

Überlegungen zur Zukunft der Entwicklungspolitik

Von der Theorie zur Praxis

Michael Bohnet

Kern der entwicklungstheoretischen Einsichten ist die Forderung, eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten, also eine Entwicklung, die die Grundbedürfnisse der heutigen Generation befriedigt, ohne die Chancen künftiger Generationen zu mindern. Die Anforderungen, die sich daraus für die Entwicklungspolitik ergeben: ein kohärentes Vorgehen der verschiedenen Akteure, Förderstrategien, die die Lebensbedingungen der Menschen verbessern und zugleich dazu beitragen, den Ausbruch politischer Krisen zu verhindern, sowie die Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen und Wertsetzungen.

Die Geschichte der Entwicklungstheorie ist geprägt durch eine rasche Abfolge partieller Erklärungsansätze. Diese Ansätze hatten alle den Anspruch, die Ursachen von Armut zu erklären, und wagten sich bis in den prognostischen Bereich vor, meist mit magerem Erfolg.

Die Integration dieser Partialtheorien zu einer universalen Entwicklungstheorie ist bis heute nicht gelungen und wird auch in Zukunft nicht gelingen. Franz Nuscheler hat das mit der ihm eigenen Klarheit in seinem Standardwerk über Entwicklungspolitik¹⁾ so ausgedrückt: "Es gibt keinen für alle Kontinente und Ländergruppen mit verschiedenen Strukturproblemen passenden entwicklungstheoretischen Universalschlüssel. Unterentwicklung ist ein komplexer Zustand ..., der nicht mit griffigen Formeln erfaßt werden kann. Monokausale Erklärungen, die den Zustand der Unterentwicklung auf einzelne Ursachen zurückführen, bringen allenfalls Halbwahrheiten hervor."

Nachhaltige Entwicklung

Letztlich müssen wir bekennen, daß wir der konfuzianischen Herausforderung nicht entsprechen, nämlich die Dinge beim richtigen Namen zu nennen. Entwicklung ist ein geistesgeschichtlich und politisch höchst problematischer Begriff, der gemeinhin darauf abzielt, einen Fortschritt einzuführen, der die Menschen materialistisch prägt – nachdem wir selbst unsere traditionelle Spiritualität sozusagen an der Kasse abgegeben haben. Wir müssen uns immer wieder vor Augen halten: Entwicklungspolitik kann Menschen in Not helfen, vielleicht sogar Schneisen in das Meer des Elends schlagen – aber die Voraussetzung ist, daß ihre Lösungsansätze in der Geschichte und Kultur der betroffenen Menschen verankert sind.

Vielleicht gewinnt deshalb das Rio-Konzept der nachhaltigen Entwicklung weltweit so stark an Attraktivität. Nachhaltige Entwicklung wird definiert als eine Entwicklung, die die Grundbedürfnisse der heutigen Generation erfüllt, ohne die Fähigkeiten zukünftiger Generationen, ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen, zu unterhöhlen. Eine global nachhaltige Entwicklung setzt voraus, daß drei zentrale Ziele verfolgt werden: produktives Wirtschaftswachstum, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit. Als ordnungspolitischer Rahmen für das neue Entwicklungsparadigma bieten sich rechenschaftspflichtige, demokratische Systeme und marktorientierte Wirtschaftsordnungen an, die sich zu sozialer und ökologischer Verantwortung bekennen und daher einen handlungsfähigen Staat voraussetzen.

Die Wissenschaft bleibt gefordert, die aus dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung abzuleitenden Konsequenzen für unseren Lebensstil und für unsere Zivilisationsformen zu untersuchen, die Kurt Biedenkopf vor kurzem so beschrieben hat: "Wenn ... technisch-naturwissenschaftliche Entwicklungen bestimmen, was Fortschritt ist, dann kann das Fortschrittskonzept keine Kriterien für die Begrenzung der Expansivität des Materiellen liefern. Die Expansivität selbst ist das Konzept. Damit steht unsere Industriegesellschaft einer Aufgabe gegenüber, für die es in ihrer bisherigen historischen Entwicklung kein Vorbild gibt: sie muß selbst eine inhaltliche Begrenzung ihrer Handlungsspielräume finden. Begrenzung in diesem Sinne heißt: Sie muß ihr gesellschaftliches und industrielles Handeln in einer Weise begrenzen, die enger ist als die Grenze, welche ihr durch ihr jeweiliges tatsächliches technisch-wissenschaftliches Können gezogen ist. Eine Be-

grenzung durch Einsicht in die Notwendigkeit. Letztlich geht es um eine Begrenzung durch eine Ethik der Verantwortung."

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung wird so zum Schlüsselbegriff für die Bewirtschaftung der planetarischen Naturressourcen, denn die Konferenzdiplomatie beugt sich nicht mehr nur, wie in den vergangenen Jahrzehnten, über die Verteilung von Reichtümern, sondern auch über die Verteilung von Risiken: Montrealer Protokoll, Klimarahmenkonvention und die Konvention zum Schutz der Artenvielfalt sind da nur der Beginn.

Eine neue Rolle für den Staat

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung wird abgedeckt durch ein neues Verständnis der Rolle des Staates. Die gegenwärtige entwicklungstheoretische Diskussion kann zusammengefaßt werden als Kontroverse zwischen dem "Washington Consensus" und dem "Post-Washington Consensus". Der Washington Consensus besagte, daß eine gute Wirtschaftsleistung eines Landes an bestimmte Voraussetzungen gebunden sei: liberalisierter Handel, makroökonomische Stabilität und Inflationsbekämpfung, Privatisierung. Sofern Regierungen diese Voraussetzungen schaffen, würden die offenen privaten Märkte eine wirksame Faktorallokation und ausreichendes Wachstum garantieren.

Doch ist nach Joseph Stiglitz, derzeit Chefökonom der Weltbank, dieser Konsens reformbedürftig geworden, die genannten Bedingungen reichen nicht mehr aus: Eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik müsse auch, so Stiglitz, regulatorische Schritte (vor allem für Finanz- und Währungsmärkte), eine wirksame Kartellpolitik und die Garantie offener Märkte mit umfassen. Zentrale Faktoren, die zu Entwicklung beitragen, seien insbesondere die Förderung des Humankapitals (durch Ausbildung) und der Technologietransfer.

Dahinter steht die Erkenntnis, daß ein schwacher Staat das Funktionieren des Privatsektors im weltweiten Kontext gefährden kann und ein internationaler Waren- und Kapitalverkehr ohne vernünftiges Fundament staatlicher Institutionen nicht zu gewährleisten ist. Letztlich geht es beim Post-Washington Consensus²⁾ um "more instruments and broader goals", wobei unter den breiteren Zielsetzungen insbesondere verstanden werden: nachhaltige Entwicklung, sozialere Entwicklung (die auch die ärmeren

Gruppen der Gesellschaft mit einschließt) und demokratische Entwicklung. In dieser neuen Kontroverse spiegelt sich auch der aktuelle, häufig verborgene Konflikt zwischen Weltbank und IWF.

Die Zukunft der Entwicklungspolitik

Wie soll nun, vor diesem theoretischen Hintergrund, die Zukunft der Entwicklungspolitik aussehen? Die internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts werden wesentlich davon geprägt sein, wieweit es gelingt, die Armut weltweit zu bekämpfen, wirksame Hilfe bei akuten Hungersnöten und Katastrophen zu leisten, die Entwicklungsländer beim Aufbau tragfähiger wirtschaftlicher und sozialer Strukturen zu unterstützen, das Bevölkerungsproblem zu bewältigen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und Fluchtursachen zu beseitigen. Tragende Grundlage dabei ist das Konzept der nachhaltigen Entwicklung. Für die Praxis der Entwicklungspolitik möchte ich einige Eckpfeiler skizzieren:

Kohärenz

Die Kohärenzfrage wird immer wichtiger. Warum ist das so? Der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) an den gesamten Nettoleistungen an die Entwicklungsländer, der 1987 noch 51 % betrug, ist 1995 auf 25 % gesunken (ODA 1995: 60 Mrd. US\$, gesamte Nettoleistungen: 239 Mrd. US\$). Im Vergleich zu den Exporterlösen der Entwicklungsländer (1995: 1100 Mrd. US\$) macht die ODA nur 5,4 % aus. Sicherlich wäre eine differenziertere Betrachtung notwendig, denn die ODA hat für die ärmsten Entwicklungsländer größere Bedeutung als dieser Vergleich zeigt; dennoch ist insgesamt das Fazit eindeutig: Die Kohärenz, das Zusammenwirken zwischen der Entwicklungspolitik einerseits und der Wirtschafts-, Handels-, Agrar-, Finanz- und Währungspolitik andererseits wird immer wichtiger. Darüber hinaus brauchen wir eine Kohärenz der Entwicklungspolitik mit den nicht-wirtschaftlichen Politikbereichen (Umweltpolitik, Sozialpolitik, Kulturpolitik).

Es ist vorgeschlagen worden, zur Durchsetzung von Kohärenz der verschiedenen Politikbereiche ein spezielles Entwicklungskabinett einzurichten; das halte ich nicht für erforderlich. Der zentrale Ort politischer Entscheidungen sollte das Kabinett bleiben. Jedoch sollten, um Kohärenz zu verwirklichen, die wichtig-

sten entwicklungsbezogenen Maßnahmen, die das Kabinett beschließt, einschließlich aller Maßnahmen der globalen Zukunftssicherung, einer Entwicklungsverträglichkeitsprüfung unterzogen werden.

Die Kohärenzfrage hat auch eine internationale, vorrangig europäische Dimension. Deutschland wird vom 1. Januar 1999 bis 30. Juni 1999 die EU-Präsidentschaft übernehmen. Es sollte sich dabei zwei vorrangige Aufgaben stellen:

a) *Das Komplementaritätsgebot:* In der Vergangenheit wurden häufig in einem Partnerland ähnliche Projekte von unterschiedlichen Gebern finanziert. Ziel künftiger Politik sollte es sein, dies durch eine rechtzeitige Abstimmung und koordinierte Aktionen zu vermeiden.

b) *Das Kohärenzgebot:* Durch die stärkere Einrichtung von Ad-hoc-Gruppen zu einzelnen Sachfragen sollte sichergestellt werden, daß die unterschiedlichen Politikbereiche der EU auch institutionell verzahnt zusammenarbeiten müssen. (Dies ist in Einzelfällen bereits geschehen, z. B. bei der Vorbereitung des Weltbevölkerungsgipfels.) Die Kohärenzfragen sind besonders dringlich in den Bereichen Entwicklungspolitik, Agrarpolitik, Fischereipolitik und Handelspolitik. Die Kohärenz auf der EU-Seite setzt aber letztlich eine nationale Kohärenz voraus.

Kohärenz zwischen den Ressorts wird jedoch nicht alle Probleme lösen. In vielen Fällen wird es unabdingbar sein, die bisher auf verschiedene Ministerien aufgeteilten entwicklungspolitischen Aufgaben zusammenzufassen. Die ODA-Mittel, die nicht im Verantwortungsbereich des BMZ liegen, betragen im Jahre 1995 2,8 Mrd. DM, also 26 % der deutschen Gesamt-ODA. (Deutsche ODA 1995: 10,8 Mrd. DM, davon BMZ 8,0 Mrd., andere Ministerien 2,05 Mrd., Bundesländer 0,75 Mrd.)

Bei der Übertragung von entwicklungspolitischen Aufgaben anderer Ministerien auf das BMZ ist nach der Prioritätenliste vorzugehen. Kriterium dabei ist, ob bestimmte Entwicklungsaufgaben nach Fachwissen, Instrumentenkenntnis und Länderkenntnis besser im BMZ als in anderen Ministerien bearbeitet werden können.

Die ministeriellen Funktionen des BMZ bestehen in der Erarbeitung der Konzeption der Entwicklungspolitik, der Mitgestaltung der globalen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen für nachhaltige Entwicklung, der Erarbeitung von Förderstrategien, der Bereitstellung von Haus-

haltsmitteln und der Erfolgskontrolle. An diesen Funktionen muß sich die Übertragung weiterer Aufgaben orientieren.

Die Aufgaben der Entwicklungspolitik

Die Aufgaben des Entwicklungsministeriums liegen in zwei Kernbereichen:

- a) *Unterstützung von Entwicklungsprogrammen in Entwicklungsländern;*
- b) *Mitgestaltung der globalen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern.*

Die bisherige Entwicklungspolitik war vornehmlich geprägt durch den ersten Aufgabenbereich, der zweite wurde erst in jüngerer Zeit in seiner Bedeutung erkannt und verstärkt in Angriff genommen.

a) Entwicklungsprogramme

Im Kern geht es darum, durch geeignete Förderstrategien die wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Menschen in den Entwicklungsländern zu verbessern. Hierbei sollte auf der Basis von Regional-, Länder- und Sektorkonzepten zunehmend von der Projekt- auf die Programmhilfe übergegangen werden. Insbesondere Sektorprogramme, die verschiedene Projekte in einem Land thematisch bündeln, und Regionalprogramme, die länderübergreifend angelegt sind, sollten stärker als bisher vorangetrieben werden.

Thematische Schwerpunkte sollten sein: Armutsbekämpfung im weiteren Sinne (also einschließlich der Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Förderung von Finanzsystementwicklung), soziale Grunddienste im Sinne des 20:20-Konzepts (Grundbildung, Basisgesundheit, Familienplanung, Ernährung, Wasser) sowie Umweltschutz. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die NROs und die Kommunen.

Um die Entwicklungszusammenarbeit als Anreizsystem für die Entwicklungsländer zu gestalten, sollten die Länderquoten einen Grundsockel umfassen und aus sektoralen (thematischen) Reserven zusätzlich die Förderung entwicklungspolitisch wichtiger Bereiche anregen, vornehmlich jener, die eine Politik globaler Zukunftssicherung widerspiegeln (Klimaschutzprogramme, er-

neuerbare Energien, CO₂-Minderungsprogramme, Tropenwald-erhaltung, Schutz der Süßwasserressourcen, Demokratieförderung).

Daneben sollte die Zahl der Auszubildenden aus Entwicklungsländern (vor allem postgraduale Aufbaustudiengänge) durch erhöhte Stipendien- und Seminarprogramme gesteigert werden, denn jahrzehntelange Erfahrungen lehren, daß die in Deutschland zusätzlich Ausgebildeten wirksame Entwicklungsbeiträge für ihr Land leisten und zudem die besten Botschafter des Vertrauens in ihrem Heimatland sind, auch noch Jahre nach der Rückkehr. Gekoppelt mit einer intensivierten Nachbetreuung sind Programme dieser Art das langfristig am nachhaltigsten wirkende Entwicklungsprogramm.

Programme zur Krisenprävention

Neben diese Programme aus dem klassischen Aufgabenbereich müssen Programme zur Krisenprävention treten. In den letzten Jahren sind in zahlreichen Entwicklungsländern Krisen bis hin zu Bürgerkriegen ausgebrochen, die jahrzehntelange Entwicklungsbemühungen zunichte machten. Mittel der Entwicklungszusammenarbeit flossen zunehmend in die Behebung von Schäden infolge von Kriegen und Bürgerkriegen, auch von Naturkatastrophen. Die weltweiten Ausgaben für bilaterale Nothilfe stiegen von 2% der ODA (1980) auf ca. 10% (1995) und sind seither nur wenig zurückgegangen.

Damit werden der EZ die Mittel für ihre eigentliche Aufgabe entzogen, nämlich langfristig Strukturen für eine nachhaltige, sich selbst tragende Entwicklung aufzubauen. Die EZ steht damit vor der Aufgabe – gemeinsam mit der Außen- und Sicherheitspolitik – dazu beizutragen, daß der Ausbruch von Krisen möglichst verhindert wird, und zwar schon aus ökonomischen Gründen: Die dafür zu veranschlagenden Kosten sind um ein vielfaches geringer als die der Kriegsfolgenbeseitigung.

Dabei sind für die Entwicklungszusammenarbeit zwei Ansatzpunkte zu unterscheiden. Der erste ist der Abbau von Krisenursachen:

- *Der Zugang zu Land, Wasser und Bodenschätzen* ist häufig die Ursache gewaltsamer Auseinandersetzungen. Insbesondere die Konflikte um Süßwasser werden künftig zunehmen. Bereits heute werden im Nahen Osten, in Nordafrika und in der

Sahel-Zone bis zu 50 % des Flußwassers genutzt. 50 % gelten in diesem Zusammenhang als kritischer Grenzwert. Entwicklungspolitische Maßnahmen in Israel, Jordanien und Palästina zeigen, daß es erfolgversprechende Ansätze zu einem besseren Wassermanagement gibt.

- *Regionale Integration* in Entwicklungsländern kann erheblich dazu beitragen, zwischenstaatliche Krisenursachen zu verringern. Sie kann einerseits wirtschaftliche und gesellschaftliche Verbindungen schaffen, die stabilisierend wirken. Andererseits kann sie Foren für politische Auseinandersetzungen und konstruktive Dialoge bereitstellen.

Der zweite Ansatzpunkt zur Krisenprävention ist die Förderung gesellschaftlicher Mechanismen zur gewaltfreien Konfliktlösung:

- Eine Gesellschaft, die es allen Individuen und Gruppen ermöglicht, ihre Interessen zu artikulieren, und die über Mechanismen des Ausgleichs zwischen diesen Interessen verfügt, besitzt die besten Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben. Die Unterstützung von Demokratisierung und Partizipation und die Entwicklung der Zivilgesellschaft können bei der Einführung solcher Mechanismen helfen und den Menschen den Umgang damit nahebringen.
- Eine unabhängige und auch für arme Menschen grundsätzlich zugängliche Justiz stellt ebenso wie die Transparenz und Berechenbarkeit des Staates als Gesetz- und Verordnungsgeber eine entscheidende Voraussetzung für Rechtssicherheit und den Schutz der Menschenrechte dar. Vertrauen die Menschen dem Rechtssystem ihres Staates, so sind erhebliche Konfliktpotentiale ausgeschaltet. Hierzu kann Entwicklungspolitik einen wichtigen Beitrag leisten.
- In vielen Entwicklungsländern kann das Militär Ursache gesellschaftlicher Instabilität sein: Nicht selten werden Menschenrechtsverletzungen gerade von diesem begangen. Vor allem nach dem Ende von Bürgerkriegen besteht die Gefahr, daß sich ehemalige Angehörige der militärischen Bürgerkriegsparteien in bewaffnete Banden verwandeln, die die Stabilität des Friedens erneut gefährden. Ein wichtiger Bereich ist deshalb die Unterstützung von Demobilisierungsvorhaben. Vor allem in Afrika besteht nach der Beendigung der Bürgerkriege in einigen Ländern das Bestreben, ehemalige Soldaten und Kombattanten wieder in die zivile Gesellschaft zu integrieren.

b) Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen

Bei der Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen im politischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Bereich sind zwei strategische Ansätze zu unterscheiden:

1. *Die Mitgestaltung von internationalen Normen und Wertsetzungen, wie Sozialstandards, Umweltstandards, Recht auf Familienplanung, Frauenrechte, good governance etc.*
2. *Die Mitgestaltung internationaler Regime, wie WTO oder Umweltkonventionen.*

Globalisierungsprozesse waren stets Meilensteine der Zivilisationsgeschichte, wie Bernd Eisenblätter³⁾ kürzlich dargelegt hat, nicht nur unsere Generation muß sich damit auseinandersetzen. Wenn sich die Probleme globalisieren, muß sich auch die Politik globalisieren, d. h. globale Verantwortung übernehmen und Strukturen aufbauen, die globales Handeln ermöglichen. Politik muß ihre Kompetenz neu begründen und unter Beweis stellen. Der Versuch zur Bewältigung von globalen Herausforderungen heißt *"global governance"*.

Das bedeutet zunächst nicht *"global government"*. Eine Weltregierung ist weder eine realistische noch eine erstrebenswerte Option, weil sie weder zur Lösung komplexer Probleme in der Lage wäre noch Chancen hätte, eine demokratische Legitimation zu gewinnen.

Instrumente von *"global governance"* sind vielmehr internationale Regime. Diese sind zu wichtigen sektoralen Bausteinen der *global-governance*-Architektur geworden. In solchen Regimen – wie in der WTO und im Montrealer Protokoll – verpflichten sich die Staaten durch vertragliche Vereinbarungen zur Bearbeitung von gemeinsamen Problemen, von sogenannten *"global commons"*. Die Regime werden treffend als Kernelemente von *"governance without government"* bezeichnet. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß die *global-governance*-Architektur auf regionalen Kernen aufbaut, für die es fast in allen Weltregionen bereits Ansätze gibt.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Globalisierung für die künftige Entwicklungspolitik? Zuerst sei Globalisierung definiert. Der Begriff Globalisierung kennzeichnet einen Prozeß zunehmender ökonomischer und nicht-ökonomischer weltweiter Verflechtungen. Dieser Prozeß vollzieht sich mit immer größerer Geschwindigkeit.

Ich möchte vier Arten von Globalisierung unterscheiden: 1. kulturelle Globalisierung, 2. politische Globalisierung, 3. ökologische Globalisierung und 4. ökonomische Globalisierung. Alle vier Elemente sind eng miteinander verwoben, aber die analytische Schärfe gebietet es, sie getrennt zu betrachten.

Kulturelle Globalisierung

Hier geht es um die weltweite Angleichung der kulturellen Werte durch Kommunikationstechnologien, Medien, Tourismus, Konsum-Muster, aber auch durch internationalen Ideentausch. Dazu soll nicht verschwiegen werden, daß es starke Gegenbewegungen gibt, nämlich Tendenzen zur Stärkung und Wahrung kultureller Identitäten, teils mit positiven Wirkungen, aber auch mit der innewohnenden Gefahr, daß sich negative kulturelle Werte und Normen verfestigen.

Die *entwicklungspolitischen Konsequenzen* aus der kulturellen Globalisierung bestehen in der Forderung nach Dialogstrukturen für gegenseitige Lernprozesse zwischen Kulturen, d. h. in der Entwicklung des kulturellen Dialogs als einer zentralen Säule der Entwicklungspolitik. Küng hat darauf hingewiesen, daß zur Verständigung der Religionen zuerst einmal der Dialog gehört, deshalb muß sich Entwicklungspolitik auch mit den Fragen des Weltethos auseinandersetzen.

Politische Globalisierung

Die Menschenrechtskonferenz in Wien 1993 wie auch alle sieben darauffolgenden Weltkonferenzen haben Demokratie als weltweite Norm festgeschrieben. Globalisierung und Globalkonferenzen befördern also Demokratie. Von 190 Staaten sind 119 formale Demokratien. Im Prozeß politischer Globalisierung bilden sich neue und flachere internationale Dialogstrukturen und Netzwerke heraus.

Die *entwicklungspolitischen Konsequenzen* aus der politischen Globalisierung liegen in der Notwendigkeit, makro-politische Rahmenbedingungen stärker als bisher mitzugestalten. Dazu gehören Beratung beim Aufbau von Rechtssystemen, Beratungshilfe für die Wahrung von Landrechten oder von Erbrechten der Frauen, Unterstützung von NRO-Menschenrechtsorganisationen, und insbesondere die Förderung dezentraler Ansätze, z. B. der Autonomie von Lokalverwaltungen.

Ökologische Globalisierung

Wir leben in einer ökologischen Risikogesellschaft, Industrie- und Entwicklungsländer sind Opfer und Täter zugleich. Die ökologische Globalisierung wird am deutlichsten beim Problem des Treibhauseffekts.

Die *entwicklungspolitischen Konsequenzen* aus der ökologischen Globalisierung sind eindeutig. Im Kern geht es um Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion. Diese können ein breites Spektrum umfassen: Aufforstungsprogramme (Wahrung der CO₂-Senken), Tropenwaldschutzprogramme (verminderte Rodung), Programme der rationelleren Energieverwendung (z. B. Rehabilitation von Kraftwerken, *joint implementation*) sowie Förderung erneuerbarer Energien, insbesondere Solarenergie und Windenergie. Neben der Förderung von konkreten Programmen sollten auch die umweltrechtlichen Rahmenbedingungen verbessert werden. Instrumente dazu sind Aus- und Fortbildung, Institutionenaufbau und -stärkung, Förderung von Süd-Umwelt-NROs und internationalen Umwelt-NROs.

Bemerkenswert ist, daß im Bereich der ökologischen Globalisierung "*global governance*" bereits kräftig vorangeschritten ist. Durch die völkerrechtlich verbindlichen Konventionen (Klimarahmenkonvention, Artenvielfaltkonvention, Montrealer Protokoll zur FCKW-Minderung, Wüstenkonvention) haben sich die Spielregeln bereits geändert. Die Folge waren eine Differenzierung der Umweltziele und völlig neue Entscheidungsstrukturen in den entsprechenden Gremien, z. B. im Rahmen der Globalen Umweltfazilität (modifiziertes Stimmrecht, doppelt qualifiziertes Veto).

In diesem Zusammenhang soll mit Nachdruck unterstrichen werden, daß durch die völkerrechtlich verbindlichen Konventionen und durch das Finanzierungsinstrument der Globalen Umweltfazilität von Weltbank/UNDP die Entwicklungszusammenarbeit in Teilbereichen bereits auf eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage gestellt worden ist.

Die Umweltkonventionen sind Vorreiter für "*global governance*" und eilen dem ökonomischen Bereich (wo es bisher nur WTO gibt) voraus. Kernfragen zukünftiger Entwicklungspolitik bestehen darin, ob auch eine völkerrechtliche Waldkonvention und eine Wasserkonvention angestrebt werden sollten. In diesem Zusammenhang verweise ich auf die 1. Petersberger Wasserkonferenz,

die sich weltweit das erste Mal mit der Frage eines grenzüberschreitenden Gewässermanagements auseinandergesetzt hat (Petersberger Erklärung).

Ökonomische Globalisierung

Die ökonomische Globalisierung beschreibt die zunehmenden weltweiten Verflechtungen der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Finanzmärkte. (Dagegen ist der Grad der Verflechtung der Arbeitsmärkte bisher gering.) Die Ursachen der ökonomischen Globalisierung sind Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung sowie sinkende Transport- und Kommunikationskosten.

Walther Rathenau hat einmal gesagt: "Die Klage über die Schärfe des Wettbewerbs ist in Wirklichkeit meist eine Klage über den Mangel an Einfällen." Globalisierung bietet deshalb auch Chancen. Die Lösung der Probleme erfordert neben Einfällen auch eine Stärkung der internationalen Kooperation. Ein zentrales Aufgabenfeld künftiger Entwicklungspolitik wird es sein, die entsprechenden Kooperationsstrukturen und das Kooperationsmanagement effektiver zu gestalten. Die Lösung heißt nicht "Markt statt Staat", sondern "Markt plus Staat"⁴⁾.

Die einzelnen entwicklungspolitischen Schlußfolgerungen aus der ökonomischen Globalisierung sind vielfältig; einige möchte ich nennen:

- Wichtig ist der Ausbau der öffentlich-privaten Partnerschaft (*Public-Private Partnership, PPP*). Hierunter verstehen wir das Zusammenwirken von Entwicklungspolitik und privater Wirtschaft bei Vorhaben, die sowohl betriebswirtschaftlich interessant sind als auch einen entwicklungspolitischen Nutzen erbringen. In den gemeinsamen Projekten fließen Beiträge der Wirtschaft und des BMZ so zusammen, daß sie einer rein öffentlichen oder einer rein privaten Lösung deutlich überlegen sind. Statt auf Lieferungen und Leistungen im Rahmen der konzessionären Projekte der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) zu setzen, sollten künftig Investoren (z. B. in Form von Betreiber-Modellen) die Finanzierung auf kommerzieller Basis mitbringen. Dadurch könnte die EZ neue Spielräume gewinnen für Bereiche (Sektoren und Länder), in denen PPP nicht möglich ist.

- In den am wenigsten entwickelten Ländern kann Entwicklungszusammenarbeit versuchen, gezielt die makroökonomischen Rahmenbedingungen zu verbessern und auch spezielle

Handelsförderung zu betreiben. Dafür hat insbesondere die Handelskonferenz über die am wenigsten entwickelten Länder in Genf die richtigen Weichen gestellt, die am 27.-28. Oktober 1997 stattfand.

- Die Globalisierung und der weltweite Kampf um Wettbewerbsvorteile können zu Lasten des Umweltschutzes gehen. In den Industrieländern fürchtet man, daß der mühsam erreichte Standard des nationalen Umweltschutzes durch billigere Importe aus Ländern mit geringeren oder fehlenden Umweltauflagen untergraben werden könnte. Die Produzenten dieser Länder könnten sich ungerechtfertigterweise Wettbewerbsvorteile zunutze machen, indem sie die Kosten für Umweltschutzmaßnahmen (wie Filteranlagen und Abwasserkläranlagen) vermeiden. Zusätzlich würde die Umwelt geschädigt. Diesem als Öko-Dumping bezeichneten Verhalten muß durch klare, international gültige und weltweit angewandte Umweltstandards begegnet werden. Auch die WTO muß sich der Frage der Umweltstandards stärker stellen.

Ein weiteres Beispiel für mögliche Risiken ist der Sozialbereich. Wenn bei einer Produktion soziale Mindeststandards nicht eingehalten werden (Sozial-Dumping), kann dies zu internationalen Wettbewerbsverzerrungen durch Billigimporte, die unter Umgehung international anerkannter Schutzregeln für Arbeitnehmer hergestellt wurden, führen. Auch hier ist es Aufgabe der Entwicklungspolitik, daran mitzuarbeiten, daß international gültige Sozialstandards vereinbart werden und ihre Einhaltung sichergestellt wird. In diesem Zusammenhang erinnere ich auch an die Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit (die Rolle von ILO und WTO muß in diesem Zusammenhang noch genauer definiert werden).

Fazit

Die Verantwortung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen stellt Industrie- und Entwicklungsländer heute in eine Sicherheits- und Verantwortungsgemeinschaft. Politisch, wirtschaftlich, ökologisch und gesellschaftlich sind wir enger denn je mit dem Schicksal der Entwicklungsländer verbunden, obwohl wir dies im täglichen Leben oft zu verdrängen versuchen. Die Sicherung der Zukunft auch in Europa erfordert deshalb einen globalen Handlungsansatz. Die Entwicklungspolitik stellt einen wesentli-

chen Bestandteil dieser globalen Strukturpolitik dar. Dabei sollten wir mit der gebotenen Bescheidenheit sowohl die Grenzen der Entwicklungspolitik sehen als auch ihre Chancen. Uns wächst heute die Aufgabe einer vorausschauenden Politik der Zukunftssicherung zu. Wenn es die Entwicklungspolitik nicht gäbe, müsste sie erfunden werden. Sie ist heute notwendiger denn je.

-
- 1) Franz Nuscheler: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Bonn, Dietz 1991, S. 92
 - 2) Joseph Stiglitz: More Instruments and Broader Goals: Moving towards the Post-Washington Consensus. World Bank 7. 1. 1998 (Wider Annual Lecture, Helsinki/Finnland)
 - 3) Bernd Eisenblätter: Globalisierung. Vortrag auf der Globalisierungstagung, Windhagen, 11. 2. 1998
 - 4) Carl-Dieter Spranger: Globalisierung – Chance und Herausforderung für die Entwicklungspolitik. Vortrag am Zentrum für Entwicklungsforschung, Universität Bonn, 22. 4. 1998

Prof. Dr. Michael Bohnet ist Ministerialdirektor im BMZ und Leiter der Abteilung 2 (Regionale Entwicklungspolitik; Projekte und Programme der bilateralen Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit; Integration aller entwicklungspolitischen Maßnahmen).

Die Ausführungen stellen die persönliche Meinung des Autors dar. Der Text beruht auf einem Vortrag beim Symposium für Franz Nuscheler, Bonn, FES, 23.-25. 4. 1998.