



Bereich Planung und Entwicklung (PuE)

Positionspapier Nr. 1

## Globale Strukturpolitik und Entwicklungszusammenarbeit

Die neuen Herausforderungen für die Technische Zusammenarbeit

Ricardo Gómez

Unter der Mitwirkung von:  
(interne AG Globale Strukturpolitik)

Helmut Asche  
Christian Breustedt  
Friederike Diaby-Pentzin  
Mohamed El-Khawad  
Jörg Freiberg Strauß  
Joachim Fritz  
Kinka Gerke-Unger  
Stephan Heieck  
Edith Kurzinger  
Ulrike Maennler  
Jochen Renger  
Albrecht Stockmayer  
Dietmar Welz

Eschborn, Januar 2000

03111

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>1. DIE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT SUCHT EINE NEUE POLITISCHE LEGITIMATION .....</b>	<b>1</b>
<b>2. GLOBALE STRUKTURPOLITIK: DER WERDEGANG EINES NEUEN PARADIGMAS .....</b>	<b>3</b>
<b>3. GLOBALE STRUKTURPOLITIK – VERSUCH EINER CHARAKTERISIERUNG .....</b>	<b>5</b>
3.1 Kernelemente globaler Strukturpolitik .....	5
<i>Globale nachhaltige Entwicklung als Leitbild</i> .....	5
<i>Das Wirklichkeitsverständnis der globalen Strukturpolitik</i> .....	9
Globalisierung, Demokratie und Marktwirtschaft .....	9
Fragmentierung und Marginalisierung .....	11
Die Wahrung der Solidarität .....	13
<i>Postneoliberale Ordnungspolitik</i> .....	14
<i>Die Global Governance-Architektur</i> .....	14
<i>Kohärenz staatlicher Gesamtpolitik</i> .....	15
<i>Ziele und Handlungsfelder</i> .....	16
3.2 Kritische Würdigung aus der Sicht der Entwicklungspolitik .....	17
<b>4. ASPEKTE EINER REFORM DER TZ IM RAHMEN GLOBALER STRUKTURPOLITIK .....</b>	<b>20</b>
4.1 Globale Strukturpolitik – ein neuer Rahmen für die TZ? .....	20
4.2 Ziele und Interventionsebenen .....	20
4.3 Neuausrichtung prioritärer Handlungsfelder .....	21
<i>Mitgestaltung des Globalisierungsprozesses</i> .....	21
Weltwirtschaftlicher Ordnungsrahmen .....	21
Reform der Strukturanpassungspolitik .....	22
Die Stärkung von Standortvorteilen in EI .....	23
<i>Globale Umweltpolitik</i> .....	24
<i>Regionale Integration</i> .....	25
<i>Reform interner politischer Rahmenbedingungen</i> .....	27
Demokratieförderung .....	28
Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit .....	29
Förderung einer guten Regierungsführung .....	29
<i>Strukturelle Krisenprävention</i> .....	30
<i>Strukturelle Armutsbekämpfung</i> .....	31
<i>Bevölkerungspolitik</i> .....	33
4.4 Verbesserung des institutionellen Rahmens für die TZ .....	34
4.5 Reform der Instrumente und Vorgehensweise der TZ .....	35

## VORWORT

Die Bundesregierung definiert deutsche Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik, die sich am Leitbild einer globalen nachhaltigen Entwicklung orientiert. Eine solche politische Vorgabe ist für die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) Anlass genug, um über die Implikationen eines solchen Politikansatzes für die Technische Zusammenarbeit (TZ) nachzudenken. Das vorliegende Positionspapier ist ein Diskussionsbeitrag der GTZ zur Debatte um globale Strukturpolitik, eines der wichtigsten entwicklungspolitischen Zukunftsthemen. Das Positionspapier befasst sich insbesondere mit der Bedeutung globaler Strukturpolitik für die deutsche TZ, den Bedingungen für ihre Umsetzung und den Herausforderungen, die sich daraus für die Gestaltung der TZ ergeben.

Auch wenn globale Strukturpolitik explizit eine relativ neue politische Vorgabe für die deutsche TZ darstellt, ist der Sachverhalt für die GTZ nicht neu. Die GTZ, im Auftrag der Bundesregierung, aber anderer Auftraggeber, leistet seit geraumer Zeit Beiträge zur globalen Strukturpolitik in unterschiedlichen Bereichen und auf unterschiedlichen Ebenen und sie verfügt über vielfältige Erfahrungen und Kompetenzen in Kernbereichen globaler Strukturpolitik wie die Beratung unserer Partnerländer zum Aufbau eines Rechtsstaates, zur Einführung der sozialen Marktwirtschaft, zur Anpassung an EU-Standards, zur Umsetzung internationaler Konventionen und Regimen (insbesondere im Umweltbereich), zur regionalen Integration, zur strukturellen Krisenprävention, zur Bevölkerungspolitik und reproduktiven Gesundheit, zur globalen Umwelt- und Ressourcenschutz, etc. Diese Erfahrungen und Kompetenzen gilt nun gezielt weiterzuentwickeln und in ein kohärentes Gesamtkonzept für die TZ einzubringen.

Der Verfasser profitierte von wertvollen Diskussionsbeiträgen und Kommentaren der Kolleginnen und Kollegen, die in der internen „AG Globale Strukturpolitik“ mitgewirkt haben (siehe Deckblatt). Ihnen allen gilt ein besonderer Dank. Dank gebührt auch zahlreichen Kolleginnen und Kollegen der GTZ im In- und Ausland, die wertvolle Anregungen, Kommentare und Kritiken gegeben haben und so zu einer ständigen Verbesserung der zur Diskussion gestellten Entwurffassungen beigetragen haben.

Wir hoffen, dass das vorliegende Positionspapier eine Hilfestellung für die Fachleute, die Regionalmanager und die Auftragsverantwortlichen der GTZ im In- und Ausland sein kann, um die bereits von uns geleisteten Beiträge zur globalen Strukturpolitik zu identifizieren und darzustellen, neue Wege und Formen der Umsetzung der Kerngedanken globaler Strukturpolitik in unserer Arbeit vor Ort zu suchen sowie die GTZ-eigene sektorale und regionale Kompetenz durch die gezielte Auswertung von Lernerfahrungen weiterzuentwickeln.

## 1. Die Entwicklungszusammenarbeit sucht eine neue politische Legitimation

Die Entwicklungshilfe befindet sich seit geraumer Zeit in einer ernsthaften Legitimationskrise und ihre Akzeptanz in Politik und Gesellschaft nimmt stetig ab. Verantwortlich dafür sind mehr oder weniger grundsätzliche Einwände gegen diese Form der Nord-Süd-Zusammenarbeit, die –immer wieder vorgetragen– ihre Wirkung in Politik und Öffentlichkeit nicht verfehlen, ungeachtet dessen, da sie nicht immer zutreffend sind. Die „ältere“ Kritik stellt die „ausbleibenden Entwicklungsfortschritte in vielen Teilen der Erde“ (Hillebrand/Mainhold, 1999:1) und die geringe Wirksamkeit der Entwicklungshilfe heraus. Entwicklungshilfe – so die Argumentation – wird nicht zieladäquat eingesetzt, ihre Interventionsbereiche und -formen seien nicht geeignet, nachhaltige und breitenwirksame Wirkungen zu entfalten, fehlende Konditionalität und Verwendungskontrolle leisten Fehlallokation und gar Mißbrauch Vorschub, die „Projektitis“ verhindere strukturbildende Wirkungen, und sie mache sich gefangen von ineffizienten staatlichen Strukturen in den Empfängerländern. Diese Kritik stellt die Entwicklungshilfe nicht grundsätzlich in Frage, fordert aber ein tiefgreifendes Überdenken ihrer Ziele und Instrumente. Ebenfalls der älteren Kritik zuzurechnen ist ein zweiter Einwand, der die Entwicklungshilfe hingegen prinzipiell in Frage stellt. Und zwar deswegen, weil sie –so die Kritiker– in den Empfängerländern eigene Anstrengungen und Ressourcen ersetze, die Mobilisierung endogener Entwicklungspotentiale verhindere, wichtiger Transmissionsmechanismus für internationale Demonstrationseffekte sei und die Menschen auf allen Entscheidungs- und Umsetzungsebenen in lähmende Abhängigkeitsbeziehungen bringe. Aus der „Hilfe zur Selbsthilfe“ sei in der Praxis eine Daueralimentation geworden, die eine unumkehrbare Gewöhnung an sie verursacht habe.<sup>1</sup>

Eine neuere Kritikrichtung ist im Zuge der Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen in den letzten Jahrzehnten erwachsen. Das Ende der bipolaren Nachkriegswelt und des Ost-West-Konfliktes hat der Entwicklungshilfe –so die Verfechter dieser Kritikrichtung– ihre „historisch erste und –wie sich jetzt zeigt– wohl auch wichtigste Legitimationsgrundlage“ (Wahl, 1998:82) entzogen und die Globalisierung wirtschaftlicher Beziehung mit ihren weltweit zunehmend integrierten und deregulierten Kapitalmärkten läßt die Entwicklungshilfe, wie jede andere Form staatlicher Intervention auch, als einen ordnungspolitischen Sündenfall in einer auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Weltwirtschaft erscheinen.<sup>2</sup>

Angesichts dieser radikalen Kritik fällt es zunehmend schwer, die Zweifel an der Sinnhaftigkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu zerstreuen. Die Legitimations- und Akzeptanzkrise der Entwicklungshilfe wird allerdings von der ständigen Suche nach Auswegen begleitet. Dabei hat es sich gezeigt, dass kosmetische Korrekturen, die sich an Schlagworte wie „Programme statt Projekte“, „Synergieeffekte“, „Zielgruppenorientierung“ u.ä., wenig geeignet sind, die Akzeptanz von Entwicklungshilfe in Politik und Gesellschaft, zu erhöhen. Dieser „projekttechnische Duktus“ (Hillebrand/Mainhold) kann die Interessengemeinschaft der Entwicklungszusammenarbeit durchaus befriedigen, trägt aber wenig dazu bei, „das Unbehagen an der Entwicklungszusammenarbeit zu überwinden“ (ibid, 1999:2). Es nimmt also nicht Wunder, dass die Suche nach einer neuen Legitimation von Entwicklungszusammenarbeit immer mehr die technokratischen

<sup>1</sup> Vertreterin dieser radikalen Kritik an die Entwicklungshilfe in Deutschland ist Brigitte Erler mit ihrem Buch „Tödliche Hilfe“. Gemäßigtere Vorläufer dieser Position im angelsächsischen Raum sind P.T. Bauer, F.A. Hayek und R. Nozick, die ihre Kritik an die Entwicklungshilfe in zahlreichen Büchern und Aufsätzen artikuliert haben.

<sup>2</sup> Auch dieser Einwand gehört eigentlich zur „älteren“ Kritik; er geht auf P.T. Bauer, F.A. Hayek und R. Nozick zurück. Durch die neoliberal dominierte Globalisierung wirtschaftlicher Beziehungen hat er erneut an Aktualität und Relevanz gewonnen.

Sphären sprengt und sich in die politische Arena, auf die Suche nach einer neuen *politischen* Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit, verlagert. Diese Suche wird von der Überzeugung angetrieben, dass die Legitimationskrise der Entwicklungszusammenarbeit nur durch einen neuen politischen Diskurs und ein neues entwicklungspolitisches Handeln überwunden werden kann, die das gemeinsame Interesse von „Nehmer“ und „Geber“ an der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vermitteln können, insbesondere indem sie glaubhaft vermitteln, dass „Geber“ und „Nehmer“ gleichermaßen davon Nutzen ziehen.

Insofern muß eine neue politische Legitimationsgrundlage für die Entwicklungszusammenarbeit, die imstande sein kann, politische und gesellschaftliche Unterstützung für sie zurückzugewinnen, die gemeinsame Wahrnehmung globaler Verantwortung zum Vorteil heutiger und zukünftiger Generationen in den Vordergrund stellen. Sie muß vermitteln, dass Nord und Süd in einer zunehmend globalisierten und interdependenten Welt gemeinsame Überlebensinteressen haben, dass bittere Armut, Wirtschaftskrisen, Bevölkerungswachstum, Kriege, Kriminalität, die Zerstörung der Erdatmosphäre, die Belastung der Umwelt, AIDS u.ä. in ihren *Folgewirkungen* regional nicht mehr eingegrenzt werden können. Solche Krisen stellen die Zukunftsfähigkeit des Nordens und des Südens gleichermaßen in Frage, auch wenn ihre Ursachen regionaler Natur sein mögen. Die Bearbeitung globaler Zukunftsfragen und globaler Bedrohungslagen im Rahmen einer internationalen Entwicklungspartnerschaft und der dazu erforderlichen Reform nationaler und internationaler politischer Systeme muß folgerichtig als den zentralen *Auftrag* der Entwicklungszusammenarbeit formuliert werden.

Das Politikfeld „Entwicklungszusammenarbeit“ vermag also nur dann gesellschaftliche Legitimation zurückzugewinnen, wenn es *offensiv* als einen notwendigen Bestandteil der internationalen Beziehungen, als *gelebte* internationale Solidarität –im Sinne menschlicher Anteilnahme und des Bewußtseins, „zu einer Welt zu gehören“–, vertreten wird. Die Neuordnung der internationalen Beziehungen, die Reform der Gesellschaftssysteme in Entwicklungs- und Transformationsländern und die Lösung weltumspannender Probleme können nur gelingen, wenn die Menschen dort sich auf die notwendige Solidarität der Industrieländer verlassen können. Über den notwendigen Ressourcentransfer hinaus, erfordert dies auch, dass die Industrieländer die unumgänglichen Strukturreformen bei sich selbst einleiten, um die Wahrnehmung ihrer globalen Verantwortung glaubhaft zu dokumentieren. Das ist die eigentliche Bedeutung von internationaler Solidarität im Hinblick auf die gemeinsame Zukunftssicherung in einer zunehmend globalisierten Welt.

Zu den Bemühungen, eine neue politische Begründung von Entwicklungszusammenarbeit zu finden, gehört auch die Diskussion um eine neue Standortbestimmung der deutschen Entwicklungspolitik als „globale Strukturpolitik“; eine Positionierung deutscher Entwicklungspolitik, die von der Bundesregierung, politischen Parteien, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Verbände der Entwicklungspolitik im wesentlichen mit getragen wird. Zwar liegt eine präzise – ausreichend konkrete und kohärente – Definition des Begriffes bislang nicht vor. Vielmehr ist die intensive und breite Beschäftigung mit dem Thema als Teil eines prozeßhaften Ringens um begriffliche Klarheit sowie um eine konkrete Bestimmung von Zielen, Aufgaben und Instrumenten anzusehen. Globale Strukturpolitik dominiert daher eher den entwicklungspolitischen Diskurs und weniger das entwicklungspolitische Handeln. Aber gerade im Diskurs über globale Strukturpolitik zeichnen sich die Konturen einer neuen politischen Ausrichtung deutscher Entwicklungszusammenarbeit ab, das der Vision der „Einen Welt“ gerecht zu werden versucht. Diese neue politische Standortbestimmung der deutschen Entwicklungspolitik verbirgt Chancen und Risiken für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Um diese herausarbeiten zu können, wird nachfolgend zunächst versucht, die Wurzel des Konzeptes zu skizzieren sowie ein gemeinsames Ver-

ständnis von „globaler Strukturpolitik“ zu schaffen, und zwar anhand der Darstellung der Kernelemente dieses Politikansatzes, wie man sie in Umrissen aus der laufenden Diskussion erkennen kann. Anschließend wird auf mögliche Probleme dieses Politikansatzes, insbesondere aus der Sicht der bilateralen TZ, hingewiesen und die Frage nachgegangen, welche Reformen in der bilateralen TZ erforderlich sind, damit diese die neuen Herausforderungen aus der Sicht der globalen Strukturpolitik gerecht werden kann.

## 2. Globale Strukturpolitik: Der Werdegang eines neuen Paradigmas

In ihrer Bemühung, einen regulativen Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft zu schaffen, knüpft globale Strukturpolitik an jene Versuche zur Regulierung der Weltwirtschaft, die nach dem 2. Weltkrieg auf die weltpolitische Agenda kamen. So können die Einführung des Bretton-Woods-Systems sowie die Schaffung der Bretton-Woods-Institutionen (IMF und Weltbank) und die Gründung des GATT als erste Versuche angesehen werden, internationale Regimen und Institutionen zur Regelung der Weltwirtschaft einzuführen. Auch die Diskussionen über wirtschaftspolitische Regulierungsansätze, die in der Folge der UNTACD-II-Konferenz von Santiago de Chile unter dem Stichwort der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ stattfand, können zu den historischen Vorläufern des Diskurses um *Global Governance*<sup>3</sup> gezählt werden, auch wenn sie realpolitisch kaum Signifikanz erlangt haben. Dabei standen die Rolle transnationaler Konzerne und die Kontrolle ihrer weltweiten Investitionen im Mittelpunkt der Überlegungen zur Verabschiedung eines Kodex für Investitionen multinationaler Unternehmen.<sup>4</sup> Industriestaaten nahestehende Organisationen wie die internationale Handelskammer von Paris und die OECD verabschiedeten Richtlinien zum Investitionsschutz und Sicherung von Patent- und Warenzeichenrechte. In diesen Rahmen passen auch der „Technologietransferkodex“ der UNCTAD und der „Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen“ der Kommission für transnationale Unternehmen des UN-Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), die allerdings niemals verabschiedet wurden. Auch wenn die Parallelitäten zu der heutigen Diskussion um globale Strukturpolitik offensichtlich sind, dürfen die Unterschiede nicht verkannt werden. In den 70er Jahren ging es in erster Linie um die Bildung einer homogenen Interessengruppe von „abhängigen“ Entwicklungsländern, um die einseitige Beseitigung von tatsächlichen oder vermuteten Benachteiligungen der Entwicklungsländer sowie um die Durchsetzung von Schutzmechanismen für diese Ländergruppen in der Weltwirtschaft gegen die Interessen der Industrieländer. Im Gegensatz dazu geht es heute –zumindest in dem Diskurs– um die Wahrnehmung gemeinsamer Verantwortung und Interessen in der „Einen Welt“ und um internationale Kooperation. Hinzu kommt, dass die internationalen Rahmenbedingungen heute im Vergleich zu denen, die bis zum Ende der 70er Jahren vorherrschten, grundverschieden sind und ganz neue Anforderungen an nationale und internationale Politik stellen. In der Nachkriegsära ging es im wesentlichen um keynesianische Stabilitäts- und Wiederaufbaupolitik im Rahmen von national fokussierten Wirtschaftspolitiken, während es seit den 80er immer mehr um eine neoliberale Stabilisierungs- und Deregulierungspolitik im Rahmen einer zunehmend globalisierten Weltwirtschaft geht.

Der 1987 veröffentlichte Bericht „*Our Common Future*“ (sog. Brundtland-Bericht) der von der UN 1983 eingesetzten Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WUE) war, insbesondere mit seinem Schlußkapitel zum „institutionellen und rechtlichen Wandel“, ein weiterer wichtiger Vorläufer des Diskurses über glo-

<sup>3</sup> Der Zusammenhang zwischen den Begriffen „*Global Governance*“ und „globale Strukturpolitik“ wird später deutlicher werden.

<sup>4</sup> Zu dieser Problematik siehe Kleinert/Pentzlin (1994); Pentzlin (1992) und Streeten (1981).

bale Strukturpolitik (Wahl, 1998:83; Hauff, 1987:308ff). Die dort unterbreiteten Vorschläge für weltumspannende, kooperative und normativ begründete Lösungen globaler Umweltprobleme unter Einbeziehung der Entwicklungsländer sollten Vorbildfunktion für die späteren Vorstellungen einer Strukturpolitik im Weltmaßstab haben. Auch Vorschläge der *South Commission* unter Vorsitz von Julius Nyerere sowie der Gruppe der 77, die in ihrem Ministertreffen 1992 für eine neue Entwicklungspartnerschaft und für multilaterale Zusammenarbeit zur Lösung globaler Probleme plädiert hat, können zu den Ursprünge des Konzeptes gezählt werden. Auch das UNDP muß –spätestens seit der Veröffentlichung der *Human Development Report* von 1994 und 1997– zu den Verfechtern und Ideengebern des Konzeptes der globalen Strukturpolitik gezählt werden. Das jüngst veröffentlichte Buch „*Global Public Goods*“ (Kaul/Grunberg/Stem, 1999) setzt die Überlegungen von UNDP um eine Neubestimmung der internationalen Zusammenarbeit im Hinblick auf die Lösung globaler Probleme auf derselben Linie fort.

Wichtige analytische Beiträge zur Entwicklung des Konzeptes von *Global Governance* hat James Rosenau (1992) geleistet. Auch wenn er den Begriff nicht als erster in die internationale Diskussion einführte<sup>5</sup>, hat er die Unterscheidung zwischen „*Government*“ und „*Governance*“ entscheidend geprägt. Bei dem ersten handelt es sich –Rosenau zufolge– um eine formelle, gesetzlich sanktionierte und mit Durchsetzungsgewalt ausgestattete Autorität, während *Governance* ein System von Regeln auf allen Ebenen menschlichen Handelns ohne Durchsetzungsgewalt darstellt. Rosenau geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass die politisch gesteuerte Herausbildung von internationalen *Government*-Strukturen (gar eine Weltregierung) eher unwahrscheinlich sei. Zu erwarten sei eher eine prozeßhafte, durch Selbstorganisation alter und neuer sozialer Akteure bedingte Herausbildung von *Governance*-Strukturen. Folglich richtet er seine Aufmerksamkeit auf die Beschreibung von Veränderungsprozessen im internationalen System sowie auf die Analyse sozialer Akteure und ihrer neuen bzw. veränderten Rolle in der internationalen Politik.<sup>6</sup>

Den wohl ernsthaftesten Versuch, „dieses neue Konzept mit Substanz zu füllen“ (Messner/Nuscheler, 1996:3), machte die international besetzte und von Willy Brandt mit initiierte *Commission on Global Governance* in ihrem 1995 veröffentlichten Bericht „*Nachbarn in einer Welt*“ (SEF, 1995). Auf der Grundlage einer Analyse der wesentlichen Veränderung im internationalen System seit der Gründung des UN-Systems und einer Analyse der Leistungsfähigkeit bestehender Institutionen zur Lösung globaler Probleme wie weltwirtschaftliche Instabilität, Armut, Umweltzerstörung und Gewalt macht die Kommission Vorschläge zur Reform des internationalen Systems und zur Errichtung von Strukturen von *Global Governance* (der Bericht spricht sich ausdrücklich gegen Strukturen von *Global Government*), die im wesentlichen als kooperative Arrangements zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf internationaler, nationaler und subnationaler Ebene zur Lösung globaler Probleme verstanden werden.

Spätestens seit der Veröffentlichung dieses Berichtes ist das Konzept der *Global Governance* aus den deutschen entwicklungspolitischen Positionsbestimmungen von politischen Parteien, NRO und Verbände der Entwicklungspolitik nicht mehr weg zu denken, wobei alle in Deutschland verwendete Begriffe „im großen und ganzen Synonyme für den gleichen Gegenstand“ und mehr oder weniger eine „unglückliche Übersetzung von *Global Governance*“ (Wahl, 1999:83) sind. So verwendet das Memorandum '98 den Begriff „weltweite Strukturpolitik“, die SPD benutzt abwechselnd die Begriffe „globale Strukturpolitik“ und „Weltordnungspolitik“, Bündnis 90/die Grünen haben sich für den Begriff „internationale Strukturpolitik“ entschieden und die CDU favorisiert den Begriff „globale

<sup>5</sup> Dieses Verdienst können – Brand, et al (1999) zufolge – eher Ruggie (1975), Cleveland (1988) oder Myers (1988) für sich reklamieren.

<sup>6</sup> Siehe dazu auch Brand, et al (1999), S 72-73.

Zukunftssicherung", auch wenn sie ebenfalls den Begriff „globale Strukturpolitik“ als Synonym verwendet. Schließlich ist das Konzept in die Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung als „globale Strukturpolitik“ eingegangen. Gegenwärtig dominieren allerdings die Begriffe „Weltordnungspolitik“ und „internationale Struktur- und Ordnungspolitik“ den entwicklungspolitischen Diskurs, wobei letzteres die Unzufriedenheit mit der deutschen Begrifflichkeit und die permanente Suche nach einer geeigneten Übersetzung für *Global Governance* offenbart.<sup>7</sup>

### 3. Globale Strukturpolitik – Versuch einer Charakterisierung

#### 3.1 Kernelemente globaler Strukturpolitik

Die Wahl der Kernelemente eines erst in Umrissen formulierten Politikansatzes bleibt naturgemäß beliebig. Bei den nachfolgend in den Vordergrund gestellten Kernelementen globaler Strukturpolitik handelt es sich um jene Aspekte dieses Politikansatzes, denen eine entscheidende Bedeutung bei der Gestaltung einer neuen politischen Legitimationsgrundlage für die Entwicklungszusammenarbeit zukommt; sie sind folglich wesentliche Ansatzpunkte für die Reform der Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick darauf, ihre Relevanz –und somit ihre Akzeptanz in Politik und Gesellschaft– zu erhöhen.

#### *Globale nachhaltige Entwicklung als Leitbild*

Der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung zufolge orientiert sich deutsche Entwicklungspolitik heute „u.a. an dem Leitbild einer globalen nachhaltigen Entwicklung“. Globale Strukturpolitik muß demnach als Mittel zum Zweck verstanden werden: Sie dient der Umsetzung des *Leitbildes der globalen nachhaltigen Entwicklung*. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung wurde in die entwicklungspolitische Diskussion 1987 von der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WUE; Englisch: WCED) eingeführt. Die Brundtland-Kommission, wie die WUE wegen ihrer Leiterin –der späteren Ministerpräsidentin von Norwegen Gro Harlem Brundtland– gekannt wird, wurde von der UN-Generalversammlung 1983 mit dem Auftrag eingesetzt, Vorschläge für die Effizienzsteigerung der umweltbezogenen internationalen Zusammenarbeit, die intensivere Einbeziehung von Umweltaspekten in die Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, insbesondere unter Berücksichtigung der Interdependenzen zwischen Umwelt- und Entwicklungsproblemen, und Elementen einer langfristigen umwelt- und entwicklungspolitischen Strategie, die über das Jahrtausend hinaus Gültigkeit haben sollte, zu erarbeiten (WCED, 1987; Kürzinger, 1997:390).

Der 1987 vorgelegte Bericht bestätigt die bis dahin „oft noch angezweifelte Bedrohung auch künftiger Generationen durch die armuts- und wachstumsbedingte Verschlechterung der Umweltsituation in Entwicklungs- und Industrieländern“ (Kürzinger, 1997:390) und benennt „sowohl die internen Faktoren in Entwicklungs- und Industrieländern (hier v.a. das Leitbild eines rein quantitativen, ressourcen intensiven Wachstums) (...) als auch die Probleme in den Beziehungen zwischen Nord und Süd, die die Handlungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer zur Lösung ihrer Entwicklungs- und Umweltprobleme behindern (Verschuldung, sich Verschlechternde Austauschbeziehungen, mangelnde technologische Kompetenz)“ (ibid:391). Schließlich stellt der Bericht, wie bereits erwähnt, den Begriff der nachhaltigen Entwicklung in den Mittelpunkt „eines neuen, um-

<sup>7</sup> Auch diese Arbeit befasst sich nicht mit möglichen Verständnisunterschieden zwischen den verschiedenen Begriffen. Sie werden mehr oder weniger als Synonym behandelt.



weltverträglichen Wohlstandsmodells“, das sich aus folgenden Elementen konstituiert (ibid):

- Belegung des Wirtschaftswachstums im Süden (zur Grundbedürfnisbefriedigung) und Norden (zur Steigerung der Importe aus den Entwicklungsländern);
- Umorientierung weg von quantitativem, hin zu sozial- und umweltverträglichem Wirtschaftswachstum;
- prioritäre Umsetzung einer Politik der Befriedigung von Grundbedürfnissen in den Entwicklungsländern;
- Stabilisierung der Weltbevölkerung;
- Erhaltung bzw. Stärkung der Ressourcenbasis;
- **Technologische Modernisierung bzw. bessere Handhabung von Risiken;**
- Verbindung von ökologischen und ökonomischen Überlegungen bei politischen Entscheidungen (v.a. Nutzung von *win-win-options*, die ökonomische Effizienz und Umweltverträglichkeit mit einander vereinbaren).

Der Brundtland-Bericht etablierte ein neues Entwicklungsparadigma, das die bis dahin gängigen Paradigmas der „nachholenden Entwicklung“ und der „Modernisierung“ verdrängte. Nach dem Brundtland-Bericht ist nachhaltige Entwicklung „eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“. Dieses Verständnis von nachhaltiger Entwicklung lenkt die Aufmerksamkeit auf zwei Probleme: das erste ist ein inter-generationales Gerechtigkeitsproblem, das sich in der Umweltbeanspruchung heutiger zu Lasten künftiger Generationen, der Priorisierung gegenwärtiger zu Lasten zukünftigen Konsums und der Verfolgung kurzfristiger zu Lasten langfristiger Interesse äußert. Maßgeblich ist dabei der Kerngedanke, dass jede Generation durch die eigene Lebens- und Produktionsweise die Chancen bzw. die Potentiale bestimmt, die der nachfolgenden Generationen für die Befriedigung der eigenen Bedürfnisse zur Verfügung stehen. Das zweite, im Brundtlandt-Bericht nur leise angedeutete Problem ist ein intra-generationales Gerechtigkeitsproblem, das in der Ungleichheit in der Befriedigung von Grundbedürfnisse sowie der Ungleichheit in dem Einkommen und der Ressourcenausstattung zum Ausdruck kommt.

Das neue, vom Brundlandt-Bericht eingeführte Entwicklungsparadigma wurde weltweit einhellig begrüßt. Die darauf aufbauenden Entwicklungskonzepte blieben jedoch kontrovers. Kürzinger (1997:391) kritisierte, dass dieser Ansatz „weiterhin von weltweiten Wachstumsspielräumen und -notwendigkeiten ausgeht, auch von generell positiven Impulsen auf Entwicklungsländer durch weiteres, wenn auch qualitativ anderes Wachstum in Industrieländern“. E.U. v. Weizsäcker (1995) und BUND/Misereor (1996) wiesen darauf hin, daß der Brundtland-Bericht die Möglichkeiten für technologisch bedingte Effizienzsteigerungen bei der Ressourcennutzung überbewertet und die Frage nach der „Suffizienz“ („wieviel ist genug?“) nicht thematisiert. Die Weltbank (Goodland, 1992) kritisierte die Wachstumsorientierung des Brundtland-Berichts mit dem Hinweis darauf, dass die Kapazität des Weltökosystems, den Output von End- und Abfallprodukten zu absorbieren, begrenzt sei. Sachs (1999:33) bemängelte, dass die Brundlandt-Definition von nachhaltiger Entwicklung die Frage der Gerechtigkeit offengelassen hat; in der „Konstitution des Begriffes“ –so Sachs– „finden sich von der Gerechtigkeitskrise (der innerhalb der lebenden Generationen) nur Spuren im Hinweis auf ‚Entwicklung‘ und ‚Bedürfnisse‘; die zeitliche Achse ist nicht durch eine sozial-räumliche Achse austariert. Denn offen bleiben zwei entscheidende Fragen: Welche Bedürfnisse? Und: Wessen Bedürfnisse?“. Offen bleibt auch die Frage, welche Gesellschaft –und nicht nur welche Umwelt– der Nachwelt hinterlassen werden soll. Schließlich haben die Fraktionen des deutschen Bundestages kritisiert, dass der Brundlandt-Bericht das Konzept nachhaltiger Entwicklung auf ökologische Nachhaltigkeit verengen, die politische Dimension nachhaltiger Entwicklung vernachlässigen und die vorgeschlagenen Lösungsansätze nicht

„über das konventionelle Repertoire des technokratischen Entwicklungs- und Umweltmanagements“<sup>8</sup> hinausgehen.

Mehr oder weniger auf dem Hintergrund oben skizzierter Kritik wurde das dem Brundlandt-Bericht zugrunde liegende Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Vorfeld der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED), die 1992 in Rio stattfand, erneut intensiv diskutiert und seine Lösungsansätze zunehmend skeptischer – weil nicht zielführend – beurteilt. Die Unterzeichner der in Rio verabschiedete Agenda 21 machten sich ein modifiziertes Konzept nachhaltiger Entwicklung zu eigen, das das Recht gegenwärtiger und zukünftiger Generationen auf Umwelt und Entwicklung anerkennt (UN, 1992). Demzufolge wird unter nachhaltiger Entwicklung eine Entwicklung verstanden, die „die nachhaltige Verbesserung der politischen und gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Menschen mit der langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen für künftige Generationen in Einklang zu bringen versucht“ (Ibid). Dieses Konzept läßt die Ausklammerung der politischen Dimension von nachhaltiger Entwicklung eigentlich nicht zu und macht deutlich, dass es sowohl bei den intra- als auch bei dem inter-generationalen Gerechtigkeitsproblem um „die bekannte Forderung nach gleichen Rechten und Chancen“ (Ibid) geht. Damit werden neben Umweltfragen (Frage der Suffizienz) auch ordnungs- und machtpolitische Fragen in den Vordergrund gerückt.

Am weitesten in der Betonung der politischen Dimension von nachhaltiger Entwicklung geht inzwischen die OECD-DAC (1996), die herausstellt, dass nachhaltige Entwicklung nur in einer demokratischen, marktwirtschaftlich orientierten und sozial gerechten Gesellschaftsordnung, in der die Bevölkerung an der Entscheidungsfindung und der Umsetzung von Lösungen für ihre eigenen Probleme aktiv beteiligt ist, verwirklicht werden kann. Für die OECD-DAC ist nicht nur die ökologische, sondern auch die soziale, kulturelle und politische Nachhaltigkeit von Entwicklungsanstrengungen entscheidend für die Sicherheit und den Wohlstand der Menschen sowie für die Funktionsfähigkeit des komplexen, interdependenten globalen Systems, das sich im Zeitalter der Globalisierung herausbildet. Wesentlich für nachhaltige Entwicklung sind der OECD-DAC zufolge *qualitative Faktoren* in der Entwicklung einer stabileren, sicheren, partizipativeren und gerechteren Gesellschaft. Diese umfassen die Leistungsfähigkeit für eine effektive, demokratische und rechenschaftspflichtige Regierungsführung, die Achtung der Menschenrechte und die Respektierung der Gesetze (Rechtsstaatlichkeit). Nach Auffassung der OECD-DAC zeigt die Erfahrung, dass erfolgreiche Entwicklungsstrategien eine Reihe von Schlüsselementen integrieren müssen, zu denen entwicklungsfördernde und stabile Rahmenbedingungen, die Betonung der sozialen Entwicklung, die verstärkte Partizipation der lokalen Bevölkerung, insbesondere der Frauen, gute Regierungsführung im weitesten Sinne, ökologisch nachhaltige Politiken und Praktiken sowie bessere Instrumente zur Konfliktprävention und -schlichtung gehören.

Will man nun die Diskussion zusammenfassen, muß man zunächst feststellen, dass die Diskussion mehrere Denkschule hervorgebracht hat, die weiterhin neben einander existieren und Einfluß auf die Politikgestaltung haben. Zum einen hat die Frage des Wirtschaftswachstums zwei Denkschulen hervorgebracht. Die eine akzeptiert die Notwendigkeit, „in allen Bereichen ein Kreislaufdenken zu entwickeln, das den Tragfähigkeitsgrenzen Rechnung trägt, die uns das endliche Weltökosystem auferlegt“ (Kürzinger, 1999:396). Die andere (siehe bspw. Eßer et al, 1994) geht immer noch davon aus, dass die natürlichen Ressourcen und die Absorptionsfähigkeit des Weltökosystems unbegrenzt sind und somit auch künftig unbegrenztes Wirtschaftswachstum möglich bzw. wünschenswert ist, etwa als „Vorbedingungen für soziale Umverteilung und nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen“ (Kürzinger, 1999:396). Schließlich

<sup>8</sup> Zitiert aus einem Gemeinsamen Antrag der Fraktionen im Bundestag.

stellt eine dritte Denkschule die Frage der Gerechtigkeit und eine vierte die der politischen Dimension von nachhaltiger Entwicklung in den Vordergrund.

Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass sich in den letzten Jahren einen pragmatischen Konsens herauskristallisiert hat, der versucht, der ökonomischen, der sozialen, der ökologischen und der politischen Dimension von nachhaltiger Entwicklung gleichermaßen Rechnung zu tragen. Zu diesem pragmatischen Ansatz muß wohl auch die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung gezählt werden, die alle Entwicklungsziele auf die gleiche Ebene stellt. Dort heißt es: „Entwicklungspolitik ist heute globale Strukturpolitik, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in Entwicklungsländern zu verbessern“. Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik, orientiert am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, hat also die Aufgabe, Entwicklungsprozesse ganzheitlich zu denken und ganzheitlich darauf einzuwirken.

In Anlehnung an die Arbeiten des WWF (Reed, 1996), das Konzept des OECD/DAC (1996) und die „BMZ-Kriterien“ (BMZ, 1996; 1998) kann man die vier, mit einander eng verzahnten Dimensionen von nachhaltiger Entwicklung wie folgt präzisieren:

- Die ökonomische Dimension beinhaltet einen langfristigen Wachstumspfad, der zu realen Einkommenszuwächsen bei Erhaltung des Kapitalstocks an natürlichen Ressourcen führt; hierzu ist insbesondere die Erhöhung der Produktivität bei Verminderung des Verbrauchs an natürlichen Ressourcen und Internalisierung aller externen Kosten erforderlich.
- Die soziale Dimension beruht auf der Annahme, dass soziale Gerechtigkeit Voraussetzung für eine akzeptable Lebensqualität ist, die langfristig aufrechterhalten werden kann. Hierzu zählen Mindeststandards in bezug auf Ernährung, Bildung und Wohnung sowie Möglichkeiten zur Entfaltung der eigenen Fähigkeiten; dazu gehört auch die Begrenzung des Bevölkerungswachstums auf ein Niveau, das mit der Tragfähigkeit des natürlichen Ökosystems in Einklang steht.
- Die ökologische Dimension bezieht sich auf die langfristige Funktionsfähigkeit und damit Produktivität des lebenserhaltenden natürlichen Ökosystems. Insbesondere die Anwendung des Vorsorgeprinzips soll die Erhaltung der Produktivität und Anpassungsfähigkeit der natürlichen Ressourcen gewährleisten.
- Die politische Dimension umfaßt die Beachtung der Menschenrechte, die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit und die Gewährleistung von Rechtssicherheit, eine marktwirtschaftlich und sozial orientierte Wirtschaftsordnung und die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns. Dazu gehört auch die Ausrichtung staatlichen Handelns an die wesentlichen Kriterien einer guten Regierungsführung: Transparenz, Rechenschaftspflichtigkeit, Partizipation und politische Teilhabe (einschließlich Geschlechtergleichstellung).

Dieser pragmatische Ansatz, der dieser Arbeit nachfolgend zugrunde liegt, erlaubt zwar eine stärkere Konkretisierung von Entwicklungszielen. Die Gefahr einer silomäßigen Behandlung der verschiedenen Dimensionen bleibt dennoch bestehen, wobei sich daraus in der konkreten Politik eine Hierarchisierung von Entwicklungszielen –entweder zu Lasten oder zuungunsten von (nicht-)ökologischen Zielen– ergeben kann. Dieser Gefahr muß entgegen gewirkt werden, indem die vier Dimensionen nachhaltiger Entwicklung permanent auf einander bezogen werden. Dieser Pragmatismus darf auch nicht dazu verleiten, die Interessen- und Zielkonflikte, die sich in den Verteilungsfragen einer Strategie nachhaltiger Entwicklung verbergen, auszublenden und einer falschen Harmonie von Zielen und Interessen nachzueifern, die angesichts der bestehenden Ungleichheiten zwischen Ländern und innerhalb der Länder selbst absolut realitätsfremd wäre.

## ***Das Wirklichkeitsverständnis der globalen Strukturpolitik***

Globale Strukturpolitik fußt auf einer eigentümlichen Diagnose der Wirklichkeit, nämlich des Wandels der internationalen Rahmenbedingungen und ihre Folgewirkungen für die internationale Zusammenarbeit. Ihre Definition und Konkretisierung als Politikmodell sind eng daran geknüpft. Es ist daher verständlich und auffallend zugleich, daß sich die Verfechter eines solchen Politikansatzes darum bemühen, ein gemeinsames Wirklichkeitsverständnis zu konstruieren, aus dem die grundlegenden Politikempfehlungen abgeleitet werden.

### ***Globalisierung, Demokratie und Marktwirtschaft***

Ein wesentliches Kemelement des Wirklichkeitsverständnisses, das dem Politikansatz der globalen Strukturpolitik zugrunde liegt, ist die Globalisierung. Sie wird als eine der wichtigsten Antriebskräfte für die tiefen und raschen Veränderungen, die seit Mitte bzw. Ende der 80er Jahre Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in nahezu allen Ländern der Weltkarte unterliegen. Die Ursachen der Globalisierung werden als vielschichtig anerkannt. Allgemein wird ihr Ursprung in dem Wegfall bzw. der Erleichterung natürlicher, politischer, wirtschaftlicher und kultureller Barrieren auf internationaler und nationaler Ebene, die Jahrzehnte lang einer stärkeren Interaktion der Weltbevölkerung im Wege standen, gesehen (UNDP, 1997:83). Globalisierung wird also als ein multidimensionales Phänomen verstanden. Im Rahmen der globalen strukturpolitik stehen vor allem die technologische, wirtschaftliche und politische Dimension im Vordergrund. Die wirtschaftliche Globalisierung wird zum einen auf die technologische Revolution, insbesondere in der Informations-, Kommunikations- und Transporttechnologie, die zu einem drastischen Rückgang der Transport- und Kommunikationskosten sowie zu einer Erleichterung des Technologietransfers und der Diffusion neuer Technologien geführt hat. Zum anderen wird die wirtschaftliche Globalisierung auf die beispiellose Ausweitung und Vertiefung des internationalen Handels, der ausländischen Direktinvestitionen und der internationalen Finanztransaktionen aufgrund der Reduzierung der tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse sowie der Liberalisierung des Kapitalverkehrs (neben der Erleichterung des Handels und des Kapitalverkehrs durch die neuen Technologien) zurückgeführt.

Neben der Globalisierung spielt die dramatische Veränderung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in der Mehrheit der Entwicklungs- und Transformationsländer eine wichtige Rolle in der Gedankenwelt der globalen Strukturpolitik. Zum einen wandte sich ein Großteil der Entwicklungsländer zu marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystemen hin, teilweise bedingt durch die Verschuldungskrisen der 70er und 80er Jahre und teilweise durch die wirtschaftliche Globalisierung. Beide haben die Fundamente der seit den 50er Jahren von den meisten Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika und Lateinamerika, verfolgten Strategie der "nach innen gerichteten Entwicklung" erschüttert. Vor allem die Schuldnerländer unter ihnen haben sich radikalen Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen der Bretton-Woods-Institutionen unterziehen müssen, um Zugang zu öffentlichen und privaten Kapitalmärkten zu erhalten. Dabei haben die Bretton-Woods-Institutionen ihre Kreditvergabenkonditionalitäten zunehmend verschärft, insbesondere in Verbindung mit der Einführung neuer Kreditinstrumente – *Structural Adjustment Loans* (SAL) bei der Weltbank und *Enhanced Structural Adjustment Facilities* (ESAF) des IWF – sowie der sog. "cross conditionality". Die Konditionalitäten der Bretton-Woods-Institutionen wurden auch mehr und mehr durch solche ergänzt, die auf eine Modifizierung des Wirtschaftssystems und der grundsätzlichen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik abzielten. Das hat den Handlungsspielraum der Wirtschaftspolitik in den Entwicklungsländern entscheidend eingeeengt und der "Washingtoner Konsens" wurde zum maßgeblichen Bestimmungsfaktor ihrer Wirtschaftspolitik.

In den gleichen historischen Zeitraum fällt auch der Zusammenbruch zahlreicher Militärdiktaturen in Lateinamerika, welche jahrzehntelang regiert hatten und eine traurige Bilanz an Menschenrechtsverletzungen und sozialem Zerfall hinterlassen haben, und die Liberalisierung autoritärer Regime in Afrika und Asien. Damit setzte Anfang der 80er Jahre – nahezu parallel zu den Strukturanpassungsprozessen – ein Demokratisierungsprozeß in dem Großteil der Entwicklungsländer an, der die politischen Rahmenbedingungen in dieser Ländergruppe gründlich veränderte.

Schließlich gehört der Zusammenbruch des Sowjetimperiums und der Fall der Mauer im Jahre 1989 ebenfalls zu jenen Ereignissen, die die Welt in diesem Jahrzehnt radikal verändert haben. Dadurch weitete sich der weltweite Trend in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft auch auf die neuen Transformationsländer aus. Auch dieses Ereignis veränderte die internationalen Beziehungen grundlegend. Die bipolare Welt der Nachkriegszeit verschwand über Nacht und die Entwicklungszusammenarbeit büßte ihre Rolle als Instrumente zur Sicherung politischer Loyalität für den einen oder den anderen Block im Ost-West-Konflikt ein.

Aus der Sicht der globalen Strukturpolitik haben die Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen durch die Globalisierung und die Hinwendung des überwiegenden Teils der Entwicklungs- und Transformationsländer zu Marktwirtschaft und Demokratie weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklung der Weltgesellschaft, die bei der konkreten Gestaltung internationaler Politik in den Mittelpunkt gestellt werden müssen. *Erstens* nimmt die Interdependenz der Nationen und der Menschen zu; der Globalisierungsprozess bringt "eine Vermehrung und Verdichtung grenzüberschreitender Interaktionen mit sich, die fast alle Gesellschaften, Staaten, Organisationen, Akteursgruppen und Individuen (...) in ein komplexes System wechselseitiger Abhängigkeiten verwickeln" (Messner/Nuscheler, 1998:29). *Zweitens* nehmen die globalen Probleme und deren Interdependenz zu; unter globalen Problemen versteht man all jene Probleme, die durch die Globalisierung verursacht werden (wie die internationale Finanzkrise), sowie jene grenzüberschreitenden Probleme wie Umweltzerstörung, illegale Drogen, AIDS u.ä., die innerhalb nationaler Grenzen allein nicht mehr gelöst werden können. Darüber hinaus können auch jene Probleme dazu gezählt werden, die innerhalb nationaler Grenzen gelöst –oder zumindest gemindert– werden können, deren Fortbestehen aber zu grenzüberschreitenden Schwierigkeiten führen, die zu Lasten der Staatengemeinschaft –oder zumindest Teile davon– gehen. Beispiele dafür sind Armut, Bevölkerungswachstum und Bürgerkriege oder ähnliche interne Konflikte, die massive Migrationsbewegungen auslösen oder internationale Standards zivilisierten Zusammenlebens (Menschenrechte u.ä.) verletzen können. Schließlich, *drittens*, geht die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft mit der Erscheinung einer Vielzahl von Akteuren und "pressure groups" auf der nationalen und internationalen Ebene einher. Einige davon übernehmen sogar eine führende Rolle in der Durchsetzung "globaler Themen" wie bspw. die Privatwirtschaft bei der Globalisierung wirtschaftlicher Beziehungen oder NRO bei der Einhaltung von Menschenrechten und dem Umweltschutz. Die Globalisierung verändert ferner die Handlungsspielräume und -optionen der wichtigsten Akteuren im Entwicklungsprozeß sowie ihre Beziehungen zueinander nachhaltig. Der Staat zieht sich zunehmend auf seine Kernfunktionen zurück, während die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft als neue Entwicklungsagenten an Bedeutung gewinnen. Durch diese Veränderungen in Staat und Zivilgesellschaft entstehen nach Auffassung der OECD (1997:16-24) innerhalb und zwischen den Ländern neue und komplexe Herausforderungen für eine gute Regierungsführung mit der Notwendigkeit, neue Gleichgewichte zwischen den Rollen des Staates, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft zu finden, größere Spielräume für den Dialog zwischen den Akteuren zu schaffen und breite Konsensbildungsprozesse zu unterstützen.

Der weltweite Trend zu mehr Demokratie und Marktwirtschaft hat aber auch das entwicklungspolitische Denken radikal verändert. Ging man bis weit in die 70er Jahre davon aus, dass externe Faktoren maßgeblich die Entwicklungschancen der Entwicklungsländer bestimmten, setzte sich in den 80er und 90er Jahre immer mehr die Auffassung durch, dass die internen politischen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen innerhalb der Länder selbst, der entscheidende Faktor für die Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit von Entwicklungsprozessen sind. Die relativ guten wirtschaftlichen Leistungen zahlreicher neuen Demokratien haben zudem zu einer neuen entwicklungspolitischen Bewertung der Zusammenhangs zwischen politischem System und sozio-ökonomischer Entwicklung geführt. Wurde bis weit in die 80er Jahre hinein die These von der "Überlegenheit autoritärer Regime gegenüber demokratischen Systemen" (Bredow et al., 1997:18) allgemein akzeptiert, so gilt heute politischer Pluralismus als eine Voraussetzung dafür, dass ein Wirtschaftssystem kompetitiv, berechenbar und stabil bleibt (Goodell/Powelson, 1982:172). Nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politischer Pluralismus ist demzufolge für eine nachhaltige Entwicklung unerlässlich (Bredow et al., 1997:23), womit die Multidimensionalität von Entwicklungsprozessen und die Interdependenz entwicklungspolitischer Ziele in das Bewußtsein der politisch Handelnden gerückt werden.

### *Fragmentierung und Marginalisierung*

Wie Clark (1997) in seiner originellen Darstellung der Geschichte der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert zeigt, wäre es höchst ahistorisch, die Globalisierung für die Tendenz des 20. Jahrhunderts oder der 1990er Jahre schlechthin zu halten.<sup>9</sup> Globalisierung und Fragmentierung sind vielmehr „Zwillingsprozesse“: beide finden tendenziell gleichzeitig statt und das internationale System spiegelt öfter die widersprüchliche Natur dieser Tatsache wieder; folgerichtig verzeichnen auch die 1990er Jahre deutliche Tendenzen in beide Richtungen und zur gleichen Zeit (ibid:4). Während dabei die Globalisierung zu einem gewissen Grad mit verwandten Ideen von Integration, Interdependenz, Multilateralismus und Offenheit in Verbindung gebracht wird, steht Fragmentierung für die gegenteiligen Trends: sie suggeriert Desintegration, Autarkie, Unilateralismus, Protektionismus und Isolierung (ibid:1-2). Betrachtet man die geographische Dimension beider Phänomene, dann steht Globalisierung in der Regel für Globalismus, räumliche Verdichtung, Universalisierung und Homogenität, während Fragmentierung mit einem Trend zum Nationalismus oder Regionalismus, räumliche Zersplitterung, Separatismus und Heterogenität identifiziert wird (ibid). Globalisierung und Fragmentierung müssen folglich als die zwei Seiten einer und derselben Medaille angesehen werden, und zwar in dem Sinne, daß politische, wirtschaftliche und soziale Differenzierungsprozesse eine dialektische Antwort auf die Globalisierung sind (ibid:28); m.a.W., die Globalisierung regt Gegenkräfte an, die in der Tat zu einer zunehmend fragmentierten Welt führen können (McGrew et al., 1992:23).

Die Wechselwirkungen zwischen Globalisierung und Fragmentierung zeigen sich in zahlreichen Erscheinungen, die die internationalen Beziehungen in der Gegenwart prägen, und deren Ursachen sowohl in manchen tiefstehenden sozial-psychologischen Bedürfnissen zur Differenzierung (Clark, 1997:28; Hassner, 1993:55) als auch in der ungleichen Verteilung der Globalisierungsgewinne zu suchen sind. Dem ersten Ursachenkomplex ist die Tatsache zuzuschreiben,

<sup>9</sup> In der selben Richtung argumentiert Meyer-Stamer (1997:380), wenn er „eine Präferenz für massive Komplexitätsreduktion“ bei denjenigen ausmacht, die die „Globalisierung für den Trend schlechthin in der Weltwirtschaft halten, zumindest in dem Sinn, daß mehr oder weniger weltweit ein homogener Markt für Produkte entsteht, und auch in dem Sinn, daß Produktionsstandorte weltweit austauschbar werden“.

daß die wirtschaftliche Globalisierung mit dem unvorhergesehenen Wiederaufkommen ethno-nationalistischer Konflikte auf nationaler und internationaler Ebene (Clark, 1997:4) oder dem zunehmenden politischen Widerstand gegen den Hegemonieanspruch ihrer Ideen und institutionellen Praxis einhergeht (ibid:28).

Was das zweite Ursachenkomplex anbelangt, ist es inzwischen nicht mehr strittig, daß die Globalisierung Gewinner und Verlierer sowohl zwischen als auch innerhalb der Länder erzeugt. Darüber dürfen geschätzte globale Gewinn-Verlust-Bilanzen nicht hinweg täuschen, auch wenn sie zeigen mögen, daß die Gewinne der Globalisierung für die Weltwirtschaft als Ganzes höher als ihre Verluste seien. Die Gewinner sind die stärksten und dynamischsten Länder des Nordens und des Südens, während sich die Verluste in eine Gruppe von Ländern konzentrieren, die damit kaum fertig werden können. Das *Human Development Report 1992* schätzte die Verluste der EL aufgrund des ungleichen Zugangs zu den internationalen Handels-, Arbeits- und Finanzmärkten auf US\$ 500 Mrd. Jährlich, das 10-fache der von ihnen jährlich erhaltenen Entwicklungshilfe. In *Human Development Report 1997* werden die Globalisierungsverluste der *Least Developed Countries* auf ca. US\$ 600 Mio. jährlich und die Afrikas südlich der Sahara gar auf US\$ 1,2 Mrd. geschätzt (UNDP, 1997:82). Das führt zunehmend zu wirtschaftlichen und sozialen Differenzierungsprozessen, in deren Folge ganze Regionen von der Weltwirtschaft marginalisiert zu werden und ihre ohnehin geringe Wirtschaftskraft gänzlich einzubüßen drohen.

Einige Ursachen für diese soziale und regionale Differenzierungsprozesse sind folgende:

- Die ausländischen Direktinvestitionen konzentrieren sich in wenigen Ländern, auch wenn dort – wie Meyer-Stamer (1997:380) es formuliert hat, die „Löhne hoch, Immobilien teuer und die Straßen ewig verstopft sind“. Für die Investitionen im Ausland sind wirtschaftliche Dynamik und Standortvorteile im Zielland sowie die Marktanbindung des Ziellandes entscheidend.
- Als Folge der technologischen Revolution im Bereich der Mikroelektronik und der Biotechnologie findet eine Redefinition der Chancen und Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer statt. Die alten, auf der günstigen Ausstattung mit natürlichen Ressourcen und billiger Arbeitskraft beruhenden komparativen Wettbewerbsvorteile als Grundlage für die erfolgreiche Integration in die Weltwirtschaft verlieren an Bedeutung und werden durch neue, Ergebnis der Wissensentwicklung und neuer Qualitätsanforderungen ersetzt. Es entsteht somit eine erste Welt, die neue Technologien entwickelt; eine zweite, die Technologien anpaßt; eine dritte, die bereits angepaßte Technologien anwendet; und eine vierte, technologisch marginalisierte Welt, welche auch von den Globalisierungsgewinnen gänzlich abgekoppelt wird.
- Aufgrund der Intensivierung des internationalen Wettbewerbs und der erhöhten Standortmobilität der Unternehmen verstärkt sich der systemische Charakter der Wettbewerbsfähigkeit. Sie ist nicht nur das Resultat der Unternehmenseffizienz, sondern auch der Gesamtheit von Beziehungen zwischen Unternehmen und Bildungssystem, der materiellen und technologischen Infrastruktur, den Managern und Arbeitern, dem öffentlichen und privaten Sektor, dem Rechtssystem und der unternehmerischen Investitionsneigung, etc. Dies wirkt sich ungünstig auf Länder aus, die vergleichsweise wenig integriert sind und eine schwache materielle, technologische und institutionelle Infrastruktur aufweisen. Darüber hinaus hängt die Fähigkeit eines Landes, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen und neue Exportmärkte zu erobern und aufrechtzuerhalten von seinem "Landesimage" ab, das im wesentlichen von der Qualität seiner Demokratie, die Achtung der politischen und kulturellen Menschenrechte, die Qualität des Rechtssystems sowie die Fähigkeit des politischen Systems, eine höhere Partizipation und soziale Gerechtigkeit sicherzustellen, bestimmt wird. Diese Entwicklung geht wiederum zu Lasten jener Länder, die Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsdefizite aufweisen.

Die vorliegenden Schätzungen über die Auswirkungen von Globalisierungs- und Fragmentierungsprozessen auf die Situation armer Länder legen den Schluß nahe, daß Länder, ja ganze Regionen, im Begriff sind, von der Weltwirtschaft langfristig abgekoppelt zu werden und ihre ohnehin geringe Wirtschaftskraft gänzlich einzubüßen. Es ist andererseits ungleich schwieriger, wenn überhaupt möglich, die Auswirkungen solcher internationalen Trends auf die Situation armer Bevölkerungsgruppen zu ermitteln. Die vorliegenden Studien –und auch die normale Intuition– legen aber ebenfalls den Schluß nahe, daß dadurch verwundbare Bevölkerungsgruppen im Norden und Süden vom Einkommens- und Beschäftigungsverlust betroffen sind, mit der Folge, daß gerade bei diesen Bevölkerungsgruppen die Armut sowie die allgemeine wirtschaftliche und soziale Unsicherheit zugenommen haben (O'Neill, 1997; UNDP, 1997).

### *Die Wandlung der Solidarität*

Die *Zukunft der Solidarität* ist eine Schlüsselfrage für die globale Strukturpolitik. Gibt es einen säkularen Trend zur Schwächung der Solidarbeziehungen im Zuge der Globalisierung und der Expansion ökonomischer Rationalität? Oder handelt es sich vielmehr um eine Umwandlung, bedingt durch ihre Interaktion mit den neuen internationalen und nationalen Rahmenbedingungen? Setzt sich Adam Smiths „unsichtbare Hand“ durch oder entstehen neue, post- beziehungsweise spät-moderne Formen der Solidarität? Obsiegt also Max Webers „Geist des Kapitalismus“ im Zuge der Globalisierung über alle kulturellen Werte? Zweifelsohne spielt das bereits von Weber, Horkheimer und Adorno erkannte Spannungsverhältnis zwischen Modernität und Solidarität (Hopenhyan, 1995:71ff.) eine wichtige Rolle im politischen Diskurs der globalen Strukturpolitik. Eine Spannung, die durch die Finanzkrise des Staates und die strukturellen Schwächen der staatlich, im Rahmen des Wohlfahrtsstaates organisierten Solidarität verschärft wird.

Globale Strukturpolitik kann im obigen Kontext als einen Versuch interpretiert werden, Modernität und Solidarität mit einander zu vereinen, das Spannungsverhältnis aufzulösen. Auch wenn ein gewisses spekulatives Moment bleibt, kann man im Diskurs der globalen Strukturpolitik folgende Elemente der Synthese erkennen:<sup>10</sup>

- Im Zuge der Veränderung der nationalen und internationalen Rahmenbedingungen findet eine Relativierung makrosozialer Diskurse und Ansätze zugunsten der Aufwertung von Formen der Solidarität statt, die sich in neuen Solidarräumen etablieren, die zwischen Staat und Markt sowie durch das Reengineering sozialer Netzwerke auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene entstehen. Hier findet eine breite Diversifikation von Akteuren und Trägern statt, die Zivilgesellschaft emanzipiert sich von staatlichen Bevormundung, der Staat übernimmt zunehmend eine subsidiäre Rolle und konzentriert direkte Leistungen auf die Bedürftigsten.
- Im politischen Diskurs –vor allem der demokratischen Linke– wird zunehmend der Wert der Demokratie gegenüber dem Wert der Gleichheit aufgewertet. Die Demokratie wird zu einer gemeinsamen Ordnung, in der durch Interessenausgleich und Konsens die unterschiedlichen Akteure ihre Forderungen bearbeiten, ihre Repräsentanten wählen, Chancengleichheit gewährleisten und gemeinsam getragene Spielregeln vereinbaren können. Die Demokratie wird als ein System gedacht, in dem sich die politischen Räume für den Ausgleich von Interessen und die Äußerung von Forderungen ständig ausweiten; man spricht dann von der Erweiterung der sozialen Demokratie, der partizipativen Demokratie, von der Demokratie in lokalen Räumen. Systemumwälzungen werden hierbei zugunsten der Stärkung von politischen Räumen und Netz-

<sup>10</sup> Neben der Hauptliteratur zur globalen Strukturpolitik ist in diesem Zusammenhang auch das Buch von Hopenhyan (1995) lesenswert.



werken in der Gesellschaft, die eine Expansion der Ausübung der *ciudadania* ermöglichen (Hopenhayn, 1995:80).

- Solidarität verläßt die Sphäre des Sozialen und dehnt sich auf sämtliche Bereiche aus, in denen die Bürger versuchen, staatliche Willkür oder Inkompetenz durch Eigeninitiative entgegen zu wirken: Lösung ökologischer Probleme, Verteidigung der Menschenrechte, Bekämpfung der Armut, etc. Dadurch erfolgt aber auch eine deutliche Verschiebung im politischen Handeln: Makroorganisation verlieren zugunsten von Meso- und Mikroorganisationen an Bedeutung, die sich das Motto „global denken und lokal handeln“ zu eigen machen und sich zu einem Solidarnetz unterhalb des Sozialstaates entwickeln. Eine Vielzahl von Vorschlägen für „Entwicklung aus der sozialen Basis“ betonen das „doppelte Vorzeichen“ der Solidarität: Solidarität sei synergetisch und somit sowohl Wert als auch Instrument, und zwar virtuos, in dem je mehr sie im Überfluß existiert, um so mehr wird sie geteilt, und gewinnbringend, da sie die Ressourcen durch den Multiplikatoreffekt ihrer Synergie vermehrt (ibid:82).

### **Postneoliberale Ordnungspolitik**

Im Diskurs über internationale Strukturpolitik zeichnen sich „die Konturen eines politischen Projektes ab, das angetreten ist, die konzeptionellen Grundlagen der postneoliberalen Ära zu bilden“ (Wahl, 1998:84). Demnach ist globale Strukturpolitik ein alternatives politisches Projekt zum Neoliberalismus. Zum einen wird dem neoliberalen Paradigma einer neuen Weltordnung das Leitbild der globalen nachhaltiger Entwicklung entgegengesetzt, deren primäres Ziel menschliche Entwicklung in einer sozial gerechten und ökologisch tragfähigen Gesellschaftsordnung ist. Zum zweiten soll die orthodoxe Strukturanpassungspolitik, deren prinzipielle Notwendigkeit nicht bestritten wird, nach Kriterien der Entwicklungsverträglichkeit und der ökologischen Nachhaltigkeit gestaltet werden. Schließlich versucht globale Strukturpolitik, das Primat der Politik auf internationaler und nationaler Ebene wiederherzustellen und der neoliberalen Entpolitisierung und Entgrenzung der Politik entgegenzutreten.

Im Kern knüpft globale Strukturpolitik an drei Säulen kontinental-europäischer Politiktradition an: *erstens* an die ordnungspolitischen Vorstellungen des „rheinischen Kapitalismus“ bzw. einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft kontinental-europäischer Prägung als Leitbild für die „Setzung von Rahmenbedingungen und Regeln für die verschiedenen Politikbereiche“ (Messner/Nuscheler, 1996:4), *zweitens* an „kooperative Formen der Konsens- und Entscheidungsfindung und der Prozeßhaftigkeit von Politik“ (ibid), deren geistesgeschichtlicher Hintergrund u.a. in der *New Institutional Economics* zu finden ist, und *drittens* „klassische Instrumente der Keynesianischer Steuerung, die zum Teil in den 50er und 60er Jahren bereits international existierten, im Zuge von Liberalisierung und Globalisierung aber liquidiert worden waren“ (Wahl, 1998:87).

### **Die Global Governance-Architektur**

Nach der Vorstellung der globalen Strukturpolitik soll „politische Steuerungsfähigkeit in der interdependenten Welt“ durch „Global Governance“ – d.h. durch den „Versuch zur Bewältigung der globalen Herausforderungen“ – zurückgewonnen werden (Messner/Nuscheler, 1998:31). Dafür wird eine „Global Governance-Architektur“ vorgeschlagen, das als ein neues Politikmodell verstanden wird, das sich durch das „Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren von der lokalen bis zur globalen Ebene“ auszeichnet (ibid:32; CGG, 1996). Auf der *globalen Ebene* „wurden internationale Regime zu wichtigen sektoralen Bausteinen in der *Global-Governance-Architektur*. In solchen Regimen – wie der WTO oder dem Ozon-Regime – 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 (Messner/Nuscheler, 1998:32). Zwischen globaler Ebene und Nationalstaaten schieben sich „regionale Integrationsprojekte von Ländergruppen“ (ibid:29), welche zu regionalen Kernen von *Global Governance*-Architektur werden. Diese regionale Ebene entsteht dadurch, dass „ihre Mitglieder Teilsouveranitäten abtreten, um durch gemeinsames Handeln eine größere Problemlösungsfähigkeit zu gewinnen“ (ibid:32). Im Gegensatz zur globalen Ebene geht es bei der regionalen Ebene um „*governance with government*“; es geht also um die Bildung staatlicher Institutionen durch die Verlagerung nationalstaatlicher Zuständigkeiten auf eine supranationale Ebene. Die EU gilt i.d.R. als beispielhaftes Modell sowohl für die Chancen als auch für die Risiken (Bürokratisierung, Verlust von nationalen Identitäten, Bürgerferne) einer solchen supranationalen Bündelung staatlicher Zuständigkeiten.

In der *Global-Governance*-Architektur kommt dem Nationalstaat eine neue, aber immer noch zentrale Rolle zu (ibid, 1996:6 und 1998:33ff.). Seine neue Rolle ist das Resultat der Souveranitätsverzichte zugunsten der globalen und regionalen Ebene, aber auch –im innerstaatlichen Staatsaufbau– zugunsten subnationaler dezentraler Handlungsebenen, wodurch er nicht mehr die „allmächtige und allzuständige Problemlösungsinstanz“ ist. Im Unterschied zum „etatistischen Planungs- und zum neoliberalen Minimalstaat“ verwandelt er sich in einen „moderierenden, impulsgebenden, aktiven Staat, der Initiativ-, Orientierungs- und Kontrollfunktionen übernimmt, Steuerungspotentiale von der nationalen auf die regionale und kommunale Ebene delegiert und Problemlösungskapazitäten bündelt“ (ibid, 1998:34). Seine zentrale Rolle kommt ferner in der Tatsache zum Ausdruck, dass er Hauptakteur der internationalen Politik bleibt und eine „unverzichtbare Schamierfunktion zwischen den verschiedenen Handlungsebenen“, aber auch zwischen den sozialen Akteuren, behält. Obwohl also globale Strukturpolitik supranationale Handlungsebenen aufwertet, bleibt der Nationalstaat „die tragende Säule des *Global Governance*-Projekts“ (ibid).

Von ihrem Anspruch her „(kann) eine *Global Governance*-Architektur nur trag- und funktionsfähig sein, wenn die unteren Ebenen solide ‚gebaut‘ sind: Globale Umweltregime werden z.B. wenig ausrichten, wenn in den nationalen Gesellschaften und auf der Ebene von Kommunen keine effektive Umweltpolitik verankert ist“ (ibid, 1996:5). Globale Strukturpolitik ist also im Inneren auf die Stärkung lokaler Politiken, die Dezentralisierung staatlicher Strukturen, den Aufbau föderaler Organisationsstrukturen und die Stärkung von „Bottom-up“-Entscheidungsverfahren unter Mitwirkung der betroffenen Menschen angewiesen.

Schließlich sind die nichtstaatlichen Akteure feste Bestandteil der *Global Governance*-Architektur. Darauf wies vor allem die *Commission on Global Governance* hin. Sie betonte „die wachsende Bedeutung (...) nicht nur von global operierenden Unternehmen und Medienkonzernen, sondern auch von NGOs, die sich längst zu wichtigen Gesprächs- und Verhandlungspartnern und ‚Gegen-Experten‘ bei Weltkonferenzen entwickelt haben“ (ibid, 1998:32). Im Vergleich zum Staat übernehmen NRO innerhalb der jeweiligen Länder eine Vielzahl von Komplementär- und Ersatzfunktionen und tragen zur Herausbildung einer nationalen und internationalen Öffentlichkeit bei, welche Demokratisierungsprozesse durchaus unterstützen.

### **Kohärenz staatlicher Gesamtpolitik**

Internationale Strukturpolitik ist also „der Versuch eines neuen Typs integrierter Politik, der der zunehmenden realen Integration der Nationalstaaten in einem globalisierten Kapitalismus strukturell gerecht zu werden versucht“ (Wahl, 1998:87). Es geht also um den Versuch, eine kohärente Mehrebenenpolitik unter

Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure bei der Entscheidungsfindung und -umsetzung. Ferner versteht sich globale Strukturpolitik als Querschnittsaufgabe und strebt die Kohärenz der staatlichen Gesamtpolitik im Sinne der Abstimmung zwischen Außen-, Wirtschafts-, Agrar-, Verteidigungs-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik an. Alle diese Politikfelder sollen auf ein gemeinsames Ziel, nämlich das einer globalen nachhaltigen Entwicklung, ausgerichtet und abgestimmt werden. Für die Herbeiführung einer solchen horizontalen Kohärenz sind unterschiedliche Organisationsmodelle diskutiert und auch entsprechende Organisationsentscheidungen umgesetzt worden.<sup>11</sup> Entscheidend ist aber, dass die Sektorpolitiken *inhaltlich* diesem Kohärenzanspruch gerecht werden. Aus der Sicht der deutschen Politik müssen die Reformen und Strukturanpassungen, die die Industrieländer in Angriff nehmen müssen, vor allem darauf abzielen, ihrer globalen Verantwortung für die Umwelt durch Reduktion des Umweltkonsums und die Umstellung auf „saubere Produktionsverfahren“ gerecht zu werden, ihrer Verantwortung für das internationale Wirtschafts- und Handelssystem durch Marktöffnung und Schuldenerleichterung für Entwicklungsländer gerecht zu werden, ein verantwortliches Konsumverhalten bei ihren Bürgern durch Maßnahmen zur Müllvermeidung, zum sparsamen Umgang mit Wasser und Heizung und zum Kauf von Produkten, die hohen Umwelt- und Sozialstandards genügen (FAIRTRADE, kein Kauf von Teppichen mit Kinderarbeit u.a.) zu fördern und schließlich ihre eigene Haushalts- und Finanzpolitik an die Gebote der Nachhaltigkeit und der weltwirtschaftlichen Stabilisierung zu orientieren.

Der Anspruch der vertikalen und horizontalen Politikkohärenz ist in dieser Form aus der Diskussion um demokratische Dezentralisierung seit Jahren bekannt. Man kann daher behaupten, dass die *Global Governance*-Architektur nichts anders darstellt als die Erweiterung von Dezentralisierungsansätzen so, dass sie auch die globale und regionale Ebene oberhalb des Nationalstaates erfassen. Dadurch wird aber das Subsidiaritätsprinzip zur Richtschnur für die Entscheidung, welche Aufgaben auf welcher Ebene und durch welchen sozialen Akteur am geeignetsten wahrgenommen werden sollen.

### ***Ziele und Handlungsfelder***

Schließlich kennzeichnet sich globale Strukturpolitik durch ihre Ziele und prioritäre Handlungsfelder. Das Oberziel globaler Strukturpolitik ist die Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Welt. Sie macht sich die Vision der „Einen Welt“ zu eigen, die auf der Erkenntnis beruht, dass es gemeinsame Interessen von Industrie- und Entwicklungsländern gibt, dass geographische Grenzen keine Grenzen der Problembetroffenheit mehr sind und dass die Globalisierung unweigerlich zu einer zunehmenden Interdependenz der Nationen und der Probleme führt. Globale Strukturpolitik setzt also voraus, dass man die Welt als Ganzes und als eine Einheit denkt. Sie strebt in erster Linie die Lösung globaler Probleme an, die typisch für eine zunehmend interdependente Welt sind und nur im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft gelöst werden können. Und die Problemlösungsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung wird eng verknüpft mit der Reform internationaler und nationaler Rahmenbedingungen, wobei letztere auch dazu dienen sollen, die Entwicklungsländer für die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft fit zu machen. Globale Probleme und Reform internationaler und nationaler Rahmenbedingungen zählen daher zu den prioritären Handlungsfeldern globaler Strukturpolitik.

---

<sup>11</sup> Dazu gehören die Mitgliedschaft des BMZ im Bundessicherheitsrat, die Übertragung neuer Zuständigkeiten an das BMZ (Transformländer, Lomé, Weltsozialgipfel, Habitat), die Verbesserung der multilateralen Zusammenarbeit und die Stärkung der Rolle der NRO in der Entwicklungszusammenarbeit.

### 3.2 Kritische Würdigung aus der Sicht der Entwicklungspolitik

Globale Strukturpolitik ist –wie mehrfach erwähnt– (noch) kein geschlossenes, widerspruchsfreies Politikkonzept. Es handelt sich vielmehr um eine Bündelung von (zunächst) losen politischen Vorstellungen, die eines gemeinsamen haben: die Suche nach ordnungs- und prozeßpolitischen Alternativen zu neoliberalen Weltbildern und Politikansätzen mit dem Ziel, dem Leitbild einer globalen Nachhaltigen Entwicklung (mit ihren vier Dimensionen) national wie international durchzusetzen. So gesehen können in einem solchen Leitbild Politikansätze unterschiedlichster Ausprägungen Platz finden. Sie können sich sowohl in Grundsatzfragen als auch im Verständnis der Kernelemente globaler Strukturpolitik unterscheiden. Wo liegen aber die zulässigen Grenzen der Differenziertheit und wo könnte der gemeinsame Nenner aller Ansätze liegen, die sich der globalen Strukturpolitik zuordnen? Diese Frage soll nachfolgend für die Kernelemente globaler Strukturpolitik nachgegangen werden, und zwar aus dem Hintergrund der Frage, welche Grundlagen die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit benötigt, um handlungsfähig und effektiv sein zu können.

Die erste Frage ist die nach dem Verständnis der wirtschaftlichen Globalisierung. Im Rahmen globaler Strukturpolitik darf sie nicht (nicht nur) als das Werk mächtiger internationaler, von der Politik weitgehend autonomer Unternehmensgruppen oder gar als das Werk irgendwelcher, politische Einflüsse sich entziehender „Naturkräfte“ verstanden werden. Natürlich ist Globalisierung –wie bereits dargestellt– auch das Ergebnis technologischer Entwicklungen, deren Ausbreitung sich politischer Steuerung weitgehend entzieht. Es darf dennoch nicht übersehen werden, dass die wirtschaftliche Globalisierung größtenteils das Ergebnis staatlichen Handelns selbst ist, das einer grundlegenden (neoliberalen) Handlungsanweisung folgt, nämlich nationale und globale Märkte in der Erwartung zu liberalisieren, dass der frei Handel-, Finanz- und Informationsverkehr die besten Voraussetzungen für Wachstum und Wohlstand schaffen (UNDP, 1997:82). Gerade dieser Maxime folgen die Deregulierungsprogramme für nationale und globale Märkte. Ansätze globaler Strukturpolitik müssen also davon ausgehen, dass die wirtschaftliche Globalisierung größtenteils Ergebnis staatlichen Handelns und nicht ein durch Politik unbeeinflussbarer Prozess ist.

Daraus folgt unmittelbar eine zweite Frage, nämlich die Notwendigkeit einer klaren Positionierung in der Debatte über die Rolle und die Natur des Staates, die zentral für das wirtschaftspolitische Umdenken ist, dass gegenwärtig erfolgt. Globale Strukturpolitik muß der Washingtoner Konsens überwinden und darauf hinweisen, dass funktionierende Märkte eines rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmens bedürfen. Der Staat ist somit komplementär zu Märkten beziehungsweise ihre Existenz ist Voraussetzung für funktionierende Märkte. Während der Washingtoner Konsens auf der Ablehnung einer aktiven Rolle des Staates beruhte und einen minimalistischen, nicht-interventionistischen Staat propagierte, muß globale Strukturpolitik betonen, dass die Forderung nach einer besseren Fokussierung staatlicher Aufgaben keinesfalls ein Rezept für einen minimalistischen Staat ist. Sie muß dem Staat eine aktivierende, impulsgebende Rolle zuweisen. Er soll die Funktionsfähigkeit von Märkten erhöhen und dort tätig werden, wo Marktversagen vorliegt, die Leistungsfähigkeit von Menschen und Institutionen gezielt fördern und für ein Mindestmaß an demokratiesichernde und leistungsfördernde soziale Gerechtigkeit anstreben. Globale Strukturpolitik muß betonen, dass der Einfluß der Globalisierung auf den Nationalstaat „nicht so weit (geht), dass die Unternehmen alles und der Staat nichts mehr zu sagen haben“ (Meyer-Stamer, 1997:378). Es geht vielmehr um eine Umorientierung staatlichen Handelns zugunsten seiner Kernfunktionen in demokratischen und marktwirtschaftlichen Gesellschaftsordnungen, sowie um die Ausrichtung des staatlichen

Handelns auf internationale Zusammenarbeit zur Lösung globaler Probleme und auf das Zusammenwirken mit nicht-staatlichen Akteuren. Bei der Wiederherstellung nationalstaatlicher Steuerungsfähigkeit geht es folglich auch um den Versuch, das Primat der Politik auf internationaler und nationaler Ebene wiederherzustellen und der neoliberalen Entpolitisierung und Entgrenzung von Politik zu entgegnen.

Eine dritte, damit zusammenhängende Fragestellung betrifft die Rolle des Nationalstaates in der *Global Governance*-Architektur. Anhänger einer „Internationalisierung von Politik“ sehen den Nationalstaat als eine Art Opfer der Globalisierung, da diese die Handlungsspielräume des Nationalstaates einenge. Weil der Nationalstaat „viele drängende Probleme“ nicht mehr lösen könne, sei die Frage der Regierbarkeit „zum zentralen Problem der Welt geworden“, wobei es hierbei nicht nur „um eine zunehmende Erosion nationalstaatlicher Steuerungsfähigkeit, sondern auch um eine ‚Misere der Politik‘, die demokratischen Staaten die Legitimation zu entziehen droht,“ gehe (Messner/Nuscheler, 1996:3). Die Unfähigkeit des Nationalstaates, globale Probleme zu lösen, und die Notwendigkeit, neue Lösungswege außerhalb der Zuständigkeit beziehungsweise Möglichkeit des Nationalstaates zu suchen, macht das „klassische Souveränitätskonzept, auf dem das internationale System basiert, (...) zum Anachronismus (ibid, 1998:28). Es entstehe somit ein „System geteilter Souveränität“, indem der Nationalstaat Zuständigkeiten sowohl an supranationale Regime und Organisationen abtritt –dadurch entstehe eine „Weltföderation mit einem notwendigen Minimum an Zentralstaatlichkeit“ (ibid, 1996:4)– als auch an subnationale Instanzen delegiert bzw. zurückgibt. Es wird zwar betont, dass die Eingliederung des Nationalstaates in das „System geteilter Souveränität“ keinen Verzicht auf politische Gestaltung darstelle; diese sei vielmehr eine „Bedingung zur Ausweitung politischer Steuerungsfähigkeit in einer immer interdependenten Welt“ (ibid, 1998:34). Damit einhergehend wird die Notwendigkeit betont, supranationale Regime und Organisationen zu stärken und den NRO eine gewichtigere Rolle in internationalen Verhandlungen einzuräumen.

Nun ist die Aussage, dass das „System geteilter Souveränität“ keinen Verzicht auf politische Gestaltung darstellt, insofern fragwürdig, als erst die Anerkennung von Nationalstaatlichkeit (und damit der Souveränität) einen Staat als Akteur des internationalen Systems konstituiert und es ihm als solchen ermöglicht, Teile seiner Kompetenzen auf eine andere Ebene zu verlagern. Hierin kommt eine unreflektierte Verwendung des Souveränitätsbegriffs zum Ausdruck. Über diese eher theoretische Fragestellung hinaus hat diese Haltung schwerwiegende Folgen für die Gestaltung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Denn es wird eine Stärkung des Multilateralismus und eine Multilateralisierung von Entwicklungszusammenarbeit zumindest tendenziell präferiert mit der Folge, dass eine offene oder schleichende Umschichtung von Ressourcen von der bilateralen zu der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit stattfindet. Dadurch konzentriert sich Entwicklungszusammenarbeit als globale Strukturpolitik bewußt oder unbewußt auf die internationalen und regionalen Handlungsebenen. Sie beschränkt ihr Auftrag auf die Lösung globaler Probleme auf internationaler Ebene, obwohl sie auch in diesem Zusammenhang darauf abzielen müßte, Länder „fit zu machen für die Globalisierung“ und die Marginalisierung beziehungsweise Abkoppelung ganzer Regionen und Gruppen von dem Globalisierungsprozess zu verhindern. Auch im Hinblick auf internationale Abkommen ist ein nationaler Ansatz erforderlich. Ziel internationaler Organisationen wie die ILO oder die WTO ist, internationale Vereinbarungen und Regelwerke in möglichst vielen Ländern zu verankern. Nur, die Ratifizierung solcher Abkommen allein ist nicht ausreichend. Die Abkommensbestimmungen müssen in einem weiteren Schritt in nationale Gesetzgebung umgewandelt werden und auf nationaler Ebene müssen verfahren entwickelt werden, um sicherzustellen, dass die internationalen Regeln und Bestimmungen auf nationaler Ebene auch eingehalten werden. Diesen

zweiten Schritt, der entscheidend ist, nicht nur um sicherzustellen, dass internationale Regeln umgesetzt und eingehalten werden, sondern auch um die Unterzeichnerstaaten vor internationalen Klagen zu bewahren, wird von den internationalen Organisationen i.d.R. nicht begleitet. Gerade hier bedürfen die Entwicklungsländer jedoch technischer Unterstützung. Somit ergänzt bilaterale TZ eindeutig die Arbeit internationaler Gremien.

Wenn die nationale Ebene vernachlässigt wird, gehen konkrete Ländererfahrungen verloren und sie können in die internationale Diskussion nicht mehr eingebracht werden. Die bilaterale TZ –insbesondere die deutsche TZ mit ihren vor Ort zur Verfügung stehenden Beratungskapazitäten– kann die Verhandlungskapazität und die Dialogfähigkeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure stärken und somit die Wahrnehmung eigener nationaler Interessen unterstützen. Hinzu kommt, dass die Umsetzung internationaler Abkommen und Regimen Kapazitäten vor Ort braucht, die eher von der bilateralen TZ mit gestaltet werden können. Weitere Vorteile einer national agierenden bilateralen TZ dürfen nicht übersehen werden: sie erweitert die ordnungspolitischen Wahlmöglichkeiten der Partnerländer, weil sie auf konkreten historischen Erfahrungen und Kenntnissen aus ihren „Ursprungsländern“ beruht (somit kann die bilaterale Technische Zusammenarbeit Lernprozesse in beider Richtungen organisieren), ihre Praxisorientierung macht sie politisch weniger angreifbar, wodurch sie effektiver arbeiten kann und sie kann – im Gegensatz zur multilateralen Technischen Zusammenarbeit – auf nationaler Ebene effektiver intervenieren, da sie dazu legitimiert ist und die Instrumente hat.

Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit hat frühzeitig und in stärkerem Maße als dies bei der Außenpolitik oder erst recht der Politik der Internationalen Organisationen der Fall war, die indirekte Einflußnahme auf gesellschaftliche Entscheidungsprozesse und Bewertungen in den Ländern der Dritten Welt praktiziert. Dies geschah vor allem durch zielgruppenspezifische Dialoge oder durch die Förderung von Strukturveränderungen außerhalb der zentralen staatlichen Ebenen. Entstanden sind in einigen Fällen neue öffentliche Arenen und Netzwerke, die die Willensbildung und die Selbststeuerung zumeist neu entstandener Akteure und ihrer Gruppierungen unterstützen konnten. Im Rahmen der Globalen Strukturpolitik gilt es, diesen Ansatz auszuweiten und zwar ihn erstens zu intensivieren im Sinne einer Förderung der Voraussetzung assoziativer, selbstreflexiver Demokratie in ihrem spezifischen lokalen oder nationalen Bezugsfeld und zweitens, für diesen Prozeß eine grenzüberschreitende Dimension zu eröffnen. Wie auch im nationalen Umfeld sollen dadurch zunächst Foren geschaffen werden, die einen gesellschaftlichen Diskurs ermöglichen, der Handlungs- und Gestaltungsspielräume für seine Teilnehmer (zurück-)gewinnt.

Entwicklungszusammenarbeit hat als Antwort auf die Schwächung der staatlichen Handlungsfähigkeit, aber auch als Antwort auf die Blockaden des Politikprozesses in autoritären Staaten frühzeitig Strategien entwickeln müssen, um strukturelle Änderungen in einem feindlichen Umfeld nachhaltig zu gestalten. Dabei hat sie z.B. im lokalen Kontext zum einen Verfahren gefördert, die politische und gesellschaftliche Legitimität jenseits staatlicher Verfahren schaffen konnten, zum anderen durch die Realisierung von Ansätzen breiter Artikulation und Partizipation versucht, die Basis für politische und soziale Integrationsprozesse zu legen und zu verbreitern. Beide Ansätze sind konstitutiv für eine Politik, die jenseits des Nationalstaates ohne Rückhalt einer Verfassung und ihrer Ordnung individuelle und kollektive Interessen der Zivilgesellschaft bündelt und ihren Akteuren erlaubt, durch Verfahrensordnungen Legitimität zu gewinnen beziehungsweise zu sichern.

Schließlich betrifft eine vierte Frage die Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen von NRO. In der Aufwertung von NRO als nationale und internationale Akteure keimt die Gefahr einer zu optimistischen Einschätzung ihrer tatsächlichen Wirkungs- und Einflußmöglichkeiten auf. Zudem haben NRO sehr

unterschiedliche Motive für ihr entwicklungspolitisches Engagement. Wichtig ist aber die Gefahr der Schwächung des Demokratiepostulats: In nationalen und internationalen Verhandlungen beanspruchen NRO eine demokratische Legitimation und ein demokratisches Mandat, die sie formal nicht haben beziehungsweise nicht haben können. Die Frage, in wessen Namen sie sprechen und wessen Interesse sie vertreten, ist nicht einfach zu beantworten. Die fehlende demokratische Legitimität einiger Nationalstaaten löst das Problem nicht.

## 4. Aspekte einer Reform der TZ im Rahmen globaler Strukturpolitik

### 4.1 Globale Strukturpolitik – ein neuer Rahmen für die TZ?

Globale Strukturpolitik erscheint aus mehreren Gründen ein geeigneter Rahmen für die Entwicklungszusammenarbeit zu sein. *Erstens* erlaubt diese, Entwicklungszusammenarbeit normativ zu begründen und „gerade aus der normativen Position heraus jene gesellschaftliche Legitimität zu schöpfen, die heute das übergreifende Desiderat moderner Politik darstellt“ (Hillebrand/Maihold, 1999:4). Nur ein normativ begründeter Auftrag für die Entwicklungszusammenarbeit kann den Bürgern in den „Geberländern“ vermitteln, warum sie für eine solche Aufgabe auswärtiger Politik Opfer bringen sollen. Nachhaltige Entwicklung als normative Begründung von Entwicklungszusammenarbeit hat *zweitens* den Vorteil, die gemeinsamen Interessen von Nord und Süd an der Lösung globaler Probleme sowie der Reform der jeweiligen Gesellschaftssysteme in den Vordergrund zu stellen. Sie spricht ein Thema an, das für die Bürger nachvollziehbar und dringend ist. Über den notwendigen Ressourcentransfer hinaus, betont diese auch, die globale Verantwortung der Industrieländer nicht nur für die Menschen im Süden, sondern auch für ihre eigene Bevölkerung, die von den unumgänglichen Strukturreformen in Entwicklungs- und Industrieländern profitiert. Gemeinsame Zukunftssicherung in einer zunehmend globalisierten Welt ist Aufgabe aller für alle. Das erfordert aber, dass Entwicklungszusammenarbeit ihren politischen Diskurs und ihr Handeln auf die Nützlichkeit für Geber und Nehmer ausrichten.

*Drittens* bittet globale Strukturpolitik –so wie sie vorstehend formuliert worden ist– einen Rahmen für die Planung und Umsetzung von Interventionsmaßnahmen nach den Kriterien der Relevanz und Kohärenz sowie für die Identifizierung von Synergieeffekten im Hinblick auf eine abgestimmte Intervention verschiedener „Geber“. Letzteres ist nicht nur wichtig, um die Relevanz und Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, sondern auch um zu verhindern, dass die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in einen „Machtbarkeitswahn“ gerät und sich Aufgaben zumutet, die sie alleine nicht bewältigen kann.

Nachfolgend wird diskutiert, welche inhaltlichen, methodischen und organisatorischen Anpassungen und Reformen der Entwicklungszusammenarbeit – insbesondere der TZ – sind erforderlich, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden.

### 4.2 Ziele und Interventionsebenen

Entwicklungszusammenarbeit als Globale Strukturpolitik muß einen Beitrag dazu leisten, die Zukunftsfähigkeit der Welt zu sichern. Sie muß sich ebenfalls die Vision der „Einen Welt“ zu eigen machen und die Welt als Ganzes und als eine Einheit denken. Sie muß daher in erster Linie die Mitwirkung an der Lösung globaler Probleme anstreben, die typisch für eine zunehmend interdependente Welt

sind und nur im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft angegangen werden können. Die Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Welt, orientiert am Leitbild der globalen nachhaltigen Entwicklung, muß also das oberste Ziel – und auch die oberste normative Begründung – von EZ sein.

Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik bedarf einem Mehrebenenansatz, der die verschiedenen Ebenen von Politik in ihrer Ausprägung von der lokalen über die regionalen und nationale Ebene bis zur globalen Dimension im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit erfaßt. Die Lösung globaler interdependenter Probleme in einer globalisierter Welt macht erforderlich, die Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr vorrangig als zwischenstaatliche Interaktion anzulegen. Vielmehr gilt es, die verschiedenen Ebenen von Politik in ihrer Ausprägung von der lokalen über die regionalen und nationale Ebene bis zur globalen Dimension im Rahmen der EZ zu erfassen“ (Hillebrand/Maihold, 1999:11). In diesem Sinne stellt globale Strukturpolitik einen Kohärenzrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit dar.

#### **4.3 Neuausrichtung prioritärer Handlungsfelder**

Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik muß ihre Prioritäten inhaltlich und instrumentell auf die Erfordernisse einer globalen Strukturpolitik neu ausrichten. Die neuen Handlungsfelder müssen prioritär angegangen werden und die alten Handlungsfelder müssen –sofern sie ihre Priorität behalten– inhaltlich und instrumentell auf die Erfordernisse der globalen Strukturpolitik neu ausgerichtet werden. Dabei wird es wichtig sein, Ansätze zu entwickeln, um mit möglichen Zielkonflikten produktiv umzugehen. Die Gestaltung von Globalisierungsprozessen bspw. erfordert, dass die Entwicklungszusammenarbeit die Partnerländer dabei unterstützt, sich für die Globalisierung durch die Entwicklung eigener Standortvorteile fit zu machen. Inwiefern diese Aufgabe in Zielkonflikt mit der der Armutsbekämpfung gerät, wird von der konkreten inhaltlichen und instrumentellen Ausprägung beider Aufgaben im Sinne der Politikkohärenz abhängen.

Legt man die vier Dimensionen nachhaltiger Entwicklung zugrunde, dann muß man die Bearbeitung globaler Zukunftsfragen und globaler Bedrohungslagen sowie die Gestaltung politischer, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen im Rahmen einer internationalen Entwicklungspartnerschaft als zentraler *Auftrag* der TZ verstehen. Zielsetzungen sind dabei die Lösung globaler Probleme, die Unterstützung der Entwicklungs- und Transformationsländer bei der Umsetzung internationaler Abkommen und Regimen sowie die Entwicklungs- und Transformationsländer für die Globalisierung fit zu machen und beim Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft zu unterstützen. Dies erfordert im Sinne des Mehrebenenansatzes und im Sinne der vier Dimensionen nachhaltiger Entwicklung vor allem TZ-Interventionen auf nachfolgend zu behandelnden Handlungsfeldern.

#### **Mitgestaltung des Globalisierungsprozesses**

##### ***Weltwirtschaftlicher Ordnungsrahmen***

Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik muß dazu beitragen, dem Globalisierungsprozeß in den Rahmen einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft zu lenken, deren Prinzipien international zur Geltung gebracht werden sollen. Ohne die Liberalisierung des Welthandels und des Kapitalverkehrs grundsätzlich in Frage zu stellen, soll eine an den Grundprinzipien einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft orientierten internationalen Ordnungs- und Wirtschaftspolitik die Chancen der Globalisierung steigern und deren Risiken verringern, wirt-



schaftliche und soziale Fragmentierungsprozesse entgegenwirken, die Entwicklungsländer für die Globalisierung fit machen (d.h. sie in die Lage zu versetzen, die sich aus der Globalisierung ergebenden Chancen zu ergreifen und einen sich beschleunigenden Strukturwandel und daraus resultierenden Anpassungsdruck auszuhalten) und das weltwirtschaftliche Wachstum mit der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang bringen. Mögliche Instrumente sind „die Schaffung eines internationalen Wettbewerbsrechts, eines internationalen Insolvenzrechts (insbesondere im Hinblick auf die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer –aber nicht nur), eines internationalen Steuersystems –am verbreitetsten ist die Förderung nach einer Devisentransaktionssteuer (Tobin Tax)– sowie die Einführung von Sozial- und Umweltstandards im internationalen Handel und bei Investitionen“ (Wahl, 1998:87). Die Beiträgen sollen sich insgesamt in der „Mitgestaltung von fünf Säulen der Welt-Ordnungspolitik“ niederschlagen (Messner/Nuscheler): Welthandelsordnung, internationale Wettbewerbsordnung, Weltwährungs- und Finanzordnung, Weltsozialordnung und Weltumweltordnung, wobei ihre konkrete Gestaltung sich am Leitbild der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft orientieren soll.

Bei der Verhinderung von „Fragmentierungsprozessen zwischen und innerhalb von Gesellschaften, die ungleiche Entwicklung und Konflikte vertiefen oder begründen, geht es vor allem darum, all jene Mechanismen zu stärken, die den lokalen, regionalen, nationalen und globalen Solidarraumen 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“ (Hillebrand/Maihold, 1999:11). Auch die Stärkung von Standortvorteilen in EL und die Gestaltung von Struktur Anpassungsprogrammen nach Kriterien der Entwicklungsverträglichkeit dienen dazu, wirtschaftlichen und sozialen Fragmentierungsprozessen entgegenzuwirken.

### ***Reform der Strukturanpassungspolitik***

Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik ist dabei gefordert, die Strukturanpassungsprogramme nach Kriterien der Entwicklungs- und Umweltverträglichkeit mit zu gestalten. Das macht eine grundlegende Reform des SAP-Konzeptes erforderlich. Zum einen wird nach einem erweiterten Regelwerk für die Gestaltung der Konditionalitäten gesucht. Zum anderen müssen die SAP auf nationaler Ebene die Elemente des neuen, post-washingtoner Konsenses integrieren, nämlich folgende:

- Der Staat hat eine wichtige Rolle bei der Erhöhung der Funktionsfähigkeit der Märkte und ihre Regulierung;
- die Einkommensverteilung spielt eine wichtige Rolle bei der Evolution des Wirtschaftssystems;
- die Entwicklung effizienter Institutionen (im Sinne Norths) ist entscheidend für den Erfolg von Wirtschaftsreformprogrammen; und
- Demokratie und politischer Pluralismus sind entscheidende Voraussetzungen für nachhaltige und stabile Wirtschaftsentwicklung.

Schließlich wird zunehmend erkannt, dass die SAP den angestrebten Erfolg nur dann haben werden, wenn sie von der betroffenen Bevölkerung und den Akteuren verstanden und mitgetragen werden. Die Partizipation der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft ist also eine entscheidende Voraussetzung für deren Erfolg. Von daher sind Initiativen, die eine partizipative Gestaltung der Strukturanpassungspolitik und Reformprogramme unter Beteiligung der betroffenen Zielgruppen und ihrer zivilgesellschaftlichen Organisationen fördern, zu unterstützen. Diese Initiativen können einen wichtigen Beitrag zur zukünftigen Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Strukturreformen leisten. Der neue Konsens, der sich hinsichtlich einer Strukturanpassungspolitik abzeichnet, verzichtet bewußt

auf die additive Auflistung von weiteren, nunmehr gesellschaftspolitischen und sozialen Konditionalitäten. Man versucht vielmehr Einigkeit darüber zu erzielen, dass im Rahmen von SAP gleichrangig Zielsetzungen, wie die Verbesserung der Bildung, der Umwelt, der Partizipation, der Privatsektorförderung und der sozialen Absicherung zu berücksichtigen sind. Dies schließt auch die strikere Forderung nach einer Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns ein und kann als Beitrag zu einer sozialen und ökologischen Weltmarktwirtschaft verstanden werden.

### ***Die Stärkung von Standortvorteilen in EL***

Zieladäquate internationale und nationale Wirtschaftspolitiken sind eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um die Entwicklungs- und Transformationsländer für die Globalisierung fit zu machen. Notwendig ist auch eine gezielte Politik zur Schaffung bzw. „Stärkung spezifischer Standortvorteile“ (Meyer-Stamer) in diesen Ländern. Diese muß auf mehreren eng miteinander verknüpften Ebenen ansetzen: *Erstens* sie muß die Effizienz von Faktormärkten (bisherige Reformprogramme haben sich überwiegend auf Produktmärkte konzentriert) – also Arbeits- und Finanzmarkt sowie das nationale Innovationssystem – erhöhen, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Zugangs von dynamischen KMU auf Risikokapital und Technologie. *Zweitens* muß sie die Sektorpolitiken zur Förderung produktiver Sektoren, welche im Rahmen orthodoxer Strukturanpassungsprogramme praktisch von der politischen Agenda verschwanden, erneut aufgreifen. Dabei geht es nicht um die alte Praxis des "picking winners", sondern um Initiativen zur Unterstützung bestehender und neuer Unternehmen bei ihrer Anpassung an die neuen internationalen Rahmenbedingungen sowohl durch horizontale Aktivitäten - Training, Kreditzugang, Technologie - und durch spezifische Aktionen zur Erhöhung der Produktivitäten von Unternehmen, insbesondere von Klein- und Mittelunternehmen (KMU). *Drittens* wird sie der Rehabilitierung und den Aufbau der wirtschaftlichen Infrastruktur stärkere Priorität einräumen müssen, wobei dafür Modelle von *Public-Private-Partnership* zum Tragen kommen müssen. Schließlich müssen solche Programme den Aufbau des institutionellen Unternehmensumfeldes vorsehen, wie es gegenwärtig im Rahmen von Ansätzen zur Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Nationen (*Cluster*-Bildungsstrategien oder Strategien "systemischer Wettbewerbsfähigkeit") erörtert werden. Dabei geht es nicht nur um die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik, sondern auch um die Berücksichtigung der politischen Dimension der Gestaltung von Wettbewerbsfähigkeit. Die beschleunigte Schaffung eines unterstützenden Unternehmensumfeldes erfolgt nämlich durch "kollektive Anstrengungen von Unternehmen sowie durch gemeinsame Initiativen von Unternehmensverbänden, Staat und anderen gesellschaftlichen Akteuren" (DIE), wobei die politische Steuerungsfähigkeit des Staates (Strategie- und Politikfähigkeit) eine entscheidende Größe ist. Schließlich wird die Erhöhung der inländischen Sparrate entscheidend für die Modernisierung von wettbewerbsfähigen Unternehmen sein. Dabei geht es nicht nur um die Erhöhung staatlicher Ersparnisse oder die Erhöhung der Effizienz der Finanzintermediation, sondern auch um die Mobilisierung zusätzlicher Ersparnisse und ihre Kanalisierung zu marktfähigen Investitionen, etwa durch die Reform sozialer Sicherungssysteme.

Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik kann und muß einen Beitrag zur „Verbesserung der Standortqualität in den Partnerländern leisten“ (Meyer-Stamer). Neben integrierten Programmansätzen zur Beratung in den oben erwähnten Bereichen sowie zur finanziellen Unterstützung der Rehabilitierung und des Aufbaus der wirtschaftlichen Infrastruktur sind hierfür neue Ansätze der Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft („unter dem Dach eines gemeinsamen

entwicklungspolitischen Ansatzes<sup>12</sup>) ein geeignetes Instrument. Durch das verstärkte Engagement deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern ergibt sich die Möglichkeit, gemeinsame Vorhaben von staatlicher TZ und Privatwirtschaft (*Public-Private-Partnership* – PPP) zu entwickeln, die durch das Zusammenwirken einen größeren entwicklungspolitischen Nutzen erbringen und gleichzeitig im Interesse der beteiligten Privatunternehmen liegen. Durch solche Ansätze wird nicht nur die Tatsache vermittelt, dass auch der Norden von der Entwicklungshilfe profitiert. Dadurch wird auch der Anspruch der Politikkohärenz in einer ganz anderen Art und Weise umgesetzt, indem staatliche und privatwirtschaftliche Initiativen im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel, das der globalen nachhaltigen Entwicklung, mit einander verknüpft werden.

### *Globale Umweltpolitik*

Wichtiges Ergebnis des Rio-Prozesses ist die Übereinkunft der internationalen Staatengemeinschaft über das Ziel der "nachhaltigen Entwicklung", das eine Globalisierung der Umweltpolitik einfordert sowie die Festschreibung des Prinzips der "gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung", das den armen Ländern ein Recht auf Entwicklung sowie Unterstützung bei der Bewältigung von Umweltproblemen zugesteht (Brühl/Simonis, 1999). Im Einklang mit dem Selbstverständnis von globaler Strukturpolitik setzt globale Umweltpolitik demzufolge auf allen Interventionsebenen an, sei es die internationale, die regionale, die nationale oder die lokale Ebene. Im Sinne einer Mehrebenenpolitik werden auf der internationalen Ebene über Umweltkonferenzen die Prinzipien (Agenda 21, *World Commission of Dams*) und prioritäre Umwelt-Interventionsfelder ausgehandelt und verbindlich festgeschrieben (z.B. Klimarahmen-, Biodiversitäts- und Desertifikationskonventionen, Montrealer Protokoll) und Implementierungsinstitutionen (z.B. Kommission für Nachhaltige Entwicklung) und Umsetzungsmechanismen (z.B. Globale Umweltfazilität – GEF) ins Leben gerufen. Diese Beschlüsse müssen dann auf regionaler und nationaler Ebene umgesetzt werden, wobei die internationale Umweltpolitik mit der Schaffung von Steuerungs- und Umsetzungs-kapazitäten auf all diesen Ebenen einhergeht.

Die lokale und kommunale Ebene sind als besondere politische Handlungsebene globaler Umweltpolitik hervorzuheben. Durch die Bildung eines weltweiten Klimabündnisses zwischen 100 Städten und Gemeinden zur Verbesserung der Ressourcen- und Energieeffizienz im lokalen Umfeld erfolgen wichtige Beiträge zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Mit der Umsetzung der lokalen Agenda 21 in über 1.800 Kommunen in 64 Staaten spielen die Kommunen eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung der Vision einer zukunftsfähigen Entwicklung (ibid). Diese Prozesse auf der lokalen und kommunalen Ebene eröffnen "die Gelegenheit, die Diskussion um die Erweiterung von politischer Partizipation zu beleben" (Hillebrand/Maihold, 1999:16), vertiefen lokale Erfahrungen mit Mechanismen der Problembewältigung, die oftmals über nationale und internationale NRO wieder in den internationalen umweltpolitischen Diskurs eingebracht werden. Die gewählten Instrumente trugen –über nationale und internationale zivilgesellschaftliche Organisationen (z.B. NRO, Wissenschaft)– zur Offenlegung massiver Umweltprobleme in den Entwicklungsländern bei, haben in den Industriestaaten die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung erweitert (bsp. die UVP in den Vereinigten Staaten von Amerika) und waren in einigen Entwicklungsländern wichtige Vehikel für zivilgesellschaftliche Bildungsprozesse.

Es ist insofern nachvollziehbar, dass der internationalen Umweltpolitik, „für den globalen Handlungsraum innovativen Charakter“ (ibid:17) attestiert wird. Bei ihrer Formulierung, Aushandlung und Umsetzung werden „neue Strukturen und

<sup>12</sup> Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Interview in: Die Zeit, Nr. 23, 20.05.99.

Verfahrensweise geschaffen, die auch in anderen Bereichen (Sozialstandards) wirksam sein könnten". Der Prozeß zeichnet sich aus durch die gemeinsame Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern, die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Trägern und durch die Ausbildung von „konkreten Strukturen einer Weltordnungspolitik an einzelnen Projekten zur Bewahrung ökologischer Weltgüter" (ibid)<sup>13</sup> (Amazonas-Becken, Erhalt des globalen CO<sub>2</sub>-Haushalts, Schutz der Meere u.a.).

Aus der Sicht der globalen Strukturpolitik sind die Fortschritte zweifelsohne signifikant. Dennoch bleiben wichtige Fragen offen, denen dringend nachgegangen werden muß. *Erstens* muß die Beratung in Umweltfragen das Handwerkszeug der Politik- und Politikfeldanalyse beherrschen, wenn politische Entscheidungsfindung beeinflusst werden soll (Makarim, 1999:64), was am Beispiel von Wasserkonflikten besonders ersichtlich wird (Bohnet, 1999:8). *Zweitens* muß die Implementierung von Umweltpolitik auf nationaler Basis oder im internationalen Rahmen auf der Grundlage einer hohen öffentlichen Aufmerksamkeit und Partizipation sowie starker Institutionen erfolgen. *Drittens* müssen Umweltpolitik und Umweltprogramme stärker mit zentralen Entwicklungsthemen wie wirtschaftliches Wachstum, globaler Wettbewerb, Armutsbekämpfung, Gesundheit, soziale Gerechtigkeit u.a. gekoppelt werden und vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Transformationsprozesse in den jeweiligen Ländern und Regionen definiert werden (Hein, 1997:166; UNEP, 1998). *Viertens* müssen in den bestehenden Umweltregimen und -konventionen die Mechanismen der Rechtsdurchsetzung verbessert bzw. eingebaut werden. *Fünftens* muß die Interaktion zwischen staatlichen, nicht-staatlichen und internationalen Akteuren im Umweltbereich effizienter gestaltet werden, wenn die Umweltfrage als ein Querschnittsthema mit anderen Politikfeldern wie internationale Handels-, Wirtschafts- und Finanzpolitik, Entwicklungspolitik, Sicherheitspolitik u.a. verzahnt werden soll (Brühl/Simonis, 1999).

Die Herstellung von Politikkohärenz zwischen unterschiedlichen Politikfeldern auf nationaler und internationaler Ebene bleibt die fundamentale Herausforderung für globale Umweltpolitik. Dies offenbart sich am Beispiel der Armutfrage, die –wie der WBGU eindringlich hervorhebt (WBGU, 1998:188ff.)– einerseits eine wichtige Ursache für Umweltdegradation und -zerstörung ist, andererseits, nicht ohne dem Schutz und dem Erhalt von Umweltressourcen überwunden werden kann. Das von der OECD-DAC (OECD, 1996; 1999) gesetzte Ziel, bis 2005 mit der Umsetzung nationaler Strategien nachhaltiger Entwicklung (*National Strategies for Sustainable Development – NSSD*) zu beginnen, bietet die Möglichkeit für die bilaterale TZ, nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern als einen strategischen und partizipativen Planungsprozess zu begreifen, der als kohärenzschaffender Rahmen für bereits existierende Planungen die Frage der Politikkohärenz in den Mittelpunkt stellt.

Im Einklang mit globaler Strukturpolitik muß globale Umweltpolitik weiterhin auf allen Ebenen und mit den unterschiedlichsten Akteuren positive Anreize für Strategien nachhaltiger Entwicklung setzen und Mechanismen der Rückkopplung, des Lernens und des politischen Ausgleiches stärken, wenn substantielle Fortschritte beim globalen, regionalen, nationalen und lokalen Umweltschutz erfolgen sollen.

### **Regionale Integration**

Nach dem großen Integrationsboom in den 60er Jahren spielte die regionale Integration bis Mitte der 80er Jahre kaum eine nennenswerte Rolle in den strategischen Überlegungen der Entwicklungsländer gegenüber der Globalisierung. Jedes Land konzentrierte seine Bemühungen in erster Linie darauf, seine eigene Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und seine Integration in die Weltwirtschaft

<sup>13</sup> Zu dieser Thematik siehe auch Simonis (1996)

voranzutreiben, in einem Wettlauf jeder gegen jeden, um zu den Gewinnern der Globalisierung zu gehören. Die Abkehr von der regionalen Integration hatte überwiegend ordnungspolitische Gründe. *Erstens* wurden nahezu alle Formen regionaler Integration meistens mit importsubstituierenden Industrialisierungsstrategien in Verbindung gebracht, so daß diese eher als ein Hindernis für eine verstärkte Integration in die Weltwirtschaft angesehen wurde. *Zweitens* hat sich die neoliberal geprägte Liberalisierung des internationalen Handels von der Vorstellung leiten lassen, daß eine effiziente Weltwirtschaftsordnung einen ungehinderten Wettbewerb zwischen den einzelnen Wirtschaftsakteuren, in Falle der Weltwirtschaft also den einzelnen Ländern, voraussetze. Jede Form von „Fusion“ oder „Kartellbildung“ müsse also ordnungspolitisch verurteilt werden. Es nimmt daher nicht Wunder, daß die Struktur Anpassungsprogramme der 70er und der ersten Hälfte der 80er Jahre alle regionale Integrations- bzw. Kooperationsprojekte mehr oder weniger explizit von der wirtschaftspolitischen Agenda genommen und eher negative Anreize für regionale Integration geschaffen haben.

Die zunehmenden Schwierigkeiten der Entwicklungsländer im Globalisierungsprozeß, das Beharrungsvermögen protektionistischer bzw. neoprotektionistischer Kräfte sowie die zunehmende Blockbildung in den Industrieländern haben in der zweiten Hälfte der 80er zu einer Wiederbelebung regionaler Integrationsprojekte in den Süden geführt. Zwei Integrationsansätze bildeten die Grundlage für diese Renaissance. Der erste Ansatz postuliert, daß die Integrationsabkommen zwischen Ländern nicht nur mit dem Ziel der Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Integrationsländer kompatibel sei, sondern auch diese Zielsetzung unterstütze bzw. ergänze; regionale Integration habe das Ziel, in eine offenere, transparentere Weltwirtschaft zu führen; m.a.W., regionale Integration wird als ein Bestandteil einer künftigen Weltwirtschaft (daher die Bezeichnung „*building block*“-Ansatz), die vom Protektionismus und Barrieren für den freien Verkehr von Gütern und Dienstleistungen frei ist (ECLAC, 1994:11)<sup>14</sup>. Beim zweiten Ansatz rückt die weltwirtschaftliche Integrationsperspektive in weite Ferne. In den Vordergrund steht vielmehr das Ziel, ein Schutzmechanismus gegen Auswüchse der Globalisierung und ein Pendant zur Blockbildung in den Industrieländern zu schaffen. In diesem Fall stellt die regionale Integration ein Mechanismus für die Risikodiversifizierung in einer Weltwirtschaft voller Unsicherheit dar (ibid). Sie bildet ferner eine Plattform für regionale Konzertation, Interessenausgleich und Konfliktlösung sowie für die Stärkung der internationalen Verhandlungsposition der Integrationsländer gegenüber den Industrieländern. Schließlich hat sich die regionale Integration immer mehr zu einem Vehikel entwickelt, das den Zugang zur internationalen –insbesondere zur multilateralen– Kooperation, erleichtert.

Alte Vorstellungen, nach denen die regionale Integration „einerseits die Entwicklungschancen der schon existierenden heimischen Industrien der Partnerländer (verbessert) und andererseits die Chance (erhöht), daß ausländische Unternehmen sich in der Produktion von Fertigwaren engagieren, um einen zukunftssträchtigen Markt als Insider zu erschließen und gegebenenfalls von diesem Standort zusätzlich den Weltmarkt zu erschließen“ (Eschenburg, 1998:406) sind geblieben, spielen aber in der Diskussion eine untergeordnete Rolle, zumal diese Vorstellung von den neuen Überlegungen zur Standortpolitik im Rahmen der Globalisierung<sup>15</sup> immer mehr abgelöst werden.

<sup>14</sup> Das Konzept des „offenen Regionalismus“ ist Teil der offiziellen handelspolitischen Strategie der Clinton-Administration seit ihrem Amtsantritt 1992. Das Dilemma dieses Konzepts ist, daß ein wirklich offener Regionalismus eigentlich wenig Vorteile gegenüber globaler Liberalisierung bietet, weil keine signifikante Handelsumlenkung stattfindet. Der GATT *acquis* (d.h. die Einhaltung des GATT Art. XIX) sieht zudem vor, daß „all or substantially all trade“ in einem regionalen Freihandelsabkommen berücksichtigt ist. Der Vorteil wird dadurch noch einmal geringer.

<sup>15</sup> Vgl. dazu bspw. Meyer-Stamer (1997).

Angesichts des oben skizzierten Kontextes ist es nicht verwunderlich, daß die globale Strukturpolitik die regionale Integration zu einem wichtigen Element des ihr zugrunde liegenden Ordnungsmodells und Politikansatzes macht. Sie sieht darin nicht nur eine wichtige ordnungspolitische Weichenstellung gegenüber neoliberalen Globalisierungsmodellen, sondern auch ein **zusätzliches Instrument** zur Multilateralisierung internationaler Beziehungen. Aus ökonomischer Sicht bleibt dennoch die Herausforderung bestehen, einen regionalen Integrationsansatz weiterzuentwickeln, der die Vorteile der beiden oben erwähnten Ansätze **kohärent vereint, also eine Integration, die auf spezielle Präferenzabkommen basiert und ursächlich auf Marktsignale zurückzuführen ist, die von der Liberalisierung des Handels ausgelöst werden.** Was dieser „offene Regionalismus“ – wie dieser Ansatz genannt wird – zu leisten versucht, ist, **explizite Integrationspolitiken mit Politiken zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit kompatibel zu machen** (ibid:12).

### **Reform interner politischer Rahmenbedingungen** ←

Auf nationaler Ebene muß Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik die Schaffung struktureller Voraussetzung (bzw. strukturelle Stabilität) für nachhaltige Entwicklung anstreben. Neben der gleichberechtigten Integration der EL in die Weltwirtschaft muß sie also auf die Verbesserung der politischen und gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Menschen abzielen, orientiert an den Ordnungsprinzipien einer demokratisch und rechtsstaatlich verfaßten Gesellschaft sowie einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft. Mehr als drei Jahrzehnte Entwicklungszusammenarbeit haben deutlich gemacht, dass günstige interne Rahmenbedingungen eine unabdingbare Voraussetzung für die Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit von Entwicklungsprozessen sind. Die Gestaltung der internen Rahmenbedingungen in den Partnerländern muß somit als ein wichtiges Feld entwicklungspolitischer Zusammenarbeit im Rahmen globaler Strukturpolitik angesehen werden.

Inhaltlich geht es hierbei in erster Linie um die Unterstützung der Partnerländer bei der Gestaltung der "fünf wichtigsten entwicklungsfördernden internen Rahmenbedingungen" und ihrer konkreten Operationalisierung, die die Bundesregierung 1991 zu festen Kriterien für den Einsatz von Instrumenten und Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit gemacht hat. Dazu zählen:

- **Beachtung der Menschenrechte:** Freiheit von Folter und grausamer Behandlung, Rechte bei festnahmen und im Justizverfahren, keine Strafe ohne Gesetz, Religionsfreiheit, Minderheitenschutz.
- **Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen:** Vereinigungsfreiheit (Parteien, Gewerkschaften, Verbände, Selbsthilfeorganisationen), demokratische Wahlpraxis, politische Opposition kann sich innerhalb und außerhalb des Parlaments frei äußern, Presse- und Informationsfreiheit.
- **Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit:** Unabhängigkeit der Justiz, gleiches Recht für alle, staatliches Handeln transparent und berechenbar.
- **Marktwirtschaftlich- und sozial-orientierte Wirtschaftsordnung:** Schutz des Eigentums, Preisfindung vorrangig durch Markt, realistische Wechselkurse, Gewerbe- und Niederlassungsrecht, Wettbewerb in allen wichtigen Wirtschaftsbereichen.
- **Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns:** Umweltbezogene Maßnahmen werden begünstigt, bevölkerungspolitische Maßnahmen werden begünstigt, Regierungspolitik verbessert vorrangig wirtschaftliche und soziale Lage der ärmeren Bevölkerungsteile und bemüht sich um die Gleichstellung der Geschlechter, Regierung bemüht sich um effizientes und sozial ausgewo-

genes Steuersystem, Regierung ist bereit, mit IWF/Weltbank Reformprogramme durchzuführen, Bekämpfung der Korruption, Regierung bemüht sich um Effizienz des öffentlichen Dienstes, niedrige Militärausgaben.

Diese fünf Kriterien machen deutlich, "daß es der deutschen Entwicklungszusammenarbeit primär um strukturelle Wirkungen und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen geht". Um jene Partnerländer, die sich um die Verbesserung der politischen internen Rahmenbedingungen (sie werden durch die ersten drei der genannten Kriterien ausgedrückt) bemühen wollen, zu unterstützen, sind 1995 die sog. Positivmaßnahmen eingeführt worden. Es handelt sich dabei um Vorhaben im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, "die unmittelbar auf die Verbesserung der Menschenrechtslage, die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß sowie auf die Schaffung von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen gerichtet sind" (BMZ). Dadurch sind die politischen Themen "Menschenrechte", "Rechtsstaatlichkeit", "politische Beteiligung" neben der "Wirtschaftsordnung" und der "Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns" aus dem Status von Rahmenbedingungen zu Handlungsfeldern der TZ aufgerückt. Insofern avancierte die Verbesserung der internen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren zu einem vierten inhaltlichen Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Im einzelnen bedeutet dies, dass Demokratieförderung, die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Förderung von Good Governance wesentliche Handlungsfelder einer als globale Strukturpolitik verstandenen Entwicklungszusammenarbeit sein müssen. Aus der Sicht der Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik ist darüber hinaus eine bestimmte Ausformung von Demokratie, Rechtsstaat und staatlichem Handeln von Bedeutung. Diese geht über die Stärkung von Schlüsselinstitutionen einer demokratischen und rechtsstaatlichen Gesellschaftsordnung, die Etablierung einer demokratischen politischen Kultur und staatliche Effizienzüberlegungen hinaus und fordert ihre Ausrichtung an die Leitbilder von Partizipation, Bürgernähe, Rechtspluralismus und sozialem Ausgleich. Das bedeutet, dass *Demokratie sich auch auf der lokalen Ebene verankern muß, staatliche Leistungsfähigkeit für die Bevölkerung zuerst kommunale Leistungsfähigkeit ist, Recht die Lebensrealität der Bevölkerung entsprechen und das politische System auf Konsensbildung und Interessenausgleich beruhen muß*. Es geht also um die Schaffung jener Rahmenbedingungen, die den bestmöglichen Beitrag zur Lösung von intra- und inter-generationalen Gerechtigkeitsproblemen leisten, in dem Sinne, dass sie Rechten- und Chancengleichheit gewährleisten. Globale Strukturpolitik muß folgerichtig an der zentralen Ursachen von Ungerechtigkeit ansetzen und sich bewußt ordnungs- und machtpolitischen Fragen stellen und versuchen, einen Interessenausgleich durch die Unterstützung der Unterprivilegierten und ihrer Organisationskraft herbeizuführen.

### **Demokratieförderung**

In den meisten Reformländern werden die Demokratien ohne lokale Akzeptanz und Partizipationsforen keine Chance zur Konsolidierung und Verankerung in den ärmeren Bevölkerungsschichten haben. Geht es oft noch um so grundlegende Probleme wie Staatsbildungsprozesse, müssen die Förderung von Partizipation, politischer Teilhabe und demokratischer Dezentralisierung als Kernelemente einer demokratischen Entwicklung angesehen werden. Demokratie muß von oben und von unten (unter Stärkung der Zivilgesellschaft) gleichzeitig aufgebaut werden. Bei der Demokratieförderung stehen daher im Vordergrund:

- **Die Stärkung von Schlüsselinstitutionen einer demokratischen Gesellschaftsordnung:** Dazu gehören (a) politische Institutionen wie das Parlament und die politischen Parteien, deren Funktionsfähigkeit und deren Verankerung in der Bevölkerung eine wesentliche Voraussetzung für *good governance*

- sind<sup>16</sup>; (b) eine für alle Bürger gleichermaßen geltende Rechtsordnung; (c) ein unabhängiges Justizwesen, welches die Beziehungen zwischen Individuen bzw. Gruppen sowie zwischen Bürgern und Staat auf der Grundlage einer für alle Bürger in gleichermaßen geltenden Rechtsordnung regelt und die institutionelle Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen sicherstellt.; (d) ein transparentes und demokratisches Wahlsystem; und (e) einen unabhängigen und effektiven Rechnungshof als Ergänzung der Rechenschaftspflichtigkeit staatlicher Bediensteter.
- **Unterstützung der Formierung und Anreicherung eines demokratisch-politischen Raumes:** Politische Bildung soll zur Etablierung einer demokratischen politischen Kultur beitragen. Zum anderen soll Demokratieförderung der Stärkung der Zivilgesellschaft durch Mehrung und Empowerment nichtstaatlicher Akteure und Gruppen dienen, die zentrale Rollen im Demokratisierungsprozess spielen (Medien, sog. Advocacy groups, Selbsthilfegruppen, Interessengruppen.)
  - **Förderung von Kommunikation und Medien.** Durch den Aufbau und Einsatz pluralistischer Massenmedien und neuer Kommunikationstechnologien sowie eine effektive Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit soll mehr Öffentlichkeit und somit mehr Öffentlichkeitskontrolle gewährleistet werden.

#### ***Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit***

Der Rechtssektor berührt fast alle gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Belange der Menschen. Damit besteht eine sehr große Themenvielfalt, in denen Reformmaßnahmen im Rechtssektor in Betracht kommen. Zu den prioritären Handlungsfelder gehören die Reform des Verfassungsrechts, die Reform von Strafrecht und Strafverfahrensrecht und die Reform des Wirtschaftsrechts zur Umsetzung von ordnungspolitischen Grundentscheidungen, um den Aufbau marktwirtschaftlich orientierter Wirtschaftssysteme zu fördern. Darüber hinaus geht es um die Verbesserung der Organisation von Gesetzgebungsverfahren, die Verbesserung der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen von Rechtsreformen und die Stärkung von Ministerien, Reformkommissionen und Parlamentseinrichtungen

Ein wesentlicher Bereich ist auch die Förderung von Rechtssicherheit aus der Sicht der Rechtssuchenden. Recht muß der Lebensrealität der Bevölkerung entsprechen. Deshalb müssen Rechtssysteme der Rechtswirklichkeit mit ihrer Vielfalt nebeneinander existierender Werte- und Rechtstraditionen (Rechtspluralismus) gerecht werden. Im Zentrum müssen die Rechtssuchenden mit ihren Sichtweisen, Problemen im Rechtsalltag und Konfliktbewältigungsstrategien stehen. Diese gilt es durch rechtstatsächliche Erhebungen zu ermitteln, um dann sozio-kulturell angepaßte Formen der Rechtsreform zu finden.

#### ***Förderung einer guten Regierungsführung***

Wie der Weltentwicklungsbericht 1997 „*Der Staat in einer sich verändernden Welt*“ deutlich belegt, ist staatliche Leistungsfähigkeit nicht etwa ein Luxusgut. Sie zählt zu den wichtigsten Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung und gesellschaftliche Modernisierung. Die Rahmenbedingungen für Entwicklung können ohne leistungsfähige staatliche Strukturen nachhaltig nicht verbessert werden. *Good governance* als Leitbild beinhaltet, daß erstens die Politik eines Landes auf der Achtung der Menschenrechte, der Partizipation der Bevölkerung, sozialer Gerechtigkeit und marktwirtschaftlicher Ordnung beruht, zweitens die Institutionen von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bei der Findung von Ent-

<sup>16</sup> Im deutschen TZ-System ist die Unterstützung von politischen Parteien und Oppositionsgruppen in Partnerländern den politischen Stiftungen vorbehalten.



scheidungen und deren Umsetzung als komplementär verstanden und drittens die staatlichen Institutionen auf allen Ebenen durch die Eröffnung gleicher politischer Teilhabe, Leistungsfähigkeit und Entwicklungsorientierung sowie durch eine hinreichende Übereinstimmung von normativen Vorgaben und Rechts- und Verwaltungswirklichkeit legitimiert sind.

Partizipative Planung auf dezentralen Ebenen, das Empowerment von Interessengruppen, die Kontrolle von staatlichen Dienstleistungen durch die Benutzer sind zu verknüpfen mit der Verwaltungsreform auf der National- und Lokalebene, um so einen systematischeren Dialog des Staates mit der Zivilgesellschaft zu organisieren und mehr Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit zu schaffen. Im wesentlichen geht es um die Reform der staatlichen Aufgaben Wahrnehmung durch eine Neubestimmung der Arbeitsteilung zwischen Staat, Markt und Gesellschaft bei gleichzeitiger Funktionalreform in Regierung und Verwaltung (Deregulierung, Privatisierung, *Public-Private-Partnership*), die Verbesserung der Effizienz wesentlicher Regierungs- und Verwaltungsfunktionen (Aufbau von Kapazitäten für strategische Planung und Politikkoordination, Optimierung der Geschäftsprozesse, Aufbau von staatlichem Rechnungswesen und Finanzkontrolle, Aufbau der staatlichen Organisationsfunktion und der Reform des öffentlichen Dienstes), die Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen und die Bekämpfung der Korruption.

### **Strukturelle Krisenprävention**

Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik liegt ein neues bzw. erweitertes Konzept von Sicherheitspolitik zugrunde. Es geht von vier Kernüberlegungen aus (Eid, 1999:1-2): *Erstens* sind innerstaatliche Konflikte heute „das am häufigsten auftretende Konfliktmuster“, wobei ihre Intensität und Bedeutung denen von zwischenstaatlichen Konflikten nicht nachstehen. *Zweitens* „(ist) Sicherheitspolitik heute keine nationale Frage mehr, sie kann nur als gemeinsame Sicherheit im globalen Maßstab gewährleistet werden“. *Drittens* ist Sicherheit des Menschen „die Vorbedingung für ein friedliches Zusammenleben von Menschen und letztlich auch von Staaten“. *Viertens* sind sozio-ökonomische und ökologische Krisen meistens dafür verantwortlich, dass „gesellschaftliche Konfliktlinien aufbrechen und zu gewaltsame Krisen skalieren“; somit können „Armut, Bevölkerungswachstum und Umweltzerstörung als die zentralen weltweiten Sicherheitsrisiken bezeichnet“ werden, wobei diese globalen Bedrohungslagen durch die Risiken der Globalisierung –die „Zerstörung der globalen Umwelt, die soziale Verelendung ganzer Landstriche und Bevölkerungsgruppen oder die wirtschaftliche Destabilisierung von Volkswirtschaften“– sowie durch „*bad governance*“ verschärft werden.

Letzterer Aspekt gewinnt zunehmend an Bedeutung: „Die bedrückendsten humanitären ‚Groß-Krisen‘ der letzten Jahren sind immer dort entstanden, wo demokratische Prozesse blockiert wurden (...). Krisenprävention kann hier nicht nur heißen, sich ein adäquateres Instrumentarium zur ‚Früherkennung‘ von gewaltsamen Konflikten zuzulegen. Solche Bemühungen (...) 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“ (Hillebrand/Mainhold, 1999:22). Die Setzung eines Ordnungsrahmens für die Weltwirtschaft und die Schaffung von struktureller Stabilität für nachhaltige Entwicklung (Demokratie, Rechtsstaat und Marktwirtschaft) sind daher wichtige Voraussetzung für Krisenprävention. Als Handlungsfelder der Entwicklungspolitik können sie aber der Krisenprävention nicht unmittelbar zugeordnet werden. Eine Strategie für Krisenprävention im eigentlichen Sinne setzt

einen klaren, nicht zu verallgemeinernden Begriff von Krise und Krisenneigung voraus, die von Fall zu Fall ermittelt werden müssen.<sup>17</sup>

Als Kernelemente einer auf Krisenprävention abzielenden Entwicklungspolitik können daher folgende definiert werden (Eid, 1999):

- **Intergration verschiedener Politikfelder zum ganzheitlichen Konzept nicht-militärischen Sicherheitsbegriffs.** Durch die Einführung von Regulationsregimes und gezielter politischer Intervention soll die Zuspitzung sozio-ökonomischer und ökologischer Krisen zu heißen Konflikten verhindert und der Anwendung von Gewalt zu ihrer Lösung vorgebeugt werden.
- **Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktlösung.** Die Unterstützung von Mediations- und Konsensbildungsprozessen sowie die rechtliche Absicherung von politischen Übereinkünften sollen Mechanismen gewaltfreier Konfliktlösungen schaffen.
- **Weiterentwicklung von Analyse- und Planungsinstrumenten.** Instrumente zur Früherkennung von Krisen und Konfliktpotentialen, zur Analyse der Konfliktneigung von Ländern, zur systematischen Verarbeitung der vorliegenden Informationen sowie zur Vorbereitung und Abstimmung von Entscheidungen sollen gestärkt werden. In diesem Zusammenhang geht es auch darum, die Projekte und Programme besser und frühzeitiger auf Krisenprävention auszurichten.

### **Strukturelle Armutsbekämpfung**

Armutsbekämpfung ist eine wichtige entwicklungspolitische Aufgabe globaler Strukturpolitik. Sie muß im Sinne der Vorbeugung von Fragmentierungsprozessen und Krisen sowie der Beseitigung eines der entscheidenden Hindernisse für nachhaltige Entwicklung verstanden werden. Armutsbekämpfung muß einerseits die Chancen der Armen, ihre Lebenssituation zu verbessern, erweitern und andererseits die produktiven Fähigkeiten und die schöpferischen Kräfte der Armen fördern, damit sie in die Lage versetzt werden, die neuen Chancen zu nutzen. Im Vordergrund müssen dabei folglich die Schaffung eines institutionellen und politischen Umfeldes stehen, die zusätzliche Einkommensquellen schafft, die Entfaltung des menschlichen Potentials stimuliert und die aktive Mitwirkung armer Bevölkerungsgruppen an der Identifizierung, Planung und Umsetzung von Lösungen für ihre eigenen Probleme fördert. Strukturelle Reformen in Wirtschaft und Gesellschaft, Partizipation und Selbsthilfe sind somit tragende Prinzipien einer Strategie der Armutsbekämpfung im Sinne globaler Strukturpolitik.

Geht man von der gängigen Definition der Armutsursachen, nämlich von dem Mangel an Einkommen und dem fehlenden Zugang zu sozialer Grunddiensten aus, müssen strukturelle Reformen im Wirtschafts- und Sozialbereich vor allem folgende Ziele verfolgen (World Bank, 1990; 1993; 1996a):

- **Förderung eines "broad-based"-Wachstums, welches das bei den Armen reichlich vorhandene Produktivvermögen – ihre Arbeitskraft - effizient nutzt, in erster Linie durch ein exportorientiertes Wachstum (das als arbeitsintensiver gilt als ein importsostituierendes Wachstum). Zu den wesentlichen Handlungsfeldern zählen in diesem Zusammenhang die Investitionen in Humankapital (Investitionen in Bildung, Gesundheit und Familienplanung), die Schaffung eines effektiven Wettbewerbs- und Innovationsklimas für die Privatwirtschaft, die Integration in die Weltwirtschaft und die Sicherung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität.**

<sup>17</sup> Entwicklungspolitik darf mit Krisenprävention auch deswegen nicht gleich gesetzt werden, weil man dadurch Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit negativ prägen und die Schaffung von Akzeptanz für die Entwicklungszusammenarbeit erschweren würde. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung dagegen prägt sie positiv.

- Steigerung der Leistungsfähigkeit der Armen, indem man die soziale Grundversorgung verbessert und den Armen Zugang zu ihr verschafft.
- Aufbau von sozialen Sicherungsnetzen oder gezielten Transferprogrammen zum Schutz der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft, die nicht unmittelbar von den ersten beiden Maßnahmen profitieren können.

Eine gezielte Förderung jener Wirtschaftssektoren, zu denen die Armen gehören, ist ein notwendiger Bestandteil einer solchen Armutsbekämpfungsstrategie. Dies ist insofern ein springender Punkt, als die Armen normalerweise Produktivsektoren geringen Wachstums und Arbeitsplätzen geringer Produktivität zuzurechnen sind, die von den aggregierten makroökonomischen und sektoralen Politiken zur Wachstumsförderung und Produktivitätssteigerung nur wenig, wenn überhaupt, beeinflusst werden, so dass diese Bemühungen die Armen im allgemeinen nicht erreichen. Wenn die Zugehörigkeit der Armen zu Produktivbereichen bei der Formulierung der Wirtschaftspolitik nicht in Betracht gezogen wird, besteht die Gefahr, dass man in tautologische Verallgemeinerungen im Hinblick auf die Chancen, die die Liberalisierung der Märkte den Armen eröffnen (IDS, 1994:20) sowie im Hinblick auf die Fähigkeit der Armen, diese neuen Chancen zu nutzen, gerät. "Getting the prices right" –eines der berühmtesten Empfehlungen des "Washingtoner Konsenses"– ist als wirtschaftspolitisches Leitbild völlig unzureichend angesichts der Tatsache, dass die Armen oftmals in Unternehmen oder Sektoren arbeiten, die von einer exportorientierten Ressourcenallokation nicht profitieren. In einer neoklassischen Wirtschaftswelt fließen die Produktivressourcen jenen Sektoren zu, in denen die Kapitalausstattung und -intensität hoch sind, Humankapital reichlich vorhanden ist, die angewandten Technologien fortschrittlich sind und die Infrastruktur gut entwickelt ist; all dies kann dazu führen, dass die Produktivressourcen gerade jene Sektoren umgehen, in denen die Armen konzentriert sind, nämlich im informellen Sektor in der kleingewerblichen Produktion für den Inlandsmarkt und der Subsistenzlandwirtschaft (McKinley, 1997:19).

Darüber hinaus muß Armut grundsätzlich als Problem guter Regierungsführung verstanden werden. Fragen der Machtausübung stehen im Kern des Armutsproblems. Armut ist das Ergebnis des Mangels an wirtschaftliche, soziale und politische Macht der betroffenen Gruppen und der direkten Machtausübung durch andere Gruppen, die aufgrund ihrer Klassen-, Gender-, Rassen- oder Ethnienzugehörigkeit eine strukturell privilegierte Stellung genießen (Goetz/O'Brien, 1995:17). Folglich beschreibt Armut nicht nur den Mangel an Einkommen oder die miserablen Ernährungs-, Bildungs-, Gesundheits- und Wohnverhältnisse der Armen, sondern vielmehr die gesamten Lebensbedingungen einer Gruppe, die in der Gesellschaft politisch und wirtschaftlich ausgeschlossen ist.

Verlagert man überdies die Aufmerksamkeit von den Ursachen der Armut – dem traditionellen Schwerpunkt der Armutsanalysen– hin zu den Hindernissen für die Armutsminderung, wird ein breites Spektrum politischer und institutioneller Barrieren für die Armutsbekämpfung erkennbar. Riddell (1987:224) weist darauf hin, dass politische, administrative und bürokratische Beziehungen sowie, im allgemeinen, bestehende Machtverhältnisse wichtige Faktoren darstellen, die ein komplexes Geflecht von Kräften bilden, die von der nationalen bis hin zu der lokalen Ebene die effektive Bekämpfung der Armut verhindern. Die Erhaltung oder Reproduktion der Armut ist somit im großen und ganzen das Ergebnis eines fest institutionalisierten politischen Systems der Ungleichheit und entsprechender politischer Prozesse, die in diesem Kontext ablaufen. Eine deutliche Verringerung der Armut fordert unvermeidlich die Privilegien der Mächtigen heraus und die politische Faktibilität armutsorientierter Politiken hängt im allgemeinen davon ab, inwieweit es gelingt, „vested interests“ und die dahinter stehenden, armutsperpetuierenden Strukturen zu durchbrechen (Goetz/O'Brien, 1995:17-18). In diesem Zusammenhang wirft Armutsbekämpfung schwierige politische Fragen auf bezüglich der Reorientierung von Institutionen und Politiken zugunsten der

Armen, der Handhabung politischer Konflikte im Zusammenhang mit Ressourcenverteilung und Bürgerrechten (Goetz/O'Brien, 1995:17), der Legitimität der Regierung, des nationalen Commitments zugunsten einer Politik für die Armen und der institutionellen Kapazität des Staates, diese zu tragen und durchzusetzen. Armutspolitik ist letztlich eine Frage der Regierungsführung und Armutsminderung eine Frage guter Regierungsführung. Insofern gehören die Agenda für die Armutsbekämpfung und die für eine gute Regierungsführung zusammen; und die Armutspolitik ist vermutlich der Gütesiegel einer guten Regierungsführung in den Entwicklungsländern (Goetz/O'Brien, 1995:17).

In diesem Sinne stehen die zentralen sozialen und wirtschaftlichen Institutionen, d.h. Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft, vor der Herausforderung, konsensfähige Politikstrategien zu entwickeln, welche das Hauptproblem der Armut, nämlich den zunehmenden Ausschluß großer Bevölkerungsgruppen, vor allem von Frauen und Jugendlichen, von der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung explizit aufgreifen. Auch die Integration von Armutsgruppen in die politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung erfordert u.a. die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Partizipation und eine auf die Verankerung der Armutsorientierung auf der Politikebene abzielende Sozialpolitik.

### **Bevölkerungspolitik**

Nachhaltige Entwicklung und demographische Trends sind eng miteinander verknüpft. Ein hohes Bevölkerungswachstum hat negative Auswirkungen auf das Wachstumspotential einer Volkswirtschaft und übt einen hohen Druck auf die sozialen Dienstleistungen (insbesondere Gesundheit und Bildung), Wohnung, die städtische Infrastruktur, den Arbeitsmarkt und die Umwelt. Hohes Bevölkerungswachstum ist eine der wichtigsten Ursachen für die Zunahme der Armut und der extremen Armut in der Dritten Welt und trägt nicht unwesentlich zur Entstehung gewaltsamer Krisen und Migrationsbewegungen bei. Diese komplexen, entwicklungshemmenden und ökologisch schädlichen Beziehungen sind Anlaß genug, um bevölkerungspolitische Maßnahmen einzuleiten, die auf eine Beeinflussung der demographischen Variablen –Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Migration– abzielen. Bevölkerungspolitik muß das sensible Gleichgewicht zwischen Kompatibilisierung des Bevölkerungswachstums mit nachhaltiger Entwicklung einerseits und der freien Ausübung individueller Rechte andererseits wahren.

Legt man obige Grundsätze zugrunde, dann muß Bevölkerungspolitik im Rahmen globaler Strukturpolitik folgende Aspekte beinhalten:

- Das wichtigste Ziel jeder Strategie zur Verringerung des Bevölkerungswachstums muß nicht nur die Beeinflussung der demographischen Indikatoren *per se*, sondern auch die Verbesserung der sozialen und ökonomischen Lebensbedingungen der Menschen sein. Die Bekämpfung der Armut, die Verringerung extremer Ungleichheiten, die Verminderung der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung (insbesondere unter den Frauen), den Zugang zu sozialen Dienstleistungen in Bildung und Gesundheit (insbesondere für Mädchen), etc. müssen hohe Priorität haben, und zwar nicht nur als notwendige Begleitumstände von Entwicklung, sondern auch als Motivation für die Menschen, sich für eine kleinere Familiengröße zu entscheiden.
- Ergänzend zu den Entwicklungsmaßnahmen müssen Programme der Familienplanung –bestehend aus Aufklärung und Instrumenten– angeboten werden.
- Die Industrieländer müssen die bevölkerungspolitischen Bemühungen der Entwicklungsländer nicht nur durch Programme der Familienplanung unterstützen, sondern auch durch Maßnahmen zur Verringerung der eigenen Zerstörung der nicht-erneuerbaren Weltressourcen sowie durch glaubhafte Ver-

pflichtung zur Bekämpfung der Armut, des Analphabetentums, der Unterbeschäftigung und der Perspektivlosigkeit.

#### **4.4 Verbesserung des institutionellen Rahmens für die TZ**

Es besteht Konsens darüber, dass die TZ – und die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt – einen effizienteren institutionellen Rahmen brauchen, um den Herausforderungen globaler Strukturpolitik gerecht zu werden sowie die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von TZ-Maßnahmen zu erhöhen. Vier Kernbestandteile dieses institutionellen Rahmens stehen im Mittelpunkt der Reformüberlegungen (Gómez, 1995; Sautter, 1999;): (1) die internationalen Abkommen und Regimen, (2) die Konditionierung von Entwicklungszusammenarbeit und der Politikdialog, (3) die Geberkoordinierung und (4) die Koordination der Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Politikfeldern.

Internationale Abkommen und Regimen bilden seit langem einen anerkannten Referenzrahmen für die TZ – und die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt. Sie werden durch globale Strukturpolitik zunehmend aufgewertet und die Anzahl der Länder, die diese internationale Abkommen und Regimen beitreten, nimmt ständig zu. Demgegenüber wird im Norden und Süden eine geringe Neigung dazu konstatiert, diese in nationales Recht und nationale Politik zu überführen; die internationale Gemeinschaft nutzt viel zu wenig ihre durchaus vorhandenen Möglichkeiten, die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern so zu beeinflussen, dass sie mit den internationalen Abkommen und Regimen in Einklang stehen; und die wichtigsten Industrieländer, mit der Verfolgung kurzfristiger nationaler Interessen, tragen dazu bei, die Effektivität solcher Abkommen zu untergraben, obwohl sie langfristig daran interessiert sein müßten (ibid:29). Um diese Probleme in Griff zu bekommen, wird eine größere Selbstdisziplin bei der Respektierung internationaler Abkommen und Regimen verlangt (ibid). Diese Überlegungen können ohne Einschränkungen auch auf die Frage der Gestaltung entwicklungsfördernder interner Rahmenbedingungen ausgedehnt werden.

Solche Zielsetzungen legen nahe, die Konditionierung von Entwicklungszusammenarbeit und den Politikdialog einen höheren Rang einzuräumen. Auch wenn ein Empfängerland grundsätzlich die Ziele der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit als globale Strukturpolitik bejahen sollte, ist wenig wahrscheinlich, daß es alle Konsequenzen und Voraussetzungen eines solchen Ansatzes – insbesondere im politischen Bereich – überblickt und teilt. Infolgedessen ist es legitim und notwendig, daß die Entwicklungszusammenarbeit über Konditionalitäten und Politikdialog Einfluss auf die Umsetzung internationaler Abkommen und die Gestaltung der internen Rahmenbedingungen im Partnerland nimmt. Um realistisch zu sein, müssen sich die Konditionalitäten auf Bereichen beziehen, die für den Erfolg des TZ-Programms maßgeblich sind. Darüberhinausgehende Konditionalitäten haben wenig Aussicht auf Erfolg, wenn die Druckmittel des Geberlandes unzureichend sind, bspw. weil Leistung (TZ-Mittel) und Gegenleistung (Erfüllung der Konditionalität) in keinem Verhältnis zueinander stehen. Auf jedem Fall müssen die Konditionalitäten Bestandteil der TZ-Vereinbarungen und transparent in die Maßnahmenplanung einbezogen werden. Der Umgang mit internationalen Abkommen und mit politischen Rahmenbedingungen können nur über einen effektiven Politikdialog beeinflusst werden. Dazu müssen geeignete und dauerhafte Mechanismen gefunden werden, die einen konstruktiven Dialog über die wichtigsten Politikfelder erlauben. Es setzt ferner voraus, daß das Geberland bereit ist, ausgewiesene Erfolge des Politikdialogs mit einem entsprechenden Mehr an Entwicklungshilfe (oder besserem Marktzugang) zu honorieren.

Der dritte Kern des institutionellen Rahmens der Entwicklungszusammenarbeit ist die Geberkoordinierung. Die fehlende Koordinierung der Geberaktivitäten ist eines der wichtigsten administrativen Hindernisse für die Erhöhung der Qualität der Entwicklungshilfe. Sie verhindert die Harmonisierung der TZ-Programme, was zu Ineffizienz in der Ressourcenverwendung, unangemessene und inkonsistente Interventionen, Programmrigidität in dem Fall, dass veränderte Rahmenbedingungen eine Programmanpassung ratsam erscheinen lassen, und einer Aufblähung der TZ-Administration in den Empfängerländern (Riddell, 1987: 276). Diese Probleme sollen durch intensivere Geberkoordinierung angegangen werden. Sie macht die Schaffung dauerhafter und entscheidungsfähiger Koordinierungsmechanismen vor Ort notwendig. Darüber hinaus können Länderprogrammierungen und -evaluierungen, die die entwicklungspolitischen Wirkungen eines Länderprogramms erfassen und dabei die Schnittstellen mit den Programmen anderer Geber identifizieren, die Geberkoordinierung erleichtern. Schließlich müssen die Möglichkeiten der bilateralen TZ, auf die Länderprogramme multilateraler Institutionen wie Weltbank, regionale Entwicklungsbanken u.a. Einfluss zu nehmen, systematisch und ernsthaft genutzt werden. Die effiziente Koordinierung der nationalen Politiken und der nationalen Projektträger durch das Empfängerland stellt ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für die Geberkoordinierung und für die Effizienzsteigerung der TZ dar, insbesondere wenn es darum geht, die Eigenanstrengungen und die vom Empfängerland selbst festgelegten Prioritäten zu unterstützen. Die Empfängerkoordinierung kann durch ihre explizite Einbeziehung in die Planung von TZ-Maßnahmen und -wenn erforderlich- in die Konditionalität gefördert werden.

Schließlich ist die Koordination der Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Politikfeldern eine unabdingbare Voraussetzung, die Kerngedanken globaler Strukturpolitik international durchsetzen zu können. Das Beispiel der Agrarpolitik ist ein besonders einleuchtendes, aber keineswegs das einzige Beispiel. In einer Zeit, in der die Fachpolitiken sich zunehmend internationalisieren und die Fachministerien zunehmend internationale Zusammenarbeit betreiben, ist die Suche nach Politikkohärenz eine der wichtigsten Herausforderung verantwortlichen politischen Handelns.

#### **4.5 Reform der Instrumente und Vorgehensweise der TZ**

Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik muß nicht nur ihre Ziele und Handlungsfelder, sondern auch ihre Instrumente und Vorgehensweise grundlegend reformieren, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Die Bemühungen um eine Reform der Instrumente und Vorgehensweise zielen, was die deutschen Entwicklungszusammenarbeit –insbesondere die deutsche TZ– betrifft, auf eine Erhöhung ihrer Wirksamkeit. Reformbedarf kann man in folgenden, nachstehend kurz skizzierten Bereichen identifizieren:

- TZ braucht einen neuen politischen Diskurs und einen neuen Auftrag,
- „Capacity Development“ Kernauftrag der TZ muß neu formuliert werden,
- TZ muß substantielle Aufgaben im Partnerland unterstützen,
- TZ muß insgesamt politischer werden,
- TZ muß partizipativer werden,
- TZ muß in den Dienst einer „lernenden Weltgesellschaft“ gestellt werden,
- TZ und FZ müssen stärker vernetzt werden,
- Maßnahmenplanung und Länderprogrammierung müssen verbessert werden,
- TZ-Berater und –Beraterinnen müssen weiter professionalisiert werden.

*TZ braucht einen neuen politischen Diskurs und einen neuen Auftrag:*

EZ muß nicht nur ihren politischen Diskurs, sondern auch ihr Handeln auf die Nützlichkeit für Geber und Nehmer ausrichten. Kosmetische Korrekturen, die sich an Schlagworte wie „Programme statt Projekte“, „Synergieeffekte“, „Zielgruppenorientierung“ u.ä. festmachen, sind wenig geeignet, die Akzeptanz von Entwicklungszusammenarbeit in Politik und Gesellschaft, zu erhöhen. Entwicklungszusammenarbeit braucht einen neuen politischen Diskurs und ein neues entwicklungspolitisches Handeln, die das gemeinsame Interesse von „Nehmer“ und „Geber“ an der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vermitteln können, insbesondere indem sie glaubhaft vermitteln, dass „Geber“ und „Nehmer“ gleichermaßen davon Nutzen ziehen. Insofern muß eine neue politische Legitimationsgrundlage für die Entwicklungszusammenarbeit die gemeinsame Wahrnehmung globaler Verantwortung zum Vorteil heutiger und zukünftiger Generationen in den Vordergrund stellen. Sie muß vermitteln, dass Nord und Süd in einer zunehmend globalisierten und interdependenten Welt gemeinsame Überlebensinteressen haben, dass bittere Armut, Wirtschaftskrisen, Bevölkerungswachstum, Kriege, Kriminalität, die Zerstörung der Erdatmosphäre, die Belastung der Umwelt, AIDS u.ä. in ihren *Folgewirkungen* regional nicht mehr eingegrenzt werden können. Solche Krisen stellen die Zukunftsfähigkeit des Nordens und des Südens gleichermaßen in Frage, auch wenn ihre Ursachen regionaler Natur sein mögen. Die Bearbeitung globaler Zukunftsfragen und globaler Bedrohungslagen sowie die Gestaltung politischer, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen im Rahmen einer internationalen Entwicklungspartnerschaft muß folgerichtig als zentraler *Auftrag* der TZ formuliert werden. Zielsetzungen sind dabei die Lösung globaler Probleme, die Unterstützung der Entwicklungs- und Transformationsländer bei der Umsetzung internationaler Abkommen und Regimen sowie die Unterstützung von Entwicklungs- und Transformationsländern dabei, sich für die Globalisierung fit zu machen und Demokratie und Marktwirtschaft aufzubauen.

Sautter (1996) machte sich in diesem Zusammenhang Gedanken über die Prämissen einer „Ethik der Entwicklungszusammenarbeit“, die eine neue Legitimationsgrundlage für die Entwicklungszusammenarbeit bilden können. Er argumentiert, dass die Entwicklungszusammenarbeit bisher auf eine „Ethik des Teilens“ beruhte. Ihr Nachteil bestehe darin, dass sie wenig Rücksicht auf Zweifel an der Wirksamkeit von Entwicklungshilfeleistungen nimmt und den Gebern nur Verpflichtungen, den Empfänger nur Rechte zuweist. Die „Ethik der Entwicklungszusammenarbeit“ betont die Legitimität wohlverstandener Eigeninteressen und Gemeinsamkeit der Interessenwahrnehmung. Die Entwicklungsländer haben starkes Interesse an die Überwindung der Armut, den Abbau sozialer Spannungen, die Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, etc. Eine Selbstbindung ihrer Entwicklungspolitik an diese Eigeninteressen ist Voraussetzung für die Zielerreichung. Die Industrieländer ihrerseits haben wohlverstandenes Eigeninteresse an die Überwindung der Armut, die Konfliktbefriedung und den Abbau sozialer Spannungen in Märkten der Dritten Welt, die Verminderung des Drucks auf die natürlichen Ressourcen, die Eindämmung von Migration und Krankheitsausbreitung. Eine Selbstbindung der Politik der Entwicklungsländer auch an diesen Fragestellungen ist Voraussetzung für eine effiziente Mittelverwendung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus ist aber auch Selbstbindung der Industrieländer erforderlich, bspw. bei dem Abbau von Handelsbarrieren, der Einschränkung des diskretionären Handlungsspielraums der Regierungen in der Geld- und Fiskalpolitik, um die Entwicklungsspielräume der Entwicklungsländer zu erweitern. „Eine realitätsgerechte Ethik der EZ anerkennt also die Legitimität wohlverstandener Eigeninteressen von armen wie reichen Ländern und stellt ab auf die Bedingungen für eine erfolgversprechende Kooperation. Sie bestehen darin, dass alle Beteiligten Selbstbindungen eingehen, die den Partnern die Gewähr geben, dass ihre eigenen Kooperationsleistungen nicht umsonst erbracht

werden.“ (ibid:289). Eine auf dem wohlverstandenen Eigeninteresse aufbauenden Begründung von Entwicklungszusammenarbeit unter Anerkennung der Notwendigkeit, dass beide Seiten Gewährleistungen erbringen müssen, um den Erfolg von Entwicklungszusammenarbeit sicherzustellen, stellt erst sicher, dass sich die Abneigung gegen Entwicklungshilfe verringert.

*„Capacity Development“ als Kernauftrag der TZ muß neu formuliert werden:*

Bereits bei ihrer Gründung wurde „*capacity building*“ bzw. „*capacity development*“ als Kernauftrag der TZ formuliert. „*Capacity building*“ wurde als „Trägerförderung“ übersetzt, wobei Menschen und Organisationen als „Träger“ von entwicklungsbezogenen Leistungen verstanden wurden. Die Mission der TZ wurde daraufhin darin gesehen, die Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisation zu stärken, also Menschen und Organisationen in die Lage zu versetzen, ihre eigene Entwicklung und die Entwicklung ihres Landes bzw. ihrer Gemeinschaft auf eigener Kraft zu tragen. Der TZ wurde die Rolle zugewiesen, Partnerfachkräfte aus- und fortzubilden, den Transfer fachlich-technischen und organisatorisches Know-how sowie die Lieferung technischer Ausrüstungen zu bewerkstelligen. Einzelne Projekte mit solchen „Dienstleistungspaketen“ sollten in „Trägerorganisationen“ Initialzündungen für Entwicklungsprozesse auslösen.

Nach nahezu 10 Jahren Trägerförderung machte sich gegen Ende der 80er Jahre Ermüchterung, ja Enttäuschung, zunehmend breit. Die Perzeption war, daß der Trägerförderungsansatz die Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit von Entwicklungsmaßnahmen bzw. -prozessen nicht sicherstellen konnte; m.a.W., dieser Ansatz sei nicht geeignet, die aufgebauten Potentiale entwicklungswirksam nutzbar zu machen. Ein Erklärungsmuster für dieses Phänomen betonte das fehlende „*ownership*“ und „*commitment*“ der Counterparts und Partnerorganisationen. Ein anderes Erklärungsmuster bemängelte die Reduktion des Verständnisses von „Leistungsfähigkeit“ auf „Fähigkeit“ („*capacity*“), ohne dabei zu reflektieren, daß es um die „Fähigkeit zur wirksamen Leistungserbringung“ geht. Die tatsächliche Leistungserbringung und deren Wirkung gerieten in den Hintergrund.

Aus dieser Diskussion ist eines klar geworden: „*Capacity*“ definiert nur das Potential für Entwicklung, während „Leistung“ das Ausmaß der Umsetzung dieses Potentials, seine entwicklungspolitische Nutzbarmachung darstellt. Nachhaltigkeit und (Breiten-)Wirksamkeit sprechen ferner die tatsächliche entwicklungspolitische Wirkung der erbrachten Leistungen an. Somit ist „*capacity development*“ bei Menschen und Organisationen eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Entwicklung. Die tatsächliche Umsetzung dieser Leistungsfähigkeit in nachhaltige und (breiten-)wirksame Leistungen erfordert die Interaktion zwischen Bedingungen innerhalb und außerhalb der Individuen bzw. Organisationen, also zwischen Menschen bzw. Organisationen und gesellschaftlichem Umfeld. Ein Defizit an „Leistungsfähigkeit“ setzt der Entwicklung Grenzen. Das Fehlen eines entwicklungsfördernden gesellschaftlichen Umfeldes führt aber unweigerlich zur Vergeudung vorhandener bzw. geschaffener Leistungsfähigkeit.

Im Rahmen mehrerer Studien zur „*Long-Term Perspective for Sub-Sahara Africa*“ hat die Weltbank die institutionellen Rahmenbedingungen als den entscheidenden Faktor für die effiziente Nutzung von entwicklungsbezogener finanzieller und technischer Hilfe herausgestellt und zu einer „*African Capacity Building Initiative*“ aufgerufen. Andere bilaterale und multilaterale EZ-Organisationen machten eine ähnliche Erfahrungen. Das hat das OECD-DAC dazu veranlaßt, den Begriff „*capacity development*“ durch „*institutional development*“ zu ergänzen. Das OECD-DAC spricht nunmehr von „*Institutional and Capacity Development*“ oder –was richtiger ist– von „*Institutional Development and Capacity Building*“.

Wie bereits ausführlich dargestellt, rückte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls die Bedeutung der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen für den Zielerreichungsgrad, die Nachhaltigkeit und die Brei-



tenwirksamkeit einzelner Projekte in den Mittelpunkt der Überlegungen um „gute Projekte“. Die Unterstützung der Partnerländer bei der Schaffung eines die Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisationen fördernden gesellschaftlichen Umfeldes (gemeint sind die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen) auf allen Interventionsebenen wurde zum Bestandteil des Auftrages der deutschen TZ und der politische Auftraggeber der TZ vollzog eine allmähliche Umorientierung zugunsten eines "politischeren" Verständnisses, indem es feststellte, daß die "EZ (...) zunehmend von einer ehemals technischen zu einer politischen Aufgabe" wird (BMZ, 1996:10). Für die TZ bedeutet dies, daß erstens die Gestaltung entwicklungsfördernder internationaler und nationaler Rahmenbedingungen nicht ausgeblendet werden darf und daß zweitens auch Organisationen der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft in die TZ-Maßnahmen zur „*capacity building*“ einbezogen werden müssen. Somit verstärkt sich der politische Charakter von TZ. Berücksichtigt man ferner, dass deutsche Entwicklungspolitik sich als globale Strukturpolitik definiert und sich am Leitbild der globalen nachhaltigen Entwicklung orientiert, kann man den Kernauftrag der GTZ als „*Capacity Development* für nachhaltige Entwicklung“ definieren. Dabei soll man von folgendem Begriffsverständnis ausgehen:

- „**Capacity**“ ist die Fähigkeit von Individuen und Organisationen, Funktionen auf Dauer wirksam und effizient zu erfüllen bzw. Dienstleistungen wirksam und effizient zu erbringen (also mehr i.S. von Leistungsfähigkeit).
- „**Capacity building**“ ist der dazu erforderliche Auf-/Ausbau der Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisation.
- „**Institutional Development**“ ist der Auf-/Ausbau des leistungsfördernden politisch-institutionellen Umfeldes (bzw. Rahmenbedingungen), das erforderlich ist, um sicherzustellen, daß erworbene Fähigkeiten effizient genutzt, erhalten und weiterentwickelt werden können.
- „**Capacity development**“ ist dann „*capacity building*“ *cum* „*institutional development*“ (man müßte also konsistenterweise nur von „*capacity development*“ oder alternativ von „*capacity building and institutional development*“ sprechen).

Sowohl die Stärkung der Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisationen (Mittler i.S. des sektorübergreifenden Zielgruppenkonzepts des BMZ) als auch die erforderliche Verbesserung der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen sollen dazu beitragen, die wirtschaftliche, soziale, ökologische und politische Lebensbedingungen der vorrangigen Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit direkt oder indirekt zu verbessern. „*Capacity development*“ für nachhaltige Entwicklung in einer globalisierten Welt erfordert (aus der Sicht globaler Strukturpolitik im Rahmen eines Mehrebenenansatzes) Interventionen auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene. Um die Ziele der deutschen TZ zu erreichen, muß sie mehr oder weniger auf allen Interventionsebenen folgende Leistungen (Beitrag der deutschen TZ zum „*capacity development*“): (1) Lieferung von Sachgütern für die technische Ausstattung der Counterpart-Organisationen; (2) Personalqualifizierung (Aus- und Fortbildung von Partnerfachkräften); und (3) Beratung in Form von fachlich-technischer Beratung (bzw. Fachberatung), Organisationsberatung und Politikberatung.

Unter **fachlich-technischer Beratung** (oder einfach **Fachberatung**) versteht man jene Beratung, die sich als Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse insbesondere in ihren quantitativen Varianten versteht. Der Berater versteht sich primär als "Fachspezialist", dessen Funktion vor allem in der Erfüllung technischer Aufgaben (Problemidentifizierung, Aufgabenformulierung, Lösung von Optimierungsproblemen, etc.) bei exogen vorgegebenen organisatorischen und politischen Vorgaben besteht. Die Fachberatung stellt technische Aspekte in den Vordergrund, während sie zum einen Fragen der Organisation und des Managements der Aufgabenwahrnehmung und zum anderen die gesellschaftspolitischen Aspekte der Formulierung politischer Ziele und Strategien sowie der Ak-

zeptanz von "optimalen" Lösungen und deren politische Umsetzungsproblematik weitgehend ausklammert. Hauptadressat der Fachberatung ist –obwohl nicht ausschließlich– die Arbeitsebene staatlicher und nicht-staatlicher Trägerinstitutionen oder -gruppen. Deren Zielsetzung ist die Erhöhung des fachlich-technischen Leistungspotentials der Counterparts.

Bei der *Organisationsberatung* geht es darum, Organisationen durch geplante, systemische und dauerhafte Interventionen so zu verbessern, daß sie in die Lage versetzt werden, ihre (administrativen, fachlich-technischen und politischen) Kernaufgaben wirksamer wahrzunehmen und die Ziele der ganzen Organisation als auch ihrer Mitglieder zu erreichen. Da Organisationen als soziale Systeme verstanden werden, beziehen sich die Interventionen auf die Auf- und Ablauforganisation, auf die Kultur der Organisation mit ihren menschlichen und sozialen Prozessen sowie auf ihre systemische Interaktion in einer eingegrenzten Organisationslandschaft. Ziel von Organisationsberatung ist also die Steigerung des organisatorischen Leistungspotentials.

Unter *Politikberatung* im Rahmen der TZ soll die Beratung politischer Akteure im Politikprozeß auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene (bzw. auf Makro-, Meso- und Mikroebene) mit der Zielsetzung verstanden werden, Ablauf und Ergebnisse des Politikprozesses zu verbessern. Im Sinne von „*capacity development*“ muß es also um die Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Steuerungsfähigkeit sowie um die Stärkung der Verhandlungsfähigkeit politischer Akteure gehen. Die in der angelsächsischen Literatur gängige Unterscheidung zwischen *polity*, *politics* und *policy* hilft dazu, die Wirkungsebenen und Dienstleistungen von Politikberatung zu verdeutlichen. Während mit den Begriff *polity* politische Strukturen, Normen und Regel (also Institutionen im Sinne Norths) umschrieben werden (z.B. Verfassung, Gesetzgebung oder institutionelle Arrangements), zielt die Bezeichnung *politics* auf die Frage ab, wie Politik gemacht wird (das „Wie“ von Regelsetzung in gesellschaftlichen Arenen) und befaßt sich mit Aspekten wie Macht, Herrschaft, Interessenaushandlung, Konfliktaustragung und Konsensfindung. Die *policy*-Dimension von Politik verweist auf die Inhalte und Ergebnisse dieser Prozesse im Sinne eines verbindlichen Maßnahmenpakets in einem bestimmten Politikfeld (z.B., Bildungspolitik, Gleichstellungspolitik, Umweltpolitik, Wirtschaftspolitik, Rechtspolitik). Politik umfaßt also formelle und informelle Strukturen, Aufgaben sowie Akteure und Prozesse; sie können alle Gegenstand von Politikberatung sein.

Der Politikprozeß spielt sich nicht nur auf staatlicher Ebene ab, sondern findet in einem politischen System statt, das sich aus der Gesellschaft und ihren Organisationen sowie dem Staat und seinen Institutionen zusammensetzt, die mit einander agieren. Politikberatung im Rahmen der TZ findet daher in diesem von Machtkämpfen und -interessen geformten gesellschaftlichen Umfeld und politischen System statt. Sie muß daher zwangsläufig auf allen Interventionsebenen ( National-, Regional- und Lokalebene bzw. Makro-, Meso- und Mikroebene) die Macht- und Interessenkonstellationen sowie die systemischen Zusammenhänge berücksichtigen. TZ-Politikberatung muß sich ferner dadurch kennzeichnen, daß sie wertorientiert und wertvermittelnd, dialog- anstatt nachfrageorientiert sein muß. Politikberatung wird daher durch fachliche Kompetenz legitimiert. Schließlich ist Politikberatung sowohl eine Querschnittsaufgabe (und somit eine Aufgabe für jegliche Art von Projekten) als auch eine Professionalität.

*TZ muss substantielle Aufgaben im Partnerland unterstützen:*

TZ im Sinne globaler Strukturpolitik kann nur optimiert werden, indem sie auf strukturbildende Wirkungen und weniger auf direkte Bedarfsdeckung in Defizitbereichen in den Partnerländern ausgerichtet wird. TZ muß den politischen (und sozio-kulturellen) Rahmenbedingungen, in denen sie operiert, Rechnung tragen und zum zentralen Interventionsfokus machen. Sie kann somit nicht wie bisher „entsprechend einer weitgehend entpolitisierten Logik weitergeführt werden. (...)“

Armutsminderung und technische Sachlogiken dienen als schwer abweisbare Begründung für Projekte und neutralisieren sie gegen politische Einwände. Es stellt sich aber heute nach fast vierzig Jahren Entwicklungszusammenarbeit die Frage, ob es –um Theodor Adorno zu paraphrasieren– ein ‚richtiges Projekt im falschen Land‘ geben kann. (...) Entwicklungszusammenarbeit (sollte) in Zukunft verstärkt auf das Vorhandensein eines adäquaten Rahmens für Entwicklungsprozesse achten. 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“ (Hillebrand/Mainhold, 1999:24-25).

Dieser Ansatz geht über jene Reformvorstellung hinaus, die den Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung interner Rahmenbedingungen in den Partnerländern primär als einen Beitrag zur Optimierung der durch FZ und TZ transferierten Ressourcen und zur Erhöhung der Wirksamkeit von TZ-Projekten ansehen.<sup>18</sup> „Das Konzept der internationalen Struktur- und Ordnungspolitik sprengt diesen Rahmen. Der Ressourcentransfer tritt zugunsten von Strukturveränderungen in den Hintergrund“ (Wahl, 1998:86), wobei diese der Schaffung besserer Voraussetzungen für Entwicklung im allgemeinen dienen. „EZ gerät daher immer mehr in den Bereich einer Politik der Einmischung, die sich in Abstimmung mit ihren Partnern ziviler Mittel der *soft power*-Dimensionen bedient, um wirksam entwicklungspolitische Anliegen realisieren zu können.“ (Hillebrand/Maihold, 1999:11-12). Eine solche politische Einmischung muß allerdings im Zeitalter der Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft sowie der sich konkretisierenden Vision der „Einen Welt“ durchaus als legitim angesehen werden. Ehemals „innere Angelegenheiten der Partnerländer“ wie Armutsbekämpfung, Einhaltung der Menschenrechte, gute Regierungsführung und Förderung von Partizipation werden nämlich zunehmend entnationalisiert und als internationale Standards für „*good governance*“ und „*good society*“ anerkannt. Sie gelten somit als allgemein akzeptierte Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung, strukturelle Konfliktprävention und Effektivität von internationaler Zusammenarbeit.

Im Umkehrschluß bedeutet dies auch, dass es unter den neuen Rahmenbedingungen für die TZ in Zukunft weniger wird darum gehen können, Projekte zur direkten Bedarfsdeckung in Defizitbereichen der Partnerländer zu finden. Erforderlich sind vielmehr flexible und angepaßte Programme (auch auf der Grundlage von Länder- oder Sektorbudgets), „die einen Beitrag zur Bereitstellung der (...) intellektuellen und institutionellen Ressourcen und Strukturen für Entwicklungsprozesse unter den Bedingungen einer globalisierten Weltwirtschaft zu leisten vermögen.“ (Hillebrand/Maihold, 1999:25).

Eine vor Ort unter den lokalen Verhältnissen agierende TZ-Organisation ist eine Voraussetzung für die Unterstützung von strukturbildenden Programmen sowie für die Initiierung von Lern- und Transferprozessen von Norden in Süden und umgekehrt. Wenn die Voraussetzungen einer externen Einflußnahme nicht mehr ein formaler, staatlich sanktionierter Status, sondern ausschließlich Glaubwürdigkeit bzw. Authentizität, Kontinuität und Konsistenz des Handelns sind, dann ist die Präsenz vor Ort und die Zusammenarbeit unter den lokalen Verhältnissen eine essentielle Voraussetzung für strukturbildende Interventionen im globalen Kontext.

<sup>18</sup> Die Diskussion um Erhöhung der Wirksamkeit von TZ-Projekten mündete in der zweiten Hälfte der 80er u.a. in der Diskussion um die Frage nach den notwendigen politischen Rahmenbedingungen für eine effektive TZ. Es war also die Sorge um „das richtige Projekt im falschen Land“. Einige Überlegungen der Weltbank zur Reform der Entwicklungshilfe, die im Rahmen von *Assessing Aid* angestellt werden, haben auch den engen Fokus der Verbesserung von Rahmenbedingungen zur Erhöhung der Effektivität von EZ (siehe dazu World Bank (1998)).

*TZ muß insgesamt politischer werden:*

Die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für nachhaltige Entwicklungsprozesse ist eine Aufgabe nicht nur für Vorhaben der direkten Politikberatung, die unmittelbar auf die Verbesserung politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen abzielen (Positivmaßnahmen), sondern auch für "klassische" Beratungsvorhaben aller Art in allen Sektoren. Jedes Vorhaben im Partnerland ist potentiell in einen gesellschaftspolitischen Kontext eingebettet und die überwiegende Anzahl von Vorhaben der TZ beinhalten die Verhandlung über Entwicklungsinitiativen, Aufgaben- und Ressourcenverteilung. Daher können solche Vorhaben –in welchem Politik- und Interventionsbereich auch immer– bewußt und gezielt Spielräume suchen und nutzen, um in den Partnerländern entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen zu fördern. Das in den einzelnen Vorhaben der TZ angelegte Potential zur indirekten Förderung entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen muß konsequenter genutzt werden, indem Annahmen zu Handlungsfeldern projektbezogener Interventionen gemacht werden (Diaby-Pentzlin, 1997) und das Vernetzungspotential der Vorhaben besser nutzt.

Beratungsansätze aller Art müssen also „politischer“ werden. Das bedeutet, dass sie die jeweiligen Macht- und Interessenkonstellation, in den sie intervenieren, berücksichtigen, in Systemzusammenhang gestellt werden, Politikdialogprozesse auf allen Ebenen fördern und die Entwicklungsorientierung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure fördern müssen. Reine fachlich-technische Beratung, die obige Schritte nicht vollzieht, bleibt eine „Insellösung“ ohne strukturelle Wirkung, ein –wie Verst es formuliert hat– „planloses Herumplanschen in völlig unverständlichen Zusammenhängen“.

Kaufkraft mit AR?

*TZ muß partizipativer werden:*

Angesichts der wachsenden Interdependenz, Demokratisierung und Vermehrung sozialer Akteure müssen die Voraussetzungen für eine partizipative TZ geschaffen werden. Die neuen Rahmenbedingungen für die TZ erfordern in dieser Hinsicht eine Anpassung der Vorgehensweisen und Instrumente für die Identifizierung, Planung und Durchführung von Förderansätzen. *Erstens* muß sich die TZ stärker den Organisationen der Zivilgesellschaft öffnen. Dies muß über das Konzept der Trägerdiversifizierung, bei dem staatliche Träger die lokale Steuerung innehaben, hinausgehen. Demzufolge muß es auch möglich sein, dass NRO oder BO der Zivilgesellschaft Vorhaben auch ohne Beteiligung staatlicher Einrichtungen planen, durchführen und steuern können (was dem Prinzip der Zustimmung der Partnerregierung nicht widerspricht). *Zweitens* müssen sich Projektprüfungen, -durchführungen und -evaluierungen prozeßorientiert und in offeneren Verfahren durchgängig den verschiedenen *Stakeholders* im Partnerland öffnen und Verantwortung für gesellschaftliche Wirkungen auf den unterschiedlichen Wirkungsebenen übernehmen (Diaby-Pentzlin, 1997). Und *drittens* muß die Aushandlung und Festlegung prioritärer Fördersektoren im Dialog mit den verschiedenen *Stakeholders* im Partnerland in einem offenen, transparenten und partnerschaftlicher Prozeß erfolgen (ibid).

Stakeholder

*TZ muss in den Dienst einer „lernenden Weltgesellschaft“ gestellt werden:*

Im Zeitalter der Globalisierung muß Entwicklungszusammenarbeit in den Dienst einer „lernenden Welt-Gesellschaft“ gestellt werden. Der Weltentwicklungsbericht 1998/99 hat die Rolle von Wissen im Entwicklungsprozess behandelt und in diesem Zusammenhang festgehalten, dass die EZ-Institutionen die Aufgabe haben, neues Wissen zu schaffen, Wissen zu transferieren und an die Bedürfnisse der Entwicklungsländer anzupassen und Wissen so zu managen, dass es zugänglich und stets aktualisiert vorgehalten wird. Aus der Perspektive der „Einen Welt“ greift dieser Ansatz zu kurz, da er die Entwicklungsländer in eine passive Rolle als Wissensempfänger abqualifiziert. Entwicklungsländer generieren jedoch eigenes Wissen und machen eigene Erfahrungen im Umgang mit globalen und

lokalen Problemen. Diese Erfahrungen können sowohl für das eigene Handeln als auch für innovative Problemlösungen im Norden wertvoll sein. Ihre Inwertsetzung scheitert meistens an den fehlenden institutionellen Kapazitäten in den Entwicklungsländern. „Die Entwicklungszusammenarbeit muß insofern den Schritt von der ‚Belehrenskultur‘ zu einer ‚Kultur gemeinsamen Lernens‘ (Messner) vollziehen“ (Hillebrand/Maihold, 1999:26) und neben den von der Weltbank erwähnten Aufgaben die Partnerländer bei der Mobilisierung und Verfügbarmachung eigenen Wissens unterstützen und zu einer Drehscheibe für internationale *best practices* werden.

*TZ und FZ müssen stärker vernetzt werden:*

Technische und finanzielle Zusammenarbeit sind zwar unterschiedliche Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, aber auf dasselbe Oberziel ausgerichtet: die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Partnerland. Aus dieser Perspektive wirkt sich ein unkoordiniertes Vorgehen zwischen FZ und TZ effizienzmindern für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit aus, zumal die FZ immer mehr in klassische TZ-Bereiche (bspw. Trägerförderung) eindringen muß, um die Erreichung ihrer Projektziele abzusichern. Es wäre eine nicht zu verantwortende Ressourcenverschwendung, wenn man hierfür das von der TZ gesammelte Know-How und Instrumentarium nicht nutzen würde. Die fehlende Abstimmung trägt ferner dazu bei, die im Partnerland fehlende interinstitutionelle Koordinierung zu verschlimmern. Die instrumentelle Vernetzung der FZ und TZ würde tendenziell alle diese Probleme lösen. Sie würde darüber hinaus das Gewicht der Entwicklungszusammenarbeit im Politikdialog insgesamt erhöhen, so daß die positive Einflußnahme auf die Verwirklichung der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit als globale Strukturpolitik wahrscheinlicher wäre.

*Maßnahmenplanung und Länderprogrammierung müssen verbessert werden:*

Das in dieser Arbeit skizzierte Konzept einer Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik macht eine Anpassung des Planungs- und Evaluierungsinstrumentariums notwendig. Skizzenhaft können folgende Elemente erwähnt werden. *Erstens* müssen politische, soziale und institutionelle Faktoren als wichtige Bestimmungsfaktoren des Erfolges in die Planung und Evaluierung aufgenommen werden. *Zweitens* müssen alle Vorhaben im Hinblick auf ihre Effekte auf die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung geprüft werden. Damit kann eine Projektanordnung aufgestellt werden, mit deren Hilfe eine Strategie für die mittelfristige Steuerung des Länderprogramms entworfen werden kann. *Drittens* müssen die Vorhaben auch bezüglich ihrer Kompatibilität mit den Entwicklungszielen und -projekten des Empfängerlandes und mit den anderer Geber (Riddell, 1987: 277) geprüft werden. *Viertens* müssen TZ-Leistungen nicht durch die geleisteten Inputs, sondern durch ihre Ziele und die erzielten Ergebnisse beurteilt werden. *Fünftens* müssen die TZ-Maßnahmen einen hohen Grad an *Commitment* im Partnerland nachweisen können, bevor sie verbindlich vereinbart werden. *Sechstens* müssen TZ-Maßnahmen von vornherein so geplant werden, dass sie sich in absehbarer Zeit überflüssig machen. Und *siebtens* müssen die TZ-Vorhaben einen hohen Einsatz lokaler und regionaler Ressourcen vorsehen, und zwar zu Lasten entsandter Fachkräfte, und auch neue Formen der Beratung – wie bspw. die interimistische Beratung anstelle von Langzeitexperten – verstärkt in Betracht ziehen.

Darüber hinaus müssen die Evaluierungen einzelner Vorhaben durch periodische Länderevaluierung ergänzt werden, da nur so der Beitrag des gesamten Länderprogramms ermittelt werden kann. Wie bereits erwähnt, muß die Länderevaluierung auch die Schnittstellen zu den Programmen anderer Geber identifizieren, Vorschläge für die Abstimmung ausarbeiten und Koordinierungsdefizite seitens des Partnerlandes offenlegen. Auf der Grundlage einer Länderevaluierung muß dann die mittelfristige Steuerung des gesamten Länderprogramms erfolgen. Ergebnisse von Länderevaluierungen sollten für andere Geber

zugänglich sein, um die Abstimmung und Anpassung der Programme zu erleichtern und voranzutreiben.

Aus dem Hintergrund globaler Strukturpolitik müssen auch die Instrumente der EZ-Programmierung entsprechend angepaßt werden. So können bspw. die Länderkonzepte keineswegs die Förderprioritäten aus der Sicht des Partnerlandes isoliert von der Betrachtung globaler Probleme und globaler Zukunftsfragen definieren. Sie müssen vielmehr die Bearbeitung globaler Zukunftsfragen in ihrer konkreten Ausprägung im Partnerland aus der Perspektive einer Mehrebenenpolitik reflektieren. Damit muß zugleich die Projektfixierung aufgegeben und die Beratungsansätze in einen (politischen) Systemzusammenhang gestellt werden.

Schließlich muß die TZ ihre Erfolgsbedingungen realistisch einschätzen. Die Beobachtung, dass sich einige Länder gar nicht entwickelt haben und die Armut nicht ab-, sondern zugenommen hat, führte in akademischen Kreisen zu einer Debatte über das „Ende der Entwicklungstheorie“, die die fehlenden „Entwicklungserfolge“ überwiegend auf das Scheitern entwicklungstheoretischer Modelle zurückführte. Tetzlaff (1996) wies jedoch darauf hin, dass die Theorie richtig sein kann, auch wenn ihre erfolgreiche Umsetzung gescheitert sei. Verantwortlich für das Scheitern seien interne und externe Blockaden, die eine erfolgreiche Entwicklungspolitik verhinderten. Gefragt sei somit eine realistische Einschätzung, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit „Entwicklungserfolge“ zeitigen können. Zu den Erkenntnissen, die zu einer realistischen Einschätzung dessen führten, was Entwicklungszusammenarbeit erreichen kann, zählen vor allem kulturelle Faktoren. So ist darauf hingewiesen worden, dass „Entwicklung“ in Sinne pluralistischer Marktwirtschaft und Demokratie nicht voraussetzungslos in jeder Gesellschaft zu jedem beliebigen Zeitpunkt verwirklicht werden kann, da sie eine kulturelle Verankerung im Habitus entscheidender Gruppen braucht und längeren Ausreifungszeiten bedarf. „Entwicklung“ kann auch unter gewissen Umständen in bestimmten Gesellschaften nicht realisiert werden, weil aufgrund kultureller Gegebenheiten Zielkonflikte nicht gelöst werden können. Insgesamt ist also Entwicklung im modernen Sinne nicht ein wertneutrales, technisch beliebig manipulierbares Verfahren, sondern setzt gewisse kulturelle Anpassungsleistungen der Gesellschaft bzw. ihrer Teilgruppen voraus (Kabou, 1993).

*TZ-Berater und -Beraterinnen müssen weiter professionalisiert werden:*

Im Zuge der Veränderung der nationalen und internationalen Rahmenbedingungen für die TZ wird das Anforderungsprofil der TZ-Berater/-innen anspruchsvoller. Neben der hohen Fachkompetenz, die zur Legitimierung einer politischeren Beratung auch in der Zukunft unbedingt notwendig sein wird, werden die hohe Beratungskompetenz auf der Grundlage gesicherter Erfahrungen, die Fähigkeit für den Umgang mit politischen Rahmenbedingungen, die hohe Lernmotivation, das hohe Orientierungswissen, die Vernetzungsfähigkeit, das strategische und systemische Denken, die Mediations- und Moderationsfähigkeit, die Sensibilität für Veränderungen und politische Prozesse das Anforderungsprofil der TZ-Berater/-innen prägen.

In der Wertorientierung und -vermittlung liegt der wesentliche Unterschied zwischen einer fachlich-technischen TZ-Beratung (einschließlich der Organisationsberatung) und einer politischeren, auf strukturelle Wirkungen abzielenden TZ-Beratung. Dadurch wird die kritische Reflexion über die eigene Rolle als Berater um so dringender, und zwar als Instrument für die permanente Wiederherstellung eines notwendigen Gleichgewichts zwischen Nähe und Distanz. Teil des Geschehens zu sein, verpflichtet den Berater dazu, seine Interventionen stets zu überprüfen, Widersprüche sichtbar zu machen und die Auseinandersetzung mit diesen Widersprüchen immer wieder zu fördern. Ein Balanceakt, den der Berater nur dann aushalten kann, wenn er bei den Partnern Kompetenz- und Vertrauensvermutung genießt und eine hohe politische Sensibilität in dem Umgang mit

Menschen und Veränderungsprozessen an den Tag legt. Die kritische Reflexion über die eigene Rolle ist auch deswegen notwendig, weil der TZ-Berater, in der heutigen Projektkonstruktion, nicht lediglich Berater sein darf. Er begegnet dem Partner vielmehr in unterschiedlichen Rollen (Projektmanager, Finanzier, TZ-Vertreter, etc.), die nicht selten im krassen Widerspruch zu der Beraterrolle stehen. Auch deswegen muss der Berater ständig in sich gehen, die Rolle, aus der jeweils eine bestimmte Handlung erfolgt, permanent reflektieren und diese allen Beteiligten transparent und bewusst machen.

## LITERATUR

1. Bauer, Peter T. (1971): *Dissent on Development*, London.
2. Ders. (1979): *Foreign Aid viewed differently*; in *Außenwirtschaft*, Vol. 3.
3. Ders. (1981): *Equality, the Third World and Economic Delusion*, London.
4. Ders. (1984): *Reality and Rhetoric*, London.
5. Bendel, Petra/Nolte, Detlef (1997): *Demokratie in Lateinamerika*; in: Bredow/Jäger (Hrsg.) (1997).
6. Berglöf, Enk (1999): *A Comment on the Washington Consensus and the Transition Experience*; in: Kochendörfer-Lucius/Plekovic (1999).
7. Berg-Schlosser, Dirk (1997): *Demokratie und Entwicklung in Afrika*; in: Bredow/Jäger (Hrsg.) (1997).
8. BMZ (1996): *Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ*, BMZ aktuell 072, Oktober.
9. Ders. (1998): *Entwicklungspolitik im Schaubild*, Januar.
10. Bohnet, Michael: *Aims and Objectives*; in: Kochendörfer-Lucius/Plekovic (1999).
11. Bomer, Silvio (1999): *The Washington Consensus and Economics Institutions: The Neglected Dimension*; in: Kochendörfer-Lucius/Plekovic (1999).
12. Brand, Uli/Brunnengräber, Achim/Schrader, Lutz/Stock, Christian/Wahl, Peter (1999): *Global Governance. Möglichkeiten und Grenzen von Alternativen zur neoliberalen Globalisierung*, unveröffentlichtes Manuskript, Heinrich-Böll-Stiftung/WEED.
13. Bredow, Willfried von/Jäger, Thomas (Hrsg.) (1997): *Demokratie und Entwicklung. Theorie und Praxis der Demokratisierung in der Dritten Welt*, Laske + Budrich, Opladen.
14. Bredow, Willfried von/Jäger, Thomas/Kümmel, Gerhard (1997): *Menschenwürdig, effizient und zukunftsorientiert? Die globale Politik in ‚magischen Dreieck‘ von Demokratie, ökonomischer Entwicklung und Frieden*; in: Bredow/Jäger (Hrsg.) (1997).
15. Brühl, Tanja/Simonis, Udo E. (1999): *Strukturen und Entwicklungstrend in der Weltökologie*; in: Hauchler/Messner/Nuscheler (1999).
16. BUND/Misereor (Hrsg.) (1996): *Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung*, Basel u.a.
17. Clark, Ian (1997): *Globalization and Fragmentation. International Relations on the Twentieth Century*, Oxford University Press, New York.
18. Cleveland, Harlan (1988): *The Future of International Governance*; in: *The Futurist*, Vol 22, S. 9-12.
19. Diaby-Pentzlin, Friederike (Hrsg.) (1997): *Mit Politik bewußt umgehen - nicht Politik machen*, Eschborn, September 1997, unveröffentlichtes Manuskript.
20. ECLAC (1994): *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic Integration as a Contribution to Changing Production Patterns with Social Security*, Santiago, Chile.
21. Eid, Uschi (1999): *Sicherheitspolitische Auswirkungen der Entwicklungspolitik*. Rede bei 7. Aktuellem Forum für Chefredakteure zur Sicherheitspolitik der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 26. Januar
22. Eschenburg, Rolf (1998): *Globalisierung, Entwicklungspolitik und wirtschaftliche Zusammenarbeit*; in: Eschenburg/Dabrowski (1998).



23. Eschenburg, Rolf/Drabowski, Martin (1998): Konsequenzen der Globalisierung: Ökonomische Perspektiven für Lateinamerika und Europa, Münster.
24. Gasti, Raimond D. (1982): Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties, London.
25. Goetz, Anne Marie/O'Brien, David (1995): Governing for the Common Wealth? The World Bank's Approach to Poverty and Governance, IDS Bulletin, Vol. 26, No. 2.
26. Gómez, Ricardo (1993): Überlegungen zu einer armutsorientierten Entwicklungspolitik; in: GTZ (1993).
27. Ders. (1995): Guatemala. Analysen und Überlegungen zu einer armutsorientierten Entwicklungspolitik, Schriftenreihe der GTZ, Nr. 250, Rossdorf.
28. Ders. (1998): Zur Methodik der Beratung; in: GTZ (1998).
29. Ders. (1999): Überlegungen zur Weltbankansatz der Armutsbekämpfung; in: GTZ (1999).
30. GTZ (1993): Sozialpolitische Beratung in der Technische Zusammenarbeit, Rossdorf.
31. Ders. (1998): Politikberatung, Eschborn.
32. Ders. (1999): Armutsorientierte Wirtschaftspolitik, Eschborn.
33. Goodell, Grace/Powelson, John P. (1982): The Democratic Prerequisites of Development; in: Gasti (1982).
34. Goodland, R. (1992): Die These: Die Welt stößt an Grenzen. Das derzeitige Wachstum in der Weltwirtschaft ist nicht verkraftbar; in: Goodland et.al. (1992).
35. Goodland, R./Daly, H./El Serafi, S./v. Droste, B. (Hrsg.) (1992): Nach dem Brundtland-Bericht: Umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung, Bonn.
36. Hauf, Volker (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven.
37. Hauchler, Ingomar/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (1999): Globale Trends. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt am Main (unveröffentlichtes Manuskript).
38. Hayek, F.A. (1975): The Mirage of Social Justice; in: Law, Legislation and Liberty, Vol. II, London.
39. Hein, Wolfgang (1997): Globalisierung und nachhaltige Entwicklung in den Ländern des Südens; in: Rennings/Hohmeyer (1997).
40. Hillebrand, Ernst/Mainhold, Günther (1999): Von der Entwicklungspolitik zur globalen Strukturpolitik – zur Notwendigkeit der Reform eines Politikfeldes, unveröffentlichtes Manuskript.
41. Hopenhyan, Martin (1995): Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la Modernidad en América Latina, Mexico.
42. Institute of Development Studies -IDS- (1994): Poverty Assessment and Public Expenditure: a Study for the SPA Working Group on Poverty and Social Policy, mimeo, September.
43. Kabou, Axelle (1993): Weder arm noch ohnmächtig. Eine Streitschrift gegen Schwarze Eliten und weißen Helfer, Basel.
44. Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A. (Eds.) (1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century, Oxford und New York.
45. Kloke-Lesch, Adolf (1998): Funktionale Positionsbestimmung der Entwicklungspolitik; in: IPG, 3(1998).

46. Kochendörfer-Lucius, Gudrun/Plekovic, Boris (Eds.) (1999): *Development Issues in the 21<sup>st</sup> Century*, Berlin.
47. Kürzinger, Edith (1997): *Nachhaltige Entwicklung*; in: Schultz (1997).
48. Makarim, Nabil (1999): *Developing Countries and Management of the Environment*; in: Kochendörfer-Lucius/Preskovic (1999).
49. Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (1996): *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 2, Bonn.
50. Dieselben (1998): *Globale Trends, Globalisierung und Global Governance*; in: *Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.); Globale Trends 1998*, Fischer TB.
51. Meyer-Stamer, Jörg (1997): *Globalisierung, Standortkonkurrenz und Entwicklungspolitik*; in *IPG*, 1197/4, S.378-388.
52. Myers, Norman (1988): *Environmental Challenges: More Government or better Governance*; in: *Ambio*, Vol. 17, Nr. 6, S. 411-414.
53. Nozick, R. (1974): *Anarchy, State and Utopia*, Oxford.
54. OECD-DAC (1996): *Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation*, May.
55. OECD (1997): *The World in 2020. Towards a New Global Age*.
56. OECD-DAC (1999):
57. Rennigs, Klaus/Hohmeyer, Olav (1997): *Nachhaltigkeit*, Baden-Baden.
58. Ridel, Roger C. (1987): *Foreign Aid Reconsidered*, Baltimore.
59. Rosenau, James (1992): *Governance, order, and change in world politics*; in: Rosenau/Czempiel (1995).
60. Rosenau, James/Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.) (1992): *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge.
61. Ruggie, John G. (1975): *International Responses to Technology: Concepts and Trends*; in: *International Organization*, Vol 29, Nr. 4, S. 557-583.
62. Sachs, Wolfgang (1999): *Globalisierung und Nachhaltigkeit*; in: *epd-Entwicklungspolitik* 1/99, S. 32-34.
63. Sautter, Hermann (1996):
64. Derselbe (1999): *The Institutional Possibilities and Ethical Quality of Development Cooperation*; in: *Economics*, Vol. 59, S. 7-33.
65. Schellnhuber, Hans-Joachim (1999): *Syndromes of Global Change: An integrated Analysis of Environmental Development Issues*; in: Kochendörfer-Lucius/Preskovic (1999).
66. Schultz, Manfred (Hrsg.) (1997): *Entwicklung: die Perspektive der Entwicklungssoziologie*, Opladen.
67. SEF (1995): *Nachbarn in einer Welt*, Duisburg.
68. Simonis, Udo (Hrsg.) (1996): *Weltumweltpolitik. Grundriß und Bausteine eines Politikfeldes*, Berlin.
69. Stiglitz, Joseph (1998): *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, January.
70. Tetzlaff. (1996):

71. UN (1992): Erklärung von Rio de Janeiro über Umwelt und Entwicklung; in: UN (Ed.): Earth Summit Agenda 21. The United Nations Programme of Action from Rio, New York
72. UNEP (1997): Global Environment Outlook, Oxford und New York.
73. UNEP (1998): Global Environment Outlook, Oxford und New York.
74. UNDP (1994): Human Development Report, Oxford und New York.
75. UNDP (1997): Human Development Report, Oxford and New York.
76. Wahl, Peter (1998): Königsweg oder Sackgasse? Entwicklungspolitik als internationale Struktur- und Ordnungspolitik; in: Peripherie, Nr. 72, S.82-93.
77. WBGU (1995): Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme. Jahresgutachten, Bonn.
78. WBGU (1998): Welt im Wandel. Strategien zur Bewältigung globaler Umwelt Risiken. Jahresgutachten, Berlin u.a.
79. Weizsäcker, E.U. von et.al. (Hrsg.) (1995): Faktor vier: Doppelter Wohlstand – halbierter Naturverbrauch, München.
80. World Bank (1998/99): World Development Report, Washington, D.C.
81. World Bank (1998): Assessing Aid. What Works, What doesn't, and Why. Washington, D.C.
82. World Commission on Environment and Development (WCED) (1987): Our Common Future, Oxford, u.a.

