig und insofern interessant sind. Die Worte „Entwicklungshilfe, Hilfe“ usw. wirken wie ein dichter Schleier. Die Menschen erkennen nicht mehr, dass es im sog. Süden schon Länder gibt, die rein ökonomisch Großmächte sind, politisch darüber mitentscheiden, ob Deutschland in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kommt oder eine Umweltpolitik betreiben, die auf die ökologische Balance unseres Planeten durchaus Einfluss hat. Auch UNDP empfiehlt, statt des Wortes „Hilfe“ Begriffe wie „global housekeeping“ oder „keep the world in balance“ zu wählen (siehe 98er UNDP-Studie: „Development aid: What the public thinks“).

Dritte These: Licht und Schatten gleichermaßen nennen!

Aus repräsentativen Meinungsumfragen ergibt sich ein sehr negatives Urteil der deutschen und europäischen Öffentlichkeit über die Lage der Entwicklungsländer. Ein negatives Meinungsbild über den Entwicklungsprozess im sog. Süden ist jedoch weder zutreffend noch geeignet, Ohren und Augen zu öffnen. Die Situation der Entwicklungs- und Transformationsländer ist enorm vielgestaltig. Pauschalurteile verbieten sich. Die Mechanismen der Presseberichterstattung („good news is no news“) begünstigen ein einseitig negatives Bild. Es bedarf ständig der Korrektur. Zum Teil unvorstellbarer Not und größtem Unrecht stehen bemerkenswerte Erfolge gegenüber. (Beispiele: Höhere allgemeine Lebenserwartung,

gesunkene Säuglings- und Kindersterblichkeit, auf dem Elternwillen basierend deutlich niedrigere Zahl der Geburten pro Frau).

Vierte These: Nicht nur aktuelle Informationen aufeinander türmen! In der Entwicklungspolitischen Bildung entfalten Einzelinformationen ihre Wirkung nur dann, wenn elementares Wissen schon besteht oder gleichzeitig aufgebaut wird.

Gleich anderen Ressorts obliegt dem BMZ sowie den Organisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit die Pflicht, die Öffentlichkeit über ihre Ziele und Maßnahmen zu informieren. Im Teil C, III., der Begründung des Grundsatzurteils des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Ressorts vom 2. März 1977 wird auf Seite 147 u.a. ausgeführt: „In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit fällt, dass Regierung und gesetzgebende Körperschaften – bezogen auf ihre Organtätigkeit – der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern. ... Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können. ...“.

Die Öffentlichkeit darin zu unterstützen, „Maßnahmen ... beurteilen, billigen oder verwerfen zu können.“ bedeuten für das BMZ sowie seine Durchführungsorganisationen, dass sie über die Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik auch Basis- und Hintergrundinformationen anbieten müssen. Ohne solche Informationen können die Bürgerinnen und Bürger die Ziele und Maßnahmen auf diesem Gebiet nicht einordnen. Der Grund liegt darin, dass die Schritte anderer Ministerien in Deutschland zumeist physisch sichtbar oder über eine kurze Kausalkette persönlich fühlbar sind (z.B. eine neue Autobahn oder ein geänderter Steuersatz.).

Die Entscheidungen der staatlichen Entwicklungspolitik und ihres Teilbereichs Entwicklungszusammenarbeit betreffen unser Land nur über eine längere Wirkungskette. Unmittelbar schlagen sie sich nur in Beiträgen zu veränderten Rahmenbedingungen für die Entwicklungsländer sowie zu Programmen und Projekten in ihnen nieder, sind also nur dort physisch sichtbar. Die Rückwirkungen auf Deutschland vollziehen sich über mehrstufige Kausalketten, die eine sehr detaillierte systematische Darstellung erfordern.

Mit Einzelinformationen, die in kein Koordinatensystem elementarer Informationsvermittlung eingebettet sind, kommt die Entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit nicht weiter. In einem Punkt unterscheidet sie sich nämlich grundlegend von der allgemeinen politischen Bildung: Man darf bei den Menschen in Deutschland keine nennenswerten Vorkenntnisse zur Lage der Entwicklungsländer (stets einschließlich Transformationsländer) und der Entwicklungspolitik voraussetzen. Zur Situation in Deutschland und unseren europäischen Nachbarn ist dies anders. Auch bei Bürgerinnen und Bürgern mit geringer formaler Bildung kann man elementare wirtschaftliche, soziale und politische Kenntnisse unterstellen, etwa zu unserer privat verfassten Wirtschaftsordnung, den Grundelementen der Sozialversicherung oder zur Parteienpluralität. Diese Faktenkenntnis erlaubt es, dank täglicher Anschauung Regel und Ausnahme zu unterscheiden. Man weiß einfach, dass eine Klinik, Schule oder Fabrik, die leer stehen, nicht die Regel, sondern die Ausnahme bilden. Diese Fähigkeit fehlt für die Bewertung von Nachrichten aus den Entwicklungsländern. So führen u.a. die Mechanismen der Presseberichterstattung, über das Spektakuläre und eher die Krise als den Normalzustand zu berichten („good news is no news“), zu der schon oben genannten falschen Generalisierung, die Lage der Entwicklungsländer zu negativ zu sehen.

Fünfte These: Auf der Maßnahmensseite dürfen die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Entwicklungspolitik niemals allein dargestellt werden. Sie sind immer nur Teil eines größeren Ganzen. Die EZ ist bloß eine Komponente der Entwicklungspolitik und diese flankiert lediglich die Eigenanstrengungen der Entwicklungs- und Transformationsländer. Umfassender Bezugsrahmen ist die globale Strukturpolitik. Sie umschließt die Entwicklungspolitik, die Eigenleistungen der Entwicklungsländer und die übrigen Schritte der Industrieländer, auf globaler Ebene das Ziel einer nachhaltigen, am Menschen orientierten Entwicklung schrittweise zu erreichen.

Wer Spenden sammelt oder sich und sein Haus profilieren will, steht in der Gefahr, sich „aufzuplustern“. In der Entwicklungspolitik sind jedoch in besonderer Weise Behutsamkeit und Augenmaß geboten, wenn es darum geht, die Wirkungen des eigenen Handelns angemessen darzustellen. Besonders wichtig ist es, den Eindruck zu vermeiden, die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) könne die Probleme alleine lösen. In der Vergangenheit schädigten entsprechende – d.h. „omnipotente“ – Argumentationsmuster die Akzeptanz der EZ. Immer nachdrücklicher fragen die Bürgerinnen und Bürger nunmehr, warum die EZ in mehr als vier Jahrzehnten mit „so vielen Milliarden Mark“ die Armut nicht überwunden hätte. Sie fragen, ob die sogar gewachsene Zahl absolut Armer in den Entwicklungsländern nicht ein Scheitern der EZ indiziere.

Vor dem Hintergrund entsprechender Fragen ist ein alleiniges Sprechen über die EZ sehr gefährlich. Selbst bei kurzen Informationsimpulsen sollten die drei in dieser These genannten Grundkomponenten des Entwicklungsprozesses im sog. Süden stets aufgeführt werden.

Sechste These: Bei der Zielansprache „Rosinenpickerei“ vermeiden! Im Zielekranz der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sind die Motive, einerseits Menschen in anderen Staaten zu helfen (fremdnütziges Handeln) und andererseits den Interessen der eigenen Nation zu dienen (eigennütziges Handeln) gleichermaßen enthalten: Es schadet der Entwicklungszusammenarbeit und es untergräbt das Vertrauen in diesen staatlichen Politikbereich, je nach Zielgruppe das eine oder andere Motiv in den Vordergrund zu stellen.

Alle Institutionen der Entwicklungspolitik – staatlich, konfessionell oder säkular-nichtstaatlich – brauchen ein eigenes, klares Profil. Dies gilt speziell für die Ebene der Motive und Ziele. Sonst kann kein Vertrauen wachsen. Zwischen dem theoretischen Pol eines rein fremdnützigen Handelns einerseits (z.B. Nothilfe bei einer Überschwemmungskatastrophe) und dem theoretischen Pol eines eigennützigen Vorgehens andererseits (Beispiel: Exportförderung) muss eine Positionsbestimmung erfolgen, die für die Öffentlichkeit nachvollziehbar ist.

Sowohl im staatlichen als auch nichtstaatlichen Bereich fehlt es an prägnanten Aussagen und Medien, die eigene Handlungsposition unverwechselbar und überzeugend darzulegen. Einen Versuch, diese Lücke zumindest zum Teil zu füllen, stellen die Schaubilder und der Begleittext zur Folie Nummer 12 der BMZ-Schaubild- und Folienmappe dar.

Geht man von den drei dort abgebildeten kleinen Kuchengrafiken aus, kann kein Motivbündel der drei genannten Akteursgruppen einem der beiden Pole (Fremdnutzen versus Eigennutzen) allein zugeordnet werden. Auch im Motiv- und Zielebündel der nichtstaatlichen Träger sind eigennützige Elemente enthalten, zum Beispiel in Form ökologischer Ziele. Wird gleichwohl versucht, das eigene Handeln ausschließlich dem Motiv fremdnützigen Handelns

zuzuordnen, liegt ein Fall von „Rosinenpickerei“ vor. Ein solches Vorgehen ist nur kurzfristig hilfreich. Langfristig verwirrt es die Öffentlichkeit und schädigt die Akzeptanz der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit. Es kann sogar – wenn die Bürger/-innen die politischen Zielansprachen nicht verstehen oder als widersprüchlich empfinden – zur Staats- und Politikverdrossenheit beitragen.

Siebte These: Die Bürgerinnen und Bürger sind alles andere als ohnmächtig. Die Entwicklungspolitik bietet ihnen zahlreiche Ansatzpunkte für eine Mitwirkung.

Jeder Prozess politischen Lernens ist von der Einschätzung des Einzelnen abhängig, aus dem Erlernten auch Konsequenzen zu ziehen, d.h., an politischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen mitwirken zu können. Gefühle politischer Ohnmacht lähmen politisches Lernen.

Der Gefahr, sich entsprechend ohnmächtig zu fühlen, muss dadurch begegnet werden, innerhalb allgemeiner Perspektiven konkrete persönliche Handlungs- und Wirkungsmöglichkeiten aufzuzeigen. (Beispiel: Die Bürgerinnen und Bürger als Konsumentinnen und Konsumenten, siehe die Themen „TransFair“ oder „RUGMARK“.) Das kognitive Ziel – die Wichtigkeit der Entwicklungspolitik besser zu vermitteln – muss also um das effektive Lernziel ergänzt werden, sich als Staatsbürgerin und Staatsbürger auch praktisch engagieren zu können.

Achte These: Möglichst oft gemeinsam auftreten!

Engagieren sich mehrere Institutionen für die selbe Sache, gewinnt sie bereits publizistisch an Aufmerksamkeit und Bedeutung. Ferner können Teile der deutschen Öffentlichkeit nicht mehr einwenden, die Aussagen eines Akteurs/-in stellten nur Werbung für die eigene Institution oder Position dar.