

Franz Nuscheler

# **Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik**

6. Auflage



# Inhalt

Vorwort zur 5. Auflage:

Trotz aller Kritik ein Plädoyer für Entwicklungspolitik ..... 11

## Teil I

### Das Nord-Süd-Problem zu Beginn des 21. Jahrhunderts

#### Kapitel I

Weltpolitische Rahmenbedingungen der Nord-Süd-Politik.....	26
1. Die Nord-Süd-Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges .....	27
2. Eine multipolare oder unipolare Weltordnung?.....	33
3. Die Welt der Kulturen und Kulturkonflikte.....	39
4. Weltpolitische Turbulenzen und anarchische Tendenzen.....	42
5. Von »weiterer Sicherheit« zurück zu militärischer Sicherheit.....	46

#### Kapitel II

Globalisierung: Weder Heilsgeschichte noch Teufelswerk.....	51
1. Was heißt Globalisierung? .....	52
2. Die digitale Spaltung der Welt.....	58
3. Gewinner und Verlierer der Globalisierung.....	63
4. Die ökologischen Risiken der Globalisierung.....	69
5. Globalisierung, Demokratie und Menschenrechte.....	70

#### Kapitel III

Entwicklungspolitik im politischen Gezeitenwandel.....	76
1. Was bedeutet Entwicklungspolitik?.....	76
2. Entwicklungsdokaden und Dekadenstrategien .....	77
3. Nord-Süd-Politik vor neuen Herausforderungen .....	85
4. Entwicklungspolitik unter Bedingungen der Globalisierung.....	93

#### Kapitel IV

Dritte Welt: ein Sammelsurium von Ländergruppen.....	98
1. Differenzierung der Entwicklungsländer.....	99
2. Die Ölländer: Fata Morgana der Entwicklung .....	105
3. Schwellenländer: Nachahmen und Aufholen.....	110
4. Die alte Zweite Welt: Absteiger in die Dritte Welt? .....	114
5. »Ende der Dritten Welt«: Pro und Contra .....	117

Bibliografische Information durch die Deutsche Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-8012-0350-6

6., unveränderte Auflage (141. – 145. Tsd.)

Copyright © 2005 by

Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH

Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn

Lektorat: Dr. Heiner Lindner

Umschlaggestaltung: Groothuis, Lohfort, Consorten, Hamburg

Umschlagabbildung: Ausstellung »Sieben Hügel« im Marrin-Gropius-Bau,

fotografiert von Peter Müller (picture-alliance)

Satz: Agentur für Druckmedien, Königswinter

Druck und Verarbeitung: Ebner & Spiegel GmbH, Ulm

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Germany

## Kapitel III

### Entwicklungspolitik im politischen Gezeitenwandel

#### 1. Was bedeutet Entwicklungspolitik?

Das von *Dieter Nohlen* (2000) herausgegebene *Lexikon Dritte Welt* definiert Entwicklungspolitik folgendermaßen (S. 224):

»Unter Entwicklungspolitik ist die Summe aller Mittel und Maßnahmen zu verstehen, die von Entwicklungsländern und Industrieländern eingesetzt und ergriffen werden, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern, d. h. die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu verbessern.«

Ähnliche Definitionen finden sich in vielen Lexika und Lehrbüchern. Schon vor gut einem halben Jahrhundert forderte die UN-Charta die Staatengemeinschaft dazu auf, den »sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern«. Die gängigen Definitionen konzentrierten sich lange auf diese Ziele. Das BMZ definierte zur Jahrhundertwende das Ziel seines Politikreiches folgendermaßen: »zur Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse für alle Menschen – Frauen und Männer – in den Partnerländern im Süden und im Osten und zur Zukunftssicherung auch für uns beizutragen«. Es leitete aus dieser Zielvorgabe vier Zieldimensionen nachhaltiger Entwicklung ab:

- Soziale Gerechtigkeit: armutsmindernde Rahmenbedingungen und sozialer Ausgleich;
- wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: armenorientiertes Wachstum und wirtschaftliche Zusammenarbeit;
- politische Stabilität: Frieden, Menschenrechte, Demokratie und Gleichberechtigung;
- ökologisches Gleichgewicht: Bewahren der natürlichen Ressourcen als Lebensgrundlage.

Dieser Zielkatalog verdeutlicht, dass Entwicklungspolitik weit mehr ist als Entwicklungshilfe (oder EZ = Entwicklungszusammenarbeit in amtlicher Sprachregelung), auf die sie in der entwicklungspolitischen Alltagssprache meistens verengt wird; dass sie auch mehr ist, als im Zuständigkeitsbereich des BMZ liegt, das immer noch als »Entwicklungshilfeministerium« verballhornt wird. In der Tat hat die Handels- und Finanzpolitik größere Auswirkungen auf die Nord-Süd-Beziehungen als die vom BMZ verwaltete Entwicklungspolitik. Ähnliches gilt für die Entwicklungsbehörden in allen Geberländern, ob sie den Rang eines Ministeriums haben oder den Außenministerien unterstellt sind.

Um der ständigen Verwechslung von Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe zu entgehen, ziehen viele den Begriff der **Nord-Süd-Politik** vor. Aber auch er suggeriert eine Nord-Süd-Einbahnstraße und das Missverständnis, dass der Norden den Süden entwickelt. Dieser kann aber nicht von außen entwickelt werden, sondern nur sich selbst entwickeln – wenn es nötig ist, mit Hilfe von außen. Die entwicklungspolitische Sprache schleppt noch immer auf mehr oder weniger subtile Weise das koloniale Gegenüber von Geber- und Nehmerländern, von belehrenden und belehrten Gesellschaften fort. Besonders das Paradigma der **globalen nachhaltigen Entwicklung** stellte auch die Frage: Wie soll sich der Norden entwickeln, um den Nachhaltigkeitsgeboten gerecht zu werden?

Vergleicht man die amtliche Zieldefinition, an der sich das BMZ zu Beginn des 21. Jahrhunderts orientierte, mit früheren Zielkatalogen, dann fällt erstens die stärkere Betonung der politischen Dimension auf. Die Phänomene schwacher oder gar »gescheiterter Staaten« (*failed states*) und die Einsicht, dass *Good Governance* eine Voraussetzung für eine friedliche Entwicklung ist, verstärken diese Verschiebung von Prioritäten. Diese Staatsruinen wurden nicht nur zu Problemfällen der Entwicklungszusammenarbeit, sondern als Brutherde von Gewaltmärkten auch zu regionalen und globalen Sicherheitsproblemen. Zweitens darf seit den frühen 90er Jahren das Leitbild der globalen nachhaltigen Entwicklung in keinem entwicklungspolitischen Zielkatalog fehlen.

Auch in früheren Zielkatalogen war von »Gerechtigkeit für alle Menschen« und allenfalls ein wenig verschämt von »deutschen Interessen« die Rede. Kap. XVII wird zeigen, dass sich die Entwicklungspolitik als integraler Teil von Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik nicht von diesen »deutschen Interessen« abkoppeln kann: dass sie Interessenpolitik ist. Die vor drei Jahrzehnten von *Erhard Eppler* gestellte Frage war, ob und wieweit diese Politik auch die Interessen der Partnerländer und dort von Gruppen aufgegriffen, die besonders der Hilfe bedürfen.

Alle amtlichen Berichte der Bundesregierung enthielten diese oder eine ähnliche Selbstverpflichtung zur Entwicklungspolitik: »Sie ist vorrangig auf die armen Bevölkerungsschichten ausgerichtet.« Wenn hier diese Ausrichtung in Frage gestellt wird, dann beruht die Kritik nicht auf subjektiven Zielvorstellungen des Autors, sondern kann sich auf amtliche Absichtserklärungen und inzwischen auf die von der Staatengemeinschaft im universellen Gleichklang beschlossenen *Millennium-Entwicklungsziele* berufen (siehe Kap. XXIII).

#### 2. Entwicklungsdekaden und Dekadenstrategien

Die Zieldefinitionen von Entwicklungspolitik haben zwar einen unveränderlichen harten Kern, nämlich die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, aber Veränderungen in der Weltpolitik und in der Wahrnehmung von

Problem- und Interessenlagen haben ihre operativen Prioritäten verschoben. Entwicklungspolitik war und ist eine von übergeordneten Zielen abhängige Innenpolitik. Die »Hilfe an die unterentwickelten Länder« war zunächst eine Missgeburt des Kalten Krieges. In den USA war sie bis Anfang der 60er Jahre als Instrument der Sicherheitspolitik in den Haushaltstitel der »wechselseitigen Sicherheit« (*mutual security*) eingebunden. Die Bundesrepublik Deutschland nutzte sie als diplomatischen Hebel der Deutschlandpolitik, um die Anerkennung der DDR durch die schnell wachsende Zahl von unabhängigen Entwicklungsländern zu verhindern.

In den 60er Jahren, in denen die Dekolonisierung die politische Weltkarte und die Zusammensetzung der Vereinten Nationen gründlich veränderte, zeichnete sich die Wende ab, die der Entwicklungspolitik ein größeres Eigengewicht verlieh und in den USA zur Gründung der AID (*Agency for International Development*) und in Bonn zur Gründung des BMZ führte. Die Vereinten Nationen, deren Mehrheit nun aus dem Süden kam, rückten das Entwicklungsproblem in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten. Sie proklamierten **Entwicklungsdekaden** mit hoch gesteckten Zielen, die sich jeweils an speziellen entwicklungsstrategischen Konzepten orientierten.

In den 70er Jahren war zunächst das von Anfang an vorherrschende Konzept **»Entwicklung durch Wachstum«** in die Krise geraten, weil es trotz respektablen Wirtschaftswachstums das Anwachsen der Armut nicht verhindern konnte. Schon 1969 hatte der *Pearson-Bericht* (siehe Kasten) nicht nur eine »Krise der Entwicklung«, sondern mit dem folgenden Argument auch eine »Krise der Entwicklungshilfe« beklagt: »Ein Großteil der bilateralen Entwicklungshilfe diente tatsächlich dazu, kurzfristige politische oder strategische Vorteile zu erlangen oder Exporte der Geberländer zu fördern.« (S. 22)

#### Pearson-Bericht

1969 vorgelegter Bericht der vom damaligen Weltbank-Präsidenten *Robert McNamara* beauftragten und vom ehemaligen kanadischen Ministerpräsidenten und Friedensnobelpreisträger *Lester Pearson* geleiteten »Kommission für Internationale Entwicklung«. Der von Wirtschaftsexperten (aus dem Westen) erarbeitete Bericht bilanzierte die Resultate von 20 Jahren Entwicklungspolitik und folgte aus ihnen Empfehlungen für die Zweite Entwicklungsdekade.

Das Konzept **»Entwicklung durch Wachstum«**, dem sich Regierungen, Entwicklungsorganisationen und Wissenschaftler im Norden und Süden verscriben hatten, beruhte

- erstens auf dem Missverständnis von Unterentwicklung als Kapitalmangel sowie auf der dann folgerichtigen, obgleich irrigen Annahme, dass Kapitalinfusionen von außen mit Wachstum auch Entwicklung befördern könnten;

- zweitens auf der Illusion des *trickle down*, dass genügend Wachstum auch rückständige Regionen und Sektoren in seinen Modernisierungssog ziehen, irgendwann und irgendwie auch zu den marginalisierten Armutsgruppen »durchsickern« werde;

- drittens auf der Erwartung, dass die stärkere Einbindung der Entwicklungsländer in den Weltmarkt und größerer Handelsaustausch als Wachstumsmotoren wirken und größere Nachfrage aus den Industrieländern auslösen könnten;
- viertens auf der Autosuggestion, dass den Nachzüglern gar nichts anderes übrig bleibe, als durch »nachholende Industrialisierung« schnellstmöglich auf dem Weg aufzuholen, den die heutigen Industrieländer vorgezeichnet haben.

#### Die Zweite Entwicklungsdekade: »Krieg gegen die Armut«

Im Jahr 1973 erhielt die Kritik am Wachstumskonzept von unerwarteter, aber gewichtiger Stelle massive Schützenhilfe: Im supermodernen Kongresszentrum von Nairobi zeichnete der damalige Weltbank-Präsident *Robert Mc Namara* (der ehemalige US-Verteidigungsminister) ein dramatisches Bild von der sich ausbreitenden Massenarmut in weiten Teilen der Dritten Welt:

»Absolute Armut ... ist durch einen Zustand entwürdigender Lebensbedingungen, wie Krankheit, Analphabetentum, Unterernährung und Verwahrlosung charakterisiert, dass die Opfer dieser Armut nicht einmal die grundlegendsten menschlichen Existenzbedürfnisse befriedigen können... Die absolute Armut ist durch derart katastrophale Lebensumstände gekennzeichnet, dass die Entfaltung der Gene, mit denen die Menschen bei der Geburt ausgestattet sind, unmöglich gemacht und die menschliche Würde beleidigt wird. Und doch sind diese Bedingungen so weit verbreitet, dass sie das Los von etwa 40 % der Menschen in den Entwicklungsländern bestimmen.«

Die eigentliche Überraschung dieser *»Nairobi-Fanfare«* lag aber darin, dass der Präsident der Weltbank, die immer eine programmatische Vordenkerrolle in der internationalen Entwicklungspolitik spielte, die Verteilungsfrage stellte und das Wachstumskonzept für den lamentablen Zustand der Dritten Welt mitverantwortlich machte: Die primär wachstumsfördernden Maßnahmen seien vor allem den reichsten 40 % der Bevölkerung zugute gekommen. Fast drei Jahrzehnte später stellte der *Human Development Report 2002* (S. 22) wieder fest: »Je ungleicher die Einkommensverteilung ist, desto weniger nutzt Wachstum armen Menschen.«

*McNamara* zog aus seiner Analyse die Folgerung, dass der Kampf gegen die Armut entwicklungspolitischen Vorrang erhalten müsse. Die so genannte **Grundbedürfnisstrategie** war geboren. Die internationalen Organisationen überboten sich bald mit neuen Schlagworten und »grundbedürfnisorientierten« Aktionsprogrammen: »Nahrung für alle« (FAO), »Gesundheit für alle« (WHO), »Bildung für

alle« (UNESCO), »Arbeit für alle« (ILO). Die Entwicklungsverwaltungen änderten ihre Sprachregelungen und Programmmittel, aber den großen Aktionsprogrammen folgten nur kleine Taten, vornehmlich zu Gunsten der ärmsten Entwicklungsländer. Aber auch diese Taten blieben weit hinter Versprechen zurück.

Die Führungsgruppen der Dritten Welt begegneten dieser Strategiediskussion im Norden mit größtem Misstrauen, zumal sie zunehmend auch mit umweltpolitischen Forderungen konfrontiert wurden. Die Kombination von Umwelt- und Sozialverträglichkeit setzte sie unter einen doppelten Druck. Sie fürchteten nicht nur um ihre industrielle Zukunft, sondern vermuteten hinter ihr auch ein Ablenkungsmanöver von ihren Forderungen nach einer **Neuen Weltwirtschaftsordnung**. Hinter diesem Kampfbegriff hatten sie sich versammelt und ihre Interessengensätze überspielt (vgl. Kap. V). Die Serie von stürmischen Nord-Süd-Konferenzen machte die Zweite Entwicklungsdekade zu einem turbulenten Jahrzehnt. Aber den Stürmen folgte der Katzenjammer.

Am Ende des Jahrzehnts legte die von *Willy Brandt* geleitete *Nord-Süd-Kommission* den so genannten *Brandt-Bericht* vor (siehe Kasten). Er griff viele Forderungen des Südens nach grundlegenden Reformen der Nord-Süd-Beziehungen auf – und erntete deshalb im Norden, auch in Deutschland, mehr Kritik als Zustimmung (vgl. *Nuscheler* 2000).

#### **Brandt-Bericht:**

Im März 1980 vorgelegter Bericht der vom Weltbank-Präsidenten *McNamara* beauftragten und von *Willy Brandt* geleiteten *Nord-Süd-Kommission* mit dem Titel »Das Überleben sichern«. Der Kommission gehörten jeweils 10 hochrangige Politiker und Experten aus dem Westen und Süden (aber keiner aus dem Osten) an. Der Bericht machte zahlreiche Vorschläge, vor allem zur Steigerung der Entwicklungshilfe und zur Reform des internationalen Handels- und Finanzsystems. Im Februar 1982 legte die Kommission einen zweiten Bericht (»Hilfe in der Weltkrise«) vor, der auf die akuten Ernährungs- und Verschuldungskrisen reagierte.

#### **Das »verlorene Jahrzehnt« der 80er Jahre**

Als die UN-Vollversammlung 1980 das jährliche Wachstumsziel für die **Dritte Entwicklungsdekade** (1981-90) auf 7 % hochschraubte, hatte sich schon eine schwere Wirtschaftskrise abgezeichnet. Das Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten Länder war schon in den 70er Jahren nur noch um 0,5 % pro Jahr gestiegen. In den folgenden Jahren fielen in vielen Ländern die Wachstumsraten steil ab; zugleich verringerten sich aufgrund fallender Rohstoffpreise die Exporterlöse und es türmten sich Schuldenberge auf. Viele Schuldnerländer gerieten in Zahlungsschwierigkeiten und mussten den bitteren Canossengang zum IWF antreten. Auch

einige ehemalige »Wirtschaftswunderländer« (wie Brasilien und die Elfenbeinküste) und Ölländer (Mexiko, Venezuela, Nigeria, Algerien) gerieten in schwere Wirtschafts- und Sozialkrisen, denen politische Krisen folgten.

Für viele – nicht für alle – Entwicklungsländer waren die 80er Jahre ein **»verlorenes Jahrzehnt«**. Am schwersten traf die Krise die ärmsten Länder: Das Pro-Kopf-Einkommen im subsaharischen Afrika fiel von 400 US-\$ im Jahre 1978 auf 330 US-\$ ein Jahrzehnt später. Es gab aber auch Ausnahmen in diesem Krisenszenario. Neben den vier »kleinen Tigern« im Fernen Osten (Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur), die trotz weltwirtschaftlicher Turbulenzen ihre Erfolgsgeschichte fortsetzen konnten, erzielte die VR China noch höhere Zuwachsraten. Daneben gab es einige kleinere, von den Regionalstatistiken verdeckte Erfolgsgeschichten: so auf Mauritius, in Botswana und auf einigen karibischen Inselstaaten, die Zielorte des boomenden Ferntourismus wurden.

Zum größten Entwicklungsproblem wurde in den 80er Jahren die **Verschuldungskrise**. Sie traf die ärmsten Entwicklungsländer, die als *SILIC* (*Severely Indebted Low-Income Countries*) schon einen neuen Namen erhielten, noch härter als die Großschuldner Lateinamerikas. Wie auch immer die Ursachen und Verantwortlichkeiten für das Entstehen der Überschuldung verteilt sein mögen: Nach 1982 musste die Dritte Welt für einige Jahre mehr Mittel für den Schuldendienst aufbringen, als ihr aus dem Norden in Form von ODA, öffentlichen und privaten Krediten zuflossen. Kap. XIV wird sich mit den Ursachen und mit dem internationalen Management der Verschuldungskrise näher befassen.

Während die Zahlungsverpflichtungen der Schuldnerstaaten seit dem »Zinsschock« von 1982 rasch anstiegen, fielen gleichzeitig die Preise für die meisten Rohstoffe, die gerade für die ärmsten Entwicklungsländer noch immer die wichtigste Devisenquelle bilden. Die Rohstoffländer versuchten, die sinkenden Preise durch höhere Exportmengen auszugleichen – mit der Folge, dass das Überangebot auf den Rohstoffmärkten zusätzlich auf die Preise drückte.

Fallende Rohstoffpreise schafften keine zusätzliche Nachfrage, weil der Verbrauch von Rohstoffen wenig elastisch auf Preisschwankungen reagiert. In ihrer Zwangslage erschlossen sich manche Schuldnerländer nicht nur selbstzerstörerische neue Einnahmequellen, z. B. durch den Raubbau an den schwindenden Regenwäldern oder durch den Import von Giftmüll, sondern spielten sich auch gegeneinander auf den umkämpften Absatzmärkten aus. Weil sich die Zinn- und Kaffeeproduzenten nicht an vereinbarte Exportquoten hielten, trugen sie selbst zum Zusammenbruch des internationalen Zinn- und Kaffeeabkommens bei, der den Preissturz bei diesen beiden Produkten noch beschleunigte.

## Die neo-liberale Schocktherapie

Wie reagierte die »Gebergemeinschaft« auf die Krisen der 80er Jahre? Die neo-liberale Wende, die sich im *Reaganismus* und *Thatcherismus* besonders doktrinär manifestierte, klammerte die Entwicklungspolitik nicht aus. Die Schuldnerländer wurden zum Exerzierfeld der neuen Orthoxie. »Angebotsorientierte« Monetaristen verdrängten die »nachfrageorientierten« Keynesianer aus der Wirtschaftsentwicklungstheorie, hargessorne Marktwirtschaftler die »Staatsinterventionisten« aus den Schaltstellen der Entwicklungsbehörden.

### Monetarismus

Von der »*Chicago-Schule*« unter Führung von *Milton Friedman* entwickelte Grundtheorie, die von einer engen Korrelation zwischen *Geldmenge* und *Geldwert* ausgeht. Das wirtschaftspolitische Hauptübel sei die Inflation, die durch eine expansive Geldpolitik angeheizt werde, aber Investitionen in produktive Sektoren behindere, Kapitalexporte stimuliere und Kapitalimporte abschrecke. Ziel der Entwicklungspolitik müsse deshalb ein möglichst hohes Wachstum bei möglichst niedriger Inflation sein. Dieses Ziel könne durch ausgeglichene Haushalte, eine restriktive Kreditpolitik, freien Außenhandel und Kapitalverkehr erreicht werden. Monetarismus und Neoliberalismus setzen gemeinsam auf die »freie Marktwirtschaft« und auf die »unsichtbare Hand« des Preismechanismus.

Der *Brandt-Bericht* verschwand im entwicklungspolitischen Giftschrank, die Grundbedürfnisstrategie, als ordnungspolitisch anstößige internationale Armenpolitik diskreditiert, aus amtlichen Richtlinien zur Entwicklungspolitik. Kritiker warfen dem Bericht nicht nur ein gestörtes Verhältnis zur Marktwirtschaft und zu großes Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit von globalen Institutionen, sondern – durchaus mit guten Gründen – auch eine allzu große Nachsicht gegenüber Fehlentwicklungen in der Dritten Welt vor. Die neuen Schlagworte, die zu makroökonomischen Markenzeichen des Neoliberalismus wurden, hießen »Magie des Marktes«, »Entstaatlichung«, Deregulierung, Liberalisierung und Privatinitiative. Die »Magie des Marktes« sollte überall die schöpferischen Marktkräfte von den Fesseln des Staatsinterventionismus und Bürokratismus befreien. Dieses neo-liberale Credo ging auch als »**Washington-Konsensus**« in den internationalen Sprachgebrauch ein (siehe Kasten).

Der IWF, die Weltbank und die Geberländer unternahmen eine konzentrierte Aktion, um den wirtschaftlich und politisch geschwächten Schuldnerländern marktwirtschaftliche Strukturanpassungsprogramme zu verordnen. Ein »Politikdialog« sollte ordnungspolitische Überzeugungsarbeit leisten – wobei die Gläubigerstaaten mit dem Geldbeutel und der Drohung, ihn ggf. verschlossen zu halten,

immer das »bessere Argument« hatten. Schon vor den weltpolitischen Wendejahren von 1989/90 und dem endgültigen Zusammenbruch des realsozialistischen Kontrastmodells mussten auch Regime, die sich als sozialistisch gerierten, dem Anpassungsdruck nachgeben, um die internationale Kreditwürdigkeit zu erhalten oder wiederzugewinnen.

### Der »Konsens von Washington«

Der Begriff wurde von *John Williamson* vom *Institute for International Economics* in Washington D.C. geprägt. Er steht für ein Konzept, das von IWF und Weltbank, der US-Regierung und international operierenden Finanzinstituten propagiert und durchgesetzt wurde. Zu diesem Konzept gehören die folgenden Elemente:

- Haushaltsdisziplin und Abbau der Haushaltsdefizite;
- Prioritätensetzung in öffentlichen Haushalten zu Gunsten von Bildung, Gesundheit und Infrastruktur;
- Steuerreformen, um die Steuerbasis zu erweitern und die Steuersätze zu senken;
- Zinsen, die Kapitalflucht verhindern und ausländisches Kapital anziehen;
- Wechselkurse, die der Wettbewerbsfähigkeit zuträglich sind;
- Handelsliberalisierung (Abbau von Export- und Importzöllen);
- Förderung eines günstigen Umfeldes für ausländische Direktinvestitionen;
- weitgehende Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Einrichtungen;
- Deregulierung, Entbürokratisierung und Abbau staatlicher Einflussnahme;
- Stärkung der Eigentumsrechte durch rechtlich eindeutige Definitionen.

Die neo-liberale Wirtschaftsdoktrin richtete sich auch gegen jeden Dirigismus in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Deregulierung und Liberalisierung standen ganz oben auf der Agenda internationaler Wirtschaftskonferenzen. Die **Neue Weltwirtschaftsordnung** wurde zu einem anstößigen Begriff, der auf Drängen der USA auch von der Tagesordnung von Nord-Süd-Konferenzen verschwinden musste. Die Propheten des »freien Welthandels« verkündeten wieder das Theorem der komparativen Kostenvorteile bei ungehinderter internationaler Warenaustausch, obwohl die Industrieländer die protektionistischen Barrieren gegen lästige Konkurrenten aus der Dritten Welt nur sehr zögerlich abbauten.

Andererseits leistete die **Verschuldungskrise** mehr Aufklärungsarbeit als alle ordnungspolitischen Doktrinen: Sie förderte das Versagen des »Entwicklungsstaates«, die Misswirtschaft von Staatsbetrieben, die Allmacht und Korruption von inkompetenten Bürokratien, die Lähmung der Marktkräfte und der Privatinitiative zutage. Die Manager der Schuldenkrise, ausgerüstet mit den monetaristischen Glaubenssätzen, konnten deshalb einige zwingende Fragen stellen:

- Wie sollte die Schuldenkrise anders als durch eine Austeritätspolitik, durch Förderung der Export- und Zahlungsfähigkeit und durch Anreize für Privatinvestoren gelöst werden?

- Wie sollten die marktwirtschaftlichen Strukturpassungen ohne Herstellung besserer ordnungspolitischer Rahmenbedingungen für das internationale Kapital, ohne Bekämpfung der Inflation und Korruption gelingen?
- Enderen nicht alle mehr oder weniger sozialistischen Experimente mit Misserfolgen, während mehr oder weniger kapitalistische Länder erfolgreich waren? Entpuppte sich nicht auch das genossenschaftliche *Ujamaa-Modell*, das *Julius Nyerere* in Tansania gegen erhebliche Widerstände der Kleinbauern durchzusetzen versuchte und von der Entwicklungslobby hierzulande geradezu als Königsweg »alternativer Entwicklung« gerühmt wurde, als Fehlschlag? Wer wollte bestreiten, dass die Freigabe des Eigennutzes Energien freisetzen kann? Die chinesischen Bauern verstanden und nutzten die Botschaft von *Deng Xiaoping* »Bereichert Euch!« Auch anderswo produzierten Bauern nur dann mehr Nahrungsmittel, wenn sie Anreize durch angemessene Preise erhalten. Es spricht viel für den Markt als Regelungsmechanismus von Angebot und Nachfrage. Die Schuldenmanager stellen aber andere wichtige Fragen nicht:

- Wie soll Marktwirtschaft in Gesellschaften funktionieren, in denen viele Voraussetzungen für eine kapitalistische Entwicklung fehlen, angefangen von investitionsbereiten Unternehmern bis zu dem von *Max Weber* entdeckten »Geist des Kapitalismus«?
- Beruht der Erfolg der fernöstlichen Schwellenländer, die zu Vorzeigemodellen aufgebaut wurden, nicht gerade auf dem Wirken eines steuernden »Entwicklungsstaates«, häufig in Gestalt einer »Entwicklungsdiktatur«?
- Wie soll die »Magie des Marktes« auch die gute Milliarde Menschen erreichen, die kaum in der Lage sind, Marktchancen zu nutzen?
- Ist die »Entstaatlichung« nicht dazu angetan, den »schwachen Staat« noch mehr zu schwächen und ihm als Exekutor von sozialen Grausamkeiten, die in Washington angeordnet werden, den letzten Rest an Legitimität zu rauben?

Angesichts der Agonie vieler Schuldnerländer war eine Schocktherapie, die das Weiterwursteln mit ungedeckten Schecks verhinderte, unausweichlich. Auch die meisten Kritiker der Strukturpassungspolitik stellten diese Notwendigkeit nicht in Abrede. Aber sie stellten auch die Frage, ob die Medizin die Patienten nicht noch mehr schwächte als die Krankheit. Auf dem Kopenhagener **Weltsozialgipfel** (1995) stimmten auch die westlichen Regierungen der Forderung zu, dass die Strukturpassungsprogramme die sozialen Grunddienste von Sparauflagen ausnehmen sollen. Das Wachstum der Armut und die wachsende Kritik von vielen Seiten zwangen zu Kurskorrekturen – zumindest in der Rhetorik.

Nach einem Jahrzehnt, in dem der Neoliberalismus die »herrschende Lehre« bildete, zeichnete sich eine ordnungspolitische Debatte jenseits des »*Washington-Konsensus*« ab. Neue ordnungspolitische Konzepte betonten die Notwendigkeit der sozial- und umweltpolitischen Flankierung der Wirtschaftspolitik. IWF und Weltbank korrigierten schon Ende der 80er Jahre ihre Schocktherapie, weil sie

erkennen mussten, dass ihre Konditionalitäten zur Strukturpassung selten die erhofften Erfolge erzielten, aber schwere soziale Flurschäden anrichteten. Ihre Rezeptur funktionierte nicht modellgerecht.

Der »*Washington-Konsensus*« begann zu bröckeln. Ein intellektueller Vordenker der Kurskorrektur war *Joseph Stiglitz*, der »Chefökonom« der Weltbank und spätere Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften. Er übte scharfe Kritik an der neo-liberalen Schocktherapie und leistete der Kritik, die UN-Organisationen und die internationale NGO-Gemeinde seit Jahren vortrugen, eine nun durch den Nobelpreis geadelte Schützenhilfe – nachdem er vorher seine Kritik mit der Entlassung aus den Diensten der Weltbank büßen musste. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts stimmten dann auch die Bretton Woods-Zwillinge in den internationalen Chor der zur Jahrhundertwende von der UN-Generalversammlung verkündeten *Millennium-Entwicklungsziele* ein (siehe Kap. XXIII).

### 3. Nord-Süd-Politik vor neuen Herausforderungen

Kap. I behandelte die Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Nord-Süd-Beziehungen, die das Ende des Kalten Krieges bewirkte. Das im DAC (*Entwicklungshilfe-Ausschuss* der OECD) organisierte Kartell der westlichen Geberländer konnte sich erst jetzt von dessen geostrategischen Vorgaben befreien und rückte nun unter der normativen Zielvorgabe der »**partizipatorischen Entwicklung**« politische Vergabekriterien in den Vordergrund, die sich auch die nationalen Entwicklungsbehörden zueigen machten:

- Beförderung von Rechtsstaatlichkeit und *Good Governance* (Verantwortlichkeit der Regierenden, gesetzmäßiges Regierungs- und Verwaltungshandeln);
- Förderung der Demokratisierung und Verbesserung der Menschenrechtslage;
- Drängen auf eine »Entwicklungsorientierung« (Bekämpfung der Korruption, Einschränkung der Rüstungsausgaben);
- Unterstützung von marktwirtschaftlichen Reformen.

Die in den 90er Jahren veranstalteten **Weltkonferenzen**, die als »Baustellen für Global Governance« bezeichnet wurden (*Fues/Hamm* 2001), setzten der internationalen Entwicklungspolitik mit ihrem im Konsens der beteiligten Staaten verabschiedeten Deklarationen und Aktionsprogrammen neue Zielvorgaben, Schwerpunkte und Prioritäten:

- Die **Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung** von 1992 griff die Erkenntnisse des *Brundland-Berichts* von 1987 auf und verhalf mit ihrer *Agenda 21* dem Paradigma der »**nachhaltigen Entwicklung**« (*sustainable development*) zum Durchbruch. Während in Rio der Umweltschutz im Mittelpunkt der Beratungen und Beschlüsse stand, rückte zehn Jahre später auf dem Johannesburger **Weltgipfel über Nachhaltige Entwicklung** (WSSD)

wieder das Armutsproblem in den Mittelpunkt des Diskurses über Nachhaltigkeit.

- Die Wiener **Weltenrechtskonferenz** von 1993 anerkannte nicht nur die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte, sondern auch das lange umstrittene Recht auf Entwicklung (vgl. *Nuscheler 1997*). Sie konnte aber nicht verhindern, dass die islamischen Staaten der proklamierten Universalität der Menschenrechte »islamische Werte« und einige asiatische Staaten »asiatische Werte« entgegensetzten.
- Die Kairoer **Weltbevölkerungskonferenz** von 1994 drängte die Staaten dazu, durch mehr Investitionen in das Bildungs- und Gesundheitswesen sowie in die Frauenförderung Voraussetzungen für das Absenken der Geburten- und Fruchtbarkeitsraten zu schaffen. Sie verdeutlichte den Zusammenhang zwischen Armut und Bevölkerungswachstum und bestätigte die Erfahrung der alten und neuen Industrieländer, dass Entwicklung die wirksamste Geburtenkontrolle bildet.
- Der Kopenhagener **Weltsozialgipfel** von 1995 erklärte wieder einen »Krieg gegen die Armut« und versuchte durch die »20/20-Initiative«, die Gebertländer darauf zu verpflichten, 20 % ihrer ODA in die sozialen Grunddienste zu investieren, und im Gegenzug die Entwicklungsländer dafür zu gewinnen, 20 % ihrer Haushaltsausgaben auf die Armutsbekämpfung zu konzentrieren. Die Grundbedürfnisstrategie der 70er Jahre erlebte eine Wiedergeburt, setzte nun allerdings mehr auf die Aktivierung der Armutsgruppen als Entwicklungspotenzial und auf Wachstum, das auch ihnen als *pro-poor growth* zugute kommen sollte. Es zeichnete sich ein Perspektivwechsel von *Basic Needs* zu *Basic Rights* ab, die Armutsgruppen den Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen eröffnen sollen.
- Der **Ernährungsgipfel** von 1996 in Rom rückte das besonders im subsaharischen Afrika bedrohte Ziel der Ernährungssicherung in den Mittelpunkt des »Krieges gegen die Armut« und forderte ein aus dem Sozialpakt abgeleitetes Recht auf Nahrung (siehe Kap. XI).
- Die **Weltfrauenkonferenz** von 1995 in Beijing beleuchtete die vielfältigen Formen der Benachteiligung und Unterdrückung von Frauen und ihre Ver-nachlässigung als Entwicklungspotenzial. Die internationale Frauenbewegung manifestierte sich zunehmend als Bewegungskraft einer »Globalisierung von unten« und zwang die nationalen und internationalen Entwicklungsagenturen dazu, der Frauenförderung höhere Priorität einzuräumen.

Es gab noch eine Reihe anderer Weltkonferenzen, wie **Habitat II** in Istanbul (1996), auf der die weltweiten Probleme der Verstärkung und Migration debattiert wurden, die Folgekonferenzen der Rio-Konferenz, auf denen die globale Umweltpolitik vorangetrieben wurde, und die Konferenzen der UN-Organisationen, auf denen in mühsamen Trippelschritten Fortschritte in der globalpolitischen

schen Behandlung von Weltproblemen erzielt wurden. Es knirscht zwar in der *Global Governance*-Architektur, aber der Problemdruck erzwingt ihren weiteren Ausbau.

### Der »Monterrey-Konsensus«: Abschied vom »Washington-Konsensus«?

Im März 2002 fand im mexikanischen Monterrey die erste UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (FFD = *Financing for Development*) statt. Sie sollte auf Drängen der Entwicklungsländer nicht nur den Abwärtstrend in der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung (ODA) aufhalten, sondern auch weitere öffentliche und private Mittel mobilisieren, um die vom New Yorker Millennium-Gipfel beschlossenen Entwicklungsziele (MDGs = *Millennium Development Goals*) verwirklichen zu können, die dann vom Johannesburg *Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung* (WSSD) ergänzt und konkretisiert wurden. Deshalb gelten diese zu Beginn des 21. Jahrhunderts veranstalteten drei UN-Gipfel im Dreierpack als Aufbruch in eine neue Epoche der internationalen Entwicklungspolitik und einer neuen Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Solchen Hoffnungen folgten jedoch bald Enttäuschungen.

Die FFD-Konferenz war zumindest teilweise erfolgreich, weil sie fast alle OECD-Staaten zu Absichtserklärungen bewog, ihre Entwicklungsetats wieder aufzustocken. Sie stiegen 2002 im OECD-Durchschnitt tatsächlich um 5 %. Die rot-grüne Bundesregierung verpflichtete sich, bis 2006 eine ODA-Quote (Verhältnis von ODA-Leistungen zum Bruttonationaleinkommen) von mindestens 0,33 % anzustreben und damit einen Beitrag zu dem angestrebten EU-Durchschnittsziel von 0,39 % zu leisten. Allerdings ließen die Steigerungen des BMZ-Haushalts in den folgenden Jahren bereits erkennen, dass dieses Ziel verfehlt wird, obwohl inzwischen auch die steigenden Aufwendungen für UN-Friedensmissionen in die ODA-Quote eingerechnet wurden. Der Entwicklungsetat 2004 fiel mit einem Anteil von 1,47 % am Gesamthaushalt auf den niedrigsten Stand seit über drei Jahrzehnten. Wichtiger als diese quantitativen ODA-Quotensteigerungen, deren Zielsetzungen wesentlich davon abhängen, ob der US-Kongress nach den hohen Kosten des Irakkrieges die Zusagen der US-Regierung zu erfüllen bereit ist, waren jedoch andere Signale aus Monterrey:

- Vom FFD-Gipfel, der wenige Monate nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 stattfand, wurde zwar eine Diskussion über die Demokratisierung der Entscheidungsmechanismen von IWF und Weltbank angestoßen, aber es blieb zunächst bei einigen kosmetischen Reparaturen (z. B. bei einer besseren Büroausstattung der afrikanischen Exekutivdirektoren). Die OECD-Staaten, die mit ihren Kapitalanteilen über die Stimmenmehrheit verfügen (siehe Abb. 26), blockierten weiterhin eine Umverteilung der Stimmen-gewichte durch eine Aufwertung der jedem Staat zustehenden Basisstimmen.

Der Versuch der Entwicklungsländer, die beiden Bretton Woods-Institutionen stärker in das UN-System einzubinden und den ziemlich in die Bedeutungslosigkeit abgedrängten UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) aufzuwerten, blieb in regelmäßigen Koordinationsgesprächen stecken. Die Reform des ECOSOC oder gar dessen von verschiedenen Reformkommissionen geforderte Aufwertung zu einem *Economic Security Council* kam nicht voran.

- Der von der Führungsetage des IWF auf die Monterrey-Agenda gebrachte Vorschlag eines internationalen Insolvenzrechtes zur gerichtlichen Regelung von Schuldenkrisen verschwand unter dem Druck der USA, die den ganzen Verhandlungsprozess dominierten, wieder in der Schublade unerfüllter Hoffnungen. Dies galt auch für den Vorschlag einer globalen CO<sub>2</sub>-Steuer, den eine vom UN-Generalsekretär berufene Kommission unter Vorsitz des ehemaligen mexikanischen Präsidenten *Portillo* machte. Sie sollte einen Beitrag zum Klimaschutz leisten und gleichzeitig Mittel für globale Umwelt- und Sozialfonds mobilisieren. Es konnte nicht verwundern, dass auch das Plädoyer der deutschen Entwicklungsministerin für die *Tobin-Steuer* in den Konferenzbeschlüssen nicht einmal erwähnt wurde.

- Die Monterrey-Konferenz betonte vor allem die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer für die Mobilisierung von internen Ressourcen durch Reformen der Finanzverwaltung und für die Schaffung von investitionsfreundlichen Rahmenbedingungen als Voraussetzung für das stärkere Engagement von ausländischen Privatinvestoren. Die von der »Gruppe der 77« repräsentierten Entwicklungsländer rangen sich zu dem Eingeständnis durch, dass sie nicht nur auf *ownership* pochen dürfen, sondern selbst die Hauptverantwortung für ihre eigene Entwicklung haben. Dies war die prinzipielle Grundlage für die in Monterrey proklamierte »neue Partnerschaft«, die als Gegenleistung höhere Entwicklungsleistungen der OECD-Länder einforderte. *Ownership* wurde als Leitprinzip der Entwicklungszusammenarbeit gestärkt. So betonte der rote grüne Koalitionsvertrag von 2002: »Die Bundesregierung wird sicherstellen, dass Programme der Entwicklungszusammenarbeit von nationalen Entwicklungspfadern ausgehen.«

- Ein weiterer Aspekt dieser »neuen Partnerschaft« war der Versuch, die Privatwirtschaft stärker in die Entwicklungsfinanzierung einzubeziehen. »**Public-Private Partnership**« (PPP) avancierte geradezu zu einer neuen Zauberformel für die Mobilisierung privaten Investitionskapitals. Im »*Monterrey-Konsensus*« erscheinen Handel und ausländische Direktinvestitionen als Motoren von Wirtschaftswachstum und Entwicklung und zugleich als Promotoren der Armutsbekämpfung. Hier war nicht nur die Handschrift der USA und der Weltbank, sondern auch des UN-Generalsekretärs zu erkennen, der sich schon mit seinem *Global Compact* besonders um das Engagement der weltweit operierenden multinationalen Unternehmen für Entwicklungsaufgaben jenseits

des reinen Gewinninteresses bemühte. Er richtete auch die neue »*Commission on the Private Sector and Development*« ein, der er die Aufgabe zuwies, das Engagement der Privatwirtschaft für das Erreichen der *Millennium-Entwicklungsziele* zu wecken. Diese Entkrampfung des Verhältnisses zwischen dem UN-System und dem Privatsektor reagierte auf dessen Rolle als Triebkraft im Globalisierungsprozess.

#### Gruppe der 77

1967 in Algerien von 77 Entwicklungsländern gegründete Interessengemeinschaft, der inzwischen 141 Länder angehören. Sie agiert in Fragen der wirtschaftlichen Nord-Süd-Beziehungen als »Gewerkschaft« der Dritten Welt, hat aber keinen organisatorischen Unterbau und erhebliche Probleme, die divergierenden Interessen der verschiedenen Ländergruppen auf verhandlungsfähige gemeinsame Nenner zu bringen.

- Zum Erblühen der PPP-Idee gehörte auch die wachsende Bedeutung von *Globalen Fonds*, in die neben Staaten und internationalen Organisationen auch Privatunternehmen einzahlen. Beispielsweise beteiligte sich die mit einer Finanzbasis von 24 Mrd. US-\$ ausgestattete *Bill and Melinda Gates Foundation* an mehreren PPP im Gesundheitsbereich, u. a. an der *Global Alliance for Vaccines and Immunization* (GAVI). Kritiker können hinter solchen Goodwill-Aktionen nur raffinierte Werbemethoden erkennen und befürchten außerdem, dass sich die Staaten unter dem PPP-Vorwand ihrer Verantwortung und ihren Beitragsverpflichtungen entziehen könnten (vgl. *Hoering* 2003).

- Von der FFD-Konferenz gingen auch noch andere Impulse mit durchaus positiven Langzeitwirkungen aus. So wurde die Erarbeitung einer UN-Konvention zur Korruptionsbekämpfung vorangetrieben. Auch erhielt die Förderung von Mikrokreditprogrammen, die bisher nicht kreditfähigen Armutgruppen, vor allem Frauen, besseren Zugang zu Kleinkrediten verschaffen soll, Nachhilfe. Die von der Weltbank geförderte *Consultative Group to Assist the Poorest* organisierte im November 2002 einen Mikrokredit-Spezialgipfel, und der UN-Generalsekretär will das Jahr 2005 zum »*International Year of Microcredit*« ausrufen. Dieser internationale Schub für Kleinkredite ist für die Armutsbekämpfung wichtig.

Es gab in den folgenden Jahren eine Serie von Dialogrunden auf UN-Ebene, die versuchten, den »Geist von Monterrey« in Taten umzusetzen. Die internationale Zivilgesellschaft begleitete diese Diskussion mit wachsender Kritik, die in der harschen Feststellung von VENRO (dem Verband entwicklungspolitischer NGOs) gipfelte, dass dem »Geist von Monterrey« der Körper fehle. Weitgehend verfliegen sind auch die Hoffnungen, dass der »*Monterrey-Konsensus*« einen endgültigen Abschied vom »*Washington-Konsensus*« markiert habe.

## Die Überforderung der Entwicklungspolitik als Allheilmittel

Die Aktionsprogramme der Weltkonferenzen der 90er Jahre und die von der UN-Generalversammlung verabschiedeten acht *Millennium-Entwicklungsziele* (MDG's) hatten eine verbindende Klammer: die Überwindung menschenunwürdiger Armut und die Eindämmung der ökologischen Gefährdungen des Planeten durch eine globale nachhaltige Entwicklung (*sustainable development*). Sie belegten, dass es nicht an Wissen mangelt, wie die globalen Herausforderungen bewältigt werden könnten, sondern am politischen Willen der politischen Klassen im Norden und Süden, aus dem Wissen die notwendigen Konsequenzen zu ziehen (vgl. Kap. XXIII).

Nicht erst jetzt zeichnete sich jedoch ab, dass die Entwicklungspolitik durch eine ständige Erweiterung ihres Aufgabenkatalogs überfordert wurde – mit der Folge, dass sie immer weniger in der Lage war, die in sie gesteckten Erwartungen zu erfüllen. Manche Bankrotterklärungen beruhen auch darauf, dass die Messlatte für ihre Erfolge zu hoch gelegt und keine faire Bilanz zwischen Mitteln und Zielen gezogen wird. Sie soll, wenn sie auf »Entwicklungshilfe« verkürzt wird, mit einer Mittelausstattung, die nur wenig über dem Umfang des EU-Aggarhaushaltes liegt,

- die Massenarmut überwinden;
- weltweit als präventive Sicherheitspolitik den Frieden sichern, obwohl sie mit ihren geringen Mitteln nicht leisten kann, was auch die internationale Diplomatie nicht zu leisten vermag;
- den Planeten vor dem ökologischen Kollaps bewahren;
- die Wohlstandinseln vor Elends- und Umweltflüchtlingen aus den Armutsräumen schützen;
- weltweit der Marktwirtschaft, der Demokratie und den Menschenrechten zum Durchbruch verhelfen;
- sozialpolitisch auffangen, was die Globalisierung an Humankosten verursacht, und besonders Frauen und Kinder vor Ausbeutung schützen.

Diese Aufgaben könnte sie auch dann nicht bewältigen, wenn die OECD-Staaten ihre ODA-Leistungen verdoppeln und sich dem »UN-Ziel« von 0,7 % des BNE annähern würden. Mit mehr Geld allein können im Kern politische Strukturprobleme nicht gelöst werden. Auch deshalb wurden die Forderungen immer lauter, die ausgetretenen Pfade zu verlassen, auf denen ein halbes Jahrhundert lang Entwicklungszusammenarbeit praktiziert wurde, und alle Institutionen, Strategien und Instrumente auf den Prüfstand zu stellen. Vor allem in Großbritannien gab es eine rege Diskussion über die Zukunft der Entwicklungspolitik (vgl. Rogerson 2004).

## Kurzfristige Damaskuseffekte des 11. September 2001

Nach dem 11. September 2001 schien auch in der internationalen Entwicklungspolitik der allfällige Spruch zu gelten, dass schlagartig nichts mehr so war, wie es vorher war. Die in der weltpolitischen Peripherie geplanten Terrorakte auf die Zitatellen der westlichen Wirtschaft- und Militärmacht führten wie in einem Brennglas die Globalisierung der Unsicherheit vor Augen und nahmen den Inseln des Wohlstands und Friedens die Illusion, dass sich die Krisen der Welt in sicherer Entfernung zusammenbrauen. Sie schienen auch so etwas wie einen entwicklungspolitischen Damaskuseffekt auszulösen, das schlechte Gewissen der reichen Welt zu wecken und der Entwicklungspolitik wieder aus der politischen Irrelevanzfälle und Rechtfertigungskrise zu verhelfen, in der sie nach dem Ende des Kalten Krieges geraten war. Katastrophen lösen immer solche Reflexe aus, die allerdings selten langfristige Lerneffekte erzeugen.

Der Damaskuseffekt des 11. September 2001 bewirkte aber keine Umkehr, sondern eher eine Rückkehr zur sicherheitspolitischen Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik. Die wenigen PolitikerInnen, die sich für diesen der Karriere eher abträglichen Politikbereich engagieren, fanden endlich wieder ein plausibles erscheinendes Rechtfertigungsargument: Entwicklungspolitik als präventive Sicherheitspolitik gegen Bedrohungen der eigenen Sicherheit und gegen das Überschwappen allen möglichen Unheils aus der weltpolitischen Peripherie. Wenn sie in die Logik der Sicherheitspolitik und der Terrorismusbekämpfung eingebunden wird, besteht zumindest die Gefahr, dass die auf dem »*Millennium-Gipfel*« formulierten Prioritäten in den Hintergrund geraten; dass wie in den Zeiten des Kalten Krieges geostrategischen Interessen wieder alle anderen Funktionen von Entwicklungspolitik überlagern, vor allem ihr Eintreten für Menschenrechte. Sie waren Verlierer in der »Allianz gegen den Terror«, die auch autoritäre Regime einschloss und mit Wirtschafts- und Militärhilfe belohnte.

Noch wichtiger war einerseits das Eingeständnis der von der »*Gruppe der 77*« repräsentierten Entwicklungsländer, dass sie selbst die Hauptverantwortung für die eigene Entwicklung haben, und andererseits das Zugeständnis der Industrieländer, dass den Entwicklungsländern eine stärkere Beteiligung an Entscheidungsprozessen der internationalen Organisation nicht länger versagt werden kann. Dies waren Fortschritte, die auch unter dem Eindruck des 11. September 2001 möglich wurden. Drei andere Entwicklungen, die sich im Kontext einer präventiven Sicherheitspolitik gegenüber Krisen und Zerfallsprozessen in der weltpolitischen Peripherie abzeichneten bzw. verstärkten, hatten auch auf die Entwicklungspolitik erhebliche Auswirkungen.

**Erstens** wurden die aus dem Kalten Krieg ererbten Armeen zu überall in der Welt einsatzfähigen »Krisenreaktionskräften« umgerüstet. Die amtliche Begründung lautete: Deutschlands Sicherheit wird am Hinduskusch verteidigt. Zumin-

dest bestand die Gefahr, dass das Konzept der »erweiterten Sicherheit«, das auf eine zivile Krisenprävention mittels Entwicklungspolitik setzte, ein Opfer der Terrorismusbekämpfung werden könnte.

**Zweitens** ist einsichtig, dass Entwicklung nicht stattfinden kann und die ein-  
geübten Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit versagen müssen, wo  
Kriege geführt werden oder Staaten zusammenbrechen. Hier kann nur noch  
Humanitäre Hilfe von UN-Organisationen und privaten Hilfsorganisationen, die  
von Staatszuschüssen und Spenden leben, das Schlimmste verhindern: In den  
letzten Jahren ist die Zahl der Katastrophen (Kriegsfolgen, Erdbeben, Über-  
schwemmungen) und der Katastrophenopfer dramatisch gestiegen. Die Folge war,  
dass die Katastrophenhilfe wachsende Mittel aus dem Entwicklungshaushalt  
beanspruchte. Sie findet sogar als sichtbare Nothilfe leichter öffentliche Akzeptanz  
als die auf kaum sichtbare Strukturhilfe angelegte Entwicklungszusammenarbeit.

Was aus humanitären Gründen plausibel erscheinen mag, ist jedoch aus ent-  
wicklungspolitischer Sicht durchaus problematisch. Aus guten Gründen klagte  
deshalb auch das BMZ: »Immer häufiger verlässt die Entwicklungszusammenar-  
beit ihr eigentliches Terrain und bewegt sich in der Zone zwischen der kurzfristi-  
gen rein Humanitären Hilfe und dem langfristig orientierten Aufbau nachhaltiger  
Strukturen.« Es zeichnete sich auch das konkrete Problem ab, dass die Kosten von  
militärischen Friedensmissionen auf die so genannte ODA-Quote angerechnet  
werden. Dies bedeutet, dass die ODA zwar statisch steigen kann, gleichzeitig  
aber der BMZ-Haushalt stagnieren oder sogar schrumpfen kann. Im Jahr 2002  
wurden Etatmittel des Auswärtigen Amtes in Höhe von 520 Mio. Euro für UN-  
Friedensmissionen und Humanitäre Hilfe, davon knapp 200 Mio. Euro allein für  
UN-Friedensmissionen, in die ODA-Quote eingerechnet. Kritiker befürchten  
deshalb schon eine schiechende Militarisierung und Zweckentfremdung der  
ODA.

**Drittens** erwuchs den auf ihre politische Unabhängigkeit und Unparteilich-  
keit bedachten humanitären Hilfsorganisationen unter Bedingungen der alltäglich-  
en Unsicherheit und Gefährdung des Hilfspersonals ein schwerwiegendes Ent-  
scheidungsproblem, das den Nerv ihres Selbstverständnisses berührte: Sollen sie  
militärischen Schutz akzeptieren und sich unter diesem Schutz unweigerlich  
politisch instrumentalisieren lassen? Diese Frage stellte sich in Afghanistan und im  
Irak nicht nur prinzipiell, sondern sehr konkret (vgl. *VENRO* 2003). Manche  
akzeptierten den militärischen Schutz, um überhaupt helfen zu können, viele  
zogen sich zusammen mit dem UN-Personal zurück, wenige gingen ein hohes  
ungeschütztes Risiko ein.

#### 4. Entwicklungspolitik unter Bedingungen der Globalisierung

Die Weltkonferenzen der 90er Jahre, die entwicklungspolitische Strategie der  
OECD für das beginnende 21. Jahrhundert und die von UNDP erarbeiteten  
*Berichte über menschliche Entwicklung* gingen mit guten Gründen davon aus, dass  
das Armutsproblem das entwicklungs-, friedens- und umweltpolitische Schlüssel-  
problem bleiben wird. Die in vielen Medien zur Jahrtausendwende veranstalteten  
»Millennium-Runden« sagten teilweise furchterregende Horrorszenerarien über  
einen globalen »Kampf aller gegen alle« um verknappende Ressourcen voraus.

Im Kontext der Globalisierungsdebatte und der Diskussion über *Global Go-  
vernance* tauchte Ende der 90er Jahre ein neuer Begriff auf, welcher der Entwick-  
lungspolitik neue Aufgaben und Prioritäten zuwies: **globale Strukturpolitik.**  
Das BMZ gebrauchte den Begriff in amtlichen Verlautbarungen, die »Grünen«  
machten ihn zur Grundlage ihrer entwicklungspolitischen Positionsbestimmung,  
die CDU/CSU-Bundstagsfraktion griff ihn in parlamentarischen Entschlie-  
ßungsanträgen auf und auch die Enquete-Kommission zur »*Globalisierung der  
Weltwirtschaft*« machte sich ihn bei ihren Empfehlungen zur Nord-Süd-Politik  
zueigen. Was der Begriff meint, blieb zunächst vage und umstritten. Er meint  
mehr als die traditionelle Entwicklungshilfe oder Entwicklungszusammenarbeit.  
Aber was war das Neue? Allmählich kristallisierten sich einige Übereinstimmun-  
gen heraus:

**Erstens:** Ziel von globaler Strukturpolitik ist es, internationale Rahmenbedin-  
gungen herzustellen und Regelwerke zu schaffen, die den Entwicklungsländern  
bessere Entwicklungschancen verschaffen und sich an globalen Gemeinwohlinte-  
ressen orientieren sollen. Ordnungspolitisches Leitbild ist die »globale nachhaltige  
Entwicklung«. Dieses Leitbild verlangt allen Gesellschaften Strukturveränderun-  
gen ab und setzt internationale Regelwerke zur Gestaltung der ökonomischen,  
sozialen, ökologischen und politischen Rahmenbedingungen voraus.

**Zweitens:** Globale Strukturpolitik verlässt die Nord-Süd-Einbahnstraße und  
fordert auch den Industrieländern, die sich über Jahrhunderte als »Belehrungsge-  
sellschaften« geriert haben, Lernfähigkeit und Einsichten in die schon vom  
*Brandt-Bericht* betonten »gemeinsamen Überlebensinteressen« ab. Norden und  
Süden, Westen und Osten müssen erkennen, dass sie nur durch eine neue Koope-  
rationskultur die globalen Herausforderungen meistern und globale öffentliche  
Güter bewahren können.

**Drittens** besteht Übereinstimmung, dass das Ziel der »globalen nachhaltigen  
Entwicklung« auch durch mehr Entwicklungshilfe und schon gar nicht durch die  
herkömmliche »Projektitis« erreicht werden kann. Die internationale Entwick-  
lungspolitik muss auf die Veränderung von internen und internationalen Struktu-  
ren abzielen. Die Hauptverantwortung für Strukturreformen vor Ort tragen die  
Entwicklungsländer selbst, für Reformen der internationalen Finanz- und Han-

delisstrukturen aber die Länder, die das Sagen in der Weltwirtschaft und in den internationalen Organisationen haben.

**Viertens** verlangt globale Strukturpolitik die Konzentration der verknappenden Förderungsmittel auf Bereiche, in denen es um die Lösung globaler Probleme geht, vor allem auf die Armutsbekämpfung, die Eindämmung der Umwelzerstörung und auf die Friedenssicherung. Die Aufgabe einer konstruktiven Nord-Süd-Politik liegt darin, auch die »Fußkranken der Weltwirtschaft« und die weltpolitischen Peripherieländer als Partner zu begreifen, deren Kooperation bei der Bewältigung vieler globaler Probleme unverzichtbar ist. Die »globale Risikogesellschaft« schafft eben wechselseitige Verwundbarkeiten über Kontinente hinweg.

**Fünftens** bedeutet das Ziel der Armutsbekämpfung nicht die Konzentration der Entwicklungshilfe auf die ärmsten Länder, die kirchliche Hilfswerke zu fördern pflegen. Aus globaler Perspektive ist es geboten, auch in den Schwellenländern mit einem wachsenden Energieverbrauch in regenerative Energiesysteme und in Umwelttechnologien zu investieren. Bei den weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen entfallen schon 21 % auf Ostasien, davon 12 % allein auf China, dessen Kohlekraftwerke das Land auch mit gesundheitsgefährdenden SO<sub>2</sub>-Wolken überziehen. Ohne Mitwirkung der Schwellen- und Transformationsländer kann es keine Lösung der globalen Umweltprobleme, kein Migrationsregime zur Steuerung internationaler Migrationsbewegungen und keine stabile Friedensordnung geben. Diese Mitverantwortung setzt allerdings auch voraus, dass die Rolle dieser Länder in den internationalen Organisationen aufgewertet wird: Mehr Mitverantwortung verlangt auch mehr Mitentscheiden.

Manche Entwicklungsstrategen, die sich in der Wissenschaft, im Wissenschaftlichen Beirat beim BMZ und in den Durchführungsorganisationen (vor allem in der GTZ) zu Wort melden, möchten auch das Ziel der Armutsbekämpfung, das sie als illusionär abqualifizieren, aufgeben. Entwicklungspolitik gerinnt dann allerdings zur Technokratie der systemischen Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb, aus der die Armutsregionen von vornherein als hoffnungslose Fälle herausfallen. Wenn diese Strategie außerdem noch mit der sinkenden Akzeptanz der traditionellen Entwicklungspolitik begründet wird, unterliegt sie dem fatalen Irrtum, dass eine Entwicklungspolitik, die das Ziel der Armutsbekämpfung über Bord wirft, bessere Chancen hätte, gesellschaftliche Akzeptanz zu finden. Dann könnte das BMZ getrost dem Außen- oder Wirtschaftsministerium unterstellt werden.

**Sechstens** sollte die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher regionale Kooperations- und Integrationsprojekte unterstützen, um regionale Problemlösungskapazitäten aufzubauen und überforderte globale Organisationen (wie das gesamte UN-System) zu entlasten. Gleichzeitig muss sie auf die unterschiedlichen Entwicklungen in den Weltregionen mit einer den je besonderen Problemen angepassten Differenzierung der Strategien und Instrumente reagieren.

**Siebtens** muss die Entwicklungspolitik wieder die Handlungsfähigkeit der Staaten stärken, nachdem die neo-liberale Politik der Deregulierung und des »Minimalstaates« nicht nur einen lähmenden Interventionismus und Bürokratismus abgebaut hat, sondern auch die Fähigkeit geschwächt hat, konstruktiv mit den eigenen Problemen und mit dem Globalisierungsdruck umzugehen. *Capacity building*, also der Aufbau von Fähigkeiten zur Problemlösung, setzt *institution building* voraus. Ohne funktionierende Verwaltungsstrukturen bleibt auch *ownership*, also der Anspruch, statt auf dem Beifahrer- auf dem Fahrersitz der Entwicklungspolitik zu sitzen, unerfüllbar. In den »geschickerten Staaten« geht es darum, das Gewaltmonopol und einigermaßen funktionierende Verwaltungs- und Rechtsstrukturen wiederherzustellen.

**Achtens** müssen neue Formen von »Public-Private Partnership« (PPP) entwickelt werden. Ohne die finanziellen und organisatorischen Ressourcen der weltweit agierenden »Multis« und ohne die kontrollierende und mitgestaltende Funktion der zunehmend transnationalisierten und auch professionalisierten NGOs, die häufig mehr spezialisiertes Fachwissen in die Problembearbeitung einbringen als die auf Generalisierung getrimmten Bürokratien, ist die Lösung vieler Weltprobleme nicht mehr möglich. Zivilgesellschaftliches Engagement ist nicht nur eine demokratische Tugend und holt die Politik in die Gesellschaft zurück, sondern bringt auch eine Menge Sachkunde in die Politik. Zu den traditionellen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit kamen also neue Akteure hinzu, vor allem privatwirtschaftliche Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen, die vielfach in globalen Politiknetzwerken mit internationalen Organisationen kooperieren.

**Neuntens** muss globale Strukturpolitik, die allen Gesellschaften Lernbereitschaft, Bewusstseins- und Verhaltensänderungen abverlangt, einen globalen Lernprozess einleiten. Die Politik kann sich nicht globalisieren, wenn sich die BürgerInnen im nationalen und lokalen Schneckenhaus verstecken. Die Menschen und Staaten im Norden müssen erkennen, dass sie für die Probleme in scheinbar entfernten Regionen sowohl mitverantwortlich als auch von ihren Folgen betroffen sind.

**Zehntens** verlangt eine globale Strukturpolitik nicht nur eine Reorientierung der Entwicklungspolitik und Reorganisation der Entwicklungsverwaltung, sondern auch eine Ausrichtung der Gesamtpolitik auf die Herausforderungen der Globalisierung. Regieren im 21. Jahrhundert, in dem nationale Politik zu einem Gutteil bereits europäische Innenpolitik geworden ist, muss anders organisiert werden als Regieren im 19. Jahrhundert, in dem die Nationalstaaten noch wie in einem Billardspiel miteinander verkehrten.

Die Entwicklungspolitik kann ihren erweiterten Aufgabenkatalog nur dann erfüllen, wenn sie als politische Querschnittsaufgabe konzipiert wird, also zusammen mit der Außen- und Sicherheitspolitik, der Handels- und Finanzpolitik, der

Umwelt- und Agrarpolitik sowie der Menschenrechtspolitik in eine kohärente Gesamtpolitik eingebunden wird: »Weltumspannende Problemlösungszusammenhänge und globale Aufgaben lassen sich immer schwerer den klassischen Politikfeldern zuordnen. Es ist zunehmend problematisch, zwischen reiner Außen-, Entwicklungs-, Wirtschafts-, Sicherheits- oder Umweltpolitik zu unterscheiden« (Renger 2003: 22). Es macht nicht nur wenig Sinn, wenn z. B. BMZ und Auswärtiges Amt um die Zuständigkeit für die Humanitäre Hilfe streiten oder das Wirtschaftsministerium im *Paris Club* über Schuldenerlasse verhandelt, die dann das Finanzministerium – und nicht das BMZ – mit den Schuldnerländern aushandelt. Eine schlimmere Folge dieser mangelnden Kohärenz ist, dass häufig die eine Hand wieder nimmt, was die andere gegeben hat, z. B. durch eine Handelspolitik, die den Entwicklungsländern komparative Kostenvorteile nimmt.

Schließlich muss die nationale Entwicklungspolitik besser als bisher mit der europäischen und globalen Ebene koordiniert werden. Globale Strukturpolitik heißt also mehr **Kohärenz** von Politikbereichen und **Koordination** von Akteuren. Globale Strukturpolitik bedeutet vor allem das Bemühen, durch multilaterale Regelwerke Lösungen für Probleme zu suchen, die das einzelstaatliche Handeln überfordern. Deshalb können Initiativen zur weltweiten Korruptionsbekämpfung, zur Durchsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen, zur Kontrolle der Biopiraterie, zur Eindämmung der destruktiven Auswirkungen des Klimawandels oder zur Stabilisierung kollabierender Staaten wichtiger sein als eine quantitative Aufstockung der Entwicklungsetats, die nur punktuell wirksam werden können.

### Zusammenfassung

Die Warnung vor einer Überforderung der Entwicklungspolitik stellt nicht einen grundlegenden Zusammenhang in Frage: Das sich verschärfende Armutsproblem bildet das Schlüsselproblem der Nord-Süd-Beziehungen und liegt an der Wurzel vieler globaler Risiken und Friedensgefährdungen. Bundeskanzler *Gerhard Schröder* brachte diesen Zusammenhang auf dem New Yorker *Weltwirtschaftsforum* vom Februar 2002 auf den Punkt: Es gibt keine globale Sicherheit ohne globale Gerechtigkeit. Die Entwicklungspolitik (im engeren Sinne) kann diese Herkulesaufgabe nur bewältigen, wenn sie in das Projekt einer globalen Strukturpolitik eingebunden wird, die auf die Schaffung neuer internationaler Ordnungsstrukturen abzielt.

Konkreter: Ohne Reform der Finanz- und Handelsbeziehungen, die dem Recht und der Macht der Stärkeren das Prinzip eines fairen Interessenausgleichs entgegensezt; ohne Aufbau einer internationalen Sozialordnung, die der sozialen Blindheit eines globalisierten »Turbo-Kapitalismus« die Prinzipien einer internationalen sozialen Marktwirtschaft entgegensezt; ohne eine Friedensordnung, die stärker auf Konfliktprävention setzt; ohne eine globale Umweltpolitik, die sich auf

völkerrechtlich verbindliche Regelwerke einlässt und sich am Leitbild der Nachhaltigkeit orientiert; ohne eine glaubwürdige Menschenrechtspolitik und ohne gleichzeitige interne Strukturveränderungen zu mehr Demokratie und marktwirtschaftlicher Entfesselung der Produktivkräfte (»*freedom of choice*«) müsste die Entwicklungspolitik bleiben, was sie bisher war: der sprichwörtliche Tropfen auf den heißen Stein. Dies ist das Credo des ganzen Buches.

### Literaturnachweis

- Dror, Yehezkel (1995): Ist die Erde noch regierbar? Ein Bericht an den Club of Rome, München.
- Fues, Thomas/Hamm, Brigitte (Hrsg.) (2001): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Bausteine für Global Governance, Bonn.
- Höffe, Otfried (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München.
- Hoering, Uwe (2003): »Zauberformel PPP«, Bonn/Berlin (WEED).
- Messner, Dirk (2000): Globalisierung, Global Governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit, in: Franz Nuscheler (Hrsg.), Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Bonn, S. 267-294.
- Nuscheler, Franz (1997): Recht auf Entwicklung – Involution zum »Recht auf alles«, in: Klaus Dicke u. a. (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung, Berlin, S. 77-96.
- Nuscheler, Franz (Hrsg.) (2000): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Bonn.
- Pearson-Bericht (1969): Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik, Wien/München/Zürich.
- Renger, Jochen (2003): Von der Entwicklungszusammenarbeit zur internationalen Zusammenarbeit – Herausforderungen, Handlungsfelder, Perspektiven, in: Markus Kaiser (Hrsg.), WeltWissen, Bielefeld, S. 19-42.
- Rogerson, Andrew with Hewitt, Adrian/Waldenburg, David (2004): The International Aid System 2005-2010. Forces For and Against Change, London (ODI).