

ERNST HILLEBRAND / GÜNTHER MAIHOLD

Von der Entwicklungspolitik zur globalen Strukturpolitik Zur Notwendigkeit der Reform eines Politikfeldes

Die Entwicklungspolitik scheint sich in bedrückenden Paradoxien und Teufelskreisen zu bewegen: Zum einen befindet sie sich angesichts ausbleibender Entwicklungsfortschritte in vielen Teilen der Erde in Legitimationsnöten; zum anderen leidet sie erkennbar an Anspruchsüberfrachtung. »Es gibt kaum etwas, was sie nicht leisten soll: die Überwindung des Hungers, die Lösung dringender Umweltprobleme, die Besserstellung der Frauen, die Eindämmung des Bevölkerungswachstums, die Sicherung von Arbeitsplätzen in Nord und Süd, Krisenprävention, die Eindämmung bewaffneter Konflikte und – bereits zehn Prozent der deutschen Südmittel absorbierend – Nothilfe«.¹

Gleichzeitig hat die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit einem verbreiteten Skeptizismus über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe an sich zu kämpfen. Die politische Öffentlichkeit beobachtet die entwicklungspolitische Praxis mit sehr kritischen Augen. Dies gilt zumal für die traditionellen Projektansätze, denen mangelnde Strukturbildung, geringe Integration in das Umfeld und unzureichende Nachhaltigkeit vorgeworfen werden.²

Nimmt man die »Teufelskreise« hinzu, die aus berufenem Munde³ zur Beschreibung der Lage der Entwicklungspolitik und ihrer Bedeutung in Öffentlichkeit und offizieller Politik angeführt werden, so sind die Herausforderungen für dieses Politikfeld nicht zu unterschätzen:

- ▶ Der Teufelskreis von Apathie und Ahnungslosigkeit beschreibt das Spannungsverhältnis von mangelndem Bürgerinteresse an entwicklungspolitischen Fragestellungen einerseits und der aktiven Hilfsbereitschaft von Bürgern und Medien bei Katastrophensituationen, obwohl die Nachhaltigkeit von Nothilfeprogrammen aus entwicklungspolitischer Sicht äußerst fraglich erscheint.
- ▶ Der Teufelskreis von Wissen und Macht bezeichnet den Gegensatz von grundsätzlicher

politischer Überzeugung hinsichtlich der Notwendigkeit von EZ einerseits und ihrer de-facto-Marginalisierung bei wichtigen politischen Richtungsentscheidungen. Wenn etwa der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages gegen das Votum des entwicklungspolitischen Fachausschusses (AwZ) Projekte in den Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZE) einstellt, weil er sie unter dem Blickwinkel außenwirtschaftlicher Interessen betrachtet, so wird daraus ersichtlich, daß vor allem Lippenbekenntnisse zur »Entwicklungspolitik als Friedenspolitik« die politische Szenerie beherrschen.

- ▶ Schließlich wird mit dem Teufelskreis von Harmonie und Harmlosigkeit die Neigung der Entwicklungspolitiker beschrieben, ihren Politikbereich als jenseits der Konflikthaftigkeit traditioneller Politik liegend darzustellen, wodurch die Fülle der bestehenden Kontroversen mit anderen Politikfeldern sowie die Zielkonflikte im Bereich der EZ selbst verharmlost werden.

Entwicklungshilfe: Politikfeld oder Querschnittsaufgabe?

Die genannten Paradoxien und Teufelskreise werden sich in naher Zukunft kaum vollständig auf-

1. So Stefan Brühne (1998): »Evaluierung als öffentliche Kommunikation. Zu den politischen und institutionellen Rahmenbedingungen entwicklungsbbezogener Wirkungsbeobachtung«, in: ders. (Hg.): *Erfolgskontrolle in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*. Hamburg. S. 9.

2. Vgl. Franz Nuscheler: »Gegen den entwicklungspolitischen Pessimismus«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B.12/1996, S. 3–10.

3. So der langjährige Vorsitzende des Bundestags-Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) Uwe Holtz (1997): »Probleme und Perspektiven der Entwicklungspolitik«, in: Uwe Holtz (Hg.), *Probleme der Entwicklungspolitik*, Bonn. S. 90.

lösen lassen. Sie ergeben sich vielmehr aus dem Charakter des Politikfeldes selbst und seiner Positionierung gegenüber anderen Fachpolitiken. Zur Zeit herrscht – nicht zuletzt zwischen den politischen Parteien⁴ – ein gewisser Konsens, Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe zu verstehen. Dies bedeutet, daß sie sowohl auf der Ebene der Ziele als auch bezogen auf die eingesetzten Instrumente, Verfahren und Träger andere Politikbereiche mit einschließt bzw. berührt. Die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der EZ wird damit in Abhängigkeit von der Kohärenz mit anderen Fachpolitiken gebracht – eine Verknüpfung, die angesichts des »Leichtgewichts« der Entwicklungspolitik nur zum Nachteil der EZ ausgehen kann und die die bestehende »Orientierungs-, Finanz- und Vertrauenskrise«⁵ nur noch vertiefen wird. In dem Maße, in dem die EZ ihre eigene Tätigkeit maßgeblich in der Inanspruchnahme einer Federführungs- oder Querschnittsaufgabe gegenüber anderen Fachpolitiken zu finden gedenkt, macht sie sich selber verwundbar und gefährdet ihren eigenen Arbeitsbereich. Aus der Policy-Forschung ist bekannt, daß Interdependenzen und fließende Grenzen eines Politikfeldes Akteurskonstellationen implizieren, die nicht nur vielschichtig und prekär sind, sondern sich auch extrem unübersichtlich entwickeln können. Die Koalitionen und Verknüpfungen zwischen den Akteuren können sich sehr schnell ändern und neu konstituieren.⁶ Das Politikfeld Entwicklungspolitik kann daher nicht nur in einer Querschnittsfunktion bestehen (in der es ohnedies mit der Umwelt-, Frauen-, Bildungs- und Friedenspolitik konkurriert). Entwicklungspolitik muß vielmehr ihre Instrumente und Verfahren so ausbauen und modernisieren, daß ihr Eigenbeitrag im Gesamtfeld des staatlichen Handelns deutlicher erkennbar und identifizierbar wird. Insofern ist vertieft zu diskutieren, wie das Politikfeld EZ sinnvoll seine Grenzen bestimmen und bewahren soll, wenn es sich im Kontext der Fach- und Sektorpolitiken erfolgreich positionieren will.

Normative oder funktionale Entwicklungspolitik?

Das Problem ist, daß diese Grenzen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, der Auffächerung der Entwicklungspfade der Länder des Südens und

angesichts der neuen Interdependenzen der globalisierten Welt nicht mehr so ohne weiteres definierbar sind. »Entwicklungspolitik ist Interessenpolitik mit humanitärem Anspruch« (Stefan Brühne) – »Entwicklungspolitik ist die Mitgestaltung der Verhältnisse in anderen Ländern (Aufgabenfeld) mit zivilen Mitteln (Instrumente).«⁷ Diese Gegenüberstellung eines primär normativ gelagerten Selbstverständnisses der Entwicklungspolitik einerseits und eines Bemühens um eine essentiell funktionale Definition von EZ andererseits beschreiben das Dilemma, in dem sich dieses Politikfeld befindet. Zieht man hinzu, daß EZ zur Zeit in über 30 Referaten von 13 verschiedenen Ministerien gestaltet wird und die Außenbeziehungen Deutschlands zu der großen Mehrzahl der Staaten des Südens materiell entwicklungspolitischer Natur sind, so wird erkennbar, in welchem hohem Maße sich die Entwicklungspolitik in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen, Zuständigkeiten und Ansprüche bewegt.⁸

Besonders diskussionswürdig ist in diesem Zusammenhang das jüngst von Adolf Kloke-Lesch vorgetragene Plädoyer für den Verzicht auf die normative Füllung von Entwicklungspolitik (sei es im Sinne von Armutsbekämpfung oder auch globaler Nachhaltigkeitspolitik). Dabei wird Ent-

4. Vgl. hierzu die Auswertung von Thomas Wissing (1994): »Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe«, Bonn (GKKE Heft D 4), und die Übersicht über die Beschlußlage der politischen Parteien in: Eckhard Deutscher/Uwe Holtz/Roland Röscheisen (1998) (Hg.): *Zukunftsfähige Entwicklungspolitik. Standpunkte und Strategien*. Unkel/Rhein.

5. So Uwe Holtz (1995): »Entwicklungspolitik in der Krise – Bilanz und Herausforderungen«, in: ders./Eckhard Deutscher: *Die Zukunft der Entwicklungspolitik. Konzeptionen aus der entwicklungspolitischen Praxis*. Bonn. S. 1.

6. So Hubert Heinelt (1993): »Policy and Politics. Zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen«, in: Adrienne Héritier (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, (PVS Sonderheft 24). Opladen. S. 312.

7. Adolf Kloke-Lesch: »Funktionale Positionsbestimmung der Entwicklungspolitik«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 3/1998, S. 328.

8. Jeder Versuch, die Entwicklungspolitik über ein geographisches Kriterium abzugrenzen, muß an den Interessen der Außenpolitik scheitern; eine normative Bestimmung des Zielhorizontes der EZ führt dagegen zu maximalen Zuständigkeitsansprüchen und behindert somit eher eine realistische Positionierung der Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der verschiedenen Fachpolitiken. So Kloke-Lesch, S. 326.

wicklungspolitik definitorisch beschränkt auf die Mitwirkung an der Veränderung der Verhältnisse *in* anderen Ländern. Eine solche Definition mag unter dem Gesichtspunkt der Beschreibung geeigneter Grenzen des Politikfeldes hilfreich sein. Es verkennt jedoch die Notwendigkeit, gerade aus der normativen Position heraus jene *gesellschaftliche Legitimität* zu schöpfen, die heute das übergreifende Desiderat moderner Politik darstellt.⁹ Sinnvoll erschiene eine solche funktionale Abgrenzung von Entwicklungspolitik nur dann, wenn es gelänge, aus dem Bereich der EZ jene Aufgaben und Instrumente klar abzugrenzen, die dieses Politikfeld von anderen Fachpolitiken unterscheiden. Dies ist aber ein zunehmend schwieriges Unterfangen. Ein Blick auf die neuen Entwicklungen im außenpolitischen Bereich (Internationalisierung der Innenpolitik durch Probleme wie Drogenhandel, Kriminalität, Migration und Terrorismus) sowie die zunehmende Bearbeitung von »global issues« im außenpolitischen Zuständigkeitsbereich läßt erkennen, daß auch hier die Grenzen zunehmend undeutlich werden. Eine rein funktionale Definition des Politikfeldes greift also zu kurz; notwendig ist vielmehr eine Definition, die über die Grenzen traditionell-funktionalistischer Bestimmungen von Entwicklungshilfe hinausweist und den realen Interdependenzen der Gesellschaften der Erde Rechnung trägt.

Globalisierung als Herausforderung und Chance für die Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungspolitiker in allen Parteien haben auf die Globalisierungsdebatte mit einer Neubestimmung des Auftrages der EZ reagiert. So wird seitens der SPD für ein erweitertes Verständnis von Entwicklungspolitik im Sinne einer globalen Strukturpolitik plädiert.¹⁰ Die CDU richtet ihre Entwicklungspolitik am Oberziel »Globale Zukunftssicherung« aus.¹¹ Bündnis 90/Die Grünen möchten Entwicklungspolitik zur internationalen Strukturpolitik ausbauen¹² und auch die FDP betrachtet die Entwicklungspolitik als Teil einer Politik der globalen Zukunftssicherung.¹³ Wenn auch die Folgerungen aus diesen Zielbeschreibungen bei den verschiedenen Parteien recht unterschiedlich ausfallen, so bleibt doch als Ergebnis festzuhalten, daß ein Konsens besteht, die Bear-

beitung globaler Zukunftsfragen und der Gestaltung der Globalisierungsprozesse als zentralen *Auftrag* der EZ zu betrachten. Es nimmt insofern nicht Wunder, daß auch in die Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung diese Zielbestimmung aufgenommen wurde. Dabei gilt es zu berücksichtigen, daß die »verantwortliche Globalität«¹⁴ inzwischen auch in Kreisen der Wirtschaft als Zielgröße betrachtet wird, also die Suchprozesse nach einer neuen Form der regulierten Weltwirtschaft nicht mehr nur eine Minderheitsposition darstellen.

Nun ist die Forderung, »Entwicklungspolitik (müsse) als globale Strukturpolitik verstanden werden, die die Systembedingungen für eine menschliche Entwicklung in den Partnerländern schafft und an dem Leitbild einer global tragfähigen Entwicklung als Voraussetzung für eine gemeinsame Zukunft ausgerichtet ist«,¹⁵ noch weit davon entfernt, eine konkrete Bestimmung von Aufgaben, Instrumenten und Konzepten zu leisten.¹⁶

9. Die Reduktion von Entwicklungspolitik auf eine Mitwirkung bei der Veränderung der Verhältnisse in anderen Ländern betrachtet nur die output-Seite politischer Prozesse und verliert die *input*-Seite (eben ihre notwendige Legitimierung) aus dem Auge.

10. So Adelheid Tröschler: »Neuorientierung der deutschen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit«, in: Deutscher/Holtz/Röscheisen (Anm. 3), S. 25.

11. Vgl. den Beschluß des Bundesfachausschusses Entwicklungspolitik der CDU mit dem Titel »Thesen zur Entwicklungszusammenarbeit als Beitrag einer Welt-Zukunftspolitik«, in: Deutscher/Holtz/Röscheisen (Anm. 3), S. 53 ff.

12. So Uschi Eid: »Eine neue Nord-Süd-Politik ist notwendig«, in: Deutscher/Holtz/Röscheisen (Anm. 3), S. 72 f.

13. Vgl. das Positionspapier der F.D.P.-Bundestagsfraktion für eine moderne Entwicklungspolitik, in: Deutscher/Holtz/Röscheisen (Anm. 3), S. 91 ff.

14. So der Zentralbegriff des jüngsten World Economic Forum in Davos, vgl. *Die Zeit* vom 4. Februar 1999, S. 17.

15. Andreas M. Rauch: »Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik«, in: *Außenpolitik* Bd. 46/1995, S. 204.

16. Gerade angesichts dieser anspruchsvollen Zielbestimmung muß die EZ die Bedingungen ihres Handelns klar vor Augen haben, um nicht erneut den Eindruck der Hilflosigkeit zu erwecken. Reinold E. Thiel verortet diese Hilflosigkeit gegenüber den Strömungen der internationalen Handels- und Wirtschaftspolitik, d.h. konkret in der Frage der Kohärenz; vgl. ders.: »Die Hilflosigkeit der Entwicklungspolitik«, in: *Internationale Politik* Bd. 1/1996, S. 12.

Der Wandel der Politik, die Entgrenzung der Staatenwelt und die Herausbildung multipler Staatlichkeit müssen dazu Anlaß geben, die EZ nicht mehr vorrangig als zwischenstaatliche Interaktion anzulegen. Vielmehr gilt es, die verschiedenen Ebenen von Politik in ihrer Ausprägung von der lokalen über die regionale und nationale Ebene bis zur globalen Dimension im Rahmen der EZ zu erfassen. Im Zuge der Globalisierung hat weltweit ein dramatischer Wandel der Grundlagen von Politik stattgefunden.¹⁷ Diesen Veränderungen muß jede Form der Politik Rechnung tragen. Breite Denationalisierungsprozesse – verstanden als »Zunahme der Intensität und Reichweite grenzüberschreitender Austausch- oder Produktionsprozesse in den Sachbereichen Wirtschaft, Umwelt, Gewalt, Mobilität sowie Kommunikation und Kultur«¹⁸ – haben die Problemkonstellationen ebenso wie die Handlungsmöglichkeiten für nationalstaatliche Politik erheblich modifiziert. Klassische bilaterale Formen der Entwicklungszusammenarbeit verlieren in diesem Zusammenhang erheblich an Bedeutung und Wirkungsmöglichkeit.

Globalisierungsprozesse sind nicht universal, sie bewegen sich in komplexen Interdependenzverhältnissen.¹⁹ Interdependenz bedeutet in diesem Kontext eben vor allem auch Fragmentierungs-, Differenzierungs- und Regionalisierungsprozesse zwischen und innerhalb von Gesellschaften, die ungleiche Entwicklung und Konflikte vertiefen oder begründen. Wenn also die soziale Integration der Nationalstaaten erodiert, die zwischenstaatliche, supranationale und weltgesellschaftliche Integration nicht im gleichen Tempo nachwächst (oder auch gar nicht nachwachsen kann),²⁰ so ist die Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik gefordert, diesem Tatbestand Rechnung zu tragen. Dies bedeutet zunächst vor allem, all jene Mechanismen zu stärken, die den lokalen, regionalen, nationalen und globalen Solidarrahmen stärken und der Teilung der Gesellschaften entgegenwirken. Entsprechend reichen die Maßnahmen von der Förderung kleiner sozialer Netze bis zur Verankerung von Sozialstandards in internationalen Handelsverträgen.

EZ muß sich des Problems der territorialen Inkongruenz von Verantwortungs- und materiellen Wirkungsräumen der Politik bewußt werden.²¹ Wenn sich also politische und wirtschaftliche

Räume immer weniger decken, so wird die Entwicklungspolitik in ihren Kooperationsformen und Arbeitsansätzen Anpassungen vornehmen müssen, wenn sie erfolgreiche Ergebnisse vorweisen will. Ebenso sind angesichts der Zunahme grenzüberschreitender Beziehungen oftmals neue Akteure und Problemlagen wirksam, die mit dem *traditionellen* Arsenal entwicklungspolitischer Instrumente kaum zu erreichen bzw. zu beeinflussen sind. EZ gerät daher immer mehr in den Bereich einer Politik der Einmischung,²² die sich in Abstimmung mit ihren Partnern ziviler Mittel und der »soft-power«-Dimensionen²³ bedient, um wirksam entwicklungspolitische Anliegen realisieren zu können.

Ökonomische Globalisierung und internationale Finanzarchitektur

Die Intensivierung der ökonomischen Interaktionen weltweit ist das Kernstück der Globalisierung. Dieser Prozeß hat für Teile der Dritten Welt eine Vielzahl von Möglichkeiten eröffnet. Gleichzeitig destabilisiert er aber auch etablierte ökonomische, soziale und ökologische Strukturen. Nationale Akteure – nationale Unternehmer, Gewerkschaften, Umweltgruppen – stehen dem hoch mobilen

17. Vgl. grundlegend James N. Rosenau (1997): *Along the Domestic-Foreign-Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge.

18. Vgl. Michael Zürn (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt/Main, hier S. 76; siehe auch Lothar Brock/Mathias Albert: »Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen«, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* Bd. 2/1995, S. 260 ff.

19. Vgl. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye: »Power and Interdependence in the Information Age«, in: *Foreign Affairs* Vol. 77, No. 5, 1998, S. 86 ff.

20. So Richard Münch (1998): *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*. Frankfurt/Main. S. 17.

21. Vgl. Lothar Brock (1998): »Staatenwelt, Weltgesellschaft und Demokratie«, in: Dirk Messner (Hg.): *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn. S. 46.

22. Vgl. die Diskussion in: Österreichisches Studienzentrum für Friedens- und Konfliktlösung (1996) (Hg.): *Interventionen? Politik der Einmischung in einer turbulenten Welt*. Münster.

23. Vgl. Joseph S. Nye: »Soft Power«, in: *Foreign Policy* No. 80/Fall 1990, S. 153–171.

Kapital und einer um Investitionen ringenden Wirtschaftspolitik zunehmend hilflos gegenüber. Der globale Standortwettbewerb droht zu einem weltweiten Sozial- und Umweltdumping zu führen.²⁴ Diese Entwicklung hat die Bedeutung inter- und transnationaler Ansätze deutlicher als früher erkennbar werden lassen. Eine sich als Strukturpolitik verstehende Entwicklungspolitik muß hier auf drei Ebenen einen systematischen Beitrag leisten:

- ▶ indem sie zur Schaffung einer Weltfinanzordnung beiträgt, die die negativen Potentiale der Deregulierung des Finanzverkehrs einhegt und in ein internationales Steuerungskonzept einbindet; die Bedeutung eines solchen Systems der Kontrolle der Weltfinanzströme wurde in den letzten Jahren im Zusammenhang mit den Asien- und Lateinamerika-Krisen evident;
- ▶ indem sie das System der internationalen Handelsregime zugunsten der schwachen Staaten modifiziert, Importblockaden auf der Industrieländer-Seite aufhebt und Spielräume für staatliche Regelungen im Sinne einer nachholenden Entwicklung schafft;²⁵
- ▶ indem sie Sozialstandards zu einem zentralen Ordnungsinstrument der internationalen Handelsbeziehungen macht, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsökonomien zu beeinträchtigen.

Sozial- und Produktstandards werden ein immer wichtigeres Element zur Durchsetzung von sozialen und ökologischen Mindeststandards in einer globalisierten Weltwirtschaft werden. Damit sind sie auch ein potentiell wichtiges Betätigungsfeld für Entwicklungszusammenarbeit. In einigen Weltregionen werden sie jedoch als protektionistisches Instrument der Industrieländer bewertet. Hier gilt es, gemeinsame Standpunkte zu entwickeln und vereinbarungsfähige Mindeststandards – etwa auf der Basis der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) – festzulegen. Eine der entscheidenden Möglichkeiten hierfür wird die nächste Verhandlungsrunde der WTO darstellen.

Neben den Sozialstandards erhalten auch Produktstandards zunehmende Bedeutung. Die Besiegelung von Produkten, Qualitätsnormen und das Monitoring von Verhaltensnormen für internationale Konzerne sind wichtige Elemente für die Durchsetzung gesellschaftlicher Verantwortung von Unternehmen im internationalen Warenaus-

tausch. Hier liegen Ansatzpunkte für die Verknüpfung von Produzenten- und Verbraucherinteressen sowie gewerkschaftlichen Rechten im Norden und Süden. Ein ähnlicher Befund ließe sich auch für Öko-Standards und für den Bereich des fairen Handels stellen: In all diesen Bereich besteht die Möglichkeit, die wachsende Interdependenz der Weltwirtschaft und der Produktionszonen durch eine intelligente Kombination von Marktmechanismus, Konsumentenverhalten und Standardisierungsbemühungen zugunsten von Umweltschutz und Armutsbekämpfung zu *ergänzen*.

Politische Globalisierung und Weltordnungspolitik

Die Globalisierungsprozesse verschärfen die schlechende Entdemokratisierung der Politik, die mit der reduzierten Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten und der wachsenden Bedeutung internationaler Regime tendenziell verbunden ist. Dies hat zweierlei zur Folge:

- ▶ Es entsteht ein Demokratie-Dilemma: »Während im Rahmen der demokratisch legitimierten, nationalstaatlichen Politik zunehmend *Nicht*-Entscheidungen politisch legitimiert werden, werden im transnationalen Rahmen der »*Nicht*-Politik« *nicht* demokratisch legitimierte Entscheidungen von *transnationaler* Reichweite und Durchschlagskraft getroffen.«²⁶
- ▶ Es können sich zivil konstituierte kollektive Identitäten jenseits und quer zum Nationalstaat entwickeln, die transnationale Öffentlichkeiten herstellen (vgl. Greenpeace) und deliberative Elemente wirksam werden lassen.²⁷

Es müssen daher geeignete Gestaltungsräume von Politik hergestellt werden, in denen demokratisch verantwortete Mitwirkung gesichert ist. Dies sind zum einen die regionalen Integrationsräume als Strukturen regionaler politischer Ordnung, die

24. Vgl. auch E. Kapstein: »Racing to the Bottom? Regulating International Labour Standards«, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 2/1997, S. 155–160.

25. Vgl. J. Zattler: »Welthandelsorganisation und Entwicklungszusammenarbeit«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* Nr. 4/1997, S. 370–377.

26. Ulrich Beck (1998): »Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich?« In: ders. (Hg.): *Politik der Globalisierung*. Frankfurt/Main. S. 32.

27. Vgl. Michael Zürn: *Regieren...*, S. 347 ff.

sich in zunehmendem Maße aufeinander zu beziehen beginnen. Im Austausch zwischen und innerhalb der Integrationsräume des Südens (MERCOSUR, NAFTA, SADC, ASEAN, SAARC) liegt ein großes Potential der Süd-Süd-Kooperation, wobei auch in der Nord-Süd-Dimension (EU) politikfeldbezogen zusätzliche Anreize gegeben werden können.

In Politikfeldern, die den nationalen Rahmen überschreiten und zur gemeinsamen Problemlösung zumindest die Zusammenarbeit von Nationalstaaten und betroffenen Akteursgruppen benötigen, sind in der Form transnationaler Politiknetzwerke Keime einer Welt-Zivilgesellschaft vorhanden, die es zu stärken gilt. Breite transnationale politische Dialogprozesse unter systematischer Beteiligung nichtstaatlicher Akteure können das Demokratie-Defizit in der internationalen Politik natürlich nicht beseitigen.²⁸ Sie können aber als Substitut von »echten« demokratischen Partizipations- und Willensbildungsverfahren fungieren.

Die politische Ordnung der Zukunft wird durch eine stärkere Rolle von internationalen Organisationen und Regimen gekennzeichnet sein. Gesellschaftliche Akzeptanz für dieses System der »Global Governance« ist nur zu erwarten, wenn sich nicht nur die teilnehmenden Staaten, sondern auch deren Bevölkerung und politische Öffentlichkeit in diesen Strukturen und Rechtssystemen wiederfinden. In Ermangelung direktdemokratischer Institutionen und Verfahren – deren Schaffung im Moment nicht vorstellbar erscheint – hat daher in den letzten Jahren die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NROs), Verbänden und anderen Gruppen der organisierten politischen Öffentlichkeit an den Verhandlungen zur Ausgestaltung internationaler Abkommen und Regime eine große Bedeutung erhalten.²⁹

Die Unterfütterung des Systems internationaler Regime und Organisationen mit politikbezogenen globalen Netzwerken von Betroffenen ist ein notwendiger Schritt, um die Leistungsfähigkeit und die Akzeptanz dieses Systems zu erhöhen.³⁰ Das Monitoring des eingerichteten Ordnungsrahmens ist eine wichtige Funktion, die von Nichtregierungsorganisationen wahrgenommen wird. Das Entstehen und die Stärkung von derartigen nichtstaatlichen »policy-networks« scheint zuneh-

mend auch zum Interesse der offiziellen Entwicklungspolitik zu werden.³¹ Nur durch Verfahren der aktiven politischen Teilhabe der »Gesellschaftswelt«, die die Partizipation der »Staatenwelt« an den internationalen Institutionen und Regimen ergänzt, kann die Akzeptanz für die Strukturen des internationalen Systems geschaffen werden.

Den Ländern des Südens müssen geeignete Instrumente beim Aufbau dieser neuen Weltordnung zugänglich gemacht werden, zumal dem Nationalstaat die Rolle eines »Interdependenzmanagers« zukommen wird.³² Dabei wird in besonderem Maße darauf abzustellen sein, den außerhalb der bestehenden internationalen Politikräume angesiedelten Akteuren (Gewerkschaften, NROs, Frauenorganisationen etc.) die Möglichkeit zur Artikulation ihrer Interessen zu eröffnen und die Sichtweisen der Zivilgesellschaft zu bündeln.

28. Vgl. Achim Brunngräber: »Über die Unzulänglichkeit kosmopolitischer Demokratie in einer transnationalen Welt«, in: *Peripherie*, Vol. 18, Nr. 71 (September 1998), S. 69–92.

29. Vgl. H. Schmidt/Ingo Take: »Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B43/97, 17.10.1997, S. 12–20.

30. Vgl. auch Ernst Hillebrand: »Mikro-Außenpolitik – Über die Rückgewinnung außenpolitischer Wirkungsmacht im Zeitalter der Globalisierung«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B23/99, 4.6.1999, S. 17–22. Zu den aktuellen Problemen von NROs im UN-System siehe auch Global Policy Forum: »NGOs and the United Nations«, June 1999, www.globalpolicy.org/ngos/docs99.

31. So führte Bundesministerin Heidemarie Wiecek-Zeul auf dem Deutschen Weltbankforum am 27. Januar 1999 in München aus: »Bei der Gestaltung von global governance kommt es darauf an, multilaterale, regionale und nationale Ansätze miteinander zu verbinden. Und mit föderalen, kommunalen und lokalen Interessen zu vernetzen. Nur wenn eine neue Architektur einer Weltordnungspolitik das Zusammenwirken aller Ebenen anstrebt, besteht Hoffnung, die globalen Probleme des nächsten Jahrhunderts zu lösen.«

32. So Dirk Messner: »Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß«, in: ders. (Hg.): *Die Zukunft des Staates...* (Anm. 28), S. 22. Trotz aller Kritik an dem »utopischen Charakter« der global-governance-Debatte erscheint es heute gerade unter steuerungs politischen Gesichtspunkten unausweichlich, sich mit den neuen Phänomenen globaler Netzwerke zu befassen, auch wenn sie dem »soft-politics«-Bereich zuzurechnen sind.

Ökologische Globalisierung und Weltumweltpolitik

Die internationale Umweltpolitik ist durch die Weltkonferenzen seit Rio 1992 immer deutlicher als ein Bereich im öffentlichen Bewußtsein präsent geworden, in dem internationaler Regelungsbedarf besteht. Bei der Festlegung verbindlicher Prinzipien (z. B. Nachhaltigkeit), der Formulierung von Zielen (Agenda 21), des Einsatzes von Instrumenten (Klima-Konvention) und der Einrichtung von Institutionen sind seither wichtige Fortschritte erzielt worden. Der Weltmarkt findet in der globalen Umweltpolitik inzwischen durchaus ein umweltpolitisches Pendant, das am auffälligsten den Trend zur globalen Vernetzung von Akteuren reflektiert.³³ Dabei ist bemerkenswert, daß in der Weltumweltpolitik eine neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer konstatiert wird, die sich aus der asymmetrischen Verteilung der politischen Betroffenheit durch bestimmte Umweltprobleme zwischen Nord und Süd ergibt.³⁴ Restriktionen liegen heute vielfach auf der Ebene der Nationalstaaten, so daß es um die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen auf den verschiedenen Niveaus des politischen Handelns gehen muß. Als konkrete Ansatzpunkte können genannt werden:

- ▶ Eine der durch die Rio-Konferenz hervorgehobenen Handlungsebenen stellt die kommunale Ebene dar. Die lokale Agenda 21 als Auftrag an die Kommunen hat die Steigerung der Ressourcen- und Energieeffizienz im Auge. Im Rahmen eines auf Kohärenz der Politikfelder abzielenden Ansatzes werden die Sicherung der natürlichen Ressourcen und die Verbesserung des Klimas rückgebunden mit sozialen Dimensionen der Stadtentwicklung und Elementen der internationalen Zusammenarbeit. Lokale Agenda-Prozesse eröffnen die Gelegenheit, die Diskussion um die Erweiterung von politischer Partizipation zu beleben und neue Formen auszuprobieren. Der Austausch zwischen Städten und Gemeinden des Südens und des Nordens bei der Umsetzung der lokalen Agenda 21 sollte gefördert und mit ausgewählten Kommunen eine Umsetzung der vereinbarten Prozesse im Dialog mit der örtlichen Wirtschaft, den Bürgerbewegungen und der Verwaltung beraten werden.
- ▶ Eine zweite Handlungsebene stellen die Prozesse der gemeinsamen Wahrnehmung von Ver-

antwortung für die globale Umwelt durch Industrie- und Entwicklungsländer dar. Die gemeinsame Verantwortung soll bei der Umsetzung der internationalen Umweltvereinbarungen wirksam werden (joint implementation).³⁵ Diese neuartigen Instrumente der internationalen Umweltpolitik, mit ihrer Kombination von marktwirtschaftlichen und staatlichen Interventionen, haben für den globalen Handlungsraum innovativen Charakter. Durch sie werden neue Strukturen und Verfahrensweisen geschaffen, die auch in anderen Bereichen (Sozialstandards etc.) wirksam sein könnten. Da die Umweltkonventionen als richtungsweisende Ausformungen von »Weltordnungsstrukturen« angesehen werden können, kommt ihrer Umsetzung besondere Bedeutung zu. Gerade bei der Genese dieser Konventionen hat die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Trägern eine entscheidende Rolle gespielt, die es nunmehr auf das Monitoring des Umsetzungsprozesses zu übertragen gilt.

- ▶ Konkrete Strukturen von Weltordnungspolitik sind an einzelnen Projekten zur Bewahrung ökologischer »Welt-Güter« ausgebildet worden. Dies gilt für das Amazonas-Becken, das im Kontext der Bestrebungen der G-7-Gruppe zum Erhalt der Biodiversität³⁶ und des globalen CO₂-Haushaltes zum Gegenstand gemeinsamer Anstrengungen der Industrie- und Entwicklungsländer geworden ist. Solche Ansätze der gemeinsamen Wahrnehmung von Gestaltungs-

33. So Martin Jänicke (1997): »Umweltpolitik in der Globalisierungsfalle?« In: Frank Biermann/Sebastian Büttner/Carsten Helm (Hg.): *Zukunftsfähige Entwicklung. Herausforderungen an Wissenschaft und Politik* (Festschrift für Udo E. Simonis zum 60. Geburtstag). Berlin. S. 1187.

34. Vgl. Frank Biermann: »Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer«, in: Frank Biermann et al., (Anm. 36), S. 191–204.

35. Vgl. die Beiträge in Udo E. Simonis (1996) (Hg.): *Weltumweltpolitik. Grundriß und Bausteine eines neuen Politikfeldes*. Berlin.

36. Zum Thema der Regulation von Biodiversität als globales Problem vgl. jüngst Christoph Görg (1998): »Die Regulation der biologischen Vielfalt und die Krise gesellschaftlicher Naturverhältnisse«, in: Michael Flitner/Christoph Görg/Volker Heins (Hg.): *Konfliktfeld Natur. Biologische Ressourcen und globale Politik*. Opladen. S. 39–61.

aufgaben³⁷ sind auch in bilateralen Abkommen zur Bewahrung der Biosphäre formuliert worden. Die Anstöße hierzu sind oftmals durch Nichtregierungsorganisationen erfolgt. Solchen Modellen folgend sollte die EZ NROs stärker mit einbeziehen und ihnen gegebenenfalls eine Monitoring-Aufgabe zuweisen.

Kulturelle Globalisierung und internationaler Wertedialog

Der kulturelle Dialog besitzt heute einen ähnlich friedensbewahrenden Charakter für die Weltpolitik wie dies früher für die Rüstungskontrolle Geltung hatte.³⁸ Traditionell gewachsene Wertesysteme werden mit der Durchsetzung der weltweiten Modernisierungsprozesse in Frage gestellt. Massenmedien, neue Kommunikationstechnologien und erleichterte Mobilität von Menschen treiben diesen Prozeß voran.³⁹ Diese kulturelle Globalisierung wird sichtlich in vielen Bereichen zu einem Einebenen kultureller Unterschiede und Werte führen. Kulturelles und soziales Verhalten wird sich weltweit stärker annähern. Auf der anderen Seite führt diese Form der Infragestellung der bestehenden kulturellen Ordnung und Institutionen aber auch zu scharfen Ablehnungsreaktionen in der Form von religiösem Fundamentalismus, Nationalismus und Xenophobie weltweit.⁴⁰ Regionalidentitäten und -kulturen erhalten eine wachsende Bedeutung. Für die Länder der Dritten Welt wird dieser Prozeß besonders schwierig zu handhaben sein, da sie die geringste Kontrolle über die Vektoren kultureller Globalisierungseffekte – Kommunikationstechnologien, multinationale Medienkonzerne, Reisemöglichkeiten und -mittel – verfügen.

Dissoziative kulturelle Entwicklungen sind aber nicht nur in sich problematisch. Sie drohen sich tendenziell auch negativ auf die Möglichkeiten auszuwirken, ein System der »global governance« zu schaffen. Dieses bedarf »wie nationale Gesellschaften auch, eines gemeinsamen Fundaments an Werten und Handlungsprinzipien«.⁴¹ Fehlende Gemeinsamkeiten und Werte erschweren die Durchsetzbarkeit richtungsgebender politischer Steuerungsleistungen im internationalen System. Die interkulturelle Kommunikation erhält damit entscheidenden Stellenwert, intermediäre Instanzen sind in ihrer Übersetzungs- und Vermittlungs-

leistung gefragt. Die Konstruktion eines unvermeidlichen »Clash of Civilisations« ist in dieser Hinsicht das Gegenteil einer zukunftsgerichteten Strategie. Vielmehr muß die Auseinandersetzung mit den Werte- und kulturellen Ordnungen der anderen Zivilisationen in der Form eines auf Respekt und Akzeptanz basierenden »Dialogs der Kulturen« stattfinden. In der aktuellen Phase der Globalisierung sind es nicht die »asiatischen Werte«, der Islam oder ein sich politisierender Hinduismus, der das säkularisierte, marktwirtschaftlich und pluralistisch-demokratisch verfaßte Modell der westlichen Konsumgesellschaften unter massiven Anpassungsdruck stellt, sondern umgekehrt. Entwicklungszusammenarbeit hat hier einen wichtigen Vermittlungsauftrag. Sie muß dazu beitragen, geeignete Kommunikationszusammenhänge für einen Dialog der Kulturen zu schaffen, der über die Berücksichtigung des traditionellen Komplexes soziokultureller Faktoren in der EZ weit hinausgeht.⁴² Dies kann nicht über staatlich-institutionelle Kanäle erfolgen. Vielmehr müssen vielfältige transnationale Diskussionsnetzwerke, -foren und -kanäle geschaffen werden, in denen sich derartige Prozesse organisieren und artikulieren können. Die Hoffnung auf die integrative Wirkung wirtschaftlicher Prozesse allein ist in dieser Hinsicht illusorisch; eine friedlich-homogene »transnationale Konsumentenkultur«

37. Hierzu hat das BMZE gute Vorarbeit durch seine Initiativen zur Etablierung der globalen Umweltfazität (GEF) sowie das PP-G7-Programm geleistet; vgl. Michael Bohnet: »Entwicklungspolitische Strategien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung« in: Uwe Holtz (Hg.): *Probleme der Entwicklungspolitik* (Anm. 2), S. 246 ff.

38. So Bundespräsident Roman Herzog, Geleitwort, in: Werner Weidenfeld (1997) (Hg.): *Dialog der Kulturen. Orientierungssuche des Westens – zwischen gesellschaftlicher Sinnkrise und globaler Zivilisation*. Gütersloh. S. 7.

39. Vgl. David Held: »Democracy and Globalisation«, MPIFG-Working-Paper 97/5, Mai 1997, S. 5.

40. Siehe hierzu auch Antony Giddens (1997): *Jenseits von Links und Rechts*. Frankfurt/M.

41. Vgl. Dirk Messner/Franz Nuscheler (1996): »Global Governance – Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik«, in dies.: *Weltkonferenzen und Weltberichte*. Bonn. S. 12–36, hier S. 28.

42. Vgl. Georg Elwert (1997): »Schmückendes Gerede und reale Entwicklungsbedingungen. Über soziokulturelle Bedingungen der Entwicklung«, in: Manfred Schulz (Hg.): *Entwicklung. Die Perspektive der Entwicklungssoziologie*. Opladen. S. 261–290.

(Michael Zürn) wird sich so lange nicht einstellen, wie die Hälfte der Menschheit von dieser Konsumwelt weitgehend ausgeschlossen bleibt.

Anforderung an die Entwicklungszusammenarbeit als globale Strukturpolitik

Die Gefahr, daß Globalisierung Entwicklung ersetzt und zum modus operandi der internationalen Beziehungen avanciert,⁴³ stellt die Entwicklungspolitik vor neue Herausforderungen. Hinzu kommen die Notwendigkeit der Positionierung innerhalb der Gesamtpolitik und die Abgrenzung eines eigenen Politikfeldes durch Aufgaben, Instrumente und Konzepte. Hier ist eine Konzentration der Anstrengungen notwendig – auch, um einer Überschätzung der Möglichkeiten der EZ vorzubeugen.

Abbau des Demokratiedefizits und Stärkung der Dialogfähigkeit der internationalen Zivilgesellschaft

Hier liegt eine grundsätzliche Herausforderung für die EZ. Globalisierung und Denationalisierung von Politik schaffen ein Demokratieproblem auch für demokratische Gesellschaften. In dem Maße, wie sich demokratische Teilhabemechanismen und politischer Entscheidungsraum räumlich unterscheiden, wird die Fähigkeit der Bürger, Inhalt und Zielrichtung politischer Entscheidungen im Rahmen bestehender demokratischer politischer Verfahren zu bestimmen, in Frage gestellt.⁴⁴ Was bleibt, ist die systematische Kontrolle des Außenverhaltens von Regierungen durch politische Öffentlichkeiten und Parlament sowie die Unterfütterung des Systems grenzüberschreitender internationaler Institutionen und Regime durch ein transnationales Netzwerk von Bürger-Organisationen und NROs.⁴⁵

Auch diese Form der Substituierung direkter demokratischer Teilhabemechanismen durch die indirekte Teilhabe von politischer Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft ist für die Gesellschaften des Nordens leichter zu realisieren. Die Einbindung von Süd-NROs in die internationalen Verhandlungsarenen scheitert nicht zuletzt auch an deren geringen finanziellen und institutionellen Möglichkeiten. Hier liegt eine dreifache Aufgabe für

eine zukünftige Entwicklungspolitik.

- ▶ Die EZ leistet mit der Förderung der Teilhabe der NROs und der Zivilgesellschaft an den internationalen Verhandlungsnetzwerken einen systemischen Beitrag zur Stärkung von Demokratie in den Ländern des Südens unter den Bedingungen denationalisierter Politik. Eine internationale Partizipation stärkt die Stellung dieser Gruppen auch in den innergesellschaftlichen politischen Interaktionszusammenhängen und stellt damit ein Stück aktive Demokratisierungshilfe dar.
- ▶ Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Bildung transnationaler Netzwerke von NROs und schafft damit auch die Grundlage für diejenigen »vertrauensbildenden« zwischengesellschaftlichen und interkulturellen Kommunikationsprozesse, die notwendig sein werden, um dem System der »global governance« eine gewisse Akzeptanz in den Gesellschaften zu verschaffen.
- ▶ Die Unterstützung einer internationalen Zivilgesellschaft durch die EZ ermöglicht einen Beitrag zur Gestaltung des Systems der »global governance«, das die Interessen der Länder – besser: der Bevölkerungen dieser Länder – stärker berücksichtigt. Es entstehen »Zonen der Deliberation«, in denen argumentiert und nicht verhandelt wird; die ungleiche Machtverteilung in den internationalen Verhandlungsarenen ist hier zwar nicht gänzlich ausblendbar; sie wird aber ansatzweise im Sinne »rationaler« deliberativer Politik relativiert.⁴⁶

43. So Uwe Holtz: *Probleme und Perspektiven der Entwicklungspolitik*, (Anm. 2), S. 81.

44. Vgl. grundsätzlich David Held (1995): *Democracy and the Global Order*, Cambridge, und Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaats*; (Anm. 17), S. 233–257.

45. Zur Rolle von NROs in der Weltpolitik, als Ausdruck und Triebkraft von Globalisierungsprozessen vgl. Susanne Lang/*Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung* (1996) (Hg.): »Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NROisierung der (Welt-)Politik?« Bonn.

46. Vgl. Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaats*, S. 240 ff. und Ernst Hillebrand: *Mikro-Außenpolitik...*, S. 18–19.

Stärkung von »good governance« und Krisenprävention

Die Bedeutung endogener politischer Faktoren für die Entwicklung bzw. Unterentwicklung der Dritten Welt muß nicht mehr diskutiert werden. Teilhabe, Rechtssicherheit und Rückbindungen von Politik an die Interessen der Bevölkerung durch demokratische Verfahren sind wichtige Elemente im Entwicklungsprozeß und die Basis für eine entwicklungsorientierte Führung der Staatsgeschäfte im Sinne des Konzepts der »good governance«. Dennoch spielt dieser Faktor nach wie vor nur eine unbefriedigende Rolle in der Vergabe von finanzieller und technischer Hilfe und der Zuweisung von Finanzmitteln von Weltbank und IWF. Die Formulierung von »Kriterien« durch das BMZ im Oktober 1991⁴⁷ war ein richtiger Schritt, der leider aber nicht konsequent genug umgesetzt wurde. Offen autoritäre oder formaldemokratische Systeme – wie etwa in weiten Teilen Afrikas – hatten bislang wenig Probleme, durch das Raster der Kriterien zu schlüpfen. Auch fehlt den Kriterien bisher eine schärfer gefaßte soziale Dimension, die sich etwa an der Einhaltung der ILO-Konventionen oder den Berichten des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften zur Lage der Gewerkschaften orientieren könnte.

Ein grundlegendes Problem stellt in diesem Bereich die Einschätzung von politischer Situation und Menschenrechtslage dar. Deutsche Botschaften haben ebenso wie einige der vor Ort operierenden Durchführungsorganisationen eine organisationslogische Tendenz, sich mit den Verhältnissen vor Ort zu arrangieren und die Situation als »kriterienkonform« zu schildern.⁴⁸ Die Einschätzung der politischen und sozialen Situation sollte in Zukunft daher stärker als bisher unter Hinzuziehung wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen (Amnesty International, Transparency International, IBFG, Greenpeace etc.) erfolgen. Es wäre wünschenswert, daß die Frage nach der Erfüllung von »demokratischen« Minimalstandards auch in der Diskussion um den Schuldenerlaß eine Rolle spielen würde. Hier besteht die Möglichkeit, ein klares Signal für die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit zu setzen.

Der Aspekt der »good governance« wird aus einem anderen Grund an Bedeutung gewinnen.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind auch wichtige Elemente einer Politik, die Krisenprävention in den Vordergrund entwicklungspolitischer Konzepte stellt. Die bedrückendsten humanitären »Groß-Krisen« der letzten Jahre sind immer dort entstanden, wo demokratische Prozesse blockiert wurden (Burundi/Ruanda, Zaire, Liberia, Sierra Leone). Krisenprävention kann hier nicht nur heißen, sich ein adäquateres Instrumentarium zur »Früherkennung« von gewaltsamen Konflikten zuzulegen. Solche Bemühungen – wie sie sowohl das BMZ wie die EU zur Zeit systematisch unternehmen⁴⁹ – sind notwendig. Sie ersetzen aber nicht ein systematisches Einwirken auf die Schaffung von demokratischen politischen Systemen, die nach wie vor die größte Wahrscheinlichkeit dafür bieten, daß innenpolitische Konfliktsituationen auf nicht-gewaltsame Weise verarbeitet werden können.

Dabei kann kein Zweifel bestehen, daß der Bereich der Krisenprävention in Zukunft noch wichtiger werden wird. Zum einen werden die wachsenden Differenzierungen zwischen Wirtschaftsregionen den Trend zur Fragmentarisierung von Gesellschaften – in all seiner Gewalt- und Konfliktrichtigkeit – verstärken. Gleichzeitig wird das in vielen Entwicklungsländern beobachtbare Staatsversagen höchst wahrscheinlich immer wieder sezessionistische Tendenzen zur Folge haben. »Die aggressivsten nationalistischen Bewegungen entstehen, wenn Staaten bei der Erfüllung dieser Aufgaben versagen und damit den Menschen

47. Diese reichen von der Beachtung der Menschenrechte (1) über die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß (2) und die Gewährleistung von Rechtssicherheit (3) bis zur marktfreundlichen Wirtschaftsordnung (4) und der Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns (5).

48. Die Autoren haben als Vertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Auslandsprojekten gelegentlich leidvolle Erfahrungen in dieser Hinsicht gemacht. Es muß ja nicht immer so weit gehen wie im Falle jenes deutschen Botschafters, der auf die Mitteilung, die FES beabsichtige, den führenden Oppositionspolitiker des Landes nach Deutschland einzuladen, mit einem halbblauen, mehr an sich selbst gerichteten »Was kann ich dagegen tun?!« reagierte.

49. Vgl. auch Ulf Engel/Andreas Mehler (1998): *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika: Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis*. Hamburg.

einen Ansporn geben, einen effektiveren Staat zu gründen«. ⁵⁰

Gleichzeitig wächst die Bedeutung ökologischer Faktoren als Konfliktauslöser. ⁵¹ Angesichts wachsender Knappheiten essentieller Naturgüter (vor allem fruchtbares Land, zunehmend aber auch Wasser) werden Konflikte diesen Ursachentyps weiter steigen. Partizipative »rationale« Politik wird auch hier die einzig denkbare Lösungs- bzw. Deeskalationsoption sein. ⁵²

Koordination, Komplementarität und Kohärenz

Der Vertrag von Maastricht hat das Thema der multilateralen EZ auf die Tagesordnung gesetzt und damit auch Fragestellungen nach der Verortung der nationalen Entwicklungspolitik im Kontext der europäischen Gesamtpolitik aufgeworfen. So wird im geänderten EG-Vertrag in Art. 3q eine Kompetenz der EU begründet und gleichzeitig »eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedsstaaten« in Art 130u formuliert. Damit werden neben der Subsidiarität auch die Prinzipien der Komplementarität (im Sinne des arbeitsteiligen Zusammenwirkens von Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten), der Koordination (zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten und politischer, operativer und internationaler Ebene) sowie die Kohärenz (von Maßnahmen der Entwicklungspolitik mit weiteren Politikbereichen wie Landwirtschaft und Handel) begründet. Diese Prinzipien können als Grundelemente zukunftsfähiger EZ ganz allgemein betrachtet werden. Sie definieren Aufgaben der kommenden Jahre auf verschiedenen Ebenen:

Komplementarität und Koordination können als Grundprinzipien einer neuen Positionierung der EZ im nationalen, regionalen und globalen Kontext betrachtet werden. Das Verhältnis der EZ zu anderen Fachpolitiken, die Auseinandersetzung um die Frage der Federführung bei internationalen Konferenzen und die Abstimmung zwischen bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit in Europa (und darüber hinaus) sind umfassend zu klären. So lange die Entwicklungspolitik unter Zugrundelegung ihres Leitbildes der globalen Zukunftssicherung nicht den Dialog und auch die Auseinandersetzung mit anderen Fachpolitiken eröffnet, kann sie ihrem eigenen Anspruch nicht gerecht werden. Eine Konfrontation der EZ mit

der EU-Agrarpolitik – als extremes Beispiel fehlender Kohärenz – dürfte zum gegenwärtigen Zeitpunkt wenig erfolgreich für die Entwicklungspolitik ausgehen. Dieses Beispiel zeigt aber deutlich, daß die reine »Nischenpolitik« der EZ mehr Schaden als Erfolg eingebracht hat, da zentrale Weichenstellungen in anderen Politikfeldern die Anstrengungen der Entwicklungspolitik oftmals zunichte gemacht haben.

Das Kohärenzgebot ist nicht nur im nationalen Rahmen gefragt. Gerade unter dem Gesichtspunkt globaler Strukturpolitik ist es von zentraler Bedeutung bei der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Eine besondere Rolle spielen hier – neben der WTO – die Bretton-Woods-Institutionen. Deren Rolle bei Krisenbewältigung, Strukturanpassung und Entwicklungsförderung ist extrem umstritten. ⁵³ Zentral im vorliegenden Kontext ist aber die Forderung nach einer stärkeren Koordination und Kohärenz der Politik beider Institutionen. Die unterschiedliche politische Verantwortlichkeit (des Währungsfonds gegenüber den Finanzministern und Notenbankchefs, der Weltbank gegenüber den EZ-Ministern) macht die auseinanderfallende Interessenlage deutlich. Gegenwärtig lassen die Reformbemühungen und die Öffnung gegenüber der Zivilgesellschaft in der Weltbank und der Abschied vom Washington-Konsens als Basis der Strukturanpassungspolitiken positive Elemente erkennen. ⁵⁴ Andererseits

50. Vgl. Jack Snyder (1993): »Nationalism and the Crisis of the Post-Soviet-State«, in Michael Brown (ed.): *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton. S. 81, zitiert nach Michael Zürn: Regieren jenseits des Nationalstaats (Anmerkung 8), S. 266.

51. Vgl. Günther Baechler: »Hintergründe der Kriege und bewaffneten Konflikte in Afrika«, in Engel/Mehler: *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika* (Anmerkung 56), S. 1–24.

52. Vgl. Heinrich-W. Krumwiede: »Zu den Regulierungsmöglichkeiten von Bürgerkriegen: Fragen und Hypothesen«. SWP-AP 3052, Ebenhausen, Dezember 1997, insb. S. 22 ff. sowie Ulf Engel/Andreas Mehler: »Lücken schließen: Der Beitrag der Politikwissenschaft zur Analyse und Früherkennung gewaltsamer Konflikte in Afrika«, in dies.: *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika* (Vgl. Anmerkung 56), S. 135–169.

53. Vgl. die ausführliche Analyse von Rainer Tetzlaff (1996): *Weltbank und Währungsfonds. Gestalter der Bretton-Woods-Ära*. Opladen.

54. Vgl. auch Jakobbeit, Cord: »Die Weltbank und »Menschliche Entwicklung«, in *E+Z*, Vol. 40, Nr. 5/1999, S. 124–125.

scheint sich der Währungsfonds an traditionellen Rezepten zu orientieren. Hier ist das Kohärenzgebot in zentraler Weise gefordert, da beide Institutionen zentrale Eckpunkte des Systems der »global governance« sind und beispielhafte Illustrationen des Demokratie–Dilemmas denationalisierter Politik darstellen.

Neuorientierung der technischen Zusammenarbeit

Es stellt sich die Frage, wie die finanzielle und technische Zusammenarbeit im Sinne einer »internationalen Strukturpolitik« optimiert werden können. Hierbei stellt sich zunächst die Frage, ob diese wie bisher entsprechend einer weitgehend entpolitisierten Projektlogik im zwischenstaatlichen Rahmen weitergeführt werden sollen. Technische und finanzielle Zusammenarbeit abstrahieren nach wie vor (zu) gerne von den allgemeinen sozio-kulturellen und politischen Rahmenbedingungen, innerhalb derer sie operieren. Armutsorientierung und technische Sachlogiken dienen als schwer abweisbare Begründungen für Projekte und neutralisieren diese gegen politische Einwände.⁵⁵ Es stellt sich aber heute, nach vier Jahrzehnten Entwicklungszusammenarbeit die Frage, ob es – um Theodor Adorno zu paraphrasieren – ein »richtiges Projekt im falschen Land« geben kann. Es spricht viel dafür, daß EZ in Zukunft verstärkt auf das Vorhandensein eines adäquaten Rahmens für Entwicklungsprozesse achten sollte. Dazu zählt zunächst die Schaffung eines *politischen* Rahmens, in dem ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit, Teilhabe und Rechenschaftspflicht gegeben sind und die endogenen Entwicklungspotentiale sich entfalten können.

Sind diese Bedingungen gegeben, so wird es im Bereich der technischen Zusammenarbeit in Zukunft weniger darum gehen können, Projekte zu finden, die Defizite in einzelnen Bereichen zu füllen versuchen. Gefragt sind vielmehr Programme, die einen Beitrag zur Bereitstellung der wirtschaftlichen, intellektuellen und institutionellen Ressourcen und Strukturen für Entwicklungsprozesse unter den Bedingungen einer globalisierten Weltwirtschaft (die schwach entwickelte Länder noch stärker als bisher unter Druck stellt) zu leisten vermögen. Das Ziel der technischen Zusammenarbeit muß die Stärkung und Qualifi-

kation derjenigen Institutionen sein, die unter den Bedingungen wachsender Interdependenz und einer beschleunigten »Wissensrevolution« in den Vordergrund politischer, ökonomischer und sozialer Prozesse rücken. Schlüsselbereiche sind hier der Bereich materieller Infrastruktur, die Hebung des Bildungsniveaus, die Mobilisierung des Entwicklungspotentials der Frauen und die Qualifizierung von Eliten, die in der Lage sind, den beschleunigten Transformationsprozessen auf technologischer Ebene zu folgen. Ohne diese ist die Wahrscheinlichkeit einer weiteren technischen »Abkoppelung« großer Teile der Dritten Welt sehr groß.

Gleichzeitig muß ernsthaft darüber nachgedacht werden, inwieweit die bisherige technische und finanzielle Zusammenarbeit nicht eine Substituierung von fehlenden Eigenanstrengungen dargestellt hat.⁵⁶ Es ist heute nicht mehr ohne weiteres vermittelbar, daß elementare Entwicklungsgrundlagen – wie Primärbildung, Grundversorgung mit Trinkwasser und Minimalgesundheitsvorsorge – nicht von den Staaten der Dritten Welt selbst ohne externe Hilfe erbracht werden können. Armut, gemessen an Bruttosozialprodukt und Pro-Kopf-Einkommen ist – dies hat die Entwicklung in einer Reihe von Ländern eindrucksvoll belegt – kein alleinig hinreichender Erklärungsansatz mehr. EZ kann aber fehlende endogene Entwicklungsbemühungen nicht substituieren: Wenn diese nicht vorhanden sind, ist die Geschäftsgrundlage auch für armutsorientierte Projekte im Kern nicht gegeben. Daran ändert auch keine noch so gute Beratung durch deutsche Exper-

55. Dies ist in vielerlei Hinsicht eine Folge der politischen Rolle, die Entwicklungshilfe von Anfang an hatte. Entwicklungshilfe – unter welchen altruistischen Begründungen auch immer sie den Steuerzahlern der OECD–Staaten verkauft wurde – war immer auch ein Instrument des »Containment«. Letztendlich waren nicht ökonomische oder soziale Entwicklungsleistungen Gradmesser des Erfolges, sondern die politische Orientierung der unterstützten Regime. Diese Entwicklung war die notwendige Konsequenz des Systemkonflikts und des dominierenden »Sicherheitsdilemmas«, welches nicht nur eine nuklear-strategische, sondern auch eine (welt)ökonomische und geostrategische Dimension hatte. Die kleptokratisch-politische Dimension von Unterentwicklung blieb aber somit weitgehend aus den offiziellen Konzepten der westlichen EZ ausgeblendet.

56. Vgl. Ingomar Hauchler: »Ist Entwicklungspolitik überhaupt sinnvoll?« in: *Internationale Politik* Bd. 1/1996, S. 13–18.

ten etwas. Es ist in dieser Hinsicht erstaunlich zu sehen, wie wenig das System der EZ auf die breite, zum Teil seit Jahrzehnten geführte wissenschaftliche Debatte um die Grundlagen erfolgreicher Entwicklungsbemühungen – etwa unter dem Stichwort des »Konfuzianismus« oder der »entwicklungspolitischen Aktualität Europas«⁵⁷ – reagiert hat.

»Best practice«, »good fit« und »ownership«

Außenöffnung und Verstärkung der Interdependenz haben in den Ländern des Südens den Bedarf an Methoden und Lösungsmustern auf der Grundlage internationaler Erfahrungen wachsen lassen. Diese »best-practice«-Kenntnisse werden von der EZ verlangt und bestimmen letztlich auch den Wert von Experten und Beratern.⁵⁸ Allerdings kann es dabei nicht um vorgefertigte Lösungen gehen, vielmehr sind Bemühungen gefordert, diese Kenntnisse in »good fit« zu verwandeln, d. h. jene angepaßte Lösung zu finden, die den gegebenen Bedingungen am besten entspricht. Insbesondere große Geber wie die Weltbank und der Internationale Währungsfonds müssen sich vorwerfen lassen, daß sie mit Standard-Projekten weniger den Bedürfnissen der Empfängerländer ihrer Leistungen entsprochen haben, als vielmehr vorgefertigte Modelle implantierten. Gefragt ist also Orientierungswissen verbunden mit konkreten Angeboten zur Problemlösung, die ohne entsprechende Partnerleistungen nur zu »Projektinseln« verkommen würden. Nur dann kann die »ownership«, d. h. die nachhaltige Aneignung von Beratungsleistungen in den jeweiligen gesellschaftlichen Bezügen gesichert sein. Die EZ muß insofern den Schritt von der »Belehrungskultur« zu einer »Kultur gemeinsamen Lernens« (Dirk Messner) vollziehen.

Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik

Entwicklungsprobleme sind zunehmend nicht mehr nur »Probleme des Südens« (und des Ostens). Zudem gibt es eine Fülle von Problemfeldern, die alle Weltregionen vor ähnliche Herausforderungen stellt (Umwelt, soziale Sicherung, Beschäftigung). Dies bedeutet, daß gegenseitiges Lernen und nicht mehr die Vermittlung von

»Rezepten« aus den Ländern des Nordens die Maxime der EZ sein muß. Insofern müssen sich auch die Mittler- und Durchführungsorganisationen der EZ neuen Herausforderungen stellen: In viel stärkerem Maße als bisher sind sie gefordert, sich aus der Ecke der *Entwicklungshilfe* zu lösen, politischer und systemischer zu denken und damit auch ihre Bezüge stärker jenseits der klassischen EZ-Community zu suchen. Dies gilt vor Ort ebenso wie in der Arbeit in Deutschland. Trotz oder vielleicht auch gerade wegen des Sparzwanges müssen die EZ-Organisationen ihre angestammten Plätze verlassen und stärker die Verknüpfung zu Fragestellungen suchen, die auf den ersten Blick wenig »entwicklungstypische« Charakteristika aufweisen. Entwicklungspolitik muß heute nachweisen, daß sie entscheidende Beiträge zur Lösung wichtiger Zukunftsprobleme leisten kann; dafür verfügt sie über Startvorteile, die sie nutzen kann, um über eine reine Nischenpolitik hinauszuwachsen. Ihr »Wirkungsraum« umfaßt drei Viertel der Menschheit und die »Epizentren« einer Reihe der gravierendsten Politikprobleme der heutigen Zeit. Wesentliche Ziele staatlichen Handelns sind ohne die systematische Einbeziehung dieses Wirkungsraumes bereits heute nicht mehr erreichbar.

Von ihrer strategischen Zielrichtung her wird eine auf »global governance« ausgerichtete globale Strukturpolitik andere Prioritäten hervorbringen als eine auf Armutsbekämpfung orientierte EZ. Diese Zielkonflikte müssen heute ausgetragen werden, wenn die geschilderten Strukturprobleme der EZ angepackt werden sollen.⁵⁹ Letztlich wird die EZ um eine Politisierung ihrer Arbeit nicht herumkommen, was ihr Konflikte mit anderen Fachpolitiken und internationalen Entwicklungsagenturen einbringen wird. Anders wird jedoch das gemeinsam anvisierte Ziel globaler Zukunftsgestaltung nicht zu erreichen sein. ◀

57. Vgl. hierzu etwa Rüdiger Machetzki (1991): »Grundthesen zur Entwicklung in Ost- und Südostasien«, in Werner Draguhn (Hg): *Asiens Schwellenländer: Dritte Weltwirtschaftsregion?* Hamburg. S. 9–13, Ulrich Menzel/Dieter Senghaas (1986): *Europas Entwicklung und die Dritte Welt*. Frankfurt/M., sowie Dieter Senghaas (1982): *Von Europa lernen*, Frankfurt/M.

58. Vgl. Dirk Messner: »Globalisierung, Global Governance und Entwicklungspolitik«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* Nr. 1/1999, S. 16.

59. Vgl. Dirk Messner: *Globalisierung, Global governance...* (Anm. 64), S. 15.

