

Ziai
Globale Strukturpolitik?

Aram Ziai hat in Aachen, Hamburg, Magdeburg, Kassel und Amsterdam Sozialwissenschaft studiert, geforscht und gelehrt. Zur Zeit ist er Gastprofessor für Internationale Entwicklung an der Universität Wien, er veröffentlichte u.a. *Exploring Post-Development. Theory and Practice, Problems and Perspectives*, London 2007 und *Zwischen Global Governance und Post Development – Entwicklungspolitik aus diskursanalytischer Perspektive*, Münster 2006.

Aram Ziai

Globale Strukturpolitik?

Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv
der Entwicklung im Zeitalter von
neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

Gedruckt mit Unterstützung der DFG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

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

1. Auflage Münster 2007

© 2007 Verlag Westfälisches Dampfboot

Alle Rechte vorbehalten

Umschlag: Lütke Fahle Seifert AGD, Münster

Druck: Rosch-Buch Druckerei GmbH, Scheßlitz

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier

ISBN 978-3-89691-665-5

Inhalt

Vorwort	9
1. Einleitung	10
2. Theoretische Zugänge	14
2.1. Erkenntnistheoretische und theoretische Grundlagen:	
Strukturalismus, Poststrukturalismus und Sozialwissenschaft	14
2.1.1. Strukturalismus	14
2.1.2. Poststrukturalismus	16
2.1.3. Poststrukturalistisch informierte Sozialwissenschaft	17
2.2. Theoretische Kategorien: Diskurs und Macht	20
2.2.1. Diskurstheorie im Anschluss an Foucault	21
2.2.2. Machttheorie im Anschluss an Foucault	25
2.2.2.1. Probleme, Unklarheiten, Widersprüche	28
2.3. Methodische Vorgehensweise: Triadische Dispositivanalyse	32
2.3.1. Zur Methodik der Dispositivanalyse	32
2.3.2. Macht in der internationalen politischen Ökonomie	34
2.3.3. Triadische Analyse	37
3. Diskurs und Dispositiv der Entwicklung in der Nachkriegszeit	38
3.1. Entstehung und Ordnung des Entwicklungsdiskurses	38
3.1.1. Der koloniale Diskurs	38
3.1.2. Die neue Diskursordnung der „Entwicklung“	41
3.1.3. Formationsregeln des Entwicklungsdiskurses	47
3.1.3.1. Formationsregeln der Gegenstände	47
3.1.3.2. Formationsregeln der Äußerungsmodalitäten	49
3.1.3.3. Formationsregeln der Begriffe	50
3.1.3.4. Formationsregeln der strategischen Wahlen	50
3.2. Entstehung und Effekte des Entwicklungsdispositivs	52
3.2.1. Entstehung und Attraktivität des Entwicklungsdispositivs	52
3.2.2. Mechanismen und Effekte des Entwicklungsdispositivs	56
3.2.2.1. Entpolitisierung	58
3.2.2.2. Hierarchisierung	61
3.2.3. Fazit	64

4. Krise des Entwicklungsdispositivs, Transformation des Entwicklungsdiskurses	66
4.1. Die Krise des Entwicklungsdispositivs	66
4.1.1. Die Krise der Entwicklungstheorie	66
4.1.2. Die Krise der Entwicklungspolitik	68
4.1.3. Ansätze zur Überwindung der Krise	71
4.2. Die Transformation des Entwicklungsdiskurses im Rahmen der Krise	72
4.2.1. Neoliberalismus und Strukturanpassung	74
4.2.2. Good Governance und Demokratisierung	78
4.2.3. Aufgabe des Entwicklungsversprechens (globale Sozialpolitik, Treuhandschaft, Krisenprävention, Post-Development)	81
4.2.4. Nachhaltige Entwicklung und Eine Welt	83
4.2.5. Partizipation, Zivilgesellschaft, Ownership, Empowerment	86
4.2.6. Weitere kritikintegrierende Diskurse (Mainstreaming Gender, menschliche Entwicklung, Theorien mittlerer Reichweite, soziokulturelle Bedingungen)	88
4.2.7. Globalisierung und Global Governance	92
4.2.8. Fazit	94
5. Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung	95
5.1. Zur Geschichte der BRD-Entwicklungspolitik	95
5.2. Zur Analyse von Entwicklungspolitik	103
5.3. Das Konzept der globalen Strukturpolitik	109
5.4. Die rot-grüne Entwicklungspolitik: bisheriger Forschungsstand	113
5.5. Der rot-grüne Entwicklungsdiskurs	116
5.5.1. Globalisierung, Eine Welt und Global Governance	117
5.5.2. Armut und Armutsbekämpfung	120
5.5.3. Frieden, Sicherheit und Krisenprävention	123
5.6. Die rot-grüne Entwicklungspolitik: allgemeine Betrachtungen	128
5.6.1. Stellenwert	128
5.6.2. Finanzierung	129
5.6.3. Länderauswahl	132

6. Globale Strukturpolitik I: Entschuldungsinitiative und Reform der Strukturanpassungsprogramme	134
6.1. Schuldenmanagement und Entschuldungsinitiativen bis 1998	134
6.2. Die Beschlüsse des Kölner G7/G8-Gipfels 1999	136
6.3. Kritik an den Kölner Beschlüssen	139
6.3.1. Konzeption	139
6.3.2. Koppelung an Strukturanpassungs- bzw. Armutsbekämpfungsprogramme	140
6.3.3. Tragfähigkeitsdefinition	141
6.3.4. Dominanz der Gläubiger	142
6.3.5. Ausblendung des weltwirtschaftlichen Kontextes	143
6.3.6. Legitimität der Schulden	143
6.4. Die Umsetzung der erweiterten Entschuldungsinitiative (HIPC-II)	144
6.5. Die Umsetzung der Reform der Strukturanpassungsprogramme (PRSP)	150
6.6. Globale Strukturpolitik im Bereich Entschuldung/Strukturanpassung	157
7. Globale Strukturpolitik II: Reform der internationalen Finanzarchitektur	160
7.1. Die Asienkrise und die Debatte um eine neue internationale Finanzarchitektur	161
7.2. Die Reformen des internationalen Finanzsystems seit 1998	163
7.3. Wechselkurszielzonen	167
7.4. Kapitalverkehrskontrollen und -regulierungen	169
7.5. Devisentransaktionssteuer	171
7.6. Staateninsolvenzrecht	173
7.7. Weitere Reformschritte	177
7.8. Globale Strukturpolitik im Bereich internationale Finanzarchitektur	179

8. Globale Strukturpolitik III: „Entwicklungsrunde“ im Welthandel	182
8.1. Vom GATT zur WTO	183
8.2. Die ersten Ministerkonferenzen und das Scheitern von Seattle	184
8.3. Doha und die „Entwicklungsrunde“	190
8.4. Landwirtschaft	195
8.5. Dienstleistungen	199
8.6. Geistige Eigentumsrechte	201
8.7. Singapur-Themen	203
8.8. Globale Strukturpolitik im Bereich Welthandel	207
9. Globale Strukturpolitik IV: Weitere Bereiche	211
9.1. Krisenprävention und Friedenssicherung	211
9.2. Armutsbekämpfung	216
9.3. Partnerschaften mit der Wirtschaft (PPP)	219
9.4. Hermes-Bürgschaften	225
9.5. Rüstungsexport und Menschenrechte	227
9.6. AKP-Verhandlungen	231
9.7. Globale Strukturpolitik in weiteren Bereichen	235
10. Fazit und Thesen: Globale Strukturpolitik und die Transformation des Entwicklungsdispositivs im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung	237
Anmerkungen	259
Abkürzungsverzeichnis	286
Quellen- und Literaturverzeichnis	288

Vorwort

Diese Arbeit entstand im Rahmen eines von der DFG geförderten Forschungsprojekts und beruht auf einer Habilitationsschrift, die im Sommer 2006 von der Universität Kassel angenommen wurde. Inhaltlich steht die Nord-Süd Politik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2005 und ihr Anspruch der „globalen Strukturpolitik“ im Vordergrund, und damit verbunden die Fragen nach dem Stellenwert entwicklungspolitischer Überlegungen in der Außenpolitik der BRD sowie generell nach den Spielräumen nationalstaatlich-parlamentarischer Politik im Zeitalter neoliberaler Globalisierung. (Wissenschafts-) Theoretisch und methodisch geht es hingegen um den Versuch, die Kritik an der traditionellen wissenschaftlichen Betrachtungsweise der Wirklichkeit für neue, gleichermaßen wissenschaftliche Vorgehensweisen produktiv zu machen. Das Urteil, ob und inwieweit dieser Versuch gelungen ist (oder ob er überhaupt gelingen kann), will ich gerne Anderen überlassen.

Ich beschränke mich hier auf die angenehme Aufgabe, mich bei den Menschen zu bedanken, die diese Arbeit ermöglicht haben: an erster Stelle bei Christoph Scherrer und Cord Jakobeit für Unterstützung, nützliche Hinweise und Kommentare, dringend notwendige Ermutigung und weit mehr als nur *ein* Gutachten; ebenso bei den InterviewpartnerInnen, die sich Zeit für meine lästigen Fragen genommen haben; dann bei den (anonymen) GutachterInnen und den MitarbeiterInnen der DFG; bei den Mitgliedern der Habilitationskommission; schließlich bei Uli Brand (ganz besonders), Alban Werner, Barbara Dickhaus, Nikola Sekler, Pia Eberhardt, Caren Kunze, Harry Simon, Jürgen Kraus, Matthias Wieser, Jörg Meyer und anderen für Austausch, Tipps, Korrekturen, Diskussionen, Übernachtungsmöglichkeiten und für die Musterung zur akademischen Reservearmee; bei den Studierenden in Kassel, Aachen, Magdeburg und Amsterdam für anregende Seminare und engagierten Aktivismus; und natürlich bei Silke Kukies für Reproduktionsarbeit und so vieles mehr.

1. Einleitung

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts befindet sich die Entwicklungspolitik in einer Krisensituation. Die veränderten historischen Bedingungen im Zeitalter der Globalisierung und der neuen Weltordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben einerseits zu Legitimationsproblemen, andererseits zu weit reichenden Veränderungsprozessen in diesem Politikbereich geführt, die in ihrer Komplexität bis jetzt weder vollständig erfasst noch theoretisch erklärt wurden. Das von der rot-grünen Regierung vorgelegte Konzept einer „globalen Strukturpolitik“, das eine Neuorientierung weg von Entwicklungsprojekten hin zur sinnvollen Gestaltung der globalen Rahmenbedingungen von „Entwicklung“ vornimmt, ist als Versuch der Anpassung der Entwicklungspolitik an die veränderten Bedingungen angelegt. Somit kann es zum einen als Antwort auf die Krisensituation und zum anderen als typisches Beispiel für jene Veränderungsprozesse betrachtet werden.

Nach der verkürzten zweiten Legislaturperiode ist es nunmehr möglich, eine Bilanz der rot-grünen globalen Strukturpolitik zu ziehen: In welcher Hinsicht haben die Debatten um die „Krise der Entwicklungspolitik“ auf das Konzept der globalen Strukturpolitik Einfluss genommen? Wie wurde das Konzept, Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik zu betreiben, umgesetzt? Von welchen Faktoren wurde diese Umsetzung behindert bzw. geprägt? Wo bzw. inwiefern ist gegenüber der Entwicklungspolitik der Vorgängerregierung eine Neuorientierung zu erkennen? Wo sind Kontinuitäten auszumachen? Dies sind die forschungsleitenden Fragestellungen dieser Arbeit. Um herauszuarbeiten, an welchen Kräfteverhältnissen eine konsequente Umsetzung des Konzepts der globalen Strukturpolitik scheitert, erscheint eine an Foucault angelehnte diskurs- und machtdanalytische Perspektive, wie sie in Kapitel 2 dargestellt werden soll, am besten geeignet. Aus dieser Perspektive soll die Differenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit der globalen Strukturpolitik analytisch erfasst und aus dem Zusammenspiel von Diskursen, Machtverhältnissen und Institutionen im Bereich der Nord-Süd-Beziehungen, also dem Dispositiv der Entwicklung in seiner aktuellen Ausformung, theoretisch erklärt werden. Erst die Einbettung in diesen Rahmen gestattet ein Urteil über die Probleme und Grenzen, aber auch über die Spielräume und Perspektiven der globalen Strukturpolitik.

Diese Arbeit ist in mancher Hinsicht die Fortführung einer vorangegangenen Studie. Im empirischen Teil meiner Dissertation über das klassische Entwicklungsparadigma und die Post-Development Kritik wurde deutlich, dass der Diskurs entwicklungspolitischer Institutionen heute nur noch bedingt dem Entwicklungsdiskurs der Siebziger Jahre entspricht – eine Transformation des Entwicklungs-

diskurs zeichnete sich ab. Diese Transformation näher zu untersuchen, vor allem aber zu analysieren, ob sich auch die angewandte Entwicklungspolitik in einem ähnlichen Transformationsprozess befindet, ist das Anliegen dieser Arbeit.

In Kapitel 2 werden die theoretischen Zugänge und die sich daraus ergebenden methodischen Vorgehensweisen erläutert. Zunächst werden in diesem Kontext die erkenntnistheoretischen und theoretischen Grundlagen dargelegt und begründet, warum eine „poststrukturalistisch informierte Sozialwissenschaft“ einen sinnvollen Zugang darstellt. Anschließend werden Diskurs und Macht als zentrale theoretische Kategorien des gewählten Zugangs vorgestellt und definiert. Dies geschieht unter Rückgriff auf Konzeptionen der Arbeiten Michel Foucaults, die aber einer Präzisierung und Systematisierung unterzogen werden. Die darauf aufbauende Vorgehensweise, die als triadische Dispositivanalyse bezeichnet wird, soll nun die Beziehungen zwischen Diskursen, Institutionen und Praktiken untersuchen und dabei besonderes Augenmerk auf die Verflechtung der Ebenen der Subjektivität, des Handelns und der Wirklichkeitskonstruktionen lenken.

Kapitel 3 erläutert anschließend, wie aus dieser Perspektive Diskurs und Dispositiv der Entwicklung in der Nachkriegszeit zu beschreiben sind. Hierbei wird zunächst auf die Entstehung des Entwicklungsdiskurses aus dem Kolonialdiskurs eingegangen, bevor die neue Ordnung des Diskurses und ihre Formationsregeln genauer untersucht werden. Auch die Entstehung des Geflechts aus entwicklungspolitischen Institutionen auf internationaler und nationaler Ebene wird kurz skizziert, ebenso wie die Frage der Attraktivität dieses „Entwicklungsapparates“ aus Sicht der Akteure im Norden und im Süden. Darüber hinaus werden die typischen Mechanismen des Entwicklungsdispositivs dargestellt und auf ihre Auswirkungen hin befragt.

Kapitel 4 stellt die Krise dieses Dispositivs dar, ebenso wie die Transformation des Entwicklungsdiskurses im Rahmen der Krise. Nach einer Skizze der unterschiedlichen Diagnosen, aus welchen Gründen Entwicklungstheorie und -politik in die Krise geraten sind, wird auch auf Ansätze zur Überwindung der Krise eingegangen. In der Untersuchung der Transformation des Entwicklungsdiskurses wird deutlich, dass seit der Krise eine ganze Reihe von neuen Diskursen aufgetaucht ist – von Nachhaltigkeit über Partizipation bis Globalisierung – die zum großen Teil vom Global Governance Diskurs (mit dem das Konzept der globalen Strukturpolitik eng verwandt ist) zu integrieren versucht werden.

In Kapitel 5 beginnt nun endlich die empirische Analyse der Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung. Nach einem Abriss der Geschichte der Entwicklungspolitik in der BRD und einigen notwendigen Überlegungen zur Analyse von Entwicklungspolitik wird die Genese und Struktur des Konzepts der globalen Strukturpolitik näher betrachtet, bevor auf den bisherigen Forschungs-

stand hinsichtlich der rot-grünen Entwicklungspolitik eingegangen wird. Anschließend wird der Entwicklungsdiskurs der rot-grünen Regierung in Bezug auf seine Kernformeln und typischen Argumentationsmuster analysiert. Das Kapitel schließt mit einigen allgemeinen Betrachtungen zur rot-grünen Entwicklungspolitik hinsichtlich des Stellenwerts des Politikfelds und seiner Finanzierung sowie der Auswahl der Schwerpunkt- und Partnerländer in der Entwicklungszusammenarbeit.

In den folgenden Kapiteln wird untersucht, inwiefern die rot-grüne Regierung für die „Entwicklungsländer“ relevante Strukturen auf globaler Ebene zu beeinflussen versucht hat – und mit welchem Ergebnis. In diesem Kontext wird nicht nur auf einschlägige Literatur und Quellen (hauptsächlich vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ sowie von entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen), sondern auch auf ExpertInneninterviews zurückgegriffen, die im Rahmen der Studie mit 21 in den entsprechenden Bereichen tätigen Personen geführt wurden. Bei den Personen handelte es sich ausnahmslos um MitarbeiterInnen oder LeiterInnen der jeweiligen Referate bzw. Abteilungen in Ministerien und Nichtregierungsorganisationen, die auf langjährige Erfahrungen zurückblicken konnten.

Als erster Bereich (Kapitel 6) bietet sich die Entschuldungsinitiative von 1999 und die damit verbundene Reform der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank an. Nach einem Rückblick auf das Schuldenmanagement und die Entschuldungsinitiativen bis 1998 werden die Beschlüsse des Kölner G7/G8-Gipfels sowie die Kritik an ihnen dargestellt. Daraufhin wird die Umsetzung einerseits der erweiterten Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC, Highly Indebted Poor Countries) sowie andererseits der Strukturanpassungsprogramme mit der zentralen Neuerung der Armutsbekämpfungsstrategiepapiere (PRSP, Poverty Reduction Strategy Papers) analysiert, bevor das Regierungshandeln in diesem Bereich beurteilt wird.

Als nächstes (Kapitel 7) wird der Bereich der internationalen Finanzarchitektur betrachtet. Hier sind zunächst die Asienkrise 1997/1998 sowie die von ihr ausgelöste Diskussion um eine neue internationale Finanzarchitektur nachzuzeichnen. Anschließend sind die tatsächlich in diesem Politikfeld seitdem umgesetzten Reformen zu untersuchen, ebenso wie die zahlreichen nicht umgesetzten Reformvorschläge, die von einem Modell von Wechselkurszielzonen über Kapitalverkehrskontrollen und die vieldiskutierte Tobinsteuer bis hin zu einem Staateninsolvenzrecht reichen. Auch hier soll die Politik der rot-grünen Bundesregierung hinsichtlich der bestehenden globalen Strukturen betrachtet und beurteilt werden.

Kapitel 8 widmet sich schließlich den Strukturen des Welthandels und insbesondere der Welthandelsorganisation WTO und ihrer „Entwicklungsrunde“. Nach einem historischen Rückblick auf die Entstehung der WTO aus dem Allgemei-

nen Zoll- und Handelsabkommen (GATT, General Agreement on Tariffs and Trade) und die ersten Ministerkonferenzen nach der Gründung 1995, steht v.a. die auf der vierten Ministerkonferenz in Doha zu Stande gekommene „Entwicklungsrunde“ im Vordergrund. Hinsichtlich einiger zentraler Verhandlungsbereiche – Landwirtschaft, Dienstleistungen, geistige Eigentumsrechte und die sog. Singapur-Themen – werden die vorherrschenden Strukturen und Konflikte skizziert, um dann auch hier wieder besonderes Augenmerk auf die Positionen der rot-grünen Regierung zu richten.

In Kapitel 9 werden weitere Bereiche behandelt, in denen die rot-grüne Regierung die globalen Strukturen der Nord-Süd-Beziehungen prägen konnte oder es auch getan hat. Es handelt sich zunächst um den Bereich Krisenprävention und Friedenssicherung, in dem die neue Regierung einen Schwerpunkt gelegt hat, und um den Bereich der Armutsbekämpfung, der im Rahmen der von den Vereinten Nationen verabschiedeten „Jahrtausend-Entwicklungsziele“ (Millennium Development Goals, MDG) besondere Bedeutung erlangt hat. Die Schwerpunktsetzung der rot-grünen Regierung im Bereich der öffentlich-privaten Partnerschaften in der Entwicklungszusammenarbeit (public-private-partnerships, PPP) verdient ebenso Aufmerksamkeit wie die von ihr angekündigten Reformen in den Bereichen der Exportkreditversicherungen (Hermes-Bürgschaften) sowie der Rüstungsexporte. Auch die Neuverhandlungen des Abkommens zwischen der EU und den AKP-Staaten (aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik) werden genauer untersucht, bevor auch hier eine Einschätzung der rot-grünen globalen Strukturpolitik gegeben werden kann.

Im letzten Kapitel soll schließlich ein Fazit entworfen und einige Thesen formuliert werden hinsichtlich der rot-grünen globalen Strukturpolitik, ihrer unvollkommenen Umsetzung, sowie der dabei deutlich werdenden Transformation des Entwicklungsdispositivs im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung.

2. Theoretische Zugänge

Niemand, auch keine Sozialwissenschaftlerin und kein Sozialwissenschaftler, tritt der sozialen Realität unmittelbar gegenüber. Wir alle sind geprägt durch Sozialisation, Erfahrungen, Vorannahmen, kulturelle Konventionen, ein bestimmtes Erkenntnisinteresse, usw. – man könnte sagen, wir alle betrachten die Wirklichkeit aus einer so zusammengesetzten Perspektive, durch eine Brille. Eine Theorie ist nichts weiter als eine bewusst angefertigte Brille, von der wir uns einen neuen, systematischeren oder gründlicheren Blick auf die Wirklichkeit versprechen, einen für uns sinnvoll erscheinenden Zugang zu unserem Gegenstandsbereich.¹ Ziel dieses Kapitels ist die Klärung und Begründung der in dieser Arbeit verwendeten Brille: der erkenntnistheoretischen und theoretischen Grundlage, der zentralen theoretischen Kategorien und der darauf aufbauenden methodischen Vorgehensweise. Erkenntnistheoretische und theoretische Grundlage ist eine poststrukturalistisch informierte Sozialwissenschaft, zentrale theoretische Kategorien sind (im Anschluss an Michel Foucault) Diskurs und Macht, und die methodische Vorgehensweise kann als triadische Dispositivanalyse bezeichnet werden.

2.1. Erkenntnistheoretische und theoretische Grundlagen: Strukturalismus, Poststrukturalismus und Sozialwissenschaft

Um zu begründen, warum ausgerechnet diese erkenntnistheoretische Grundlage für die Arbeit geeignet erscheint, ist es zunächst einmal notwendig zu klären, was genau unter Strukturalismus, Poststrukturalismus und poststrukturalistischer Sozialwissenschaft zu verstehen ist.

2.1.1. Strukturalismus

Den Grundstein für das, was später als Strukturalismus bezeichnet wurde, bildet die strukturelle Linguistik Ferdinand de Saussures (vgl. zum Folgenden Saussure 1983a; 1983b; Münker/Roesler 2000; Stäheli 2000). Deren Ziel war die Beschreibung allgemeiner sprachlicher Strukturen. Saussure unterschied dabei zwischen *langage* (die universelle menschliche Sprachfähigkeit), *langue* (ein bestimmtes Sprachsystem) und *parole* (die angewandte Sprache). Das kleinste bedeutsame Element einer sprachlichen Struktur, das Zeichen, besteht ihm zufolge aus Signifikant und Signifikat, aus Bezeichnendem und Bezeichnetem, beispielsweise in der deutschen Sprache aus dem Wort „Brot“ und der dazugehörigen Vorstellung

eines Brotes. Saussure hebt in diesem Zusammenhang die Arbitrarität des Zeichens hervor, d.h. er betont die Willkürlichkeit der Verbindung zwischen Signifikat und Signifikant: es besteht keine natürliche Zusammengehörigkeit zwischen dem Wort „Brot“ (oder „bread“ oder „pain“ in anderen Sprachsystemen) und dem bezeichneten Gegenstand, es handelt sich um eine willkürliche Konvention. Wenn es aber keine inhärente Verbindung zwischen der Ebene der Signifikanten und jener der Signifikate gibt, dann kann der sprachliche Sinn nicht außersprachlich, sondern nur sprachintern konstituiert werden. Die Bedeutung des Zeichens ist daher Ergebnis der Differenzierungen innerhalb des Sprachsystems. Mit anderen Worten: nur weil das Wort „Brot“ sich von den Wörtern „Boot“ und „Schrot“ (aber auch „Kuchen“ und „Brötchen“) unterscheidet, kann es die Funktion der Bezeichnung eines bestimmten Gegenstandes (Brot) erfüllen. „Nicht die Referenz der Zeichen, also ihr Bezug auf etwas Außersprachliches, zählt, sondern ihre Relation, genauer: die Differenz der Zeichen zueinander.“ (Münker/Roesler 2000: 4) Dabei ist das Zeichen Saussure zufolge seiner Natur nach sozial, d.h. in gewissem Maß vom Willen der Einzelnen unabhängig, da die sprachlichen Strukturen jedem individuellen Akt der Sinnstiftung vorausgehen. Da sich Sprachsysteme mit der Zeit wandeln, sind sowohl synchronische als auch diachronische Beschreibungen erforderlich, dennoch ist eine objektive, wissenschaftliche Analyse möglich.

Wichtigstes Merkmal der strukturalen Linguistik im Hinblick auf ihre Wirkung ist ihre Konzentration auf die interne Relation der Strukturelemente. Saussures Grundgedanken erfuhren im Strukturalismus eine Verallgemeinerung über den Horizont der Sprachwissenschaft hinaus. Der „linguistic turn“,² die als wichtigster Paradigmenwechsel in der Philosophie des 20. Jahrhunderts geltende sprachwissenschaftliche Wende, ist im wesentlichen die Anwendung von Saussures Ideen auf andere Bereiche bzw. Sinnsysteme.³ Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, dass auch diese wie die Sprache als Differenzsysteme strukturiert sind und auf ihre Gesetzmäßigkeiten untersucht werden können. Sinn ergibt sich hierbei aus der Analyse der Relation einzelner Strukturelemente, ist also wissenschaftlich nachweisbar. Das Subjekt ist im Strukturalismus demnach nicht mehr als Sinnstifter, sondern eher als Effekt der Strukturen zu betrachten (weshalb bisweilen auch polemisch das „Verschwinden“ bzw. der „Tod des Subjekts“ verkündet wurde). Diese universellen Strukturen des menschlichen Geistes stellen den Untersuchungsgegenstand des Strukturalismus, und die Abgrenzung von diesem problematischen Anspruch stellt den Ausgangspunkt des Poststrukturalismus dar.

2.1.2. Poststrukturalismus

Der Poststrukturalismus,⁴ der weniger als theoretische Schule, sondern eher als lose zusammenhängende philosophische Strömung zu bezeichnen ist, entstand aus der Kritik am Strukturalismus, z.T. bereits durch die StrukturalistInnen selbst (vgl. zum Folgenden Münker/Roesler 2000; Stäheli 2000; Lodge 1987).⁵ Kritisiert wurde die Ausrichtung an einem geschlossenen System sprachlicher Strukturen, an der Vorstellung einer feststehenden Ordnung, die jedem Signifikant sein Signifikat zuweist, und damit zusammenhängend der Anspruch vollständiger wissenschaftlicher Erklärung. Stattdessen beschreiben die PoststrukturalistInnen die Unabgeschlossenheit sprachlicher Strukturen, die durch (z.B. kontextuelle oder historische) Verschiebungen des stets instabilen Verhältnisses zwischen Signifikanten und Signifikanten immer neue Sinnzusammenhänge ermöglicht und die Abgrenzung einzelner geordneter Systeme als Willkürakt erscheinen lässt. Im Gegensatz zum Strukturalismus ergeben sich die Zuordnungen von Bezeichnendem und Bezeichnetem nicht durch eine feststehende Struktur, diese Struktur muss ständig reproduziert werden und ist somit (zumindest potenziell) durch fortlaufende Varianz gekennzeichnet. Die Struktur der Sprache gilt den PoststrukturalistInnen nicht nur als jedem individuellen Sprechakt vorgängig, sondern auch als theoretisch uneinholbar, sie ist nicht um ein Zentrum herum organisiert und lässt sich nie eindeutig und vollständig beschreiben, weshalb der wissenschaftliche Anspruch des Strukturalismus illusorisch ist. Darüber hinaus folge aus diesem Anspruch der systematische Ausschluss des methodisch Inkompatiblen, des „Anderen“ der Struktur – um den flüchtigen Sinn festzuhalten und ein geordnetes System von Signifikanten und Signifikaten aufzustellen, muss der Nicht-Sinn ausgeschlossen werden.

Die poststrukturalistische Philosophie ist demgegenüber ein „Plädoyer für die Differenz“ (Münker/Roesler), für das Ernstnehmen des ausgeschlossenen Anderen gegenüber der dem Strukturalismus innewohnenden Tendenz zur Totalisierung. Dabei stützt sich der Poststrukturalismus durchaus auf die zentralen theoretischen Einsichten des Strukturalismus und verfolgt ebenso die Erforschung sinnstiftender Strukturen, er ist demnach nicht als seine Überwindung, sondern eher als seine Radikalisierung und selbstkritische Fortführung anzusehen.

Dementsprechend lassen sich als wichtige Merkmale des Poststrukturalismus als erkenntnistheoretischer Grundlage festhalten:

- Realität ist nur über Sprachstrukturen oder andere sinnstiftende Repräsentationssysteme erfahrbar, d.h. Realität wird in diesen konstruiert, Sprache ist nicht lediglich die Abbildung der Realität, sondern das Mittel ihrer Hervorbringung.

Die kleinsten Elemente dieser Strukturen sind Zeichen, die aus Signifikant und Signifikat bestehen, wobei die Beziehung zwischen diesen beiden willkürlich und instabil ist.

- Erkenntnis und Sinn sind daher durch Differenz und Relationen erzeugte Effekte innerhalb dieser Strukturen, sie können sich nicht auf außersprachliche objektive Fundamente (wie Religion, Vernunft, Wissenschaft, das erkennende Subjekt, usw.) stützen.⁶
- In jeder Struktur wird das durch diese Struktur nicht erfassbare Andere ausgeschlossen.
- Das Subjekt ist hierbei Effekt der es konstituierenden Strukturen. Dabei ist es jedoch nicht, wie im Strukturalismus, durch diese determiniert.

Diese Merkmale haben weitreichende Konsequenzen für eine poststrukturalistische Sozialwissenschaft, die in den folgenden Abschnitten zu erörtern sind.

2.1.3. Poststrukturalistisch informierte Sozialwissenschaft

Der Begriff einer poststrukturalistischen Sozialwissenschaft erscheint bei näherer Betrachtung unpassend, da mit Sozialwissenschaft in der Regel der Anspruch einer abstrakten, generellen und „wahren“ Erklärung sozialer Wirklichkeit verbunden ist, gegenüber dem sich die poststrukturalistische Philosophie kritisch abgrenzen will. Eine Gesellschaftstheorie, die an dem Versuch einer begrenzten, ohne universalistischen Wahrheitsanspruch auftretenden Beschreibung und Erklärung sozialer Wirklichkeit festhalten und sich dabei auf die Thesen des Poststrukturalismus stützen will, könnte demnach als poststrukturalistisch inspirierte oder informierte Sozialwissenschaft bezeichnet werden.⁷

Eine poststrukturalistisch informierte Sozialwissenschaft kann aufgrund ihrer Orientierung an der entsprechenden Philosophie zunächst als konstruktivistisch und anti-essenzialistisch beschrieben werden, d.h. sie betrachtet die Wirklichkeit als sozial konstruiert und lehnt es ab, sozialen Akteure und Phänomenen ein vermeintliches unveränderliches Wesen zuzuschreiben. Darüber hinaus zeichnet sie sich durch folgende Eigenschaften aus:

- Sie betrachtet Gesellschaft in Analogie zur Sprache als Differenzsystem, in dem die Identität der Akteure und Phänomene nicht aus ihnen selbst heraus, sondern nur durch Abgrenzung von anderen, durch ihre Position in einer Struktur bestimmt werden kann.
- Sie beruft sich nicht auf ein Fundament, das jenseits aller Bedeutungssysteme existiert. Daher gibt es ihrer Konzeption nach auch keine Gesetze, welche die Beziehungen zwischen den Elementen der Gesellschaft determinieren,⁸ lediglich per Definition begrenzte und instabile Verknüpfungen. Das Feld des Sozialen

ist demnach in poststrukturalistischer Terminologie ein Feld der „Unentscheidbarkeit“, präziser ausgedrückt: ein Feld der Kontingenz.⁹

- Das Subjekt ist in dieser Konzeption nicht Ursprung sozialer Beziehungen, sondern wird durch diese erst konstituiert. Durch die Vielzahl der im Subjekt sich kreuzenden gesellschaftlichen Strukturen wird eine Vielzahl von möglichen Identitäten und Subjektpositionen hervorgebracht (vgl. Laclau/Mouffe 2001: 114ff). Das Subjekt kann somit als Differenz zwischen den möglichen und den tatsächlich eingenommenen Positionen gelten, als Differenz zwischen Unentscheidbarkeit und Entscheidung.
- Zwar sind in dieser Perspektive Bedeutungen (Beziehungen zwischen Signifikat und Signifikant) niemals dauerhaft oder determiniert, in der Regel aber durchaus (instabil) fixiert, da sonst Kommunikation und letztlich Gesellschaft unmöglich wäre.¹⁰ Gleichmaßen ist es durchaus möglich, innerhalb der Gesellschaft Regelmäßigkeiten nachzuweisen, allerdings sind diese erstens lediglich immanent, also nicht Ausdruck eines strukturexternen Determinanten (z.B. des Laufs der Geschichte oder des menschlichen Wesens), und zweitens (im Unterschied zu Gesetzen) begrenzt und veränderbar. Dennoch sind die Elemente der Gesellschaft nicht zufällig verknüpft, bestimmte Logiken sind auffindbar. Ein zeitweise kohärentes System solchermaßen verknüpfter Elemente kann als gesellschaftliche Formation bezeichnet werden (vgl. Laclau/Mouffe 2001: 136).
- Wahrheit ist in einer solchen Konzeption nicht mehr als Übereinstimmung zwischen Aussage und Realität zu denken, da keine Wahrnehmung der Realität außerhalb von Bedeutungssystemen möglich ist. Wahrheit kann nur als strukturintern erzeugt, als gesellschaftlich hervorgebracht analysiert werden.¹¹

Warum sollte man sich nun auf eine so zugegebenermaßen komplizierte und problematische erkenntnistheoretische und theoretische Grundlage stützen? Weil, so die hier vertretene Kernthese, nur diese die Konstruiertheit, Komplexität und Historizität sozialer Wirklichkeit in angemessener Weise berücksichtigt. Die Realität simplifizierende Essentialismen werden in der poststrukturalistischen Sichtweise nicht als Erklärungen zugelassen. Dies lässt sich – getreu der Maxime, dass Identitätsfindung nur durch Differenz erfolgen kann – an verschiedenen Beispielen anderer theoretischer Konzeptionalisierungen verdeutlichen:¹²

Eine zentrale Prämisse wirtschaftsliberaler Theorien ist die Annahme des homo oeconomicus: der Mensch sei naturgemäß an der Maximierung seines eigenen v.a. materiellen Nutzens interessiert. So wird der empirische Befund, dass ein Großteil der Menschen gemäß dieser Maxime handeln, mit einem Bezug auf ein vordiskursives Wesen des Menschen erklärt, anstatt zu untersuchen, in welchen Gesellschaften, in welchen Gesellschaftssegmenten oder zu welchen Zeiten ein

solches Verhalten weniger oder gar nicht vorherrschend war, und welche sozialen Umstände die Ausbreitung dieser Annahme begünstigt haben (vgl. Etzioni 1994; Haude/Wagner 1999). In der realistischen Theorie der Internationalen Beziehungen spielt ein an Hobbes orientiertes Bild menschlichen Zusammenlebens eine ähnliche Rolle: aus der Abwesenheit einer mit Gewaltmonopol ausgestatteten Ordnungsinstant auf internationaler Ebene wird gefolgert, dass die Sicherheit der Akteure (Staaten) prinzipiell durch die Existenz anderer Akteure gefährdet, eine Bedrohungs- und Konkurrenzsituation gegeben und internationale Kooperation auf Dauer kaum machbar sei (vgl. Wendt 1992). Auch in marxistischen Theorien finden sich vergleichbare Essenzialismen, v.a. in der Konzeptualisierung der Ökonomie als eines gesellschaftlichen Mechanismus, der unabhängig von menschlichem Handeln objektiven Bewegungsgesetzen folgt, und in der Kategorie des objektiven (Klassen-)Interesses, die eine logische (im Gegensatz zu einer politischen) Verknüpfung von Stellung im Produktionsprozess und Mentalität der Arbeitenden annimmt (vgl. Laclau/Mouffe 2001).

In allen Beispielen erfolgt eine Bezugnahme auf gesichertes Wissen über „die Gesellschaft“ bzw. „den Menschen“, die eine detaillierte Auseinandersetzung mit spezifischen gesellschaftlichen Phänomenen und ihrer historischen Veränderlichkeit tendenziell überflüssig werden lässt (und darüber hinaus sogar legitimatorische gesellschaftliche Funktionen für Herrschaftsansprüche bestimmter Gruppen erfüllen kann). Diese Art von Wissen über die Realität stellt ein Fundament dar, das theoretischen und politischen Kontroversen und den historisch-kontextuellen Verschiebungen des Verhältnisses von Signifikant und Signifikat entzogen ist. Eine skeptische Haltung gegenüber dieser Art von Wissen hingegen führt zu der hier charakterisierten poststrukturalistisch informierten Sozialwissenschaft.

Allerdings ergeben sich durch die poststrukturalistische Grundlage auch einige nicht unwichtige problematische Aspekte: zu nennen sind die methodische Ausgrenzung des Referenten, der tendenzielle Ausschluss des Subjekts und der Fokus auf Differenz und Mikrostrukturen.

Die methodische Ausgrenzung des Referenten ergibt sich aus der Einsicht in die Unhintergebarkeit von Bedeutungssystemen bei der Wahrnehmung der Realität: aus poststrukturalistischer Sicht kann streng genommen keine Aussage über die Realität, lediglich über die Darstellung der Realität getroffen werden. Diese Einschränkung ist jedoch für eine *Sozialwissenschaft* in letzter Konsequenz nicht tragbar. Ein möglicher Ausweg aus dem Dilemma, der den Unterschied zwischen Poststrukturalismus und poststrukturalistisch informierter Sozialwissenschaft markiert, erscheint in der Praxis, sich bei Aussagen über die Realität über die Perspektivität dieser Aussagen im Klaren zu sein und die eigene theoretische und normative „Brille“ als Resultat (hoffentlich) gut begründeter kontingenter

Entscheidungen statt als universell gültig darzustellen. Genau diesem Zweck dient der vorliegende Abschnitt.

Der tendenzielle Ausschluss des Subjekts in der poststrukturalistischen Sichtweise erscheint im Hinblick auf den Gegenstandsbereich einer Sozialwissenschaft ebenfalls problematisch, da Subjekte hier durchaus eine Rolle zu spielen scheinen. Um theoretisch kohärent zu bleiben, muss jedoch weder die Existenz noch die Wirkungsmächtigkeit des individuellen Handelns bestimmter Akteure abgestritten werden. Von zentraler Bedeutung ist allerdings, sie nicht als Ursprung von Strukturen zu überhöhen, sondern als Produkte dieser Strukturen zu analysieren.

Als ein weiterer problematischer Aspekt ist der Fokus auf Singularität, Differenz und Mikrostrukturen zu richten. Der sich aus der poststrukturalistischen Philosophie ergebende omnipräsente Verdacht, dass theoretische Gebäude stets Differenzen vereinheitlichen und Diskontinuitäten einebnen, um als kohärente Erklärung der Realität zu erscheinen, lässt sie als theoretische Grundlage einer Analyse gesellschaftlicher Makrostrukturen eher ungeeignet erscheinen. Allerdings gibt es auch bei einer mikrosoziologisch ansetzenden Theorie immer eine noch differenziertere Sichtweise auf soziale und politische Phänomene und die unendlich detaillierte Beschreibung unendlich vieler singulärer Phänomene erscheint keine sinnvolle Zielsetzung einer Theorie. Die (bis zu einem gewissen Grad immer willkürliche) Konstruktion von Kohärenz,¹³ die Ordnung des empirischen Materials, ist somit Bedingung sozialwissenschaftlicher Analyse.¹⁴ Erneut kommt es darauf an, sich dieser Konstruktion bewusst zu sein und ihre Kontingenz begründen zu können.

2.2. Theoretische Kategorien: Diskurs und Macht

Für eine poststrukturalistisch orientierte Perspektive auf das Soziale ist Sprache, oder allgemeiner formuliert Repräsentation, unhintergebar: nur durch Sprachsysteme haben wir Zugang zur Realität. „Diskurs“, vorläufig definiert als ein Bedeutungssystem, in dem bestimmte Beziehungen zwischen Bezeichnendem und Bezeichneten fixiert sind, ist daher nicht zufällig eine zentrale theoretische Kategorie dieser Arbeit. Die zweite zentrale Kategorie ergibt sich aus dem Effekt der poststrukturalistischen Philosophie, auf die Kontingenz und Historizität selbstverständlicher Kategorien ebenso aufmerksam gemacht zu haben wie auf ihre Ausschlusseffekte, politischer formuliert: auf ihre Verstrickung mit Machtverhältnissen. „Macht“ stellt daher die zweite zentrale theoretische Kategorie dar. Diese beiden Begriffe werden in diesem Abschnitt im Anschluss an Michel Foucault formuliert, in dessen Arbeiten Diskurs und Macht ebenfalls eine zentrale Rolle spielen.¹⁵ Der Grund dafür ist, dass eine solche Diskurs- und Machtanalytik nach

Foucault – so die hier vertretene These – in der Lage ist, Machtverhältnisse sichtbar zu machen, die anderen theoretischen Ansätzen verborgen bleiben:¹⁶ so v.a. solche, die sich aus diskursiven Strukturen ergeben oder die nicht repressiv, sondern produktiv wirken.

2.2.1. Diskurstheorie im Anschluss an Foucault

Eine an Foucault anschließende Diskurstheorie steht zunächst vor der Aufgabe der Klärung, an was genau sie anschließen soll.¹⁷ Bei genauerer Betrachtung sind nämlich gewisse Unterschiede festzustellen zwischen seiner ursprünglichen ausführlichen Darlegung einer diskursanalytischen Methode in der *Archäologie des Wissens*, der knappen, eingängigeren (und leichter verständlichen) Ausformulierung in der *Ordnung des Diskurses* sowie seiner Verwendung des Diskursbegriffs im Kontext seiner Machtanalyse in späteren Texten.

Die stark von der strukturalen Linguistik beeinflusste Diskursanalyse in der *Archäologie des Wissens* (1981) kann wie folgt skizziert werden: Diskurse werden definiert als „eine Menge von Aussagen (...), insoweit sie zur selben diskursiven Formation gehören“ (170). Nach Foucault zeichnen sich solche diskursiven Formationen *nicht* unbedingt durch einen gemeinsamen Gegenstand oder gemeinsame Begriffe aus, sondern durch eine Regelmäßigkeit in der Formation der Gegenstände, Äußerungsmodalitäten und Begriffe, durch gemeinsame Formationsregeln:

„In dem Fall, wo man in einer bestimmten Zahl von Aussagen ein ähnliches System der Streuung beschreiben könnte ... in dem man bei den Objekten, den Typen der Äußerung, den Begriffen, den thematischen Entscheidungen eine Regelmäßigkeit (eine Ordnung, Korrelationen, Positionen und Abläufe, Transformationen) definieren könnte, wird man übereinstimmend sagen, daß man es mit einer *diskursiven Formation* zu tun hat ... Man wird *Formationsregeln* die Bedingungen nennen, denen die Elemente dieser Verteilung unterworfen sind (Gegenstände, Äußerungsmodalität, Begriffe, thematische Wahl).“ (58, Herv.i.O.)

Mit „System der Streuung“ ist gemeint, dass es durchaus Abweichungen von einer Norm geben kann und sich dennoch eine systematische Regelmäßigkeit der diskursiven Verteilung feststellen lässt, dass Regeln also nicht im strukturalistischen Sinn als Determinanten gedacht werden dürfen. Die Einheit des Diskurses wird also nicht durch einen gemeinsamen Gegenstandsbereich bestimmt, sondern durch „eine Gesamtheit von *Regeln*, die einer Praxis immanent sind und sie in ihrer Spezifität definieren“ (71, Herv.i.O.) und welche die Beziehungen zwischen Aussagen und Gruppen von Aussagen ordnen (44). Als Archäologie bezeichnet Foucault hierbei die systematische Beschreibung der Diskurse als „bestimmten Regeln gehorchende Praktiken“ (198), die im Gegensatz zur Ideengeschichte nicht die Vorstellungen „hinter“ den Diskursen zu definieren suchte, sondern lediglich

ihre Positivität charakterisieren, ihre Verkettungen und Häufungen analysieren will (182, 198).¹⁸

Diese Diskurse sind – hier wird die konstruktivistische Grundperspektive deutlich – als „Praktiken [...], die systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen“ (74) zu behandeln, also nicht als Abbilder einer objektiven Realität, sondern als die Bausteine, aus denen die soziale Wirklichkeit besteht bzw. mittels derer wir sie konstruieren. Allerdings betont Foucault, dass es ihm nicht darum geht, Diskurse als „Gesamtheiten von Zeichen (von bedeutungstragenden Elementen, die auf Inhalte oder Repräsentationen verweisen)“ (ebd.), mithin als Systeme von Beziehungen zwischen Signifikanten und Signifikaten zu betrachten, sondern um ihre darüber hinaus gehende Tätigkeit der regelhaften Konstituierung bzw. Beherrschung der Gegenstände des Diskurses (ebd.).

Zwar berücksichtigt Foucault an drei Stellen durchaus gesellschaftliche Einflüsse auf den Diskurs – er spricht von „spezifischen Artikulationsformen“ zwischen diskursiven Formationen und „nichtdiskursiven Bereichen“ (231, vgl. auch 45) und davon, dass seine „Funktion in einem Feld nicht-diskursiver Praktiken“ die Regeln seiner theoretischen Wahl bestimmt (99) – in der Regel konzipiert er Diskurse jedoch als anonyme, subjektlose und autonome Gebilde (92f, 112, 171, 177f, 241), deren Formationsregeln gerade nicht „das in der Geschichte niedergelegte und in der Mächtigkeit der kollektiven Gewohnheiten sedimentierte Resultat von durch die Individuen vorgenommenen Operationen“ (93) seien. „In der Analyse, die hier vorgeschlagen wird“, so Foucault, „haben die Formationsregeln ihren Platz nicht in der ‚Mentalität‘ oder dem Bewußtsein der Individuen, sondern im Diskurs selbst; sie auferlegen sich folglich gemäß einer Art uniformer Anonymität allen Individuen, die in diesem diskursiven Feld sprechen.“ (92)

Foucault geht hier also von gegenüber gesellschaftlichen Einflüssen und individuellen Handlungen autonomen Diskursen aus, die sich durch gewisse Regelmäßigkeiten auszeichnen, durch bestimmte Formationsregeln definiert sind, durch ihre Praktiken ihre Gegenstände hervorbringen und nicht als Zeichensysteme, sondern lediglich als Positivitäten zu analysieren sind. Dabei übersieht er jedoch zum einen, dass auch die realitätskonstituierende Tätigkeit der Diskurse nur durch ihren Charakter als Bedeutungssysteme ermöglicht wird. Zum anderen ist eine objektive positivistische Beschreibung der Wirklichkeit des Diskurses, wie er sie umreißt, nicht möglich: auch sein diskursanalytischer Diskurs konstruiert die Gegenstände, von denen er spricht, und kann nicht einfach „sagen, wie es ist“. Drittens ist seine Charakterisierung der Diskurse als autonom theoretisch wie politisch problematisch: Wenn die Regeln des Diskurses tatsächlich von individuellen und kollektiven Praktiken komplett unabhängig wären, müssten sie ihren Ursprung auf einer anderen, metaphysischen Ebene haben, was Foucaults

theoretischer Verortung diametral entgegengesetzt wäre. Darüber hinaus verunmöglicht es diese Annahme, den zweifelsohne vorhandenen und sehr ungleichen Einfluss verschiedener gesellschaftlicher Akteure auf Diskurse in den Blick zu nehmen.

In seiner populären Inauguralvorlesung über *Die Ordnung des Diskurses* (2001) sind bereits einige Verschiebungen in Foucaults Diskurskonzeption festzustellen. In ihr beschreibt er bestimmte Ausschlussmechanismen, interne Kontrollprozeduren und Prozeduren zur Verknappung der Subjekte eines Diskurses. So werden je nach Diskurs nur bestimmte Gegenstände, Umstände oder Sprecher als legitim zugelassen. Nicht nur die Entgegensetzung von Vernunft und Wahnsinn, sondern auch die von Wahrem und Falschem fungiert in diesem Zusammenhang als historisch veränderbare Ausschließungsprozedur. Foucault illustriert dies am Beispiel des Biologen Mendel, der zwar vom heutigen Standpunkt aus wahre Thesen formulierte, aber nicht „im Wahren“ des biologischen Diskurses seiner Epoche“ war, er gehorchte nicht „den Regeln einer diskursiven ‘Polizei’“: „biologische Gegenstände und Begriffe wurden nach ganz anderen Regeln gebildet“ (25). Wissenschaftliche Disziplinen definieren sich demnach durch „einen Bereich von Gegenständen, ein Bündel von Methoden, ein Korpus von als wahr angesehenen Sätzen, ein Spiel von Regeln und Definitionen, Techniken und Instrumenten“ (22).¹⁹ Auf eine ähnliche Weise funktionieren Foucault zufolge religiöse, politische oder philosophische Doktrinen: auch sie definieren sich über die Anerkennung derselben Wahrheiten, sind aber gleichzeitig auch Zeichen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (Klasse, Nationalität, Interessengemeinschaft, usw.) und etablieren somit „die Unterwerfung der sprechenden Subjekte unter die Diskurse und die Unterwerfung der Diskurse unter die Gruppe der sprechenden Individuen.“ (29)

Hier wird die gesellschaftliche Einbindung der Diskurse deutlich, ihre Verstrickung mit gesellschaftlichen Machtverhältnissen: Der Diskurs ist laut Foucault „dasjenige, worum und womit man kämpft; er ist die Macht, derer man sich zu bemächtigen sucht“ (11). Auch hier kritisiert Foucault, dass im abendländischen Denken „der Diskurs lediglich als Kontaktglied zwischen Denken und Sprechen erscheine; daß er nichts anderes sei als ein Denken, das mit seinen Zeichen bekleidet und von den Wörtern sichtbar gemacht wird, oder als die Strukturen der Sprache, die einen Sinneffekt herbeiführen können.“ (31) Auch hier vermischt sich demnach die berechtigte Kritik an der Vorstellung von Sprache als bloßer Repräsentation des Denkens mit einer nicht nachvollziehbaren Absage an die bedeutungskonstituierende Funktion sprachlicher Strukturen.

Das Thema der Verstrickung von Diskursen in gesellschaftliche Machtverhältnisse und die damit einhergehende Loslösung von der „Illusion des autonomen

Diskurses“ (vgl. Dreyfus/Rabinow 1994) wird in den folgenden Arbeiten Foucaults konsequent fortgeführt. In ihnen weist er auf den engen Zusammenhang von Macht und Wissen hin, darauf, dass „es keine Machtbeziehung gibt, ohne daß sich ein entsprechendes Wissensfeld konstituiert, und kein Wissen, das nicht gleichzeitig Machtbeziehungen voraussetzt und konstituiert“ (1977: 39). Daher besteht eine wechselseitige Verknüpfung: bestimmte Machtbeziehungen ermöglichen bestimmte Arten von Diskursen, bestimmte Diskurse sind die Basis bestimmter Machtbeziehungen (vgl. 1983: 119). In jeder Gesellschaft existiert nun eine „Ordnung der Wahrheit“, die „bestimmte Diskurse ... als wahre Diskurse funktionieren läßt“ und bestimmte „Techniken und Verfahren zur Wahrheitsfindung“ festlegt (1978: 51). „Wahrheit“ ist daher „zirkulär an Machtssysteme gebunden, die sie produzieren und stützen, und an Machtwirkungen, die von ihr ausgehen und sie reproduzieren“ (54). Foucault geht es folglich nicht um die Entlarvung ideologischer Phänomene zugunsten einer ideologiefreien Wahrheit, sondern um „die Veränderung des politischen, ökonomischen und institutionellen Systems der Produktion von Wahrheit“ (ebd., vgl. auch 34). Dementsprechend erhebt Foucault auch nicht (mehr) den Anspruch auf Objektivität, sondern ist sich der Perspektivität seines Wissens bewusst (vgl. 1971: 82). Das „erkennende Subjekt“ ist in dieser Sichtweise lediglich einer der „Effekte jener fundamentalen Macht/Wissen-Komplexe und ihrer historischen Transformationen“ (1977: 39) – der Diskurse.

Im Gegensatz zur anfänglichen Konzeption autonomer Diskurse wird nun gerade der gesellschaftliche, machterstrickte Charakter ihrer Produktion zu ihrem hervorstechenden Merkmal – und zum zentralen Untersuchungsgegenstand (vgl. 1983: 8). Des Weiteren weist Foucault auf ihre „taktische Polyvalenz“ hin: dieselben Diskurse können in durchaus unterschiedliche gesellschaftliche Strategien eingebunden werden, es existiert keine Zweiteilung zwischen „herschendem und beherrschtem Diskurs“ (1983: 122).

Um nun Foucaults Diskurstheorie(n) für sozialwissenschaftliche Arbeit produktiv anzuwenden, muss sorgfältig abgewogen werden, an welche ihrer Bestandteile angeknüpft werden kann und welche zu verwerfen sind. Dabei scheint der gesellschaftlich-machterstrickte Charakter von Diskursen weit besser geeignet als die Konzeption eines autonomen Diskurses; das Bekenntnis zur Perspektivität des eigenen Wissens besser als der positivistische Anspruch reiner Beschreibung der Realität; und die Einordnung der Diskurstheorie in poststrukturalistische Überlegungen zur Sinnkonstitution besser als Foucaults unverständliche Zurückweisung solcher Verknüpfung. In diesem Zusammenhang ist auch auf die problematische Kategorie des „Nicht-Diskursiven“ hinzuweisen: Vor dem Hintergrund poststrukturalistischer Überlegungen über die realitätskonstituierende Funktion von Diskursen bzw. Repräsentationssystemen (die sich auch bei Foucault finden,

vgl. 1981: 74; 2001: 34f) ist es streng genommen unhaltbar, von einem nicht-diskursiven Bereich der Wirklichkeit zu sprechen: wir erfahren Realität nur über Diskurse vermittelt. Was Foucault in den jeweiligen Kontexten als nicht-diskursiv bezeichnet, nämlich Gebäude, Institutionen, physische Praktiken, sind vielmehr nicht-sprachliche Phänomene, deren gegenständlicher Materialität alltags-sprachlich eine andere Qualität zugesprochen wird als der von Texten oder Äußerungen.²⁰

Eingedenk dieser Überlegungen können wir Diskurs im Anschluss an Foucault, teils aber auch in Abgrenzung zu ihm, daher wie folgt definieren: Diskurse sind Bedeutungssysteme, in denen bestimmte Beziehungen zwischen Signifikat und Signifikant fixiert sind, bestimmte Annahmen als wahr gelten, bestimmte Mechanismen zur Wahrheitsproduktion anerkannt werden, bestimmte Elemente miteinander verknüpft sind, bestimmte Regeln die Formation der Gegenstände, Begriffe, Äußerungsmodalitäten und Themen festlegen, und die Identitäten konstituieren bzw. prägen, indem sie den Subjekten bestimmte Konzeptualisierungen und Sprechweisen, bestimmte Arten der Wirklichkeitskonstruktion und Aussagenproduktion zur Verfügung stellen. Diskurse sind keine geschlossenen, sondern offene Systeme, die über Regelmäßigkeiten konstituiert sind, daher existieren vielfältige Überlappungen zwischen ihnen, und daher sind prinzipiell unendlich viele Diskurse möglich. Diskurse sind Resultat individueller und kollektiver diskursiver Praktiken und daher historisch veränderbar und instabil.

2.2.2. Machttheorie im Anschluss an Foucault

Auch im Bereich der Machttheorie ist zunächst zu klären, an welche der Konzeptionen Foucaults angeschlossen werden soll, denn auch hier finden sich unterschiedliche Schwerpunkte und teils sogar Widersprüche in seinen einzelnen Arbeiten.

In der ausführlichsten Darlegung seiner machanalytischen Methode (1983: 101-124) charakterisiert Foucault Macht als relational, dezentral, allgegenwärtig, intentional und nicht-subjektiv und v.a. produktiv. Zusammengefasst beschreibt er sie als dynamische „Vielfältigkeit von Kräfteverhältnissen“ (113). Daher ist Macht ihm zufolge nicht als etwas zu begreifen, das einige mächtige Personen oder Institutionen „besitzen“. Die Machtverhältnisse gehen vielmehr durch diese hindurch und konstituieren diese – Macht ist dezentral und relational zu denken. Ein Staat ist nicht mächtig, weil er ein Gewaltmonopol „besitzt“, vielmehr zeigt sich die Macht in den sozialen Beziehungen auf Mikro-Ebene, die dieses Gewaltmonopol zu einem gegebenen Zeitpunkt konstituieren – oder auch nicht. Staatsapparate oder gesellschaftliche Hegemonien sind in dieser Sichtweise „institutio-

nelle Kristallisierungen“ (113) der dezentralen Machtbeziehungen, also ihre Effekte, nicht ihre Ursprünge.

Die Allgegenwart der Macht ergibt sich bereits aus ihrer engen Bindung an Wissen. Es existiert wie bereits erwähnt in dieser Sichtweise keine Machtbeziehung ohne ein entsprechendes Wissensfeld, und kein Wissen, das nicht Machtbeziehungen voraussetzt und konstituiert (vgl. 1977: 39). Dementsprechend existieren keine „machtfreien Räume“ oder Orte „außerhalb der Macht“ (1978d: 210) – Macht ist allgegenwärtig. Dabei sieht Foucault Macht nicht als per se „böse“, sondern entzieht sich durch seinen Anormativismus zumindest einer expliziten Be- oder Verurteilung.

Wenn Foucault Machtbeziehungen als gleichzeitig intentional und nicht-subjektiv beschreibt, meint er, dass diese Beziehungen zwar immer einer erkennbaren Logik und Rationalität entsprechen, ihnen also auch eine bestimmte Zielsetzung unterstellt werden kann, dies aber nicht auf die Entscheidung eines Subjekts zurückgeführt werden könne – niemand habe sie entworfen oder formuliert (vgl. 1983: 116). Ein nahe liegendes Beispiel (das allerdings nicht von Foucault stammt) wären die ökonomischen Beziehungen im Kapitalismus, die zwar nach einer bestimmten Rationalität ablaufen und zu bestimmten Ergebnissen führen, aber ohne dass jemand diese Beziehungen geplant und koordiniert hätte.

Als produktiv bezeichnet Foucault die Machtverhältnisse, weil sie sich keinesfalls auf eine repressive Funktion beschränken (also z.B. lediglich Sagbarkeitsfelder einschränken, Praktiken verbieten, Wahrheit unterdrücken), sondern Wissensfelder und Verhaltensweisen erst hervorbringen (vgl. 1977: 250). Dabei verbleibt die Macht keineswegs auf der Ebene des Denkens, sondern nimmt – über die Disziplintechniken der („sichtbar machenden“, erfassenden) Überwachung und der (kontrollierenden, sanktionierenden, homogenisierenden) Normalisierung (220, 236f) – Einfluss auf die Körper der Individuen oder über regulierende Kontrollen der Geburtenrate oder des Gesundheitswesens auf ganze Bevölkerungen. Diese Techniken zur Disziplinierung des Körpers und zur Regulierung der Bevölkerung bezeichnet Foucault als „Bio-Macht“, als Macht, die auf biologische Prozesse des Lebens gerichtet ist (1983a: 166f).

Foucault demonstriert in seinen späteren Arbeiten dementsprechend die Unzulänglichkeit „juridischer“, repressiver Machtkonzeptionen, die mit Kategorien der Souveränität, des Rechts und des Verbots operieren. Diese seien nicht nur unfähig, die modernen, produktiven, disziplinierenden Machtverfahren zu erfassen (vgl. 1983: 110f), sondern würden auch aufgrund ihrer Verknüpfung mit dem Rechtsdiskurs die Machtförmigkeit von Herrschaftsbeziehungen ausblenden, um stattdessen „zwei Dinge erscheinen zu lassen: einerseits die legitimen Rechte der Souveränität und andererseits die gesetzmäßige Verpflichtung zum Gehorsam“

(1978e: 78). Demgegenüber schlägt Foucault eine „strategische“ Machtkonzeption vor, die Politik als „Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln“ begreift (1983: 114) und als „Mikrophysik der Macht“ (1977: 38ff, 176ff) die vielfältigen, instabilen, mit Wissensformen verknüpften und produktiven Kräfteverhältnisse beschreibt, die sich zu einer „komplexen strategischen Situation“ in einer Gesellschaft zusammenfügen, (1983: 114, 124). Herrschaft wird in dieser Sichtweise oft als mit Rechtsansprüchen versehene Verfestigung von Machtverhältnissen dargestellt, auch wenn Foucault keine explizite Definition liefert.

Aufgabe einer „Genealogie“ ist es hierbei, die Entstehung und Veränderung dieser Machtverhältnisse historisch zu untersuchen, dabei jedoch „die Einmaligkeit der Ereignisse unter Verzicht auf eine monotone Finalität ausfindig zu machen“, denn sie steht laut Foucault „im Gegensatz zur Suche nach dem ‘Ursprung’“ (1971: 69). In der Fokussierung auf Differenz, Singularität und Heterogenität und der Berücksichtigung des Zufälligen in der Geschichte ist ein zentrales post-strukturalistisches Element in Foucaults Konzeption auszumachen. Mit dem Begriff des „Dispositivs“ schließlich bezeichnet er ein „Netz“, das „Diskurse, Institutionen, architekturelle Einrichtungen, reglementierende Entscheidungen, Gesetze, administrative Maßnahmen, wissenschaftliche Aussagen, philosophische, moralische oder philanthropische Lehrsätze“ zu einer strategischen Formation verbindet, die als Reaktion auf einen Notstand entsteht (1978f: 119f; vgl. auch 1978f: 123; 1983: 35, 65, 87, 93 sowie Sawyer 2003: 57).

Allerdings weist Foucaults „Mikrophysik“ gewisse Probleme auf: in der Kritik ist ihr zu Recht Reduktionismus vorgeworfen worden, da hier Sozialisationsprozesse lediglich als Konditionierungen wahrgenommen werden (z.B. Rolshausen 1997: 75). Gleichermaßen erscheinen Rechtsstrukturen primär als Herrschaftsinstanzen, womit Foucault das Problem der kollektiven Willensbildung ausblendet (vgl. Lemke 1997: 122). Widerstand wird bei Foucault zwar angesprochen, ist aber nicht theoretisch erklärbar. Auf der anderen Seite vernachlässigt die Fokussierung auf die Mikro-Ebene den Beitrag des Staates in der Organisierung von Machtverhältnissen (120f). Der Begriff der Regierung bzw. der Gouvernamentalität ist von Foucault als Reaktion auf diese Defizite geprägt worden: dieser berücksichtigt die „Freiheit“ innerhalb von Machtverhältnissen und versucht, die Lücke zwischen der Makro- und der Mikro-Ebene zu schließen. „Regieren heißt in diesem Sinne, das Feld eventuellen Handelns der anderen zu strukturieren“ (1982: 255). Das Machtverhältnis lässt jedoch die Person, auf die es einwirkt, als Subjekt des Handelns bestehen. Macht kann demnach nur auf „freie“ Subjekte ausgeübt werden. Hierbei berücksichtigt Foucault auch die Möglichkeit der „Selbst-Führung“ und weist darauf hin, dass Machtverhältnisse weder Gewalt noch Übereinkunft ausschließen, aber nicht deren Grundlage oder Art der Machtausübung darstellen. Der

Begriff der „Gouvernementalität“ verbindet nun das Regieren (gouvernement) mit der Denkweise (mentalité) und analysiert das Verhältnis von Subjektivierungsprozessen zu Herrschaftsformen. (vgl. Foucault 1978b; Lemke 1997) Wichtig ist hierbei, dass Macht auch heute noch mit Mechanismen der Souveränität und der Disziplin ebenso ausgeübt wird wie mit der gouvernementalen Führung bzw. Regierung (vgl. Foucault 1978b: 64f).

Foucault unterscheidet demnach explizit zwischen drei verschiedenen Arten der Machtausübung: einer souveränen, einer disziplinären und einer gouvernementalen (vgl. 1978b: 65). Die souveräne Macht – er spricht auch vom repressiven oder juridisch-diskursiven Modell der Macht – wirkt hauptsächlich als „neinsagende Gewalt“ (1978c: 35), d.h. sie verbietet, unterdrückt, zensiert, oder verschleiert (vgl. 1975: 250). Ihre Mechanismen können z.B. Gesetze oder auch diskursive Ausschließungsprozeduren sein (vgl. 1971: 11ff).

Die disziplinäre Macht, dem strategischen Machtmodell zugerechnet, wirkt demgegenüber produktiv, sie produziert Wirkliches: sie bringt Wissen hervor, verursacht Lust, erzeugt bestimmte Verhaltensweisen und letztlich sogar Subjekte (vgl. 1978c: 35; 1977: 220, 250). Dabei bedient sie sich – als „politische Anatomie des Körpers“ – (u.a.) des hierarchischen Blicks und der normierenden Sanktion, um die Körper der Individuen zu disziplinieren, gefügig zu machen (1977: 220). Als „Bio-Politik der Bevölkerung“ ist ihr Hauptinstrument die regulierende Kontrolle der Gesamtheit der Körper, die kalkulierte Transformation des menschlichen Lebens und seiner Mechanismen (1983: 166, 170).

Die gouvernementale Macht schließlich, identifiziert in der Kunst bzw. Tätigkeit des Regierens, wirkt über die Strukturierung des Handlungsfelds freier Subjekte, sie manifestiert sich in einem „Handeln auf Handlungen“ und einer „Führung der (Selbst-) Führungen“ (1982: 255). Ziel ist die Lenkung der Individuen durch ihre Subjektivierung, d.h. die Prägung ihrer Subjektivität, die konkrete Machtausübung findet dabei einerseits nach dem Vorbild der Ökonomie (vgl. 1978b: 49) und andererseits durch sich auf Wahrheit berufende Machtmechanismen statt (vgl. 1992: 15).

2.2.2.1. Probleme, Unklarheiten, Widersprüche

An dieser Stelle sollen die konkreten Machtanalysen Foucaults und die Kritikpunkte an der Anwendung (oder Nicht-Anwendung) seiner machttheoretischen Prinzipien außer Acht gelassen werden.²¹ In Augenschein genommen werden lediglich die machttheoretischen Kategorien Foucaults (souveräne, disziplinäre und gouvernementale Macht), denn bereits hier ergeben sich zahlreiche Ungenauigkeiten, Unklarheiten oder gar Widersprüchlichkeiten, die im Hinblick auf

die zentrale Frage, an welche Kategorien in der vorliegenden Arbeit angeknüpft werden soll, einer Klärung bedürfen.

- Die Definition von Regierung als einer Strukturierung des Handlungsfelds anderer ist nicht identisch mit der „Führung der Führungen“. Die mit der letzten Formulierung gemeinte Prägung von Subjektivitäten, von Handlungspräferenzen des Subjekts, *kann* langfristig das Resultat einer Strukturierung des Handlungsfelds sein, muss es aber nicht. Zu unterscheiden ist demnach zwischen einem Einwirken auf das Handlungsfeld und einem Einwirken auf die Handlungspräferenzen bzw. die Subjektivität einer Person. Genau in dieser Differenzierung liegt der Unterschied zwischen einem deterministischen Konzept, das Macht als stets funktionierende Konditionierung begreift, und einem, das die Freiheit der Subjekte berücksichtigt.
- Die Strukturierung der Handlungsfelder ist jedoch genau das, was Foucault in *Überwachen und Strafen* als Kennzeichen einer Disziplinierung beschrieben hat. Wie sonst sollte die Disziplinierung von Gefängnisinsassen funktionieren? Im Panopticon beispielsweise wird das Handlungsfeld der Beobachteten durch Überwachung und ggf. Sanktion strukturiert: Sie sind (in einem bestimmten räumlichen Rahmen, nämlich ihrer Zelle) frei, zu handeln, wie es ihnen beliebt. Die daraus im „Idealfall“ resultierenden Verhaltensweisen, d.h. die Internalisierung der ständigen Überwachung in einer angepassten Subjektivität, die sich auch beim Wegfall der Überwachung konform verhält, stellen ein erfolgreiches Einwirken auf Handlungspräferenzen, mithin ein Resultat der produktiven, disziplinären Machtmechanismen dar.
- Darüber hinaus wird in diesem Beispiel sichtbar, dass die Machtausübung nicht unbedingt von einem handelnden Akteur ausgehen muss, wie in der Definition von Macht als einem „Handeln auf Handlungen“ angenommen. Vielmehr können auch unpersönliche Gebilde und Apparaturen eine solche Machtbeziehung konstituieren. In seiner erwähnten Machtdefinition hebt Foucault ja sogar den nicht-subjektiven Charakter von Machtbeziehungen hervor, der mit der engen definitorischen Bindung von Machtbeziehungen an handelnde Akteure nicht vereinbar ist.
- Die souveräne Macht schließlich funktioniert auch nicht anders: die Existenz von Gesetzen und Verboten ist ebenfalls nichts weiter als eine Strukturierung der Handlungsfelder, die keinesfalls garantieren kann, dass die Individuen sich ihnen entsprechend verhalten. Sie kann lediglich den Individuen mit Sanktionen drohen, falls ihr abweichendes Verhalten den entsprechenden Institutionen (Exekutive der Staatsmacht) bekannt wird, ihr Verhalten zu determinieren ist sie nicht in der Lage – Gesetzesbruch ist eine reale Handlungsalternative.

- In diesem Fall ist selbst Foucaults Beispiel eines angeketteten Sklaven differenzierter zu betrachten. Er spricht in diesem Fall aufgrund der Ketten von einem Zwangs-, nicht von einem Machtverhältnis. Dies ist seiner Definition von gouvernementaler Macht zufolge nicht gänzlich der Fall: Hinsichtlich des Befehls zu rudern liegt lediglich eine Strukturierung von Handlungsfeldern vor. Der Sklave kann sich entscheiden, nicht zu rudern – auch wenn die Sanktionen (von ausgepeitscht bis über Bord geworfen werden) vermutlich dermaßen unangenehm sind, dass er dies nicht als attraktive Alternative empfindet.
- Auch wenn mich jemand mit vorgehaltener Pistole zu einer Handlung zwingen will, so ist dies streng genommen qualitativ keine andere Art von Verhältnis, als wenn mich die Person im Fall einer Weigerung lediglich zu ohrfeigen droht. Selbstverständlich besteht ein gewichtiger Unterschied zwischen existenzbedrohenden und anderen Sanktionen, eine scharfe Trennlinie ist jedoch objektiv nicht zu ziehen: welche Art von Drohung als so bedrohlich empfunden wird, dass sie keine reale Handlungsalternative darstellt, hängt maßgeblich von den Werten und Einstellungen der betreffenden Person ab.
- Ein Zwangsverhältnis liegt demnach erst im Akt physischer Gewalt begründet. Im Fall des Galeerensklaven ist die Handlungsalternative Flucht durch die Eisenketten ausgeschlossen. In dieser Hinsicht ist hier kein Machtverhältnis gegeben, da ein solches ein Subjekt voraussetzt, das die Möglichkeit hat, frei zu handeln.
- Ein weiteres Problem ist die Abgrenzung von souveräner und produktiver Macht. Gesetze und Verbote zielen in dieselbe Richtung wie die disziplinäre Macht (auf die Herstellung fügsamer Untertanen) und bedienen sich desselben Mechanismus (der Strukturierung von Handlungsfeldern). Das Spezifikum souveräner Macht, so könnte man einwenden, liegt in der Kodifizierung ihrer Normen und Sanktionen sowie in dem Anspruch auf Legitimität in der Gewaltausübung bei der Androhung und Umsetzung der Sanktionen, doch hinsichtlich des Gefängnisses (Foucaults Paradeinstitution für disziplinäre Mechanismen) würde dies eher zu einer Zuordnung zur repressiven statt zur disziplinären Macht führen.
- Die im Zusammenhang mit dem Machttypus der Regierung erwähnte Produktion von wahrem Wissen kann ebenfalls keine Unterscheidung begründen: Auch die disziplinäre und die souveräne Macht kommen nicht ohne die Konstituierung von Wissen aus – Wissen z.B. über das richtige Verhalten in der Schule oder über das, was Recht und gerecht ist.

Demzufolge bleibt festzuhalten: nicht nur die Strukturierung von Handlungsfeldern, auch die Produktion von wahrem Wissen ist ein Mechanismus, den alle drei Machttypen anwenden. Die Grenzen scheinen zu verschwimmen. Eine Er-

weiterung des Analyserahmens durch die Kategorie der Gouvernementalität ist nicht eindeutig auszumachen, die Abgrenzung von produktiver und souveräner Macht ist nicht schlüssig. Hingegen wird die diskursive Macht, die Sagbarkeitsfelder einschränkt oder aber Wissensfelder und Wirklichkeitskonstruktionen hervorbringt (und daher sowohl repressiv als auch produktiv wirken kann), zumindest teilweise ausgeblendet. Nicht nur, aber besonders auch im Hinblick auf die in diskursiven Strukturen liegenden Machtverhältnisse scheint die „handlungstheoretische Wende“ in der Machttheorie Foucaults, die Macht als ein „Handeln auf Handlungen“ definiert, gerade im Hinblick auf seine eigenen früheren Arbeiten unangebracht: Auch anonyme Strukturen können zum Subjekt, auch Wirklichkeitskonstruktionen und Subjektivitäten können zum Objekt von Machtausübung werden. Unklar bleibt weiterhin, ob und wie Machtbeziehungen im Bereich der Ökonomie mit dem Instrumentarium Foucaults erfasst werden können.

Als erster Schritt einer Systematisierung der Machttheorie Foucaults kann demnach unterschieden werden zwischen:

- Macht als einer Strukturierung von Handlungsfeldern, die Einfluss nimmt auf das Handeln (man könnte von *konditionierender* Macht sprechen);
- Macht als einer Strukturierung von Handlungspräferenzen, die Einfluss nimmt auf die Subjektivität (*subjektivierende* Macht) und
- Macht als einer Strukturierung von Wirklichkeitskonstruktionen, die Einfluss nimmt auf das Denken (*repräsentierende* Macht).

Klassische Beispiele aus den Analysen Foucaults wären demnach wie folgt zu reformulieren:

Eine diskursive Machtausübung, die Sagbarkeitsfelder einschränkt und bestimmte Konzeptualisierungen eines Gegenstandsbereichs zugunsten anderer ausschließt, wäre primär eine Strukturierung von Wirklichkeitskonstruktionen (repräsentierende Macht). Sie hätte sowohl repressive (eine bestimmte Art von Wissen wird nicht zugelassen und unterdrückt) als auch produktive Wirkung (eine bestimmte Art von Wissen wird hervorgebracht). Dadurch, dass im Diskurs bestimmte Subjektpositionen impliziert und bestimmte Verhaltensweisen ermöglicht werden, nimmt diese Art der Machtausübung auch Einfluss auf Handlungsfelder und Handlungspräferenzen bzw. auf Handeln und Subjektivität.

Eine disziplinäre Machtausübung, die Verhaltensweisen vorschreibt und bei Weigerung mit Zwangsmaßnahmen droht, wäre primär eine Strukturierung von Handlungsfeldern (konditionierende Macht). Auch hier verbinden sich repressive (bestimmte Handlungen werden verboten) mit produktiven Elementen (bestimmte Handlungsweisen werden antrainiert). Im „Idealfall“ führt diese Art der Machtausübung auch zu einer Strukturierung der Handlungspräferenzen – das antrainierte Verhalten wird internalisiert und die Subjektivität geprägt. Die von

Foucault abgegrenzte „souveräne“ Machtausübung stellt sich als ein Sonderfall der disziplinären Machtausübung dar, der mit der Grenzsetzung legal/illegal und der Drohung eines Gewaltmonopols operiert.

Eine gouvernementale Machtausübung, die durch Werbung o.ä. auf die freiwillige, z.B. effizienz- und marktorientierte „Selbstführung“ der Individuen abzielt, wäre primär eine Strukturierung von Handlungspräferenzen, eine Einflussnahme auf die Subjektivität (subjektivierende Macht). Vorrangig ist hier die produktive Dimension (eine bestimmte Subjektivität wird hervorgebracht), eine repressive Dimension existiert nur, wenn andere Arten von Subjektivität sanktioniert werden.

Deutlich wird zum einen, dass sich eine rigide Trennung zwischen repressiven und produktiven Arten der Machtausübung nur schwer aufrechterhalten lässt. Zum anderen aber auch, dass die Ebenen der Subjektivität (Handlungspräferenzen), des Denkens (Wirklichkeitskonstruktionen) und des Handelns (Handlungsfelder) oft eng miteinander verflochten sind.

2.3. Methodische Vorgehensweise: Triadische Dispositivanalyse

In der vorliegenden Arbeit soll nun der Gegenstandsbereich der Entwicklungspolitik mit dem dargelegten theoretischen Instrumentarium erfasst werden. Am sinnvollsten erscheint daher, ihn als Dispositiv zu analysieren, also zu untersuchen ob und wie Diskurse, Institutionen und vielfältige Praktiken sich zu einer strategischen Formation verbinden. Die methodische Vorgehensweise muss darüber hinaus entsprechend der machttheoretischen Fundierung die Verflechtung der Ebenen der Subjektivität, des Denkens und des Handelns analysieren. Sinnvoll erscheint daher, die Dispositivanalyse im Anschluss an Foucault mit einer Methode zu verknüpfen, welche von der US-amerikanischen Feministin V. Spike Peterson als „triad analytics“ beschrieben worden ist (vgl. Peterson 2002, 2003). Zu prüfen ist weiterhin, ob mit dem erarbeiteten theoretischen Instrumentarium auch die methodische Erfassung von Machtbeziehungen in der internationalen politischen Ökonomie möglich ist.

2.3.1. Zur Methodik der Dispositivanalyse

Vorgehensweise einer Dispositivanalyse ist es, die Beziehungen zwischen Diskursen, Institutionen und vielfältigen Praktiken daraufhin zu untersuchen, ob und wie sich diese heterogenen Elemente zu einer kohärenten strategischen Formation verbinden. Damit ist gemeint, dass durch diese Elemente und die Beziehun-

gen zwischen diesen Elementen Machtbeziehungen konstituiert oder reorganisiert werden, so dass die Effekte als kohärente, wenn auch subjektlose Strategie betrachtet werden können. Dass diese Strategie hier in Anlehnung an Foucault als intentional und nicht-subjektiv beschrieben wird, heißt nicht, dass es in ihr nicht auch strategisches Handeln einzelner Akteure geben kann, die zielgerichtet bestimmte Diskurse oder Praktiken einsetzen oder fördern. Es heißt lediglich, dass der Gesamteffekt des Dispositivs nicht aufgrund einer Planung, Verschwörung oder bewussten Koordination einzelner Akteure zustande kommt, sondern als Resultat komplexerer Beziehungen, und deshalb den strategischen Absichten einzelner Akteure keinesfalls entsprechen muss. Dennoch kann dieses Resultat durchaus zielgerichtet sein und einer bestimmten Rationalität oder Logik entsprechen. Entstehungskontext eines Dispositivs ist Foucault zufolge stets eine strategische Notwendigkeit, seine Hauptfunktion die Reaktion auf einen „Notstand“ (1978f: 120).

Foucault illustriert dies am Beispiel des Strafsystems, dessen Gesamteffekte ihm zufolge die Schaffung, Reproduktion und Isolierung eines Milieus der Delinquenz sowie die Ordnung und Nutzbarmachung von Straftaten bzw. abweichenden Verhalten waren (und sind), was als Antwort auf bestimmte strategische Notwendigkeiten der bürgerlichen Gesellschaft einer bestimmten Phase analysiert werden kann, jedoch nicht auf die gezielte Planung einzelner Subjekte oder Klassen zurückführbar ist (vgl. 1977: 349ff).

Die Machtbeziehungen in einem Dispositiv sind dabei anderen (ökonomischen, diskursiven, militärischen, usw.) Beziehungen nicht äußerlich, sondern immanent (vgl. Foucault 1983: 115, 119) und dementsprechend als Dimension dieser anderen Beziehungen zu analysieren. Das heißt, bei diesen Beziehungen ist zu untersuchen, inwiefern sie neben ihrer offensichtlichen Funktion (Kommunikation, Warenaustausch, usw.) auch eine Strukturierung von Handlungsfeldern, Wirklichkeitskonstruktionen oder Handlungspräferenzen bewirken.

Texte sind im Anschluss an Foucault nicht primär als Äußerungen einzelner Subjekte zu analysieren, sondern als Träger von Diskursen, in denen diese Diskurse reproduziert, mit anderen Diskursen und Praktiken verknüpft, oder auch transformiert werden können. Dabei können auch innerhalb eines Textes unterschiedliche oder widersprüchliche Diskursfragmente nebeneinander vorkommen. Von Bedeutung ist weiterhin, wie diese diskursiven Praktiken mit anderen, nicht-sprachlichen Praktiken und Institutionen verknüpft werden und eine strategische Formation bilden – oder auch nicht.

2.3.2. Macht in der internationalen politischen Ökonomie

Zwei gewichtige Einwände gegen die Verwendung eines an Foucault angelehnten Instrumentariums lauten, dass dieses zum einen die sich aus den Produktionsverhältnissen im Kapitalismus ergebenden Machtverhältnisse nicht systematisch analysieren könne, und dass es zum anderen generell für eine Untersuchung makrogesellschaftlicher Strukturen ungeeignet sei. Daher soll der Frage nachgegangen werden, ob und wie Machtbeziehungen in der internationalen politischen Ökonomie mit den oben skizzierten Begriffen und Theorien methodisch fassbar sind.

Betrachten wir zunächst den im Marxismus als Standardfall angenommenen männlichen Lohnarbeiter, der seit der ursprünglichen Akkumulation über keinerlei Produktionsmittel verfügt. Sein Handlungsfeld ist durch diese Tatsache strukturiert: er wird streng genommen nicht zur Lohnarbeit gezwungen, er könnte auch versuchen, seinen Lebensunterhalt durch Betteln, Diebstahl oder im günstigsten Fall durch staatliche Unterstützungsleistungen (soweit vorhanden) zu bestreiten. Allerdings sind diese Alternativen meist dermaßen unattraktiv, dass er sich in der Regel „freiwillig“ für die Aufnahme einer Lohnarbeit entscheidet – so er denn eine Stelle findet (konditionierende Macht). Darüber hinaus ist anzunehmen, dass diese Strukturierung des Handlungsfelds langfristig auch eine Strukturierung der Handlungspräferenzen zur Folge hat, und zwar dahingehend, dass ein Großteil der Menschen unter diesen Umständen die Aufnahme eines Lohnarbeitsverhältnisses als sehr wünschenswert empfinden und ihre Selbstachtung unter längerer Arbeitslosigkeit (empfunden als Unvermögen, „aus eigener Kraft“ den Lebensunterhalt zu bestreiten) leidet (subjektivierende Macht).

Den günstigen Fall einer erfolgreichen Arbeitssuche einmal angenommen, ist im Verhältnis zur „arbeitgebenden“ Person ebenfalls eine Machtbeziehung festzustellen. Diese zeigt sich nicht nur in der Begrifflichkeit (die diskursive Struktur impliziert, dass Person A Person B „Arbeit gibt“ und nicht ihre „Arbeit nimmt“, sich also die Produkte der Arbeitskraft aneignet und den Mehrwert als Profit realisiert) (repräsentierende Macht), sondern auch in dem Befehls- und Abhängigkeitsverhältnis, das mit der Aufnahme einer Arbeit verbunden ist (formelle konditionierende Macht). Zwar kann argumentiert werden, dass der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin auch von ihren Angestellten abhängig ist, doch hier zeigt sich die asymmetrische Strukturierung der Handlungsfelder: während der oder die ProduktionsmittelbesitzerIn widerspenstige Angestellte relativ leicht mit der Drohung einer Kündigung unter Druck setzen kann, ist für einen Streik, der vergleichbaren Druck ausübt, nicht nur ein gehöriges Maß einerseits an Organisation, andererseits an Solidarität vonnöten, er hat auch auf mittlere Sicht durch den Ausfall des Einkommens potenziell existenzgefährdende Konsequenzen für

die Streikenden. Allerdings können sich die Kräfteverhältnisse auch in gewissem Maße verschieben – beispielsweise durch eine Knappheit an Arbeitskräften in der entsprechenden Branche.

Für Menschen, deren Recht zu arbeiten von Ausländer- oder Asylgesetzgebung eingeschränkt wird, stellt sich die Strukturierung der Handlungsfelder noch ein Stück unangenehmer dar, ebenso für den in der feministischen Literatur oft angenommenen Standardfall einer Hausfrau und Mutter, die mit dem erwähnten Lohnarbeiter verheiratet ist. Ihr Handlungsfeld wird neben den offensichtlichen Notwendigkeiten der Verrichtung häuslicher und erzieherischer Tätigkeiten (die sich aus der Verbindung von patriarchalen Diskursen und der Praktik der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung ergeben) auch dadurch strukturiert, dass diese Tätigkeiten nicht oder nur minimal vergütet werden, weswegen sie auch gegenüber ihrem Ehemann in einem Abhängigkeitsverhältnis steht (konditionierende Macht). Auch hier ist es möglich, dass über diese Strukturierung des Handlungsfelds und die Strukturierung der Wirklichkeitskonstruktion (durch entsprechende Diskurse über die Rolle der Frau) (repräsentierende Macht) auch die Subjektivität der betreffenden Person geprägt wird und die der patriarchalen Arbeitsteilung und der ungleichen Vergütung immanente Machtbeziehung nicht als solche empfunden wird (subjektivierende Macht). Auch hier kann argumentiert werden, dass die Ehefrau durch Sanktionen (Weigerung zu kochen, „Sex-Streik“, usw.) ebenfalls in der Lage ist, das Handlungsfeld des Ehemannes zu strukturieren (und so in der gängigen Diktion „Macht auszuüben“), auch hier handelt es sich jedoch um ein asymmetrisches Verhältnis: durch die ihm zufallenden finanziellen Ressourcen sind die möglichen Sanktionen des Ehemannes in höherem Maße existenzbedrohend.

Bereits an diesen nur angerissenen Beispielen wird deutlich, dass mit dem dargelegten Instrumentarium die Erfassung von Machtverhältnissen in ökonomischen Beziehungen sehr wohl möglich ist. Ebenso deutlich wird aber auch, dass bei einer wechselseitig möglichen Strukturierung des Handlungsfelds zweier Akteure die Asymmetrie dieser Strukturierung ein Punkt von zentraler Bedeutung ist. Eine weitere wichtige Erkenntnis ist, dass soziale Beziehungen, die aus der vorliegenden Perspektive eindeutig als Machtbeziehungen zu bezeichnen sind, von den beteiligten Akteuren aufgrund bestimmter Identitäts- und Wirklichkeitskonstruktionen keinesfalls als solche empfunden werden müssen. Laclau und Mouffe unterscheiden hierbei zwischen Beziehungen der Unterordnung (subordination), in denen „an agent is subjected to the decisions of another“ (Laclau/Mouffe 2001: 153) (in unserer Terminologie eine asymmetrische Machtbeziehung) und Beziehungen der Unterdrückung (oppression), die sie definieren als Unterordnungsbeziehungen, die zum Ort eines politischen Antagonismus geworden

sind (154). Dies impliziert, dass diese Beziehungen erstens vom benachteiligten Akteur erstens bewusst als Machtbeziehung und zweitens als illegitim wahrgenommen werden (und drittens die Überzeugung, dass sie in einer politischen Auseinandersetzung verändert werden sollen).

Allerdings blieben die bisherigen Beispiele auf der Mikro-Ebene. In einem zweiten Schritt wäre zu überprüfen, ob auch in internationalen politökonomischen Beziehungen Machtverhältnisse mit dem gegebenen Instrumentarium erfassbar sind. Ein gutes Beispiel dafür bieten die in Teilen der Internationalen Politischen Ökonomie ebenfalls beinahe als Standardfall zitierten Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank. Während KritikerInnen den entsprechenden Institutionen vorwerfen, den Staaten der Dritten Welt über diesen Mechanismus eine neoliberale Wirtschaftspolitik zu diktieren, weisen VertreterInnen der Institutionen den Vorwurf als unhaltbar zurück: Sie seien keinesfalls mächtig genug, souveränen Regierungen einen Willen aufzuzwingen, sie böten lediglich mit bestimmten Auflagen einer „gesunden“ Wirtschaftspolitik versehene Kredite an, welche die Staaten aus freien Stücken aufnehmen könnten, oder eben auch nicht.

Ausgehend von der oben dargelegten theoretischen Perspektive lässt sich die pauschale Frage, ob es sich hierbei nun um Zwang oder Freiwilligkeit handele, differenzierter beantworten: Es handelt sich um eine typische Strukturierung des Handlungsfelds, die betreffende Regierung bleibt als „freies Subjekt“ bestehen, fällt aber ihre freie Entscheidung in einem abgesteckten Rahmen. Ob die theoretische Handlungsoption, auf die entsprechenden Kredite zu verzichten, eine reale Alternative ist, hängt von der jeweiligen Situation ab (Haushaltslage, Kreditwürdigkeit des Landes auf den Finanzmärkten, Deviseneinkünfte durch Exporte, usw.). Jedenfalls impliziert die ökonomische Beziehung zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber auch eine Machtbeziehung: Es existiert eine stark asymmetrische Strukturierung der Handlungsfelder (die internationalen Finanzinstitutionen wären in ihrer Existenz und Funktionsweise kaum beeinträchtigt, wenn in einem Fall kein Kredit aufgenommen wird, das Empfängerland eventuell schon).

Bei dieser Übertragung des Foucault'schen machttheoretischen Instrumentariums auf die Ebene der internationalen politischen Ökonomie werden allerdings die Akteure (internationale Institutionen und Staaten) behandelt wie Individuen auf der Mikro-Ebene – eine Praxis, wie sie auch bei Brigg (2002) zu beobachten ist. Im Unterschied dazu dürften allerdings streng genommen Staaten und die entsprechenden Institutionen nicht als eigenständige Akteure mit gegebenen Interessen und Identitäten vorausgesetzt werden, sondern müssten als Verdichtung von sie konstituierenden Kräfteverhältnissen auf lokaler, nationaler und supranationaler Ebene analysiert werden. Gerade der machterstrickte Konstruktionsprozess der entsprechenden nationalen Interessen und Identitäten wäre aus

der oben skizzierten Perspektive zu untersuchen, um die analytischen Schwächen der neo-realistischen (und vieler liberaler) Theorien internationaler Beziehungen nicht zu reproduzieren und diese Interessen und Identitäten als gegeben vorauszusetzen (vgl. Wendt 1992). Dabei wäre auch hier nach den Wechselbeziehungen zwischen der Strukturierung von Handlungsfeldern, der von Wirklichkeitskonstruktionen und der von Handlungspräferenzen zu fragen.

2.3.3. Triadische Analyse

Die Erfassung dieser Wechselbeziehungen und die Untersuchung der Verwobenheit von Handlungen, Identitäten und Bedeutungssystemen bezeichnet die US-amerikanische Feministin V. Spike Peterson als „*triad analytics*“ (Peterson 2002: 153; 2003: 40). Diese Art von Analyse „*posits identities (subjectivity, self-formation), meaning systems (symbols, discourse, ideologies) and social practices/institutions (actions, social structures) as co-constituting dimensions of social realities*“ (2003: 40, Herv.i.O.).²² Das heißt, keine dieser Ebenen ist der anderen vorgängig oder kann isoliert untersucht werden, sondern gerade ihre wechselseitige Prägung, ihre Interdependenz gerät in den Blick. Auf den einfachsten Nenner gebracht zeichnet sich die triadische Analyse aus durch „*integrating ‘who we are’, ‘how we think’ and ‘what we do’*“ (ebd.). Durch diese Art von Analyse soll eine strikte Trennung zwischen diesen Ebenen zugunsten einer Sichtweise aufgegeben werden, die sie als verwobene und miteinander interagierende Dimensionen der sozialen Wirklichkeit auffasst.

Um zur Illustration auf eins der bereits erwähnten Beispiele zurückzukommen: wenn wir die Weltbank als Akteur in der internationalen politischen Ökonomie untersuchen, müssten wir der triadischen Analyse zufolge untersuchen, wie ihre Selbstwahrnehmung (z.B. als Experteninstitution der Armutsbekämpfung und „Entwicklungshilfe“), ihre Praktiken (z.B. als Kreditgeberin für Entwicklungsprojekte und neoliberale Strukturanpassungsmaßnahmen) und ihre Wirklichkeitskonstruktion (z.B. Armut resultiert primär aus mangelndem Wirtschaftswachstum, Liberalisierung und Deregulierung der Märkte kurbeln die Wirtschaft an) miteinander zusammenhängen bzw. einander eventuell bedingen.²³ Auch konfligierende Identitäten, Praktiken und Wirklichkeitskonstruktionen innerhalb der Institution wären zu untersuchen. In einer Dispositivanalyse wäre darüber hinaus danach zu fragen, welche Stellung die Weltbank möglicherweise in dem betreffenden Komplex von Diskursen, Institutionen und anderen Praktiken einnimmt, welche Machtbeziehungen sie einsetzt und wie sie Handlungsfelder, Handlungspräferenzen und Wirklichkeitskonstruktionen von anderen Akteuren (auf supranationaler, nationaler oder lokaler Ebene) strukturiert.

3. Diskurs und Dispositiv der Entwicklung in der Nachkriegszeit

In diesem Kapitel soll die Genese und die strategische Wirkung des Entwicklungsdispositivs nachgezeichnet werden. Der poststrukturalistisch informierten theoretischen und methodischen Grundlage entsprechend ist dabei eine gründliche Auseinandersetzung mit den im Gegenstandsbereich relevanten Bedeutungssystemen Voraussetzung für eine adäquate Analyse des Politikfelds, die Handlungen bzw. soziale Strukturen, Identitäten und Wirklichkeitskonstruktionen, diskursive und nicht-sprachliche Praktiken miteinander in Beziehung setzt. Zunächst wird die Entstehung des Entwicklungsdiskurses aus dem kolonialen Diskurs untersucht und eine eingehendere Analyse der Formationsregeln des Entwicklungsdiskurses vorgenommen (3.1), bevor Entstehung und Effekte des Dispositivs der Entwicklung in der Nachkriegszeit skizziert werden (3.2).

Wichtig erscheint, auf die offene, unabgeschlossene Natur des hier zu Grunde gelegten Diskurskonzepts zu verweisen: wenn sich Diskurse über Regelmäßigkeiten in den Aussagen definieren, so ist es selbstverständlich möglich, den Entwicklungsdiskurs als Bestandteil eines von einer kartesischen Rationalität, einem Baconschen Naturverständnis und einer dem *homo oeconomicus* verbundenen Sicht des Menschen geprägten abendländischen Wissenschaftsdiskurses zu sehen (vgl. Ziai 2004). Gleichmaßen ist es möglich, auf Überschneidungen zwischen Diskursen oder auf Regelmäßigkeiten innerhalb einer Teilmenge eines Diskurses hinzuweisen bzw. auf eigenständige Diskurse innerhalb des Entwicklungsdiskurses.

3.1. Entstehung und Ordnung des Entwicklungsdiskurses

Der Entwicklungsdiskurs ist historisch aus dem Kolonialdiskurs hervorgegangen. Er ist, wie dieser, als Art und Weise, wie die Beziehungen zwischen „dem Westen und dem Rest“ (Hall) konstruiert werden, zu betrachten. Die jeweiligen Diskursordnungen strukturieren diese Konstruktionen und fungieren als Systeme der Wissensproduktion und Identitätskonstruktion.

3.1.1. Der koloniale Diskurs

Die Grundstruktur des kolonialen Diskurses ist zunächst die Zweiteilung der Welt in „zivilisierte“ „Völker“ oder „Nationen“ und „unzivilisierte“ „Stämme“ oder „Menschenmassen“, wobei letztere nicht zu einer funktionierenden Regelung ihrer

eigenen Angelegenheiten in der Lage sind und erstere ihnen dabei zu Hilfe kommen, da sie von Gott oder der Natur zur Herrschaft vorbestimmt und fähig, ja sogar um des Fortschritts der Menschheit willen dazu verpflichtet sind.

Gleichzeitig mit dieser legitimatorischen Funktion kolonialer Wissensproduktion werden in diesem Repräsentationssystem allerdings auch Identitäten konstruiert. Dabei kann sich die eigene europäische, westliche oder abendländische Identität als fortschrittlich, freiheitlich und zivilisiert, als ideale Norm menschlicher Existenz natürlich nur in der Abgrenzung zu einem als defizitäre Abweichung von dieser Norm definierten (rückständigen, barbarischen) „Anderen“ herausbilden (vgl. Hall 1992). Bublitz formuliert diesen Sachverhalt wie folgt: „Das ‘Andere’, Abweichende, wird ebenso als Objekt von Wissenspraktiken konstituiert wie das ‘normale’ Subjekt, das sich zum Maßstab aller Dinge, so auch der ‘Anderen’ macht; darin bestehen Normalisierungsprozesse in modernen Gesellschaften“ (1999a: 35).

Bestimmte diskursive Konstruktionen ermöglichen dabei auch dann die Selbstzuschreibung als „zivilisiert“, wenn man sich in den Kolonien der Folter und ähnlicher, eher mit dem Etikett „unzivilisiert“ gekennzeichneter Praktiken bedient. Folgendes Beispiel illustriert die enge Verwobenheit von Wirklichkeitskonstruktionen, Identitätskonstruktionen und Handlungen: Im Zusammenhang mit solchen Praktiken der US-Regierung auf den Philippinen urteilt der Regionalexperte Foreman 1898: „In common with many other non-European races, an act of generosity or a voluntary concession of justice is regarded [by the Filipinos] as a sign of weakness. Hence it is, that the experienced European is often compelled to be more harsh than his own nature dictates“ (zit. nach Doty 1996: 40). Die etwaige Brutalität und Ungerechtigkeit kolonialer Praktiken ist daher der verdorbenen Mentalität der Eingeborenen zuzuschreiben und läuft dem eher sanftmütigen Naturell des Kolonialherrn eigentlich zuwider: Das hier produzierte Wissen ermöglicht den „Zivilisierten“ die Anwendung „barbarischer“ Praktiken und untermauert dabei gleichzeitig die Konstruktion der Täteridentität als zivilisiert und der Opfer als unzivilisiert. Die Anwendung solcher Praktiken wird darüber hinaus als völlig rational gekennzeichnet.

Der Kolonialdiskurs konstruiert hier wie auch an zahllosen anderen Stellen ein Ensemble von Differenzen: höherwertig/minderwertig, zivilisiert/unzivilisiert, rational/emotional, vernunftgeleitet/instinktgeleitet, fähig zur Herrschaft/unfähig zur Herrschaft, souverän/abhängig, kolonisierend/kolonisiert usw. (vgl. auch Melber 1992: 17; Doty 1996: 46). Die einzelnen Zuschreibungen sind hierbei durch Äquivalenzketten im Diskurs verknüpft: höherwertig sein bedeutet zivilisiert sein, zivilisiert sein bedeutet rational handeln, rational handeln bedeutet zur Herrschaft fähig sein, dies wiederum bedeutet höherwertig sein, und so fort. Sie

verweisen wechselseitig aufeinander. Der implizite Punkt, um den die Differenzen gruppiert sind, ist die Rassenzugehörigkeit, genauer: die Rassen- und Geschlechterzugehörigkeit. Die positiven Begriffe des Differenzenensembles finden ihre Verkörperung im „weißen Mann“. Dieser bildet auf der kollektiven Ebene die Grundlage für das „Herrenvolk“. Der „weiße Mann“ konstituiert somit das, was Laclau und Mouffe (im Anschluss an Lacan) den Knotenpunkt (nodal point) oder „dominanten Signifikanten“ eines Diskurses nennen (vgl. Laclau/Mouffe 2001: xi, 112f): das Zentrum, das als Referenzpunkt für jene Differenzen dient, anhand derer die jeweiligen Identitäten konstruiert werden. Er ist der Maßstab aller Dinge. Dabei ist die Stellung anderer Akteure im Ensemble der Differenzen vom Grad ihrer Abweichung vom Ideal des weißen Mannes bestimmt: Das Verhältnis von Weißen zu Farbigen wird ähnlich konzeptualisiert wie das von Erwachsenen zu Kindern und das von Männern zu Frauen.¹

Dementsprechend werden „die Eingeborenen“, die im Kolonialdiskurs das „Anderere“ des weißen Mannes darstellen, anhand dieses Maßstabs im besten Fall als naturverbundene Kinder, im schlechtesten als tierhafte Wilde dargestellt.² Irrational, unzivilisiert und regierungsunfähig sind sie in jedem Fall. Die Differenz des „Anderen“ zum weißen Mann wird dabei gleichzeitig (universalistisch) geleugnet und (essentialistisch) verfestigt. Geleugnet wird sie, da in der ethnozentrischen Bewertung der Eingeborenen nur als minderwertiges und unvollkommenes Abbild der eigenen Norm menschlicher Existenz (weißer Mann) erscheint, das im Hinblick auf diese Norm zu erziehen und assimilieren ist. Das Unbekannte, Fremde erscheint so als defizitäre Version des Bekannten, Eigenen.³ Verfestigt wird die Differenz, da trotz aller Erziehung und „Hebung“ der Kolonisierten diese innerhalb der Diskursordnung immer wesensmäßig minderwertig bleiben und nie ganz das Zivilisationsniveau des weißen Mannes erreichen. Der postkoloniale Theoretiker Homi Bhabha spricht in diesem Kontext von „kolonialer Mimikry“: „colonial mimicry is the desire for a reformed, recognizable Other, as a *subject of difference, that is almost the same, but not quite.*“ (Bhabha 1987: 86, Herv.i.O.).

Allerdings ist hier bereits das Element der „Entwicklung“ im Kolonialdiskurs anzutreffen. Während selbst einige Liberale im frühen 20. Jahrhundert die Vorstellung „die Neger seien nur noch nicht so weit entwickelt wie wir“ vehement zurückweisen (vgl. Kößler 1998: 71), finden sich bereits im 19. Jahrhundert andere wie John Stuart Mill, welche die (unhinterfragte) Minderwertigkeit und Unzivilisiertheit der Kolonisierten auf historische statt auf „rassische“ Gegebenheiten zurückführen: die Europäer seien einfach weiter fortgeschritten in der „history of human improvement“ (zit. nach Spurr 1993: 66). Hier wird die im Gefolge der Aufklärung und v.a. im sozialwissenschaftlichen Evolutionismus des 19. Jahrhunderts populär gewordene eurozentrische Denkfigur formuliert, dass

die Zustände in Afrika, Asien und Amerika (vor der Besiedelung durch Weiße) weiter zurückliegende Stufen der menschlichen Evolution darstellten (vgl. Comte 1923: 322). Melber spricht hierbei von einer „Verzeitlichung des räumlichen Nebeneinander“ (1992: 32), Nandy analog von einer „Umwandlung geokultureller Differenzen in historische Stadien“ (1992: 146, Übers.: AZ) – eine andere Ausdrucksweise wäre: die Universalisierung der Herausbildung des europäischen Industriekapitalismus als menscheitsgeschichtlicher Fortschritt auf einer linearen Skala.

Bei der Anwendung dieser Denkfigur des Evolutionismus auf die Kolonien erfuhr der Begriff der Entwicklung jedoch eine Transitivity: er wurde vom intransitiven zum transitiven Verb, d.h. „sich entwickeln“ wurde ersetzt durch „andere entwickeln“. Die Kolonialmächte übernahmen treuhänderisch (anstelle der „unfähigen“ Eingeborenen) die Aufgabe der „Entwicklung der rückständigen Gebiete“. „Entwicklung“ bezog sich jedoch zunächst auf die Ausbeutung der wirtschaftlichen Ressourcen der Region und die „Zivilisierung“ der Kolonisierten – nicht aber auf deren Lebensstandard. Erst in einem langen und diskontinuierlichen Prozess in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts setzte sich die Vorstellung durch, dass die „Entwicklung“ einer Kolonie mit einer materiellen Verbesserung für die einheimische Bevölkerung verbunden sei (vgl. Alcalde 1987). Das Mandatssystem des Völkerbunds war ein Zwischenschritt auf diesem Weg: die Rechtfertigung der Vormundschaft einiger Länder über andere wurde an das Wohlergehen der Bevölkerung geknüpft. Einige Länder (jene, die in den Worten des Völkerbunds „are inhabited by people not yet able to stand by themselves under the strenuous condition of the modern world“, zit. nach Rist 1997: 60) bedürften zwar noch der „Anleitung“ durch andere, aber nur unter Überwachung einer internationalen Organisation (der Permanent Mandates Commission), und es weht bereits ein Hauch von Universalismus: Von einer „natürlichen“ Ungleichheit der Völker ist keine Rede mehr. Hier formierte sich bereits eine neue Diskursordnung, die in der Nachkriegszeit und mit der Dekolonisierung zur bestimmenden Struktur in den Darstellungen der Nord-Süd-Beziehungen wurde.

3.1.2. Die neue Diskursordnung der „Entwicklung“

Der Entwicklungsdiskurs der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wies einige grundlegende Veränderungen gegenüber dem Kolonialdiskurs auf. Als wichtigste ist sicherlich zu nennen, dass die Menschen in den entsprechenden Ländern nicht mehr als unfähig, sich selbst zu regieren (und daher auf die wohlwollende Kolonialherrschaft angewiesen) dargestellt wurden. Der koloniale Rassismus war v.a. auch nach der Shoah weitgehend diskreditiert, das Selbstbestimmungsrecht der Völker

und die allgemeinen Menschenrechte erfuhren auf der diskursiven Ebene immer uneingeschränktere Zustimmung.⁴

In der vielzitierten Antrittsrede von US-Präsident Truman 1949 wird die neue Diskursordnung deutlich:

„... we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. [...] Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to the more prosperous areas. [...] The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. [...] I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our sum of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development. Our aim should be to help the free peoples of the world, through their own efforts, to produce more food, more clothing, more material for housing, and more mechanical power to lighten their burdens. [...] The old imperialism - exploitation for foreign profits - has no place in our plans. What we envisage is a program for development based on the concepts of democratic fair dealing.“ (zit. nach Rist 1997: 249f)

Sichtbar wird die Annahme einer eingeschränkten Gleichwertigkeit der Völker: alle sind gleich, nur sind einige nicht so weit fortgeschritten auf der universellen Entwicklungsbahn der Menschheit: sie sind „unterentwickelt“. Nach dem Wegfall des rassistischen Elements wird jedoch kaum von unterentwickelten Völkern oder Menschen gesprochen, sondern in der Regel von unterentwickelten Ländern oder Regionen: Der Gegenstandsbereich wird sozialgeographisch statt biologisch erfasst. Die Zweiteilung „zivilisiert/unzivilisiert“ wird durch den Dualismus „entwickelt/unterentwickelt“ ersetzt. Das daran anknüpfende Ensemble der Differenzen lässt sich wie folgt skizzieren: industrieller und wissenschaftlicher Fortschritt/Stagnation, Wirtschaftswachstum/Stagnation, Technologie/Handarbeit, Modernität/Tradition, hohe Produktivität/niedrige Produktivität, materieller Wohlstand/Armut, besseres Leben/schlechteres Leben, Freihandel und Demokratie/alter Imperialismus, Entwicklungshilfe leistende Nationen/Entwicklungshilfe empfangende Nationen usw. Wieder sind die einzelnen Elemente untrennbar verknüpft: Ein besseres Leben ist ohne industriellen Fortschritt nicht denkbar, dieser bedarf der Produktivitätssteigerung und des Wirtschaftswachstums, Voraussetzungen dafür sind Freihandel und Weltmarktintegration, mühselige Handarbeit ist dagegen ein Zeichen von Armut, etc. Der Referenzpunkt für jene Differenzen, also der Nodalpunkt des Diskurses, ist die „entwickelte“ Industriegesellschaft, primär die der USA. Auch wenn der Nodalpunkt des Entwicklungsdiskurses geschlechtsneutral scheint, so sind die mit ihm assoziierten Werte (Technologisierung, Modernität, Rationalität, Produktivität) doch unverkennbar maskulin konnotiert. Anhand dieser Norm werden die Länder des Südens (und die zahllosen heterogenen Gesellschaftsfor-

men der dort lebenden Menschen) als defizitär klassifiziert: Sie leiden an einem „Mangel an Entwicklung“. Gleichzeitig mit dieser Diagnose wird die Medizin verordnet: Sie brauchen „Entwicklung“ in Form von Modernisierung, Technologietransfer und (das Wirtschaftswachstum ankurbelnden) Kapitalinvestitionen.

Eine weitere wichtige Differenz zum Kolonialdiskurs des 19. Jahrhunderts ist dabei die diskursive Verknüpfung von wirtschaftlichem, industriellem und sozialem Fortschritt. Während früher durchaus die wirtschaftliche Entwicklung einer Kolonie ohne Industrie als Voraussetzung und Hebung des Lebensstandards der Kolonisierten als Folge denkbar war, wird eine solche Möglichkeit in der neuen Ordnung des Diskurses ausgeschlossen. Javier Alcalde, der die Herausbildung der Entwicklungsidee in den USA und Großbritannien in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eingehend untersucht hat, sieht in dieser Verknüpfung die zentrale Funktion des Entwicklungsdiskurses:

„The first and broadest function of the idea of development was to give economic activity, particularly foreign economic activity, a positive and essential meaning for the lives of less-developed peoples. Whether it was Woodrow Wilson associating American exports with the happiness of mankind, the League Covenant and British colonialists linking development and welfare, New York financiers enticing foreign governments to contract American loans, Eugene Staley proposing a program of industrialization for the welfare of the Third World, or Sumner Welles spreading the creed of peace and prosperity, the aim was essentially the same: enhancing a mental linkage between capitalism and well-being in the South.“ (Alcalde 1987: 223)

Mit anderen Worten: zum Zeitpunkt der Entstehung des Entwicklungsdiskurses war er geprägt von der diskursiven Verknüpfung von sozialem Wandel hin zu allgemeinem Wohlstand nach westlichem Vorbild und ökonomischem Liberalismus in strategischer Absicht.

Die „Entwicklung“ der ehemaligen Kolonien wird dabei im Entwicklungsdiskurs zu einer zentralen Aufgabe, die nach dem Wegfall des rassistischen Elements nicht mehr den „Eingeborenen“ vorenthalten werden kann und den neuen Eliten der postkolonialen Staaten zufällt. Diese, wie auch weite Teile der Bevölkerung, nehmen den Entwicklungsdiskurs durchaus positiv auf. In ihm werden sie schließlich als gleichberechtigte Teilnehmer im „Entwicklungswettbewerb“ konstruiert, die den Rückstand gegenüber den führenden Nationen in wenigen Jahrzehnten aufholen können. Zugleich wird allerdings eine Identität der „Unterentwickelten“ als rückständig und Teil einer unterlegenen Kultur produziert, deren Defizite nur durch Übernahme der entsprechenden Ideale (Rationalität, Produktivität, Modernität) im eigenen Handeln und ständiges Streben nach Angleichung an die Norm zu kompensieren sind. Zahlreiche Ethnologen haben auf das veränderte Selbstbild der Menschen in vorher „unberührten“ indigenen Gemeinschaften aufmerksam gemacht: während früher ein gesundes Selbstbewusstsein gepaart mit

einer gewissen Herablassung gegenüber Fremden im Allgemeinen und Weißen im Besonderen vorherrschte, dominiert heute eine Selbstwahrnehmung als arm, unfähig und hilfsbedürftig – eben als „unterentwickelt“.⁵

Die im Diskurs hervorgebrachte Identität der „Entwickelten“ hingegen ist nicht nur verknüpft mit den Idealen von Freiheit und Demokratie, Freihandel und Fortschritt, sie ist in einem entscheidenden Punkt auch eine „Samariter-Identität“: Den Not leidenden Völkern wird Entwicklungshilfe gewährt. Dass hierbei auch eigene Interessen im Spiel sind, wird von Truman offen zugegeben: Die Armut des Südens wird als „Hemmnis“ und als „Bedrohung“ dargestellt. Ein Hemmnis ist sie für die Expansion der US-Wirtschaft, die in der Nachkriegszeit auf neue Absatzmärkte und alte Rohstofflager angewiesen war, eine Bedrohung vor dem Hintergrund der Gefahr des „Überlaufens“ im Kalten Krieg. Demzufolge bestand eine strategische Notwendigkeit, das Problem der Armut der Peripherie zum einen als Mangel an Technologie und Kapital, zum anderen als Festhalten an hinderlichen traditionellen Sozialstrukturen zu konzipieren, was jedoch durch Weltmarktintegration und Direktinvestitionen einerseits und Übernahme westlicher Wertemuster andererseits zu beheben war. Diese Maßnahmen führen (zusammen mit entsprechender Unterstützung aus dem Norden) zur Verringerung der Armut: Der Diskurs verknüpft das außenwirtschaftliche und geopolitische Eigeninteresse mit altruistischen Motiven und Praktiken. Die zentrale Bedeutung der Hegemonialisierung dieser Problemkonstruktion ergibt sich aus der veränderten globalen Konstellation und der anti-kolonialen Stoßrichtung des Entwicklungsdiskurses: im Gegensatz zum „alten Imperialismus“ war das Ziel die Prägung von (afrikanischen, asiatischen, lateinamerikanischen) Subjekten, die aus freien Stücken eine Weltordnung unterstützten, die den Interessen der Metropolen entsprach.⁶

Die Dependenztheorien setzten in den sechziger und siebziger Jahren dieser modernisierungstheoretischen Konzeption einen alternativen Entwurf entgegen, der die Beschränkung des Entwicklungsdiskurses auf die nationalstaatliche Ebene aufbrach und „Unterentwicklung“ wie auch „Entwicklung“ als zwei Seiten einer Medaille, nämlich des kapitalistischen Weltsystems, analysierte. Dementsprechend lautete die Empfehlung nicht Weltmarktintegration, sondern Abkopplung und „autozentrierte“ Entwicklung. Hinsichtlich wichtiger Aspekte der Problemkonstruktion verblieben die Dependenztheorien jedoch im Entwicklungsdiskurs. So wird z.B. auch bei Cardoso und Faletto die im Süden zu verwirklichende „echte“ (im Gegensatz zu „assoziativ-abhängiger“) Entwicklung definiert als „eine Verringerung der Abhängigkeit und die Wandlung des Wirtschaftssystems von einer peripheren zu einer zentralen Ökonomie“ (1976: 18), mit anderen Worten: anzustreben ist der Übergang zur metropolitenen Industrienation. Das

Differenzsystem des Entwicklungsdiskurses bleibt weitestgehend intakt, auch wenn der Entwicklungsdiskurs von seiner Verknüpfung mit dem ökonomischen Liberalismus gelöst und mit konkurrierenden Diskursen (ökonomischer Strukturalismus, sozialistischer Entwicklungsweg) zusammengeführt wird.

Der von dependenztheoretischer Seite zumindest unterminierte Dualismus „helfende/hilfsbedürftige Länder“ hatte noch weitere Implikationen. Nachdem die „barbarischen Massen“ der Kolonialzeit im Entwicklungsdiskurs als mehr oder weniger gleichwertige Menschen angesehen wurden, geriet (auch aus den angesprochenen strategischen Gründen) das Problem der globalen Armut in den Blick. Mit der Entwicklungshilfe wurde jedoch die Armut nicht nur bekämpft, sie diente gleichzeitig auch ihrer Überwachung, ihrer Verwaltung und ihrem Management – gerade auch im Hinblick auf ihre potenziell bedrohlichen Konsequenzen für die kapitalistische Weltordnung. Dazu notwendig waren Institutionen, die Wissen über die Dritte Welt und ihre Subjekte produzierten, sie sichtbar, messbar und zum Objekt einer Sozialtechnologie machten (vgl. Brigg 2002; Escobar 1988). Die Rolle der Entwicklungsländerforschung bzw. allgemein der Sozialwissenschaften ist hierbei durchaus kritisch zu sehen (vgl. Paech et al. 1972; Gendzier 1985). Die Scharen von EntwicklungshelferInnen und ExpertInnen, die von Nord nach Süd wanderten, haben zur Verfestigung dieser Struktur beigetragen: Die Menschen im Süden haben Probleme, und die Menschen aus dem Norden verfügen über das Wissen um die Problemlösung. Dass es im Norden Probleme gibt, für die im Süden problemlösendes Wissen vorhanden ist, ist eine Aussage, für die im Entwicklungsdiskurs kein Raum ist.⁷

Festzuhalten bleibt, dass der Entwicklungsdiskurs gegenüber dem kolonialen Diskurs in stärkerem Maße auf die Identitätsproduktion im Süden ausgerichtet ist, da in ihm die gewaltsame Durchsetzung metropolitaner Interessen nicht vorgesehen ist.⁸ Dies ist die logische Konsequenz aus der Delegitimierung rassistischer Ungleichheitsvorstellungen, welche die Grundlage für Herrschaftsstrukturen auf internationaler Ebene darstellten. Aus dieser Perspektive erscheint die neue Diskursordnung zunächst einmal als emanzipatorischer Fortschritt.

Neben diesen zahlreichen Veränderungen sind jedoch auch konstante Elemente im Vergleich der beiden Diskursordnungen feststellbar. Diese beziehen sich zum einen auf die grundlegende Diskursstruktur (Dualismus), zum anderen auf die geschichtsphilosophischen (Evolutionismus) und sozialtechnologischen (Treuhanderschaft) Elemente sowie, daraus resultierend, auf den Eurozentrismus und das Gewaltpotenzial. Die grundlegende Struktur beider Diskurse ist die Zweiteilung der Welt in einen fortgeschrittenen, überlegenen Teil und einen zurückgebliebenen, minderwertigen Teil. Das Eigene dient als Norm, anhand derer die Minderwertigkeit des Fremden objektiv nachgewiesen wird. (Keine „Entwicklungs-

messung“ versucht daher, Gastfreundschaft, Kriminalitätsraten, Selbstmorde, Rassismus, funktionierende soziale Netze oder einen nicht rein instrumentellen Umgang mit der Natur als Indikatoren einer guten Gesellschaft zu operationalisieren, statt dessen geht es immer noch um die quantitative Erfassung von Wirtschaftsleistung (BIP), Lebenserwartung und Schulbildung.) Das Differenzsystem der Entwicklungsära schließt dabei unmittelbar an das der Kolonialperiode an, seine Zweiteilungen erscheinen durch die umfangreiche Vorarbeit des Vorgängerdiskurses geradezu selbstverständlich.

Das geschichtsphilosophische Element besteht in der (vom sozialwissenschaftlichen Evolutionismus des 19. Jahrhundert übernommenen) Vorstellung eines einheitlichen menschlichen Entwicklungswegs, auf dem die westlichen Industrienationen weiter fortgeschritten als die nicht-westlichen Länder seien. Die unzähligen Möglichkeiten menschlicher Gesellschaft werden auf den Nachvollzug des westeuropäischen Industriekapitalismus reduziert, dessen Herausbildung als notwendiges Stadium der Menschheitsgeschichte verklärt wird: der Diskurs der „Entwicklung“ ist durch und durch eurozentrisch. Das sozialtechnologische Element, die Länder des Südens (und die dort lebende Bevölkerung) nach rationalen Gesichtspunkten umzugestalten, ist ebenfalls erhalten geblieben. Allerdings sind es jetzt nicht mehr die Kolonialherrscher, die treuhänderisch die „Entwicklung“ der rückständigen Gebiete anstreben, jetzt sind es (von entwicklungspolitischen Organisationen unterstützte) staatliche Institutionen, die „im Interesse der nationalen Entwicklung“ auch autoritär entsprechende Maßnahmen umsetzen können. Nach vorsichtigen Schätzungen sind allein in Indien etwa 33 Mio. Menschen durch Staudammprojekte zu Flüchtlingen geworden (vgl. Roy 1999: 36). Der Regionalpräsident des Südlichen Sudan formulierte die Frage der Durchsetzung von Entwicklungsmaßnahmen wie folgt: „If we have to drive our people to paradise with sticks, we will do so for their own good“ (zit. nach Alvares 1992: 108). Das koloniale Konzept der Treuhandschaft, einschließlich der Legitimation, die gute, „entwickelte“ Gesellschaft und den Weg dorthin zu definieren und durchzusetzen, ist in der postkolonialen Ära auf die Entwicklungsexperten übergegangen, ohne jedoch sein Gewaltpotenzial eingebüßt zu haben. Zwar ist hierbei oft eine Überschneidung von Staats- und Entwicklungsdiskurs festzustellen, das autoritäre Element ist jedoch untrennbar auch in letzterem verankert und ergibt sich aus einer Formationsregel des Entwicklungsdiskurses im Hinblick auf die konstruierte Subjektposition (s.u.).

Dass die eurozentrischen und sozialtechnologischen Elemente auch heute noch im Entwicklungsdiskurs präsent sind, belegen namhafte Entwicklungstheoretiker regelmäßig: So z.B. Lühr und Schulz, wenn sie als Ziel der Entwicklungstheorie die „Globalisierung des ‚Projekts der Moderne‘ nach europäisch-angelsächsischem

Muster“ formulieren (1997: 11), Senghaas, wenn er von „zurückgebliebenen Gesellschaften“ redet (1997: 59), oder Zapf, wenn er das Ziel der Entwicklung als moderne Gesellschaft mit den „Basisinstitutionen der Konkurrenzdemokratie, der Marktwirtschaft, des Wohlfahrtsstaates und des Massenkonsums“ beschreibt und dabei die Umwandlung der Gesellschaftsmitglieder in „gut ausgebildete, mobile, flexible, leistungsbewußte Persönlichkeiten“ fordert (1997: 31, 34). Die Mission der „Zivilisierung der Unzivilisierten“ wurde ersetzt durch die weltweite Etablierung gesellschaftlicher Institutionen nach europäisch-angelsächsischem Muster und die Umwandlung der Bevölkerung in diesen Institutionen in angepasste, „leistungsbewußte“ Individuen, aber gänzlich innovativ erscheinen diese Darstellungen nicht. Die Experten aus dem Norden wissen immer noch, wie der Süden umgestaltet werden muss: nach ihrem Vorbild und ihren Wertvorstellungen.

Bei alledem sollte jedoch nicht vergessen werden, dass der Entwicklungsdiskurs kein monolithisches Gebilde darstellt, erst recht nicht über den gesamten Zeitraum von den 1930ern bis ins 21. Jahrhundert, sondern von einer Vielzahl an Akteuren ständig reproduziert und immer auch ein Stück weit transformiert wurde und wird:

„Understanding development as a form of knowledge which, like orientalism, functions as a mechanism for ruling the ‘Third World’ ... has been a fundamental breakthrough for the anthropology of development. [...] [But] we also need to understand how development knowledge is not one single set of ideas and assumptions. While at one level it may function hegemonically, it is also created and recreated by multiple agents, who often have very different understandings of their work.“ (Gardner 1997: 134)

3.1.3. Formationsregeln des Entwicklungsdiskurses

In diesem Abschnitt sollen die Formationsregeln des Entwicklungsdiskurses untersucht werden, also die Regeln, nach denen die Gegenstände, Begriffe, Äußerungsmodalitäten und thematischen Auswahlprozesse des Diskurses festgelegt werden, und die demnach den Diskurs konstituieren.

3.1.3.1. *Formationsregeln der Gegenstände*

Gegenstandsbereich des Entwicklungsdiskurses ist „Unterentwicklung“ im weitesten Sinne: ein gesellschaftlicher Zustand, der im Hinblick auf die definierte Norm der verbessernden Intervention bedarf. Konkrete Objekte der „Entwicklung“ sind sozialgeographisch definierte Einheiten von Mikro-Regionen bis hin zu Kontinenten, in den meisten Fällen allerdings staatlich abgegrenzte Gesellschaften. Diese Abgrenzung, auf deren Grundlage Aussagen über den „Entwicklungsstand“ getroffen werden, hat die Konsequenz, dass die extremen Unterschiede

in den Lebensbedingungen innerhalb dieser Einheiten aus dem Blick geraten. In jedem „weniger entwickelten“ Land existiert eine Schicht, die sich hinsichtlich der materiellen Lebensbedingungen nicht oder kaum von derjenigen der gehobenen Mittel- und Oberschicht in den „entwickelten“ Ländern unterscheidet. Erst im Entwicklungsdiskurs wird diese Gesellschaft als Einheit mit bestimmtem „Entwicklungsstand“ konstruiert.

Das Auftauchen der Gegenstände wird bestimmt durch ein Spezifikationsraster ein Klassifikationsmuster, das von dem als Norm definierten Zustand der „entwickelten“ Länder abweichende Lebensweisen durch Indikatoren erfasst und als defizitär definiert. Dieses Klassifikationsmuster ergibt sich, wie oben ausgeführt, aus der Normsetzung innerhalb der dualistischen Grundstruktur. Darüber hinaus kann in diesem Zusammenhang in Anlehnung an Manzo von einem Logozentrismus im Sinne Derridas gesprochen werden: Die nicht-westliche Welt wird ausschließlich anhand der Kriterien des und in Verbindung mit dem Westen beschrieben: als weniger industrialisiert, weniger rational, weniger demokratisch, usw. insgesamt als minderwertiges Derivat. Hingegen wurden die Länder Nordamerikas und Westeuropa in der Entwicklungstheorie nie als „Entwicklungsländer“ betrachtet: Sie gehörten zum Reich des „Logos“, der reinen, vollendeten und nicht erklärungsbedürftigen Präsenz (vgl. Manzo 1991). Dieser Logozentrismus der Klassifikation der Gegenstände erklärt, warum sich Entwicklungstheorie und -politik beinahe ausschließlich mit den Regionen befassen, in denen keine oder zu wenig „Entwicklung“ vorhanden ist: Sie sind Wissenschaften vom „Anderen“.⁹

Zentraler Bestandteil der Formationsregeln der Gegenstände ist demnach auch, dass die Objekte nicht im Hinblick auf das, was sie sind, sondern auf das, was sie der Diskursordnung zufolge einmal sein werden oder sein sollten, bewertet werden. Dieses anzustrebende Ziel erfordert Maßnahmen zu seiner Verwirklichung, die auf tieferem Wissen über die Objekte und v.a. über ihren zukünftigen Zustand und den Übergangsprozess beruhen. Das Erscheinungsgesetz der Gegenstände beinhaltet folglich die Diagnose eines Defizits sowie dessen anzustrebende Behebung durch gesellschaftliche Interventionen auf der Grundlage von Expertenwissen. Da aber die von der Diskursordnung vorgeschriebene Problemlösung im Hinblick auf das Ziel der Angleichung der Objekte an die Norm notwendig fehlschlagen muss – zum einen wegen des Umfangs der Aufgabe zum anderen aber, weil die Diskursordnung diese Objekte als das Andere der Norm *definiert* –, kommt es allenfalls zu partiellen Erfolgen, oft zu Fehlschlägen. Im Anschluss an letztere erfolgt die erneute, modifizierte Problemlösung durch Sichtbarmachung, Einbeziehung und Behandlung eines vorher nicht erfassten Teilbereichs des Gegenstands. Dieser neue Bereich war in der Geschichte der Entwicklungstheorie erst die Infrastruktur, dann waren es die Armen und die

Grundbedürfnisse, die Frauen, die ländliche Bevölkerung, die Ökologie, der Markt sowie „governance“. Nach dem Eingeständnis der Fehlschläge von Entwicklung folgte regelmäßig die Ausweitung des Einflussbereichs auf neue Aspekte und die erneute planende Umgestaltung der Gesellschaft im Sinne „richtiger“ „Entwicklung“. Diese war möglich durch die „Erfindung“ neuer Teildiskurse oder die Verknüpfung des Entwicklungsdiskurses mit anderen Diskursen.

Bemerkenswert hierbei ist, dass die Entwicklungstheorie hierbei nacheinander und teilweise sogar gleichzeitig völlig gegensätzliche Strategien in der Verfolgung des Ziels der „Entwicklung“ vorgeschrieben hat: umweltzerstörende Infrastrukturprojekte und ökologische Gegenmaßnahmen, armutsverschärfende Struktur Anpassungsprogramme und soziale Gegenmaßnahmen. Dies ist nach Foucault eine Bedingung für das Vorhandensein einer diskursiven Formation.¹⁰

3.1.3.2. Formationsregeln der Äußerungsmodalitäten

Die Kompetenz wie auch die Legitimität, sich im Entwicklungsdiskurs zu äußern, kommt primär den Experten in Sachen Entwicklung zu - meistens, aber nicht notwendigerweise, weiße Männer aus den „entwickelten“ Ländern. Die institutionellen Plätze, von denen aus der Diskurs möglich ist, sind in erster Linie entwicklungspolitische Organisationen, in zweiter Linie auch die entsprechenden (v.a. ökonomischen und sozialwissenschaftlichen) Institute an Universitäten. Berichte in den Medien stützen sich in der Regel auf die Autorität dieser Institutionen. Der Wahrheitsanspruch der Sprechenden stützt sich auf die Wissensproduktion derselben Institutionen.

Wichtigste Formationsregel ist jedoch die der Subjektpositionen: eine Äußerung im Entwicklungsdiskurs bedingt die Position einer Person, die weiß, was „Entwicklung“ ist und wie man sie erreichen kann. Nur aus dieser Position sind sinnvolle Aussagen in diesem Diskurs möglich. Aussagen, die ein solches Wissen nicht beanspruchen, befinden sich außerhalb der diskursiven Formation und gelten aus der Perspektive des Diskurses als inhaltsleer und nutzlos. Dies bedingt die Unterordnung der Vorstellungen anderer Personen über wünschenswerte gesellschaftliche Zielvorstellungen und dementsprechenden positiven Veränderungen. D.h. der Entwicklungsdiskurs konstruiert unbemerkt die Subjektposition eines wissenden und „vorschreibenden“ Experten und beinhaltet strukturell ein autoritäres Element.

3.1.3.3. Formationsregeln der Begriffe

Was den zentralen Begriff der Entwicklung angeht, so ist zunächst seine fundamentale Ambivalenz zu konstatieren: während er zum einen positiv konnotiert ist und allgemein einen positiven gesellschaftlichen Zustand (oder den Prozess der Verbesserung im Hinblick auf diesen Zustand) beschreibt, ist er andererseits untrennbar verbunden mit dem Zustand der Industrienationen (und dem historischen Prozess ihrer Entstehung). Erstere Assoziation rührt aus seinem semantischen Ursprung: Bei der sozialwissenschaftlichen Begriffsverwendung handelt es sich ursprünglich um eine Metapher, die einen biologischen Vorgang auf gesellschaftliche Prozesse überträgt und diese so als lineare, kontinuierliche Reifeprozesse konzipiert. Die zweite Assoziation ergibt sich aus der Formationsregel der strategischen Wahl (s.u.) und der damit verbundenen dualistischen Grundstruktur (s.o.).

Zur Begriffskonstruktion im Entwicklungsdiskurs sind weiterhin folgende Punkte festzuhalten. Erstens: Wird „Entwicklung“ als positiver Zustand einer Gesellschaft verstanden, so wird damit die universelle Gültigkeit dieser Zielvorstellung vorausgesetzt. Zweitens: Wird „Entwicklung“ als Bezeichnung für Prozesse sozialen Wandels gebraucht, so wird vorausgesetzt, dass gesellschaftliche Veränderung nach einem universell gültigen Muster verläuft. Drittens: Analog zum Gegenstandsbereich der „Unterentwicklung“ werden Probleme als Normabweichungen konzipiert und die Begriffe dementsprechend geprägt („Alphabeten“, „Unterernährung“, „Arbeitslosigkeit“, „Überbevölkerung“, „schwache Staaten“, usw.). Viertens: Über das Gesagte hinaus gibt es erheblichen Spielraum, was unter „Entwicklung“ und „Unterentwicklung“ zu verstehen ist, ausschlaggebend ist jedoch die Definition durch Experten, m.a.W. „Entwicklung“ (bzw. „Unterentwicklung“) ist das, was die Experten als solche bezeichnen.

3.1.3.4. Formationsregeln der strategischen Wahlen

„Eine diskursive Formation“, so Foucault, „besetzt also nicht das ganze mögliche Volumen, das ihr die Formationssysteme der Gegenstände, ihrer Äußerungen, ihrer Begriffe mit Recht öffnen. Sie ist wesentlich lückenhaft und dies durch das Formationssystem ihrer strategischen Wahl“ (1981: 99). Diese strategische Wahl ist geprägt durch die historischen Entstehungsbedingungen und die gesellschaftliche Funktion der diskursiven Formation. Im Fall des Entwicklungsdiskurses lassen sich diese in aller Kürze wie folgt beschreiben: Grundfunktion war die wertende Selbst- und Fremdbeschreibung nach eurozentrischen Kriterien. Nach der Diskreditierung rassistischer Ungleichheitsvorstellungen und der Durchsetzung des Gedankens einer Gleichwertigkeit der Menschen konnten die Völker der Welt allerdings nicht mehr in „zivilisierte“ und „barbarische“ eingeteilt werden, allenfalls

noch in „schon entwickelte“ und „noch nicht entwickelte“. Weiterhin war die Verheißung des Versprechens, alle Menschen würden so leben können wie die Mittelschicht der USA, wenn nur für freien Handel, Wirtschaftswachstum und Technologietransfer gesorgt würde, einerseits wichtiges strategisches Instrument in der weltweiten politischen Eindämmung des Kommunismus, andererseits aber auch wirtschaftliche Notwendigkeit im Hinblick auf dringend benötigte Absatzmärkte und Rohstofflager. Unter diesen Bedingungen formte sich die bereits oben beschriebene Setzung von vollendeter Norm und defizitärer Abweichung, die mit der Universalisierung und Hypostasierung bestimmter historischer Prozesse im Europa der Neuzeit einherging.

In Anbetracht der Geschichte des Entwicklungsdiskurses lassen sich im Rahmen der Formation der strategischen Wahlen auch bestimmte Inkompatibilitäts- bzw. Äquivalenzpunkte ausmachen, Punkte, an denen miteinander inkompatible Elemente des Diskurses von den selben Regeln ausgehend gebildet wurden und Aufhängungspunkte einer diskursiven Teilmenge konstituierten. Solche inkompatiblen Elemente waren beispielsweise die Propagierung einer kapitalistischen, weltmarktorientierten oder einer sozialistischen, dissoziativen Entwicklung. Der Großteil der Auseinandersetzungen in der Entwicklungstheorie fand zwischen den diskursiven Teilmengen Modernisierungstheorie und Dependenztheorie statt. Die Dependenztheorie hat jedoch nicht grundsätzlich mit dem Entwicklungsdiskurs gebrochen, sie implizierte lediglich kleinere Modifikationen auf der Ebene der strategischen Wahlen. Dasselbe gilt für den Großteil der Theorien „alternativer Entwicklung“. Eine Kritik der Entwicklungstheorie und -politik, die bessere Projekte oder mehr Umverteilung fordert, selbst eine, die ein anderes Ziel als die moderne Industriegesellschaft formuliert, befindet sich immer noch innerhalb der gleichen diskursiven Formation. Ein Bruchpunkt des Diskurses ergibt sich erst aus der fundamentalen Ablehnung des Expertenwissens über „Entwicklung“, die auf eine Selbstbestimmung der Betroffenen über gesellschaftliche Zielvorstellungen und ihre Umsetzung abzielt.

Durch die Formationsregeln wird eine spezifische Ordnung des Diskurses gebildet, die mit einer gesellschaftlichen Wissensordnung und den dazugehörigen Machtstrukturen verbunden ist, im Fall des Entwicklungsdiskurses mit der institutionalisierten Wissensproduktion der Entwicklungstheorie und den Herrschaftsverhältnissen in auf „Entwicklung“ ausgerichteter Politik. Diese Ordnung impliziert, dass Experten in der Lage sind, gesellschaftliche Zielvorstellungen und dorthin führende Maßnahmen zu identifizieren, und dass auf Grundlage dieses Wissens die planerische Umgestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse und auch der Lebensweisen der Menschen auch gegen deren Willen legitim ist. Das Wissen von der „Entwicklung“ ist Wissen über die Falschheit anderer Lebensweisen und

über ihre notwendige Veränderung. Es verleiht Eingriffen in diese Lebensweisen nicht nur Legitimität, sondern auch die Aura der guten Tat. Millionen Flüchtlinge und Entwurzelte dokumentieren als Resultat von Infrastrukturprojekten im Namen der „Entwicklung“ das Gewaltpotenzial dieser Diskursordnung.

Ausgehend von den dargelegten Formationsregeln können sich heterogene, sogar gegensätzliche Entwicklungsdiskurse bilden. Selbst die radikale Entwicklungskritik des Post-Development verbleibt in wichtigen Aspekten innerhalb dieser Diskursordnung, wenn sie in ihrer neo-populistischen Variante lediglich das universelle Ziel einer industriellen Massenkonsumgesellschaft durch das universelle Ziel einer nicht-industriellen Subsistenzgemeinschaft ersetzt – auch wenn dies Änderungen auf der inhaltlichen Ebene sowie auf der Ebene der strategischen Wahl beinhaltet.

3.2. Entstehung und Effekte des Entwicklungsdispositivs

3.2.1. Entstehung und Attraktivität des Entwicklungsdispositivs

Wenn wir mit Dispositiv, wie erwähnt, ein „Netz“ bezeichnen, das Diskurse und Institutionen bzw. allgemein diskursive und nicht-sprachliche Praktiken sowie die in ihnen wirksamen Machtverhältnisse als Reaktion auf einen „Notstand“ zu einer Formation verbindet, die bestimmte strategische Operationen durchzuführen erlaubt (vgl. Foucault 1978f: 119ff; 1983: 35, 93), dann lässt sich für den Bereich der „Entwicklung“ das Folgende festhalten: Tatsächlich kristallisierte sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und v.a. in der Nachkriegszeit ein „Notstand“ für die industrialisierten Staaten Westeuropas und Nordamerikas heraus: In Anbetracht der anti-kolonialen Befreiungskämpfe, des an Einfluss gewinnenden Gedankens einer „Gleichheit der Völker“, der sozialistischen Systemalternative und der Diskreditierung von Rassismus v.a. im Anschluss an den Holocaust ergab sich für sie eine strategische Notwendigkeit der Neuformulierung der Nord-Süd-Beziehungen auf der symbolischen bzw. diskursiven Ebene, nachdem das Leitbild der kolonialen Treuhandschaft für die unmündigen Völker zunehmend an Legitimität verlor. Auf der wirtschaftlichen Ebene zeichnete sich die Notwendigkeit ab, die wichtigen Rohstofflieferanten im Süden auch nach ihrer Unabhängigkeit in den Weltmarkt zu integrieren, die USA hatten darüber hinaus auch ein reges Interesse an neuen Absatzmärkten und Investitionsmöglichkeiten auch im Süden. Gleichzeitig ergab sich aufgrund der seit 1917 gegenwärtigen Bedrohung einer sozialistischen Revolution die weltweite politische Notwendigkeit der „Eindämmung“ des Kommunismus. Dies sollte primär durch das Versprechen des Entwicklungsdiskurses geschehen, das den „unterentwickelten“ Ländern im

Rahmen der kapitalistischen Weltwirtschaft und mit finanzieller und technischer Hilfe aus dem Norden mittelfristig Wohlstand verschach.¹¹

Als Antwort auf diese strategische Notwendigkeit entstand zum einen aus dem kolonialen Diskurs der Entwicklungsdiskurs, der sämtliche gesellschaftliche Probleme des Südens als Entwicklungsprobleme darstellte, die in absehbarer Zeit durch entsprechende Entwicklungsmaßnahmen gelöst werden konnten. Zum anderen und damit eng verbunden entstanden auch vielfältige nicht-sprachliche Praktiken und Institutionen, die sich dem Ziel der „Entwicklung“ der „unterentwickelten Regionen“ widmeten: unzählige Projekte, Banken und Kreditinstitutionen, Ministerien und Ämter, wissenschaftliche Institute, Disziplinen und Studiengänge, Regierungs- und Nicht-Regierungs-Organisationen, Programme der Vereinten Nationen, Gipfelkonferenzen, Kongresse, Fortbildungen, usw., kurz: ein ganzer Entwicklungsapparat. Die Verknüpfung von diesen Diskursen, Praktiken und Institutionen kann als Entwicklungsdispositiv bezeichnet werden. Die Zahl der Publikationen zum Thema, aber auch der „Entwicklungshelfer“ verdeutlicht die Produktivität dieses Dispositivs in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Dass dieses Dispositiv bei seiner Entstehung von einer bestimmten strategischen Zielsetzung geprägt war, darf jedoch nicht zu den Annahmen verleiten, dass es sich 1. um eine bewusste Verschwörung handelte, dass also die strategische Funktion hauptsächlich handlungsleitendes Motiv aller im Dispositiv tätigen Akteure und Institutionen war; 2. dass das tatsächliche Resultat der vielfältigen Praktiken des Dispositivs deckungsgleich mit seiner ursprünglichen strategischen Zielsetzung war. Erstens kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der in der „Entwicklungshilfe“ tätigen Personen eher die „offizielle“ Zielsetzung verfolgten: den Menschen in der Dritten Welt zu einem besseren Lebensstandard zu verhelfen. Dem Entwicklungsdiskurs der Nachkriegszeit zufolge war dies allerdings nur durch den Transfer von Technologie, Kapital und Wissen aus dem Norden möglich. Zweitens wurden sowohl Entwicklungsprojekte als auch Entwicklungstheorien aus dem Norden von Menschen im Süden angeeignet und umgeformt. So wurde beispielsweise der Entwicklungsdiskurs unter dem Schlagwort der „Entwicklung der Unterentwicklung“ von der Dependenztheorie auf eine Art und Weise umgeformt, die in keiner Weise mehr der strategischen Zielsetzung der Industriestaaten entsprach: „In different countries, there emerged important variations on the development scheme which did not necessarily accept the idea of North-South interaction as naturally beneficial to both parties or of development as an act of generosity of the rich to the poor“ (Cooper/Packard 1997b: 10). Es ist daher grob simplifizierend, von einem einheitlichen Entwicklungsdiskurs, und damit verknüpft von einem einheitlichen Entwicklungsdispositiv auszugehen, wie es in weiten Teilen der Post-Development Kritik getan wird (vgl. Ziai 2004).

Die ungeahnte Produktivität des Entwicklungsdispositivs in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist mit seiner Attraktivität für die verschiedenen sozialen Gruppen zu erklären. Für die Mehrheit der Menschen in den ehemaligen Kolonien waren Diskurs und Dispositiv der Entwicklung in deutlichem Gegensatz zu den kolonialen Vorgängern aus folgenden Gründen attraktiv: Zunächst einmal konstruierte der Entwicklungsdiskurs sie nicht mehr als rassistisch minderwertig, sondern als gleichwertige Menschen, die ein Recht auf Selbstbestimmung einfordern konnten. In den Worten von Cooper und Packard:

„Unlike the earlier claims of Europe to inherent superiority or a ‘civilizing mission’, the notion of development appealed as much to leaders of ‘underdeveloped’ societies as to the people of developed countries, and it gave citizens in both categories a share in the intellectual universe and the moral community that grew around the worldwide development initiative of the post-World War II era“ (1997b: 1).

Zwar lebten sie in unterentwickelten Regionen, doch dieser Missstand – so das Versprechen der Entwicklung – ließ sich durch gezielte Entwicklungspolitik beheben. Die soziale Ungleichheit zwischen den Weltregionen wurde im Entwicklungsdiskurs nicht mehr unter Verweis auf göttliche Vorsehung oder rassische Überlegenheit, sondern durch wirtschafts- und sozialhistorische Prozesse erklärt und z.B. in der Stadientheorie von Rostow als innerhalb weniger Jahrzehnte aufhebbar konzipiert. Durch Übernahme „moderner“ (bzw. westlicher) Werte- und Verhaltensmuster konnte die eigene Subjektivität als Teil der Moderne konzipiert werden, oft unterstützt durch Statussymbole in Form von Konsumgütern oder technologischen Gerätschaften (Armbanduhren, Coca-Cola, usw.). Zudem war es durch entsprechendes Verhalten möglich, aus der Interaktion mit nationalen und internationalen Entwicklungsinstitutionen materielle Vorteile zu erzielen (Zugang zu Krediten, Infrastruktur, usw.). Das Versprechen auf Entwicklung ermöglichte gegenüber der Regierung auch die Einforderung eines steigenden Lebensstandards. Darüber hinaus wurde das Selbstwertgefühl der unabhängig gewordenen Nationen oft mit entsprechenden Entwicklungsplänen und -symbolen verknüpft: Nehru beispielsweise bezeichnete Staudämme als die Tempel des neuen Indien. In diesem Zusammenhang war die Konstruktion der eigenen Identität auf nationaler Ebene gleichermaßen mit der spiegelbildlichen Herabsetzung anderer Identitäten, nämlich der weniger modernen, weniger produktiven, primitiven Eingeborenen (Adivasi, in Indien, Indios in Lateinamerika, ...) verbunden wie die Konstruktion der westlichen Identität auf globaler Ebene.

Für die Eliten der unabhängig gewordenen Länder bot die Übernahme des Entwicklungsdiskurses und die Teilnahme am internationalen „Entwicklungsapparat“ folgende Vorteile: Auf der materiellen Ebene konnten sie von Entwicklungshilfegeldern profitieren und gegenüber den Industrieländern den seit Trum-

an versprochenen Transfer von Technologie und Investitionen einfordern. Auf der diskursiven Ebene konnten sie das Ziel nationaler Entwicklung als mobilisierenden Mythos wie auch als Herrschaftslegitimation einsetzen: Im Namen dieses Ziels konnten die entsprechenden Eliten den nationalen Zusammenhalt beschwören, eine blühende gemeinsame Zukunft ausmalen, Opfer einfordern und im Zweifelsfall wirtschaftliche und politische Maßnahmen auch autoritär durchsetzen.

Für die Menschen in den industrialisierten Ländern bot der Entwicklungsdiskurs weiterhin die Möglichkeit, sich als Teil einer überlegenen (modernen, aufgeklärten, technologisierten) Kultur zu fühlen. Die durch das Dispositiv der Entwicklung gewährleistete Aufrechterhaltung ökonomischer Beziehungen mit den ehemaligen Kolonien sicherte die Versorgung mit für die vorherrschende Lebensweise notwendigen Rohstoffen (Öl, Kaffee, Bananen, usw.).

Für die politischen Eliten im Norden ermöglichte das Entwicklungsdispositiv eine Aufrechterhaltung politischer Einflussnahme (über die Kontrolle von Entwicklungshilfegeldern und die Setzung weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen z.B. in Weltbank, IWF und GATT). Die ökonomischen Eliten konnten weiter aus dem Handel mit den ehemaligen Kolonien Gewinne abschöpfen. Durch den Entwicklungsdiskurs konnte die wirtschaftliche Tätigkeit von Unternehmen aus dem Norden im Süden als der Entwicklung und so dem Lebensstandard der Einheimischen förderlich konstruiert werden, da Investitionen und Technologietransfer als notwendige Bestandteile einer nationalen Entwicklungsstrategie konzipiert wurden. Die ehemaligen Experten für koloniale Entwicklung fanden neue Beschäftigungsfelder in der seit den 1950ern in Gang kommenden Entwicklungsindustrie. Die verschiedenen Praktiken des Entwicklungsdispositivs „provided a means by which imperial powers could reconcile themselves to their loss of power, while maintaining a connection with their ex-colonies and a continued sense of their mission in shaping their future“ (Cooper/Packard 1997b: 7).

Es wird deutlich, dass die unterschiedlichen Gruppen auch unterschiedliche Erwartungen an das Dispositiv der Entwicklung knüpften, die wiederum in sehr unterschiedlichem Maße erfüllt wurden. Dennoch darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Entwicklungsdispositiv mehr und anderes ist als neokoloniale Ausbeutung (auch wenn entsprechende Aspekte vorhanden sind) und dass der Entwicklungsdiskurs daher historisch nicht nur als ein Kontrolldiskurs des Nordens, sondern auch als ein widerständiger Anrechtsdiskurs des Südens gelesen werden kann: „What at one level appears to be a discourse of control is at another a discourse of entitlement, a way of capturing the imagination of a cross-national public around demands for decency and equity“ (Cooper/Packard 1997b: 4). Gerade der Universalismus, mit dem westliche Maßstäbe weltweit durchgesetzt und andere Vorstellungen marginalisiert wurden, macht gegenüber dem kolo-

nialen Diskurs und der mit ihm verknüpften Praxis einen wichtigen Fortschritt aus:

„Much as one can read the universalism of development discourse as a form of European particularism imposed abroad, it could also be read ... as a rejection of the fundamental premises of colonial rule, a firm assertion of people of all races to participate in global politics and lay claim to a globally defined standard of living“ (Cooper 1997: 84).

Sicherlich lagen diese Zielsetzungen nicht in der Absicht jener Kolonialexperten, die den Entwicklungsdiskurs zunächst prägten, aber die Aneignung des Konzepts durch Gewerkschaften und antikoloniale Bewegungen im Süden verknüpfte den Begriff mit anderen Inhalten, die durch seinen universalistischen Anspruch ermöglicht worden waren (vgl. Cooper 1997: 85).

Dennoch bleibt festzuhalten, dass die Motive des Engagements der Industrienationen in Afrika, Asien und Lateinamerika eine gewisse Kontinuität aufweisen, ungeachtet dessen, dass es nach der Dekolonisierung nicht mehr um die Zivilisierung der Unzivilisierten, sondern um die Entwicklung der Unterentwickelten ging:

„Despite this change in rhetoric, the nature and purposes of postcolonial ‘development’ remained remarkably similar to those of colonial interventions. Political and economic self-interest remained a key component in defining the desire of western industrial nations to transform the so-called ‘third world’“ (Packard 1997: 93).

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sowohl in der kolonialen als auch in der nachkolonialen Ära die jeweiligen Diskurse die den Interessen des Nordens entsprechenden Praktiken mit positiven Auswirkungen im Süden verknüpften, also eine Interessensidentität konstruierten.

3.2.2. Mechanismen und Effekte des Entwicklungsdispositivs

Der Entwicklungsdiskurs verknüpfte eine interventionistische Politik der Steuerung und Planung sozioökonomischer Prozesse, den Kapitalfluss von Norden nach Süden und das explizite Ziel der Erhöhung des Lebensstandards in den Kolonien. Eine seiner Kernannahmen war, dass „the alleviation of poverty would not occur simply by self-regulating processes of economic growth or social change“ (Cooper/Packard 1997b: 1). Cowen und Shenton weisen sogar nach, dass die ersten als Entwicklungspolitik zu bezeichnenden Praktiken im 19. Jahrhundert hinsichtlich „unentwickelter“ Regionen in den industrialisierten Ländern auf der Erkenntnis beruhten, dass ebendiese Wachstums- und Transformationsprozesse zu sozialen Verwerfungen führten, die durch entsprechende Interventionen einzudämmen waren (1995; 1996). Daher entstanden im Entwicklungsdispositiv Praktiken, die davon ausgingen, dass „foreign aid and investment on favorable terms, the transfer of knowledge of production techniques, measures to promote

health and education, and economic planning would lead impoverished countries to become 'normal' market economies" (Cooper/Packard 1997b: 2), d.h. Praktiken, die gezielte Eingriffe in den Marktmechanismus beinhalteten: Entwicklungsprojekte und andere Entwicklungsmaßnahmen. Diese können als hauptsächliche Mechanismen gelten, mit denen „Entwicklung“ in den „weniger entwickelten Regionen“ umgesetzt bzw. erreicht werden sollte.

Entsprechend der dualen Grundstruktur des Diskurses, welche die Staaten in „entwickelte“ und „unterentwickelte“ einteilte, galten dabei auch unterschiedliche Regeln für die jeweiligen Akteure: Die als weniger entwickelt definierten Staaten konnten finanzielle und sonstige Unterstützung erwarten und später auch Vorzugsregelungen wie Handelspräferenzen oder die Ausgleichsfonds im Lomé-Abkommen (zwischen den ehemaligen Kolonialmächten Westeuropas und den ehemaligen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik) einfordern und durchsetzen.

Selbstverständlich kann an dieser Stelle nicht im Einzelnen auf die unzähligen Entwicklungsprojekte und -programme eingegangen werden. Dennoch erscheint es möglich, auf einige allgemeine Charakteristika hinzuweisen, die sich aus der Struktur von Entwicklungsdiskurs und -dispositiv ergeben und die bestimmte Effekte nach sich ziehen.

Als erster, mit der Entstehung des Dispositivs verknüpfter Effekt zu nennen ist die Weltmarkteinbindung der ehemaligen Kolonien bei Erhalt der internationalen Arbeitsteilung (die einen exportieren Rohstoffe, die anderen Fertigwaren und Industriegüter). Zwar ist dieser Effekt v.a. in der Anfangsphase der Entwicklungsära überwiegend erreicht worden, allerdings nur mit folgenden Einschränkungen: Durch die Strategie der Importsubstitution v.a. in Lateinamerika, später durch die exportorientierten Industrialisierungsprozesse in Südostasien bildete sich eine neue internationale Arbeitsteilung heraus (vgl. Fröbel et al. 1977; 1986), in der es einige Länder des Südens schafften, zu Technologiegüterexporteuren zu werden, m.a.W. einen in dieser Hinsicht erfolgreichen Prozess nachholender Entwicklung durchliefen. Darüber hinaus praktizierten einige Drittweltstaaten unter dem Banner sozialistischer und/oder dissoziativer Entwicklung sogar eine Abkopplung vom Weltmarkt, was den mit dem Dispositiv ursprünglich verbundenen strategischen Intentionen diametral entgegengesetzt war.

Während die eine Seite der strategischen Intention der Weltmarkteinbindung die Festlegung des Südens auf den Rohstoffexport zur Versorgung des Nordens war, war das Interesse an Absatzmärkten im Süden für die Produkte des Nordens die andere Seite. Dieser strategische Effekt des Dispositivs ist ebenfalls nachzuweisen, wiederum mit den erwähnten Ausnahmen Importsubstitution und Weltmarkt-Abkopplung.

Ein weiterer Effekt des Dispositivs war die Entstehung dessen, was im Englischen als „development industry“ bezeichnet wird: ein Komplex von Organisationen, die sich die „Entwicklung“ der Dritten Welt zur Aufgabe gemacht haben, und die ein institutionelles Eigeninteresse am Fortbestand des Dispositivs entwickelt haben. Auf der anderen Seite hat sich in den Empfängerländern ebenfalls ein Geschäftszweig etabliert, der auf der Ausschöpfung von Entwicklungshilfegeldern beruht – auf nationaler wie auf lokaler Ebene (vgl. Bierschenk 1998).

Neben diesen eher offensichtlichen Effekten des Entwicklungsdispositivs sind allerdings noch zwei bedeutend subtilere Effekte festzustellen: die Entpolitisierung von sozialer Ungleichheit, sozialen Konflikten und politischen Interventionen, sowie die Hierarchisierung von Kulturen und Wissensformen.

3.2.2.1. Entpolitisierung

Dadurch, dass im Entwicklungsdiskurs die soziale Ungleichheit zwischen den Weltregionen durch den unterschiedlichen Entwicklungsstand, mithin durch sozioökonomische Prozesse in dem jeweiligen Land selbst erklärt wurde und die seit der frühen Neuzeit bestehenden und einige Gesellschaften massiv verändernden internationalen Beziehungen im Weltsystem ausgeblendet blieben (in modernisierungstheoretischen Ansätzen wurden die Folgen kolonialer Herrschaft sogar als dynamisierend und positiv verklärt), hatte er einen entpolitisierenden Effekt. Damit ist gemeint, dass die politischen, mit asymmetrischen Machtverhältnissen zusammenhängenden Ursachen der internationalen Ungleichheit in ihrer spezifischen Ausprägung¹² in diesem Diskurs nicht oder allenfalls am Rande thematisiert und verdrängt wurden. Dies liegt daran, dass die Formationsregeln des Diskurses (s.o.) prinzipiell von isolierten nationalstaatlichen Einheiten ausgehen, und nicht von einem zusammenhängenden Weltsystem, und dass sie die Unterschiede zwischen diesen Einheiten auf Vorsprünge bzw. Rückstände auf einer imaginären Skala menschlichen Fortschritts zurückführen. Die sozialen Unterschiede zwischen Frankreich und Burkina Faso werden demzufolge als Entwicklungsproblem Burkina Fasos gedeutet, das durch Entwicklungspolitik langfristig behoben werden kann. Hier war es das Verdienst der dependenztheoretischen Ansätze, darauf aufmerksam zu machen, dass die Entwicklung der einen Regionen mit der Unterentwicklung der anderen aufs Engste verflochten war, mithin dieser Entpolitisierung eine Politisierung globaler Ungleichheit entgegenzusetzen.

Der Wirklichkeitskonstruktion des Entwicklungsdiskurses immanent ist hier eine repräsentierende Macht, die eine bestimmte Konzeptualisierung von sozialer Ungleichheit vorgibt (Hunger und Elend sind Probleme noch nicht eingetretener Entwicklungsprozesse) und andere Konstruktionen tendenziell ausschließt

(Hunger und Elend sind Probleme, die mit Landverteilung, Anrechten, Ausbeutung bzw. generell mit Konflikten und Machtverhältnissen auf nationaler und internationaler Ebene zusammenhängen).¹³ Auf der Grundlage dieser Wirklichkeitskonstruktion erscheinen daher bestimmte Praktiken notwendig und sinnvoll (durch Entwicklungsmaßnahmen und -projekte, durch Transfer von Kapital, Wissen und Technologie sind diese Entwicklungsprozesse hervorzurufen bzw. zu fördern) und andere Praktiken eben nicht (Verbesserungen im Lebensstandard bedürfen der Veränderung der bestehenden Machtverhältnisse durch soziale Kämpfe). Gesellschaftliche Probleme unterschiedlichster Art, sowohl auf nationaler wie auch auf globaler Ebene werden im Entwicklungsdiskurs stets als Entwicklungsprobleme gedeutet und so entpolitisiert: „Within this problematic, it appears self-evident that debtor Third World-nation states and starving peasants share a common ‘problem’, that both lack a single ‘thing’: ‘development’“ (Ferguson 1994: xiii).

Die Bedingung der Möglichkeit einer solchen entpolitisierenden Wirklichkeitskonstruktion findet sich in den Formationsregeln des Diskurses. „Entwicklung“ wird dort einerseits als ein Prozess oder Zustand konzipiert, der allen Mitgliedern der Gesellschaft zu Gute kommt und mit dem Allgemeinwohl identifiziert wird. Andererseits basiert den Regeln zufolge die Steuerung und Planung dieses Prozesses auf wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Gesellschaft, auf Expertenwissen, das einigen Personen vorbehalten ist. Hier zeigt sich die Verknüpfung von evolutionistischem Fortschrittsdenken und dem interventionistischem Konzept der Treuhandschaft. Die Verknüpfung ermöglicht es, Interventionen in gesellschaftliche Gefüge und die dort existenten Machtverhältnisse als unpolitisch darzustellen, da sie erstens dem Allgemeinwohl dienen und zweitens technokratischer Natur, also auf Expertenwissen basierend und dadurch politischen Kontroversen entzogen sind.

Die Studie des Anthropologen James Ferguson über ein Entwicklungsprojekt in Lesotho (1994) verdeutlicht, dass die Reproduktion dieser entpolitisierenden Wirklichkeitskonstruktion in der Entwicklungspolitik über die grundlegende Konstruktion des Diskurses hinaus auch organisationssoziologische Gründe hat. Aufhänger der Studie ist ein Bericht der Weltbank zu Lesotho, dessen unglaubliche Fehldarstellungen (das Land wird z.B. weitgehend als traditionelle Subsistenzwirtschaft beschrieben, während es seit dem 19. Jahrhundert in die südafrikanische Marktwirtschaft integriert ist und die meisten Männer als migrierende Lohnarbeiter in Südafrika ihren Unterhalt bestreiten) er nicht auf ungenügende Recherche, sondern auf die strategischen Bedürfnisse einer Entwicklungsorganisation zurückführt. So kommt Ferguson zu dem Schluss, dass institutionelle Gegebenheiten in Entwicklungsorganisationen bestimmte diskursive Ausschlussmechanismen hervorbringen oder verstärken:

„An academic analysis is of no use to a ‘development’ agency unless it provides a place for the agency to plug itself in, unless it provides a charter for the sort of intervention that the agency is set up to do. An analysis which suggests that the causes of poverty in Lesotho are political and structural (not technical and geographical), that the national government is part of the problem (not a neutral instrument for its solution), and that meaningful change can only come through revolutionary social transformation in South Africa has no place in ‘development’ discourse simply because ‘development’ agencies are not in the business of promoting political realignments or supporting revolutionary struggles. ... For an analysis to meet the needs of ‘development’ institutions, it must do what academic discourse inevitably fails to do; it must make Lesotho out to be an enormously promising candidate for the only sort of intervention a ‘development’ agency is capable of launching: the apolitical, technical ‘development’ intervention“ (1994: 68f).

Das Gebot der politischen Neutralität von Entwicklungsorganisationen ergibt sich nicht nur aus der Konzeption des Entwicklungsdiskurses, sondern auch aus den Umständen, unter denen sie operieren: Ihre Aktivität in dem Territorium „weniger entwickelter“ Staaten wird von den dortigen Regierungen in der Regel nur geduldet, solange sie nicht Partei für oppositionelle soziale Bewegungen oder politische Gruppierungen beziehen. Dies gilt sicherlich für die offizielle Entwicklungszusammenarbeit in weit höherem Maße als für manche Nichtregierungsorganisationen, grundsätzlich betrifft dies jedoch alle Arten von Entwicklungsorganisationen. Der Entwicklungsdiskurs dieser Organisationen konstruiert die „Zielländer“ auf eine Art und Weise, die sie prädestiniert für entwicklungspolitische Interventionen erscheinen lässt¹⁴ – und klammert soziale Konflikte zwischen verschiedenen Gruppen innerhalb der Gesellschaft aus. Die Entwicklungsorganisation selbst nimmt sich dabei nicht als Akteur im gesellschaftlichen Machtgefüge wahr, sondern konzipiert sich als „a rational consciousness standing outside the country“ (Mitchell 1995: 149): Aufgrund ihrer dem Entwicklungsdiskurs entsprechenden Wirklichkeits- und Identitätskonstruktion ist sie in der Regel unfähig, ihre eigene Rolle in diesem Machtgefüge zu reflektieren (ebd.).

Sie kommt es, dass im Entwicklungsdiskurs als unpolitisch erscheinende Interventionen (Infrastrukturprojekte zur Erschließung bestimmter Regionen, die Vermarktwirtschaftlichung bestimmter Landwirtschaftssektoren, usw.) aus anderer Perspektive eminent politische Eingriffe in das gesellschaftliche Machtgefüge sind, die z.B. der Ausweitung bürokratischer Kontrolle in oppositionellen Regionen dienen können oder Umverteilungseffekte zugunsten oder zuungunsten bestimmter sozialer Gruppen (Großbauern, Frauen, nomadische ViehzüchterInnen, ...) nach sich ziehen. Ferguson beschreibt die Effekte des Entwicklungsdispositivs daher wie folgt:

„By uncompromisingly reducing poverty to a technical problem, and by promising technical solutions to the sufferings of the powerless and oppressed people, the hegemonic problematic of ‘development’ is the principal means through which the question of poverty

is depoliticized in the world today. At the same time, by making the intentional blueprints for 'development' so highly visible, a 'development' project can end up performing extremely sensitive political operations involving the entrenchment and expansion of institutional state power almost invisibly, under cover of a neutral, technical mission to which no one can object. The „instrument-effect“, then, is two-fold: alongside the institutional effect of expanding bureaucratic state power is the conceptual or ideological effect of depoliticizing both poverty and the state. ... If the 'instrument-effects' of a 'development' project end up forming any kind of strategically coherent or intelligible whole, this is it: the anti-politics machine.“ (1994: 256)

Demnach ist den durch das Dispositiv der Entwicklung ermöglichten oder etablierten diskursiven und nicht-sprachlichen Praktiken sowohl eine bestimmte konditionierende als auch eine repräsentierende Machtbeziehung immanent.

3.2.2.2. *Hierarchisierung*

Der zweite hier zu diskutierende Effekt ist der einer Hierarchisierung von Kulturen und Wissensformen. Auch er erklärt sich aus den Formationsregeln des Entwicklungsdiskurses. Die Regeln der strategischen Wahl legen den modernen Industriekapitalismus westlicher Prägung als ideale Norm menschlicher Gesellschaft fest, die Regeln der Begriffsformation charakterisieren diesen Zustand („Entwicklung“) metaphorisch als Vollendung eines natürlichen Reifeprozesses und identifizieren positive gesellschaftliche Veränderungen, meist konzipiert als Verbesserung des Lebensstandards, mit dem Prozess der Annäherung an diese Norm. Dies impliziert eine Überlegenheit der westeuropäisch-nordamerikanischen Kulturen und ihrer Wissensformen (der modernen Wissenschaft auf der Grundlage von Bacon, Descartes, Hobbes u.a.) gegenüber allen anderen Kulturen und den in ihnen vorherrschenden Wissensformen.

Diese globale Hierarchisierung findet ihre Entsprechung auf der Mikro-Ebene in bestimmten nicht-sprachlichen Praktiken des Dispositivs, in Entwicklungsprojekten, die auf die Umgestaltung von Wissen und Praktiken der „weniger Entwickelten“ im Hinblick auf Annäherungsprozesse an die festgelegte Norm abzielen, in Foucault'scher Terminologie: in Normalisierungstechniken. Durch Entwicklungsexperten bzw. -helfer werden auf der Grundlage vermeintlich neutraler Wissenschaft das Wissen und die Praktiken der Zielbevölkerung im Hinblick auf die westliche Norm als defizitär erkannt und es werden ihnen ein „wahreres“, „realitätsadäquateres“ Wissen und bessere, produktivere, effizientere, oder gesündere Praktiken vermittelt. DuBois (1991) sieht hier eine Disziplinarmacht am Werk, die den Individuen in einem Umerziehungsprogramm neue Praktiken und neues Wissen antrainiert, der in Kap. 2 dargelegten Machtanalytik zufolge ist von einem konditionierenden Machtverhältnis zu sprechen. In den meisten Entwicklungsprojekten werden die Beteiligten nicht zur Übernahme der neuen

Praktiken gezwungen, es werden allerdings oft Anreize geboten, das Handlungsfeld wird strukturiert. Um aus der Interaktion mit der Entwicklungsorganisation Vorteile zu ziehen, verhalten sich Individuen oft den Erwartungen und der Wirklichkeitskonstruktion der Organisation entsprechend. Dies beinhaltet in der Regel, dass die Lebenswelt der Individuen lediglich durch eine Variable erfasst wird (Zugang zu Land, Fähigkeit zu lesen und schreiben, Geschlechterzugehörigkeit), komplexe soziale Zusammenhänge werden als eindimensionale „Fälle“ konstruiert, woraufhin sich die Betroffenen dieser Kategorisierung bzw. „Fallkonstruktion“ anpassen, da diese den Zugang zu Mitteln der Entwicklungshilfe determiniert (vgl. Escobar 1995: 107ff). Allerdings ist die intendierte Verhaltensänderung keineswegs immer erfolgreich, wie AnthropologInnen oft herausgestellt haben (vgl. Ferguson 1994; Gardner/Lewis 1996; Grillo/Stirrat 1997; Crewe/Harrison 1997). Viele Entwicklungsprojekte gelten als gescheitert, gerade weil eine dauerhafte Änderung der Praktiken der Zielgruppe nicht gelungen ist. Demnach ist Entwicklungspolitik nicht als stets funktionierendes Kontrolldispositiv zu analysieren, das lediglich der Unterwerfung der Bevölkerung in den Peripherieländern dient und dabei noch zu materieller Verelendung führt, wie es in einigen Post-Development Texten den Anschein hat. Es ist unbestreitbar, dass viele Entwicklungsprojekte durchaus in einer Verbesserung des Lebensstandards eines Teils der Bevölkerung resultieren – nach gängigen Maßstäben, oft aber auch nach Meinung der Betroffenen. Dennoch ist mit DuBois nach den weiteren Effekten dieser Projekte zu fragen, abgesehen davon, dass sie Menschen helfen, gesünder oder wirtschaftlich produktiver zu leben. Zunächst werden sie als Objekte des Entwicklungswissens erfasst (vgl. Escobar 1988, Brigg 2002), der Haupteffekt dürfte aber sein, dass durch die Verbindung der defizitären Praktiken und Wissensformen mit der einen, und der überlegenen Praktiken und Wissensformen mit der anderen Kultur eine Hierarchisierung der Kulturen (und der ihnen entsprechenden Wissensformen) konstituiert wird. In den Worten von DuBois:

„The hierarchization of cultures that characterizes the categorization of ‘developed’ and ‘developing’ nations is not imposed from the top down but is the sum (effect) of a multiplicity of localized hierarchizations or judgments regarding economic, political, social and cultural aspects. [...] Even the best of development projects, irrespective of their content, engender power relations and help constitute strategies of domination“ (1991: 22).

Auch wenn Entwicklungsprojekte erfolgreich eine Verbesserung der Lebensbedingungen bewirken, so implizieren sie doch – da bzw. sofern sie dem Schema verhaftet bleiben (mit überlegenem Wissen ausgestattete westliche Helfer/Experten bewirken eine positive Umgestaltung der Lebensbedingungen der „weniger Entwickelten“) – eine Hierarchisierung von Kulturen, d.h. in ihnen sind Machtverhältnisse auffindbar, die unabhängig von den Intentionen der Beteiligten sind.

Diese Hierarchisierung ist zu beschreiben als eine Strukturierung der Wirklichkeitskonstruktionen (repräsentierende Macht), die allerdings auch oft eine Strukturierung der Handlungspräferenzen und der Identität (subjektivierende Macht) zur Folge hat. Die Konstruktion der westlichen Kultur als überlegen beeinflusst die Handlungspräferenzen dahingehend, dass durch die Akzeptanz der entsprechenden Werte in den Handlungspräferenzen die eigene Identität als in dieser Hinsicht modern und westlich und somit zumindest ein Stück weit als Teil der überlegenen Kultur konstruiert werden kann. Generell wird durch die der Hierarchisierung entsprechende Wirklichkeitskonstruktion die Identität des nicht-westlichen Individuums als „unterentwickelt“, als im Hinblick auf Werte und Fähigkeiten, Praktiken und Wissen defizitär konstruiert, als Teil einer unterlegenen Kultur. Da diese Unterlegenheit jedoch nicht mehr wie im kolonialen Diskurs biologisch begründet ist, ermöglicht sie einerseits durch Übernahme der entsprechenden Werte, Praktiken und Wissensformen (und einhergehend damit die Verabschiedung von traditionellen Werten, Praktiken und Wissensformen) und andererseits durch wirtschaftlichen Erfolg zumindest auf der individuellen Ebene, das Stigma der Unterentwicklung loszuwerden. Diese Übernahme hat zur Folge gehabt, dass die entsprechenden Werte und Praktiken häufig gar nicht mehr als „westlich“, sondern lediglich als „modern“ wahrgenommen werden, also von ihrer kulturellen Herkunft losgelöst betrachtet werden. Somit hat der universalistische Anspruch der europäischen Expansion weitgehend den Charakter einer selbsterfüllenden Prophezeiung angenommen. Aber eben nur weitgehend: in vielen antikolonialen Befreiungsbewegungen ebenso wie im (teilweise reaktionär-fundamentalistischen) Widerstand gegen Phänomene der Globalisierung wurde und wird genau die Nicht-Universalität dieser Werte angeprangert und alternative Werte werden propagiert.

Die Effekte der Entpolitisierung und Hierarchisierung bewirken in Kombination, dass Eingriffe in die Lebensweise der „Unterentwickelten“ mit einer quasi unangreifbaren Legitimation versehen werden: Erstens handelt es sich um technokratische Maßnahmen auf wissenschaftlicher Grundlage (nicht um politisch kontroverse Interventionen in ein Machtgefüge), und zweitens bewirken sie eine Verbesserung der Lebensumstände (und keine eurozentrische Herabsetzung nicht-westlicher Kulturen und Wissensformen). Ein desillusionierter „Entwicklungsexperte“ hat die Wirkung des Entwicklungsdispositivs wie folgt beschrieben:

„There are no genes governing the shape of human society. No one can say of a society, as a gardener can say of a flower, that it has become what it should be. [Development] is an empty word which can be filled by any user to conceal any hidden intention, a Trojan horse of a word. It implies that what is done to people by those more powerful than themselves is their fate, their potential, their fault“ (Frank 1986: 263).

Dieser Position zufolge erlaubt das Entwicklungsdispositiv es einigen Akteuren, die Lebensweise anderer, weniger mächtiger Akteure auf der Grundlage einer illegitimen Definitionsmacht über den Idealzustand ihrer Gesellschaft zu verändern, und diese Veränderung als „Entwicklungsprozess“ zu verklären. Es ermöglicht die Etablierung von Herrschaftsbeziehungen.

3.2.3. Fazit

Trotz der in ihm inhärenten Machtbeziehungen sollte man sich – dies lässt sich an dieser Stelle festhalten – hüten, das Entwicklungsdispositiv verkürzt als reinen Kontrollmechanismus und Herrschaftsapparat des Nordens über den Süden darzustellen.¹⁵ Dies blendet mehrere Dimensionen aus: zum einen die aktive Aufnahme und Aneignung von Diskursen und Praktiken durch die Menschen im Süden; zweitens die positiven Aspekte beispielsweise mancher „Entwicklungsprojekte“; und drittens die Heterogenität der Bevölkerung in den postkolonialen Staaten im Hinblick auf ihre Stellung im Dispositiv und ihr Verhältnis zum Diskurs der Entwicklung. Ohne die nach Einschätzung der Betroffenen durchaus positiven Konsequenzen mancher diskursiver und nicht-sprachlicher Praktiken hätte das Dispositiv im Norden und v.a. im Süden nicht die produktive, mobilisierende Wirkung entfalten können, die es gehabt hat und z.T. heute noch hat. Hier ist durchaus ein qualitativer Unterschied zur kolonialen Ära zu konstatieren.¹⁶ Dieser könnte mit einer Verschiebung der Machtmechanismen charakterisiert werden:¹⁷ Während in der kolonialen Ära die strategischen Notwendigkeiten der dominierenden Akteure im Nord-Süd Verhältnis hauptsächlich über „souveräne“ Mechanismen (Gesetze, Verbote u.ä. und ihre Durchsetzung per Gewaltandrohung) erreicht wurde, so erlaubte die Produktivität des Entwicklungsdispositivs, die z.B. auf der Ebene der Subjekte das Bedürfnis nach bestimmten Konsumgütern ebenso hervorbrachte wie auf der programmatischen Ebene zahlreiche „nationale Entwicklungspläne“, in der postkolonialen Ära den weitgehenden (keineswegs vollständigen) Verzicht auf Maßnahmen direkter Gewalt in den Nord-Süd-Beziehungen, bzw. konnte die notfalls gewaltsame Durchsetzung notwendiger Maßnahmen zum allergrößten Teil an die nationalen Regierungen abgegeben werden. Dies entsprach den Erfordernissen des Entwicklungsdiskurses, der die Gleichberechtigung und somit auch das Selbstbestimmungsrecht der ehemaligen „unzivilisierten Stämme“ anerkannte und einer gewaltsamen Nord-Süd Herrschaft das legitimierende Fundament entzog.

Ein wichtiges Element des Entwicklungsdiskurses war es jedoch, in Abweichung vom Gleichheitspostulat an einer dualen Grundstruktur („entwickelte/ unterentwickelte Länder“) festzuhalten, und diese Grundstruktur spiegelte sich

auch im Entwicklungsdispositiv wider: einerseits auf der Mikro-Ebene in der Hierarchisierung zwischen „wissenden Experten“ und „zu Entwickelnden“ – deren Wissen im Kontext von Entwicklungsprojekten in der Regel nicht als relevant galt und deren Proteste gegen solche Projekte meist übergangen werden konnten. Andererseits spiegelte sich diese ungleiche Struktur auch auf der Makro-Ebene wider, und hier mit umgekehrten Vorzeichen. Der Makel der „Unterentwicklung“ ermöglichte die Einforderung von „Entwicklungshilfe“, von Vorzugsbehandlungen hinsichtlich von Handelspräferenzen, Technologietransfer, Kapitalinvestitionen, vergünstigten Krediten oder Zuschüssen, usw. Ein wesentliches Merkmal dieser z.T. verwirklichten Sonderregeln und -praktiken war es, dass es sich bei ihnen um Eingriffe in den Marktmechanismus zugunsten der „unterentwickelten“ Länder handelte, die gerechtfertigt wurden mit der Ungleichheit der Akteure auf der globalen Ebene.

4. Krise des Entwicklungsdispositivs, Transformation des Entwicklungsdiskurses

In diesem Kapitel wird zunächst dargelegt, aus welchen Gründen das Entwicklungsdispositiv gegen Ende des 20. Jahrhunderts in eine Krise geraten ist. Anschließend soll die Transformation des Entwicklungsdiskurses im Rahmen der Krise skizziert werden.

4.1. Die Krise des Entwicklungsdispositivs

Die achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts gelten in der Entwicklungspolitik als das „verlorene Jahrzehnt“ (Nuscheler 1995: 54) und in den Neunzigern wird ihre „Krise“ diagnostiziert (Freyhold/Tetzlaff 1991; Holtz 1995; Menzel 1997). Auch hat bereits in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eine Diskussion um die „Krise“ (Kiely 1998) bzw. die „Sackgasse“ (Booth 1985; Schuurman 1993a; Kiely 1995) oder das „Scheitern“ (Menzel 1992; Mürle 1997) der Entwicklungstheorie(n) begonnen, die z.T. bis heute andauert. Bisweilen wurde bereits das „Ende der Entwicklung“ postuliert und ein „Post-Development“-Zeitalter ausgerufen (Sachs 1993; Rahnema 1997). Quintessenz der miteinander zusammenhängenden Krisen ist, dass Entwicklungspolitik und Entwicklungstheorie unter den gegenwärtigen historischen Bedingungen (neue Weltordnung, Globalisierung der Wirtschaft, etc.) bzw. aufgrund bestimmter theoretischer Probleme nicht mehr auf die Art und Weise betrieben werden können, wie dies bislang der Fall war.

Nach einer Darstellung der Krise der Entwicklungstheorie (4.1.1.) und der Entwicklungspolitik (4.1.2.) sollen Ansätze beschrieben werden, die als Reaktion auf die Krise entstanden sind (4.1.3.), bevor im nächsten Abschnitt die von der Krise hervorgerufene Transformation des Entwicklungsdiskurses skizziert wird (4.2.).

4.1.1. Die Krise der Entwicklungstheorie

Die Relevanz der Entwicklungstheorie für die Krise der Entwicklungspolitik ergibt sich offensichtlich aus ihrer Funktion als handlungsanleitende, praxisorientierte Wissenschaft. So erklärt sich, dass von einigen Autoren Probleme der Entwicklungspolitik bzw. des Entwicklungsmodells als Auslöser für die Theoriekrise genannt wurden (Schuurman 1993b: 10f). Sinnvoller erscheint an dieser Stelle eine Konzentration auf die innerwissenschaftlichen Krisenfaktoren.

Der in der Literatur übereinstimmend als Beginn der Diskussion um die Krise hervorgehobene Aufsatz von Booth (1985) bezichtigt v.a. die (neo-)marxistische

Entwicklungssoziologie des Determinismus und Ökonomismus und behauptet, ihr Bemühen, Aspekte einer Gesellschaft aus ihrer vorherrschenden Produktionsweise zu erklären, habe zur theoretischen Orientierungslosigkeit und schließlich in die Sackgasse geführt.

Allerdings wurde im Anschluss nicht nur den dependenztheoretischen, sondern auch den modernisierungstheoretischen Entwicklungstheorien Evolutionismus (Gesellschaften der Dritten Welt wurden im Hinblick auf die zukünftige Erfüllung der Norm einer entwickelten westlichen Gesellschaft analysiert), Funktionalismus (Prozesse und Institutionen wurden als notwendige Folge der Logik der „Systeme“ Kapitalismus oder Modernisierung angenommen) und Dogmatismus (empirische Ergebnisse wurden von der Theorie getrennt und ihr nachgeordnet, so dass die Theorie vor Widerlegungen geschützt wurde) vorgeworfen (vgl. Kiely 1995; 1998). Folglich wurde in weiten Teilen der Entwicklungstheorie in den achtziger Jahren sowohl „die“ Modernisierungstheorie als auch „die“ Dependenztheorie als widerlegt oder diskreditiert angesehen, so dass der neo-liberalen „Konterrevolution“ (Toye 1987) – die ja die Notwendigkeit einer spezifisch entwicklungsländerbezogenen Theoriebildung verneint (vgl. Lal 1983)¹ – kein kohärentes theoretisches Konzept entgegengesetzt werden konnte (vgl. Schuurman 1993b: 11; Nederveen Pieterse 2001: 4).

Wesentlicher Kritikpunkt an der bisherigen Entwicklungstheorie war aber auch, dass der immer deutlicher werdende Differenzierungsprozess innerhalb der Dritten Welt mit den herkömmlichen Erklärungsmodellen nicht fassbar war (vgl. Schuurman 1993b: 10f). Angeregt von der postmodernen Kritik der „Großen Erzählungen“ (Lyotard 1999) verlor eine global angelegte Theoriebildung an Legitimation. Dieser Kritikpunkt war es auch, der in der deutschsprachigen Krisendiskussion, die v.a. von Menzel (1992) geprägt wurde, die größte Rolle spielte (vgl. auch Menzel 1983; Messner 1988/89; Kößler 1993). Von entscheidender Bedeutung im Zusammenhang mit der Theoriekrise war für Menzel der Entwicklungsprozess der südostasiatischen „Tigerstaaten“ und der Zusammenbruch des Ostblocks. Diese realpolitischen Faktoren sollen allerdings erst im nächsten Abschnitt diskutiert werden.

Eine systematische Aufgliederung der zur Theoriekrise führenden Kritikpunkte liefert Mürle (1997: 11-15). Er unterscheidet Probleme im Gegenstandsbereich der Theorien (Ausdifferenzierung der Dritten Welt, Krise des Fortschrittsbegriffs bzw. des normativen Ziels von Entwicklung (vgl. auch Bellers et al. 2000), Versagen in der praktischen Umsetzung), Probleme der Erklärungs konstruktion (Eindimensionalität, Ahistorizität, mangelnde empirische Fundierung sowie teleologische Orientierung der Theorien) und problematische Einflüsse aus dem gesellschaftlichen Umfeld auf die Theorieproduktion und -rezeption (Projektion von Fortschrittser-

wartungen auf die Dritte Welt, Funktion von Entwicklungstheorie als gesellschafts-politische Ideologie, akademische Eigendynamik in Form der Notwendigkeit zur Profilierung). Auch hier wird deutlich, dass außerwissenschaftliche Gründe, v.a. historische Bedingungen und (entwicklungs-)politische Probleme eine große Rolle bei der Krise der Entwicklungstheorie spielten. Auf diese wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

Ein wichtiger Punkt ist jedoch, dass sich das wahrgenommene Scheitern auf „Großtheorien“ (Menzel 1992) bezog, weswegen im Anschluss vielerorts Theorien „mittlerer Reichweite“ propagiert wurden. Auch muss erwähnt werden, dass keineswegs alle EntwicklungstheoretikerInnen mit der Diagnose des eindeutigen Scheiterns der Großtheorien einverstanden waren (vgl. Hauck 1997, Thiel 1999b: 22), und anstelle ihrer pauschalen Ablehnung ihre sorgfältige Differenzierung einforderten.

4.1.2. Die Krise der Entwicklungspolitik

Zur übereinstimmend diagnostizierten „Sinn- und Rechtfertigungskrise“ (Nuscheler 2001: 6) bzw. zur „Orientierungs-, Finanz- und Vertrauenskrise“ (Holtz 1995: 1) der Entwicklungspolitik in ihrer klassischen Form als (meist projektbezogener) Entwicklungshilfe trugen mehrere Faktoren bei. Am häufigsten in der Literatur genannt werden das Ende des Ost-West Konflikts, die (relative) Erfolglosigkeit der Entwicklungshilfe sowie die Einsicht in die ökologischen Konsequenzen des westlichen Entwicklungsmodells.

Erstens führte die veränderte politische Geographie der neuen Weltordnung zum Wegfall der geostrategischen Motivation der Entwicklungspolitik, die historisch ein „Kind des Kalten Krieges“ (Nuscheler 2001: 6) war, und somit auch zum Wegfall der strategischen Orientierung bezüglich der Empfängerländer und der Rechtfertigung nach Gesichtspunkten des außenpolitischen Interesses in der Systemkonkurrenz.

Zweitens wurde spätestens in den achtziger Jahren unübersehbar, dass die klassische Entwicklungspolitik zumindest insofern erfolglos geblieben war, als dass sie ein Anwachsen der Massenarmut in weiten Teilen der Dritten Welt und das zunehmende Auseinanderklaffen in den Lebensbedingungen zwischen Arm und Reich nicht verhindert hatte (vgl. Schuurman 1993b: 10; Nuscheler 1995: 59). Die in der Frühzeit der Entwicklungspolitik anvisierte Transformation der weniger entwickelten Länder in entwickelte hatte sich für die übergroße Mehrheit der Staaten längst als illusorisches Ziel entpuppt. Besonders nachdenklich stimmte, dass die Entwicklungserfolge in Südostasien nur unwesentlich auf Entwicklungshilfe zurückführbar schienen, während Afrikas Probleme trotz beträchtlichen Aufwands eher zu- als abnahmen (vgl. Menzel 1997: 98). So wurde auch in der

Entwicklungspolitik selbstkritisch konstatiert, dass die Entwicklungshilfe „im Verlauf von dreieinhalb Entwicklungsdekaden kaum etwas bewirkt hat“ (Thiel 1996: 8) bzw. die feststellbaren Wirkungen lediglich durch kontinuierliche Transferleistungen und nicht durch die Schaffung neuer, tragfähiger Strukturen zustande gekommen waren. In den Problemregionen hingegen musste ein immer größerer Teil der entwicklungspolitischen Finanzmittel für Katastrophenhilfe und Krisenbekämpfung aufgewandt werden (vgl. Spranger 1996). Die Erfolglosigkeit führte zur Frage nach der Sinnhaftigkeit von Entwicklungspolitik (vgl. Hauchler 1996) und so zu schwerwiegenden Legitimationsproblemen, und damit auch bald (im Zusammenspiel mit knappen Kassen und den Aufwendungen für die mittel- und osteuropäischen Transitionsländer) zur Finanzkrise: zur viel beklagten „aid fatigue“, der „Entwicklungshilfemüdigkeit“ (Kevenhörster 1996: 20).

Einen wesentlichen Beitrag zur Legitimationskrise der Entwicklungspolitik haben sicherlich auch die zahlreichen Kritiken an der Entwicklungshilfe geleistet, die die Ursachen für jene Erfolglosigkeit zu identifizieren versuchen. Die zentralen aus verschiedenen Lagern erhobenen Vorwürfe lauteten, dass die Hilfe (wie auch das Wirtschaftswachstum) nicht zu den Armen „durchgesickert“ sei, dass sie der Bereicherung eigennütziger Eliten gedient habe, dass sie über die Köpfe der Betroffenen hinweg implementiert sei, dass sie Geschlechterverhältnisse ignoriert und so oftmals die soziale Position der Frauen geschwächt und patriarchale Strukturen gestärkt habe, dass sie nationalen Eigeninteressen der Geberländer untergeordnet worden sei, dass sie die soziokulturellen Bedingungen in den Empfängerländern ignoriert habe, und dass sie im bestehenden, die Entwicklungsländer benachteiligenden Weltwirtschaftssystem allenfalls eine Art Schadensbegrenzung sein könnte (vgl. Klemp 1988). So konstatiert auch Thiel die „Hilflosigkeit“ der Entwicklungspolitik gegenüber der internationalen Handels- und Wirtschaftspolitik (Thiel 1996: 12), Kevenhörster ihr „Schattendasein“ gegenüber außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Interessen (1996), und Schuurman die Ohnmacht nationalstaatlicher Entwicklungspolitik gegenüber dem globalisierten Weltmarkt (vgl. Schuurman 1993b: 10). In diesem Zusammenhang ist oft von einer Überforderung bzw. von einer „Omnipotenzfalle“ der Entwicklungspolitik die Rede, die von der Überschätzung ihrer Möglichkeiten und irrtümlich von der grundsätzlichen Machbarkeit von Entwicklung durch externe Inputs von Geld, Expertise und Personal ausgeht (vgl. Messner/Nuscheler 2001: 403). Die radikalsten KritikerInnen bescheinigten der Entwicklungshilfe sogar, dass sie den betroffenen Menschen mehr schade als nütze (vgl. Erler 1985, Gronemeyer 1991).

Ein dritter Faktor, der entscheidend zum Niedergang des Leitbilds der nachholenden Entwicklung beitrug und so zur Orientierungskrise der Entwicklungspolitik führte, war die v.a. im Anschluss an den Brundtland-Bericht 1987 (Hauff

1987) und die UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 zur Verbreitung gelangte Einsicht in die ökologischen Konsequenzen des auf Wachstum und Industrialisierung ausgerichteten westlichen Entwicklungsmodells. Dieses, so wurde deutlich, hat den Planeten bis an die Grenze seiner Tragfähigkeit gebracht und kann keinesfalls als nachahmenswertes Vorbild einer entwickelten Gesellschaft empfohlen werden. Damit wurde allerdings ein Grundpfeiler des klassischen Entwicklungskonzepts „nachhaltig“ erschüttert: dass die Industriegesellschaften die Norm einer guten, entwickelten Gesellschaft darstellen und Entwicklung daher in den defizitären Gesellschaften im Süden stattzufinden hat (vgl. Kößler 1998: 182).

Die Einsicht in die Existenz bestimmter ökologischer Probleme hatte noch einen weiteren wichtigen Effekt: Phänomene wie der Treibhauseffekt oder das Ozonloch machten deutlich, dass ökologische Gefahren weder in ihren Ursachen noch in ihren Auswirkungen nationalstaatlich begrenzt sind, mithin dass globale Probleme bestehen, mit deren Lösung ein einzelner Staat überfordert ist und die daher einen zunehmenden Handlungsdruck auf der Ebene der Weltgesellschaft erzeugen. Auch wurde deutlich, dass über die komplexen Zusammenhänge zwischen Umwelterstörung, Armut, ökonomischer Globalisierung, Bevölkerungswachstum und Migration zahlreiche dieser globalen, nicht mehr auf die „Dritte Welt“ eingrenzbaaren Problemstellungen entstanden sind (vgl. Opitz 1995), die den Rahmen für jegliche Entwicklungspolitik darstellen (vgl. Klemp 1992).

In Teilen der Literatur wird auch der Aufstieg der neoklassischen Ökonomie zur herrschenden Lehrmeinung in der Weltbank und anderen Institutionen der Entwicklungspolitik als weiteres Moment der Krise der Entwicklungspolitik genannt (vgl. Toye 1987). Zwar ist mit der Betonung der makroökonomischen Rahmenbedingungen von Entwicklungspolitik bereits eine Reaktion auf die Kritik an der „Projektitis“ festzustellen, allerdings negierten die Strukturanpassungsprogramme eine Reihe von entwicklungsgeschichtlichen Lehren, beispielsweise über das Versagen des trickle-down-Effektes (vgl. Boeckh 1993: 114; Martinussen 1997). Dennoch wird in der Forschung bis auf wenige Ausnahmen davon ausgegangen, dass es für die Entwicklungsländer „keine tragfähige Alternative zur Integration in die Weltwirtschaft gibt“ (Messner/Nuscheler 2001: 416; vgl. Kappel 1997; Betz/Brüne 2003). Als Krisenfaktor gilt jedoch nicht nur die Einsicht in die Aussichtslosigkeit von Abkopplungskonzepten, sondern auch die zunehmende Schwierigkeit für Entwicklungsländer, im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen und WTO-Regeln in entwicklungsstrategischer Absicht staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus vorzunehmen, sowie generell der unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung eingeschränkte Handlungsrahmen von staatlicher Politik (vgl. Hauchler 1997; Zürn 1998; Kohler-Koch 1998).

4.1.3. Ansätze zur Überwindung der Krise

Während in der englischsprachigen Entwicklungstheorie sowohl Schuurman als auch Booth vorsichtig die Konturen einer „post-impasse development theory“ umreißen, die Diversität anstelle der Homogenität der Dritten Welt als neues *explanandum* annehmen, verstärkt auf empirische Forschung setzen und akteursorientierte mit regulationstheoretischen Ansätzen verbinden (vgl. Schuurman 1993b; Booth 1994), ist hierzulande in der Entwicklungstheorie wie auch in der Entwicklungspolitik bereits in den neunziger Jahren von einem neuen Paradigma der Entwicklung die Rede gewesen.

Für Holtz sind die Eckpunkte dieses Paradigmas menschliche (im UNDP-Sinne), nachhaltige Entwicklung, Armutsbekämpfung und Grundbedürfnisbefriedigung, Good Governance, präventive Sicherheit, die Orientierung auf demokratische Systeme und regulierte marktorientierte Wirtschaftsordnungen, die Beachtung kultureller Phänomene, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und die Förderung der Frauen (vgl. Holtz 1995: 30ff). Auch Becker glaubt die „Konturen eines neuen Konzepts gesellschaftlicher Veränderung“ zu erkennen, das um den „Schlüsselbegriff Sustainable Development“ gruppiert ist, jedoch auch das Zusammenwirken von Ökonomie, Politik, Kultur und Ökologie berücksichtigt (Becker 1997: 54ff).

Tetzlaff zeichnet die „Konturen einer neuen „general theory“ über Entwicklung“ nach, die Entwicklung als „Prozeß der gewollten, politisch durch den Staat lenkbaren gesamtgesellschaftlichen Veränderung“ auf die Endziele des „demokratischen Rechtsstaats“ und einer „pluralistischen marktwirtschaftlichen Ordnung unter dem mäßigenden Einfluß eines sozialen und umweltfreundlichen politischen Regimes“ hin konzipiert (Tetzlaff 1996b: 363f; vgl. Tetzlaff 1996c: 83ff). Nuscheler schließlich konstatiert einen „Paradigmenwechsel“ der „Entwicklungstheorie unter den Bedingungen der Globalisierung“, der sich im Nachdenken über eine globale nachhaltige Entwicklung und gemeinsame Überlebensinteressen, in der normativen Synthese von Entwicklung, Good Governance, Demokratie und Menschenrechten, in der Bekehrung zu marktwirtschaftlichen Prinzipien sowie in der neuen Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen manifestiere und in die Diskussion über Global Governance münde (Nuscheler 1998: 395ff).

Auch wenn hier sicherlich „Ansätze zu einem neuen Entwicklungskonsens“ (Messner/Nuscheler 2001: 407) deutlich werden, so muss mindestens ein strittiger Punkt erwähnt werden. Die oft geforderte Schwerpunktsetzung auf die Armutsbekämpfung (die bereits in den siebziger Jahren im Entwicklungsdiskurs etabliert wurde, (vgl. Finnemore 1997) wird von einem Teil der entwicklungspolitischen Forschung als nicht uneingeschränkt unterstützenswert erachtet.

Für Messner (1999: 15) wäre es „aus der Perspektive von Weltproblemen ... völlig unsinnig, die EZ auf die ärmsten Länder zu konzentrieren“, da die enge

Kooperation mit den Schwellenländern sowie mit den bevölkerungsreichen Staaten China, Indien und Indonesien (die auch die Entwicklungsdynamik ihrer kleineren Nachbarn entscheidend mitbestimmen) in dieser Hinsicht aussichtsreicher sei. Wolff unterscheidet in der Frage der Armutsbekämpfung zwischen der großen Masse der Armen und den durch Unterernährung irreversible Schäden erleidenden „Bitter-Armen“ und empfiehlt, nur im Fall der letzten Gruppe mit direkten Maßnahmen (Nahrungsmittelhilfe, Basisgesundheitsversorgung) einzugreifen, da die übrigen Armen als Zielgruppe die Möglichkeiten der Entwicklungshilfe übersteigen würden und ihnen besser indirekt durch Wirtschaftswachstum geholfen werden könne (vgl. Wolff 1997; 1999). Der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ schließlich empfiehlt der Entwicklungspolitik angesichts der Legitimationskrise als „eine der dringlichsten Akzentverschiebungen ... die Konzentration auf das realistisch Machbare und die Rückkehr zu einer entwicklungspolitischen Bescheidenheit“ im Sinne einer höheren Gewichtung der Entwicklungspotentiale. Es liege außerhalb der Möglichkeiten der EZ, wirksame Armutsbekämpfung für Milliarden von Menschen zu leisten (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 171, 175).

Demgegenüber halten Andere wie v.a. Nuscheler daran fest, dass gerade angesichts der Legitimationskrise das Ziel der Armutsbekämpfung „unverzichtbar als Rechtfertigungsgrundlage für Entwicklungspolitik und als Beitrag zur Entschärfung armutsbedingter Weltprobleme“ bleibe, auch wenn Entwicklungspolitik sich nicht auf diese Zielsetzung beschränken und Aspekte wie Umwelt, Migration und Frieden ausklammern dürfe (Nuscheler 2001: 12).

Sowohl der in dieser Kontroverse vorhandene Konsens, dass Entwicklungspolitik sich zumindest auch um die Lösung globaler Probleme zu bemühen habe, als auch die oben skizzierten Entwürfe einer neu orientierten Entwicklungspolitik münden bereits in das Konzept der globalen Strukturpolitik, das als entwicklungspolitisches Programm der rot-grünen Regierung Bekanntheit und Einfluss erlangte. Dieses soll im nächsten Kapitel ausführlicher dargestellt werden. Zuvor jedoch ist zu untersuchen, wie sich der in Kapitel 2 skizzierte Entwicklungsdiskurs im Rahmen der Krise von Entwicklungspolitik und -theorie verändert hat.

4.2. Die Transformation des Entwicklungsdiskurses im Rahmen der Krise

Als Reaktion auf die theoretische und praktische Krise der Entwicklung in den 80er Jahren, aber auch auf bestimmte historisch-gesellschaftliche Veränderungen fanden einige Akzentverschiebungen und Veränderungen innerhalb des Entwicklungsdiskurses statt, die sich in dem erwähnten „neuen Entwicklungskonsens“ wiederfinden. Die neuen entwicklungspolitischen Schlagwörter lauten nachhalti-

ge Entwicklung, Global Governance, Good Governance, Weltmarktintegration, Partizipation, Zivilgesellschaft, um nur einige zu nennen. Seit den achtziger Jahren hat sich die Art und Weise, wie über Entwicklung geredet wird, deutlich verändert: Eine Transformation des Entwicklungsdiskurses ist festzustellen. Ebenfalls festzustellen ist eine Ausdifferenzierung, die es sinnvoll erscheinen lässt, den Diskurs der Nord-Süd-Beziehungen als Geflecht von zahlreichen, teils konkurrierenden, teils sich überlappenden (Teil-)Diskursen zu konzipieren. Die Transformation des Entwicklungsdiskurses soll im weiteren Verlauf des Abschnitts skizziert werden.²

Um einen ersten Überblick auf das unübersichtliche Diskursgeflecht zu geben, können als relevante Krisenfaktoren benannt werden: das wahrgenommene Scheitern der Entwicklungstheorien und der Entwicklungspolitik, das Ende des Kalten Krieges (und die so entstehende neue Weltordnung), die erfolgreiche nachholende Entwicklung der „Tigerstaaten“ Südostasiens, die ökologische Problematik, die Kritik aus der Zivilgesellschaft an der Entwicklungspolitik, sowie die neoliberale Globalisierung der Weltwirtschaft. Diese Faktoren haben die Herausbildung neuer Diskurse ermöglicht, beeinflusst oder notwendig gemacht.

Das wahrgenommene Scheitern der Entwicklungstheorien ermöglichte die neoliberale „Konterrevolution“ in der Entwicklungstheorie, führte aber auch zu differenzierteren Theorien mittlerer Reichweite und zu der (verstärkten) Debatte über die Berücksichtigung soziokultureller Bedingungen. Das wahrgenommene Scheitern der Entwicklungspolitik führte zu sehr unterschiedlichen Reaktionen: Während in einem Diskursstrang der Markt als neues Universalrezept entdeckt, auf der anderen Seite aber die mangelnde Partizipation der Zivilgesellschaft als Grund für das Scheitern angesehen wurde, gewann auch das Motiv der Aufgabe des Entwicklungsversprechens und der Diskurs der globalen Sozialpolitik und Nothilfe an Einfluss, in diesem Zusammenhang auch besonders die Debatten um Treuhandschaft und Krisenprävention, aber auch der fundamentalkritische Post-Development Diskurs. Die Erfahrung erfolgreicher nachholender Entwicklung in Südostasien wurde ebenfalls unterschiedlich gedeutet: während sie im neoliberalen Diskurs als Beleg für die Vorteile des Freihandels vereinnahmt wurde, fand sie auch Eingang in weniger breit rezipierte Konzepte wie das der systemischen Wettbewerbsfähigkeit. Das Ende des Ost-West-Konflikts hatte erstens einen ausgeprägten verstärkenden Einfluss auf die Diskurse des Neoliberalismus und der Aufgabe des Entwicklungsversprechens, ermöglichte zweitens auch den Diskurs über Good Governance, war aber andererseits auch Voraussetzung für die Herausbildung des Global Governance Diskurses. Der zentrale Krisenfaktor der ökologischen Problematik führte zur Entstehung des Diskurses über nachhaltige Entwicklung, trug aber auch zur Verabschiedung des Versprechens nach-

holender Entwicklung sowie über die Verankerung globaler Problemstellungen unter dem Schlagwort „Eine Welt“ zum Global Governance Diskurs bei. Die Kritik aus der Zivilgesellschaft war für diesen Diskurs ebenfalls ein wichtiger Faktor, ebenso wie für die Herausbildung der Diskurse um Partizipation, Ownership und Empowerment auf der einen und Gender bzw. Geschlechterverhältnisse auf der anderen Seite sowie für das Konzept der menschlichen Entwicklung des UNDP. Die erst im Rahmen der Krise einflussreich gewordene neoliberale Strukturanpassungspolitik war gleichsam an der Entstehung des Good Governance Diskurses beteiligt, ebenso wie die im Rahmen der neoliberalen Globalisierung der Weltwirtschaft eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Staaten als Voraussetzung für den Erfolg des Global Governance Diskurses betrachtet werden muss.

4.2.1. Neoliberalismus und Strukturanpassung

Der Aufstieg des Neoliberalismus zum dominanten Diskurs in entwicklungspolitischen Institutionen begann bereits in den siebziger Jahren, erreichte jedoch erst in den Achtzigern seinen Höhepunkt (vgl. Toye 1987) und gipfelte in der Hegemonie des neoliberalen „Washingtoner Konsens“. Grundlage des neoliberalen politischen Programms war die neoklassische und monetaristische Wirtschaftstheorie.³ Ausgangspunkt des Diskurses im Bereich der Nord-Süd-Beziehungen war das Scheitern der Entwicklungskonzepte in der Dritten Welt, das in diesem Diskurs auf die fehlgeleitete keynesianische Wirtschaftstheorie und die Ineffizienzen staatlicher Entwicklungspolitik (übergroßer öffentlicher Sektor, Überbetonung von Produktionsmitteln gegenüber Humankapitalbildung, viele preisverzerrende Eingriffe in den Marktmechanismus) zurückgeführt wurde (vgl. Toye 1987: 48f).

Demgegenüber betont der neoliberale Diskurs die überlegene Effizienz des Marktes in der Allokation von Ressourcen. Dies bezieht sich jedoch nicht nur auf die Ökonomie: Auch die Bereiche der Politik und der Gesellschaft sollten sich zunehmend an Marktmechanismen ausrichten, da ein freier Wettbewerb bessere Leistungen und effizientere Ergebnisse bringe als die Unterdrückung eines solchen Wettbewerbs durch staatliche Interventionen. Dementsprechend wird in diesem Diskurs beispielsweise von der „Deutschland AG“ oder der „Ich-AG“ geredet, sowohl Staaten als auch Individuen sollten nach Gesichtspunkten unternehmerischer Logik geführt werden bzw. sich nach diesen Gesichtspunkten führen. Dies beinhaltet eine Ausrichtung an den Imperativen der Steigerung von Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit, der Rationalisierung und Kosten-Nutzen-Optimierung bzw. Profitmaximierung. Zentrale Motive des neoliberalen Diskurses sind also die „Ökonomisierung des Sozialen“ (Bröckling et al. 2000) und die „Ökonomisierung der Politik“ (Krätke 1998: 31f). Märkte (bzw. generell die ka-

pitalistische Gesellschaft) werden in diesem Diskurs als eine natürliche Sozialordnung begriffen, und Freiheit wird hier als Freiheit des Individuums zum unbeschränkten Tauschhandel bzw. zur schrankenlosen Verwertung von Eigentum begriffen, – die aber letztlich im allgemeinen Interesse sei, da sie zu Innovation und Fortschritt führe.

Für den Entwicklungsdiskurs beinhaltete die Hegemonie des Neoliberalismus eine wichtige Transformation auf der inhaltlichen Ebene, die Umorientierung vom „Entwicklungsstaat“ hin zum „Entwicklung hemmenden Staat“. Entwicklung konnte in der neoliberalen diskursiven Konstellation nicht mehr durch staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus, sondern nur durch das freie Spiel der Marktkräfte und eine bedingungslose Weltmarkt- und Exportorientierung erreicht werden. Dennoch verstand man unter „Entwicklung“ immer noch ökonomisches Wachstum und Industrialisierung, und die Formationsregeln des Diskurses blieben überwiegend unverändert. Allerdings ist gerade der universelle Anspruch des Neoliberalismus nicht kompatibel mit der dualistischen Grundstruktur des Entwicklungsdiskurses: Aus der Sicht des Neoliberalismus erscheinen Liberalisierung und Deregulierung als universelle Notwendigkeiten, er beschränkt sich keineswegs auf die „unterentwickelten“ Länder, sein politisches Programm ist gleichermaßen auf die Industrienationen anzuwenden. Die grundlegende Zweiteilung der Welt in „entwickelte“ und „unterentwickelte“ Gebiete wird überflüssig. Dementsprechend werden auch Eingriffe in den Marktmechanismus zugunsten der „weniger entwickelten“ Gebiete, v.a. der Ressourcentransfer im Rahmen der Entwicklungshilfe, aber auch Handelspräferenzen u.ä., im neoliberalen Diskurs als überflüssig bzw. sogar schädlich dargestellt. In dieser Absage an entwicklungspolitische Interventionen ist ein deutliches Abweichen vom Entwicklungsdiskurs der Nachkriegszeit feststellbar.

Als weiteres Merkmal des neoliberalen Diskurses ist eine Verschiebung von der Verheißungsrhetorik staatlicher Entwicklungspolitik hin zu einem nüchternen, technokratischen Diskurs der „economic correctness“ und des „wissenschaftlichen Kapitalismus“ festzustellen, der sich durch folgende Merkmale auszeichnet (vgl. Ferguson 1995; Diouf 1997): Zum einen geht es in diesem Diskurs nicht mehr um Entwicklung, sondern um makroökonomische Stabilisierung und Wirtschaftswachstum – sei es als Ziele an sich, als Garanten für spätere Entwicklung („trickle-down“-Effekt) oder als unabdingbare Voraussetzungen von Entwicklung. Damit werden nicht nur andere Diskursstränge in der Transformation des Entwicklungsdiskursgeflechts ignoriert (die Kritik an den Konsequenzen der Wachstumsorientierung und die als Reaktion entstandenen Konzepte „menschlicher“ und „nachhaltiger“ Entwicklung), es findet dabei auch eine Akzentverschiebung von einer politischen (im Fall des „afrikanischen Sozialismus“ sogar einer moralischen)

Legitimation wirtschaftspolitischer Maßnahmen (in der von „nationaler Entwicklung“ und der zukünftigen Hebung des Wohlstands, bisweilen selbst von Armutsbekämpfung oder sozialer Gerechtigkeit die Rede ist) hin zu einer rein ökonomischen, effizienzorientierten, die oft mit Statistiken und Graphiken operiert und sich als wissenschaftlich und rational darstellt – als „wissenschaftlicher Kapitalismus“. ⁴ Diese neue Legitimation beruht kaum mehr auf dem Versprechen auf zukünftigen Wohlstand, sondern auf ihrer Alternativlosigkeit: Die von ihr vorgeschlagene Wirtschaftspolitik ist die einzig vernünftige. Sie klammert dabei aus, dass es sich bei den wissenschaftlichen Tatsachen, auf die sie sich beruft, um höchst umstrittene Thesen mit klaren politischen Implikationen handelt, ⁵ die zudem auf bestimmten moralischen Annahmen beruhen. ⁶ Deutlich wird hier die Verschränkung des neoliberalen Diskurses mit dem Motiv der Aufgabe des Entwicklungsversprechens (s.u.).

Die zu dieser Zeit anlaufenden Strukturanpassungsprogramme ⁷ können weitestgehend als Ausdruck des neoliberalen Diskurses gelten und der damit verbundenen Aufgabe jenes Versprechens gelten. ⁸ Diese Programme von Weltbank und Währungsfonds, die kreditnehmenden Ländern ein bestimmtes wirtschaftspolitisches Stabilisierungsprogramm abverlangten (Handelsliberalisierung, Währungsabwertung, Privatisierung, Deregulierung) setzten die von neoliberalen Ökonomen erhobene Forderung nach einer „ökonomisch rationalen“ Konditionierung der Entwicklungshilfe um (vgl. Toye 1987: 72). Durch Programme dieser Art, die auch den Abbau von Subventionen, Preiskontrollen und Mindestlöhnen vorsahen, sollten wirtschaftliche Effizienz und internationale Wettbewerbsfähigkeit gesteigert und über Steigerungen der Exportproduktion sollte die Zahlungsbilanz stabilisiert und wirtschaftliches Wachstum in Gang gesetzt werden (vgl. z.B. Weltbank 1987).

Die Tatsache, dass es sich beim Neoliberalismus eindeutig um eine der „großen Theorien“ handelte, (die sogar die Notwendigkeit einer spezifisch entwicklungsländerbezogenen Theoriebildung verneint (vgl. Lal 1983), die sich einem anderen Diskursstrang zufolge als gescheitert erwiesen haben und historisch obsolet sind (vgl. Menzel 1992)), weist darauf hin, dass im Entwicklungsdiskurs durchaus widersprüchliche Ansätze existieren. Sie wirft die Frage auf, wie der Neoliberalismus so erfolgreich werden konnte, während gleichzeitig in der entwicklungstheoretischen Debatte die Theorien mit universellem Erklärungsanspruch allgemein verabschiedet (s.o.) und in neueren Ansätzen der Wirtschaftswissenschaft die Gültigkeit der klassischen liberalen Theoreme einer gründlichen Revision unterzogen wurden (vgl. Carter 1997). ⁹ Dies ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Zum einen knüpfte der neoliberale Diskurs an einige durchaus begründete Kritikpunkte gegenüber der Politik in Drittweltländern an, die während der siebziger Jahre

geäußert wurden, z.B. was aufgeblähte Beamtenapparate, ineffiziente Staatsunternehmen, unsolide Wirtschaftspolitik, sich selbst bereichernde Eliten („rent-seekers“) oder auch den „urban bias“, die diskriminierende Preispolitik zugunsten der städtischen und zuungunsten der ländlichen Bevölkerung (Lipton 1977), anging. Auch wurde die Kritik, Entwicklungshilfe solle nicht fragwürdige Großprojekte und/oder Eliten finanzieren, sondern entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen schaffen, zumindest auf nationaler Ebene dem Anspruch nach integriert.

Zweitens muss natürlich unterschieden werden zwischen der wissenschaftlichen Erklärungskraft von Ansätzen und ihrer politischen Anwendbarkeit und Opportunität. Die „neue Komplexität“ und „neue Bescheidenheit“ (Boeckh 1993) der neueren die Thesen des Neoliberalismus widerlegenden entwicklungsökonomischen Ansätze lässt sich nicht auf griffige Formeln und universell anwendbare Politikmodelle reduzieren. Und im Gegensatz zu staatsinterventionistischen Modellen (die über Eingriffe in den Markt nationalen Eliten Möglichkeiten zur Aneignung von Renten, von unproduktiven Profiten boten) und neoliberalen Konzepten (die ähnliche Möglichkeiten zur Bereicherung durch Privatisierungsmaßnahmen und spekulative Investitionen boten) sind die neueren Ansätze auch nicht besonders vielversprechend für entsprechende Interessensgruppen (vgl. Carter 1997: 136ff).

Auch weitere wissenschaftspolitische und politische Gründe sind für den Erfolg des Neoliberalismus verantwortlich. Rechte intellektuelle Netzwerke und Think-Tanks wie die Mont-Pèlerin-Gesellschaft oder das American Enterprise Institute haben jahrzehntelang und mit massiver finanzieller Unterstützung aus der Privatwirtschaft gezielt an der Verbreitung und Hegemonialisierung ihrer Ideen gearbeitet (vgl. Plehwe/Walpen 1999, George 2001). Und die Regierungsantritte (neo-)konservativer Regierungen in den USA, Großbritannien und der BRD Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre haben ebenfalls eine Rolle in der Durchsetzung neoliberaler Ideen gespielt. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass in vielen Ländern der Peripherie von einer Hegemonie des Neoliberalismus kaum die Rede sein konnte: Vor dem Hintergrund der Schuldenkrise wurden die entsprechenden Politiken oft nur gegen starke Proteste und z.T. gewaltsam durchgesetzt. Der massive Zinsanstieg (durch die US-amerikanische Hochzinspolitik) war ein weiterer Begleitumstand der Trendwende von keynesianischem deficit spending zum neoliberalen Sparkurs. Schließlich kann der Aufstieg des Neoliberalismus auch im Kontext der Wirtschaftskrise als Krisenbewältigungsstrategie des Kapitals interpretiert werden (vgl. Hirsch 1995). Selbst aus nicht-marxistischer Perspektive ist einleuchtend, dass die neoliberalen Reformen zum einen international agierenden, wettbewerbsfähigen Unternehmen (in aller Regel aus Nordamerika, Westeuropa oder Japan) neue Märkte erschlossen und sie von staatlichen Beschränkungen befreiten, zum anderen aber nach Ausbruch der

Schuldenkrise für die Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit in den Schuldnerländern sorgten und so die großen Privatbanken (ebenfalls aus den genannten Regionen) vor erheblichen Verlusten oder gar dem Zusammenbruch bewahrten.

Wichtige Voraussetzung des Aufstiegs des Neoliberalismus war jedoch auch die Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre zunehmend verbreitete Sichtweise, dass die binnenmarktorientierte Industrialisierungsstrategie einiger Schwellenländer, die stark auf staatliche Entwicklungsplanung setzte, in eine Sackgasse geriet. Die dem entgegenstehende Erfahrung erfolgreicher nachholender Entwicklung in Südost- bzw. Ostasien ist auf zweierlei Weise als zentraler Beitrag zur neoliberalen Transformation des Mainstream-Entwicklungsdiskurses bzw. überhaupt als Bedingung ihrer Möglichkeit gedeutet worden. Von neoliberaler Seite wurde die Erfahrung als Beweis für die Überlegenheit weltmarktorientierter gegenüber binnenmarktorientierten Modellen herangeführt (wobei die ausgeprägten staatlichen Interventionen in diesem Prozess übersehen bzw. ignoriert wurden),¹⁰ von der Gegenseite wurde sie als tiefere Ursache für die neoliberale Disziplinierung der Drittweltländer angesehen: Die strikte Freihandelsorientierung sollte gewährleisten, dass nicht noch mehr ehemalige Kolonien zu wettbewerbsfähigen Konkurrenten werden konnten (vgl. Rowden 1998: 154ff).

4.2.2. Good Governance und Demokratisierung

Die hegemoniale Position, die der neoliberale Diskurs in den achtziger Jahren bereits innerhalb der Weltbank (als einflussreichste der entwicklungspolitischen Institutionen) inne hatte, erfuhr durch das Ende des Kalten Krieges und die danach entstehende neue Weltordnung eine Intensivierung und eine ungeahnte Ausbreitung. Durch den Wegfall der Systemalternative wurde im Entwicklungsdiskurs lediglich ein bestehender Trend massiv verstärkt. Das Datum 1989 kann aber dennoch in gewisser Hinsicht als Bruch ausgemacht werden, und zwar was die politische Konditionierung unter dem Schlagwort Good Governance angeht.

Da die Ausklammerung von politischen Faktoren (und Konflikten) zugunsten einer alternativlosen „rationalen“ Wirtschaftspolitik ein Merkmal des neoliberalen Diskurses darstellt, könnte man versucht sein, in der Betonung der „guten Regierungsführung“ (Good Governance) in der entwicklungspolitischen Debatte der neunziger Jahre einen Gegentrend zu sehen. Dies wäre jedoch eine Fehleinschätzung. Es besteht eine Komplementarität zwischen der neoliberalen Transformation des Entwicklungsdiskurses und der Good Governance Agenda (vgl. Abrahamson 2000). Die Entstehung des Good Governance Diskurses ist von folgenden Faktoren maßgeblich beeinflusst: dem Ende des Kalten Krieges, der menschenrechtlichen Kritik an der Entwicklungspolitik, sowie dem Scheitern der Struktur-

anpassung. Innerhalb des Diskurses lassen sich zwei unterscheidbare, aber miteinander verwobene Stränge identifizieren: ein technokratischer, der Good Governance primär als effiziente und transparente Regierungsführung (zugespitzt: als rationales Ressourcenmanagement, vgl. World Bank 1992: 3) definiert, und ein demokratischer, der darunter Rechtstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, Partizipation und Demokratisierung versteht (vgl. Conzelmann 2003).

Nachdem in der Ära des Kalten Krieges von den Westmächten zahlreiche menschenverachtende, antikommunistische Diktaturen unterstützt worden waren, bestand nach dem Ende der Systemkonkurrenz keine zwingende Notwendigkeit mehr dazu: Die Möglichkeit eines „Überlaufens“ ins feindliche Lager stellte keine Bedrohung mehr dar. Überhaupt büßten in der unipolaren neuen Weltordnung die meisten Länder der Dritten Welt ihre geopolitische Bedeutung ein, was sich auch in den Budgets der Entwicklungszusammenarbeit in den neunziger Jahren niederschlug und die Bedingung der Möglichkeit für die politische Konditionalität des Good Governance Diskurses darstellt. Die geopolitische Bedeutungslosigkeit weiter Teile der Dritten Welt erlaubte es den Staaten der Ersten Welt, die kontinuierliche Kritik von Menschenrechtsorganisationen an der Zusammenarbeit mit Diktaturen unter dem Schlagwort Good Governance in den Entwicklungsdiskurs zu integrieren (demokratischer Diskursstrang) und moralischen Prinzipien in der Außenpolitik einen größeren Stellenwert zuzugestehen. Vereinzelt wurde dabei allerdings die Kritik laut, die neue Konditionalität sei primär ein bequemes Mittel, die abnehmenden Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit zu rechtfertigen (vgl. Abrahamsen 2000: 34).

Auf der anderen Seite ergab sich die Notwendigkeit einer Neulegitimierung der Strukturanpassungsprogramme, die im Laufe der achtziger Jahre aufgrund ihrer sozialen Auswirkungen massiv in die Kritik selbst von UN-Organisationen wie UNICEF geraten waren (vgl. Cornia et al. 1987) und v.a. selbst in ökonomischer Hinsicht nur in wenigen Fällen eindeutig erfolgreich waren. Dieses Scheitern kann innerhalb des neoliberalen Diskurses allerdings nicht durch ungünstige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen für Entwicklungsländer bzw. als Konsequenz eines strukturell Ungleichheit produzierenden Weltsystems erklärt werden, da diese Faktoren im Diskurs nicht existent sind (KritikerInnen sprechen von einem „methodologischen Nationalismus“) und der Weltmarkt hier für arme Länder die einzige Möglichkeit wirtschaftlicher Entwicklung darstellt. Das Scheitern muss demnach auf ein individuelles *und* von den rationalen wirtschaftspolitischen Ratschlägen unabhängiges Versagen zurückgeführt werden. Die politische Ebene der Regierungsführung der einzelnen Staaten bietet hier eine passende Erklärungsmöglichkeit: Die Zunahme der Armut im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen (SAP) liegt in dieser Interpretation an den ineffizienten und korrupten Regierungen in

den Ländern des Südens. Good Governance wird hier als notwendige Ergänzung der SAP, als Mittel zur effizienteren Wirtschaftspolitik verstanden (vgl. World Bank 1992: v, 1, 4f). Dementsprechend kommt Abrahamsen zu dem Schluss: „Rather than marking a break with neo-liberalism, the governance agenda is best understood as a means of managing the adjustment effort“ (2000: 42).

Gleichzeitig wird die hier eingeforderte effizientere Implementierung von markt-orientierten Reformen (technokratischer Diskursstrang) oft mit der demokratischen (rechtstaatlichen, menschenrechtlichen) Konditionalität des zweiten Good Governance Diskursstrangs verschränkt. Dies hat folgende Effekte: Die diskursive Konstruktion der peripheren Länder als tendenziell undemokratisch, verbunden mit der demokratischen Konditionalität der Geberinstitutionen, bestärkt die Industrieländer (entsprechend der dualistischen Grundstruktur des Entwicklungsdiskurses) in ihrer Selbstzuschreibung bzw. Identitätskonstruktion als demokratisch und legitimiert gleichzeitig ihre Macht, dem Süden auch nach seiner politischen Unabhängigkeit die wirtschaftliche und politische Agenda zu diktieren. Diese Agenda beinhaltet die Achtung der Menschenrechte und freie Wahlen ebenso wie die neoliberalen Reformen. Eine freie, demokratische Gesellschaft wird so untrennbar mit einer freien Marktwirtschaft verknüpft, und Demokratie wird im Hinblick auf die nicht unbedeutenden Fragen der wirtschaftlichen Verfasstheit und der Wohlstandsverteilung machtlos. Eine solche Demokratie ist vom Standpunkt kapitalistischer Interessen aus völlig risikolos. Sie legitimiert sogar die Durchsetzung neoliberaler Programme gegen den Willen der Bevölkerung als demokratisch, wenn vorher freie Wahlen stattgefunden haben. Selbst von linken Parteien, die nach demokratischer Wahl die Staatsmacht übernehmen, haben diese Interessen nicht mehr allzu viel zu befürchten.¹¹ Vor diesem Hintergrund sind die Demokratisierungsprozesse in der Dritten Welt als „Demokratisierung der Machtlosigkeit“ beschrieben worden (Aké 1994). Demokratie wird in diesem Diskurs grundsätzlich als nur auf nationaler Ebene relevant konzipiert, die undemokratischen Strukturen auf internationaler Ebene (die sich z.B. in der Stimmverteilung von Weltbank und IWF oder im UN-Sicherheitsrat niederschlagen) werden ausgeblendet (vgl. Abrahams 2000; Doty 1996, Kap. 6; Hippler 1994b; hinsichtlich des Zusammenhangs von Strukturanpassung und Demokratie gelangen auch George 1994; Schmitz 1995; Bienefeld 1995; Ferguson 1995: 142; Krätke 1998: 30 zu sehr ähnlichen Thesen).

4.2.3. Aufgabe des Entwicklungsversprechens (globale Sozialpolitik, Treuhandschaft, Krisenprävention, Post-Development)

Ein anderer wichtiger Diskursstrang im Geflecht des Entwicklungsdiskurses der 80er und 90er Jahre schlussfolgert aus der bisherigen (relativen) Wirkungslosigkeit der Entwicklungshilfe, dass die Vorstellung, den „unterentwickelten Ländern“ zur „Entwicklung“ zu verhelfen, illusionär sei und aufgegeben werden müsse. Stattdessen sollten sich die Geberländer auf Katastrophen- oder Nothilfe, „globale Sozialpolitik“ und Krisenprävention beschränken, und dabei sollten bestimmte Krisenregionen notfalls auch der Treuhandschaft der Länder des Nordens unterstellt werden.

Auch wenn das Motiv der „Aufgabe des Entwicklungsversprechens“ durch das „verlorene Jahrzehnt“ der 80er Jahre (in dem weite Teile der Dritten Welt Rückschritte bei einigen Entwicklungsindikatoren aufwiesen), die einflussreicher werdende Ökologiediskussion (Brundtland-Report 1987, UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung 1992) und natürlich durch das Ende des Ost-West-Konflikts 1989 in den 90er Jahren ungeahnte Verbreitung im Entwicklungsdiskurs gefunden hat, so war die Kernthese doch bereits 1981 vom schwedischen Entwicklungsökonom Gunnar Myrdal formuliert worden. Er forderte die Einstellung traditioneller Entwicklungshilfe zugunsten einer Art Armenfürsorge, die nicht mehr aufwändige Entwicklungsprojekte und indirekt auch korrupte Eliten finanzierte, sondern basisnah unmittelbare Hilfe zum Überleben leiste (vgl. Myrdal 1981). Im deutschsprachigen Raum manifestierte sich dieser Diskursstrang in Ulrich Menzels Aufsehen erregenden Vorschlägen einer Neuorientierung der Nord-Süd Politik in Richtung auf eine globale Sozialhilfe (vgl. Menzel 1992, Kap. 5).

Diesen Vorschlägen zufolge sollten die Industrieländer des Nordens Basishilfe an den Regierungen vorbei leisten, die absolut Armen im Süden durch gezielte Überschussproduktion alimentieren, Kriseneinsätze und „friedensstiftende“ Militärinterventionen durchführen und bestimmte Krisenregionen unter ihre „Treuhandschaft“ stellen. Legitimiert werden sollten solche Maßnahmen allerdings nicht durch internationale Organisationen, da dort die „Eliten der Südländer“ ein starkes Mitspracherecht hätten, sondern durch die Parlamente der Industrieländer selbst, wobei auch „Vertreter der betroffenen Regionen“ beteiligt sein könnten. Erst langfristig solle „zunächst unter direkter Kontrolle der Nordländer“ die betroffene Bevölkerung „selber wieder in den Stand versetzt [werden], ihre Probleme zu bewältigen“, und zwar durch den Wiederaufbau einer sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur und bevölkerungspolitische Maßnahmen (Menzel 1992: 208ff). Während in den Folgejahren besonders die Neuorientierung weg von Entwicklungspolitik zugunsten von Nothilfe und Krisenprävention an Einfluss

gewann, wurde in der Debatte um „failed states“ auch das Thema der Treuhandschaft bzw. der Protektorate aufgegriffen. Die Anschläge vom 11. September 2001 haben schließlich dem Konzept der Krisenprävention eine ausgeprägte Konjunktur verschafft, doch auch vorher wurde der Süden bereits als „Risikozone“ betrachtet, deren Gefahrenpotential für den Norden es einzudämmen gelte. Dieses Motiv geht zwar bereits auf Truman zurück (s.o.), allerdings wurde es erst mit der Aufgabe des Entwicklungsversprechens zum einflussreichen Diskursstrang im Nord-Süd-Verhältnis. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Beginn der neuen Weltordnung wird die Bedrohung allerdings weniger in einer Ausbreitung des Kommunismus gesehen, sondern eher in Kriegen und damit einhergehenden „Flüchtlingsströmen“ sowie in Terroranschlägen, die Beziehungen des Nordens mit dem Süden werden zunehmend unter dem Leitbild der Sicherheit und der Kriseneindämmung konzipiert (vgl. Rufin 1996, Sachs 1995a: 99ff).

Was die Diskursstruktur angeht, so zeichnet sich die Debatte um globale Sozialpolitik und Treuhandschaft durch zwei Merkmale aus: zum einen natürlich durch das Motiv der Aufgabe des Entwicklungsversprechens, zum anderen jedoch durch einen Rückgriff auf den Kolonialdiskurs und sein zentrales Motiv der Unfähigkeit der Menschen in den Ländern des Südens, sich selbst (verantwortungsvoll) zu regieren. Allerdings wird dieses Motiv auf einige Krisenregionen beschränkt und auch nicht mehr rassistisch, sondern (scheinbar) politisch begründet, und zwar mit dem Verweis auf die „korrupten Eliten“ in jenen Ländern. Dabei wird die politische Klasse der Staaten des Südens (und hier ist der Diskurs tatsächlich oft undifferenziert) als prinzipiell korrupt und für das Scheitern jeder Entwicklungsanstrengungen verantwortlich konstruiert, weswegen die Souveränität dieser Staaten eingeschränkt werden kann, die politische Klasse der Staaten des Nordens jedoch als eine, die selbstlos und uneigennützig für das Wohlergehen der Menschen in den Krisenregionen sorgt, weswegen diesen Staaten die Treuhandschaft über diese Gebiete übertragen wird. Als einzige Erklärung bleibt da der Verweis auf eine fundamental unterschiedliche politische Kultur, die in dieser Pauschalität doch nicht weit von kolonialen Klischees und kulturalistischem Rassismus entfernt ist. Im Gegensatz zum neoliberalen Diskurs wird im Diskurs über globale Sozialpolitik daher der im Entwicklungsdiskurs zentrale Dualismus „entwickelte/unterentwickelte Länder“ nicht abgeschwächt, sondern vertieft. Darüber hinaus findet der Prozess der Entwicklung – wie im kolonialen Diskurs – durch Maßnahmen von außen statt, das Verb „entwickeln“ wird erneut in der transitiven (etwas entwickeln) statt in der reflexiven Variante (sich entwickeln) gebraucht. Die autoritären, sozialtechnologischen und eurozentrischen Elemente im Entwicklungsdiskurs werden hier bestärkt, auch wenn der Evolutionismus verabschiedet wird.

Im Post-Development Diskurs wird das Thema der Aufgabe des Entwicklungsversprechens mit völlig anderen Elementen verknüpft. Hier wird das Scheitern der Entwicklungspolitik begrüßt, da es sich hierbei um ein eurozentrisches und neokoloniales Projekt gehandelt habe, dessen Erfolg zu einer „Verwestlichung der Welt“ und einer Einebnung von kultureller Differenz geführt hätte. Das Ende der Entwicklungsära ermöglicht nunmehr der Bevölkerung der Dritten Welt jenseits der westlichen Konzepte von Markt, Staat und Wissenschaft unter Rückgriff auf kulturelle Traditionen, teils aber auch in Anknüpfung an Elemente der als gescheitert angesehenen Moderne, gesellschaftliche „post-development“ Alternativen zu entwickeln (vgl. Sachs 1993, Rahnema 1997). Im neo-populistischen Diskursstrang des Post-Development wird dabei die Rückkehr zu traditionellen Subsistenzgemeinschaften propagiert, weshalb hier eine normative Umkehr des Entwicklungsdiskurses unter Beibehaltung der wesentlichen Formationsregeln zu konstatieren ist: Auch hier beanspruchen selbsternannte ExpertInnen, universelle Maßstäbe für die „gute Gesellschaft“ zu kennen, anhand derer sie Gesellschaftsmodelle als richtig oder falsch und veränderungsbedürftig klassifizieren können – nur ist es diesmal die traditionelle Subsistenzgemeinschaft, die als Modell festgelegt wird.

4.2.4. Nachhaltige Entwicklung und Eine Welt

Eine weitreichende Transformation des Diskurses wurde durch die ökologische Kritik des westlichen Entwicklungsmodells in Gang gesetzt. Diese thematisierte (erstmalig an exponierter Stelle auf der UN-Konferenz zu Entwicklung in Stockholm 1972), dass durch die Umweltverschmutzung, -vergiftung und -zerstörung sowie durch die Übernutzung nicht erneuerbarer natürlicher Ressourcen v.a. durch die Industrienationen sehr bald die „Grenzen des Wachstums“ (Meadows et al. 1972) bzw. der ökologischen Belastbarkeit des Planeten erreicht seien. Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre sorgte der Bericht der Brundtland-Kommission (Hauff 1987) zusammen mit dem „Erdgipfel“ in Rio 1992 schließlich dafür, dass „nachhaltige Entwicklung“ als neues Leitbild den Entwicklungsdiskurs prägte bzw. zur Verschränkung der Diskurse über Umwelt und Entwicklung führte. Grundformel des neuen Konzepts ist die Definition des Brundtland-Berichts: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Hauff 1987: 46). Begleitet wurde das Konzept oftmals durch Bilder und Slogans der „Einen Welt“.

Der Diskurs der nachhaltigen Entwicklung erweist sich bei näherer Betrachtung als äußerst vielfältig: das Spektrum der ihm zurechenbaren Ansätze reicht

von einem fortschrittsgläubigen Technozentrismus (der sich von einem konsequenten Festhalten am modernen Industriekapitalismus Lösungen für ökologische Probleme verspricht) über die Positionen der ökologischen Modernisierung einerseits und der strukturellen Ökologisierung andererseits bis hin zum sog. „deep ecology“-Ökozentrismus, der den Rechten der Natur das Primat einräumt (vgl. Eblinghaus/Stickler 1996, Kap. 6). Als dominanter Diskursstrang kann jedoch nach Lektüre der verbreitetsten und einflussreichsten Publikationen (Brundtland-Bericht, Agenda 21, sowie hierzulande die Studie *Zukunftsfähiges Deutschland*) jener der ökologischen Modernisierung identifiziert werden. Dieser dominante Diskursstrang der nachhaltigen Entwicklung weist folgende Merkmale auf (vgl. Eblinghaus/Stickler 1996, Timpf 2003; Sachs 1995b; 1999; Brand 1998):

1. Er postuliert die Vereinbarkeit von Umweltschutz und Entwicklung im neuen Konzept der Nachhaltigkeit und damit eine Lösung für das Dilemma, das auf der Stockholmer Konferenz noch zu großen Konflikten geführt hatte: Während der Norden auf Umweltschutz und Wachstumsgrenzen drängte, forderte der Süden das gleiche Recht auf (umweltschädigende) Entwicklung wie der Norden. Entwicklung bzw. Armutsbekämpfung war in dieser Konstellation demnach nur auf Kosten der Natur und Umweltschutz nur auf Kosten der Armen realisierbar. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung verspricht jedoch die Vereinbarkeit beider Prioritäten, u.a. durch die Konzeption der „umweltschädigenden Armut“. Allerdings liegt der Schwerpunkt im Diskurs der nachhaltigen Entwicklung auf dem Aspekt des globalen Umweltschutzes, weniger auf dem der Verteilungsgerechtigkeit und der Entwicklungsförderung im Süden.
2. Das Konzept der Ökologie wird in dieser Diskursverschränkung aus dem moralischen Kontext der Kritik am Wachstumsmodell gelöst und mit einer technokratischen Rationalität verknüpft. Im Diskurs der nachhaltigen Entwicklung wird Natur so als Ressource umgeschrieben, Ökologie wird in erster Linie auf effizientere Ressourcennutzung und Risikohandhabung reduziert. Das der ökologischen Krise zugrunde liegende gesellschaftliche Naturverhältnis des wettbewerbsgetriebenen Produktivismus bleibt nicht nur unhinterfragt, die diskursive Konstruktion von Natur als Ressource ermöglicht sogar die Kommerzialisierung neuer Bereiche, wie etwa Biodiversität und Klima.
3. Durch die Ausklammerung der Problematik des Wachstumsmodells und die vorherrschende technokratische Rationalität erscheint das zivilisatorische Dilemma des Industriekapitalismus (er ist aufgrund seines Rohstoffbedarfs und seiner Umweltzerstörung weder räumlich verallgemeinerbar noch zeitlich unbegrenzt verlängerbar) lediglich als technisches Problem. In dieser Problemkonstruktion wird die Lösung der ökologischen Krise im technologischen

Wissen der Industrieländer und ihrer Unternehmen, mithin primär in Effizienzsteigerungen („Faktor Vier“ oder gar „Faktor 10“), und nicht in Produktions- oder Konsumbeschränkungen verortet. So werden die Verursacher der Krise als ihre einzig möglichen Problemlöser konstruiert.

4. Die Autorität dieser Problemlöser beruft sich auf die Dringlichkeit des Problems: Es geht um nicht weniger als das „Überleben der Menschheit“. Dies ist eine derart machtvolle Legitimation, dass ihr gegenüber Bestrebungen nach Selbstbestimmung, Demokratie oder kulturellen Rechten, die mit dem „Management“ des globalen Öko-Systems in Konflikt geraten, in dieser diskursiven Konstellation als sekundär und vernachlässigbar erscheinen.

Zunächst scheint das Konzept daher die Diskursstruktur der Entwicklungsära mit ihrem Primat des Expertenwissens aus dem Norden als Legitimation für Eingriffe in die Gesellschaften im Süden nur auf einen weiteren Gegenstandsbereich (Umwelt bzw. Naturverhältnisse) zu erweitern. Dennoch führt das neue Konzept der Nachhaltigkeit zu Schwierigkeiten hinsichtlich der Ordnung des Entwicklungsdiskurses: Es kann die ressourcenverschwendenden, umweltzerstörenden Industrialisationen auf keinen Fall mehr als universelle gesellschaftliche Zielvorstellungen bzw. einzuholende Vorbilder darstellen und gerät so in Widerspruch zu den Formationsregeln der strategischen Wahlen, die das Leitbild der „Entwicklung“ untrennbar mit genau diesen Gesellschaften verbinden. Unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung gerät auch der Dualismus „entwickelte/unterentwickelte Länder“ ins Wanken.

In engem Zusammenhang mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung erfuh auch die Vorstellung der „Einen Welt“ beträchtliche Verbreitung. Zwar war dieses Bild seit den ersten Aufnahmen des Planeten Erde aus dem Weltraum bereits existent, doch erst die Wahrnehmung der begrenzten Ressourcen, der grenzüberschreitenden Qualität ökologischer Probleme und der sich daraus ergebenden Interdependenzen in der Weltgesellschaft verschaffte ihm seinen jetzigen Status im Entwicklungsdiskurs. Im Diskursstrang der „Einen Welt“ wird als Reaktion auf diese Probleme (und besonders in der neuen Weltordnung nach dem Ende des Ost-West Konflikts) die weltweite Interessensidentität der Menschen postuliert (oftmals versinnbildlicht in der Metapher des „Raumschiffs Erde“ oder des Bootes, in dem wir alle gemeinsam sitzen) und von einem Kollektivakteur „Menschheit“ ausgegangen, der sein Handeln an der Lösung der ökologischen Krise ausrichten muss, um sein Überleben zu sichern. Kooperation und Unterstützung der Problemlösung erscheint in dieser diskursiven Konstellation daher als Imperativ, Fragen nach Problemursachen oder gar nach Interessenskonflikten und Machtungleichgewichten innerhalb der Menschheit werden ausgeschlossen. Dies trägt zur Legitimation der Problemlösungen und Problemlöser im Diskurs der

nachhaltigen Entwicklung bei, da diese als im Interesse der Menschheit bzw. der Einen Welt handelnd konzipiert werden.

4.2.5. Partizipation, Zivilgesellschaft, Ownership, Empowerment

Aufgrund der Erfahrung, dass die Implementation von Entwicklungsprojekten und -maßnahmen gegen den Willen der betroffenen Menschen mit Schwierigkeiten verbunden ist, sowie als Reaktion auf die Kritik an einer autoritären top-down-Entwicklung seitens kritischer Insider, JournalistInnen und Nichtregierungsorganisationen sind im Entwicklungsdiskurs einige neue Konzepte integriert worden, die zu einer „Entwicklung von unten“ beitragen sollen. Diese Konzepte – als wichtigste zu nennen sind Partizipation, Zivilgesellschaft, Ownership und Empowerment – sollen im Folgenden skizziert werden.

Mit dem Konzept der partizipativen Entwicklung ist der Grundgedanke verbunden, dass die von Projekten und Maßnahmen Betroffenen in die Planung und Durchführung miteinbezogen werden sollen. Als Methode ausgearbeitet wurde die partizipative Entwicklung (bzw. „participatory rural appraisal“, PRA) von Robert Chambers. Ihr zufolge sollen im Rahmen eines Gruppenprozesses die Menschen in den lokalen Gemeinschaften auf der Grundlage eigenen Wissens und eigener Fähigkeiten selber zu Problemanalysen und selbstorganisierten Lösungsmöglichkeiten gelangen (vgl. Chambers 1997). Das Konzept der Partizipation ist hier eng verknüpft mit der Idee des Empowerment (in etwa: Selbstermächtigung), die gesellschaftliche Veränderung von der Veränderung von Machtverhältnissen abhängig macht (vgl. Friedmann 1992).

Von entwicklungspolitischen Institutionen wurde Partizipation allerdings oft weniger ambitioniert als „Einbeziehung der Zivilgesellschaft“ in den Entwicklungsprozess verstanden. Von Bedeutung ist hierbei, was als „Einbeziehung“ und wer unter „Zivilgesellschaft“ zu verstehen ist. Die in diesem Kontext oft genannten Nichtregierungsorganisationen stellen eine sehr vielfältige Gruppe dar: Lokale Bauernbewegungen und international agierende „NGO-Multis“ sind hier ebenso zu finden wie staatlich oder privatwirtschaftlich finanzierte Tarnorganisationen, die als vermeintliche „Stimme der Zivilgesellschaft“ die Interessen ihrer Geldgeber vertreten. Bisweilen werden auch Gewerkschaften oder sogar Unternehmensverbände zur Zivilgesellschaft gerechnet. U.a. die begriffliche Unschärfe ist es, die das Konzept der Zivilgesellschaft für die unterschiedlichsten Perspektiven zum Hoffnungsträger gesellschaftlicher Veränderung werden lässt: nicht nur die Verfechter alternativer Entwicklung, sondern auch neoliberale und radikale EntwicklungskritikerInnen der Post-Development-Schule beziehen sich positiv darauf, zumal mit unterschiedlichen Inhalten und Akzenten.

Interessant ist nun, wie diese Konzepte im Rahmen der Krise in den Mainstream-Entwicklungsdiskurs integriert wurden. Am Beispiel der Weltbank ist festzustellen, dass der positive Bezug auf die Zivilgesellschaft sich nahtlos in den staatskritischen, genauer: gegenüber staatlichen Interventionen in den Marktmechanismus kritischen neoliberalen Diskurs einfügt (vgl. World Bank 1989). In diesem wird die Kritik von Seiten einiger Teile der Zivilgesellschaft an den autoritären, entmündigenden und unterdrückenden Elementen staatlicher Entwicklung aufgegriffen und folgerichtig die Zurückdrängung des Staates im Rahmen der Strukturanpassung als befreiende Maßnahme konstruiert, die Raum schafft für die freie Entfaltung der Zivilgesellschaft und so zur Demokratisierung beiträgt. Grundlage dieser Konstruktion ist eine beschränkte, nach Foucault auf die souveränen und repressiven Aspekte verengte Machtkonzeption, welche Machtbeziehungen nur im Staat verortet und die Zivilgesellschaft als machtfreien Raum ohne Klassen-, Rassen- und Geschlechterunterschiede erscheinen lässt. In dieser diskursiven Konstellation erscheint Partizipation weniger als Erweiterung der Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess gegenüber dem Staat, sondern als verbesserte Teilnahme am von „repressiven“ staatlichen Regulierungen befreiten Markt. Dementsprechend wird die Privatisierung öffentlicher Güter bzw. ihre Umstrukturierung nach dem Prinzip der Kostendeckung ebenfalls zur Befreiung von staatlicher Bevormundung, zu einem Beitrag zum Empowerment: Kostendeckung sei ein „means of empowering the beneficiaries to demand improved services and of fostering a sense of individual and community responsibility for their delivery“ (World Bank 1989: 86). Empowerment wird hier als KonsumentInnensouveränität konstruiert, der marktvermittelte Einfluss durch die höchst ungleich verteilte Kaufkraft wird zum Ersatz für politische Rechte. In dieser Konzeption von Zivilgesellschaft wird die im neoliberalen Diskurs grundlegende enge Verknüpfung und tendenzielle Identifizierung von wirtschaftlichem Liberalismus und Demokratie deutlich (vgl. Abrahamsen 2000, Kap.3).

Mit dem Konzept Ownership schließlich ist gemeint, dass Entwicklungsprojekte und -maßnahmen „Eigentum“ der betreffenden Länder und Menschen werden sollten, dass sie von ihnen demnach nicht als fremdbestimmt, sondern als selbstbestimmt empfunden werden. Dies wird als ein Aspekt von Empowerment begriffen und an ein hohes Maß an Partizipation geknüpft. Das auf die Handlungspräferenzen zielende, also der subjektivierenden Macht zuzurechnende Konzept der Ownership hat die Funktion, zu einer besseren Legitimierung und Durchführung dieser Projekte und Maßnahmen beizutragen. Erneut steht der instrumentelle Aspekt im Vordergrund: Selbstbestimmung ist kein Wert an sich, sondern zu berücksichtigendes Element einer erfolgreichen Entwicklungspolitik. Die (zumindest im entwicklungspolitischen Kontext) ursprünglich kritischen Diskurs-

stränge Partizipation, Zivilgesellschaft und Empowerment werden im Kontext des neoliberalen Diskurses zur Legitimation von Deregulierung und Privatisierung umfunktioniert. Dies ist problemlos möglich, insoweit sie ihre Kritik an der Entwicklungspolitik auf staatliche Eingriffe und Maßnahmen beschränkten und die kapitalistische Wirtschaft weitestgehend unberücksichtigt ließen.

Allerdings hat die Integration dieser Konzepte selbst in ihrer vermeintlich harmlosen Form zu Inkohärenzen in der Ordnung des Entwicklungsdiskurses geführt, da die Definitionsmacht über Entwicklungsmaßnahmen zumindest zum Teil von den Entwicklungsexperten auf die Betroffenen übergeht. Wenn sich die Partizipation auf die Ebene der Implementation beschränkt, ist dies nicht weiter folgenreich. Wenn sie konsequenterweise auch die Projektplanung und v.a. die dieser Planung zu Grunde liegende Problemkonstruktion miteinbezieht und auf Selbstbestimmung der Betroffenen abzielt, führt sie unweigerlich zu einer Delegitimierung des Expertenwissens. Wenn die Menschen selber entscheiden sollen, was für sie „Entwicklung“ ist und wie sie diese realisieren, so ist dies ein fundamentaler Widerspruch zu einigen Formationsregeln, der einen klaren Bruch mit dem Entwicklungsdiskurs konstituiert. Von zentraler Bedeutung hinsichtlich der Koopertierung der Partizipationskonzepte ist in diesem Zusammenhang, dass Empowerment bzw. Selbstbestimmung sich nicht nur gegen staatliche, sondern auch gegen marktvermittelte Zwänge und Machtbeziehungen richtet.

4.2.6. Weitere kritikintegrierende Diskurse (Mainstreaming Gender, menschliche Entwicklung, Theorien mittlerer Reichweite, soziokulturelle Bedingungen)

Weitere entwicklungspolitische Diskurse, die als Reaktion auf Kritik entstanden und in den neunziger Jahren stark an Einfluss gewannen, sind v.a. die über Geschlechterverhältnisse und über menschliche Entwicklung, aber auch jener über soziokulturelle Bedingungen von Entwicklung und die Konzeption der sog. Theorien mittlerer Reichweite.

Während der sog. Women-in-Development(WID)-Ansatz bereits seit dem Erscheinen der Studie von Esther Boserup (1982) in den frühen siebziger Jahren auf die Benachteiligung von Frauen durch entwicklungspolitische Projekte, aber auch auf das dadurch ungenutzte wirtschaftliche Potential hinwies, wurde im Anschluss an die Frauendekade der UN (1975-85) neben dem Begriff des Empowerment (s.o.) v.a. der Gender-Begriff in die Diskussion eingeführt. Mit dieser Bezeichnung für das „soziale Geschlecht“ verschob sich die entwicklungspolitische Perspektive: Anstelle der besseren Integration von Frauen in den Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung z.B. durch hinzugefügte Projekte der Frauenförderung (die gesellschaft-

liche Verhältnisse und die Rolle der Männer außer Acht ließ) sollte es mehr um Geschlechterverhältnisse und deren (emanzipative) Veränderung gehen.¹²

Mit „Mainstreaming Gender“ wurde der Versuch bezeichnet, die Perspektive der Geschlechterverhältnisse als Querschnittsthema in der Entwicklungspolitik zu verankern, also sämtliche entwicklungspolitische Maßnahmen und Projekte auf ihre geschlechtsspezifischen Auswirkungen hin zu untersuchen und an einem positiven Beitrag für die benachteiligten Frauen auszurichten (vgl. Braunmühl 2000b). Der Mainstreaming Gender Diskurs tendiert allerdings ebenfalls zu einer Technisierung des Problems: Machtfragen werden überwiegend ausgeklammert, und eine grundsätzliche Kompatibilität bestehender staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen mit der Perspektive weiblicher Befreiung und Gleichberechtigung (im Gegensatz zur radikalen feministischen These der patriarchalen Formbestimmtheit dieser Strukturen) wird postuliert. Auch ist das althergebrachte Motiv, dass ein Ende der Benachteiligung von Frauen zu größerem Wirtschaftswachstum oder geringerem Bevölkerungswachstum führt, mithin eine instrumentelle Herangehensweise an die Frage der Gleichberechtigung, im Diskurs vielerorts präsent.

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang ebenfalls, dass der Mainstreaming Gender Diskurs an sich (also ohne die oftmals mit ihm verknüpften Elemente des Empowerment und der Nachhaltigkeit) in seiner dominanten Prägung keinerlei Abweichung von der traditionellen Ordnung des Entwicklungsdiskurses aufweist, entgegen dem ursprünglichen Anspruch also überwiegend auf das „Hinzufügen von Frauenkomponenten“ („add women and stir“) beschränkt bleibt. Der Entwicklungsdiskurs wird hier nicht transformiert, lediglich um einen neuen Gegenstandsbereich erweitert.

Das Konzept der menschlichen Entwicklung wurde Anfang der neunziger Jahre vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) geprägt. Sein Kern war die Konkretisierung der (in der kritischen Debatte der siebziger Jahre bereits präsen)te Abkehr von der Orientierung auf die Wirtschaftsleistung in der Entwicklungstheorie. Entwicklung wird in diesem Teildiskurs nicht mehr primär als hohes Pro-Kopf-Einkommen bzw. großes Bruttosozialprodukt gesehen, sondern als „Erweiterung von Wahlmöglichkeiten“ definiert. Operationalisiert wird diese Definition im Human Development Index (HDI) durch die Messung von durchschnittlicher Lebenserwartung, Alphabetisierungs- und Einschulungsrate, sowie realer Kaufkraft in den jeweiligen Ländern.

Die Entstehung des Konzepts kann als Reaktion auf die vehemente Kritik an der Wachstumsorientierung der althergebrachten Entwicklungstheorie und -politik gelten, die von Seiten der Zivilgesellschaft, aber auch der kritischen Wissenschaft seit längerem artikuliert wurde.¹³ Hinsichtlich des Entwicklungsdiskurses ist zu unterscheiden zwischen der Definition von Entwicklung als Erweiterung von

Wahlmöglichkeiten und dem Index menschlicher Entwicklung. Während letzterer zwar auf der inhaltlichen Ebene eine Verschiebung beinhaltet, die nicht nur erneut am Idealbild der entwickelten Gesellschaft orientiert ist (auch in Lebenserwartung, Bildung in Form von Alphabetisierung und Einschulung stehen sie an der Spitze der Skala), sondern sogar mit der neoliberalen Konterrevolution kompatibel ist (im Bericht von 1992 werden wettbewerbsfähige Märkte als beste Garantie für menschliche Entwicklung bezeichnet, UNDP 1992: iii), ist erstere Definition so abstrakt, dass sie (vermutlich unbeabsichtigt) keinesfalls mehr grundsätzlich mit dem Idealbild der entwickelten Gesellschaft verbunden werden kann und so die Formationsregel der strategischen Wahl unterminiert.¹⁴

In der seit Mitte der achtziger Jahre aufgekommenen Debatte um das „Ende der Dritten Welt“ und das „Scheitern der großen Theorien“ (gemeint waren Modernisierungs- und Dependenztheorien) wurde die Auffassung vertreten, dass angesichts der Heterogenität und zunehmenden Ausdifferenzierung der Dritten Welt und des (wahrgenommenen) Scheiterns universeller Entwicklungskonzepte eine Neuorientierung der Entwicklungstheorie notwendig sei. Die These der Ausdifferenzierung bezog sich auf die zunehmenden Interessengegensätze von ölimportierenden und -exportierenden Drittweltländern, v.a. aber auf die Industrialisierungserfolge der Schwellenländer in Südostasien und Lateinamerika, die es unmöglich machten, von einer Dritten Welt mit einheitlichen Strukturen und Interessen zu sprechen. Das Scheitern der Modernisierungstheorien wurde primär mit den ausbleibenden „Durchsickereffekten“ trotz hohen Wirtschaftswachstums in vielen Ländern begründet, die Dependenztheorien wurden durch die erfolgreiche weltmarktorientierte Industrialisierung der südostasiatischen „Tigerstaaten“ als widerlegt angesehen.

Diese Diagnose führte in einem Strang des Entwicklungsdiskurses zur Abkehr von den „großen Theorien“ und zu dem, was man theoretisch-praktische Partikularität (anstelle der vorhergehenden Universalität) nennen könnte: In jedem Land existieren unterschiedliche Probleme, die an die jeweilige Situation angepasste Lösungen erfordern. In diesem Zusammenhang hat vermutlich auch die 1979 erschienene postmoderne Kritik an den „großen Erzählungen“ der Moderne (Lyotard 1999) und ihrer Vereinheitlichung und Einebnung der Komplexität der Realität eine gewisse Rolle gespielt. Jedenfalls wurde nun der Ruf nach „Theorien mittlerer Reichweite“ laut, die induktiv aus neuen empirisch fundierten, interdisziplinären vergleichenden Analysen hervorgehen, die Heterogenität der Dritten Welt anerkennen und erklären. Dabei beschränken sie sich auf bestimmte Ländergruppen oder spezifische Teilaspekte gesellschaftlicher Entwicklung (vgl. z.B. Nohlen/Nuscheler 1993b: 54; Menzel 1992: 38; Mürle 1997: 16; Booth 1994: 307f sowie mit Abstrichen Schuurman 1993b: 29ff).

Im deutschsprachigen Raum kann das von einigen Wissenschaftlern des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik entworfene Konzept der „systemischen Wettbewerbsfähigkeit“ als bekanntester Entwurf einer solchen Theorie mittlerer Reichweite gelten (Eßer et al. 1994). Aufgrund empirischer Studien über die erfolgreichen Entwicklungsprozesse in Südostasien wird ein Konzept dargelegt, das durch die Kooperation von staatlichen Steuerungsmaßnahmen, gesellschaftlicher Einbettung und privatwirtschaftlicher Dynamik zur Herausbildung einer wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit führen soll, die eine erfolgreiche Weltmarktintegration erlaubt. Ziel ist allerdings eine orthodoxe nachholende Entwicklung: Wirtschaftswachstum, Industrialisierung und Modernisierung sind die altbekannten Schlüsselworte.

Das Scheitern von Modernisierungs- und Dependenztheorien wurde auch oft auf die Nichtbeachtung sozio-kultureller Faktoren in der Entwicklungspolitik zurückgeführt (zu dieser Debatte vgl. Elwert 1997; Faschingeder 2000; Fremerey 1993; Rist 1991). Allerdings wurde in vielen Fällen zwar die Notwendigkeit einer kulturell angepassten Entwicklung (als situative bzw. partikulare Lösung) hervorgehoben, gleichzeitig am universellen Ziel einer modernen Industriegesellschaft allerdings festgehalten. Hier ergibt sich jedoch eine fließende Grenze zu Ansätzen, die auf den im Entwicklungsdiskurs inhärenten kognitiven Imperialismus hinweisen und die Orientierung der Dritten Welt an westlichen Gesellschaften ablehnen (v.a. Post-Development-Ansätze, vgl. Sachs 1993, Esteva 1995, Rahnama 1997) oder zumindest fordern, dass das Weltbild der betroffenen Menschen den Ausgangspunkt für jegliche theoretische Überlegung zur Gesellschaftsveränderung darstellen sollte (akteursorientierte Ansätze, vgl. Long/Long 1992, Arce/Long 2000).

Die konsequente Hinwendung zur Partikularität, zu situativen statt universellen Lösungen ist streng genommen nicht kompatibel mit der durch die Formationsregel der Begriffe vorgeschriebenen Existenz von „Entwicklung“ im Singular, die von einem allgemeinen Muster sozialen Wandels ausgeht. Im Konzept der systemischen Wettbewerbsfähigkeit allerdings entspricht die Ordnung des Entwicklungsdiskurses weitestgehend jener der Nachkriegszeit, auch wenn sie auf der inhaltlichen Ebene differenzierter geworden ist. Die kulturell begründete Ablehnung der allgemeinen Wünschbarkeit einer westlichen Gesellschaft hingegen stellt sogar die Kopplung von Entwicklung und den nordamerikanischen und westeuropäischen Industrienationen (und somit die Formationsregel der strategischen Wahl) in Frage.

4.2.7. Globalisierung und Global Governance

Die Diskurse um Globalisierung und Global Governance sind erst in den neunziger Jahren einflussreich geworden. Während der Globalisierungsdiskurs in der Medienöffentlichkeit sehr verbreitet, beinahe allgegenwärtig war, kann der Global Governance Diskurs als spezieller, nur in wissenschaftlichen und einigen politischen Debatten präsender Diskurs gelten, der erst in der Folge des erstgenannten entstanden ist.

Grundformel des Globalisierungsdiskurses ist, dass in Folge informationstechnologischer Fortschritte sowie der Liberalisierung der Weltwirtschaft nationalstaatliche Wirtschaftspolitik an Handlungsspielräumen einbüßt und sich an den Sachzwängen des globalen (Standort-) Wettbewerbs orientieren muss.¹⁵ Oftmals wird in dem Diskurs auch Bezug genommen auf die Globalisierung der Öffentlichkeit, der Kulturen, der Menschenrechte usw., so dass der Gegenstandsbereich Weltwirtschaft mit zahlreichen anderen verknüpft wird, was eine pauschale Kritik an „der Globalisierung“ in einem trüben Licht erscheinen lässt.¹⁶

Ebenfalls häufig zu konstatieren ist eine Überlappung des Globalisierungsdiskurses mit dem Diskurs der „Einen Welt“, wenn z.B. auf die Notwendigkeit einer globalen Politik angesichts globaler Problemstellungen abgehoben wird. Hier liegt ein wichtiger Ausgangspunkt des Global Governance Diskurses.

Der Globalisierungsdiskurs kann hinsichtlich seiner Ausrichtung an den Imperativen der Standortkonkurrenz und des globalen Wettbewerbs als popularisierter neoliberaler Diskurs betrachtet werden. Entstanden ist er z.T. als Reaktion auf Umstrukturierungsprozesse in der Weltwirtschaft, z.T. aber auch als ihre Legitimation. Hierbei ist zu beachten, dass die (durchaus realen) Sachzwänge, die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik z.B. im Rahmen der Regeln der Welthandelsorganisation oder der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (Maastricht-Kriterien) einschränken, natürlich von den Staaten selbst auf supranationaler Ebene geschaffen wurden.

Im Bereich der Nord-Süd-Beziehungen fällt auf, dass der Globalisierungsdiskurs oftmals mit der Aufgabe des Entwicklungsversprechens verknüpft war, das durch ein sehr viel moderateres Versprechen ersetzt wurde: der Übergang zur modernen Industriegesellschaft war keinesfalls mehr Resultat einer quasi-automatischen Dynamik, sondern potenzielle Folge einer konsequenten weltmarktorientierten und neoliberalen Standortpolitik, die als einzige Wirtschaftswachstum als Voraussetzung für eventuelle spätere Entwicklungsprozesse versprach. Die Erfolge der südostasiatischen Tigerstaaten dienten zur (irreführenden) Untermauerung dieses Versprechens.

Wie auch der verwandte neoliberale Diskurs unterminiert der Globalisierungsdiskurs die duale Struktur des traditionellen Entwicklungsdiskurses („entwickel-

te/unterentwickelte Länder“), orientiert sich jedoch weiterhin an der universellen Norm der modernen kapitalistischen Industriegesellschaft.

Der Global Governance Diskurs schließlich wurde durch den Bericht der UN-Kommission über Global Governance (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995) initiiert und hierzulande v.a. von Messner und Nuscheler vom Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden verbreitet (Messner/Nuscheler 1996b; 1997; 2003). Global Governance – bisweilen als Weltordnungspolitik, gelegentlich sogar als globale Strukturpolitik übersetzt – erhebt den Anspruch, ein neues Politikkonzept zu erstellen, das den „Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ gerecht wird. Es geht ihm um die kooperative politische Bewältigung globaler Probleme: Beim Entscheidungsprozess beteiligt sind nicht nur Staaten, sondern auch internationale Organisationen, Wirtschaftsunternehmen und Nichtregierungsorganisationen als Vertreter der Zivilgesellschaft. Grundlage der zu verrechtlichenden internationalen Kooperation ist das Bewusstsein gemeinsamer Überlebensinteressen.

Die Herausbildung des Global Governance Diskurses ist vor dem Hintergrund mehrerer Faktoren erklärbar: Als erstes zu nennen, ist die Wahrnehmung globaler Problemstellungen, die nicht mehr nationalstaatlich zu bewältigen sind. Diese Probleme sind vor allem ökologischer (der Nachhaltigkeitsdiskurs ist daher eine wichtige Voraussetzung für die Existenz des Global Governance Diskurses), aber auch wirtschaftlicher Natur. Dies beruht auf der These, dass nationalstaatliche Politik durch die Globalisierung der Wirtschaft zumindest an Handlungsspielräumen verloren hat und daher eine globale Regulierung der Wirtschaft notwendig wird. Der als Folge der neoliberalen Umstrukturierung gestiegene Einfluss transnationaler Unternehmen auf die Politik wird im Global Governance Diskurs institutionalisiert und legitimiert. Die Legitimation findet durch die gemeinsame Einbeziehung von Konzernen und Nichtregierungsorganisationen als „Vertreter der Zivilgesellschaft“ in den politischen Prozess statt. Auf diese Weise verknüpft Global Governance die Diskurse der Nachhaltigkeit, der Einen Welt, der Globalisierung und der zivilgesellschaftlichen Partizipation.

Grundstruktur des Diskurses sind die gemeinsamen Interessen, die im Anschluss an den „Eine Welt“-Diskurs den Ausgangspunkt bilden für die gemeinsame Problembewältigung. Ausgeblendet werden in der Regel Machtungleichheiten zwischen den verschiedenen Akteuren und ihre unterschiedliche Verantwortung für die Probleme. Im Diskurs wird ein Klima der „imperativen Kooperation“ geschaffen, in dem die Verweigerung der Zusammenarbeit mit bestimmten Akteuren aufgrund von wahrgenommenen Interessenkonflikten oder Legitimitätsdefiziten als irrational und/oder unmoralisch erscheint. Vom althergebrachten Entwicklungsdiskurs unterscheidet sich der Global Governance Diskurs wesentlich durch die globale anstelle der einzelstaatlichen Perspektive, und durch die Implikationen der impli-

zeit enthaltenen Diskurse Nachhaltigkeit, Globalisierung und Partizipation. Auch wird die duale Grundstruktur des Entwicklungsdiskurses („entwickelte/unterentwickelte Länder“) abgelöst: die handelnden Akteure werden hinsichtlich ihrer Identitätskonstruktion als gleichberechtigte „Nachbarn in einer Welt“ konzipiert, die bei der Lösung globaler Probleme zusammenarbeiten.

4.2.8. Fazit

Die „Krise der Entwicklung“ hat zu einer weitreichenden Transformation des Entwicklungsdiskurses geführt, innerhalb derer zahlreiche im weiteren Sinne entwicklungspolitische Diskurse die diskursive Praxis im Bereich der Nord-Süd-Beziehungen der letzten beiden Jahrzehnte prägen. Diese neuen Diskurse weisen oftmals Elemente auf, die nicht oder nur eingeschränkt mit den in Kap. 3 dargelegten Strukturen und Formationsregeln des Entwicklungsdiskurses der Nachkriegszeit kompatibel sind. Der Global Governance Diskurs versucht, die Mehrzahl dieser Diskurse zu einem Gesamtkonzept zu integrieren.

Im weiteren Verlauf der Arbeit soll nun zum einen untersucht werden, inwiefern diese Transformation des Entwicklungsdiskurses auch in der deutschen Entwicklungspolitik unter der rot-grünen Regierung feststellbar ist. Zum anderen aber stellt sich die Frage, ob die Transformation des Entwicklungsdiskurses auch von einer entsprechenden Transformation der nicht-sprachlichen Praktiken in diesem Bereich, also einer Transformation des Entwicklungsdispositivs, begleitet wird. Auch dieser Frage soll in den nächsten Kapiteln mit Blick auf die Entwicklungspolitik der BRD nachgegangen werden.

5. Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung

Die rot-grüne Bundesregierung unter Kanzler Schröder war 1998 mit dem Anspruch angetreten, Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik zu betreiben, d.h. als eine Politik, die auf die globalen politischen und wirtschaftlichen Strukturen einwirkt, mit dem Ziel, die Verhältnisse in den „Entwicklungsländern“ zu verbessern. Dementsprechend muss die Analyse der rot-grünen Entwicklungspolitik die gesamte Nord-Süd-Politik miteinbeziehen. Ein historischer Rückblick auf die bundesdeutsche Entwicklungspolitik scheint angebracht, um Kontinuitäten und Brüche nach Antritt der rot-grünen Regierung nachzeichnen zu können (5.1). Anschließend sollen einige theoretische Überlegungen zur politikwissenschaftlichen Analyse der Entwicklungspolitik skizziert werden (5.2), bevor die Genese des Konzepts der globalen Strukturpolitik dargestellt wird (5.3). Im Folgenden wird auf den Forschungsstand zur rot-grünen Entwicklungspolitik eingegangen (5.4) und darüber hinausgehend, der Entwicklungsdiskurs der rot-grünen Regierung analysiert (5.5). Schließlich soll die rot-grüne Entwicklungspolitik zunächst allgemein charakterisiert werden (5.6), bevor dann in den nächsten Kapiteln (6-9) spezifisch die globale Strukturpolitik in den multilateralen Organisationen Weltbank, IWF und WTO sowie in weiteren Bereichen untersucht wird.

5.1. Zur Geschichte der BRD-Entwicklungspolitik

Auch wenn das BMZ als Institution der Bundesregierung zur Koordination und Abwicklung von Entwicklungspolitik erst 1961 gegründet wurde, können die Anfänge der bundesdeutschen Entwicklungspolitik noch weiter zurückverfolgt werden. Im Jahr 1952 beteiligte sich die BRD zum ersten Mal finanziell am „Erweiterten Beistandsprogramm der Vereinten Nationen“ (vgl. BMZ 2004a: 32), während andererseits im Etat 500.000 DM der Abteilung Außenhandel des BMWi speziell für den Erfahrungsaustausch mit „weniger entwickelten Gebieten“ zur Verfügung gestellt wurden (vgl. Bellers/Haase 2002: 1). 1956 schließlich wurden dem Auswärtigen Amt 50 Mio. DM explizit für den Zweck der „Entwicklungshilfe“ bzw. der „technischen Hilfe“ für „unterentwickelte Gebiete“ zugewiesen (ebd., vgl. auch Haskamp 2002: 46; Nuscheler 1995: 378). Während das BMZ selbst die zunehmende Bedeutung des Politikfelds primär auf das Engagement des Deutschen Bundestags zurückführt und die Gründung des BMZ durch den wachsenden Umfang der Leistungen und die organisatorischen Vorbilder anderer Geberländer erklärt (vgl. BMZ 2004a: 32), verweisen wissenschaftliche Darstellungen

auf andere innen- und außenpolitische Erklärungszusammenhänge. Vereinzelt wird die Gründung des BMZ als „politische Konzession an die Kirchen“ bezeichnet, die nach Gründung ihrer Hilfswerke ein Fachministerium forderten (Tetzlaff 1998: 316; Nuscheler 1995: 379). Zahlreiche andere WissenschaftlerInnen verweisen auf den außenpolitischen Druck v.a. der USA, sich über Entwicklungshilfe an der weltweiten Eindämmung des Kommunismus zu beteiligen, aber auch auf den Frankreichs und Englands, die „die wachsenden Devisenüberschüsse der BRD im Namen des Antikommunismus und zur Sanierung der ehemaligen Kolonien ausgegeben wissen wollten“ (Freyhold 1987a: 14; vgl. Bellers/Haase 2002: 1; Haskamp 2002: 46; Bodemer 1985: 281f; Nuscheler 1995: 378; Wolff 1998: 220). Bei der Entstehung des BMZ selbst, also bei der Institutionalisierung der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Bundesregierung, spielten darüber hinaus auch koalitionspolitische Gründe eine wichtige Rolle.¹

Das 1961 gegründete Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)² hatte anfangs jedoch mehr eine interministerielle Koordinierungsfunktion, während die Entscheidungen im Politikfeld Entwicklungspolitik oftmals in den interministeriellen Referentenausschüssen von den für Entwicklungshilfe federführenden Ministerien AA und BMWi getroffen wurden (vgl. Bellers/Haase 2002: 2; Haskamp 2002: 47; Nuscheler 1995: 379; Wolff 1998: 229f), auch wenn in einem Bundeskanzlererlass vom 23.2.1964 die „Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik“ verbrieft wurde (vgl. BMZ 2004a: 32) und das AA dem BMZ im selben Jahr die Zuständigkeit für die Technische Hilfe abtreten musste (vgl. Schimank 1983: 78; Nuscheler 1995: 379; Wolff 1998: 221). Während Kanzler Adenauer das BMZ als „Rose ohne Dornen“ bezeichnete (zit. nach Tetzlaff 1998: 313; Haskamp 2002: 47; Nuscheler 1995: 379), ist es von wissenschaftlicher Seite in derselben Metaphorik deutlich skeptischer als „Mauerblümchen in der Ressorthierarchie“ (Nuscheler 1995: 393) charakterisiert worden. Unter dem ersten Bundesminister Walter Scheel (FDP, 1961-66) war die Entwicklungspolitik dementsprechend häufig von außenpolitischen oder außenwirtschaftspolitischen Zielsetzungen geprägt, die sich auf den einfachsten Nenner gebracht mit den Schlagworten Westbindung/Antikommunismus und Markterschließung umreißen lassen. Deutlichstes Beispiel für die Verknüpfung von Entwicklungspolitik und Außenpolitik war die 1955 formulierte „Hallstein-Doktrin“, welche die diplomatischen Beziehungen und auch die Entwicklungspolitik auf Länder beschränkte, die der DDR die diplomatische Anerkennung verweigerten. Um auf diese Weise möglichst viele Drittweltstaaten vom Alleinvertretungsanspruch der BRD für das gesamte deutsche Volk zu „überzeugen“, unterstützte die BRD nach dem „Gießkannenprinzip“ möglichst viele von ihnen, Mitte der 60er Jahre bereits 72 (vgl. Haskamp 2002: 46f; Pater 1990: 13f; Nuscheler 1995: 378). Ein analoges Beispiel aus dem

Bereich der Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf außenwirtschaftspolitische Motive ist das der Lieferbindung: Obwohl mit BRD-Mitteln finanzierte Entwicklungsprojekte in der Regel³ nicht vertraglich an die Inanspruchnahme bundesdeutscher Unternehmen gebunden waren, bestand durch restriktive Ausschreibungen eine weitreichende de facto-Lieferbindung, und während der Rezession 1966/67 wurde auch die offizielle Lieferbindung auf bis zu 55% erhöht (vgl. Bodemer 1985: 283).

Entwicklungstheoretisch stützte sich die bundesdeutsche Entwicklungspolitik analog zum Marshall-Plan auf das Prinzip „aid by trade“: Kapitaltransfer zu günstigen Bedingungen, so die gängige Überzeugung, würde in den weniger entwickelten Ländern einen Industrialisierungsprozess in Gang setzen (vgl. Bellers/Haase 2002: 2). Das Problem der Unterentwicklung wurde als Mangel an Kapital suggeriert, während von der „universellen Wiederholbarkeit des westlich-kapitalistischen Entwicklungsweges für die Dritte Welt“ ausgegangen wurde (Bodemer 1985: 282). Zwar war der liberalen Ausrichtung des Ministers entsprechend die Freihandelstheorie oftmals wesentliche Grundlage entwicklungspolitischen Handelns dieser Periode, weshalb planerische Ansätze bisweilen bereits als kommunismusverdächtig galten (vgl. ebd.), allerdings ist keine durchgängige Kohärenz feststellbar, weshalb Bodemer von einer „Phase der Improvisation“ spricht:

„Vergabepolitische Prinzipien (Projektbindungsgrundsatz und Antragsprinzip) sowie das bis Anfang der 70er Jahre fortgeltende administrative System geteilter ministerieller Verantwortlichkeiten ... sorgten schließlich dafür, daß sich die Entwicklungshilfe in dieser Phase als eine eher zufällige, von keiner systematischen Zielsetzung gesteuerte Addition unkoordinierter Projektaktivitäten darstellt.“ (Bodemer 1985: 281)

Allerdings war es v.a. die Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit durch „wesensfremde“, nicht-entwicklungspolitische außenpolitische und außenwirtschaftspolitische Prioritäten, die eine hypothetische entwicklungspolitische Kohärenz verhinderte.⁴ Nuscheler konstatiert in diesem Zusammenhang nüchtern: „Eine entwicklungspolitische Programmatik gab es noch nicht“ (1995: 378).

Während unter dem zweiten Minister Hans-Jürgen Wischnewski (SPD, 1966-68) Effektivierung sowie bessere Kontrolle und Koordination der Entwicklungspolitik im Vordergrund standen und angesichts der wirtschaftlichen Situation in der BRD v.a. auch die export- und beschäftigungsfördernden Aspekte des entwicklungspolitischen Engagements hervorgehoben wurden (vgl. Bellers/Haase 2002: 3; Nuscheler 1995: 379), ansonsten aber der entwicklungspolitische Kurs (soweit man davon sprechen kann) weitgehend unverändert fortgesetzt wurde, setzte sein Nachfolger Erhard Eppler (SPD, 1968-74) in höherem Maße neue Akzente, die in ihrer Summe als „Versuch einer kopernikanischen Wende“ (Nuscheler 1995: 380), aber auch als Reaktion auf die APO und das wachsende Interesse einer breiteren

Öffentlichkeit an der Dritten Welt und der Nord-Süd-Politik der Metropolen (vgl. Freyhold 1987a: 14) dargestellt worden sind. Eppler entwarf Entwicklungspolitik als eine langfristig angelegte Sozial- und Friedenspolitik, die eine angemessene Berücksichtigung von Dritte-Welt-Interessen und eine Zurückstellung kurzfristiger Eigeninteressen der Industrienationen forderte. Langfristig sei die „Entwicklung“ der Entwicklungsländer auch Voraussetzung für weltpolitische Stabilität, wirtschaftliche Krisenvermeidung und Absatzmärkte für die deutsche Wirtschaft: die außenwirtschaftspolitischen Ziele wurden als kompatibel mit den entwicklungspolitischen Zielen konstruiert (vgl. Bodemer 1985: 286). Konkret ging es Eppler u.a. um eine Abkehr von der herkömmlichen Projektpolitik zugunsten von integrierten und international koordinierten Hilfsprogrammen, um Strukturverbesserungen im ländlichen Raum, eine stärkere Identifikation der Betroffenen mit den Projekten, den Ausbau multilateraler Entwicklungshilfe, den Abbau von Lieferbindungen, Krediterleichterungen für die ärmsten Länder, sowie eine Abkehr vom rein wachstumsorientierten Entwicklungsbegriff. In seiner Amtszeit übernahm das BMZ gegen den Widerstand der FDP und der Wirtschaftslobby auch die Zuständigkeit für die Kapitalhilfe vom BMWi. Weiterhin konnte – und dies mit Unterstützung der VertreterInnen außenwirtschaftlicher Interessen – durch die zunehmende Entbehrlichkeit der Hallstein-Doktrin im Kontext der neuen Ostpolitik Willy Brandts auch dieses Dogma Anfang der 70er Jahre zu den Akten gelegt werden (vgl. Bellers/Haase 2002: 3; Nuscheler 1995: 380; Bodemer 1985: 284ff; Haskamp 2002: 46). Und auch wenn Eppler viele seiner Pläne nicht gegen den Interessendruck anderer Ressorts, die Trägheit der Durchführungsorganisationen, aber auch den Widerstand der „Entwicklungsländer“ durchsetzen konnte und der BSP-Anteil der offiziellen Entwicklungshilfe 1972/73 mit 0,31% auf den tiefsten Stand seit 1960 fiel (vgl. Nuscheler 1995: 380), resümiert Bodemer:

„In der Ära Eppler, v.a. in den Jahren 1970 bis 1973, hatte die deutsche Entwicklungshilfepolitik ohne Zweifel an politischer Eigenständigkeit im Sinne einer größeren Durchsetzungsmöglichkeit spezifisch entwicklungspolitischer Ziele gewonnen. Die Einbindung der Entwicklungspolitik in die Gesamtpolitik der Bundesregierung trat in dieser Phase zunehmend zurück hinter der Vorstellung einer ‘aktiven’ Entwicklungspolitik.“ (Bodemer 1985: 289)

Allerdings relativiert Bodemer sein positives Urteil: „Faktisch aufgegeben wurde diese Einbindung jedoch nie“ (ebd.). Unter der Schmidt-Regierung wurde Eppler durch Egon Bahr (SPD, 1974-76) ersetzt, der im Gefolge der Weltwirtschaftskrise die außenwirtschaftspolitischen Aspekte der Entwicklungspolitik betonte und einige Reformen der vorherigen Periode rückgängig machte. Als Reaktion auf die Veränderungen in der internationalen Struktur⁵ wurde die Entwicklungspolitik wieder stärker in die deutsche Gesamtpolitik eingebunden und eine Differenzie-

rung der „Entwicklungsländer“ in am wenigsten entwickelte (LLDC) und ölexportierende Schwellenländer vorgenommen (vgl. Nuscheler 1995: 381; Bodemer 1985: 290; Bellers/Haase 2002: 4). Bodemer spricht von einer „pragmatischen Phase“:

„An die Stelle der Vision weltweiter Sozialpartnerschaft trat die nüchterne Konzeption der Interdependenz, die ... finanzielle und technische Zusammenarbeit und Privatinvestitionen eintauschen wollte gegen die Zustimmung der Dritten Welt zur westlichen Rohstoff- und Investitionssicherheit. ... Staatliche Entwicklungshilfe wurde wieder als flankierende Maßnahme für privatwirtschaftliche Aktivitäten verstanden.“ (Bodemer 1985: 291)

Unter den folgenden MinisterInnen Marie Schlei (SPD, 1976-78) und Rainer Offergeld (SPD, 1978-82) waren keine grundlegenden Kurswechsel zu verzeichnen, auch wenn Schlei sich durch die Ablehnung außenpolitischer „Prämien-systeme“ und die Problematisierung der Beziehungen zum südlichen Afrika profilierte und Offergeld eher als effizienter Technokrat⁶ in Erscheinung trat (vgl. Nuscheler 1995: 381f; Bellers/Haase 2002: 4; Bodemer 1985: 293). Allerdings bildete sich im deutlichen Unterschied zur vorhergehenden Phase unter Eppler so etwas wie ein Allparteienkonsens im Bereich der Entwicklungspolitik heraus, der sich in dem Fehlen entschiedener Proteste der Opposition gegen die von Grundbedürfnisstrategie und Brandt-Bericht geprägten „Grundlinien der Entwicklungspolitik“ vom Juli 1980 ebenso manifestierte wie in der einstimmigen Verabschiedung der entwicklungspolitischen Grundsätze im Bundestag im März 1982 (vgl. Nuscheler 1995: 381f; Bellers/Haase 2002: 4; Tetzlaff 1998: 318). In den Grundlinien nahm die Bekämpfung der absoluten Armut einen prominenten Platz ein, die Förderung der LLDC wurde dabei als langfristige Vorbereitung späterer Weltmarktintegration gesehen und ein Schwerpunkt auf ländliche Entwicklung unter Beteiligung der Betroffenen gelegt. Dabei verabschiedete man sich keineswegs von einer am außenwirtschaftlichen Eigeninteresse orientierten Politik: Die Widersprüchlichkeit zwischen sozialer Entwicklungshilfe und interessenorientierter Außen- und Außenwirtschaftspolitik wurde durch die vorgenommene Differenzierung zwischen LLDC und Schwellenländern aufzulösen versucht. Die Orientierung der Entwicklungspolitik am außenpolitischen Interesse war im Unterschied dazu in dieser Phase relativ gering: In den entwicklungspolitischen Grundlinien fanden sich Forderungen nach Demokratie und Menschenrechten, und gegenüber der rigoristischen, Containment-orientierten Politik der USA unter der Reagan-Regierung gegenüber der Dritten Welt distanzierte man sich (vgl. Bodemer 1985: 292ff). Ebenfalls in den entwicklungspolitischen Grundlinien finden sich die Argumentationsstränge, dass die Sicherung des Weltfriedens die Bekämpfung der Massenarmut erfordere, dass Entwicklungspolitik sich nicht allein an dem Fortschrittsleitbild der Industrieländer ausrichten könne und mit einer wesentlichen Angleichung des Entwicklungsstands auf absehbare Zeit nicht zu rechnen sei,

dass es mehr gemeinsame Interessen von Nord und Süd gebe als bisher erkannt und dass eine vollständige Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt auf Basis der bestehenden Weltordnung anzustreben sei (vgl. Bodemer 1985: 297). Mit der Aufgabe des Entwicklungsversprechens findet sich hier bereits ein zentrales Element der im vorangegangenen Kapitel diskutierten Krise und Transformation des Entwicklungsdiskurses, doch auch andere Thesen werden uns im weiteren Verlauf des Kapitels wieder begegnen.

Nach Antritt der schwarz-gelben Kohl-Regierung und ihrer programmatischen „Wende“ wurde das BMZ in den achtziger Jahren von den CSU-Ministern Jürgen Warnke (1982-87, 1989-91) und Hans („Johnny“) Klein (1987-89) geleitet. Über das Ausmaß und die Bewertung der vorgenommenen Veränderungen gibt es unterschiedliche Ansichten in der Politikwissenschaft. Während Pater kritisiert, die „zum Zentrum neuer Entwicklungspolitik hochstilisierte Dominanz sicherheits-, außenwirtschafts-, sowie beschäftigungspolitischer Kriterien entsprechend den Eigeninteressen der Bundesrepublik“ habe „Entwicklungseffekte ... nur noch als zufallsbedingte Randprodukte“ auftreten lassen (Pater 1990: 10) und Nuscheler der Regierung ergänzend vorwirft, sie habe die Entwicklungshilfe zum „Instrument einer bayerischen Nebenaußenpolitik ... unter dem ideologischen Primat des Antikommunismus“ gemacht und dafür gesorgt, dass die Achtziger auch für die deutsche Entwicklungspolitik als „verlorenes Jahrzehnt“ gelten könnten (Nuscheler 1995: 385f), schätzt Freyhold das Gewicht der Wende in der Entwicklungspolitik sehr viel skeptischer ein: „Geändert hat sich v.a. die Rhetorik, die betont Arbeitsplätze, Rohstoffe und Märkte für das eigene Land zu sichern.“ (Freyhold 1987a: 18). Die „starken Töne“ der BMZ-Leitung in der Außenpolitik seien primär „für den innenpolitischen Konsum“ bestimmt gewesen (ebd., 18f). Das Fazit von Bodemer fällt ähnlich aus:

„Trotz durchaus unterschiedlicher Akzentsetzungen in einzelnen Teilbereichen und unter den verschiedenen Regierungen hat sich so am Gesamt-Set der diversen Ziele, Strategien und Instrumente – ungeachtet oft lautstark verkündeter Wendemanöver – nur wenig geändert. Schon gar nicht führten die konzeptionellen Modifikationen in der Projektpraxis zu merklichen Änderungsschüben.“ (Bodemer 1985: 300)

Auch Bellers und Haase resümieren: „Die christlich-liberale Koalition von 1982 brachte weniger an ‘Wende’ in der Entwicklungspolitik, als zunächst erwartet wurde. Weitgehend blieb es bei den von der Vorgängerregierung festgelegten Schwerpunkten.“ (Bellers/Haase 2002: 4). Um zu einem eigenständigen Urteil zu gelangen, ist es notwendig, die „Akzentsetzungen“ der schwarz-gelben Regierung genauer in Augenschein zu nehmen. In der Selbstdarstellung der neuen Linie sprach Minister Warnke häufig von einer „Entideologisierung“ und einer „Entkrampfung“ der Entwicklungspolitik, letztere verbunden mit einer Abkehr von

der früheren „Politik des schlechten Gewissens“ (zit. nach Pater 1990: 39; Nuscheler 1995: 385). Unter Entideologisierung verstand Warnke eine Abkehr von der prinzipiellen Unterstützung linker Regime aus ideologischen Gründen:

„Wer uns vor's Schienbein tritt, darf nicht erwarten, unser bevorzugter Partner zu sein. Wir wollen die Dritte Welt vom Ost-West-Konflikt freihalten. Wer sich da zum Bannerträger der sowjetischen Hegemonialstrategie macht, kann keine Zusammenarbeit erwarten.“ (BMZ-Informationen 4/84 vom 30.6.1984, zit. nach Pater 1990: 51f)

Deutlich wird eine diskursive Konstellation, in der die Unterstützung linker Regime als ideologisch motiviert, ihre Isolierung und die Zusammenarbeit mit rechten Regimen jedoch als moralisch vertretbar, unideologisch und sogar als mit einem „Freihalten der Dritte Welt vom Ost-West-Konflikt“ kompatibel konstruiert wird. Offiziell wurde diese Praxis als verstärkte Nutzung des Politikdialogs bezeichnet, Warnke gab dabei jedoch offen zu: „Die müssen schon unser Lied singen“ (zit. nach Nuscheler 1995: 385), was jenseits der Dialogrhetorik auf eine deutlich verschärfte außenpolitische Konditionalität hindeutet. Dementsprechend wurde die Entwicklungszusammenarbeit mit dem sandinistischen Nicaragua eingestellt, Diktatoren wie Mobutu in Zaire oder Eyadema in Togo wurden jedoch Hilfgelder zur Verfügung gestellt (vgl. Nuscheler 1995: 385; Pater 1990: 98ff).⁷ Die Nord-Süd-Politik der Reagan-Regierung wurde folgerichtig nach dem Regierungswechsel nicht mehr kritisiert, sondern unterstützt.

Mit Entkrampfung und Ablegung des schlechten Gewissens war eine stärkere Betonung wirtschaftlicher Eigeninteressen gemeint, die sich sowohl in den Leitlinien zur Beschäftigungswirksamkeit der Entwicklungshilfe von 1984 als auch in den entwicklungs-politischen Grundlinien von 1986 niederschlug. Diese Betonung war verbunden mit einer stärkeren Ausrichtung auf Marktmechanismen und die Privatwirtschaft. Kanzler Kohl hatte bereits in seiner Regierungserklärung vom Oktober 1982 nicht nur (erneut) eine stärkere Abstimmung der Entwicklungspolitik mit Außen-, Sicherheits- und Außenwirtschaftspolitik gefordert, sondern auch, dass die „Dynamik des privaten Sektors ... die öffentliche Entwicklungshilfe ergänzen“ müsse: „Private Initiative muss auch in den Entwicklungsländern stärker zum Motor der Entwicklung eines gesunden Wachstums der Wirtschaft werden.“ (*E+Z* 11/1982: 3, zit. nach Pater 1990: 56). Diese Akzentsetzung wurde zum einen im stärkeren Einsatz der Mischfinanzierung⁸ deutlich, die mit einer Lieferbindung einhergeht und daher v.a. größeren deutschen Unternehmen besonders zugute kommt, zum anderen aber in einer Nutzung des Politikdialogs zur Unterstützung der neoliberalen IWF-Auflagenpolitik (vgl. Freyhold 1987a: 19f; Nuscheler 1995: 384f; Bodemer 1985: 298). Was in dem Zitat ebenfalls angedeutet wird, ist die konzeptuelle Reorientierung hin zu traditionellen Wachstumskonzepten (vgl. Bodemer 1985: 299).

Diese Beispiele für neue Akzentsetzungen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch nach dem Regierungswechsel die Entwicklungspolitik im Wesentlichen mit denselben Strategien, Instrumenten und Maßnahmen betrieben wurde.⁹ Programmatisch wurde weiterhin der ländlichen Entwicklung, der Grundbedürfnisorientierung und den ärmsten Ländern Priorität eingeräumt.¹⁰ Zu Recht macht Nuscheler darauf aufmerksam, dass durch die langfristigen Zahlungsverpflichtungen in der Entwicklungszusammenarbeit, den Handlungsspielraum der Durchführungsorganisationen und die Resistenz des personellen und bürokratischen Apparates gegenüber programmatischen Veränderungen von oben die Möglichkeiten kurzfristiger Umgestaltung in diesem Politikfeld sehr begrenzt sind (vgl. Nuscheler 1995: 383). Als Bilanz der Wende festzuhalten ist weniger die schon vorher ausgeprägte (und lediglich intensiviertere) Betonung außenwirtschaftlicher Interessen,¹¹ sondern in erster Linie die zumindest teilweise deutliche Unterordnung entwicklungspolitischer unter (seit dem Ende der Hallstein-Doktrin in den Hintergrund gerückte) außenpolitische Bündniserwägungen sowie die verstärkte wirtschaftspolitische Umorientierung hin zu marktorientierten bzw. neoliberalen Konzepten und ihre Durchsetzung über entwicklungspolitische Konditionalitäten im Politikdialog.

Die wichtigste programmatische Neuerung unter der konservativ-liberalen Regierung kam allerdings erst unter Carl-Dieter Spranger (CSU, 1991-98), der für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die bis heute gültigen fünf Vergabekriterien einführte: 1. Achtung der Menschenrechte, 2. Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, 3. Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess, 4. Schaffung einer marktfreundlichen Wirtschaftsordnung,¹² 5. Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns (vgl. Nuscheler 1995: 388; Tetzlaff 1998: 323; BMZ 2004a: 192). Bezeichnend ist, dass diese Kriterien, in denen sich primär der Good Governance Diskurs (s.o.) manifestiert, erst nach Ende des Ost-West-Konflikts eingeführt wurden. Inwieweit diese Kriterien als tatsächliche Leitlinie der Entwicklungspolitik fungierten, ist eine andere Frage.¹³ Spranger war es auch, der 1995 gegenüber dem Wissenschaftlichen Beirat des BMZ den (programmatischen!) Primat der Armutsbekämpfung verteidigte,¹⁴ und zu dem die „Entwicklungslobby“, also die entwicklungspolitisch interessierte und engagierte Fachöffentlichkeit, auch aufgrund weiterer kleinerer Reformen in den neunziger Jahren ein sehr viel besseres Verhältnis entwickelte als zu seinen VorgängerInnen (vgl. Nuscheler 1995: 388ff; Tetzlaff 1998: 320ff). Dennoch sank auch unter Spranger der Anteil der offiziellen Entwicklungshilfe nach OECD-Kriterien weiter: von 0,48% des BSP (1982) über 0,39% (1991) auf 0,26% (1998) (vgl. BMZ 2001a: 202), was einerseits im Kontext der zunehmenden binnenwirtschaftlichen Probleme (wie v.a. Arbeitslosigkeit), andererseits aber auch in dem des Wegfalls der strategischen Begründung von Entwicklungs-

hilfe in der neuen Weltordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gesehen werden muss, generell also im Kontext der Krise des Entwicklungsdispositivs (s.o.). Erwähnenswert ist weiterhin die Präferenz des Ministers Spranger für die bilaterale Zusammenarbeit (vgl. Tetzlaff 1998: 327), was sicherlich auch im Zusammenhang mit der unverminderten Berücksichtigung außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Interessen (vgl. Bellers/Haase 2002: 4) zu betrachten ist.

5.2 Zur Analyse von Entwicklungspolitik

In diesem Abschnitt soll – anknüpfend an die Skizze der BRD-Entwicklungspolitik bis Ende der neunziger Jahre – der Frage nachgegangen werden, wie das Politikfeld Entwicklungspolitik sinnvoll zu analysieren ist. Der historische Rückblick hat verdeutlicht, dass Entwicklungspolitik nicht isoliert, sondern in ihrer Verflechtung mit den Bereichen klassischer Außenpolitik und Außenwirtschaftspolitik und den dort vorherrschenden Interessen gesehen werden muss.

Dabei darf die Analyse von Entwicklungspolitik weder die normative Programmatik des BMZ für bare Münze nehmen¹⁵ noch andererseits die gesamte offizielle Entwicklungszusammenarbeit auf ihre ökonomische Funktion im kapitalistischen Weltssystem reduzieren.¹⁶ Das heißt nicht, dieser ökonomischen Funktion die Existenz abzuspochen, sie jedoch als universales und deterministisches Erklärungsinstrument zu verwenden ist simplifizierend (vgl. Glasgow 1983b).

Eine differenziertere politikwissenschaftliche Analyse der Entwicklungspolitik, welche ihre Verflechtungen mit der klassischen Außenpolitik bzw. Diplomatie einerseits und der Außenwirtschaftspolitik andererseits ernst nimmt, kann sich an Glasgow (1983b) und Schimank (1983) orientieren. Demnach ist Entwicklungspolitik „als Teil von Außenpolitik und als gesonderte Form zugleich zu begreifen“ (Glasgow 1983b: 30), d.h. sie unterliegt bestimmten funktionalen Zwängen, verfügt jedoch als spezialisiertes Subsystem über ihre eigenen Handlungslogiken.¹⁷ „Entwicklungspolitik teilt somit mit diesen anderen Formen [Diplomatie, Außenhandelspolitik oder Militärpolitik] die *generelle* gesellschaftliche Funktion von Außenpolitik – sie kommt dieser Funktion jedoch in einer für sie *spezifischen* Weise nach.“ (Schimank 1983: 59, Herv.i.O.) Diese generelle Funktion besteht laut Schimank in der „Optimierung der internationalen Umwelt eines Gesellschaftssystems im Hinblick auf dessen jeweilige konkret-historischen Reproduktionsbedingungen“ (ebd.). Im Hinblick auf diese Reproduktionsbedingungen ergänzt er: „Das bedeutet für ein kapitalistisches Gesellschaftssystem wie das der BRD, in dem die ökonomischen Akkumulationserfordernisse den gesamtgesellschaftlichen Primat innehaben, daß die Struktur der internationalen Umwelt der Akkumulation des jeweiligen nationalen Kapitals nicht hinderlich, möglichst aber förderlich sein soll.“ (ebd.: 60).

Damit ist nicht gemeint, dass die Politik jeder Bundesregierung ausschließlich dem Imperativ der Profitmaximierung für hier ansässige Unternehmen folgt, aber dass das wirtschaftliche Überleben des aus Steuergeldern finanzierten Staats durchaus von einem funktionierenden Prozess kapitalistischen Wirtschaftens abhängt und er daher auch in der Außenpolitik zumindest dessen Voraussetzungen sichern muss. Glasgow sieht das Ziel von Außenpolitik ganz ähnlich primär in der „Bestandserhaltung des jeweiligen nationalstaatlichen Systems im internationalen Kontext“ und schließt dabei die Erhaltung der bestehenden Gesellschaftsstruktur, v.a. auch die „Art und Weise der Organisation gesellschaftlicher Produktion und ihre Verteilung“ explizit mit ein (Glasgow 1983b: 31). Die spezifische Rolle der Entwicklungspolitik im System der Außenpolitik lässt sich wie folgt beschreiben:

„Als Teil von Außenpolitik ist Entwicklungspolitik zunächst ein Moment spezialisierter Arbeitsteilung, indem sie auf eine bestimmte Zielgruppe bezogen ist und mit besonderen Instrumenten nationalstaatliche Interessen nach außen mit vertritt. Regional begrenzt auf Länder der Dritten Welt und versehen mit Instrumenten der Kapitalhilfe und Technischen Hilfe, fungiert Entwicklungspolitik parallel und gleichzeitig mit anderen Teilpolitiken wie Militärpolitik, Außenhandelspolitik, usw., die ebenfalls regional oder instrumentell spezialisiert sind. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich, daß Entwicklungspolitik nicht Politik sui generis sein kann. Als gesonderte Form jedoch steht Entwicklungspolitik in Konkurrenz zu anderen Teilpolitiken. Die Besonderung ergibt sich aus dem Faktum, daß der gesamtsystemische Bewahrungszweck sich nicht quasi naturwüchsig selbst herstellt, sondern arbeitsteilig abgearbeitet werden muß. Diese arbeitsteilige Spezialisierung als jeweilige Interpretationen des übergreifenden Zwecks verselbständigt sich jedoch in Form abgrenzbarer Handlungslogiken, eigener sozialer Klientel und spezifisch fachlicher Standards.“ (Glasgow 1983b: 31f)

Auch Nuscheler vertritt im Kern ähnliche Thesen:

„Entwicklungspolitik ist Interessenpolitik ... Als Teil internationaler Politik und als wichtiges Instrument der Nord-Süd-Politik ist sie untrennbar in außen- und sicherheitspolitische sowie außenwirtschaftliche Interessen eingebunden. Im Unterschied zur Außenpolitik ... versucht die Entwicklungspolitik, auch auf die Wirtschafts- und Sozialstrukturen und gelegentlich auch auf die Machtverhältnisse innerhalb von Staaten einzuwirken. ... Entwicklungspolitik ist ein Subsystem der Außen- und Sicherheitspolitik, aber immer auch ein Vehikel wirtschaftlicher Interessen. Entwicklungshilfe ... ist in diesem Kontext ein Mehrzweckinstrument.“ (Nuscheler 2004: 434, 449)

Demnach ist Entwicklungspolitik ein mit nur begrenzter Eigenständigkeit ausgestatteter Teilbereich der Außenpolitik, in dem Nationalstaaten hinsichtlich bestimmter Regionen mittels bestimmter Instrumente ihre Interessen durchzusetzen versuchen. Schimank zeichnet die Dynamik dieser arbeitsteiligen Spezialisierung in Bezug auf die BRD-Entwicklungspolitik detailliert nach: Während sich das BMZ in der unsicheren Anfangsphase einer opportunistischen Strategie wechselnder Zweckbündnisse mit AA oder BMWi bediente, folgte eine Strategie der instituti-

onellen Kompetenzausweitung, die das Aufgreifen und Erschaffen neuer Aufgaben (v.a. Übernahme der Technischen und Kapitalhilfe) ebenso beinhaltete wie die Schaffung und Stärkung loyaler Durchführungs- und Verwaltungsorganisationen, und schließlich eine Ausdifferenzierungsstrategie, die den funktionalen Primat für Entwicklungspolitik auf ministerieller Ebene durchsetzte und eine selbstreferentielle Handlungssteuerung erlaubte. Allerdings, so Schimank, gelang es dem BMZ (abgesehen von kurzen Phasen Anfang der 60er und 70er Jahre) noch nicht, der etablierten institutionalisierten Denkstruktur (die im außenpolitischen Interorganisationsnetz Entwicklungspolitik entweder als Diplomatie oder Außenhandelspolitik mit anderen Mitteln ansah) ein eigenständiges Deutungsmuster der außenpolitischen Realität entgegenzusetzen und mithin eine eigenständige politische Legitimation zu entfalten (vgl. Schimank 1983: 72-82).¹⁸ Trotz der Ausdifferenzierung bleibt Entwicklungspolitik „an den generellen außenpolitischen funktionalen Imperativ gebunden, das Verhältnis zur internationalen Umwelt zu optimieren“ (ebd.: 80). Schimank konkretisiert die spezifische Funktion der Außenpolitik der „entwickelten“ kapitalistischen Gesellschaften im Hinblick auf „Entwicklungsländer“ wie folgt: „Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt unter Beibehaltung der hierarchischen Struktur des internationalen Systems.“ (ebd.: 60). Die spezifische Rolle der Entwicklungspolitik sieht er in der Verbesserung des Niveaus der Weltmarktintegration, in der Infrastrukturbildung als Voraussetzung für kapitalistische Produktion sowie in der dauerhaften Absicherung der kapitalistischen Reproduktion durch sozialpolitische Maßnahmen (vgl. ebd.: 61f).

Damit aber wird Entwicklungspolitik doch zumindest tendenziell wieder reduziert zur „politischen Seite der Durchsetzung des Kapitalverhältnisses im Weltmaßstab“ (Glagow 1983b: 27). Zwar sind diese Aspekte der Entwicklungspolitik sicherlich nachweisbar, aber sie sind nicht ihre einzigen: Über diese Funktion hinausgehende Tätigkeiten oder Prozesse einer dynamischen Verselbständigung dieses Politikfelds geraten aus dem Blick. Darüber hinaus ist aus der Perspektive der in Kapitel 2 dargelegten theoretischen Grundlage sowohl gegenüber Schimank als auch gegenüber Glagow zu kritisieren, dass überhaupt eindeutige Aussagen über die singuläre Identität des Staates (kapitalistisch), seine Interessen (Unterwerfung der Dritten Welt unter Akkumulationserfordernisse) und die Rolle der Entwicklungspolitik dabei (Instrument zur Durchsetzung dieser Interessen) gemacht werden. Identitäten und Interessen als gegeben vorauszusetzen, ignoriert die aus post-strukturalistischer Sicht zentralen Prozesse der Konstruktion dieser Identitäten und Interessen. Natürlich ist die BRD ein kapitalistischer Staat, aber ebenso ein demokratischer, ein patriarchaler, ein postfaschistischer, ein Mitglied der EU, der NATO und der UN usw., und diese Identitäten stehen teils im Widerstreit zueinander,

teils überlappen sie sich, aber keine von ihnen ist die primäre oder die „wahre“. Ebenso problematisch ist es, aus einer dominanten Identität eindeutig ein übergreifendes nationales Interesse abzuleiten. Wie aus der Geschichte der BRD-Entwicklungspolitik deutlich wird, stand z.B. das außenpolitische Interesse (Hallstein-Doktrin) teilweise in deutlichem Widerspruch zum außenwirtschaftlichen Interesse (Markterschließung), und selbst in diesen Teilbereichen sind Konstruktionsprozesse festzustellen: Brandt konnte (gegen erhebliche Widerstände) seine Ostpolitik als alternative Konstruktion des außenpolitischen Interesses der BRD durchsetzen, und Eppler legte im Politikfeld Entwicklungspolitik ebenfalls eine alternative Konstruktion „deutscher Interessen“ vor, nämlich dass die „Entwicklung“ der Dritten Welt langfristig aus friedens- bzw. stabilitätspolitischen, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen im Eigeninteresse der Industrieländer sei.

Ins gegenteilige Extrem zu verfallen und die kapitalistische Verfasstheit der BRD ebensowenig zu berücksichtigen wie die Ausrichtung ihrer Außenpolitik an der Sicherung von Rohstoffimporten und Absatzmärkten, erscheint jedoch noch weniger sinnvoll. Demnach scheint es plausibel, mit Glasgow Entwicklungspolitik als Teil von Außenpolitik, aber dennoch als gesonderte Form mit eigener Handlungslogik zu begreifen, also davon auszugehen, dass die deutsche Entwicklungspolitik als Teilbereich der Außenpolitik zumindest auch der Bestandserhaltung der (u.a. kapitalistischen) BRD im internationalen System dienen muss und bestimmten sich daraus ergebenden Zwängen unterliegt, dass darüber hinaus jedoch ein gewisser Spielraum besteht, wie genau das nationale Interesse definiert und verfolgt wird. Hierbei steht die Entwicklungspolitik in Konkurrenz zu anderen Teilbereichen der Außenpolitik, die das übergreifende außenpolitische Ziel mit anderen Instrumenten verfolgen bzw. anders konkretisieren. Implizit wird dabei auch eine bestimmte Identität des Akteurs BRD im internationalen System vorausgesetzt bzw. hervorgebracht.

V.a. die Arbeiten von David Campbell haben deutlich aufgezeigt, dass das, was gängigerweise als Außenpolitik bezeichnet wird, als Summe von Praktiken begriffen werden kann, die durch die Trennung der politischen Sphäre in „Innen“ und „Außen“ die Identität eines Staates performativ konstituieren (vgl. Campbell 1998).¹⁹ Im Hinblick auf die vorliegende Arbeit ist daher zu analysieren, wie die rot-grüne Entwicklungspolitik die Identität der BRD und ihre außenpolitischen Interessen konstruiert und auf welche Weise sie diese Interessen durchzusetzen versucht.

Allerdings ist die Entwicklungspolitik der BRD nicht nur im Hinblick auf ihre Eingebundenheit ins System der Außenpolitik zu analysieren, was bereits durch das politische Scheitern Erhard Epplers und seiner alternativen Interessenkonstruktion vor dem Hintergrund von Ölpreisschock, Weltwirtschaftskrise und verschärf-

tem Nord-Süd Konflikt in den Vereinten Nationen deutlich wird: Die weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Rahmenbedingungen spielen im Politikfeld Entwicklungspolitik eine wesentliche Rolle. Simonis und Ludwig (1987) vertreten in diesem Kontext bereits vor 19 Jahren hinsichtlich der „Wende“ von 1982 und ihrer Auswirkungen im Politikfeld Entwicklungspolitik die These:

„daß nicht alleine eine parteipolitisch initiierte Neuorientierung der Entwicklungshilfepolitik stattgefunden hat; vielmehr vollzieht sich gegenwärtig ein tiefgreifender Strukturwandel im internationalen System, so auch zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die von der konservativ-liberalen Koalition durchgesetzte ‘Akzentverschiebung’ trägt diesen Veränderungen Rechnung. Ein neues Parteivirement wäre daher nicht mit einer Rückwende verbunden. Zwar würde das ideologische Beiwerk modifiziert; aber die wesentlichen Neuerungen in der konzeptionellen und strukturellen Anlage der Südpolitik würde doch mit einiger Wahrscheinlichkeit beibehalten“ (Simonis/Ludwig 1987: 23).

Ihnen zufolge muss die Analyse von Entwicklungspolitik den erheblichen Einfluss dieser Rahmenbedingungen der Nord-Süd-Beziehungen berücksichtigen, wenn sie nicht den Spielraum der Parteien und die Auswirkungen eines Regierungswechsels gründlich überschätzen will. Sie konkretisieren ihre These wie folgt: In der Phase des fordistischen Regulationsmodells war die Entwicklungspolitik dem Leitziel „Modernisierung“ verpflichtet. Die vier Strukturmomente dieses Leitziels waren 1. Autonomisierung, d.h. die Errichtung und Stabilisierung von souveränen Nationalstaaten nach westlichem Vorbild im Rahmen eines „freiheitlichen“ Systems; 2. staatliche Modernisierung, d.h. das Vorantreiben von Industrialisierung mit dem Ziel der Durchsetzung des US-amerikanisch/fordistischen Konsummodells entsprechend dem Wunsch der Eliten, verbunden mit der Förderung entsprechender Strategien (erst Importsubstitution, später Exportorientierung); 3. liberalisierte (neokoloniale) Penetration, d.h. die Absicherung eines für die Industrieländer freien Kapitalverkehrs und von Direktinvestitionen, die Beteiligung der Industrieländer am industriellen Aufbau der Peripherie, und der Abbau von Kolonialbarrieren bei Beibehaltung traditioneller Bindungen; 4. Etatisierung der Entwicklungshilfe, d.h. die Institutionalisierung eines ausdifferenzierten, staatlich kontrollierten Systems der Entwicklungshilfe, verbunden mit einem quantitativen Wachstum der EZ-Mittel und einer Vergabe der Mittel in einem politischen Aushandlungsprozess, der auch die Prioritäten der „Entwicklungsländer“ berücksichtigt. Allerdings konnte das fordistische Gesellschaftsmodell nur beschränkt auf die Peripherie übertragen werden. Als Konsequenz der Entwicklungspolitik nach diesem Strukturmuster entstanden zumeist von struktureller Heterogenität, einer Vernachlässigung der Landwirtschaft und modernisierten Produktionsinseln inmitten von Massenelement geprägte Gesellschaften (vgl. ebd.: 29f).

Die Abkehr von dieser gescheiterten Südpolitik wurde durch die Krise der fordistischen Regulation in den Zentren und den damit einhergehenden Wandel

der Nord-Süd-Beziehungen erzwungen. Das sich seit der Weltwirtschaftsrezession herausbildende neue Strukturmuster der Südpolitik der Zentren ist dem Leitziel der „Krisenregulierung“ verpflichtet, seine Strukturmomente sind: 1. Kontrolle, d.h. die Anbindung der formal unabhängigen Regierungen der Peripherie an „entwicklungspolitische“ Vorgaben durch die Zentren, damit also die Institutionalisierung einer kontinuierlichen politischen Außensteuerung; 2. Entstaatlichung, d.h. Deregulierung, die Unterstützung des Rückzugs des Staates aus der Ökonomie, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen, die Entlastung der staatlichen Entwicklungspolitik durch die Abkehr von der Vorgabe ehrgeiziger am westlichen Vorbild orientierter Modernisierungsziele, die Förderung von Dezentralisierung und Selbstversorgung; 3. neomerkantilistische Penetration, d.h. verstärkte Subventionierung nationaler Wirtschaftsinteressen durch das Instrument und die Mittel der Entwicklungshilfe, die Sicherung von Märkten in sich entwickelnden neuen Industrieländern und die zunehmende technisch-wissenschaftliche Kooperation mit Schwellenländern; 4. Privatisierung der Entwicklungshilfe, d.h. ihre Anbindung an kurzfristige unternehmerische Ziele einerseits und die Übertragung von zunehmenden Aufgaben der Katastrophenhilfe und Hilfe für verelendete Sektoren an private Träger und Organisationen andererseits (vgl. ebd.: 30ff). Unter diesem neuen Leitziel bilde sich, so die These von Simonis und Ludwig, eine neue Regulationsform der ökonomischen, politischen und ideologischen Beziehungen zwischen Zentren und Peripherie heraus (vgl. ebd.: 31), die neue Nord-Süd-Politik der Industrieländer könne so „als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen im Weltmarktsystem“ begriffen werden (ebd.: 41) und sei daher weitgehend unabhängig von parteipolitischen Konstellationen: es sei „ein fataler Irrtum zu glauben, ein erneutes parteipolitisches Wendemanöver würde zu einer wesentlichen Modifikation der Südpolitik ... führen können“ (ebd.). Eine vom theoretischen Kern wie auch von der politischen Konsequenz sehr ähnliche Analyse neueren Datums liefert Mahnkopf, die Leitbildwechsel in der Entwicklungspolitik gleichermaßen durch veränderte weltwirtschaftliche und weltpolitische Rahmenbedingungen erklärt und das Scheitern normativer entwicklungspolitischer Zielsetzungen an von diesen Rahmenbedingungen bestimmten „systemischen Fragen“ prognostiziert (vgl. Mahnkopf 2004).

Die hier skizzierte regulationstheoretische Diagnose eines neuen Strukturmusters der Nord-Süd-Politik im Postfordismus weist erhebliche Parallelen zu der im vorigen Kapitel dargestellten Krise und Transformation des Entwicklungsdispositivs auf. Inwieweit die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung sich durch die These von Simonis und Ludwig erklären lässt bzw. in welchem Maße der erneute Regierungswechsel 1998 sehr wohl zu einer wesentlichen Modifikation des Politikfelds führte, ist im weiteren Verlauf der Arbeit zu klären.

Im Hinblick auf den Einfluss weltpolitischer Strukturen auf die Entwicklungspolitik wäre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine starke Verminderung der außenpolitischen Motivation zu erwarten. In ihrer Studie zur Entwicklungspolitik nach 1989 kommt Schrade tatsächlich zu dem Schluss, dass sich das Verhalten der BRD in diesem Bereich am ehesten durch die liberale These des „Handelsstaates“ – im Gegensatz zur realistischen These eines „Machtstaates“ und der idealistischen eines „Zivilstaates“ – erklären lässt. D.h., dass sich (u.a.) die länderspezifische Allokation von Mitteln der Entwicklungshilfe mehr an der handelspolitischen Bedeutung eines Empfängerlandes orientiert als an seiner bündnispolitischen Stellung oder seiner Bedürftigkeit bzw. seiner internen politischen Bedingungen (vgl. Schrade 1997). In die dargelegte Terminologie übersetzt hieße dies, dass hinsichtlich der Entwicklungspolitik der BRD in den 90er Jahren die außenwirtschaftliche Konstruktion der nationalen Interessen eine höhere Durchsetzungskraft aufweist als sowohl die der klassischen Außenpolitik als auch die genuin entwicklungspolitische. Inwiefern diese These auch für die Periode der rot-grünen Regierung gilt, ist noch zu überprüfen.

Festzuhalten bleibt, dass die Analyse der Entwicklungspolitik nicht nur ihre Eingebundenheit in das System nationalstaatlicher Außenpolitik, sondern auch ihre Eingebundenheit in das internationale System kapitalistischer Regulation berücksichtigen muss. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage nach dem Ausmaß des parteipolitischen Spielraums im Politikfeld Entwicklungspolitik vor dem Hintergrund globaler Strukturveränderungen. Über die politökonomischen Aspekte hinaus ist jedoch auch die Konstruktion des nationalen Interesses im entwicklungspolitischen Diskurs und die Funktion der Entwicklungspolitik für die Identitätskonstruktion der Geberländer zu untersuchen bzw. allgemein die parallele Konstituierung von Handlungen, Wirklichkeitskonstruktionen und Identitäten.

5.3. Das Konzept der globalen Strukturpolitik

Es muss unterschieden werden zwischen dem Konzept der globalen Strukturpolitik, das auch schon vor 1998 nicht nur von SPD- oder Grünen-PolitikerInnen vertreten wurde, und der tatsächlichen Nord-Süd-Politik der neu gewählten Regierung nach 1998, die (zumindest in der ersten Phase) offiziell mit diesem Namen bedacht wurde. Die Bezeichnung „globale Strukturpolitik“ wurde von verschiedenen AutorInnen mit unterschiedlicher Akzentuierung gebraucht. Einigkeit besteht darüber, dass eine als globale Strukturpolitik verstandene Entwicklungspolitik sich weniger mit Hilfsprojekten, sondern mehr mit der Gestaltung globaler Strukturen, also der Rahmenbedingungen von Entwicklung befasst. Die Wurzeln

des Konzepts liegen in dem Bericht der von Willy Brandt mitinitiierten Commission on Global Governance (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995). Die deutsche Rezeption des Global Governance Konzepts wurde maßgeblich geprägt von Messner und Nuscheler (Messner/Nuscheler 1996b; 1997; 2003; Hauchler/Messner/Nuscheler 2001b; zur Kritik vgl. Brand et al. 2000).

Auffällig ist, dass im entwicklungspolitischen Kontext der Begriff der globalen Strukturpolitik (als mögliche Übersetzung von Global Governance) nicht nur in den Reihen der SPD und der Grünen, sondern auch von konservativer Seite bereits Mitte der neunziger Jahre gebraucht wurde. BMZ-Minister Spranger (CDU) hat bereits 1995 ein „erweitertes Verständnis von Entwicklungspolitik“ im Sinne einer „globalen Strukturpolitik“ skizziert, die die miteinander verflochtenen globalen Probleme von Armut, Umweltzerstörung, Migration, Schuldenlast und „Bevölkerungsexplosion“ durch das Zusammenwirken einer weltweiten Verantwortungsgemeinschaft bekämpfen will, um so einen Beitrag „für den Frieden und die Sicherung unserer Zukunft zu leisten“ (Spranger 1995: 159). Rauch (1995) weist ebenfalls darauf hin, dass im Zeitalter der Globalisierung die Geberstaaten sich den Herausforderungen stellen müssten, die sich aus Armut, Umweltzerstörung und Migration ergeben, und fordert daher, Entwicklungspolitik nicht mehr als Entwicklungshilfe, sondern als „globale Strukturpolitik“ zu verstehen, die „die Systembedingungen für eine menschliche Entwicklung in den Partnerländern schafft und an dem Leitbild einer global tragfähigen Entwicklung als Voraussetzung für eine gemeinsame Zukunft ausgerichtet ist“ (Rauch 1995: 204). Der zehnte Bericht zur Entwicklungspolitik der damals noch konservativ-liberalen Bundesregierung nahm dieses Motiv ebenfalls bereits auf:

„Die Entwicklungspolitik ist Teil der weltweiten, auf Frieden und Stabilität gerichteten Politik der Bundesregierung. ... Die Kernprobleme vieler Entwicklungsländer (Armut und soziale Ungerechtigkeit, Umweltzerstörung und Bevölkerungswachstum, Krankheit und mangelnde Bildungschancen, bewaffnete Konflikte und Unterdrückung) haben ein Ausmaß erreicht, das auch die Zukunftschancen der Industrieländer und der Welt insgesamt berührt. ... Die Bundesregierung versteht Entwicklungspolitik als globale strukturpolitische Aufgabe“ (BMZ 1995: 47).

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre schließlich setzt sich in der bundesdeutschen Parteienlandschaft der treffenden Diagnose von Deutscher et al. zufolge ein verändertes Verständnis von Entwicklungspolitik durch, das insbesondere zwei Punkte beinhaltet:

„1) Entwicklungspolitik ist dringender als je zuvor und kann wirksame Beiträge leisten, um den weltweiten Risikoentwicklungen wie Armut, Umweltzerstörungen, Wanderungsbewegungen, steigende Bevölkerungsentwicklung entgegenzuwirken. 2) ... Entwicklungspolitik kann nicht länger als ein isolierter Politikbereich organisiert sein, sondern muß mit anderen für die internationale Zusammenarbeit wichtigen Politikbereichen verzahnt werden, um wirkungsvoll zu sein“ (Deutscher et al. 1998: 8).

Auch Hillebrand/Maihold konstatieren einen parteiübergreifenden Konsens, „die Bearbeitung globaler Zukunftsfragen und der Gestaltung der Globalisierungsprozesse als zentralen Auftrag der EZ zu betrachten“ (1999: 341). Allerdings bezeichnen primär SPD und Grüne dieses Konzept als internationale oder globale Strukturpolitik, Union und FDP gebrauchen überwiegend den Begriff einer Politik der globalen Zukunftssicherung (vgl. Deutscher et al. 1998: 9f).

Im von SPD und Bündnis'90/Die Grünen beschlossenen Koalitionsvertrag wird das Konzept zum offiziellen Regierungsprogramm: Der Abschnitt über Entwicklungspolitik beginnt mit dem Satz: „Entwicklungspolitik ist heute globale Strukturpolitik, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse in Entwicklungsländern zu verbessern. Sie orientiert sich u.a. an dem Leitbild global nachhaltiger Entwicklung“ (SPD/Grüne 1998a: 1551).

Messner und Nuscheler (2001) präzisieren das Konzept in folgender Hinsicht: Sie verstehen globale Strukturpolitik 1. als Mehrebenenpolitik, die auf unterschiedlichen Handlungsebenen von lokal bis global ansetzt, 2. als „Mitgestaltung der Verhältnisse in Entwicklungsländern, um deren Fähigkeit, Globalisierungsfolgen zu verarbeiten und Globalisierung selbst gestalten zu können, zu stärken“ (2001: 418), 3. als Politik, die v.a. Beiträge zur Lösung zentraler Weltprobleme leistet. Dabei betonen auch sie die Notwendigkeit einer „dichteren Vernetzung des BMZ mit anderen Ressorts“ (ebd.: 417) und einer Kooperation verschiedener (auch nichtstaatlicher) Akteure. Besonders Messner verweist darauf, dass die „Zusammenarbeit zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und nationaler technologischer Kompetenz ... Kernthema der EZ“ werden müsse und fordert eine verstärkte Förderung von „public-private-partnerships“ (Messner 1999: 14, 16; 2000: 104, 106f; 2001: 36f).

Klemp, die den in der entwicklungspolitischen Diskussion umfangreichsten Versuch einer Konzeptionalisierung globaler Strukturpolitik vorgelegt hat (2000), betont demgegenüber die normativen Ziele wie die Beseitigung struktureller Armutsursachen, die Förderung nachhaltiger Entwicklungsstrukturen und die Prävention von Krisen und Konflikten. Auch sie fordert ein Mehrfaches an Koordination und Kohärenz zwischen verschiedenen Politikfeldern und die strategische Einbeziehung mehrerer Handlungsebenen und unterschiedlicher Akteure (vgl. Klemp 2000: 169ff).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die ProtagonistInnen des Konzepts der globalen Strukturpolitik sich in folgenden Punkten einig sind:

- Entwicklungspolitik muss sich der Bekämpfung globaler Problemstellungen widmen;
- Entwicklungspolitik muss somit Globalisierungsprozesse gestalten;
- Entwicklungspolitik muss zur Querschnittsaufgabe der Politik werden.

Mit der Zielsetzung der politischen Gestaltung der Globalisierungsprozesse ist eine – explizite oder implizite – Absage an den neoliberalen Washington Consensus verbunden, der regulierenden Eingriffen in den (Welt-)Markt ablehnend gegenübersteht. Dies wird auch von KritikerInnen anerkannt, dennoch werden einige Punkte bemängelt.

Betz bezweifelt, dass die Bildung von regulativen oder redistributiven Regimen auf supranationaler Ebene eine realistische Option ist und bemerkt überdies ungelöste organisatorische Probleme (vgl. 2001a: 31). Ruppert sieht in der globalen Strukturpolitik ein Spannungsverhältnis zwischen der deutlich normativen Prägung und der funktionalistischen Blickrichtung auf effiziente Steuerung der Globalisierung unter den gegebenen Kräfteverhältnissen (vgl. 2001: 40ff). Wahl kritisiert eine „verabsolutierte Konsensorientierung“, das Fehlen einer konkreten Umsetzungsstrategie und v.a. die Abstraktion von Macht- und Herrschaftsstrukturen (1998: 90). Von Braunmühl schließlich wirft dem Konzept der globalen Strukturpolitik vor, es betreibe eine „Re-Inthronisierung des trickle-down Effekts“, sei noch Vorstellungen von nachholender Modernisierung verhaftet und laufe auf eine „Anschlussförderung an einen neoliberal geformten Globalisierungsprozess“ hinaus (2000: 15).

Im Hinblick auf die historischen und analytischen Überlegungen der vorhergehenden Abschnitte lässt sich das Konzept von Entwicklungspolitik als globaler Strukturpolitik wie folgt beschreiben:

Es stellt dem Anspruch nach den Versuch einer Ausweitung der entwicklungspolitischen Handlungslogik auf andere Teilbereiche der Außen- und Innenpolitik dar, indem es anstrebt, Entwicklungspolitik zur Querschnittsaufgabe der Politik insgesamt und die Bekämpfung globaler Problemstellungen für alle Ressorts verbindlich zu machen. Im Hinblick auf die interministerielle Konstellation markiert dieser Versuch, besonders den konkurrierenden Ressorts AA (zuständig für klassische Außen- und Sicherheitspolitik, Diplomatie) und BMWi/BMWA (Außenwirtschaftspolitik) entwicklungspolitische Motive vorzuschreiben, den bisherigen Höhepunkt der Aufwertung des „Mauerblümchenressorts“ BMZ bzw. der Kompetenzaneignungsstrategie dieses Ministeriums und der in diesem Politikfeld aktiven PolitikerInnen. Dabei soll Entwicklungspolitik nicht mehr mit den klassischen Mitteln dieses Bereichs (Technische und Kapitalhilfe), sondern mit den Instrumenten betrieben werden, die bisher die Domäne der konkurrierenden Ressorts waren, nämlich v.a. mit internationalen Wirtschafts- und Handelsverträgen.

Ziel ist die in der Entwicklungspolitik oftmals schmerzlich vermisste Kohärenz zwischen den verschiedenen Teilbereichen der Außenpolitik, und genau hier liegt die Wurzel des großen Zuspruchs, den das Konzept der globalen Strukturpolitik in entwicklungspolitisch engagierten Kreisen findet: Unzählige Male ist

hier darauf hingewiesen worden, dass selbst die uneigennützigste und beste Entwicklungspolitik gegenüber den in anderen Politikfeldern mitgeprägten wirtschaftlichen Strukturen marginal bleibt bzw. dass Versuche eines sozialpolitischen Ausgleichs auf internationaler Ebene in der Entwicklungspolitik durch andere Politikmaßnahmen im Bereich Handels-, Währungs- und Finanzpolitik konterkariert werden. Das klassische Beispiel hierfür ist die im Gefolge der Schuldenkrise in den 80er Jahren weitgehend durchgesetzte Politik der Strukturanpassung, die hauptverantwortlich dafür ist, dass in diesem „verlorenen Jahrzehnt“ zahlreiche entwicklungspolitische Erfolge (Fortschritte bei Indikatoren wie Kindersterblichkeit, Unterernährung, Analphabetismus) in vielen Ländern zunichte gemacht wurden. Die von EntwicklungspolitikerInnen unterschiedlicher Couleur daraus gezogene Konsequenz ist naheliegend: Es kommt auf die Beeinflussung globaler Strukturen an, und diese kann nur durch eine entwicklungspolitische Kohärenz der verschiedenen Politikfelder erreicht werden, dadurch, dass das Ziel der Entwicklungspolitik als globaler Strukturpolitik, die Gestaltung von Globalisierungsprozessen im Sinne der „Entwicklungsländer“, für alle Ressorts verbindlich festgeschrieben wird. So weit das Konzept: Wie aber sieht es mit der Umsetzung aus?

5.4. Die rot-grüne Entwicklungspolitik: bisheriger Forschungsstand

Es existieren nur wenige Analysen oder Einschätzungen der rot-grünen Entwicklungspolitik, abgesehen von der nicht ganz unvoreingenommenen „entwicklungspolitischen Erfolgsbilanz“ des BMZ (vgl. Stather 2002; BMZ 2002c, 2005). Dieser zufolge wurde die Entwicklungspolitik unter der rot-grünen Regierung zu „einem elementaren Bestandteil der globalen Struktur- und Friedenspolitik Deutschlands aufgewertet“ (Stather 2002: 234). Es wird verwiesen auf den Sitz des BMZ im Bundessicherheitsrat und die Verankerung von Entwicklungspolitik als politische Querschnittsaufgabe. An einzelnen Maßnahmen der „neuen Entwicklungspolitik“ werden vom BMZ u.a. folgende hervorgehoben: die Armutsbekämpfung durch das Aktionsprogramm 2015 und die HIPC-II-Initiative; die Friedenssicherung durch die Schaffung des Zivilen Friedensdienstes und die restriktiven Grundsätze für Rüstungsexporte vom Januar 2000; die soziale und ökologische Gestaltung der Globalisierung durch die Welthandelsrunde in Doha, die Reform der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank, die erfolgreichen Konferenzen zu Süßwasser und Klimaschutz in Bonn bzw. Berlin; sowie der Abschluss des Cotonou-Abkommens zwischen der EU und den AKP-Staaten.

Nach einer Prüfung der Bereiche Entschuldung, Politik in multilateralen Organisationen, Öffnung der Industrieländermärkte, Cotonou-Abkommen, Krisen-

prävention, Frauen, Umwelt, institutionelle Reformen, Public-Private Partnerships, Finanzmittel konstatiert Betz eine problematische Tendenz, „mit stetig abnehmenden Mitteln eine wachsende Zahl von ambitionierten Entwicklungszielen erreichen zu wollen“ (Betz 2001a: 38, vgl. Betz 2001b). Falk kommt zu einem ähnlichen Schluss. Er gesteht der neuen Regierung zwar zu, dass sie in manchen Bereichen (wie Partizipation und Konfliktprävention) neue Akzente setzen konnte und eine höhere Bereitschaft zeigte, von problematischen Großprojekten Abstand zu nehmen, konstatiert andererseits aber auch eine drastische Mittelkürzung v.a. bei sozialen Grunddiensten und eine zunehmende Ausrichtung an den Interessen der Privatwirtschaft. Bei der entscheidenden Frage, inwiefern in wichtigen Bereichen (europäische Entwicklungspolitik, Welthandel, Schulden) eine Umgestaltung der internationalen Rahmenbedingungen von Entwicklung gelungen ist, kann er jedoch keinen einschneidenden Politikwandel ausmachen, so dass er schlussfolgert: „Die Bundesregierung scheint sich bei vielen entwicklungspolitischen Programmvorgaben im Koalitionsvertrag gründlich übernommen zu haben.“ (Falk 2001: 229)

Der von deutschen NRO herausgegebene „Bericht zur Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ (Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes 2000) bewertet die rot-grüne Entwicklungspolitik in ähnlicher Weise. Zwar wird die konzeptionelle Neuausrichtung auf globale Strukturpolitik begrüßt, inhaltlich wird jedoch bemängelt, dass vielversprechende Einzelmaßnahmen (beispielsweise auf den Bereichen Krisenprävention oder Entschuldung) keine konsequente Implementierung erfahren und auch nicht in eine kohärente Gesamtkonzeption eingebettet sind (Eberlei 2000: 21). Die drastischen Kürzungen in „zentralen Bereichen armutsorientierter Politik“ wie Grundbildung oder ländliche Entwicklung führen schließlich zu dem Urteil, die aktuelle Politik laufe der Rhetorik einer „global nachhaltigen Entwicklung“ „diametral entgegen“ (ebd.: 24, 27). Eindringlich gewarnt wird zudem vor der „Omnipotenzfalle“: „zuerst das Blaue vom Himmel versprechen, um später eingestehen zu müssen, dass die Kräfte zu schwach waren, um die hoch gesteckten Ziele zu erreichen“ (ebd.: 16). Nuscheler unterstreicht diese Warnung vor den „allzu hohen Erwartungen und Anforderungen an die Entwicklungspolitik“ (2001: 7).

Auch einige andere KritikerInnen verweisen auf die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit der rot-grünen globalen Strukturpolitik. Betz spricht von einem „zweifelsohne sympathische[n] Entwurf“, kritisiert jedoch die „Kluft“ zwischen dem ambitionierten Projekt und den bisherigen Reformansätzen (Betz 2001a: 31). Haskamp moniert ebenfalls, dass die Umsetzung der eigenen entwicklungspolitischen Ansätze „außerhalb der Möglichkeiten“ des BMZ liege (Haskamp 2002: 149). Fues bezeichnet das Konzept als „Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit“ (zit. nach Falk 2001: 223), auch Nuscheler bescheinigt

der rot-grünen Regierung eine „entwicklungspolitische Wende, die versuchte, sich neuen Herausforderungen zu stellen.“ (Nuscheler 1999: 21). Die neue Bundesregierung habe „die Weichen der Entwicklungspolitik für das beginnende 21. Jahrhundert neu gestellt, aber der Apparat der Entwicklungsverwaltung bewegt sich noch auf dem alten Gleis.“ (21) Klemp konstatiert: „Während im entwicklungspolitischen Diskurs von neuen Leitlinien gesprochen wird, ... wächst der Abstand zwischen politischen Absichtserklärungen, Strategien, vertraglich vereinbarten Zielen und der Realität“ (Klemp 2001: 20). Auch die skeptischere Einschätzung von Falk verweist auf „den bekannten Gegensatz zwischen vielversprechenden Ankündigungen und deren schneller Verfallszeit“ (Falk 2001: 222).

Erklärt wird die Lücke zwischen Ankündigung und Umsetzung in der Regel mit dem Verweis auf das größere Gewicht anderer Ministerien (Wirtschaft, Finanzen, Landwirtschaft), deren Interessen einer konsequenten Implementierung des Konzepts der globalen Strukturpolitik entgegenstünden. Der neunte „Bericht zur Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ führt zur Untermauerung dieser These das Beispiel der Reform der Hermes-Bürgschaften an, bei der die Bemühungen des BMZ, die deutsche Politik im Sinne einer global nachhaltigen Entwicklung auszurichten mit „harten Interessen“ dieser drei Ministerien kollidiert seien (Eberlei 2001: 16). Auch Klemp konstatiert, dass die zentrale Herausforderung globaler Strukturpolitik, die entwicklungspolitische Bekämpfung globaler Problemstellungen als Querschnittsthema in allen Politikfeldern zu verankern, an den interministeriellen Kräfteverhältnissen gescheitert sei und beklagt die „marginale innenpolitische Rolle und daraus resultierend das fehlende Mandat der Entwicklungspolitik zur Koordinierung der Außen-, Finanz-, Wirtschafts- und Landwirtschaftspolitik in Bezug auf die Entwicklungserfordernisse der armen Länder“ (Klemp 2000: 155). Falk konstatiert gleichermaßen, dass die Umsetzung der globalen Strukturpolitik die Bereitschaft, „sich mit den dominanten Interessen auf anderen Politikfeldern anzulegen“ und die Fähigkeit, „dort substantielle Veränderungen durchzusetzen“ (Falk 2001: 224) erfordere, und diese Umsetzung daher überwiegend ausblieb. Als zentralen Einflussfaktor in diesem Prozess nennt er dabei die „Lobbypolitik der Wirtschaftsverbände“ (229). Auch Haskamp macht „beteiligte politische Interessen“ und die „zu enge Verknüpfung von Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik“ für die mangelnden Erfolge verantwortlich (Haskamp 2002: 149). Klemp verweist überdies darauf, dass die für das Scheitern einer konsequenten Umsetzung verantwortlich gemachte marginale innenpolitische Rolle der Entwicklungspolitik eng mit „unterentwickeltem“ „Eine-Welt-Bewusstsein“, der Unkenntnis von Wirkungszusammenhängen in der Bevölkerung und der daraus resultierenden fehlenden öffentlichen Unterstützung für dieses Politikfeld zusammenhänge (2001: 20; 2000: 141, 158, 160).

Der bisherige Forschungsstand hinsichtlich der rot-grünen Entwicklungspolitik lässt sich also dahingehend zusammenfassen, dass die Zielsetzung, Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik zu betreiben, bisher nicht konsequent, sondern allenfalls in Ansätzen umgesetzt wurde. Als Gründe dafür werden in der Regel die politischen (geringer Einfluss des BMZ in der Regierung) und z.T. auch gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse (geringer Stellenwert der Entwicklungspolitik in der Öffentlichkeit, hoher Einfluss bestimmter Lobbygruppen) benannt. Allerdings ist festzuhalten, dass eine nähere Untersuchung dieser Kräfteverhältnisse nirgends vorgenommen wird.

5.5. Der rot-grüne Entwicklungsdiskurs

Da bereits an anderer Stelle eine ausführliche Kritik des rot-grünen Entwicklungsdiskurses erfolgt ist (Ziai 2003), sollen hier nur die wesentlichsten Punkte dargelegt und erläutert werden. Im Vordergrund stehen dabei folgende Fragen: Von welchen Diskursen sind die Konzeptualisierungen rot-grüner Entwicklungspolitik im Zeitalter der Globalisierung maßgeblich geprägt? In welche Strategie sind die Diskurse eingebettet? Wie wird in der Entwicklungspolitik der BRD (als einem Teilbereich der Außenpolitik) das nationale Interesse konstruiert? Und, damit verbunden, welche Art von Identität wird impliziert und produziert? Als relevante Texte, anhand derer die Diskursanalyse vorgenommen werden kann, wird in erster Linie auf die von der Ministerin als Umsetzung des „neuen Denken[s] in der deutschen Entwicklungspolitik“ bezeichneten²⁰ programmatischen Schriften – der *Elfte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung* (BMZ 2001a) sowie das darauf aufbauende BMZ-Spezial *Entwicklungspolitik als Baustein globaler Struktur- und Friedenspolitik* (BMZ 2002a) und das *Aktionsprogramm 2015* (BMZ 2001b) – zurückgegriffen, aber auch auf die drei Regierungserklärungen zur Entwicklungspolitik (Wieczorek-Zeul 2000a; 2002a; 2003), die Medienhandbücher des BMZ (BMZ 2000; 2002b; 2004a), Texte und Interviews der Ministerin und der Parlamentarischen Staatssekretärin sowie auf zahlreiche weitere Publikationen.

Die zentralen Leitmotive des Entwicklungsdiskurses der rot-grünen Bundesregierung sind 1. Armut und Armutsbekämpfung, 2. Globalisierung, die „Eine Welt“ (verbunden mit dem Thema „Nachhaltige Entwicklung“) und die Gestaltung der Globalisierung durch Global Governance sowie 3. Frieden, Sicherheit und Krisenprävention. Diese Leitmotive werden u.a. in folgenden Zitaten deutlich:

„Dies sind die drei Leitmotive unserer Entwicklungspolitik: Armut bekämpfen, Globalisierung gestalten, Frieden sichern.“ (Wieczorek-Zeul 2002a)

„Wir leben in einer Zeit des rasanten Wandels. ... Wir erleben ... einen nie gekannten Zuwachs an materiellem Wohlstand – aber nur für einen kleinen Teil der Menschheit.

Denn ein großer Teil der Weltbevölkerung ist von diesen Entwicklungen ausgeschlossen. Extreme Armut und die zunehmende Ungleichheit zwischen den Ländern und innerhalb einzelner Länder sind große Herausforderungen unserer Zeit. Denn sie sind Nährboden für Instabilität und Konflikte. Die Minderung der weltweiten Armut ist daher auch eine wesentliche Voraussetzung für die Wahrung von Frieden und Sicherheit.“ (Schröder in BMZ 2001b: Vorwort)

„Indem Entwicklungspolitik dazu beiträgt, dass alle Menschen an den Chancen der Globalisierung teilhaben können und ihre Risiken eingedämmt werden, trägt sie den wachsenden Herausforderungen in einer immer enger zusammenwachsenden Welt Rechnung und leistet nicht zuletzt auch einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung des Friedens und zur nachhaltigen Entwicklung.“ (Wieczorek-Zeul in BMZ 2001a: Vorwort)

„Immer intensivere internationale Verflechtungen und die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich haben dieses Umdenken notwendig gemacht. Entwicklungspolitik muss heute dazu beitragen, die Globalisierung sozial gerecht und ökologisch verträglich zu gestalten. Damit leistet sie nicht zuletzt einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung des Friedens und zur nachhaltigen Entwicklung.“ (Wieczorek-Zeul in BMZ 2002a: 4)

Ähnliche Formulierungen finden sich in nahezu allen programmatischen Beschreibungen der rot-grünen Entwicklungspolitik. Die Leitmotive sind hier regelmäßig auf eine bestimmte Weise verknüpft: Globalisierung bringt für weite Teile der Welt das Risiko zunehmender Armut und Ungleichheit, was durch die heutige Interdependenz der Weltregionen („Eine Welt“) auch für die reichen Industrieländer eine Bedrohung ihrer Sicherheit darstellt, weshalb Entwicklungspolitik die Aufgabe zukommt, durch die soziale Gestaltung der Globalisierung Armut zu bekämpfen. Die diskursive Konstruktion der einzelnen Leitmotive und ihre Verknüpfung soll im Folgenden untersucht werden.

5.5.1. Globalisierung, Eine Welt und Global Governance

Der rot-grüne Entwicklungsdiskurs konstruiert Globalisierung gemäß der Standardformel des Globalisierungsdiskurses als Prozess mit Chancen und Risiken:

„Der Globalisierungsprozess bietet zum einen unvergleichliche Möglichkeiten für eine nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Die zunehmende Liberalisierung der Handels- und Finanzmärkte, die enorme Ausweitung der Direktinvestitionen sowie die rasanten Fortschritte im Bereich der Informationstechnologien schaffen neue Chancen für Wachstum, Beschäftigung und Einkommen. Die weltweite Vernetzung von Forschung und Innovation erweitert die Wissens- und Problemlösungspotentiale in vielen Bereichen, z.B. bei der Bekämpfung von Krankheiten und der Entwicklung umweltverträglicher Technologien. ... Andererseits birgt der Globalisierungsprozess aber auch erhebliche Risiken und Gefahren, da er nicht von sich aus zu einer sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Entwicklung führt.“ (BMZ 2001a: XI, 1)

An erster Stelle der „Risiken und Gefahren“ des Globalisierungsprozesses wird die „wachsende weltweite Ungleichheit“ genannt und auf die „zunehmende Konzentration von Einkommen, Ressourcen und Wohlstand“ hingewiesen (BMZ

2001a: 5). Das Problem der Ungleichheit ist jedoch in der vorliegenden Konstruktion Konsequenz der mangelnden Teilnahme an Globalisierungsprozessen, an unzureichender Integration in den Weltmarkt:

„So sind derzeit große Teile der Menschheit von den positiven Entwicklungen der Globalisierung ausgeschlossen, weil sie sich – aus unterschiedlichen Gründen – nur unzureichend in den internationalen Wettbewerb einbringen und darin bestehen können. ... Die enormen Möglichkeiten, die mit der Erweiterung und Verdichtung der globalen Beziehungen entstanden sind, konnten bislang v.a. von den Industrieländern sowie der Gruppe der ‘weltmarktfähigen’ Entwicklungsländer genutzt werden. Während dieser Teil der Welt immer enger zusammengedrückt ist, blieben gerade die ärmsten Länder und die ärmsten Menschen von den Chancen der Globalisierung ausgeschlossen.“ (2001a: XI f)

Diese diskursive Konstruktion impliziert, dass die zunehmende Ungleichheit nicht Konsequenz der Globalisierungsprozesse ist, sondern im Gegenteil daraus resultiert, dass einige Länder bzw. Gruppen in unzureichendem Maße an ihnen teilhaben und daher auch nicht von den mit ihnen einhergehenden Chancen und „wohlstandsmehrenden Effekten“ (ebd.: XIV) profitieren können. Die Problemlösung kann in dieser Konstruktion daher nur in einer weiteren Liberalisierung der Wirtschaft und in einem Bemühen um höhere Wettbewerbsfähigkeit liegen, nicht jedoch in einer Infragestellung der Prinzipien der Globalisierungsprozesse.

Im Unterschied zum neoliberalen Diskurs konstruiert der Globalisierungsdiskurs nicht mehr primär das Problem „ineffiziente Staatsapparate und -interventionen“, um für eine Ausweitung der Marktwirtschaft (v.a. durch Liberalisierung, Privatisierung, Deregulierung) zu plädieren. Die Kritik an der durch diese Ausweitung hervorgerufenen sozialen Folgen (wachsende Ungleichheit bis hin zu Verelendungsprozessen) bildet den Ausgangspunkt für den entwicklungspolitischen Globalisierungsdiskurs: Diese Folgen werden als „Risiken der Globalisierung“ konstruiert, gleichzeitig aber durch den Verweis auf die „Chancen der Globalisierung“ relativiert. An der generellen Vorteilhaftigkeit von Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung wird jedoch festgehalten: Sie werden als Voraussetzungen für die Nutzung der „Chancen“ konstruiert, was den Differenzen zum Trotz auf eine ausgeprägte inhaltliche Nähe zum neoliberalen Diskurs hinweist. Auch am Übergang von deskriptivem Globalisierungs- zum präskriptiven Global Governance Diskurs wird dennoch die Abgrenzung zum Neoliberalismus herausgestellt:

„Damit die wohlstandsmehrenden Effekte der Globalisierung allen Menschen zu gute kommen, und nicht nur einem Teil, muss Globalisierung im Sinne einer sozialen und ökologischen Weltmarktwirtschaft politisch gestaltet werden. Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts haben gezeigt, dass der Markt allein nicht in der Lage ist, die wachsenden sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Probleme zu lösen, die durch die immer intensiver werdenden wechselseitigen Abhängigkeiten und Verflechtungen zwischen allen Staaten und deren Menschen entstanden sind. Um die weltweite Armut und Ungerechtigkeit sowie die Zerstörung des ökologischen Gleichgewichts einzudämmen, muss

Globalisierung im Sinne einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft aktiv politisch gestaltet werden.“ (2001a: XIV)

Diese Gestaltung der Globalisierung mit dem Ziel der Eindämmung von Armut und Umweltzerstörung – deutlich wird die implizite Aufgabe des Entwicklungsversprechens, die „unterentwickelten“ Regionen in „entwickelte“ zu transformieren – wird ganz im Sinne des Global Governance Diskurses als kooperative Erarbeitung von Lösungskonzepten „für die drängenden sozialen, politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Probleme der Menschheit“ durch „Regierungsvertreter, Angehörige der Zivilgesellschaft und ... Repräsentanten der Privatwirtschaft in zahlreichen globalen und regionalen Foren“ konzipiert (2001a: XIV). Was die konkreten Maßnahmen der entwicklungspolitischen Globalisierungs-gestaltung angeht (auf die in den folgenden Kapiteln eingegangen wird), so ist gemäß der skizzierten Problemkonstruktion auch ihre Zielrichtung klar: „[d]ie nachhaltige Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft“ (BMZ 2004a: 249). Da die Globalisierungsprozesse – auch hier finden sich vertraute Diskurs-elemente – zu einer Verringerung nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit geführt haben,²¹ erscheint internationale Kooperation im Sinne einer Global Governance unverzichtbar.

Sichtbar wird v.a. in den letzten beiden Zitaten auch der Einfluss von Eine Welt- und Nachhaltigkeitsdiskursen, die von der Existenz globaler Probleme besonders im ökologischen Bereich ausgehen und über die Bezugnahme auf die Interdependenz der Weltregionen dem Global Governance Diskurs die Konstruktion eines „gemeinsamen weltweiten Interesses“ erlauben.

„Die zentralen Probleme der Entwicklungs- und Transformationsländer müssen zugleich als globale Herausforderungen erkannt werden, deren Lösung im gemeinsamen weltweiten Interesse liegt. Nicht nur der Klimawandel, sondern auch die weitverbreitete Armut, das immer noch anhaltende Bevölkerungswachstum sowie die Verknappung von Wasservorräten müssen als Bedrohung aller begriffen werden: Sie sind wesentliche Ursachen für gesellschaftliche Spannungen, gewaltsame Konflikte, Flucht und Vertreibung, die globale Dynamik entfalten und letztlich den Frieden und die Stabilität weltweit gefährden können.“ (BMZ 2001a: XIV)

Träger dieses gemeinsamen weltweiten Interesses ist ein implizit angenommener Kollektivakteur „Menschheit“, da durch zunehmende Interdependenz Interessens-gegensätze innerhalb dieses Akteurs aufgelöst werden. In der ersten Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik hat die Ministerin diese Denkfigur wie folgt formuliert:

„Kein Teil der Welt kann ohne die anderen Teile sein Überleben sichern und Zukunft gestalten. Alle Seiten müssen sich als Teil einer globalen Verantwortungsgemeinschaft verhalten, die das Überleben zukünftiger Generationen sichert. An diesem Leitbild nachhaltiger Entwicklung richten wir unsere Politik aus.“ (Wieczorek-Zeul 2000a)

Sichtbar wird nicht nur die Identitätskonstruktion (als „Teil einer globalen Verantwortungsgemeinschaft“), sondern auch das im Global Governance Diskurs erzeugte Klima der „imperativen Kooperation“: Da es um nicht weniger als das Überleben der Menschheit geht, hat die kooperative Erarbeitung von Lösungsansätzen innerhalb der bestehenden Machtverhältnisse eindeutige Priorität vor der unproduktiven Diskussion über die Legitimität der bestehenden Strukturen, die Ursachen der globalen Probleme, die Verantwortung der einzelnen Akteure an ihrer Entstehung oder auch deren Berechtigung, die Problemlösung mitzubestimmen. Beispielsweise erscheint die Weigerung zivilgesellschaftlicher Akteure, mit umweltschädigenden oder gewerkschaftsfeindlichen transnationalen Unternehmen an einem „runden Tisch“ zusammenzuarbeiten, in diesem Klima als irrational. Auf die Rolle der Privatwirtschaft im rot-grünen Entwicklungsdiskurs wird noch einzugehen sein.

5.5.2. Armut und Armutsbekämpfung

Das diskursive Bindeglied in diesem Konstrukt zwischen Globalisierung und Armut ist bereits skizziert worden: einerseits tragen wirtschaftliche Globalisierungsprozesse (tatsächlich) zur Verschärfung von Armut und sozialer Ungleichheit bei, andererseits können sie (potenziell) in hohem Maße zur Minderung von Armut beitragen. Zwar findet Armutsbekämpfung im Koalitionsvertrag von 1998 keine explizite Erwähnung, ist aber nachträglich sowohl von Ministerin Wieczorek-Zeul²² als auch von Kanzler Schröder²³ zur prioritären Zielsetzung bundesdeutscher Entwicklungspolitik erklärt worden und wird im Medienhandbuch Entwicklungspolitik als ihre „zentrale Aufgabe“ charakterisiert (BMZ 2000: 207).²⁴

Im Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung werden die Ursachen der Armut wie folgt dargestellt:

„Die Ursachen der Armut sind vielfältig. Sie liegen nicht zuletzt in wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Missständen wie ungleicher Verteilung des Wohlstandes, ungerechten Herrschaftsstrukturen, schlechter Regierungsführung, fehlender Rechtssicherheit und Bereicherung der Eliten sowie mangelnder Gleichberechtigung der Geschlechter und sonstigen Diskriminierungen“ (BMZ 2001b: 10).

Armut wird also keineswegs monokausal konstruiert, es wird auf die unterschiedliche Situation verschiedener sozialer Gruppen (ethnische Minderheiten, Kinder, usw.) in den jeweiligen Ländern verwiesen (vgl. ebd.). Hierin zeigt sich die Ablehnung universeller Lösungskonzepte nach der Krise des Entwicklungsdiskurses und dem „Scheitern der großen Theorien“. Ebenso wird die Integration von Gender-Konzeptionen deutlich – wenn auch in einer auf „Gleichberechtigung“ beschränkten Variante. Den größten Einfluss scheint jedoch der Good Governance Diskurs

auszuüben, dessen Kritikpunkte hinsichtlich Regierungsführung, Rechtssicherheit und Bereicherung der Eliten explizit aufgeführt sind. Bei der Präsentation der zehn vorrangigen Ansatzpunkte der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung wird dieser Aspekt noch einmal betont: „Ein Schlüsselfaktor für erfolgreiche Armutsbekämpfung ist eine verantwortungsvolle Regierungsführung“ (ebd.: 16). Auch in den Ansatzpunkten 7 („Menschenrechte verwirklichen – Kernarbeitsnormen respektieren“) und 9 („Beteiligung der Armen sichern – Verantwortungsvolle Regierungsführung stärken“) zeigt sich dieser Einfluss (ebd.: 31, 34). Deutlich wahrnehmbar ist hier auch der Einfluss des Partizipationsdiskurses: Die Armen selbst werden als „Akteure“ und „Teil der Lösung“ repräsentiert, Selbstorganisation und Beteiligung werden als „tragende Prinzipien der Armutsbekämpfung“ benannt (ebd.: 12).

Als erster Ansatzpunkt der Armutsbekämpfung wird jedoch „Wirtschaftliche Dynamik und aktive Teilhabe der Armen erhöhen“ (ebd.: 16) genannt. Diesem Punkt wird eine gewisse Priorität eingeräumt: Die Halbierung der Armut erfordere „*vor allem* eine deutliche Zunahme der wirtschaftlichen Dynamik in den Entwicklungsländern“ (ebd., Herv. hinzugefügt), der „Aufbau leistungsfähiger Wirtschaftsstrukturen“ sei ein „zentrales Element“ in diesem Unterfangen (ebd.: 3). Hierbei würde „die Globalisierung den Entwicklungsländern ... Chancen“ eröffnen (ebd.: 16). Für erfolgreiche Wachstumsanstrengungen seien allerdings „grundlegende Verbesserungen des Ordnungsrahmens erforderlich“: der Staat müsse v.a. für „makroökonomische Stabilität“ und „effiziente Märkte“ sorgen (ebd.: 16). Den Regierungen der EL komme in diesem Zusammenhang eine „besondere Verantwortung“ zu: Sie müssten „Reformen durchführen, die einen günstigen Rahmen für die Armutsminderung schaffen und armutsminderndes Wachstum sowie die Entfaltung privater und privatwirtschaftlicher Initiativen ermöglichen“ (ebd.: 12). Dynamisches Wirtschaften werde durch „institutionelle Schwächen“ blockiert, für eine Beseitigung dieser „Blockade“ und die Nutzung „brachliegende[r] Potenziale“ (ebd.: 16) seien im Einzelnen (u.a.) erforderlich: die Schaffung eines Klimas, in dem sich die Privatwirtschaft entfalte, die Förderung von Investitionen und Unternehmen mit Wachstumspotenzial, den Abbau bürokratischer Hemmnisse, die Sicherung der Eigentumsrechte, die Förderung der unternehmerischen Fähigkeiten sowie die Schaffung eines zur makroökonomischen Stabilität beitragenden Finanzsystems (vgl. ebd.: 16f). Mittels gezielter Politik trage die Bundesregierung

„durch Politikdialog, Beratung und Finanzierung zur Verbesserung des Regierungshandelns, zur Stärkung effizienter Institutionen, zum Aufbau der privaten Wirtschaft ... in den Partnerländern bei. [...] Mit diesen Beiträgen verbessern sich auch die Bedingungen für private einheimische und ausländische Investitionen, die für nachhaltige Wachstumssteigerung und Integration der wirtschaftlichen Potenziale der Armen in die Güter- und Arbeitsmärkte von zunehmender Bedeutung sind“ (ebd.: 17).

Die Konzeption der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung ist in diesem zentralen Punkt nicht weit von neoliberalen Weltbankkonzepten der 80er Jahre entfernt: Der wichtigste Faktor für Armutsminderung ist Wirtschaftswachstum,²⁵ und dieses erreicht man durch makroökonomische Stabilität, Deregulierung, ein günstiges Investitionsklima und v.a. die ungehinderte Entfaltung der Marktkräfte bzw. der Privatwirtschaft. Armutsbekämpfung, Wirtschaftswachstum und neoliberale Reformen werden so diskursiv verknüpft. Natürlich – und hier liegt der Unterschied zum neoliberalen Diskurs – sind zur erfolgreichen Armutsbekämpfung auch noch andere Maßnahmen vonnöten (Agrarreformen, faire Handelschancen, soziale Sicherungen, usw., vgl. BMZ 2001b). Allerdings stehen diese oftmals notwendigerweise mit staatlichen Eingriffen in den Markt verbundenen Maßnahmen unvermittelt neben einer wirtschaftspolitischen Konzeption, die den Marktkräften klar Priorität einräumt und marktverzerrende Eingriffe als Blockaden der wirtschaftlichen Dynamik konzipiert. Armut wird hier (wie auch in den Zitaten am Anfang des Abschnitts) als Ausschluss vom Markt konstruiert, weshalb Armutsbekämpfung durch Integration in den Markt durchzuführen ist. Dass Armut die *Konsequenz* einer Integration in lokale und globale Märkte sein könnte, wird aus dem Diskurs ausgeschlossen.²⁶ Der freie Wettbewerb wird, und dies ist ein genuin neoliberales Diskurselement, als zentraler Teil der Lösung, nicht als Teil des Problems konstruiert.

In diesen neoliberal geprägten Diskurs passt auch der Schwerpunkt, der in der rot-grünen Entwicklungskonzeption auf die Rolle der Privatwirtschaft und die „Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft“ (Public-Private-Partnerships) gelegt wird:

„Die Entwicklungszusammenarbeit befindet sich inmitten eines grundlegenden Reformprozesses. Die Erkenntnis, dass die Zukunftsaufgaben für die Menschheit nicht allein von der öffentlichen Hand bewältigt werden können, hat zu einer Aufweichung der lange gepflegten Abgrenzung öffentlicher und privatwirtschaftlicher Kooperationsbereiche geführt. [...] das BMZ [wird] Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft ... zu einem integralen Bestandteil der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit machen. [...] Bei Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft geht es um Projekte, die im Interesse deutscher, europäischer oder einheimischer Unternehmen liegen und gleichzeitig einen entwicklungspolitischen Nutzen erbringen. [...] Aus der Zusammenarbeit entsteht für beide Partner und das Entwicklungsland ein weit größerer Nutzen als bei einer rein öffentlichen oder rein privatwirtschaftlichen Investition. [...] Die Vision ist, dass der Staat und die private Wirtschaft gemeinsam an einer sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Zukunft arbeiten. [...] Mit konkreten Beispielen wird die Entwicklungspolitik an die Unternehmen appellieren, ihre soziale und ökologische Verantwortung für die Eine Welt zu übernehmen. Und zwar nicht nur aus altruistischen Gründen: Die Kombination aus 'doing good and doing well' (Gutes tun und erfolgreich sein) ist ein viel überzeugenderes Argument“ (Wieczorek-Zeul 2000b: 36f; vgl. BMZ 2001a: 85f).

Eine Überschneidung von öffentlichem Interesse an „Entwicklung“ und privatwirtschaftlichem Interesse an Gewinn wird konstruiert, und zwar aus der „Er-

kenntnis“ heraus, dass für die Bewältigung entwicklungspolitischer Aufgaben nicht in hinreichendem Maße öffentliche Gelder mobilisiert werden können.²⁷ Dieser Konstruktion nach haben Staaten und Unternehmen ein gemeinsames Interesse an Public-Private-Partnerships, da in ihnen Synergieeffekte entstehen, die beide Partner ihre jeweiligen angenommenen Ziele (entwicklungspolitischer/wirtschaftlicher Nutzen) besser erreichen lassen. Entgegen einer in den 70er Jahren verbreiteten „Multi-Schelte“ bzw. einer kritischeren Sichtweise wird hier eine positive oder zumindest potenziell positive Rolle der Privatwirtschaft im „Entwicklungsprozess“ konstruiert, die eine Partnerschaft entwicklungspolitisch interessierter Institutionen mit ihr als naheliegend erscheinen lässt. Eventuelle Divergenzen oder Konflikte zwischen den Zielen „Armutsbekämpfung“ und „Entfaltung der Privatwirtschaft“ kommen in diesem Diskurs nicht vor.

In umgekehrter Weise werden Interessenidentitäten konstruiert, wenn darauf hingewiesen wird, dass Armut für die gesamte Gesellschaft einen „Verlust ... an schöpferischem Potenzial“ darstelle (BMZ 2001b: 9), dass die Teilnahme der Armen am Markt (im Anschluss an betriebswirtschaftliche Fortbildungsmaßnahmen) zu erhöhter wirtschaftlicher Dynamik, Wachstumseffekten und neuen Arbeitsplätzen führe (vgl. ebd.: 19), oder dass ein Mangel an Gleichberechtigung „das wirtschaftliche Potential und die Leistungsfähigkeit von Frauen unterbewertet und ungenutzt“ lasse (2001a: 18). Diesen Konstruktionen zufolge haben alle, die an Wirtschaftswachstum interessiert sind, auch ein Interesse an der Überwindung von Armut und geschlechtlicher Diskriminierung. Hinsichtlich der Privatwirtschaft ist der Effekt der Interessenkonstruktion hingegen, dass die Förderung von Unternehmen und Investoren als im allgemeinen entwicklungspolitisches Interesse angesehen und so legitimiert wird.

5.5.3. Frieden, Sicherheit und Krisenprävention

Entgegen der Erwartung, dass in der neuen Weltordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sicherheitspolitische Erwägungen in der Entwicklungspolitik in den Hintergrund treten würden, ist im rot-grünen Entwicklungsdiskurs der sicherheitspolitische Aspekt der Friedenserhaltung das zentrale Motiv der Legitimation von Entwicklungspolitik – und das bereits vor dem 11. September 2001.²⁸ „Das Thema Krisenprävention und friedliche Konfliktbewältigung“, wie im 11. Entwicklungspolitischen Bericht konstatiert, „rückte ... auf der entwicklungspolitischen Agenda in den Vordergrund.“ (BMZ 2001a: 44) Die „zentrale Aufgabe“ der Armutsbekämpfung ist – wie auch die anderen „globalen Herausforderungen“ – in der diskursiven Struktur demgegenüber untergeordnet:

„Armut liegt an der Wurzel vieler globaler Risiken und Friedensgefährdungen. Sie ist zugleich Folge und Ursache von Ressourcenknappheit, Ressourcenzerstörung sowie zu-

nehmender gewaltsamer Konflikte, wachsender Migration, Flucht und Vertreibung. Ihre Bekämpfung ist deshalb ein wichtiger Schlüssel für Frieden und Entwicklung“ (BMZ 2001a: 6; vgl. beinahe gleichlautend BMZ 2001b: 1 sowie Wieczorek-Zeul 2000a).

„In einer globalisierten Welt mit globalisierten Risiken und Gefährdungen geht die Armut alle an. Auch die reichen Länder werden auf Dauer nur dann in Frieden und Wohlstand leben können, wenn die bittere Armut in weiten Teilen der Welt eingedämmt wird“ (Wieczorek-Zeul in BMZ 2001b: Vorwort).

„Wir müssen uns bewusst machen, dass wir in EINER Welt leben. [...] Die Folgen von Umweltkatastrophen, Kriegen und wirtschaftlicher Verelendung werden nicht vor unserer Türe Halt machen. Noch mehr Menschen als heute werden aus wirtschaftlicher Not oder aufgrund von politischer Verfolgung zu uns flüchten, wenn wir die Ursachen dafür nicht jetzt bekämpfen. Auch religiöser Fanatismus, Kriege und politischer Terrorismus kennen letztlich keine Grenzen mehr. Von all dem können wir uns nicht dauerhaft abschotten: Wir müssen mithelfen, eine sozial, politisch, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Zukunft auch in den Ländern des Südens in Gang zu setzen. [...] Wir belasten sonst unsere eigene, v.a. aber die Zukunft unserer Kinder“ (Wieczorek-Zeul in BMZ 2000: 3f).

Die Begründung der Armutsbekämpfung liegt dieser Argumentation zufolge darin, dass Armut in einer „globalisierten Welt“ auch für „uns“ und „unsere Zukunft“ negative Auswirkungen hat: durch Gewalt, Terrorismus, Migration, Ressourcenzerstörung und andere Phänomene, die als den Frieden und die Stabilität auch im Norden gefährdend angesehen werden. Zwar findet sich gelegentlich auch eine zumindest gleichberechtigte ethische Begründung von Armutsbekämpfung und Entwicklungspolitik:

„Wir müssen verhindern, dass ganze Regionen und Bevölkerungsgruppen ins Abseits geraten. Dabei folgt unsere Politik gleichermaßen unserem Interesse an einer sicheren Zukunft, dem Gebot sozialer Gerechtigkeit und unserer Verpflichtung, Menschen in Not beizustehen“ (Wieczorek-Zeul 2000a).

Eindeutig dominant ist jedoch die v.a. sicherheitspolitische Begründung von Armutsbekämpfung und Entwicklungspolitik.²⁹ Dementsprechend trug die erste Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik den Titel „Frieden braucht Entwicklung“ (Wieczorek-Zeul 2000a). Und auch im 12. Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung betont die Ministerin, Entwicklungspolitik sei „längst auch eine Frage der globalen Sicherheit ... Wenn wir menschliche Sicherheit nicht für die vielen Millionen, die arm sind, schaffen, dann wird es auch keine Sicherheit für die wenigen geben, die reich sind“ (Wieczorek-Zeul: Vorwort, in: BMZ 2005). In dieser diskursiven Konstellation sind Entwicklungspolitik allgemein und Armutsbekämpfung speziell Mittel zum Zweck der Sicherung von Frieden und Stabilität für „uns“, d.h. für die reichen Industrieländer. Diese Konstellation erlaubt daher eine alternative Konstruktion des nationalen Interesses: „Weltweite Armutsminde- rung liegt in einer immer enger verflochtenen Welt auch im deutschen Interesse“ (2001b: 1, 10). Die Implikation dieser Argumentation ist, dass die Bekämpfung

der Armut in Entwicklungsländern *nur insoweit* von Relevanz ist, als dass diese Armut die Interessen der Industrieländer beeinträchtigt. In dieser utilitaristischen Begründungskonstellation („aufgeklärtes Eigeninteresse“) ist menschliches Elend streng genommen völlig akzeptabel, wenn es weder über Konflikte, noch über Migration oder Ressourcenerstörung Konsequenzen auf der Nordhalbkugel nach sich zieht, oder wenn diese Konsequenzen militärisch abgewendet bzw. unter Kontrolle gehalten werden können, und hier liegt die Verbindung zu Konzepten der Krisenprävention und -bewältigung. In diesem Kontext wird darauf hingewiesen, dass die „Kosten der Prävention um ein Vielfaches geringer sind als die Kosten der Beseitigung der Folgen des Krieges“ und Versuche der Krisenprävention daher nicht nur aus humanitären, sondern auch aus ökonomischen Gründen geboten seien (Wieczorek-Zeul 1999a: 360; vgl. auch dies 1999b: 8).

Durch die Anschläge vom 11. September 2001 wurde diese Argumentationslinie noch gestärkt, und Entwicklungspolitik wurde in noch stärkerem Maße als Friedens- und Sicherheitspolitik konstruiert (vgl. Wieczorek-Zeul 2002b; BMZ 2002b: 36-41).³⁰ In der Regierungserklärung vom März 2002 postuliert die Ministerin:

„Dass es nur eine gemeinsame Zukunft auf diesem Planeten gibt, haben die Ereignisse der vergangenen Monate unter Beweis gestellt. Diese Debatte muss daher – ein halbes Jahr nach den terroristischen Gewalttaten des 11. September – natürlich auch eine Debatte über langfristige und zivile Friedenssicherung sein. Überdies hat eine jede und ein jeder nun die Notwendigkeit der Bekämpfung der globalen Armut ebenso erkannt wie die Notwendigkeit der gerechten Gestaltung der Globalisierung“ (Wieczorek-Zeul 2002a).

Wieczorek-Zeul bezeichnete Entwicklungspolitik in diesem Zusammenhang als „die wichtigste Form von Sicherheitspolitik“ (Interview in der *Frankfurter Rundschau* vom 22.5.2002) und beschreibt den Zusammenhang von Armut und Terrorismus wie folgt:

„Es gibt natürlich keinen direkten Zusammenhang zwischen den konkreten Terrorakten und Armut, Hunger, sowie Ohnmachts- und Unterlegenheitsgefühlen. Aber diese in vielen Entwicklungsländern anzutreffende Situation kann der Nährboden von Gewalt sein. So erhält der Terrorismus die Möglichkeit, Menschen für seine Ziele zu mobilisieren und zu instrumentalisieren. Wir müssen dem mit einer weltweiten Koalition für mehr Gerechtigkeit und Sicherheit entgegenwirken. Auch wir in den hoch industrialisierten Gesellschaften haben dabei etwas zu gewinnen: nämlich das Leben in einer friedlicheren und gerechteren Welt, mit der wir unsere Zukunft und auch die unserer Kinder sichern“ (Wieczorek-Zeul in BMZ 2002b: 4).

Trotz der Indirektheit dieses Zusammenhangs wird in der Regierungserklärung nach dem 11. September behauptet, die Welt stehe „am Scheideweg“ (Wieczorek-Zeul 2002a):

„Es gibt zwei mögliche Zukunftsentwicklungen: Entweder eine neue Weltordnung der Gewalt und des Krieges, des Terrors und des Elends setzt sich durch, mit verhängnisvol-

len Auswirkungen auf uns alle – oder wir schaffen Schritte in Richtung auf eine neue, gerechtere Weltordnung“ (ebd.).

Letztlich stellt diese Konstruktion also die Alternative: soziale Gerechtigkeit oder Terrorismus. Die diskursive Klammer zwischen Anti-Terror-Kampf und Armutsbekämpfung ist dabei der „erweiterte Sicherheitsbegriff“ im rot-grünen Entwicklungsdiskurs, der „politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität“ auf der Grundlage der Achtung von Menschenrechten, sozialer Gerechtigkeit usw. in allen Weltregionen umfasst (Bundesregierung 2000a, vgl. auch dies. 2004a: 2 und Wieczorek-Zeul 1999a). Mit dieser Erweiterung des Sicherheitsbegriffs kann auch Armutsbekämpfung im Süden als Sicherheitspolitik definiert werden. Allerdings steht dabei auch die Verhinderung von Kriegen und gewaltsamen Konflikten in der Dritten Welt vom Begründungszusammenhang her in einem untergeordneten Verhältnis zum Ziel der Sicherheit „bei uns“: „Wir müssen dazu beitragen, dass die Menschen in allen Regionen der Welt sicher leben können. Sonst kommt die Unsicherheit auch zu uns“ (Wieczorek-Zeul 2002b: 8).

Die diskursive Verknüpfung von Sicherheit der Industriegesellschaften und Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern und die alternative Konstruktion des nationalen Interesses hat die Funktion der Akzeptanzbeschaffung für Entwicklungspolitik in diskursiven Kontexten, in denen ethische und humanitäre Motive nur geringe Wirkung entfalten, sicherheitspolitische Erwägungen oder auch solche des außenwirtschaftlichen Interesses aber einen weit höheren Stellenwert einnehmen. Vermutlich liegt das BMZ nicht falsch in der Annahme, dass Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung um den Anteil am Budget ebenso wie solche in der Öffentlichkeit um Legitimation und Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit sowie des dazugehörigen Ministeriums unter den gegebenen Bedingungen solche Kontexte darstellen und die Entwicklungspolitik in diesen Auseinandersetzungen durch die dargestellte diskursive Verknüpfung deutlich an Gewicht gewinnt. Allerdings begibt es sich mit dieser Argumentationslinie auf ein diskursives Terrain, in dem der Primat einer am (wie auch immer konstruierten) nationalen Eigeninteresse ausgerichteten Politik außer Frage steht und Entwicklungspolitik und Armutsbekämpfung nur als Mittel zu diesem Zweck, nicht aber als Zweck an sich legitimiert werden können.

Was nun die eingangs des Abschnitts angesprochenen Leitfragen angeht, so lässt sich folgendes festhalten: die entwicklungspolitischen Konzepte sind geprägt von einer Vielzahl von Diskursen: Nachhaltige Entwicklung, Partizipation und Gender sind ebenso auffindbar wie Elemente des Good Governance Diskurses und implizit die Aufgabe des Entwicklungsversprechens. Sowohl der sich vom Neoliberalismus abgrenzende Globalisierungsdiskurs als auch die Konzepte der Armutsbekämpfung sind deutlich von neoliberalen Konstruktionen geprägt: Armut

wird primär als Ausschluss vom Markt konzipiert. Als Rahmen fungiert der Global Governance Diskurs, der die kooperative Bearbeitung globaler Probleme zur Maßgabe der Politik macht. Eingebettet sind diese Diskurse jedoch in eine Strategie, die Entwicklungspolitik und Armutsbekämpfung als Mittel zur Erreichung außenpolitischer Ziele definiert, zur Sicherung von Frieden und Wohlstand in den reichen Industrienationen. Dementsprechend nimmt auch ein eng mit Entwicklungspolitik verknüpfter Diskurs der Krisenprävention und -bewältigung eine zentrale Stellung in den diskursiven Konstruktionen der rot-grünen Bundesregierung im Bereich der Nord-Süd-Beziehungen ein.

Was die Konstruktion von Interessen angeht, so wird an mehreren Stellen die Konvergenz oder Identität von Interessen konstruiert. Zum einen wird auf der Grundlage der erwähnten wirtschaftspolitischen Konzeption die Förderung von Privatwirtschaft und Investoren als der wirtschaftlichen Dynamik förderlich und demnach im Interesse der Armen konzipiert. Am Rande wird auch darauf verwiesen, dass die Integration marginalisierter Bevölkerungsgruppen in den Markt wachstumsfördernde Effekte hat. Demnach wird eine Interessenkonvergenz zwischen Armen und Wirtschaftsunternehmen konstruiert. Zum anderen werden auf internationaler Ebene die Probleme der „Entwicklungs“- und Transformationsländer als aufgrund der globalen Interdependenz auch die Industrieländer nachteilig betreffend dargestellt, weshalb sie als globale Probleme und ihre Lösung als im allgemeinen Interesse der Menschheit liegend konstruiert werden können. Auf die BRD bezogen wird dementsprechend das nationale Interesse so definiert, dass die Bekämpfung der Probleme der Peripherie durch Armutsbekämpfung und Krisenprävention langfristig im eigenen Interesse liegt. Mithin wird gegenüber klassischen bündnis- und außenwirtschaftspolitischen Erwägungen eine alternative Konstruktion des nationalen Interesses ebenso wie gegenüber humanitären Überlegungen eine alternative Begründung von Entwicklungspolitik vorgelegt. Damit verbunden ist die Neukonstruktion der Identität der BRD als Teil einer globalen Verantwortungsgemeinschaft, als Akteur, der sich nicht durch Isolation den Auswirkungen globaler Probleme entziehen kann und daher deren kooperative Bewältigung anstrebt – v.a. durch Entwicklungspolitik, Armutsbekämpfung und Krisenprävention. Diese Identitätskonstruktion ist deutlich von jener der traditionellen realistischen Schule der Internationalen Beziehungen zu unterscheiden, aber durchaus kompatibel mit einer institutionalistischen Perspektive, die das Eigeninteresse des rationalen Akteurs „Staat“ in bestimmten Situationen durchaus in der Kooperation mit anderen Akteuren des internationalen Systems sieht. Die im rot-grünen Entwicklungsdiskurs vorgelegte alternative Konstruktion außenpolitischer Ziele und Motive kreist jedoch immer noch um den Referenzpunkt des nationalen Interesses, nur dass dieser Signifikant mit anderen Bedeutungsinhalten verknüpft ist.

5.6. Die rot-grüne Entwicklungspolitik: allgemeine Betrachtungen

Hinsichtlich der Praxis rot-grüner Entwicklungspolitik erscheint es sinnvoll, vor der Untersuchung einzelner Bereiche eine allgemeine Betrachtung des Politikfelds anzustreben. Hierbei soll auf den Stellenwert der Entwicklungspolitik innerhalb der Regierungspolitik generell, auf die finanzielle Ausstattung der Entwicklungspolitik, sowie auf die länderspezifischen Schwerpunktsetzungen in der bilateralen Zusammenarbeit eingegangen werden.

5.6.1. Stellenwert

Die Leitung des BMZ spricht hinsichtlich des Stellenwerts der Entwicklungspolitik von einer Aufwertung des Politikfelds und einem größerem Gewicht des BMZ im Kabinett unter der rot-grünen Regierung³¹ und weist zur Begründung meist auf dreierlei: auf den Sitz des BMZ im Bundessicherheitsrat,³² auf die Verankerung der Entwicklungspolitik als politische Querschnittsaufgabe im Koalitionsvertrag, sowie auf die Überführung von Kompetenzen anderer Ressorts in den Zuständigkeitsbereich des BMZ (vgl. Stather 2002; Wieczorek-Zeul 1999c).³³ Zwar wurde eine entwicklungspolitische Regelprüfung von Gesetzesvorhaben in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vom September 2000 festgeschrieben (vgl. BMZ 2002c, Teil II), inwiefern die Verankerung von Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe (und damit die Lösung des Kohärenzproblems) gelungen ist, muss jedoch in den nächsten Abschnitten genauer untersucht werden.³⁴ Der Sitz des BMZ im Sicherheitsrat ist sicherlich als Aufwertung des Entwicklungsministeriums einzustufen, ob diese formale Aufwertung jedoch tatsächlich inhaltlichen Einfluss auf die Politik hat, ist (besonders hinsichtlich der Frage der Rüstungsexporte) ebenfalls noch zu überprüfen (s. Abschnitt 9.5.).

Was den Punkt der Kompetenzverlagerungen zugunsten des BMZ angeht, so sind folgende festzustellen: die Übertragung der Federführung für die Entwicklungspolitik der EU (und damit auch für die Verhandlungen mit den AKP-Staaten zur Neugestaltung des Lomé-Vertrags) wurde durch Organisationserlass vom 27.10.1998 vom BMWi auf das BMZ übertragen (vgl. BMZ 2004a: 32), ebenso die Zuständigkeit für das Transform-Programm und z.T. auch für den neu gegründeten Stabilitätspakt Südosteuropa (vgl. BMZ 2002c, Teil II) sowie für die Habitat-Konferenz (vgl. Fues 1999: 7) und den Kopenhagen-Nachfolgeprozess (vgl. Eid 1999a: 11).³⁵ Generell lässt sich daher die Behauptung einer (leichten) Aufwertung des BMZ innerhalb der institutionellen Konstellation der Bundesregierung bestätigen. Allerdings ist darauf hingewiesen worden, dass die Erweiterung der Zustän-

digkeiten nur in unzureichendem Maß mit neuen Stellen zur Bewältigung dieser Aufgaben verbunden war (vgl. *epd* 1/1999: 4). Ob das Politikfeld Entwicklungspolitik und v.a. die mit ihm verbundene entwicklungspolitische Handlungslogik und die im Diskurs festgestellte alternative Konstruktion des außenpolitischen Interesses ebenfalls eine Aufwertung erfahren haben, bleibt noch zu klären.

5.6.2. Finanzierung

Ein wichtiges und von der BMZ-Leitung hervorgehobenes³⁶ Element dieser institutionellen Aufwertung war folgende Passage im Koalitionsvertrag: „Um dem international vereinbarten 0,7%-Ziel näher zu kommen, wird die Koalition den Abwärtstrend des Entwicklungshaushaltes umkehren und v.a. die Verpflichtungsermächtigungen kontinuierlich maßvoll erhöhen“ (SPD/Grüne 1998: 1551). Damit war das BMZ das einzige Ressort, dem im Koalitionsvertrag eine Erhöhung des Budgets versprochen worden war. Auch in der ersten Regierungserklärung betonte Kanzler Schröder: „Den Abwärtstrend des Anteils der Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt werden wir stoppen“ (Schröder 1998).

Dieses Versprechen ist nicht eingehalten worden. Während für 1999 der Baransatz im betreffenden Haushalt um knapp 2% und die Verpflichtungsermächtigungen (die den Rahmen festlegen, in dem finanzwirksame Zusagen für die nächsten Jahre gemacht werden können) sogar um 7% stiegen, wurde der Etat 2000 um 9%, die Verpflichtungsermächtigungen sogar um über 50% gekürzt. Diese Einschnitte führten sogar zur Absage von Regierungsverhandlungen, da keine Entwicklungshilfe mehr da war, über deren Verwendung mit Empfängerländern hätte verhandelt werden können. Besonders betroffen von den Kürzungen waren auch die Beiträge an UN-Organisationen: an das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen wurden 1997 125 Mio. DM, 1998 100 Mio., 1999 noch 85 und 2000 42,5 Mio. DM überwiesen – dies alles vor dem Hintergrund eines deutlich gesunkenen Dollarkurses (vgl. *epd* 2/3/1999: 4 sowie 12/1999: 4). Bemerkenswert ist dabei, dass der Bereich Krisenprävention von den Kürzungen verschont blieb, andere Bereiche wie ländliche Entwicklung und soziale Grunddienste drastische Einschnitte zu verzeichnen hatten oder sogar – wie die Mittel für Grundbildung – einen Tiefstand erreichten (vgl. Eberlei 2000a: 24f).

Der leichte Anstieg im Etat 2001 (um 122 Mio. DM bzw. 1,7%) wurde lediglich durch Umbuchungen innerhalb des Bundeshaushalts erreicht (und nicht durch zusätzliche Mittel), die eine weitere geringfügige Kürzung verdeckten. Die jetzt dem BMZ-Etat zugerechneten Gelder in Höhe von etwa 250 Mio. DM für den Stabilitätspakt Südosteuropa und das Transform-Programm waren bereits vorher vom BMZ bewirtschaftet worden, so dass eine reale Kürzung entwicklungspoliti-

scher Mittel von etwa 130 Mio. DM zu verbuchen war. Sowohl die Opposition als auch Nichtregierungsorganisationen errechneten daher, dass der ODA-Anteil am Bruttonationaleinkommen³⁷ damit auf 0,23% sank (vgl. *epd* 13/2000: 4; 14/15/2000: 5f und 19/2000: 4f sowie Haskamp 2002: 84).

Zusätzliche Mittel wurden erst im Etat 2002 zur Verfügung gestellt, und zwar rund 100 Mio. € aus dem Anti-Terror-Paket für Krisenprävention sowie 80 Mio. € für den Wiederaufbau Afghanistans, was die Ministerin vom „Auftakt für eine deutliche und dauerhafte Trendwende“ sprechen ließ, während die Opposition und Nichtregierungsorganisationen von „Augenwischerei“ und „Taschenspielertricks“ redeten, da wiederum eine leichte reale Kürzung der bisherigen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zu verbuchen sei und die zusätzlichen Mittel aufgrund geringer Verpflichtungsermächtigungen nicht längerfristig genutzt werden könnten (vgl. *epd* 23/24/2001: 6 sowie 13/14/2002: 11).

Insgesamt errechnete das BMZ nach all diesen Umbuchungen für die erste rot-grüne Legislaturperiode einen Anstieg der Entwicklungshilfequote von 0,26 auf 0,27% (BMZ 2004a: 378), was einige KritikerInnen angesichts der „Erfolgsmeldung“ einer Steigerung von 0,01% über vier Jahre hinweg zu der Mutmaßung veranlasste, hier sollten „einige als dumm verkauft werden“ (Kößler 2002: 4). Andere KritikerInnen rechneten vor, dass der Etat des BMZ unter der rot-grünen Regierung durchweg deutlich niedriger lag als unter der Vorgängerregierung in den neunziger Jahren (vgl. Eberlei 2002a: 5; BMZ 2004a: 383), dass die vom BMZ reklamierten gesteigerten finanziellen Leistungen für Entwicklungsländer primär durch die Kursentwicklung des Euro zustandekamen (vgl. Reuke 2003: 6), und dass die Quote ohne Schuldenerlasse bei 0,23% liegen würde, also letztlich weniger Geld in den Süden floss (vgl. Martens 2004: 11)

Auf dem UN-Gipfel zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey sowie in der Koalitionsvereinbarung 2002 versprach die rot-grüne Regierung erneut eine Steigerung der finanziellen Hilfe, und zwar auf die Quote von 0,33% bis zum Jahr 2006, ausdrücklich bezeichnet als „Zwischenschritt zum 0,7%-Ziel“ (SPD/Grüne 2002a: 303). Allerdings ist die BRD mit dieser Zielsetzung zusammen mit einigen anderen Staaten EU-weites Schlusslicht, die meisten Staaten kündigten eine Erhöhung der Entwicklungshilfe auf 0,4 bis 1% des BSP an (vgl. Martens 2004: 7). Zudem würde selbst bei Einhaltung des Versprechens und gleichbleibender Steigerung die angestrebte 0,7%-Quote im Jahre 2043 erreicht – dabei beweisen die Niederlande und Luxemburg ebenso wie die skandinavischen Länder, dass dieses Ziel auch heute durchaus zu verwirklichen ist (vgl. Reuke 2003: 7).

Nach dem Wegfall der zusätzlichen Mittel aus dem Anti-Terror-Paket sank der Etat des BMZ in den Jahren 2003 und 2004 wieder unter das Niveau von 2001 und belief sich offiziellen Soll-Zahlen zufolge zuletzt auf etwa 3,78 Mrd. €

(vgl. BMZ 2004a: 383), abzüglich der „globalen Minderausgabe“ bleiben noch etwa 3,74 Mrd. (vgl. Martens 2004: 9). Die tatsächlich geleistete gesamte öffentliche Entwicklungshilfe, die allerdings auch die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesländer, humanitäre Hilfe (auch durch die Bundeswehr), Verzicht auf Schuldentrückzahlungen, Nahrungsmittelhilfe, Verwaltungskosten für und Leistungen an Flüchtlinge sowie Studienplatzkosten für Personen aus „Entwicklungsländern“ miteinberechnet, betrug 2002 etwa 5,65 Mrd. €, was einer ODA-Quote von 0,27% entspricht, 2003 konnte die Quote aufgrund leichter Steigerungen auf 0,28% erhöht werden und lag auch 2004 genau dort (vgl. BMZ 2004a: 377ff; BMZ 2005: 230, 237; Martens 2004: 9; Martens 2005: 12).³⁸ Zwar verweist das BMZ auch darauf, dass laut eines Gutachtens des Center for Global Development die deutsche EZ vergleichsweise qualitativ hochwertig sei (vgl. Wiczorek-Zeul 2003; *epd* 23/24/2003: 6), hinsichtlich der Qualität ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Bundesregierung die Erhöhung der Quote auch durch eine stärkere Nutzung von Verbundfinanzierung und Zinssubventionierung, also eine Mischung von vergünstigten Krediten der FZ und solchen zu marktüblichen Konditionen zu bewerkstelligen versucht (vgl. Martens 2004: 12), was auf eine Verschlechterung der EZ-Qualität hinausläuft. Der Grad der Lieferbindung der deutschen ODA lag 2002 mit 13,4% über dem OECD-Durchschnitt von 11,4%.

Zwar hat die Bundesregierung 2005 im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels Fragen der Entwicklungsfinanzierung einen größeren Stellenwert beigemessen³⁹ und im Rahmen des Europäischen Rates sogar dem ODA-Stufenplan zugestimmt, nachdem die deutsche ODA-Quote bis zum Jahr 2010 auf 0,51% und bis 2015 auf 0,7% ansteigen soll, ob diese Zusagen jedoch eingehalten werden, bleibt abzuwarten (vgl. Martens 2005: 9).⁴⁰ Durchaus möglich ist ein gewisser Anstieg der ODA-Quote schon zum einen wegen dem Schuldenerlass gegenüber dem Irak: Ende 2004 wurde der Verzicht auf 3,1 Mrd. € angekündigt – fast soviel wie der aktuelle BMZ-Haushalt. Da die Forderungen bereits als uneinbringbar abgeschrieben waren, kann auf diese Weise eine Erhöhung der Quote sogar ohne zusätzliche Mittel erreicht werden (vgl. Kaiser 2005b; Martens 2005: 15). Zum anderen ist möglich, dass die Schwerpunktsetzung im Bereich der Krisenprävention und die Erweiterung der ODA-Kriterien um die Anrechenbarkeit bestimmter sicherheitspolitischer Maßnahmen (vgl. *E+Z* 6/2004: 224; 5/2005: 181) zu einer höheren „Entwicklungshilfe“ der BRD führen werden. Auch die zusätzlichen Mittel, die in Folge der Tsunami-Katastrophe bereitgestellt wurden, könnten sich auswirken.⁴¹ Für 2006 hatte Finanzminister Eichel in diesem Kontext eine knapp 6%-ige Erhöhung des BMZ-Haushalts angekündigt.⁴²

Selbst bei Berücksichtigung der angespannten Situation des Bundeshaushalts sind unter der rot-grünen Regierung inflationsbereinigt überproportionale Kür-

zungen im Bereich Entwicklungspolitik zu verzeichnen. Der Abwärtstrend der ODA ist selbst unter Zuhilfenahme diverser Umbuchungen nicht wie angekündigt umgekehrt, sondern lediglich aufgehalten worden. Allerdings sind „Zweifel, ob die Höhe des BMZ-Haushaltes der wichtigste Maßstab einer sinnvollen Nord-Süd Politik ist“ (Kößler 2002: 4) durchaus angebracht. Von größerer Bedeutung ist „die Einbettung der Nord-Süd Politik in den umfassenderen Rahmen der globalen Politik“ (ebd.), die in den nächsten Kapiteln untersucht werden soll.

5.6.3. Länderauswahl

Ein anderer Gesichtspunkt, unter dem die Entwicklungspolitik der rot-grünen Regierung zu beurteilen ist, ist die Auswahl der Länder, mit denen bilaterale Zusammenarbeit betrieben wird. Hier hat die Regierung durch die als „Abschied vom Gießkannenprinzip“ bezeichnete Konzentration bzw. Beschränkung auf 70 statt bisher 118 Kooperationsländer Akzente gesetzt. 38 von ihnen gelten als „Schwerpunktpartnerländer“, in denen drei Sektoren bzw. „inhaltlich-thematische Schwerpunkte“ (wie z.B. Demokratie, Energie, Gesundheit, Bildung, usw.) gefördert werden, in den übrigen Partnerländern konzentriert sich die EZ auf einen Sektor. Die Auswahl erfolgte durch eine Orientierung an den „Gestaltungszielen und -interessen der Bundesrepublik“, an der Frage, ob ein relevanter Beitrag zur Verbesserung der Strukturen erwartet werden kann, an den internen Rahmenbedingungen sowie an den Leistungen anderer Geber (vgl. BMZ 2002b: 160ff; *epd* 9/10/2000: 11f).

Während einerseits behauptet wird, die Schwerpunktbildung diene „der qualitativen Verbesserung der Arbeit des BMZ“ und erhöhe die Wirksamkeit der deutschen EZ (BMZ 2002b: 167), wird andererseits eingeräumt: „Die Notwendigkeit der Konzentration wird auch akzentuiert durch die Haushaltskonsolidierungspolitik der Bundesregierung“ (BMZ 2002b: 165). Auch wenn das BMZ ein Papier zur „Konzentration bei der Schwerpunktsetzung im Rahmen der Länderprogrammierung“ vorgelegt hat, sind die Entscheidungsprozesse bei der Schwerpunktsetzung nicht im einzelnen nachvollziehbar (vgl. *epd* 22/2000: 12f), so dass konstatiert wurde: „Bei zahlreichen Beobachtern herrscht allerdings der Eindruck vor, dass die Auswahl der insgesamt 70 Schwerpunkt- und Partnerländer wenig transparent und mitunter durch Elemente von Beliebigkeit geprägt ist“ (Debiel/Matthies 2000: 253). Nichtregierungsorganisationen warfen der Regierung sogar eine „Sektor- und Länderorientierung der EZ, die sich in erster Linie an den Bedürfnissen der deutschen Außen- und Außenwirtschaftspolitik orientiert“, vor (VENRO 2000: 2; *epd* 21/2000: 5). Besonderen Unmut erregte, dass 26 der 48 als „am wenigsten entwickelt“ eingestuft Länder aus der Entwicklungszusammenarbeit herausfielen.

Bei näherer Betrachtung der Partnerländer erscheint die Kritik als nur zum Teil zutreffend, wenn auch nicht völlig von der Hand zu weisen. Das außenpolitische wie auch das außenwirtschaftspolitische Interesse der BRD an den Schwerpunktländern Burkina Faso, Ruanda, Bangladesch und Nicaragua ist sicher als gering einzuschätzen, während Länder wie China, Ägypten, Türkei, Indonesien und Südafrika ihre Auswahl mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit genau diesen Interessen verdanken – und nicht etwaigen Überlegungen, in denen Armutsbekämpfung oder gar die Achtung der Menschenrechte die entscheidende Rolle gespielt haben.

Was die tatsächlich vergebene Entwicklungshilfe angeht, so ergibt sich folgendes Bild: Traditionell sind China, Indien, Indonesien, die Türkei und Ägypten die Hauptempfängerländer bundesdeutscher Entwicklungshilfe gewesen, wobei sich China im Laufe der Jahre als wichtigster Partner der EZ herauskristallisiert hat (vgl. DAC 2001: 83). Dies galt auch unter der rot-grünen Regierung in den Jahren 2000/2001, hat sich aber 2002/2003 primär durch die (im nächsten Kapitel besprochene) Entschuldungsinitiative etwas geändert: Da der Verzicht auf Schuldentrückzahlungen in voller Höhe angerechnet wird, finden sich 2002/2003 neben China und Indien auch Bolivien, Kamerun und die DR Kongo unter den Hauptempfängerländern (vgl. DAC 2004, Tab. 32; Nuscheler 2004: 500).

Aufschlussreich ist in diesem Kontext auch die Verteilung der Zuschüsse, also des Teils der Entwicklungshilfe, der nicht als Kredit vergeben wird – dabei aber auch die Technische Zusammenarbeit (Tätigkeit von Fachkräften, Lieferung von Sachgütern, Dienst- und Werkleistungen) ebenso beinhaltet wie Schuldenerleichterungen, Nahrungsmittelhilfe, Verwaltungskosten für und Leistungen an Flüchtlinge sowie Studienplatzkosten. Während man erwarten könnte, dass hierbei die Schwellenländer schlecht abschneiden, waren die Hauptempfänger 1998 China, Indien, Tansania, die Türkei, Ägypten, Mosambik und Brasilien (vgl. BMZ 2000: 317ff), 2000 Sambia, China, Indien, Brasilien, Indonesien, Mosambik (vgl. BMZ 2002b: 365ff) und 2002 Bolivien, Mosambik, China, Afghanistan, Indien, Kamerun (vgl. BMZ 2004a: 388ff). Deutlich sichtbar wird auch hier der – hinsichtlich der tatsächlich geleisteten Zahlungen verzerrende – Einfluss der Entschuldungsinitiative seit 1999.

Festzustellen bleibt, dass die Auswahl der Partnerländer der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit und die Verteilung der Transferleistungen unter der rot-grünen Regierung zum Teil auf außen- und sicherheitspolitische Erwägungen (z.B. Türkei, Ägypten), zum Teil auf außenwirtschaftliche Interessen (z.B. China, Indonesien), zum Teil aber auch auf entwicklungspolitische Kriterien wie Bedürftigkeit (z.B. Mosambik, Burkina Faso) zurückführbar scheint.

6. Globale Strukturpolitik I: Entschuldungsinitiative und Reform der Strukturanpassungsprogramme

„Internationale Entschuldungsinitiativen für die ärmsten und hochverschuldeten Länder werden unterstützt. [...] Die neue Bundesregierung setzt sich für die Neuausrichtung der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank nach Kriterien der Entwicklungsverträglichkeit und ökologischen Nachhaltigkeit ein. [...] Das BMZ wird die Effizienz der multilateralen Finanzierungsmaßnahmen durch entwicklungs- und sozialverträgliche Strukturanpassungsprogramme ... erhöhen“ (SPD/Grüne 1998: 1551).

„Deshalb werden wir uns in den zuständigen internationalen Gremien für einen möglichst umfassenden Schuldenerlaß einsetzen“ (Schröder 1998).

Als Paradebeispiel einer als globale Strukturpolitik agierenden Entwicklungspolitik führt die Bundesregierung an erster Stelle die auf dem Kölner G7/G8-Gipfel 1999 beschlossene Erweiterung der Schuldenerlassinitiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC-II) an. Diese wurde durch die Verknüpfung von Schuldenerlass und wirtschaftspolitischen Konditionalitäten mit einer Reform der umstrittenen Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank¹ verbunden. Im folgenden soll zuerst auf das Schuldenmanagement bis 1998 (6.1.) und dann auf die Beschlüsse des Kölner Gipfels (6.2.) und die Kritik an ihnen (6.3.) eingegangen werden, bevor die Umsetzung in den Bereichen Entschuldung (6.4.) und Reform der Strukturanpassung (6.5.) näher betrachtet und schließlich ein Fazit über die Rolle der rot-grünen Bundesregierung dabei formuliert werden soll (6.6.).

6.1. Schuldenmanagement und Entschuldungsinitiativen bis 1998

Auf Entstehung und Ausbruch der Schuldenkrise (und die Rolle von Diktatoren, Banken und Geberländern dabei) kann an dieser Stelle aus Platzgründen nicht eingegangen werden (vgl. dazu Schubert 1985; Altvater et al. 1987; Sangmeister 1993) – ebensowenig wie auf die beteiligten International Financial Institutions (IFIs) Weltbank und IWF (vgl. Tetzlaff 1996a; Copur/Schneider 2004). Mit dem Ausbruch der Schuldenkrise 1982 begannen jedoch bereits Versuche, sie zu bewältigen bzw. präziser: sie zu verwalten oder zu „managen“, um einen Zusammenbruch des internationalen Bankensystems zu verhindern. Zwischen 1982 und 2004 ist die Gesamtschuld der Dritten Welt von etwa 780 auf über 2.400 Mrd. US-\$ gestiegen (vgl. World Bank 2004). Eine zentrale Rolle im Schuldenmanagement spielten die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank, mit denen die Vergabe neuer Kredite an (neoliberale) wirtschaftspolitische Konditionalitäten

gebunden wurde, die aber v.a. aufgrund ihrer negativen sozialen Folgen stark umstritten blieben (vgl. Cornia et al. 1987; George 1988; Tetzlaff 1993; SAPRIN 2004). Eine weitere zentrale Rolle spielte dabei der Pariser Club, der Zusammenschluss der öffentlichen Gläubiger (Staaten und multilaterale Entwicklungsbanken), in geringerem Maße auch der Londoner Club als informeller Zusammenschluss der privaten Gläubiger (vgl. hierzu sowie zum Folgenden Kaiser 2001; Eberlei 1999a: 65ff; 102ff; Nuscheler 2004: 363ff).

Auf die Strukturanpassungsprogramme und ihre Reform wird weiter unten einzugehen sein. Im Pariser Club treten die Gläubiger als Gruppe den einzelnen Schuldnerländern gegenüber – was zu einer deutlichen Asymmetrisierung der potenziellen Strukturierung des Handlungsfelds zwischen den Akteuren führt – und entscheiden über die Bedingungen einer Umschuldung. Seit Ausbruch der Schuldenkrise bis Ende der 80er Jahre wurden, unter der Voraussetzung, dass die fälligen Zinsen bezahlt waren, die ausstehenden Schulden der zahlungsunfähigen Länder umgeschuldet, d.h. die Zahlungsverpflichtungen wurden über einen längeren Zeitraum gestreckt und ein Strafzins wurde festgesetzt – was den Schuldenstand letztlich erhöhte. Erst ab 1988 wurde unter dem Druck der Insolvenz einiger Großschuldner und auf Beschluss des G7-Gipfels von Toronto auch über Teilerlasse der Schulden verhandelt: Die vom Pariser Club ausgehandelten „Toronto Terms“ sahen einen Erlass von 33% vor. Dies erwies sich sehr bald als unzureichend, so dass 1991 die „London Terms“ (50% Erlass), 1994 die „Naples Terms“ (67%) und 1996 die „Lyon Terms“ (80%) eingeführt wurden (jeweils vom Pariser Club nach Aufforderung durch G7-Gipfel) (vgl. Eberlei 1999a: 111; ders. 1999b: 12; Massenbach 2004a: 10). Die Schuldenerlasse bezogen sich jedoch – und das sind wichtige Einschränkungen – immer nur auf bilaterale öffentliche Darlehen und bilaterale öffentlich verbürgte Exportkredite (Handelsschulden)² und auf den Stand der Schulden vor den ersten Umschuldungsverhandlungen (sog. „pre-cut-off-date“ Schulden), weshalb auch auf den ersten Blick sehr weitreichende Erlasse oft nur zu sehr geringfügigen Entlastungen der Schuldnerländer geführt haben (vgl. Eberlei 1999a: 78).³ Die multilateralen Kreditgeber – Entwicklungsbanken und IWF – galten demgegenüber als „bevorzugte Gläubiger“, die Umschuldungen oder Schuldenerlasse prinzipiell verweigerten,⁴ was besonders für ärmere Länder, die einen großen Anteil an öffentlichen multilateralen Schulden hatten, immer mehr zum Problem wurde. Auch die privaten Banken versuchten zuerst, die Schuldenkrise mit Umschuldungen bei gleichzeitigen IWF-Abkommen zu managen, mussten aber im Brady-Plan von 1989 auch das Problem der Insolvenz der Großschuldner anerkennen und einen Teil der Schulden abschreiben (vgl. Nuscheler 2004: 374).⁵

Die immer weiter steigende Belastung der ärmsten Länder gegenüber multilateralen Gläubigern führte schließlich dazu, dass (als Reaktion auf die Debatten

auf dem G7-Gipfel in Halifax ein Jahr zuvor) auf der Jahrestagung von IWF und Weltbank 1996 in Washington die Highly Indebted Poor Countries (HIPC-) Initiative beschlossen wurde, die erstmals einen de-facto Erlass multilateraler Schulden vorsieht.⁶ Eine weitere zentrale Neuerung dieser Initiative war der Ansatz der „debt sustainability“, der eine Obergrenze für die Schuldentragfähigkeit, d.h. das Verschuldungsniveau eines Landes zu definieren versuchte.⁷ Auch wurde im HIPC-Konzept eine Gleichbehandlung der kommerziellen Schulden angestrebt – die jedoch nicht verwirklicht wurde (vgl. Eberlei 1999b: 24). Umgesetzt hingegen wurde eine Koppelung der HIPC-Erlasse an mehrjährige Strukturanpassungsprogramme des IWF und eine Beschränkung auf einige Länder der HIPC-Gruppe, was bei entwicklungspolitischen NRO ebenso kritisiert wurde, wie die erneut unzureichende Erlasssumme (vgl. Eberlei 1999a: 83ff).

In einer umfangreichen Studie über die deutsche Gläubigerpolitik gegenüber den ärmsten Ländern zwischen 1987 und 1996 kommt Eberlei zu dem Schluss, dass die Bundesregierung zwar bedeutsamen Einfluss im internationalen Schuldenregime ausübt, dabei aber im Hinblick auf Initiativen zugunsten der Schuldnerländer eine Bremserrolle eingenommen hat (vgl. Eberlei 1999a: 250ff). So konnte z.B. der Vorschlag, im Rahmen der HIPC-Initiative 1996 weitere Schuldenerlasse durch Goldverkäufe des IWF zu finanzieren, gegen den alleinigen Widerstand von Bundesregierung (und Bundesbank) nicht durchgesetzt werden (ebd.: 245; vgl. *epd* 23/24/1998: 5). BMF und Bundesbank waren es auch, die sich in diesem Kontext für die obere Tragfähigkeitsgrenze (250%) eingesetzt haben (vgl. Int 9). Auch 1997 auf dem G7-Gipfel in Birmingham scheiterte eine weiter reichende Entschuldungsinitiative u.a. an der ablehnenden Haltung der Bundesregierung (vgl. Int 5).

6.2. Die Beschlüsse des Kölner G7/G8-Gipfels 1999

Nachdem sich die Entschuldung der HIPC-Initiative (wie ähnliche Initiativen zuvor) als nicht ausreichend herausgestellt,⁸ die rot-grüne Bundesregierung sich im Koalitionsvertrag eindeutig positiv zu weiteren Schuldenerlassen positioniert, und der zivilgesellschaftliche Druck der weltweiten Erlassjahr-Bewegung (mit der biblisch begründeten Forderung nach einem Schuldenerlass im „Jubeljahr“ 2000) zugenommen hatte, entstanden im Vorfeld des G7/G8-Gipfels in Köln Pläne für eine Erweiterung der HIPC-Initiative. Die Bundesregierung ging bereits im Januar 1999 mit einem Vorschlag an die Öffentlichkeit: zum einen mit einem Papier des BMZ vom 18.1. (das leicht überarbeitet als gemeinsamer Vermerk von AA, BMF, BMWi und BMZ übernommen wurde), zum anderen mit einem Artikel von Kanzler Schröder in der *Financial Times* vom 21.1. (vgl. BMZ 1999; Schröder 1999; *epd*

2/3/1999: 5). In seinem Artikel formuliert Schröder die Aufgabe, „die Chancen der Globalisierung zur Herbeiführung von nachhaltigem Wachstum, sozial gerechter und ökologisch verantwortlicher Entwicklung zu nutzen“ und kündigt deshalb eine „Initiative zur Überwindung der Schuldenprobleme der ärmsten Länder“ an, die auf eine „anhaltende Lösung“ abzielt (Schröder 1999: 3). Einbetten müsse man eine solche auf den „Kampf gegen Armut“ gerichtete Politik allerdings in eine „umfassende Strategie der Konfliktprevention“, so Schröder, und dafür aufgebrauchte Finanzmittel würden „eine Investition sein, die eine hohe Stabilitätsdividende tragen wird“ (ebd.: 4). Sichtbar wird erneut die Verknüpfung von Globalisierung, Armutsbekämpfung und Krisenprävention, und das übergeordnete Ziel der Sicherung von Stabilität, das den Schuldenerlass begründet.

Das im BMZ-Papier formulierte 7-Punkte-Programm beinhaltete u.a. eine Verkürzung des Umsetzungszeitraumes für die Qualifizierung auf drei Jahre, die Absenkung des Schwellenwertes Schuldenstand zu Exporterlösen auf 200%, den vollständigen Erlass von Forderungen aus Entwicklungshilfe-Krediten für alle HIPC-Länder sowie in Ausnahmefällen auch einen vollständigen Erlass von Forderungen aus Handelskrediten – es beinhaltete allerdings auch eine Ankündigung, Erlasse weiterhin an Strukturanpassungsprogramme zu koppeln und die entsprechende Fazilität des IWF (die ESAF) weiter zu finanzieren (vgl. BMZ 1999). Damit ging der Vorschlag der Bundesregierung in folgenden Bereichen über die HIPC-Initiative von 1996 hinaus: Die Qualifizierungsphase betrug vorher insgesamt sechs Jahre, vorher wurde ein Verhältnis von Schuldenstand zu Exporterlösen von 200 bis 250% als tragbar angesehen, Handelsforderungen wurden nur zu 80% erlassen und der vollständige Erlass von EZ-Krediten galt nur für LLDCs (vgl. Eberlei 1999b: 27). Dass diese gegenüber der Vorgängerregierung sehr progressive Position zu Stande kommen konnte, ist mehreren Faktoren geschuldet: zum einen dem Engagement der Entwicklungsministerin Wiczorek-Zeul, zum anderen aber der Rückendeckung durch den ihr politisch nahe stehenden Finanzminister Lafontaine⁹ und auch des Bundeskanzlers, der als Gastgeber des G7/G8-Gipfels eine relativ einfache und kostengünstige Möglichkeit der öffentlichen Inszenierung einer neuen Politiklinie gegenüber der Dritten Welt nach dem Regierungswechsel wahrnehmen konnte. Des Weiteren war durch die besonders in Großbritannien und der BRD massiven öffentlichkeitswirksamen Kampagnen ein gewisser politischer Handlungsdruck entstanden, auf den die Bundesregierung reagieren musste (vgl. Eberlei 1999b: 41f; ders. 1999c: 22; ders. 2000b: 46; Int 5; Int 9; Int 12).

Bis auf Italien legten alle G7-Staaten in der Folge eigene Vorschläge zum Schuldenerlass für hochverschuldete arme Länder vor: dass ein schnellerer, weiter reichender und mehr Länder einbeziehender Erlass notwendig war, darüber bestand weitgehende Einigkeit, lediglich die Details waren strittig (vgl. Eberlei

1999b: 26f). Dabei gingen diese Vorschläge z.T. noch über die Erlassvorschläge der Bundesregierung hinaus, zumindest was den Schwellenwert anging.¹⁰ Dies lässt sich wie folgt erklären: Da die BRD auf den vorhergehenden Gipfeln Vorschläge anderer G7-Staaten zum Schuldenerlass blockiert hatte, erregte die mit dem Vorschlag zum Kölner Gipfel sichtbare Kehrtwende gewissen Unmut bei einigen anderen Regierungen und führte zu einer Art Wettlauf um die weitreichendsten Vorschläge – sie waren nicht gewillt, der Bundesregierung das Image des großzügigen Schuldenstreichers alleine zu überlassen (vgl. Eberlei 1999b: 41; Int 7). Die entsprechenden Handlungen erlaubten eine Identitätskonstruktion als großzügiger Partner der Drittweltstaaten. Erwähnenswert ist in diesem Kontext noch ein entsprechender Bundestagsbeschluss zu einer Entschuldungsinitiative anlässlich des Kölner Gipfels, der im April auf Antrag der rot-grünen Fraktionen mit Stimmen von SPD, Grünen und FDP verabschiedet worden war (vgl. *epd* 11/1999: 50-52).

Die zentralen Beschlüsse des G7/G8-Gipfels hinsichtlich der Kölner Schuldeninitiative bzw. der Erweiterung der HIPC-Initiative finden sich im G7 Statement, im Bericht der G7-Finanzminister zur Kölner Schuldeninitiative, sowie im G8 Communiqué von Köln 1999 (dokumentiert in *epd* 12/1999: 40-44 sowie in Eberlei 1999b: 69ff). Beschlossen¹¹ wurde v.a. eine Absenkung der Schwellenwerte für Schuldentragfähigkeit (das Verhältnis von Schuldenstand zu Exporterlösen von 200-250 auf 150%, das von Schuldenstand zu Staatseinnahmen von 280 auf 250%),¹² als Folge davon auch eine Einbeziehung weiterer Länder (theoretisch 36 statt 29, tatsächlich 29 statt 22),¹³ eine Verkürzung der Qualifikationsphase und eine schnellere Entschuldung (durch sog. Interimshilfen und den „floating completion point“ war es einem Schuldnerland u.U. möglich, bereits lange vor Ablauf der zweiten Dreijahresfrist den Schuldenerlass gewährt zu bekommen), eine Ausweitung des Erlasses von Handelskrediten (von 80 auf 90%, im Einzelfall u.U. auch bis zu 100%) sowie eine Ausdehnung des vollständigen Erlasses von Schulden aus Entwicklungshilfe auf alle HIPC-Länder. Beschlossen wurde weiterhin eine Koppelung des Schuldenerlasses an eine Verwendung der eingesparten Mittel zur Armutsbekämpfung im Rahmen einer Anpassung der Struktur Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank, wobei die entsprechenden Programme auf der Grundlage eines Dialogs von Regierung und Zivilgesellschaft des Schuldnerlandes erarbeitet werden sollen. Bei dieser Koppelung war die Bundesregierung eine der treibenden Kräfte (vgl. Int 5). Des Weiteren wird zur Berechnung der Schuldentragfähigkeit am „decision point“ (nach den ersten drei Jahren) nicht mehr der geschätzte Schuldenstand nach drei weiteren Jahren, sondern der tatsächliche aktuelle zu Grunde gelegt, was zu einer weiteren Entlastung führt. Insgesamt sollen die Beschlüsse einen Erlass bzw. Schuldendienst-

verzicht in Höhe von nominal 60-70 Mrd. € zur Folge haben bzw. von real 27 Mrd. US-\$ Nettogegenwartswert.¹⁴ Finanziert werden soll der Erlass u.a. erstmals durch einen Teilverkauf der Goldreserven des IWF (vgl. Eberlei 1999b: 27ff).

6.3. Kritik an den Kölner Beschlüssen

Aufgrund dieser Beschlüsse und v.a. in Bezug auf die Koppelung des Schuldenerlasses an unter Beteiligung der Zivilgesellschaft zu erarbeitenden Armutsbekämpfungsprogramme, sprach Joachim Betz vom Deutschen Übersee-Institut von einem „revolutionäre[m] Novum“ und konstatierte: „Angesichts dieser zunächst beeindruckenden Wende fällt es selbst eingefleischten Kritikern der Bretton-Woods-Institute und des internationalen Schuldenregimes nicht ganz leicht, die Kölner Initiative und ihre Folgewirkungen zu verdammen“ (Betz 2000: 112). In der Tat waren viele der Neuerungen in den Jahren vorher von zahlreichen NGOs und KritikerInnen gefordert worden. Allerdings gab es auch nach dem Kölner Gipfel noch durchaus kritische Stimmen. Teilweise beschränkten sich diese auf das Einfordern höherer Erlasssummen und einer Erweiterung der in Frage kommenden Ländergruppe. So wurde v.a. von Teilen der Erlassjahr-Kampagne darauf hingewiesen, dass auch die im Vergleich zu bisherigen Abkommen weitreichenden Beschlüsse von Köln davon ausgehen, dass ein Schuldendienst in Höhe von 15-20% der Exporteinnahmen für die Schuldnerländer zu verkraften sein müsse, während auf dem Londoner Abkommen von 1953 der neu gegründeten BRD ein Schuldendienst von maximal 5% der Exporteinnahmen zugemutet wurde (faktisch waren es höchstens 3,5%) (vgl. Deutsche Kommission Justitia et Pax 1999: 40). Diese Art von Kritik läuft darauf hinaus, dass in Köln zwar ein Schritt in die richtige Richtung unternommen wurde, dieser aber nicht weit genug ging. Teilweise wurde noch substantziellere Kritik an den Kölner Beschlüssen geübt. Diese betraf folgende Punkte:

6.3.1. Konzeption

Die Konzeption der Kölner Schuldeninitiative, Schulden jenseits der Tragfähigkeitsgrenze zu erlassen und die dadurch freiwerdenden Gelder zur Armutsbekämpfung zu verwenden, wurde von GTZ-Mitarbeiter Jörg Goldberg als widersinnig kritisiert, da viele Länder einen Großteil des Schuldendienstes zu zahlen nicht in der Lage waren (vgl. auch Unmüßig 1999):

„Es ist eine ans Absurde grenzende Konstruktion: Die armen Länder sollen jenen Teil der Schuldzahlungen, den zu leisten sie eigentlich unfähig sind (Aufnahmekriterium ist die Schuldendienstunfähigkeit) für armutswirksame Programme ausgeben. Dass es da leicht zu Engpässen kommen kann, liegt auf der Hand“ (Goldberg 2003: 100, Herv.i.O.).¹⁵

In diesem Kontext weist Goldberg auch auf die Nutznießer dieser Konzeption hin:

„Es werden Schulden gestrichen, die ohnehin nicht mehr einbringbar sind. Dieses Verfahren hilft v.a. den multilateralen Finanzierungsorganisationen, an ihrer Spitze der Weltbank (genauer: der Internationalen Entwicklungsagentur IDA) und dem Internationalen Währungsfonds, die satzungsgemäß keinen Schuldenverzicht leisten dürfen. Sie hätten ohne die HIPC-Initiative mit zahlreichen Ländern schlicht die Beziehungen abbrechen müssen, was große politische Schwierigkeiten mit sich gebracht hätte“ (ebd.).¹⁶

Betz stellt ebenfalls fest: „Tatsächlich geht die rechnerische Entlastung beim Schuldendienst nicht über das Maß hinaus, das die betreffenden Schuldner in den letzten Jahren (vertragswidrig) ohnehin nicht mehr geleistet haben“ (Betz 2000: 117). Er allerdings argumentiert, dass erstens der Löwenanteil der Schuldenrückstände sich auf wenige Länder konzentriert (und dass für viele andere durchaus eine nennenswerte Entlastung zu Stande kommt), und dass zweitens auch eine Bereinigung der Altschulden Vorbedingung für säumige Schuldnerländer ist, wieder kreditwürdig zu werden (ebd.). Implizit geht Betz dabei von der prinzipiellen Sinnhaftigkeit des Modells „Entwicklung durch Verschuldung“ aus, die Goldberg hingegen in Frage stellt:

„Wenn fast 20 Jahre nach der Einleitung der Strukturanpassungspolitik die damit verbundenen Kredite als uneinbringlich abgeschrieben werden müssen, so belegt dies deutlicher als jede Analyse, dass hier grundsätzlich etwas faul ist: Entweder muss die Finanzierung von öffentlichen Kernaufgaben durch Kredite grundsätzlich überdacht werden ..., oder die damit verbundenen wirtschaftspolitischen Konzepte waren untauglich, oder beides“ (Goldberg 2000: 458).

Dementsprechend fordert Goldberg eine „grundlegende Reform der Entwicklungsfinanzierung“ (ders. 2003: 101). Die Zuweisung der Verantwortung an möglicherweise untaugliche wirtschaftspolitische Konzepte bezieht sich auf die am Washington Consensus orientierten Strukturanpassungsprogramme, die einen zweiten Kritikpunkt darstellen. Andere Kritiken an der Konzeption der HIPC-Initiative bezogen sich u.a. auf die Ausklammerung der immensen Schuldenprobleme von Staaten mit mittlerem Einkommen¹⁷ sowie auf die Koppelung der Entschuldung an Programme von Weltbank und IWF.

6.3.2. Koppelung an Strukturanpassungs- bzw. Armutsbekämpfungsprogramme

Die Koppelung der HIPC-Entschuldung an reformierte Strukturanpassungsprogramme wurde sowohl inhaltlich als auch formal kritisiert. Die inhaltliche Kritik unterstellte, dass die Programme trotz Umbenennung weiterhin einer neoliberalen Wirtschaftspolitik verpflichtet wären und deswegen Armut und soziale Ungleich-

heit weiter verschärfen würden: Hinter der neuen Rhetorik würden sich die alten Konzepte verbergen (vgl. Treiber 2000). Ihr konnte mit dem Verweis auf die offizielle Ausrichtung der Programme am Ziel der Armutsbekämpfung begegnet werden. Die formale Kritik bemängelte, dass die wirtschaftspolitische Linie der Schuldnerländer (unabhängig von der inhaltlichen Ausrichtung) von den Bretton-Woods-Institutionen bestimmt werde: „Regierungen sind ausländischen Finanzinstitutionen mehr Rechenschaft schuldig als ihren eigenen zivilen Gesellschaften“ (Madörin 1999: 3). Hier konnte man entgegenhalten, dass die Kölner Beschlüsse die Armutsstrategien zumindest auf dem Papier auf die Prinzipien Ownership der betroffenen Länder und Partizipation der Zivilgesellschaft festlegen: Die Federführung für die Erarbeitung der Strategie liegt dabei bei der Regierung des Landes unter Beteiligung der Zivilgesellschaft. Inwiefern einerseits die inhaltliche und andererseits die formale Kritik an den Kölner Beschlüssen daher stichhaltig war, kann erst nach einer Betrachtung ihrer Umsetzung in den Jahren nach 1999 (s.u.) entschieden werden.

Des Weiteren wird ein durch die Koppelung erzeugtes Spannungsverhältnis zwischen Entschuldung und Armutsbekämpfung kritisiert: Da Länder an einer schnellen Entschuldung interessiert sind, ist ihnen weniger an einer wohlüberlegten, vielmehr an einer rasch abgesehenen Armutsbekämpfungsstrategie gelegen (vgl. EURODAD 2001: 5). Teilweise wird auch die Überfrachtung der Entschuldung mit Konditionalitäten generell als Problem gesehen (vgl. ebd.).

6.3.3. Tragfähigkeitsdefinition

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Definition der Schuldentragfähigkeit, allerdings nicht primär ihre spezifische Höhe, sondern die Logik ihrer Festlegung. Diese Kritik wird u.a. von Thomas Kampffmeyer vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik geübt:

„Sowohl die alten Grenzwerte für eine tragfähige Verschuldung wie auch die neuen reflektieren in erster Linie das Ausmaß der Bereitschaft und der politischen Spielräume von Gläubigern und Gebern, finanzielle Lasten für die Entschuldung der ärmsten Länder zu übernehmen. Die nie besonders überzeugende empirische und analytische Fundierung der bisherigen Grenz- und Zielwerte diente v.a. dazu, das für die HIPC-Initiative verfügbare Finanzierungsvolumen mit dem tatsächlich erforderlichen Entschuldungsumfang gleichzusetzen, und war in hohem Maße von Zweckoptimismus und z.T. wenig verantwortungsbewußtem Wunsdenken der Bretton-Woods-Institutionen geprägt. [...] Die neuen Zielwerte erlauben es auch weiterhin nicht, den erforderlichen Entschuldungsumfang von dem Kernproblem her zu definieren, also dem schutzwürdigen Minimum inländischer Ersparnisse und Staatseinnahmen, das einem armen Entwicklungsland neben seinen Schuldendienstzahlungen noch zur Verfügung stehen muss, um die armutsorientierten Kernaufgaben finanzieren zu können.“ (Kampffmeyer 1999: 16f)¹⁸

M.a.W.: Die Tragfähigkeitswerte orientieren sich am politischen Willen der Gläubiger, bestimmte Summen bereitzustellen, nicht am tatsächlichen Bedarf des Schuldnerlandes,¹⁹ und durch überzogen optimistische Prognosen über Weltmarktpreise (und die dementsprechenden Exporterlöse der Schuldnerländer) wurde das vermeintlich tragfähige Schuldenniveau nach oben und der notwendige Schuldenerlass nach unten gerechnet (vgl. auch Bunte 2004).²⁰ Auch wenn teilweise von BMZ-MitarbeiterInnen auf Weltbank-Studien verwiesen wird, die ökonomisch „objektiv“ die in der HIPC-Initiative beschlossenen Tragfähigkeitsgrenzen begründen (vgl. Int 9), so wird von anderen die These von Kampffmeyer, es handle sich stets um von finanziellen Spielräumen und politischen Verhandlungsprozessen bestimmte Zahlen, explizit bestätigt (vgl. Int 14). (Die letzte Studie des IWF geht allerdings davon aus, dass die Auslandsschuld bereits jenseits einer Schwelle von 115-120% der Exporterlöse negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum habe, vgl. NSA 1/2004: 18f.) Mit seiner impliziten Forderung nach einer Entschuldung, die sich an den sozialpolitischen Bedürfnissen eines armen Landes orientiert, verweist Kampffmeyer indirekt auf den zentralen Punkt, dass im Unterschied zu insolventen Personen im nationalen Insolvenzrecht international souveräne Gebietskörperschaften nicht das Recht haben, ihre Einnahmen zunächst zur Existenzsicherung zu verwenden, bevor sie ihre Schuldendienstzahlungen bedienen. Dies leitet zum nächsten Kritikpunkt über: Die Dominanz der Gläubiger in aktuellen Um- und Entschuldungsverfahren aufgrund eines fehlenden internationalen Insolvenzrechts.

6.3.4. Dominanz der Gläubiger

Im Gegensatz zu einem gerichtlich geregelten Insolvenzverfahren bei zahlungsunfähigen privaten Schuldnern auf nationaler Ebene existiert kein analoges Verfahren für souveräne Staaten auf internationaler Ebene. Das bestehende Schuldenregime aus Pariser Club, Internationalen Finanzinstitutionen und den (offiziell informellen) G7-Gipfeln, das durch die Kölner Beschlüsse nicht verändert worden ist, sei aber geprägt durch die einseitige Dominanz der Gläubiger, so die Kritik. Die Gläubiger seien erstens als interessierte Partei im Pariser Club Richter in eigener Sache, und zweitens stünden die Schuldnerländer in Einzelverhandlungen einem Gläubigerkartell ohne die Möglichkeit kollektiver Verhandlungen gegenüber. Das Verfahren, so die schärfste Kritik, weise mehr Züge absolutistischen Herrschaftsgebarens als demokratischer Rechtsstaatlichkeit auf (vgl. Kaiser 2001). Auch wenn diese Kritik überzogen wirken mag, so weist gerade der Vergleich mit dem Verfahren auf nationaler Ebene auf das eklatante Fehlen eines unparteiischen Schiedsgerichts und wirksamer Schutzmechanismen für die Schuldner

gegenüber den Forderungen der Gläubiger hin. Daher sind oftmals Forderungen nach einem internationalen Insolvenzrecht laut geworden. Die entsprechenden Debatten um dieses Element einer neuen internationalen Finanzarchitektur werden im nächsten Kapitel (s. Abschnitt 7.6.) behandelt. Machtanalytisch ermöglicht das bestehende Verfahren den Gläubigern, durch Absprachen und koordinierte Aktionen eine ungleich wirkungsvollere Strukturierung des Handlungsfelds des einzelnen Gläubigerlandes anzudrohen oder vorzunehmen, während das Fehlen eines Gläubigerzusammenschlusses die umgekehrten Möglichkeiten eng begrenzt.

6.3.5. Ausblendung des weltwirtschaftlichen Kontextes

Eine weitere grundsätzliche Kritik bezieht sich auf die Ausblendung des weltwirtschaftlichen Kontextes. Sie behauptet, dass das Schuldenproblem wesentlich das Resultat der schwierigen Bedingungen in der Weltwirtschaft für Rohstoffexporteure und wenig diversifizierte Volkswirtschaften sei²¹ und stellt den Zusammenhang zwischen geringen Exporterlösen der Schuldnerländer und Protektionismus und Handelsüberschüssen der Gläubigerländer her (vgl. Deutsche Kommission *Iustitia et Pax* 1999: 39, 42; Int 13). Tatsächlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Möglichkeit eines Schuldnerlandes, Devisen zur Begleichung der Zahlungsverpflichtungen zu erwirtschaften, eng mit den Exportmöglichkeiten auf dem Weltmarkt zusammenhängt, und daher auch mit der Außenhandels- und Importpolitik anderer Länder. Daher ist sowohl die Politik der SAP, die allen Schuldnerländern gleichzeitig eine Konzentration auf den Exportsektor abverlangt hat, ohne die durch den so entstehenden Angebotsüberschuss fallenden Weltmarktpreise vorherzusehen (vgl. George 1988: 59ff; George/Sabelli 1994: 87ff), als auch der Protektionismus der OECD-Staaten in vielen für die Dritte Welt wichtigen Exportsektoren ein Teil des Schuldenproblems der Peripherieländer. Die Außenwirtschaftspolitik der führenden Handelsmächte übt konditionierende Macht auf den Bereich der Schuldenrückzahlung aus. Die Ausblendung dieses weltwirtschaftlichen Kontextes lässt diese Problemdimensionen unberücksichtigt, und genau dies tun auch die Kölner Beschlüsse. Auf die Konflikte und Problemkonstellationen im Handelsbereich wird in Kapitel 8 genauer eingegangen.

6.3.6. Legitimität der Schulden

Eine andere fundamentale Kritik an den Kölner Beschlüssen stellt die Frage nach der Legitimität der Schulden. Einer in zivilgesellschaftlichen Kreisen verbreiteten Definition zu Folge sind Schulden illegitim, wenn erstens die betroffene Bevölkerung der Verwendung der Kredite nicht zugestimmt hat, diese Verwendung zweitens

der Bevölkerung nicht genutzt (evtl. sogar geschadet) hat, und drittens den Gläubigern diese Sachverhalte zumindest bekannt waren. Solchermaßen definierte Schulden werden im angelsächsischen Sprachgebrauch „odious debts“ genannt, verabscheuungswürdige Schulden. Eine Studie von drei kanadischen JuristInnen bringt die drei Kriterien auf die Kurzformel „absence of consent, absence of benefit, creditor awareness“ (vgl. Reese 2003a). Wenn nun die Frage einer Schuldenstreichung nicht aus Gründen mangelnder Schuldentragfähigkeit, sondern aufgrund zweifelhafter Legitimität auf dem Kölner Gipfel gar nicht erst diskutiert wurde, so ignoriert dieses Vorgehen, in welchem beeindruckendem Umfang private und öffentliche Kreditgeber in der Vergangenheit Diktaturen in Afrika, Asien und Lateinamerika Gelder zur Verfügung stellten, die erwiesenermaßen die Devisen hauptsächlich in die eigene Tasche bzw. auf Schweizer Bankkonten transferierten, und so privatisierte Gewinne auf Kosten staatlicher Schulden ermöglichten, und entlässt diese aus der Verantwortung. Die achtzehn Schlösser und Villen und geschätzten vier Mrd. US-\$ Privatvermögen des Zairischen Gewaltherrschers Mobutu Sese Seko (vgl. Ndikumana 2003; George 1988: 106f), das völlig überbeuerte und aufgrund seiner geographischen Lage in einem Erdbebengebiet nie in Betrieb genommene Atomkraftwerk Bataan auf den Philippinen als Hinterlassenschaft des Diktators Marcos (vgl. Reese 2003b) oder die Kredite an das südafrikanische Apartheid-Regime (vgl. Kneifel 2003) sind nur die deutlichsten Beispiele für eine Kreditvergabe, bei der fehlende Zustimmung, fehlender Nutzen und mutmaßliches Wissen der Gläubiger zusammentreffen. Patricia Adams, Autorin des Standardwerks zum Thema, schätzt, dass es sich bei etwa einem Sechstel der Schuldenlast der sog. Entwicklungsländer²² um derartige „Diktatorenschulden“ handelt (vgl. Adams 1991). Die Regierungen von Nicaragua, Südafrika, Zaire und anderen Ländern zahlen für die Schulden ihrer früheren Diktaturen und haben vergeblich versucht, die von Diktatoren auf ausländische Konten transferierten Gelder zu konfiszieren (vgl. Knoke/Morazan 2003; Erlassjahr.de et al. 2003).²³

6.4. Die Umsetzung der erweiterten Entschuldungsinitiative (HIPC-II)

Was die Bilanz der HIPC-II-Initiative angeht, so ist zu fragen: welche Länder haben in welcher Höhe eine Entschuldung erhalten, und wie hat dies ihre Schuldentragfähigkeit beeinflusst? Sind die Gelder wie zugesagt zusätzlich zur ODA gewährt worden? Wie ist die Umsetzung des Erlasses von statten gegangen und wie hat sich die Bundesregierung dabei verhalten?

Bezüglich der Qualifikation der Länder für die Entschuldung ist Folgendes festzustellen: Bis Juli 2004 haben sich von den 42 HIPC-Ländern 27 aufgrund

der aufgestellten Verschuldungskriterien und der Umsetzung der wirtschafts- und sozialpolitischen Konditionalitäten für die Initiative qualifiziert, 14 von ihnen haben den Entscheidungszeitpunkt erreicht, 13 den Erfüllungszeitpunkt. Elf Länder haben sich aufgrund von politischer Instabilität und „inkonsistenten“ PRSPs nicht für die Initiative qualifizieren können (vgl. Berensmann 2005a: 315; Kaiser 2004b). Dem ursprünglichen HIPC-Zeitplan zufolge hätten bereits Ende 2003 22 Länder den Erfüllungszeitpunkt erreichen sollen (vgl. Greenhill 2004: 31). Andere hochverschuldete Niedrigeinkommensländer wie Indonesien, Nigeria und Pakistan sind aufgrund des in der HIPC-Initiative geltenden IDA-only-Kriteriums (siehe Fußnote 19) (bzw. aufgrund der mit ihrer Entschuldung verbundenen hohen Kosten) von vornherein von einem Schuldenerlass ausgeschlossen worden (vgl. Knoke 2004: 41).

Im Hinblick auf die durch die Entschuldung zu Stande gekommene Entlastung der Länder ist als Erfolg zu verzeichnen, das v.a. in Tansania, Senegal, Guyana und Mali das Verhältnis von Schuldenstand zu Exporterlösen deutlich zurückgegangen und auch seit dem Erfüllungszeitpunkt nicht wieder angestiegen ist.²⁴ IWF und Weltbank prognostizieren, dass sich der Schuldendienst im Verhältnis zu den Exporten bei den qualifizierten Ländern von etwa 17 auf 8% halbieren wird (vgl. Berensmann 2005a: 318). Auf der anderen Seite liegt mindestens die Hälfte der im HIPC-Rahmen vollständig entschuldeten Länder (im Einzelnen: Burkina Faso, Äthiopien, Benin, Mosambik, Nicaragua, Mauretanien, Uganda und laut IWF-Schätzung auch bald Bolivien) noch oder wieder über der in Köln definierten Grenze der Schuldentragfähigkeit (vgl. Berensmann 2005a: 319).²⁵ Vertraulichen Berechnungen der IDA zu Folge werden 9 der 14 Länder, die sich zur Zeit zwischen Entscheidungs- und Erfüllungszeitpunkt befinden, das Ziel von 150% (Verhältnis zwischen Barwert des Schuldenstandes und jährlichen Exporteinnahmen) auch nach der vorgesehenen Entschuldung nicht erreichen (vgl. Kaiser 2004a: 18).

Was die absolute Höhe des Schuldenerlasses angeht, so sind von den angekündigten 70 Mrd. US-\$ bis Oktober 2004 etwa 54 Mrd. gewährt oder fest zugesagt worden (vgl. Kaiser 2004b: 248; BMZ 2005: 232) – eine Summe, die neben der Gesamtschuld der Drittweltländer in Höhe von etwa 2.400 Mrd. (vgl. World Bank 2004) natürlich verblasst. Selbst wenn man als relevante Bezugsgröße die gesamten öffentlichen und öffentlich verbürgten Schulden der Niedriglohnländer wählt (und einerseits die Schulden bei privaten Banken und andererseits die der Länder mit mittlerem Einkommen ausklammert) – diese Summe beträgt knapp 400 Mrd. US-\$ (vgl. Nuscheler 2004: 351) –, so wurde lediglich etwas mehr als ein Achtel des Schuldenbergs dieser Ländergruppe abgebaut. In Bezug auf die gesamte Auslandsschuld der HIPC-Länder beläuft sich der komplette Schuldenerlass

immerhin auf etwa ein Viertel (vgl. Kaiser 2004b: 248). Dies stellt jedoch nur etwa 8% der gesamten Drittweltschulden dar (vgl. Massenbach 2004a: 16).

Erwähnenswert ist, dass bereits 2002, als sich abzeichnete, dass die wirtschaftliche Entwicklung der Schuldnerländer den optimistischen Prognosen nicht gerecht wurde und die anvisierten Schwellenwerte nicht erreicht werden würden, auf dem G7/G8-Gipfel in Kananaskis eine (geringfügige) Aufstockung der Entschuldung in besonders begründeten Ausnahmefällen ausgehandelt wurde. Allerdings blieb der Verweis des Weltbankpräsidenten Wolfensohn auf der Herbsttagung von IWF und Weltbank des selben Jahres auf die dennoch immer größer werdende Finanzierungslücke und seine Forderung nach einer generellen, deutlichen Aufstockung des Schuldenerlasses ohne Folgen: Die Gouverneure der Geberländer gaben seiner Bitte nach dringend notwendigen weiteren Zusagen mit Verweis auf angespannte Haushaltslagen nicht nach (vgl. *epd* 19/20/2002: 11). Allerdings wurde selbst aus der Kreditanstalt für Wiederaufbau darauf hingewiesen, dass ein zusätzlicher Schuldenerlass zwar notwendig, jedoch nur ein „Kurieren an den Symptomen“ sei, das an den Ursachen der Überschuldung nichts ändere (Djafari 2002: 353).

Bedenklich ist in diesem Kontext, dass seit 2002 in Weltbank- und IWF-Kreisen vermehrt eine stillschweigende partielle Rücknahme der Kölner Beschlüsse praktiziert wird. Angesichts der erschöpften Finanzmittel und der aufgrund von optimistischen Fehlberechnungen nicht erreichten Tragfähigkeitswerte wird der in Köln beschlossene Schwellenwert von 150% als „Sicherheitspolster“ umdefiniert, so beispielsweise auf der Frühjahrstagung des IWF 2004. Die eigentliche Tragfähigkeitsgrenze liege ja bei 200-250% (was dem Schwellenwert vor dem Kölner Gipfel entspricht), die über dieses ausreichende Maß hinausgehende Entschuldung habe lediglich ein Sicherheitspolster dargestellt (vgl. Kaiser 2004a: 20; 2004b: 250). Durch diese diskursive Taktik „verwandelt sich der unzureichende Schuldenerlass plötzlich ... in einen Akt besonderer Großzügigkeit“ (Kaiser 2004a: 21). Des Weiteren ist die Zusage, über den multilateral vereinbarten Erlass hinaus auch die bilateralen Forderungen zu erlassen, ebenfalls nicht bzw. nicht wortgetreu umgesetzt worden: z.B. im Falle Ugandas wurden 2000 die bilateralen Leistungen in den multilateralen Schuldenerlass hineingerechnet, so dass die bilateralen Erlasse faktisch den IFIs, aber nicht den Schuldnerländern zu Gute kommen, weil der zur Erreichung des Tragfähigkeitswertes notwendige multilaterale Erlass im Rahmen der HIPC-Initiative durch die vorherige bilaterale Schuldenstreichung geringer ausfällt (vgl. Kaiser 2004a: 21).

Ein zentrales Kriterium zur Beurteilung der Umsetzung der Kölner Schuldeninitiative sollte auch die Einhaltung der Vereinbarung sein, die Mittel für den Erlass zusätzlich zur normalen Entwicklungshilfe bereit zu stellen, um zu gewährleisten,

dass die entsprechenden Gelder nicht an anderer Stelle im Entwicklungsetat abgebucht werden. Die Zusätzlichkeit der Mittel ist aus mehreren Gründen schwierig zu messen, festhalten lässt sich jedoch, dass nach Angaben der Weltbank die aggregierten Nettotransfers an die HIPC-Länder (die alle Kredite und Zuschüsse abzüglich der Schuldendienstzahlungen berücksichtigen) zumindest bis 2001 keine Erhöhung, sondern einen leichten Rückgang aufweisen. Die Nettotransfers an alle EL sind ebenfalls gesunken, allerdings ist der Anteil der HIPC daran gestiegen (was auf einen Anstieg der ODA und des Konzessionaritätsgrads der Kapitalflüsse an diese Länder zurückzuführen ist) (vgl. Berensmann 2005a: 319ff).

Im Hinblick auf die Rolle der Bundesregierung bei der Umsetzung der Kölner Beschlüsse ist folgende Bilanz zu ziehen: Positiv hervorzuheben ist die Bereitschaft der Bundesregierung, den bilateralen Erlass der pre-cut-off-date-Schulden der HIPC-Länder von 80 auf 100% zu erhöhen. Im Pariser Club hat sie zwischen 2001 und 2003 auf über zwei Mrd. € verzichtet und 232 Mio. € in den HIPC-Treuhandfonds (aus dem die Schulden der qualifizierten Länder an die IFIs gezahlt werden) eingezahlt. Als sich 2002 bereits deutlich abzeichnete, dass die in Köln zugesagten Schuldenreduzierungen sich aufgrund der überzogen optimistischen Berechnungen von Weltbank und IWF als unzureichend erweisen würden, um die anvisierten Tragfähigkeitswerte zu erreichen, hat die Bundesregierung für eine weitere Schuldenreduzierung in Ausnahmefällen (das sog. „topping-up“) noch einmal 100 Mio. US-\$ bereitgestellt. Andererseits wurde weder Druck auf staatliche und private Gläubiger, die sich einer Entschuldung verweigerten, ausgeübt, noch wurde Ländern, die aufgrund unzureichender Erfüllung der neoliberalen IWF-Auflagen keine vollständige Entschuldung erhielten, politische Hilfestellung gewährt. Von den Gesamtkosten der Entschuldung in Höhe von ca. 53 Mrd. \$ trägt die Bundesregierung etwa 6 Mrd. € bei. Zu den bisher erlassenen 30 Mrd. hat sie etwa 3 Mrd. beigetragen. Allerdings weist der steigende Anteil der Entschuldungsmaßnahmen an der deutschen EZ (von knapp 2% 1999 ist er bis 2003 auf über 18% angestiegen) bei in etwa gleich bleibender Quote darauf hin, dass die Schuldenerlasse aus Umschichtungen in der Entwicklungshilfe finanziert wurden (vgl. Lanzet 2004; Schneider 2004b; Berensmann 2005a: 318; Martens 2005: 14).

Darüber hinaus ist in Bezug auf die Bundesregierung Folgendes zu differenzieren: auf den Jahrestreffen von IWF und Weltbank haben sich die einzelnen Regierungsmitglieder hinsichtlich der Entschuldungsinitiative recht unterschiedlich positioniert. Finanzminister Eichel (der auf der Herbsttagung 1999 versichert hatte, die Finanzierung des HIPC-Fonds gehe nicht zu Lasten des Entwicklungsetats, sondern würde durch allgemeine Einsparungen finanziert, vgl. *epd* 19/20/1999: 4), stellte oftmals weitergehende Forderungen an andere Regierungen, war aber selbst zu keinerlei eigenen Zugeständnissen oder weitergehenden Beschlüs-

sen bereit.²⁶ So forderte er z.B. 2000 wegen des Ölpreisanstiegs einen höheren Beitrag der OPEC-Länder zur Entschuldung oder gab 2004 die Schuld für die schleppende Umsetzung der HIPC-Initiative den Schuldnerländern und mahnte dort größere interne Reformen an (vgl. *epd* 20/2000: 7; Kaiser 2004d). Auch hat sich das BMF hinsichtlich der Gewährung des „Topping up“ für Niger und Äthiopien zusammen mit den USA und Japan gegen einen zusätzlichen Schuldenerlass ausgesprochen, was dazu geführt hätte, dass diese Länder auch beim Erfüllungszeitpunkt keine nach offizieller Definition tragfähige Schuldenlast erreicht hätten. Zwar wurden (abgesehen von der erwähnten 2002 ausgehandelten Ausnahmeregelung) Zugeständnisse an die armen Länder nach 1999 vom BMF mit dem Argument der leeren Haushaltskassen in der Regel blockiert, aus geostrategischen Gründen bestand jedoch gegenüber einigen Nicht-HIPC-Ländern wie Serbien/Montenegro, Afghanistan und Irak durchaus Bereitschaft zum Schuldenerlass (vgl. Schneider 2004b: 57f).²⁷ Im Rahmen des Gleneagles-Schuldenerlass setzte sich Eichel auch für kostensenkende Begrenzungen der Entschuldung aus (vgl. Bunzenthal 2005).

Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul hingegen versuchte, Reformen des HIPC-Prozesses in Gang zu setzen. Sie machte Schwächen des HIPC-Prozesses selbst für das langsame Fortschreiten der Initiative verantwortlich,²⁸ forderte eine Nachbesserung der Initiative unter Berücksichtigung der Handelsprobleme (Terms of Trade-Verfall) der „Entwicklungsländer“ und setzte sich u.a. für die Einrichtung eines Beirats unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft ein, der Kriterien für Höhe von Schuldenerlassen neu bestimmen sollte (vgl. *E+Z* 2002, 43 (11), 323; *epd* 20/2000: 7). Auch warb sie für eine Einbeziehung von Nicht-HIPC-Ländern in weitere Schuldenerlassprogramme (vgl. Bunzenthal 2005). Der 2004 vorgelegte Sachstandsbericht der Bundesregierung zu HIPC-II gestand ebenfalls einige Probleme der Entschuldungsinitiative ein, rechtfertigte die Kürzungen im allgemeinen Entwicklungshaushalt mit dem Argument, ein entschuldetes Land bräuchte auch weniger Entwicklungshilfe, folgerte aber schließlich, dass eine endgültige Lösung des Verschuldungsproblems auch die Handelsbedingungen für arme Länder verbessern müsste (vgl. *ZEP* 4/2004: 7). Diese gemischte Bilanz wird von einigen KritikerInnen nicht geteilt: Sie behaupten, HIPC müsse „als gescheitert betrachtet“ werden, denn der Schuldenkreislauf sei nicht unterbrochen worden, vielmehr habe die Initiative dazu beigetragen „die verschuldeten Länder weiter in der Schuldenfalle und in der Abhängigkeit von Weltbank und IWF zu halten“ (Schneider/Scholze 2003: 26). Als Begründung dient oft der zutreffende Verweis darauf, dass der Schuldendienst von Ländern aufrechterhalten worden ist, in denen wie in Burkina Faso jedes fünfte Kind vor dem fünften Geburtstag stirbt, oder in denen wie in Niger 93% der Frauen Analphabeten sind (EURODAD 2001: 7) bzw. in

denen im Durchschnitt ein Viertel aller Kinder unterernährt und die Hälfte aller Frauen Analphabeten sind (vgl. Schneider/Scholze 2003: 26). Doch auch wer diese Kritik nicht zu teilen vermag, wird v.a. angesichts der Tatsache, dass die Mehrheit der bereits entschuldeten Länder noch oder wieder einen den Kölner Kriterien zufolge untragbaren Schuldenstand aufweist, schwerlich von einem uneingeschränkten Erfolg der erweiterten Entschuldungsinitiative sprechen können.

Im Kontext der Umsetzung der HIPC-II-Initiative ist auch der neueste 2005 auf dem G7/G8-Gipfel im schottischen Gleneagles und der Herbsttagung von IWF und Weltbank beschlossene Schuldenerlass zu erwähnen, der auf eine britische Initiative zurückgeht und als Reaktion auf einerseits die immer noch anhaltende Schuldenkrise auch der entschuldeten Länder und andererseits auf erneuten politischen Druck durch außerparlamentarische Bewegungen zu betrachten ist. Dieser Erlass bezieht sich auf die Länder, die im Rahmen der HIPC-Initiative den Erfüllungszeitpunkt (completion point) erreicht haben, z.Zt. (2005) sind dies 18 Staaten. Weitere Länder – insgesamt bis zu 38 – könnten sich in den nächsten Jahren im Rahmen des oben dargestellten Prozesses qualifizieren. Vorgesehen ist eine 100%ige Schuldenstreichung bei IWF, IDA und der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB). Abhängig von der Zahl der tatsächlichen Empfängerländer wird die Höhe des Schuldenerlasses offiziell mit 33-56 Mrd. US-Dollar angegeben. Dies entspricht allerdings einem Nettogegenwartswert von etwa 35-40% der nominalen Summe und einer jährlichen Entschuldung von etwa 1 Mrd. US-Dollar. Finanziert werden soll der Erlass beim IWF durch eigene Ressourcen, andere Kreditlinien für ärmste Länder und neue Beiträge, bei IDA (auf die zwei Drittel der Erlasssumme entfallen) und AfDB werden die an die entschuldeten Länder gehenden Mittelzuflüsse um die Höhe der erlassenen Schuldendienstzahlungen gekürzt und die Kompensationszahlungen der Geberländer über ein Rating-System der Weltbank an die 81 IDA-Empfänger umverteilt. M.a.W.: Die „entschuldeten“ Länder erhalten ihrem Erlass entsprechende Kürzungen der Entwicklungshilfe und profitieren allenfalls indirekt, konditioniert und zu einem kleinen Teil von der Initiative. Da nur drei der 19 multilateralen Gläubigerorganisationen in den Erlass einbezogen werden, kommt es auch nicht zu einem 100%-igen, sondern beispielsweise zu einem 39%-igen (Sambia), 25%-igen (Bolivien) oder 17%-igen (Äthiopien) Erlass. Nach Berechnungen von NRO würde zur Erreichung der Millenniumsziele der Armutsbekämpfung bis 2015 ein zehnmal so hoher Erlass nötig sein. Während der britische Vorstoß einen nominell 100%-igen Erlass für alle armen Länder vorschlug, konnte die Bundesregierung bzw. v.a. der Bundesfinanzminister die Beschränkung auf 18 Länder durchsetzen. Das BMF machte darüber hinaus weitere Entschuldungen von der Verfügbarkeit weiterer finanzieller Ressourcen abhängig. Bei der entscheidenden Frage der Zusätzlichkeit

der Mittel sind die interministeriellen Fronten bekannt. Während das BMZ behauptete, die Mittel für den Erlass würden zusätzlich aufgebracht, erklärte der Staatssekretär im BMF auf der Jahrestagung, die Gelder würden aus bestehenden Entwicklungshilfeföpfen aufgebracht. Wer sich durchsetzen wird, bleibt abzuwarten (vgl. *E+Z* 7/2005: 268f; 11/2005: 402; Falk 2005a; Setton 2005; Bunte 2005; Schradi 2005a, 2005b; Berensmann 2005b; Kaiser 2005a; Martens 2005: 9).

6.5. Die Umsetzung der Reform der Strukturanpassungsprogramme (PRSP)

Die volle Entschuldung wird im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative nur dann gewährt, wenn das Schuldnerland in einem Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Weltbank und IWF eine von der Regierung selbst unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erstellte länderspezifische Strategie der Armutsbekämpfung vorgelegt und ein Jahr lang erfolgreich durchgeführt hat.²⁹ Dies soll gewährleisten, dass mit dem Schuldenerlass frei werdende Gelder sinnvoll zur Armutsbekämpfung eingesetzt werden (vgl. BMZ 2002d). Die durch diesen Prozess beanspruchte Reform der Strukturanpassungsprogramme ist genauer zu untersuchen. Zu fragen ist hierbei an erster Stelle, ob und wie es tatsächlich zu einer Erhöhung der Ausgaben für Armutsbekämpfung und Sozialpolitik in den entsprechenden Ländern gekommen ist, wie die Erstellung der PRSP stattgefunden hat und wie ihre Inhalte zu beurteilen sind, sowie erneut nach der Rolle der Bundesregierung.

Nach Angaben der Weltbank sind die Ausgaben der HIPC-Länder für die Bereiche Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung und Entwicklungsprogramme zwischen 2001 und 2004 als Folge der erweiterten Entschuldungsinitiative und der reformierten Strukturanpassung von sieben auf zehn Mrd. US-\$ gestiegen. Der IWF Jahresbericht 2003 spricht davon, dass die Sozialausgaben der betreffenden Länder von 6 auf 8,5% des BIP angestiegen sind. Das erscheint zunächst einmal als eine uneingeschränkt positive Entwicklung. Dennoch sind zumindest einige Nachfragen angebracht: Inwiefern sind Gelder innerhalb des Haushalts lediglich umetikettiert worden? Inwiefern kann auch trotz einer Ausweitung der staatlichen Sozialleistungen z.B. bei einer gleichzeitigen massiv armutsverschärfenden Wirtschaftspolitik nicht von einer verbesserten Armutsorientierung die Rede sein? Zu welchem Teil wird die Armutsbekämpfung nicht durch „frei werdende Gelder“, sondern durch Neuverschuldung finanziert? Beispiele deuten darauf hin, dass derartige Probleme keine Einzelfälle sind (vgl. Kaiser 2004a: 17f; Walther 2002: 15; Walther/Hentschel 2002: 23ff; EURODAD 2001: 21; NSA 4/2003: 576).

So hat beispielsweise der IWF in Bolivien die Bekämpfung des Koka-Anbaus zur Bedingung für einen laufenden Kredit und damit für die Entschuldung des

Landes im Rahmen der HIPC-Initiative gemacht – eine Auflage, die zur Verarmung eines nicht unbedeutenden Teils der Bevölkerung führte. Dieser Prozess hätte durch Zugang zu erschwinglichen Kleinkrediten für die ehemaligen Koka-BäuerInnen abgedeckt werden können, wenn nicht eine weitere Auflage des IWF-Kredits im Interesse der Geldwertstabilität und der Attraktivität für ausländische Investoren ein hohes Zinsniveau vorgeschrieben hätte. So trug trotz einer Erhöhung der Sozialausgaben die Koppelung von Entschuldung an eine bestimmte Form der „Armutsbekämpfung“ zur Ausweitung der Armut bei (vgl. Kaiser 2004a: 18).

Die Erstellung der PRSP und die damit verbundene Reform der Strukturpassungsprogramme von IWF und Weltbank³⁰ ist an dem von beiden Institutionen formulierten Anspruch zu messen, erstens die Inhalte der wirtschaftspolitischen Reformen den Akteuren im betroffenen Land zu überlassen („country ownership“), und zweitens die Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt ihrer Auflagen zu rücken. Mittlerweile haben über 80 Länder ein PRSP oder zumindest ein vorläufiges Interim-PRSP (I-PRSP) vorgelegt (vgl. Schneider 2004a: 31) und es existieren zahlreiche Untersuchungen zum PRSP-Prozess in den Nehmerländern.

Es besteht weitgehende Einigkeit, dass die vorliegenden PRSP in der Regel von den Regierungen selbst (und nicht vom IWF) verfasst wurden, und dass in diesem Rahmen die Zivilgesellschaft des jeweiligen Landes konsultiert wurde. Soweit scheinen die PRSP dem ersten Anspruch (Ownership) zunächst gerecht zu werden. Der Teufel steckt allerdings im Detail. So notiert ein Beobachter im Hinblick auf die Partizipation der Zivilgesellschaft bei der Erstellung von PRSP:

„Die Zusammensetzung der beteiligten Akteursgruppen war beschränkt. Die Prozesse fanden weitgehend in den Hauptstädten statt. Im Vorteil waren daher NRO mit hauptamtlichem Personal, benachteiligt wurden Basisorganisationen, traditionelle Verbände, weniger artikulationsstarke Netzwerke, z.T. Frauengruppen. Von einer Beteiligung der Armen selbst kann nicht gesprochen werden“ (Eberlei 2003: 412).

Dieser Befund deckt sich mit dem einiger anderer unabhängiger Studien.³¹ Eine institutionalisierte Kooperation fand kaum statt, zumeist beschränkte sich die Beteiligung der Zivilgesellschaft auf ad-hoc-Konsultationen. Die dort artikulierten Positionen fanden auch nur zu einem beschränkten Teil Eingang in die tatsächlichen Armutsstrategiepapiere. Die Parlamente wurden in der Regel nicht an dem Prozess beteiligt (vgl. Booth 2001; Eberlei 2003).

Hingegen wurde ein deutlicher Einfluss der IFI auf die Erstellung der PRSP konstatiert, Eberlei und Siebold behaupten, die Rolle von IWF und Weltbank dabei könne „kaum unterschätzt werden“ (2002: 42). Dies scheint erklärungsbedürftig, denn offiziell ist keinerlei Einmischung von dieser Seite in die jeweiligen partizipativen Prozesse vorgesehen. Allerdings haben die beiden Institutio-

nen (u.a. durch ein Handbuch zur PRSP-Erstellung) den Regierungen der betroffenen Länder durchaus deutlich gemacht, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen in Washington als sinnvoll gelten und welche nicht. Ein Finanzminister eines afrikanischen Landes formulierte es ganz offen: „We give them what they want before they start lecturing us“ (zit. nach World Development Movement 2001: 7). Selbst von Seiten der Zivilgesellschaft wurde in einem afrikanischen Land beispielsweise darauf verzichtet, wirtschaftspolitische Maßnahmen vorzuschlagen, von denen bekannt war, dass sie in Washington auf wenig Gegenliebe stoßen würden (wie z.B. Maßnahmen zum Schutz der einheimischen Landwirtschaft oder Textilindustrie) (vgl. Eberlei/Siebold 2002: 43). Falls entsprechende Maßnahmen vorgeschlagen wurden, so die Erfahrung z.B. vieler Frauengruppen, wurden sie oftmals in der Erstellung der PRSP nicht berücksichtigt: „Ob in Gambia, Malawi oder Sambia: In vielen Ländern klagen Vertreter der Zivilgesellschaft, dass ihre Beiträge, in denen auf die Lebensumstände und Benachteiligungen von Frauen eingegangen wird, keinen Eingang in die Papiere finden.“ (Rodenberg 2004: 85) Ähnliches wird von vielen PRSP-Erstellungsprozessen berichtet: über konkrete soziale Maßnahmen konnte debattiert werden, das wirtschaftspolitische Konzept des Washington Consensus stand jedoch nicht zur Diskussion (vgl. Schneider 2003c: 39). In diesem Kontext bewirkt die eingeschränkte Relevanz der zivilgesellschaftlichen Beteiligung auch einen deutlichen Anreizverlust: „Zivilgesellschaftliche Akteure sind mitunter nicht bereit, sich intensiv im PRSP-Prozess zu engagieren, wenn sie – nicht zu Unrecht (s.u.) – den Eindruck haben müssen, dass über die entscheidenden makroökonomischen Eckdaten in diesem Prozess gar nicht verhandelt wird.“ (Eberlei/Siebold 2002: 41)

Hier ist demnach eine subtile, aber deutlich wirksame Machtausübung von seiten der IFI zu konstatieren. Die PRSP werden zwar eigenverantwortlich von den Regierungen vor Ort, z.T. auch mit Beteiligung der Zivilgesellschaft entworfen, aber da die Entscheidung über die Sinnhaftigkeit der darin enthaltenen Maßnahmen in Washington getroffen wird, fließen Annahmen über das, was dort als „sound economic policy“ gilt, als internalisierter Sachzwang in den Entwurf mit ein. Die nationalen Akteure sind frei zu handeln, aber nur in einem von den IFI strukturierten Handlungsfeld, in dem eine allzu ernst genommene Eigenverantwortung in der PRSP-Erstellung potenziell auch mit Nichtgewährung von Schuldenerlassen oder Krediten sanktioniert werden kann, so dass ihre freie Entscheidung stark geprägt ist von den meist impliziten Präferenzen der dominanten Akteure. Im Vergleich zu den Strukturanpassungsprogrammen, die ausschließlich in Washington konzipiert und den kreditbedürftigen Ländern quasi „verordnet“ wurden (auch wenn sie sich natürlich gegen den Kredit entscheiden konnten), scheint hier eine Verschiebung von einer formell konditionierenden

und offen disziplinären hin zu einer deutlich subtileren, informell konditionierenden, auf die Strukturierung von Handlungspräferenzen abzielenden Machtausübung feststellbar.

Diese Machtausübung hat zur Konsequenz, dass die bisherigen PRSP trotz der proklamierten Abkehr vom „one size fits all“-Prinzip untereinander sehr große Ähnlichkeit aufweisen. Mehr noch, sie weisen v.a. im wirtschaftspolitischen Bereich sehr große Ähnlichkeit mit den zu Recht so umstrittenen Strukturanpassungsprogrammen auf. Dies zumindest ist die Schlussfolgerung zahlreicher wissenschaftlicher Studien zum Thema.³² Dieser Sachverhalt hat auch zu der Kritik geführt, die PRSP wären „just a new means by which donors ventriloquize their ideas“ (Booth 2001: 10) – die Handpuppe der Nehmerländer spräche mit der Stimme des Bauchredners aus Washington, der PRSP-Prozess erlaube es also den IFI, ihre wirtschaftspolitische Linie weitgehend unverändert fortzusetzen, die Verantwortung dafür aber den AutorInnen der PRSP, den Regierungen der Schuldnerländer, aufzubürden.³³ Unter diesen Bedingungen bedeute „ownership“ im Diskurs der IFI demnach, „dass die EL die neoliberale Orientierung jetzt als ihr eigenes Interesse annehmen sollen“ (Waldow 2003: 46). Zwar nehmen sozialpolitische Maßnahmen in den Papieren durchaus einen wichtigen Stellenwert ein, sie stehen aber unverbunden neben einer an makroökonomischer Stabilität orientierten Wirtschaftspolitik (vgl. Eberlei/Siebold 2002: 46; Walther 2002: 15; Goldberg 2000: 459; Thiel 2005).

Dass die Zielsetzungen Armutsbekämpfung einerseits und makroökonomische Stabilität andererseits in einem Konflikt zueinander stehen, ist nicht nur die Ansicht von KritikerInnen der IFI. So konstatierte auch Bundesbank-Vizepräsident Jürgen Stark: „Die vorrangige Verfolgung sozialer Ziele wie Armutsbekämpfung ist mit dem monetären Mandat des IWF nicht vereinbar“ (zit. nach Treiber 2000: 9). Hingegen wird ein Widerspruch zwischen diesen beiden Zielvorstellungen in den PRSP wie in Washington nicht wahrgenommen. Die fragliche altbekannte Argumentationslinie lautet dabei wie folgt: Wirtschaftswachstum sei der sicherste Weg, Armut zu bekämpfen, und unbedingte Voraussetzung für Wirtschaftswachstum sei makroökonomische Stabilität. Kommt es jedoch zu einem Konflikt zwischen beiden Zielsetzungen, hat die makroökonomische Stabilität klare Priorität vor armenorientierten Maßnahmen.³⁴ Von der wirtschaftspolitischen Linie des Washington Consensus abweichende politische Maßnahmen in den Schuldnerländern wurden dementsprechend allen Bekenntnissen zur „country ownership“ zum Trotz von IWF und Weltbank hart sanktioniert.³⁵ Auch starke öffentliche Proteste gegen die neoliberale Wirtschaftspolitik wie beispielsweise in Bolivien führten nicht zu einer Infragestellung der makroökonomischen Vorgaben und Reformen seitens der IFI (vgl. Walther 2002: 10, 14) Der Widerspruch zwischen Ownership und

Auflagenpolitik wird im Zweifelsfall zugunsten letzterer aufgelöst (vgl. Unmüßig 2000: 4; Eberlei/Siebold 2002: 49; Walther 2002: 3). Auch MitarbeiterInnen des BMZ gestehen in diesem Zusammenhang, dass sich die Ownership noch nicht auf den Bereich der Makroökonomie erstrecke (vgl. Int 8).

Während also den PRSPs zufolge die Armutsbekämpfung immer noch durch wirtschaftspolitische Maßnahmen wie Deregulierung, Privatisierung, Handels- und Finanzmarktliberalisierung und eine Ausrichtung auf Rohstoffexporte von statten gehen soll, sucht man Maßnahmen wie progressive Reformen in Bezug auf Landverteilung, ArbeitnehmerInnenrechte oder Steuersysteme ebenso vergeblich wie eine Thematisierung von problematischen Aspekten dieser Ausrichtung (Weltmarktabhängigkeiten, Rohstoffpreisverfall, Nahrungsmittelunsicherheit) (vgl. Eberlei/Siebold 2002: 47; Walther 2002: 7f; World Development Movement 2001: 23). Das zentrale Konzept der Armutsbekämpfung nach den Vorstellungen der IFI heißt „pro-poor growth“. Da sich allerdings in dem mehrere hundert Seiten starken PRSP-Handbuch der Weltbank keine Konkretisierung dieses Konzepts findet, erinnert diese Vorstellung von Armutsbekämpfung an längst überwunden geglaubte „trickle-down“-Konzepte (vgl. Falk 2003: 38; Eberlei/Siebold 2002: 47).³⁶

Erwähnenswert in diesem Kontext ist allerdings, dass Evaluierungen der International Financial Institutions (des Operations Evaluation Department der Weltbank sowie des Independent Evaluation Office des IWF) in einigen Aspekten die Kritik an den PRSP-Prozessen teilen: Auch sie konstatieren eine mangelhafte Partizipation der Zivilgesellschaft, das Fehlen überzeugender pro-poor-growth-Konzepte zur Armutsbekämpfung, ein Spannungsverhältnis zwischen Konditionalität und Ownership sowie weitgehend uniforme und wenig situationsspezifische makroökonomische Politikoptionen (vgl. Wolff 2005: 113ff).

Aus geschlechterspezifischer Perspektive ist hinsichtlich der SAP-Reform zu konstatieren, dass die Problematik der Geschlechterverhältnisse zwar mittlerweile auch in den PRSP-Prozess integriert wurde, ihre Berücksichtigung aber kaum über klassische Konzepte der Frauenförderung (entsprechend dem „Women in Development“-Ansatz) hinausgeht. Hauptbezugspunkt ist immer noch ein scheinbar geschlechtsneutraler makroökonomischer Rahmen (vgl. Rodenberg 2002; 2004).

Ein weiteres Element der Reform der Strukturanpassungsprogramme sind die seit September 2004 in Kraft getretenen neuen Vergabeleitlinien für nicht projektgebundene Kredite. Die „Operational Directive: Structural Adjustment Lending Policy“ wurde ersetzt durch das „Operational Manual: Development Policy Lending“. Abgesehen von der neuen Etikettierung ist inhaltlich jedoch auch hier letztlich eher eine Ergänzung als eine völlige Neugestaltung des neoliberalen Instrumentariums zu konstatieren, und auch hier besteht ein deutliches Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch Ownership und der Konditionalität: Kredite

werden nur vergeben, wenn die makroökonomischen Bedingungen im Land vom IWF positiv beurteilt werden (vgl. Falk 2004a; Collingwood 2003; Schneider 2002a).

Was nun die Rolle der Bundesregierung in der Reform der Strukturanpassungsprogramme betrifft, so sind v.a. folgende Bereiche zu untersuchen: zum einen ihre Positionierung gegenüber der am neoliberalen Washington Consensus orientierten Konditionalität, zum anderen ihre Beteiligung an den PRSP-Prozessen. Zum ersten Punkt: nachdem die Entwicklungsministerin auf dem Kölner Gipfel zusammen mit einigen anderen entschieden auf die Koppelung von Entschuldung und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung gedrängt hat (vgl. *epd* 15/16/1999: 9; Int 5), hat sie sich auf den entsprechenden Tagungen wiederholt in zwei Bereichen deutlich positioniert, die nur mittelbar mit dem Washington Consensus zusammenhängen. Einerseits hat sich Wieczorek-Zeul regelmäßig klar gegen die Empfehlungen des Meltzer-Reports³⁷ ausgesprochen. Dieser sah u.a. vor, dass der IWF sich auf Krisenfinanzierung für Länder ohne Zugang zu privaten Märkten und die Weltbank sich auf die Vergabe von Zuschüssen für die ärmsten Länder konzentrieren solle – alles weitere würde der Markt alleine letztlich besser regeln (vgl. *epd* 6/2000: 4; 8/2000: 26f; 20/2000: 7f). Andererseits hat Wieczorek-Zeul als Vertreterin der Bundesregierung wiederholt eine Reform der Stimmrechtsverteilung in der Weltbank eingefordert. V.a. auf der Jahrestagung von IWF und Weltbank 2003 in Dubai hat sie ihre Forderung nach einer Erhöhung der Basisstimmrechte auf 10% vorgetragen, was den Stimmrechtsanteil der „Entwicklungsländer“ von etwas über 40 auf 43% angehoben hätte. Ebenso forderte sie – analog zum in der Global Environmental Facility (GEF) praktizierten Verfahren – ein Prinzip der doppelten Mehrheit, dass also Beschlüsse auf eine Mehrheit bei den Entwicklungs- und Transformationsländern ebenso angewiesen wären wie auf eine Mehrheit der Industrienationen, was ein simples Überstimmen Ersterer unmöglich machen würde (vgl. *epd* 19/2003: 18; *E+Z* 2003, 44 (11): 400).³⁸ Allerdings war den betroffenen Ländern selbst diese Verbesserung ihrer Repräsentation („voice“)³⁹ kein so wichtiges Anliegen wie der Zugang zu weiteren Krediten bei IWF und Weltbank, und auch die minimale Erhöhung der Stimmrechte (die vom Verteilungsschlüssel lediglich den Status Quo von Bretton Woods wiederhergestellt hätte⁴⁰) erwies sich auf der Tagung als nicht konsensfähig.

Kritik an der neoliberalen Ausrichtung der Strukturanpassungsprogramme wurde von der Bundesregierung auch, aber eher verhalten und v.a. vergangenheitsbezogen artikuliert: So sagte Wieczorek-Zeul z.B. auf der Jahrestagung 2000 in Prag, die Bundesregierung erwarte von Weltbank und IWF, „dass sie von den herkömmlichen Ausleihbedingungen deutlich abgehen und sich auf die entscheidenden Prioritäten der Armutsbekämpfungsstrategien konzentrieren“ (zit. nach *epd* 20/2000: 7). Hier werden die IFI lediglich beim Wort genommen, die Frage wäre

nur, ob die eingeleiteten Reformen in der Sicht der Bundesregierung auch tatsächlich eine Abkehr von der bisherigen neoliberalen Konditionalität konstituieren. Die generelle Bilanz der rot-grünen Entwicklungspolitik des BMZ (BMZ 2002c) vermittelt genau diese Ansicht, und auch das Positionspapier zu den Zielen der Bundesregierung in der Weltbank behauptet, die Regierung habe dazu beigetragen, die Weltbank schrittweise aus dem neoliberalen Washington Consensus zu lösen (BMZ 2002e: 5).

Eine andere Sichtweise findet sich jedoch in einem Diskussionspapier des BMZ⁴¹, das auf einen „Post-Washington Consensus“ abzielt (BMZ 2004b). Zwar wird auch hier konstatiert, dass das traditionelle Konzept der Strukturanpassung mit dem Kölner Gipfel überwunden worden sei (3), allerdings bestehe bei der Weltbank weiterer Reformbedarf: Die neuen Ansätze hätten noch nicht Eingang in die operativen Geschäfte der Bank gefunden und seien noch nicht systematisch zu Ende gedacht (11, 3). Das Papier geht davon aus, dass neoliberale Konzepte nicht (oder nicht ohne weiteres) zu Stabilität und Wirtschaftswachstum führen würden, notwendig sei eine aktive staatliche Politik – nicht nur hinsichtlich des Aufbaus stabiler Institutionen und der strategischen Ausweitung der Produktionskapazitäten, auch in Bezug auf die monetäre Sphäre (4). Eine im Hinblick auf noch nicht existente institutionelle Kapazitäten verfrühte Liberalisierung und Privatisierung von Wirtschaftsprozessen könnte daher auch negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft haben (6). Bei den Politikempfehlungen wird neben der Betonung von Ownership und dem Schutz der betroffenen Länder vor externen Schocks auch auf unterschiedliche makroökonomische Optionen hingewiesen (8). Auch wenn die Notwendigkeit von Marktanreizen und makroökonomischer Stabilisierung bereitwillig zugestanden wird (4), so zeichnet sich doch hier eine Positionierung ab, die mit der HIPC-II-Initiative und dem PRSP-Prozess in ihren bisherigen Formen noch keine ausreichende Abkehr vom Neoliberalismus vollzogen sieht, sondern eine, die „auf halbem Wege“ stecken geblieben ist (3).

Zum zweiten Punkt: Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit an den PRSP kann als Gradmesser dafür gelten, inwiefern die Prinzipien Ownership und Partizipation auch bilateral ernst genommen werden. Entgegen der Empfehlungen von Weltbank und IWF hat sich die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der BRD bisher wenig an den PRSP orientiert. Ein Gutachten zur deutschen Beteiligung an den Prozessen bemängelt die mangelnde Akzeptanz des Ansatzes v.a. bei Regionalreferenten und in Durchführungsorganisationen. Lediglich in Bolivien und Mauretanien sei die Beteiligung an den Prozessen (eher zufällig) stark, ansonsten jedoch gering bis nicht existent gewesen (vgl. Bliss 2003; *epd* 22/03, 27f).⁴² „Eine systematische, strategische, inhaltliche, finanzielle, orga-

nisatorische und instrumentelle Anpassung der deutschen staatlichen EZ“ an die PRS-Prozesse, so die vorsichtig formulierte Schlussfolgerung, „sei nur in geringem Umfang zu erkennen“ (Bliss 2003: 419). Im Gegensatz dazu haben andere Geber wie die skandinavischen Länder, die Niederlande, Großbritannien und die EU, so ein Ergebnis der PRS-Konferenz 2001, ihre eigenen Aktivitäten bereits in weit höherem Umfang an den PRSP ausgerichtet (vgl. NSA 4/2001: 485). Innerhalb des BMZ wird hier jedoch ebenfalls zukünftiger Handlungsbedarf gesehen (vgl. Int 5, 8, 14).

6.6. Globale Strukturpolitik im Bereich Entschuldung/Strukturanpassung

Eine Beurteilung der globalen Strukturpolitik der rot-grünen Bundesregierung im Bereich Entschuldung und Strukturanpassung hängt maßgeblich davon ab, welchen Maßstab man anlegt. Im Vergleich zur Vorgängerregierung hat sie ohne Zweifel eine Reihe von progressiven Akzenten gesetzt. Sowohl die Erweiterung der HIPC-Entschuldungsinitiative als auch die damit verbundene armutsorientierte Reform der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank sind zu einem nicht unbedeutenden Teil auf die Initiative der Bundesregierung zurückzuführen. Als Konsequenz dieser Maßnahmen leisten einige der hochverschuldeten armen Länder einen geringeren Schuldendienst als früher, während ihre Ausgaben für Sozialpolitik angestiegen sind. Dies kann ebenso als Erfolg angesehen werden wie die Tatsache, dass es gelungen ist, Armutsbekämpfung und Partizipation zumindest diskursiv als zentrale Prinzipien der Strukturanpassungsprogramme zu verankern. Auch wenn diese Prinzipien in der gegenwärtigen Politik nur unzureichend zur Geltung kommen, so besteht doch die Perspektive, dass die IFI (und die Empfängerregierungen) langfristig gezwungen sein könnten, diesen Ansprüchen gerecht zu werden. Daher kann aus dieser Perspektive mit Recht behauptet werden, die rot-grüne Regierung habe in diesem Bereich eine erfolgreiche globale Strukturpolitik im Interesse der armen Länder bzw. der armen Bevölkerung in diesen Ländern praktiziert: Sie hat dazu beigetragen, globale weltwirtschaftliche Strukturen zu ihren Gunsten zu verändern bzw. zumindest eine solche Veränderung einzuleiten.

In diesem Kontext sind die Umstände jenseits des Engagements der zuständigen Ministerin zu vermerken, die diese Reformen ermöglicht haben: ein auch nach Meinung der betreffenden Institutionen bisher nicht erfolgreiches und reformbedürftiges Schuldenmanagement, eine bis 1999 günstige Allianz zwischen den Leitungen von Entwicklungs- und Finanzministerium, die Möglichkeit einer öffentlichkeitswirksamen Profilierung für die neu gewählte Bundesregierung, der Rü-

ckenwind von Seiten der Weltbank unter Wolfensohn, sowie das Fehlen deutlicher Widerstände von Seiten anderer interessierter Akteure – die durch einen Schuldenerlass fehlenden Einnahmen im Allgemeinhaushalt gingen z.B. nicht zu Lasten eines anderen Ministeriums. Nur diese Konstellation ermöglichte es der rot-grünen Bundesregierung, die erwähnten Reformen voranzutreiben.

Wird allerdings ein etwas strengerer Maßstab angelegt, der die Entschuldungsinitiative hinsichtlich des Anspruchs einer „dauerhaften Lösung“ (Schröder 1999) und die neuen PRSP hinsichtlich ihrer „Abkehr vom Neoliberalismus“ und ihrer „country ownership“ beurteilt, so fällt das Ergebnis bereits deutlich negativer aus. Die Kölner Entschuldungsinitiative bedeutet nur für den geringsten Teil der Länder auch nur annäherungsweise eine Lösung der Schuldenkrise, der überwiegende Teil hat bereits trotz Auflagenerfüllung und vollständiger Entschuldung die in Köln festgelegten Grenzen der Schuldentragfähigkeit bereits wieder überschritten oder gar nicht erst erreicht. Die strukturellen Probleme des bisherigen Schuldenmanagements – die an der Verzichtsbereitschaft der Gläubiger anstatt an den Existenzbedürfnissen der Schuldner ausgerichtete Tragfähigkeitsdefinition, die Ausblendung der für die Perpetuierung und Verschärfung der Schulden-situation zu einem erheblichen Teil verantwortlichen benachteiligten Position der Schuldnerländer in der bestehenden Welthandelsordnung, sowie generell die Dominanz der Gläubiger im Verfahren – blieben auch in der erweiterten Entschuldungsinitiative vollständig bestehen. Die punktuelle Thematisierung einzelner Aspekte dieser Probleme (Terms-of-Trade-Einbezug, Stimmrechtsreform) durch die Ministerin Wiczorek-Zeul erscheint dabei im Hinblick auf den dominanten Diskurs zwar beinahe revolutionär, im Hinblick auf die Problemdimensionen allerdings eher als zaghafter und unzureichender Schritt. Die zumindest in einigen Fällen sehr berechtigte Frage nach der Legitimität der Schulden wird allerdings auch vom BMZ mit Schweigen, allenfalls mit einem müden Lächeln bedacht – diese Frage ist jenseits dessen, was in den betreffenden politischen Arenen ernst genommen bzw. als machbar angesehen wird: Hier sind deutlich sichtbar diskursive Ausschlussmechanismen bzw. repräsentierende Machtausübung zu identifizieren.

Die Verwirklichung einer weitergehenden globalen Strukturpolitik zugunsten der armen Bevölkerung in den Schuldnerländern müsste demnach an folgenden Punkten ansetzen: 1. Die Reform der Strukturanpassungsprogramme wäre weiter voranzutreiben. Hierbei müssten die Prinzipien der Armutsbekämpfung und der zivilgesellschaftlichen Partizipation bzw. Ownership gegenüber den neoliberalen makroökonomischen Konditionalitäten der IFI durchgesetzt werden. 2. Die v.a. in den Verfahren des Pariser Clubs manifeste Dominanz der Gläubiger wäre einerseits durch solidarische Schuldnerabsprachen, andererseits durch die Schaffung eines internationalen Staateninsolvenzrechts bzw. eines fairen Schiedsverfah-

rens (FTAP) anzugreifen, in dem sozialstaatliche Mindeststandards in den Schuldnerländern Vorrang vor der Bedienung des Schuldendienstes erhalten. Da diese Forderung einen zentralen Teil der Debatte um eine neue internationale Finanzarchitektur darstellt, wird sie im nächsten Kapitel eingehender behandelt (s. 7.6.).

3. Da die Erwirtschaftung von Devisen zur Schuldentrückzahlung eng mit den Handelsbilanzen der jeweiligen Länder zusammenhängt, sind in diesem Kontext auch die Welthandelsordnung und die dort notwendigen Reformen zu betrachten. Dies soll im übernächsten Kapitel geschehen.

Was die begonnenen Reformen im Bereich Entschuldung und Strukturanpassung angeht, so ist festzuhalten, dass zwar Armutsbekämpfung und Partizipation nicht nur in der Weltbank, sondern auch im IWF eine hohe Priorität eingeräumt wird, diese Prinzipien allerdings im Diskurs nicht als antagonistisch gegenüber den neoliberalen Prinzipien des Washington Consensus konstruiert werden. Falls sich in der Praxis jedoch ein Widerspruch zeigt, hat die Durchsetzung „gesunder“, d.h. neoliberaler Wirtschaftspolitik weiterhin Vorrang. Eine weitergehende Verwirklichung von zivilgesellschaftlicher Partizipation und Armutsbekämpfung scheitert demnach an dem Zusammenspiel von nur leicht abgeschwächter neoliberaler Hegemonie in den IFI und den meisten Regierungen und den sich in der Konditionalität der Kreditvergabe manifestierenden Herrschaftsverhältnissen zwischen Kreditgebern und -nehmern.

7. Globale Strukturpolitik II: Reform der internationalen Finanzarchitektur

„Zunehmende Verflechtung der Weltwirtschaft und die Internationalisierung der Finanzmärkte ... bilden den Handlungsrahmen auch für die deutsche Politik. Die aktuellen weltwirtschaftlichen Krisentendenzen sind ein weiterer Beleg für die Notwendigkeit einer Politik, die auf verstärkte internationale Zusammenarbeit setzt“ (SPD/Grüne 1998b: 326).

„Der Bundesfinanzminister hat als einer der ersten auf die Notwendigkeit hingewiesen, zu wirksamen internationalen Vereinbarungen zu kommen, um die Turbulenzen auf den Weltfinanzmärkten zu glätten“ (Schröder 1998).

„Die Finanzkrisen, die in den vergangenen Jahren mehrere Regionen erschütterten, haben aber gezeigt, dass offene Finanzmärkte bei unzureichenden Rahmenbedingungen mit erheblichen Risiken verbunden sind. Die Koalitionsparteien werden sich für eine stärkere Rolle des Internationalen Währungsfonds in der Krisenvorbeugung einsetzen. Insbesondere sollen die Kapitalflüsse, die Auslandsverschuldung und Entwicklungen im Finanzsektor intensiver analysiert und transparent werden. Außerdem müssen die Funktionsfähigkeit der internationalen Finanzmärkte weiter gestärkt und eine Verminderung unangemessener Volatilitäten von Finanzmarktpreisen und von Kapitalflüssen erreicht werden. Dazu müssen internationale Standards und Kodizes weiterentwickelt und die Entwicklungs- und Schwellenländer bei der Umsetzung und dem Aufbau von kontrollierenden Institutionen unterstützt werden. Generell sollen die Möglichkeiten der Länder gestärkt werden, den Zu- bzw. Abfluss kurzfristigen Kapitals durch ihre nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik zu beeinflussen, ohne die Offenheit der Volkswirtschaften in Frage zu stellen. Die Bundesregierung wird ... stärkeren Druck auf die sog. Steueroasen ausüben [...] Die Bundesregierung setzt sich für ein faires und transparentes Verfahren (Staateninsolvenzrecht) unter Einbeziehung aller Akteure, auch des Privatsektors, zur Lösung des [Schulden] Problems ein“ (SPD/Grüne 2002a: 302).

In diesem Kapitel soll die globale Strukturpolitik der rot-grünen Bundesregierung im Bereich der internationalen Finanzmärkte beleuchtet werden. Nach der Asienkrise 1997/1998 entwickelte sich rasch ein hohes Problembewusstsein für die Krisentendenzen der internationalen Finanzmärkte, das sich in den entsprechenden Passagen von Koalitionsvertrag und Regierungserklärung niederschlug. Die Asienkrise und die an sie anknüpfenden Debatten um eine neue internationale Finanzarchitektur sollen kurz nachgezeichnet werden (7.1.), bevor die tatsächlich seitdem angegangenen Reformen in diesem Politikbereich (und natürlich die Rolle der Bundesregierung dabei) analysiert werden (7.2.). Dies soll in den folgenden Abschnitten im Hinblick auf bestimmte zentrale Aspekte einer möglichen neuen internationalen Finanzarchitektur (Wechselkurszielzonen, Kapitalverkehrskontrollen, Tobinsteuer, Staateninsolvenzrecht) vertieft werden (7.3. bis 7.7.), um anschließend zu einem Urteil über das Handeln der rot-grünen Bundesregierung in diesem Bereich zu gelangen (7.8.).

7.1. Die Asienkrise und die Debatte um eine neue internationale Finanzarchitektur

Eine Betrachtung der Asienkrise oder anderer neuerer Finanzkrisen wäre unvollständig ohne zumindest stichwortartig auf ihre Voraussetzungen einzugehen, die Bedingungen, die sie überhaupt ermöglicht haben. In diesem Kontext ist der Zusammenbruch des Bretton-Woods Systems fester Wechselkurse und des Dollar-Gold-Standards Anfang der siebziger Jahre sowie die daran anschließende Deregulierung und Liberalisierung der Finanzmärkte zu erwähnen. Nachdem der massive ökonomische Aufschwung Japans und der BRD in der Nachkriegszeit das System unter Druck setzte, kündigten die USA 1971 die Einlösepflicht von Dollar gegen Gold auf und zwei Jahre später wurde schließlich das System fester Wechselkurse zugunsten einer Währungskonkurrenz ganz aufgegeben. Angesichts der Alternative zwischen einer Vertiefung oder einer Rücknahme der keynesianischen Reformen in der Weltwirtschaftsordnung entschieden sich die Regierungen (v.a. die der USA) für Letzteres. Diese marktorientierte Gegenreform setzte in der Folgezeit u.a. die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs in den OECD-Staaten durch, was zusammen mit den informationstechnologischen Innovationen und der Konzentration immer größerer Geldvermögen als Resultat einer sich verstärkenden Umverteilung zugunsten der Gewinn- und Vermögenseinkommen die Voraussetzung für das explosionsartige Anwachsen der Finanzmärkte seit Ende der siebziger Jahre schuf (ihr Umfang verachtete sich in diesem Zeitraum, aktuell werden täglich auf den Devisenmärkten etwa 1.500 Mrd. US-\$ umgesetzt). Diese Liberalisierung eröffnete großen Finanzmarktakteuren die Möglichkeit, sich unerwünschter nationaler Wirtschaftspolitik durch Kapitalverlagerung zu entziehen bzw. mit dieser Androhung Druck auf die Politik auszuüben.¹ Dies wiederum hat Regierungen veranlasst, nationale Regulierungen der Finanzmärkte zu lockern und aufzuheben sowie ihre Wirtschaftspolitik in hohem Maße an den Erwartungen der Finanzmarktakteure an den jeweiligen Standort (günstige Wettbewerbsbedingungen, Inflationsbekämpfung als oberste Priorität, hohes Zinsniveau) auszurichten (und nicht primär an Wachstum, Beschäftigung, usw.). Mit der Liberalisierung ging auch ein Strukturwandel der Finanzmärkte einher: ihr wesentliches Moment ist heute weniger die Investitionsfinanzierung als vielmehr das Finanzinvestment, und neue Instrumente, v.a. Derivate und Hedge-Fonds, haben die Komplexität und Instabilität des Systems erhöht (vgl. Huffschmid 2002; Fournier et al. 2003).

Die seit der Demontage des Währungssystems von Bretton Woods zunehmenden Finanzkrisen beruhen auf der Instabilität des liberalisierten Finanzsektors:² Eine durch ein äußeres Ereignis ausgelöste Veränderung der Erwartungen über die wirtschaftliche Entwicklung bewirkt ein Herdenverhalten, das diese veränder-

ten Erwartungen bestätigt – unabhängig davon, ob sie rational begründet waren – und zum rasanten Zufluss oder Abzug von Finanzinvestitionen führt. So ereignete es sich auch in der Asienkrise: Die durch steigende Gewinn-, aber abnehmende Investitionsquoten in den USA und Europa verursachte anlagesuchende Liquidität war in den Neunzigern zum großen Teil in die südostasiatischen „Tigerstaaten“ gewandert, die unter dem Einfluss des IWF zur Stabilisierung ihrer Handelsbeziehungen mit dem Westen in der Wirtschaftspolitik Anti-Inflations- und Hochzinspolitik betrieben und ihre Wechselkurse an den Dollar gebunden hatten. Die Wahrnehmung der Probleme des thailändischen Bankensektors führte dazu, dass ausländische Investoren ihr Vertrauen verloren und Kapital abzogen und die Währungsspekulation einsetzte, gegen die sich die thailändische Zentralbank als machtlos erwies: Am 2.7.1997 musste sie die Dollarbindung des Baht aufgeben und die Währung um 15% abwerten, noch am selben Tag fiel der Kurs um weitere 10%. Hier, wie auch in den bald ebenso von der Krise betroffenen Nachbarländern, entwickelte sich die Krise als sich verstärkendes Wechselspiel von Abwertung, Kursverfall, Bankzusammenbrüchen und Liquiditätsverlust, wobei der Kapitalabzug im Finanzsektor zu dramatischen Folgen für Produktionssektor, Beschäftigung und soziale Lage der Menschen führte. Nach Schätzungen des IWF gerieten allein in Thailand, Indonesien und Südkorea 22 Mio. Menschen unter die Armutsgrenze. Die vom IWF zur Verfügung gestellten Stützungskredite in Höhe von knapp 100 Mrd. US-\$ bewirkten hauptsächlich, dass die Kredite an europäische und US-amerikanische Banken zurückgezahlt werden konnten, die damit verbundenen wirtschaftspolitischen Auflagen haben jedoch weder den Wechselkursverfall aufgehalten noch zur Erholung der Wirtschaft beigetragen: Nach Ansicht zahlreicher BeobachterInnen haben sie die Krise sogar verschärft (vgl. Pomrehn 1998; Köhler 1998; Brenner et al. 1998; Cumings 1999; Huffs Schmid 2002: 176ff; Stiglitz 2002: 109ff).

Im Anschluss an die Asienkrise wurde die Instabilität der internationalen Finanzmärkte und ihre notwendige Eindämmung durch eine neue internationale Finanzarchitektur prominentes Thema der Politik. Wie aus den eingangs zitierten Passagen deutlich wird, positionierte sich daher auch die rot-grüne Bundesregierung bei ihrem Regierungsantritt 1998 in dieser doch sehr speziellen Frage an exponierter Stelle. Sowohl im Koalitionsvertrag als auch in der Regierungserklärung des Kanzlers wird auf die Notwendigkeit internationaler Abkommen zur Stabilisierung der globalen Finanzmärkte hingewiesen (vgl. SPD/Grüne 1998b; Schröder 1998). Die dabei in Expertenkreisen diskutierten Reformen betrafen unterschiedliche Maßnahmen, die jedoch alle in der Ära neoliberaler Hegemonie tabuisiert worden waren: Kapitalverkehrskontrollen, ein geregeltes Insolvenzverfahren für Staaten, die Beteiligung des Privatsektors am Krisenmanagement, die Kontrolle

und Regulierung von Hedge-Fonds und Offshore-Finanzzentren, sogar Devisen-transaktionssteuern und ein neues globales Wechselkursregime mit Währungszielzonen waren im Gespräch. Im Gefolge der Asienkrise wurde auch über die Rolle des IWF debattiert: Die Institution, deren Aufgabe es war, solche Finanzkrisen zu vermeiden, hatte die Krise weder vorhergesagt noch verhindert, und selbst ihr ungeheuer kostspieliges Krisenmanagement entfaltete wenig Wirkung (vgl. Frenkel/Menkhoﬀ 2000; Falk 1998; Osterhoﬀ 1999; Aslam 1999; Felix 1999). Auch der Meltzer-Report stellte dem Krisenmanagement des IWF ein denkbar schlechtes Zeugnis aus: es sei langsam, teuer und schlecht (vgl. *NSA* 1/2000: 26ﬀ; *IFI Advisory Commission* 2000).³ Die Diskussionen um notwendige Reformen blieben dabei keineswegs auf fundamentalkritische Zirkel beschränkt: beispielsweise empfahl auch „Wirtschaftsnobelpreis“träger Paul Krugman die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen, und selbst im IWF wurde über das Thema diskutiert und eine Studie dazu erstellt (vgl. Khor 1999; Waldow 2000; *NSA* 4/1999: 556f). Auch der ehemalige Chefökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, verwies in seiner Kritik des IWF-Krisenmanagements auf die dringend notwendige Regulierung und Neugestaltung des Weltfinanzsystems (vgl. Stiglitz 2002: 260ﬀ). Die UNCTAD plädierte in ihrem *Trade and Development Report* 1998 ebenfalls für Kapitalverkehrskontrollen und ein internationales Insolvenzrecht (vgl. *epd* 17/18/1998: 4). Ein Abteilungsleiter im Finanzministerium entwarf ein Wechselkursregime mit „gestalteter Flexibilität“ (vgl. Filc 1998). Und selbst prominente Banker wie Gerald Corrigan von Goldman Sachs, ehemaliger Präsident der New Yorker Federal Reserve Bank, gestanden 1999 ein, dass angesichts der immer häuﬂiger auftretenden Krisen Reformen des internationalen Finanzsystems auf der Tagesordnung stünden (vgl. Felix 1999: 1). Auch Finanzminister und Notenbankchefs der OECD-Länder sprachen auf dem Höhepunkt der Asienkrise von der Notwendigkeit einer „neuen globalen Finanzarchitektur“ (vgl. Gurtner 2000).

Daher soll in den folgenden Abschnitten untersucht werden, welche Reformvorschläge seit der Asienkrise wie umgesetzt worden sind und welche nicht, und welchen Anteil die BRD bzw. die rot-grüne Bundesregierung dabei hatte.

7.2. Die Reformen des internationalen Finanzsystems seit 1998

Die seit der Asienkrise in die Wege geleiteten Reformen betreffen im Wesentlichen drei Bereiche: die Schaffung des „Forums für Finanzmarktstabilität“ (*Financial Stability Forum*, FSF), die Einrichtung einer neuen Kreditfazilität beim IWF sowie die Verbesserung von Transparenz und Bankenaufsicht in verschiedenen Institutionen.

Das Forum für Finanzmarktstabilität wurde auf Beschluss des G7-Finanzministertreffens vom 20. Februar 1999 gegründet. Der Vorschlag zu diesem Beschluss entstammte der Feder von Bundesbankpräsident Tietmeyer. In diesem Forum treffen sich halbjährlich VertreterInnen von Finanzministerien, Zentralbanken, Finanzaufsichtsbehörden und multilateralen Organisationen, um existierende Standards zu vereinheitlichen und neue Regeln aufzustellen. Das FSF sieht sich dem Ziel verpflichtet, die Effizienz der Märkte zu verbessern, um das internationale Finanzsystem zu stabilisieren und verfügt über keinerlei Sanktionsmöglichkeiten (vgl. Falk 1999a; Frenkel/Menkhoff 2000: 41ff).

Der IWF hat in der Nachfolge der Asienkrise bzw. im Zusammenhang mit der Finanzkrise in Brasilien Anfang 1999 eine neue Kreditfazilität ins Leben gerufen: die Contingent Credit Line Facility (CCL). Diese soll krisengefährdeten Ländern zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen und so die Ausbreitung von Finanzkrisen verhindern. Dabei ist die Vergabe der Kredite an die Bedingung einer „gesunden“ Wirtschaftspolitik und regelmäßiger Evaluationen durch den IWF geknüpft, um das Vertrauen der Investoren in den Finanzstandort wiederherzustellen. Allerdings ist diese Kreditlinie bis heute nicht in Anspruch genommen worden, vermutlich da bereits das Eingeständnis, „krisengefährdet“ zu sein nach Einschätzung der Regierungen verheerende Konsequenzen haben könnte, nämlich den fluchtartigen Abzug von Kapital und das tatsächliche Einsetzen einer Krise (vgl. Waldow 2003: 44; Falk 2001c: 10; NSA 4/03: 575).⁴

Im Bereich der Transparenz des internationalen Finanzsystems sind eine Reihe von Maßnahmen zu nennen. Zum einen wurde die Übernahme des „Special Data Dissemination Standard“ (SDDS), der von IWF, BIZ und OECD als Orientierung über die wichtigsten finanzmarktrelevanten Daten entwickelt worden war, Ende 1999 als verbindliche Vorbedingung für den Zugang zu IWF- oder sonstigen Krediten aufgewertet. Zur Überwachung von Transparenzkodizes und Datenveröffentlichungsstandards wurde mit den „Reports on the Observance of Standards“ (ROSC) eine systematische Dokumentierung eingeführt. Des Weiteren wurde auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Köln 1999 beschlossen, den IWF selbst transparenter zu machen. In diesem Rahmen wurden nicht nur Länderberichte und Protokolle des Exekutivdirektoriums veröffentlicht, sondern auch weitere Maßnahmen in Gang gesetzt: Die Transparenz der IWF-Operationen und der Finanzdaten seiner Mitglieder wurde erhöht, ein Programm zur Stärkung des Finanzsystems der Mitglieder und Umsetzung der BIZ-Richtlinien eingerichtet (in Kooperation mit der Weltbank), die Analysekapazität des Fonds zur Früherkennung finanzieller Verwundbarkeit verbessert, neue Abteilungen zur Erfassung des Finanztransfers und zur Diskussion mit VertreterInnen des privaten Sektors eingerichtet sowie die Erfassung der Aktivitäten von off-shore Märkten vorange-

trieben. Darüber hinaus wurden weitere Ausschüsse, Programme, Berichte und Instrumente zur Finanzmarktstabilisierung eingeführt, wie z.B. das Financial Sector Assessment Programme, das seit 1999 zur Identifikation von Schwächen des Finanzsektors in Mitgliedsstaaten dient. (vgl. Waldow 2003: 42; NSA 4/2001: 581f; 4/2002: 550f).

Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist auch die Verbesserung der Bankenaufsicht. Hier legte der Baseler Bankenausschuss für Bankenaufsicht (ein bei der BIZ angesiedelter Ausschuss der Bankaufsichtsbehörden der G10) als Reaktion auf die Finanzmarktkrisen der 90er im Juni 1999 ein Konsultationspapier zur Neufassung der Eigenkapitalvereinbarungen vor, gemeinhin bekannt als „Basel-II-Akkord“. Anfang Juli 2004 wurde das Regelwerk Basel-II angenommen. Diese Vereinbarung beinhaltet neben der Stärkung des aufsichtsrechtlichen Überprüfungsprozesses und einer erhöhten Veröffentlichungspflicht der Kreditinstitute auch eine Reform der Eigenkapitalunterlegungspflicht. Mit ihr wird die Höhe der Eigenkapitalunterlegung von der Bonitätsprüfung der Schuldner abhängig gemacht, was einen Anstieg der Kreditkosten für einkommensschwache bzw. als krisenanfällig eingestufte Länder (und umgekehrt einen Anreiz für Kredite an Länder mit hoher Bonitätseinstufung beinhaltet) (vgl. Metzger 2004; Waldow 2003: 42f; Mosebach 2001).

Da jedoch die von Währungskrisen im letzten Jahrzehnt betroffenen Ökonomien mit Ausnahme von Russland (also Mexiko, die südostasiatischen Tigerstaaten, Brasilien und Argentinien) bis kurze Zeit vor Ausbruch der Krise durchweg eine hohe Bonitätseinstufung erfahren haben, argumentiert Metzger folgerichtig, dass diese Krisen durch die in Basel-II enthaltenen Anreize und die pro-zyklische Wirkung der Vorschriften noch beschleunigt, evtl. sogar in ihrem Umfang vertieft worden wären. Eine andere Konsequenz von Basel-II, die Einführung von zwei möglichen Modellen der Risikoabschätzung, von denen eines hohe technologische Voraussetzungen hat, hat einen Wettbewerbsvorteil für Großbanken und einen entsprechenden Nachteil für nationale Banken der Peripherieländer zur Folge. Darüber hinaus ist ein weiterer Kritikpunkt zu benennen: Die Aufgabe der uniformen Eigenkapitalunterlegung, das Kernstück des Akkords, verhindert nicht den Forderungsausfall der kreditnehmenden Institution in einem von einer Finanzkrise betroffenen Land, sondern federt die finanziellen Konsequenzen der kreditgebenden Institution ab.⁵ Daher scheint die vom Basel-II-Akkord angestrebte „Prävention“ von Finanzkrisen weniger den Schutz der Kreditnehmer im Auge gehabt zu haben, sondern kann als Versuch interpretiert werden, die Kosten von Zahlungsbilanzkrisen so weit wie möglich auf lokale Unternehmen und Geschäftsbanken zu verteilen und die Verluste für international agierende Kreditinstitutionen zu begrenzen (vgl. Metzger 2004: 68f; Fournier et al. 2003: 32ff).

Die rot-grüne Bundesregierung, v.a. das Finanzministerium als Hauptakteur in diesem Politikfeld, hat die hier dargelegten Reformen im Bereich der internationalen Finanzmärkte mitgetragen. Weder hat sie sich dabei als treibende Kraft profiliert, noch ist sie durch eine Blockadepolitik aufgefallen. Diese Diagnose ist allerdings noch zu präzisieren bzw. zeitlich einzuschränken. Streng genommen ist hinsichtlich der Rolle der Bundesregierung in diesen Reformprozessen eine Unterteilung in zwei Phasen angebracht: Während der kurzen Amtszeit von Finanzminister Lafontaine hat sie im Bereich der internationalen Finanzarchitektur eine sehr aktive Rolle gespielt. In dieser Phase hat sie auch auf die Umsetzung einiger weitergehender Reformen hingewirkt, auf die weiter unten einzugehen sein wird. Seit April 1999 und dem Amtsantritt von Finanzminister Eichel lässt sich das Agieren der Bundesregierung in diesem Kontext treffend als „Politik des niedrigen Profils“ (vgl. Int 18) beschreiben.

Bei der Betrachtung der bisher umgesetzten Reformen im internationalen Finanzsystem wird deutlich, dass sie in erster Linie auf verbesserte Transparenz und Überwachung in diesem Politikfeld abzielen, in zweiter Linie auch auf eine verbesserte Politik (Good Governance) in den krisengefährdeten Ländern des Südens.⁶ Diese Maßnahmen reflektieren die Ursachenanalyse der einflussreichen Akteure im Hinblick auf die Finanzkrisen. In der neoklassischen Sicht führen liberalisierte und transparente Märkte zu einer optimalen Allokation. Finanzkrisen sind daher nicht das Resultat einer strukturellen Instabilität der Finanzmärkte, sondern mangelnder Transparenz und fehlerhafter politischer Eingriffe in den Markt. So führte Horst Siebert, Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, vor dem G7-Finanzministertreffen 1999 die Finanzkrisen der 90er auf das „Politikversagen“ der betroffenen Länder zurück und begrüßte in diesem Kontext die Bestrafungsfunktion der Märkte (zit. nach Falk 1999a). Der neue US-amerikanische Finanzminister O’Neill bezeichnete die Krisen ebenfalls als „im Wesentlichen hausgemacht“ und auf eine „Abwesenheit“ kapitalistischer Strukturen zurückzuführen (zit. nach Falk 2001c: 6).

Zunächst ist eine verbesserte Transparenz auf den Finanzmärkten ohne Zweifel sinnvoll. Der hier dargelegten Sichtweise ist allerdings Folgendes entgegenzuhalten: Erstens kann Transparenz auch in der neoklassischen Theorie nur bei vollständig rationalen Anlegern zu einer Stabilisierung der Märkte führen. Diese marktstabilisierende Rationalität ist jedoch in der Realität oftmals nicht gegeben, wie die hohe Volatilität, das Herdenverhalten und generell von den „fundamentals“ (den für Börsenkurse theoretisch ausschlaggebenden fundamentalen Wirtschaftsdaten) weitgehend unabhängige Kursveränderungen auf den Finanzmärkten zur Genüge illustrieren. Zweitens sind Nicht-Banken (Börsen, Versicherungen, Investmentfonds, Vermögensverwalter, usw.) nicht von der erhöhten Informationspflicht

betroffen, und gerade hier existieren große Defizite (im Fall der Investmentfonds gibt es überhaupt keine internationale Regulierung). Drittens wird unter den gegebenen Bedingungen eines liberalisierten, deregulierten Kapitalverkehrs der fluchtartige Abzug von Kapital, der die entsprechenden Krisen ausgelöst hat, immer noch ohne weiteres möglich sein. Viertens werden die Ursprünge der krisenverursachenden Kapitalströme, nämlich Investoren und Banken in der USA, der EU und Japan, von den erwähnten Reformen kaum berührt, und die Frage, warum soviel überschüssiges anlagesuchendes Kapital existiert, wird ausgeklammert – von weitergehenden Fragen nach der strukturellen Krisenhaftigkeit von Märkten einmal ganz abgesehen.

Diese Ausklammerung wichtiger Aspekte der Krisen in den umgesetzten Reformvorhaben führte KritikerInnen zu der These, eine grundlegende Reform des internationalen Finanzsystems liege, seitdem sich gezeigt habe, dass die Asienkrise nicht auf die großen Zentren des Kapitalismus übergreifen habe, auch nicht mehr im Interesse der einflussreichen Akteure in Politik und Wirtschaft der Industrieländer. Die Investoren aus den Finanzzentren des Nordens wurden durch Beistandskredite des IWF vor größeren Verlusten bewahrt, die Exporteinbußen der Industrieländer blieben gering, und anfallende Verluste konnten auf die Steuerzahler umgelegt werden. Bei den offiziellen Reformen ginge es um die Beibehaltung bzw. Stärkung der bestehenden Strukturen des internationalen Finanzsystems im Interesse finanzstarker Akteure im Norden, und nicht um effektive Prävention von Finanzkrisen (vgl. Huffschmid 2002: 11f; Fournier et al. 2003: 30).

Jenseits der solchermaßen kritisierten Maßnahmen sind in der Debatte um eine Reform des internationalen Finanzsystems jedoch auch zahlreiche weitergehende Vorschläge artikuliert worden, die allerdings nicht oder nur ansatzweise umgesetzt worden sind. Diese sollen in den folgenden Abschnitten näher betrachtet werden.

7.3. Wechselkurszielzonen

Währungs- oder genauer Wechselkurszielzonen beinhalten die Festlegung bestimmter Grenzen, innerhalb derer ein Wechselkurs flexibel ist. Falls die Währung sich der Grenze nähert, verhindern die Zentralbanken durch Devisenmarktinterventionen das Ausbrechen des Wechselkurses aus der Zielzone. Zweck der Einrichtung solcher Zielzonen ist die Stabilisierung der Finanzmärkte und die Eindämmung von starken Wechselkursschwankungen und so die Verringerung der Gefahr einer Finanzkrise. Problematisch ist dabei die Festlegung des gleichgewichtigen Wechselkurses, um den herum die Grenzen festgelegt werden, wenn die Leistungsbilanzen der beteiligten Länder ungleichgewichtig sind und keine koordinierte

Wirtschaftspolitik besteht (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000: 52ff; Huffs Schmid 2002: 226ff). Letztlich liefe die Einrichtung von Währungszielzonen auf ein neues, leicht abgeschwächtes Bretton-Woods-System hinaus. Einige Wissenschaftler propagieren in diesem Kontext auch als weitergehendes Modell die Schaffung einer Weltwährungsbehörde und einer einheitlichen Weltwährung (vgl. Eatwell/Taylor 1999).

Insbesondere der deutsche Finanzminister Lafontaine war es, der den Vorschlag der Einrichtung von Zielzonen zwischen den Leitwährungen Dollar, Yen und Euro im Herbst 1998 in die Debatte um die Reform des internationalen Währungs- und Finanzsystems einbrachte. Der Vorschlag wurde von der japanischen, mit Abstrichen auch von der französischen Regierung unterstützt, vom US-amerikanischen Finanzminister jedoch entschieden zurückgewiesen. Auch französische Vermittlungsversuche im Frühjahr 1999 blieben erfolglos (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000: 52; Huffs Schmid 2002: 226; Int 18; Felix 1999: 7; Falk 1998; 1999). Auch innerhalb des BMF war der Vorschlag des Ministers sehr umstritten. Die keynesianischen Ansätze Lafontaines waren in den Augen der übergroßen Mehrheit seiner MitarbeiterInnen – in der Regel neoklassisch geschulte ÖkonomenInnen – nicht hinreichend wissenschaftlich begründet und wurden entschieden abgelehnt (vgl. Int 4, 13). Unabhängige ExpertInnen in Nichtregierungsorganisationen waren jedoch ebenso entschiedene Befürworter der Bestrebungen (vgl. z.B. WEED 1999).

Im Unterschied zu dem, was in den Schlagzeilen der Medien zu lesen war, ist jedoch von der Bundesregierung lediglich eine moderate, „weiche“ Version des Zielzonenmodells, orientiert am Ansatz des „managed floating“ von Wolfgang Filc (1998; vgl. auch Lipke 2004) in den internationalen Verhandlungen vorgeschlagen worden (vgl. Int 13). Dieses sieht international abgestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen vor, die zu einer Kanalisierung von Wechselkurserwartungen führe, also eine kooperativ gestaltete Wechselkursflexibilität mit dem Ziel, von Mutmaßungen und massenpsychologischen Phänomenen bestimmte Kurschwankungen zu vermeiden. Zu diesen Maßnahmen gehören abgesprochene offizielle Stellungnahmen der Währungsbehörden, Devisenmarktinterventionen z.B. bei abrupten, unbegründeten und einen festgelegten Grenzwert überschreitenden Wechselkursänderungen, die Aussetzung amtlicher Notierung bei erkennbarer Fehlbewertung von Wechselkursen und Swap-Vereinbarungen zwischen Zentralbanken. Feste Wechselkurse zwischen den großen Währungsräumen werden hingegen als weder wünschenswert noch durchsetzbar abgelehnt, Fernziel bleibt jedoch ein tripolares Währungssystem mit einer international koordinierten Geld- und Währungspolitik zwischen den regionalen Weltwährungen US-Dollar, Yen und Euro (vgl. Filc 1998).⁷ Doch auch dieser vergleichsweise bescheidene Ansatz der Bundesregierung hatte bis zum Frühjahr 1999 keine Chance der

Umsetzung, und nach dem Wechsel an der Spitze des Finanzministeriums wurden diese Reformbemühungen fallengelassen und nicht weiter verfolgt. Dennoch ist die internationale Debatte um Wechselkurszielzonen noch nicht völlig zum Erliegen gekommen, wie die entsprechenden Vorschläge im *Trade and Development Report* der UNCTAD, dem Bericht der „Emerging Markets Eminent Persons Group“ oder auch des US-amerikanischen Ökonomen Felix zeigen (vgl. Falk 2001b; 2001d; Felix 1999; UNCTAD 2001; EMEG 2001; NSA 4/01: 584f).

In einem Papier des BMF mit dem Titel *Stärkung der internationalen Finanzarchitektur. Überlegungen zur Reform des IWF und der Finanzmärkte* vom Frühjahr 2001 wird zum Thema Währungszielzonen lapidar bemerkt, ein solches Modell sei aufgrund der mangelnden Bereitschaft der USA nicht umsetzbar (vgl. BMF 2001; Unmüßig/Wahl 2001; Falk 2001b).

7.4. Kapitalverkehrskontrollen und -regulierungen

Unter Kapitalverkehrsregulierungen oder -kontrollen versteht man politische Maßnahmen, die darauf abzielen, Zu- und Abflüsse von Kapital in die bzw. aus den nationalen Finanzmärkten zu steuern. Hierbei lassen sich administrative und marktkonforme Kapitalverkehrskontrollen unterscheiden. Erstere sind staatliche Verbote, Beschränkungen oder Genehmigungsvorbehalte bei Kapitaltransfers, die z.B. die Repatriierung von Gewinnen aus Direktinvestitionen oder Zinszahlungen, den Erwerb inländischer Vermögenstitel durch Ausländer oder die Konvertibilität der Inlandswährung betreffen. Letztere bestehen z.B. in der Einführung von Umsatzsteuern für Finanztransaktionen, Mindesthinterlegungspflichten bei der Kapitalein- oder ausfuhr o.ä. Während also bei administrativen Kapitalverkehrskontrollen die Entscheidung, ob und in welchem Umfang Transaktionen stattfinden dürfen, von politischen Instanzen getroffen wird, bleibt sie bei marktkonformen KVK den betroffenen Akteuren selbst überlassen – lediglich die Kosten für die Transaktion werden politisch beeinflusst (vgl. Huffs Schmid 1998; Frenkel/Menkhoﬀ 2000: 60ff; Fournier et al. 2003: 35f).⁸ Devisentransaktionssteuern, auf die weiter unten gesondert eingegangen werden, können daher als spezieller Fall marktkonformer Kapitalverkehrsregulierungen gelten.

Seit den 70er Jahren haben praktisch alle Industrieländer und zahlreiche Schwellen- und Peripherieländer unter dem Einfluss der neoklassischen Wirtschaftstheorie und ihrer VerfechterInnen in den IFI ihre Kapitalmärkte liberalisiert und KVK abgebaut. Dies sollte der Theorie zufolge die Effizienz der Kapitalmärkte steigern und sicherstellen, dass Ersparnisse in die produktivsten Investitionsmöglichkeiten fließen. Kapitalverkehrskontrollen gelten daher in dieser Sichtweise als höchst schädlich. Spätestens in den 90ern ist jedoch offensichtlich geworden, dass oﬀe-

ne Kapitalmärkte durch die hohe Volatilität kurzfristiger Kapitalbewegungen verheerende Krisen verursachen können. Hingegen haben einige Länder mit Regulierungen und Beschränkungen des Kapitalimports und -exports durchaus positive Erfahrungen gemacht. Chile hat Anfang der 90er Jahre Kapitalimportkontrollen eingeführt: Für Finanzinvestitionen wurde eine unverzinsliche Mindesteinlage für eine Dauer von einem Jahr vorgeschrieben. Kurzfristige Investitionen v.a. spekulativer Art wurden so behindert. Das Verhältnis von Direktinvestitionen zu Portfolioinvestitionen war relativ hoch und von den Krisen in Mexiko und Asien war Chile vergleichsweise nur in sehr geringem Ausmaß betroffen. Im Gegensatz zu den südostasiatischen Staaten wurde in Chile der Aufbau von kurzfristigen Auslandsverbindlichkeiten (die im Fall eines Abzugs krisenauslösend oder -verschärfend wirken können) verhindert (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000: 69ff; Straub 2004: 71f; Fournier et al. 2003: 35f). Malaysia wiederum hat als einziges von der Asienkrise betroffenes Land gegen die ausdrücklichen Empfehlungen des IWF im September 1998 den Kapitalexport einer langen Reihe von strengen Restriktionen und Kontrollen unterworfen. Der Ringgit wurde auf 3,8 US-\$ festgesetzt, der Börsenhandel auf die Börse von Kuala Lumpur beschränkt, Finanztitel in einheimischer Währung mussten ins Land zurückgebracht werden oder verloren ihren Wert. Jegliche Investition von Inländern im Ausland bedurfte der Genehmigung, die Gewährung einheimischer Kredite an ausländische Banken oder Finanzmarktakteure wurde untersagt, der Umtausch von Auslandsguthaben wurde genehmigungspflichtig und so wurden die Möglichkeiten spekulativer Währungsgeschäfte mit dem Ringgit stark begrenzt und eine höhere Stabilität für Wirtschaft und VerbraucherInnen erreicht. Selbst der IWF musste in einem Bericht vom September 1999 eingestehen, dass die Kriseneindämmung Malaysias durch die KVK funktionierte (vgl. Khor 1999; Straub 2004: 72f; Fournier et al. 2003: 36).⁹

Die Bundesregierung hat sich in der Frage der Kapitalverkehrskontrollen in dem erwähnten Papier eindeutig positioniert: Generell wird weiter die wachstums- und einkommensteigernde Wirkung eines freien Kapitalverkehrs behauptet. Daher will sich das BMF dafür einsetzen, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs mittelfristig in die Statuten des IWF aufgenommen wird. Damit würden offene Kapitalmärkte für alle Mitgliedsstaaten verpflichtend und KVK wie von Chile und Malaysia praktiziert wären explizit verboten. Die Probleme, die sich aus offenen Kapitalmärkten ergeben, liegen in der Diagnose des BMF ausschließlich in der mangelhaften Politik der Empfängerländer (vgl. BMF 2001; Unmüßig/Wahl 2001; Falk 2001b).

7.5. Devisentransaktionssteuer

Vor allem durch die globalisierungskritische Bewegung Attac hat der Vorschlag des US-Ökonomen James Tobin an Bekanntheit gewonnen, grenzüberschreitende Devisentransaktionen generell mit einer Steuer zu belegen, mit der sog. Tobin-Tax.¹⁰ Eine solche Steuer in Höhe von 0,01, 0,1, 0,5 oder 1% des Transaktionsvolumens hätte v.a. den Effekt, die kurzfristige Ausnutzung von geringfügigen Kursdifferenzen bei Währungsgeschäften durch die Reduktion der Gewinnspanne deutlich zu erschweren. Kurzfristige internationale Transaktionen, v.a. der spekulative Devisenhandel, würden so eingedämmt und die Wechselkurse stabilisiert. Langfristige Investitionen hingegen würden durch die geringe Höhe der Steuer kaum beeinträchtigt, da sich die Steuer auf die längere Anlagezeit verteilt. Die Einnahmen aus dieser Steuer könnten, so zumindest einige Pläne, in Entwicklungshilfe und Umweltschutz fließen (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000: 65f; Huffschnid 2002: 233ff; Haq et al. 1996; Fournier et al. 2003: 37; Waldow/Wahl 2002).

Gegen die Tobin-Steuer sind v.a. zwei Argumente ins Feld geführt worden. Erstens sei sie nur praktikabel, wenn alle Länder sie einführen würden, da sie sonst zu Lasten der teilnehmenden Länder umgangen werden könne – die Finanzmarktakteure würde schlicht auf die steuerfreien Gebiete ausweichen und der spekulative Devisenhandel sich lediglich verlagern. Zweitens könne eine geringfügige Devisenumsatzsteuer konzentrierte Spekulationen gegen eine Währung nicht verhindern, da die dabei erwarteten Kursänderungen und Gewinnspannen Ausmaße annehmen, die über die geringfügigen Steuerverluste weit hinausgehen (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000: 65f). Darüber hinaus hat die EU-Kommission darauf hingewiesen, dass die Tobinsteuer gegen den EU-Vertrag von Maastricht verstoßen würde, in dem alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten sowie zwischen Mitgliedsstaaten und Drittstaaten verboten sind (vgl. Claasen 2001a).

Das BMF (unter der Leitung von Hans Eichel) hat sich wiederholt in aller Deutlichkeit gegen die Tobin-Steuer ausgesprochen (vgl. BMF 2001; Unmüßig/Wahl 2001), u.a. erneut mit dem Argument, ein internationaler Konsens sei in dieser Frage nicht in Sicht (die USA sind strikt dagegen) und daher könne das Konzept ohnehin nicht umgesetzt werden. Interessanterweise hat sich das BMZ in dieser Frage gänzlich anders positioniert. Zwar fällt die internationale Finanzarchitektur eindeutig in den Zuständigkeitsbereich des BMF, allerdings betrachtet das BMZ die Tobin-Steuer als internationales Finanzierungsinstrument der Entwicklungshilfe und rechtfertigt so das Engagement in dieser Frage. Das BMZ ging sogar so weit, eine Studie zur Machbarkeit der Tobin-Steuer in Auftrag zu

geben, die im Februar 2002 veröffentlicht wurde (vgl. Spahn 2002). Und auf der UN-Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung im März 2002 in Monterrey machte Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul gegen den Willen ihrer Kabinettskollegen Werbung für die Tobin-Steuer (vgl. Lanzet 2004: 61).

Die erwähnte Studie kommt zu dem Schluss, dass erstens eine modifizierte Tobin-Steuer auch innerhalb der EU (und der Schweiz) technisch durchführbar sei, und dass sie zweitens auch gegen massive spekulative Attacken wirksam sein könnte. Dann nämlich, wenn sie in entsprechenden Ländern durch eine Zusatzsteuer ergänzt wird, eine „Exchange Rate Normalization Duty“ (ERND). Diese würde automatisch aktiviert, sobald die Wechselkursvolatilität eine bestimmte Grenze überschreitet und könnte sich in der Höhe an das Ausmaß der Schwankungen anpassen. Darüber hinaus sei die Steuer mit den Verträgen von Maastricht und anderen internationalen Abkommen kompatibel und eine Steuerflucht in Offshore-Zentren (s.u.) und Finanzderivate würde voraussichtlich sehr gering ausfallen, da die Umgehungskosten höher als die Steuer selbst wären (vgl. Spahn 2002; Wahl/Waldow 2002).

Auch andere Ökonomen haben Modelle einer Devisenumsatzsteuer vorgeschlagen, die auch im Rahmen der EU realisierbar wären. Wenn die Umsatzsteuer z.B. als Exitsteuer angewandt würde, also beim Verlassen des entsprechenden Währungsraums fällig würde, ergäbe sich kein Problem. Dabei müsste die Steuer nicht nur beim Tausch Euro gegen Dollar ansetzen, sondern auch bei der Überweisung von Euro ins Ausland – die Umgehung der Steuer durch Auslagerung von Inlandswährung ins Ausland wird so verhindert (vgl. Huffschmid 2001). Was das Verbot von KVK im Vertrag von Maastricht angeht, so sieht dieses zahlreiche Ausnahmebestimmungen vor: Zur Verhinderung von Steuerflucht oder falls Kapitalbewegungen das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu stören drohen, sind KVK ausdrücklich erlaubt. Ebenso, wenn der Rat einen entsprechenden Beschluss fasst (vgl. Huffschmid 1998). Neben den Regierungen von Belgien und Frankreich hat sich auch die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages für die Tobin-Steuer ausgesprochen und der Bundesregierung empfohlen, sich zunächst auf europäischer und dann auf internationaler Ebene für ihre Einführung einzusetzen (vgl. Deutscher Bundestag 2002: 115).¹¹ Dennoch hat es viele überrascht, dass Kanzler Schröder – gegen den ausdrücklichen Rat seines Finanzministers – auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 2005 eine Kehrtwende vollzog und nach Chiracs Plädoyer für die Einführung einer weltweiten Steuer auf Finanztransaktionen bekundete, er stehe dem Vorschlag offen gegenüber (vgl. ZEP 14/2005: 19; Fues 2005).

7.6. Staateninsolvenzrecht

Ein weiteres Element einer neuen internationalen Finanzarchitektur, das in den letzten Jahren in die Diskussion gekommen ist, stellt ein Staateninsolvenzrecht dar. Gerade von entwicklungspolitisch engagierten Nichtregierungsorganisationen ist im Zusammenhang mit der ungelösten Schuldenkrise die Forderung nach einem fairen und transparenten Schiedsverfahren (fair and transparent arbitration procedure, FTAP), welches das gläubigerdominierte Verfahren im Pariser Club ersetzen soll, immer wieder erhoben worden. Aber seit Ende 2001 ist auch im IWF unter dem Namen „Sovereign Debt Restructuring Mechanism“ (Umschuldungsmechanismus für souveräne Schuldner, SDRM) über ein Staateninsolvenzrecht debattiert worden.

Der Vorschlag eines „geregelten Staatsbankrotts“, der sich bereits bei Adam Smith findet, wurde seit den 80er Jahren von der UNCTAD und von verschiedenen WissenschaftlerInnen ausgearbeitet. Oftmals sind die Vorschläge angelehnt an das Kapitel 9 des US-amerikanischen Konkursrechts, das ein Verfahren für zahlungsunfähige Gebietskörperschaften (Städte und Gemeinden) vorschreibt. Es stellt sicher, dass insolvente Kommunen in ihrer Souveränität nicht beschnitten werden, und dass sie weiter in der Lage sind, ihren sozialen Verpflichtungen gegenüber ihren BürgerInnen nachzukommen, ohne dass kommunale Abgaben und Steuern zur Befriedigung ausstehender Forderungen beliebig erhöht werden. Auf dieser Grundlage haben zahlreiche Entschuldungskampagnen und NRO faire und transparente Schiedsverfahren eingefordert, die von vier Prinzipien ausgehen: 1) Eine Lösung der Schuldenkrise setzt Schuldenstreichungen voraus; 2) die Legitimität der Forderungen und die politische Verantwortung für die Schuldenkrise müssen im Einzelfall überprüft und aufgearbeitet werden; 3) die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung der Schuldnerländer hat Vorrang vor den Forderungen der Gläubiger; 4) eine Entscheidung über einen Schuldenerlass kann nur von einer unabhängigen Instanz getroffen werden. Dazu müsste ein solches Verfahren sämtliche offenen Verbindlichkeiten eines Schuldnerlandes einbeziehen, um das fragmentierte Schuldenmanagement von Pariser und Londoner Club, IWF und Weltbank zu ersetzen, auf Grundlage öffentlicher Sitzungen mit einem Anhörungsrecht für alle Beteiligten durchgeführt werden, und mit einem zeitweiligen Schuldendienstmoratorium verbunden sein (vgl. Hersel 2003; Raffer 2000; Deutsche Kommission Justitia et Pax 1999).

Nachdem die Notwendigkeit eines Staateninsolvenzverfahrens vom IWF stets entschieden zurückgewiesen worden war, überraschte es viele BeobachterInnen, dass die stellvertretende Generaldirektorin des IWF Anne Krueger Ende 2001 bei mehreren Gelegenheiten einen eigenen Vorschlag für eine Reform des Schulden-

managements vorstellte. Sein explizites Ziel war die Schaffung eines Verhandlungsrahmens, der im Falle einer Zahlungsunfähigkeit Schuldern eine effiziente Umschuldung ermöglichen würde (vgl. Krueger 2002; NSA 4/01: 582ff). Während die Finanzminister von Großbritannien und Kanada ihren kurz vorher gemachten Vorschlag eines Insolvenzverfahrens an das US-amerikanische Verfahren einer Firmeninsolvenz (Chapter 11) anlehnen, wird im Krueger-Vorschlag ein Chapter-9-Verfahren zumindest nicht ausgeschlossen. Der Unterschied liegt v.a. darin, dass nur ein solches Verfahren die Souveränität des Schuldners, die Aufrechterhaltung grundlegender sozialer Dienste und ein Anhörungsrecht der betroffenen Bevölkerung garantiert. Das von der IWF-Vize-Direktorin skizzierte SDRM-Verfahren anerkennt, dass der IWF als Gläubiger nicht die Rolle des Schiedsgerichts übernehmen kann und überträgt die Entscheidung über das Ausmaß des Schuldenerlasses an eine (nicht näher spezifizierte) unabhängige Instanz. Auch wird die Überprüfung aller Gläubigerforderungen zu Beginn als ein Element des Verfahrens genannt. Die Zersplitterung der Schuldenverhandlungen in verschiedene Foren wird ebenso als Problem anerkannt wie die Notwendigkeit eines zeitweiligen Schuldendienstmoratoriums. Die Entscheidung über die Berechtigung der Zahlungsaussetzung wird im SDRM-Modell jedoch noch dem IWF vorbehalten (vgl. Krueger 2002; Raffer 2002a; Hersel 2003).

Aufgrund der durch Krueger angestoßenen Debatte wurde auf der Jahrestagung des IWF 2002 das Finanzkomitee aufgefordert, bis zum Frühjahr 2003 einen Vorschlag auszuarbeiten. In der nachfolgenden Konkretisierung des SDRM-Modells durch den IWF wurde ein „Sovereign Debt Dispute Resolution Forum“ (SDDRF) anvisiert, das als unabhängige Instanz zwischen Gläubigern und Schuldern vermitteln soll. Allerdings sollte dieses nur mit geringen Befugnissen ausgestattet werden, während völkerrechtlich bindende Vereinbarungen zwischen Gläubigern und Schuldnerländern bereits durch eine 75%-ige Mehrheit der Gläubiger getroffen werden können. Zwar soll ein Verifizierungsprozess die Authentizität der Forderungen überprüfen, die Frage der Legitimität der Schulden und damit die der Verantwortlichkeit der Gläubiger spielte jedoch keine Rolle mehr. Des Weiteren sollten die Verhandlungen wie gewohnt hinter verschlossenen Türen stattfinden und die Höhe des notwendigen Schuldenerlasses von der (bisher stets vom IWF bemessenen) Schuldentragfähigkeit abhängig gemacht werden. Auch sollen multilaterale Schulden nicht in ein Verfahren aufgenommen werden. Deutlich wird, dass sich diese Vorstellungen in wichtigen Punkten vom FTAP-Modell unterscheiden, und dass ihr Ziel eher in einem geregelten, innerhalb der Gläubigergemeinschaft besser koordinierten Umschuldungsverfahren zu verorten ist,¹² als in einer grundlegenden Änderung der Kräfteverhältnisse im Schuldenmanagement (vgl. Hersel 2003; Schneider 2002b; *epd* 19/20/2002: 11).

Allerdings scheiterte selbst das moderate SDRM-Modell des IWF im Frühjahr 2003, primär am Widerstand der US-Regierung, die als größter Anteilseigner im IWF immer noch über eine Sperrminorität verfügt.¹³ Zwar hätte die Mehrheit der Exekutivdirektoren ein Staateninsolvenzverfahren begrüßt. Interessanterweise waren auch einige lateinamerikanische Schwellenländer, die als hoch verschuldete Länder mittleren Einkommens aus orthodoxer Sichtweise ein „Interesse“ an einem solchen Verfahren haben müssten, ebenfalls gegen den Vorstoß des IWF.¹⁴ Während hinsichtlich des US-Finanzministeriums angenommen werden kann, dass seine Ablehnung eines Insolvenzverfahrens mit den Interessen der US-Vermögensverwalter zusammenhängt¹⁵ (die zu Recht befürchteten, der IWF würde ihre Kreditvergabe an Schwellenländer nicht mehr finanziell absichern und bei Insolvenz würden ihnen empfindliche Abschreibungen drohen), ist eine solche Unterstellung hinsichtlich Brasiliens oder Mexikos natürlich absurd. Diese Länder lehnten das Schuldenre-strukturierungskonzept des IWF aus anderen Gründen ab: Sie fürchteten die Reaktion der Finanzmärkte auf die Einrichtung eines solchen Insolvenzverfahrens in Form einer Zinsanhebung für Länder, die möglicherweise ein solches Verfahren in der Zukunft in Anspruch nehmen könnten. Die Möglichkeit eines Konkurses könnte dazu führen, dass sie von den Rating-Agenturen und Finanzmarktakteuren als weniger kreditwürdig angesehen werden würden (vgl. Int 13; 15; Lanzet 2004: 61; NSA 4/2003: 575).

In diesem Kontext ist erwähnenswert, dass Teile des privaten Sektors als Reaktion auf die Debatten im IWF starke Einwände gegen ein solches Insolvenzverfahren geäußert haben und stattdessen für die Integration von Collective Action Clauses (CACs) in internationale Anleiheverträge plädierten. Diese Vertragsklauseln sehen im Fall eines „defaults“ (der Zahlungsunfähigkeit eines Schuldners) Regeln für eine umfassende Restrukturierung von Zahlungsverpflichtungen innerhalb der Gläubigergruppe vor. Da diese Klauseln nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, sondern von den Vertragspartnern einzeln ausgehandelt werden können, haben Kapitalanleger weitaus größere Spielräume und Einflussmöglichkeiten als bei einem rechtlich bindenden Insolvenzverfahren. Allerdings hat sich auch der brasilianische Finanzminister für CACs ausgesprochen, da (abgesehen von dem Vertrauensverlust auf den Finanzmärkten) ein Staateninsolvenzverfahren mit einer zentralen Rolle des IWF ebenfalls eine Gefahr für Schuldnerländer darstellen könne. Diese Klauseln sind v.a. in Schwellenländern in letzter Zeit immer mehr Bestandteil von Anleiheverträgen geworden (vgl. Schneider 2002b; Kaiser 2004c: 45; NSA 4/2003: 573f).

Hinsichtlich der Bundesregierung und ihrer Position in der Debatte um ein Staateninsolvenzverfahren ist erneut zu differenzieren. Während das BMZ sich zunächst nur zögerlich positiv auf ein solches Verfahren bezog, war das BMF der

Ansicht, die Verhandlungen im Rahmen von IWF und Pariser Club seien ausreichend. Der SDRM-Vorschlag des IWF führte hier wieder zu einer gegenseitigen Annäherung zwischen BMZ und BMF (beide waren dafür), und selbst mit der Bundesbank (mit der das BMF die Position im IWF abstimmt) gab es kaum Konflikte in dieser Frage (vgl. Int 15; 4; 5; 18). In dieser Phase gab es im März 2002 einen Beschluss des Bundestags, dass die Bundesregierung Schritte zur Einführung eines fairen und transparenten Schiedsverfahren unternehmen soll (vgl. Lanzet 2004: 60; Kaiser 2004c: 47), und selbst im Koalitionsvertrag verpflichtet sich die Bundesregierung, sich für ein solches FTAP einzusetzen (vgl. SPD/Grüne 2002a).

Zur Frage, warum das BMF im Gegensatz zum US-amerikanischen Finanzministerium den SDRM-Vorschlag unterstützte, obwohl die Banken auch hierzulande durchaus Einfluss auf das Ministerium ausüben (vgl. Int 13), gibt es unterschiedliche Einschätzungen: Zum einen existierte von Seiten der deutschen Banken kein mit den USA vergleichbarer Druck auf das BMF, den Vorschlag abzulehnen – was durchaus mit einer anders gelagerten „Exposure“ zusammenhängen kann, also damit, dass sie weniger offene Verbindlichkeiten gegenüber den betreffenden Ländern haben (vgl. Int 15). Zum anderen ist es vorstellbar, dass das BMF unter Eichel deshalb keine Einwände gegen den SDRM-Vorschlag erhob, weil zu erwarten war, dass das US-Finanzministerium ihn blockieren würde. Wäre eine Realisierung des Staateninsolvenzverfahrens konkreter geworden, so die andere These, hätten sich bei den deutschen Banken und in der Folge auch beim BMF deutlich größere Widerstände geregt (vgl. Int 19). Welche dieser Einschätzungen begründeter ist, kann an dieser Stelle nicht endgültig entschieden werden, beide sind nicht unplausibel.

Fest steht, dass sich das BMF aufgrund der Beschlüsse von Bundestag und Koalitionsverhandlungen beim Rat der europäischen Finanzminister im März für ein Staateninsolvenzverfahren einsetzte. Beim Treffen der interministeriellen Komitees des IWF im April 2003 gab es jedoch keine gemeinsame Initiative von BMZ und BMF zu dem vom IWF vorgelegten Konzept. Als der SDRM-Vorschlag dort aufgrund der Einwände anderer Staaten auf Eis gelegt wurde, gab es von der Bundesregierung keinerlei Bemühungen, die Debatte erneut in Gang zu setzen oder bestehende Bedenken gegen ein Staateninsolvenzverfahren zu zerstreuen. Versuche, im Nachfolgeprozess zum Monterrey-Gipfel eine Debatte um ein internationales Insolvenzverfahren in der UNO zu eröffnen, wurden auf Druck des BMF (und gegen Stimmen aus dem AA) sogar aktiv unterbunden (vgl. Lanzet 2004: 60; Kaiser 2004c: 47).

7.7. Weitere Reformschritte

Weitere Reformschritte, die im Zusammenhang mit einer neuen internationalen Finanzarchitektur in Verbindung gebracht wurden, betreffen die Regulierung von Offshore-Finanzzentren und von Hedgefonds, die Einbeziehung des Privatsektors in die Bewältigung von Finanzkrisen sowie den IWF selbst.

Unter Offshore-Finanzzentren (Offshore Finance Centres, OFC) versteht man das, was im alltäglichen Sprachgebrauch als „Steueroase“ bezeichnet wird: Gebiete, die zwar überwiegend staats- und völkerrechtlich zu einem der OECD-Länder gehören, die aber v.a. in steuerlicher und aufsichtsrechtlicher Hinsicht weitgehende Autonomie genießen: d.h. konkret, dass dort nur eine geringe Steuer erhoben wird und Geldgeschäfte nur einer geringen Aufsicht unterliegen. Bekannte Beispiele sind Monaco, Liechtenstein und die Bahamas, aber auch bestimmte Finanzstandorte wie New York oder London können z.T. als OFC betrachtet werden. Die Cayman-Inseln in der Karibik beispielsweise, eine britische Kronkolonie und nach den niederländischen Antillen zweitbeliebtestes Anlagegebiet von Hedge-Fonds, haben 31.000 Einwohner, während dort 575 Banken registriert und 20.000 Firmen gemeldet sind (vgl. Huffschmid 2002: 102). Da OFC nicht nur weit reichende Möglichkeiten für Steuerflucht und Geldwäsche bieten und dadurch besonders Peripherieländern milliardenschwere Einnahmeverluste bereiten, sondern aufgrund von Intransparenz, mangelnder Bankenaufsicht und daraus resultierenden riskanten Kreditgeschäften auch eine Gefahrenquelle für das internationale Finanzsystem darstellen, hat sich das Financial Stability Forum näher mit ihnen befasst. Nicht zuletzt unter dem Aspekt der Unterbindung von Terrorfinanzierung¹⁶ hat das FSF einige Empfehlungen für OFC ausgesprochen, die u.a. die Durchführung eines Prüfprozesses unter IWF-Ägide zur Etablierung internationaler Regulierungsstandards und effektiver Aufsichtsstrukturen, die Schaffung schwarzer Listen zur Sanktionierung von OFC-Geschäftspartnern, die Ausweitung der Bankenaufsicht über den Bankensektor hinaus sowie die Aufforderung an OFC, ihre Finanzaktivitäten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) zu melden, beinhalten (vgl. Falk 2000; Waldow 2003: 44f). Zwar sind dies durchaus sinnvolle Maßnahmen, allerdings handelt es sich hier zunächst um unverbindliche Vorschläge. Auch das BMF hat in seinem Reformpapier entschiedene Maßnahmen bis hin zur Beschränkung und zum Verbot von Finanztransaktionen mit entsprechenden OFC angekündigt, deren Umsetzung in den kommenden Jahren abzuwarten bleibt (vgl. BMF 2001; Unmüßig/Wahl 2001).

Ebenfalls im FSF wurden die bessere Überwachung von spekulativen Investmentfonds, den Hedge-Fonds, die auch Highly Leveraged Institutions (HLI), also Fonds mit großer „Hebelwirkung“ genannt werden, diskutiert. Damit ist gemeint,

dass sie ihre Renditen durch Kreditaufnahme und durch Termingeschäfte (v.a. Optionen) zu steigern versuchen und so mit einer bestimmten Menge an Eigenkapital eine sehr viel größere Menge an Gesamtkapital einsetzen können.¹⁷ Diese Spielart von Kapitalanlagegesellschaften unterliegt nicht den üblichen Bestimmungen über Investmentfonds, in den Worten der Bundesbank bewegen sie sich „weitgehend im regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Niemandsland“ (zit. nach Huffschmid 2002: 99). Neben der erwähnten Hebelwirkung und dem nicht unbeachtlichen Fondsvermögen (geschätzt werden zwischen 400 und 760 Mrd. US-\$) ist es v.a. ihre Rolle als Trendsetter auf den internationalen Finanzmärkten, die sie so einflussreich macht. Die risikoreichen Aktivitäten von solchen mit Unsummen ausgestatteten Hedge-Fonds werden oft (zu Recht) mit der Destabilisierung von Finanzsektoren in kleinen und mittleren Volkswirtschaften in Zusammenhang gebracht (vgl. Huffschmid 2002: 99ff; zur hebelverstärkten Spekulation vgl. auch ebd.: 61). Die Empfehlungen des FSF zielen hierbei auf größere Transparenz und Aufsichtsstrukturen, bleiben aber – vor allem aufgrund des Einflusses von Großbritannien und der USA – ebenfalls unverbindlich. (vgl. Waldow 2003: 45). Das BMF, das jedoch auch nicht dem Lobby-Einfluss entsprechender Investmentfonds im eigenen Land unterliegt, ist in diesem Kontext (erfolglos) für eine direktere Beaufsichtigung der HLI eingetreten. Die Frage nach dem volkswirtschaftlichen oder gar entwicklungspolitischen Nutzen dieser Institutionen – jenseits der Bereicherung von Multimillionären – wird jedoch auch hier nicht gestellt, und von einer Beschränkung, geschweige denn einem Verbot der Hedge-Fonds ist auch hier nicht die Rede (vgl. BMF 2001; Unmüßig/Wahl 2001).

Nachdem im Verlauf der Asienkrise das „bail out“ des Privatsektors – die Verluste ausländischer Gläubiger wurden durch öffentlich finanzierte Kredite aufgefangen – scharf kritisiert wurde, setzte daraufhin die Diskussion um die Einbeziehung bzw. In-Haftung-Nahme der beteiligten privaten Akteure in Finanzkrisen ein. Generell scheint die Bereitschaft für umfangreiche Stützungskredite, wie sie in den bisherigen Finanzkrisen gewährt wurden, gesunken zu sein. Die Position des BMF beschränkt sich in dieser Debatte jedoch darauf, die im IWF erreichten Verhandlungsergebnisse mitzutragen, und diese bestehen bisher in der Einrichtung eines Dialogforums mit der Privatwirtschaft, der „Capital Markets Consultative Group“ (vgl. BMF 2001; Waldow 2003: 46; Unmüßig/Wahl 2001).

Politische Szenarien zur Zukunft des IWF über die erwähnte Erhöhung der Transparenz hinaus existieren zur Genüge: Sie weisen jedoch in recht unterschiedliche Richtungen und verlaufen z.T. auch quer zu politischen Lagern. Die Forderung nach der Abschaffung des IWF wird einerseits von isolationistischen US-Konservativen und von radikalen VerfechterInnen einer deregulierten Weltwirtschaft, andererseits aber auch von der antikapitalistischen Fraktion der globalisierungskri-

tischen Protestbewegung erhoben – natürlich aus verschiedenen Gründen. Während die Einen in multilateralen Institutionen wie dem IWF generell eine Einschränkung des Handlungsspielraums und der Souveränität der USA sehen, kritisieren die Zweiten die Ausschaltung des Marktrisikos durch die Notfallkredite des IWF im Falle einer Finanzkrise und das so erzeugte Problem des „moral hazard“, und die Dritten schließlich sehen den IWF v.a. aufgrund seiner Konditionalitätspolitik als Instrument einer neoliberalen Disziplinierung auf globaler Ebene. Die unterschiedlichen Reformszenarien sind ebenfalls durch diese unterschiedlichen Problemdiagnosen geprägt. Daher schlägt der Meltzer-Report eine deutliche Einschränkung des IWF-Mandats und eine Konzentration auf wenige Kernaufgaben vor (unter Beibehaltung der neoliberalen Linie). Moderate progressive KritikerInnen hingegen fordern eine Reduzierung der ordnungspolitischen Kontrollfunktion, eine Optimierung der weltwirtschaftlichen Steuerungsfunktion (beides verbunden mit einer Abkehr vom neoliberalen Paradigma), und eine grundlegende Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen durch Einbindung ins UN-System, Reform der Stimmrechte, und zivilgesellschaftliche Beteiligung (vgl. Schneider/Wahl 2003; IFI Advisory Commission 2000; Huffs Schmid 2000; Falk 2001c; Aslam 1999). Die Bundesregierung hat sich an der Debatte um eine Reform des IWF kaum in nennenswerter Weise beteiligt. Einzige Ausnahme stellt Ministerin Wieczorek-Zeul dar, die sich wiederholt entschieden gegen die Empfehlungen des Meltzer-Reports aussprach, die offizielle Umorientierung des IWF in Richtung globaler Armutsbekämpfung rückgängig zu machen (vgl. *epd* 6/2000: 4; 8/2000: 26f; 20/2000: 7f).

7.8. Globale Strukturpolitik im Bereich internationale Finanzarchitektur

Die vagen Ankündigungen im Koalitionsvertrag 1998 (vgl. SPD/Grüne 1998b: 326), im Hinblick auf die weltwirtschaftlichen Krisentendenzen eine internationale Kooperation anzustreben, können mit den oben skizzierten Reformen und v.a. der Einrichtung des Financial Stability Forums als erfüllt angesehen werden. Allerdings wäre dieses in der Folge der Asienkrise mit Sicherheit auch ohne die Bundesregierung eingerichtet worden, und ob die beschlossenen Maßnahmen im Bereich der internationalen Finanzmärkte eine adäquate Krisenprävention und -bewältigung leisten können, muss bezweifelt werden. Das Prinzip liberalisierter Kapitalmärkte wurde nicht angetastet, und dass verbesserte Transparenzstandards und höhere Eigenkapitalverpflichtungen zukünftige Finanzkrisen zuverlässig verhindern werden, ist mehr als fraglich. Diese Vorstellung liegt jedoch auch den Ankündigungen im Koalitionsvertrag von 2002 zu Grunde: Eine Stärkung der Funktionsfähigkeit internationaler Finanzmärkte und eine Verminderung gefähr-

licher Schwankungen soll primär durch verbesserte Standards und Aufsichtsinstanzen erreicht werden. Allerdings sollen auch die Möglichkeiten der Länder gestärkt werden, die Kapitalflüsse durch nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik zu beeinflussen. Diese Forderung erscheint als das Minimum, was als Konsequenz aus der Asienkrise gefolgert werden kann, könnte jedoch sowohl als Plädoyer für die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen verstanden werden wie auch als Anregung, über „gesunde“ Wirtschaftspolitik Investoren anzulocken und im Land zu halten. Die Offenheit der Volkswirtschaft soll, so der Text weiter, dabei jedenfalls nicht in Frage gestellt werden. Außerdem wollte die Bundesregierung Druck auf Steueroasen ausüben und sich für ein faires und transparentes Staateninsolvenzverfahren einsetzen (vgl. SPD/Grüne 2002a: 302).

Da diese Maßnahmen zu diesem Zeitpunkt bereits Bestandteile der internationalen Debatte um eine neue Finanzarchitektur waren, kann man schlussfolgern, dass hier hauptsächlich angekündigt wurde, bereits angestoßene Maßnahmen mitzutragen und nicht zu blockieren. Abgesehen von Ansätzen in den ersten Monaten ihrer Amtszeit, in denen Lafontaine Finanzminister war, ist von der rot-grünen Bundesregierung kaum eine globale Strukturpolitik zugunsten der armen Länder im Bereich der Finanzmärkte betrieben worden. Für ein Staateninsolvenzverfahren sprach man sich im BMF erst aus, als der Vorschlag vom Meinungsführer IWF in die Debatte gebracht worden war. Und man verabschiedete sich schnell wieder von der Idee, nachdem sie bei den USA und anderen Staaten auf Widerstand stieß. Das Engagement hinterließ eher den Eindruck einer unwilligen Pflichtübung, der Widerstand als willkommene Gelegenheit, diesen Vorschlag nicht weiter verfolgen zu müssen. Im BMZ wurden in einigen Bereichen (v.a. hinsichtlich einer Devisentransaktionssteuer) deutlichere Akzente gesetzt, die aber keinerlei erkennbaren Einfluss hatten – die Ausnahme bildet hier allerdings die späte Bekehrung des Kanzlers zumindest zu einer Offenheit der Tobintax gegenüber.

Darüber hinaus entsprach das vom IWF eingebrachte SDRM-Modell allenfalls rudimentär dem, was NRO und WissenschaftlerInnen in den letzten Jahren unter dem Begriff eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens verstanden hatten: Das Verfahren hätte den Gläubigern weiterhin erlaubt, weitgehend Richter in eigener Sache zu sein, die Frage nach Legitimität der Schulden blieb außen vor, und von Transparenz war ebenfalls kaum eine Spur. Insofern hätte die Bundesregierung bei einer Einführung des SDRM-Modells zwar sicherlich ihr Versprechen als erfüllt angesehen, diesen Anschein jedoch nur durch eine Verknüpfung des Signifikanten FTAP mit Inhalten, die nicht allzuviel mit dem zu tun hatten, was vorher darunter verstanden wurde, aufrechterhalten können. Den BefürworterInnen eines fairen Insolvenzverfahrens hätte – wie im Bereich Entschuldung nach dem Kölner Gipfel – mit dem Verweis auf das existierende Modell öffent-

lichkeitswirksam der Wind aus den Segeln genommen werden können. In der Auseinandersetzung um den Begriff, in der zentrale Frage, was das Etikett FTAP verdient, was genau den Ansprüchen von Fairness und Transparenz im Insolvenzverfahren genügt, wird die Bedeutung diskursiver Kämpfe hier deutlich sichtbar. Die sprachliche Verknüpfung von Signifikat und Signifikant kann eine enorme politische Relevanz haben.

Sichtbar wird weiterhin, dass in den Debatten um die Reform der internationalen Finanzarchitektur selbst Vorschläge, die angesichts der Problemdimension als sehr moderat oder gar unzureichend eingestuft werden müssen – wie das SDRM-Verfahren des IWF oder Lafontaines Vorschlag gestalteter Wechselkursflexibilität – unter den Bedingungen neoliberaler Hegemonie und den gegenwärtigen Machtverhältnissen keine Chance auf Realisierung hatten. Diesen diskursiven und nicht-sprachlichen Kräftekonstellationen gilt es nachzugehen. Dabei darf sich die Machtanalyse nicht auf die oberflächliche Ebene beschränken und beispielsweise das Scheitern des Staateninsolvenzverfahrens auf das Veto einflussreicher Staaten zurückführen, sondern muss die Bedingungen der Entscheidung, die Strukturierung der Handlungsfelder miteinbeziehen. Die freie Entscheidung einiger Schwellenländer, auf ein Insolvenzrecht zu verzichten, kann nur unter Einbezug der konditionierenden Macht der Finanzmärkte sinnvoll analysiert werden. Dabei haben Finanzmarktakteure keinerlei direkten Einfluss auf diese Länder ausgeübt, allein die Antizipation ihrer Reaktion hat diese Entscheidung geprägt. Eine progressive Politik, die z.B. auf ein internationales Insolvenzrecht abzielt, müsste daher eine Transformation der Entscheidungsbedingungen anstreben, in diesem Fall die Reaktionsmöglichkeiten der Finanzmarktakteure einschränken.

8. Globale Strukturpolitik III: „Entwicklungsrunde“ im Welthandel

„Beim neuen Welthandelsabkommen müssen allgemeine sozial- und umweltpolitische Standards wie auch Regelungen zum Schutz geistigen Eigentums festgeschrieben werden. [...] Internationale Wirtschaftsregime, wie die WTO ... müssen nach ökologischen und sozialen Kriterien neu gestaltet werden“ (SPD/Grüne 1998b: 326f).

„Die neue Welthandelsrunde (Doha-Runde) muss zur Entwicklungsrunde werden. Die Einkommen der Entwicklungsländer müssen sich verbessern. Die Bundesregierung wird sich sowohl auf europäischer Ebene als auch in der WTO für den erweiterten Marktzugang für Entwicklungsländer, den Abbau ökologisch schädlicher Subventionen, den besseren Schutz der biologischen Vielfalt einsetzen. Die Bundesregierung wird dafür eintreten, die unfaire Konkurrenz durch Exportsubventionen der Industrieländer gegenüber den Ländern des Südens zu überwinden. [...] Sie wird die laufende Welthandelsrunde zu einer echten ‘Entwicklungsrunde’ machen. Sie wird sich dafür einsetzen, den Marktzugang für Produkte, insbesondere landwirtschaftliche Produkte, der Länder des Südens und des Ostens wesentlich zu verbessern und die Exportsubventionen [der Industrieländer] abzubauen“ (SPD/Grüne 2002a: 302f).

„Wir wollen eine Reform der EU-Agrarpolitik (Halbzeitbilanz der Agenda 2000), die den Anforderungen einer erweiterten Union und einer gerechteren und reformierten Welthandelsordnung Rechnung trägt und ein nachhaltiges Wirtschaften fördert. [...] Wir wollen bei den anstehenden Verhandlungen mit der Welthandelsorganisation marktverzerrende EU-Exportsubventionen abschaffen und Umwelt-, Tierschutz- und Sozialstandards verankern. Wesentlich ist für uns die Integration der Entwicklungsländer unter dem Aspekt der ‘besonderen und differenzierten Behandlung’ in den Welthandel“ (SPD/Grüne 2002b: 340).

Ein alter Slogan des moderaten Teils der Solidaritätsbewegung für die Dritte Welt lautete „Handel statt Hilfe“. Sein zutreffender Grundgedanke war, dass die Strukturen in der Weltwirtschaft für die „Entwicklung“ der Länder der Südhalbkugel von weitaus größerer Relevanz sind als die eigentliche „Entwicklungshilfe“. Im Hinblick auf die Stellung der Peripherieländer in der Weltwirtschaft sind die Abkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) von zentraler Bedeutung. Daher verdient die Frage, ob und wie die rot-grüne Bundesregierung im Rahmen der Verhandlungen auf (und zwischen) den Ministerkonferenzen der WTO globale Strukturen mitgestaltet hat, ebenfalls besondere Aufmerksamkeit. Dabei soll zunächst in einem kurzen Rückblick die Entstehung der WTO und ihrer einzelnen Abkommen erläutert werden (8.1.), bevor im Weiteren auf die gescheiterte Ministerkonferenz in Seattle (8.2.), die während der Ministerkonferenz in Doha vereinbarte „Entwicklungsrunde“ im Welthandel (8.3.), und auf die zentralen Konfliktbereiche Landwirtschaft (8.4), Dienstleistungen (8.5.), geistige Eigentumsrechte (8.6.) und die sog. Singapur-Themen (8.7.) eingegangen wird. Im Fokus ist auch hier wieder das Handeln der Bundesregierung in den einzelnen

Bereichen, was schließlich ein Fazit über die globale Strukturpolitik der Bundesregierung in diesem Politikfeld (8.8.) erlauben soll.

8.1. Vom GATT zur WTO

Nachdem die ursprünglich geplante International Trade Organization (ITO) als dritte Säule der weltwirtschaftlichen Nachkriegsordnung (neben IWF und Weltbank) 1948 am Widerstand im US-Kongress gescheitert war,¹ wurden im Rahmen des ein Jahr vorher beschlossenen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) in mehreren Verhandlungsrunden Zolssenkungen und Handelserleichterungen vereinbart. Das GATT war ursprünglich nur als Provisorium entworfen worden und verfügte zunächst über keine eigene Organisationsstruktur, weshalb die Interim-Kommission der ITO als GATT-Sekretariat fungierte. Es war also keine internationale Organisation, sondern lediglich ein Vertragswerk. An der ersten Runde multilateraler Verhandlungen des GATT nahmen 23 Länder teil, an der siebten, der sog. Tokyo-Runde von 1973 bis 79, waren bereits 102 Länder beteiligt. Die achte, die Uruguay-Runde (1986-94) führte schließlich zur Gründung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO). Die GATT-Verträge blieben als ein Teil des WTO-Vertragswerks, der den Handel mit Gütern regelt, bestehen. Weitere Teile dieses Vertragswerks betreffen den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) und handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs). Ergänzt werden diese Verträge durch einige weitere Abkommen, deren wichtigstes das Übereinkommen zur Streitschlichtung (Understanding on the Settlement of Disputes, DSU) ist.² Das Vertragswerk trat am 1.1.1995 in Kraft. Dabei wurde bereits festgelegt, wann innerhalb der nächsten Jahre welche Themen verhandelt werden würden (die „built-in agenda“), so z.B. ab 2000 über neue Liberalisierungsschritte in den Bereichen Landwirtschaft und Dienstleistungen. Mittlerweile (2005) hat die WTO rund 150 Mitgliedsstaaten. Oberstes Ziel der WTO ist die Liberalisierung des Handels, letztlich der Abbau aller Zolsschranken und Handelshemmnisse, ihre zentralen (vom GATT übernommenen) Prinzipien sind das „most-favoured-nation treatment“ und das „national treatment“. Damit ist gemeint, dass alle Handelspartner so behandelt werden müssen wie der am meisten begünstigte (also alle gleich) und dass ein Land ausländische Waren, Dienstleistungen oder Unternehmen wie inländische behandeln muss³ – die WTO will auf diese Weise einen Welthandel ohne „Diskriminierung“ erreichen. Besonderen Wert legt die WTO dabei auf die Tatsache, dass es sich bei ihrem Vertragswerk um ein „regelbasiertes System“ handele, das für alle Mitglieder die gleichen Rechte vorsehe (vgl. WTO 1998; Lal Das 1998a; Dunkley 2000, Peet 2003: 146ff; Rocher 1996).

Bereits im GATT wurden Drittstaaten einige Ausnahmeregelungen zugestanden: Das sog. „Special and Differential Treatment“ (SDT). Diese Ausnahmen wurden im Rahmen der Uruguay-Runde reduziert auf längere Zeiträume zur Implementierung der WTO-Regeln, und in einigen Bereichen wurde ihnen zugestanden, nur zwei Drittel der „normalen“ Verpflichtungen zu erfüllen (vgl. Jawara/Kwa 2003a: 47). Im Gegensatz zu den nach Kapitalanteilen gewichteten Abstimmungsverfahren in IWF und Weltbank gilt in der WTO im Zweifelsfall das UN-Prinzip „one land – one vote“, wobei jedoch in der Regel alle Entscheidungen zwischen den Mitgliedsstaaten konsensuell abgestimmt werden. Bemerkenswert im WTO-Vertragwerk ist v.a. der Streitschlichtungsmechanismus, da er in letzter Instanz Mitgliedsstaaten bei Nichteinhaltung der Regeln mit empfindlichen Sanktionen belegen kann.⁴ Dieses Sanktionsrecht kann auch in anderen Bereichen Anwendung finden (sog. „cross-retaliation“), d.h. Verstöße gegen geistige Eigentumsrechte können mit Strafzöllen auf Industriegüter geahndet werden. In den bisherigen Streitschlichtungsverfahren hat das Panel stets für den Freihandel und gegen Handelsbeschränkungen entschieden – und gegen Delphinschutzgesetze der USA oder Bananenmarktordnung und Hormonfleischverbote in der EU.⁵ An dieser Stelle geht es jedoch weder um eine Analyse der Streitschlichtungspraxis der WTO (vgl. WTO 1998: 38ff; Wardenbach 1997a; Steenbeck/Knirsch 1999), noch um eine Diskussion ihrer generellen neoliberalen Grundausrichtung, die soziale und ökologische Standards tendenziell als zu beseitigende Handelshemmnisse wahrnimmt. Betrachtet werden sollen lediglich die Verhandlungen auf und zwischen den Ministerkonferenzen.

8.2. Die ersten Ministerkonferenzen und das Scheitern von Seattle

Im Dezember 1996 fand in Singapur die erste WTO-Ministerkonferenz statt. Obwohl sie ursprünglich als „Review-Konferenz“ angekündigt war, bei der die Umsetzung bisheriger Abkommen im Vordergrund stehen sollte, übten die Industrieländer großen Druck aus, im Rahmen der Ministererklärung Verhandlungen zu neuen Themen zu vereinbaren: Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen und administrative Handelserleichterungen. Die Auseinandersetzungen um diese Themen verdrängten daher auf der Konferenz die Implementierungsprobleme der Peripherieländer. Bereits einige Wochen vor der Konferenz fanden Treffen zwischen den Wirtschafts- und Handelsministern der sog. „Quad“-Gruppe, bestehend aus EU, Japan, Kanada und den USA, und dem damaligen WTO-Generaldirektor Ruggiero statt. Die Abschlusserklärung des Quad-Treffens nahm das Ergebnis der Konferenz in weiten Teilen vorweg: Die dominanten Industrie-

mächte konnten durch abgestimmtes Vorgehen ihre Vorstellungen weitestgehend durchsetzen. Der Quad-Konsens konnte lediglich in einigen Nuancen abgeschwächt (z.B. was das Thema Umweltschutz anging) und in seinem Zeitrahmen verändert werden. Wichtiges Beispiel dafür ist, dass es den Drittweltländern nicht gelang, die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zum Thema Investitionen zu verhindern, die ein entsprechendes neues Abkommen vorbereiten sollte. Weitere in Singapur eingerichtete Arbeitsgruppen behandeln Wettbewerbspolitik, und Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen. In den Bereichen Umweltschutz, Sozialstandards, Transparenz und demokratische Beteiligung wurden in Singapur keine Fortschritte erzielt, die Liberalisierung des Welthandels wurde jedoch vorangetrieben und auf die Bereiche Telekommunikation, Informationstechnologien, Finanzdienstleistungen, Investitionen und öffentliches Beschaffungswesen ausgeweitet. Kleinere Länder wurden bei wichtigen Entscheidungen trotz formaler Mitgliedschaft ausgeschlossen. Neben der britischen war es innerhalb der OECD-Länder v.a. die deutsche Regierung, die Druck ausgeübt hatte, auf eine vorher geplante Diskussion über Sozialstandards zu verzichten (vgl. Kreissl-Dörfler 1997: 31f, 37f; Wardenbach 1997b; WTO 1996; Brittan 1996; Frein/Reichert 2004: 32f). Auf der zweiten WTO-Ministerkonferenz in Genf 1998 waren keine konkreten Verhandlungen vorgesehen. Stattdessen sollte der 50. Geburtstag des multilateralen Handelssystems, genauer: das In-Kraft-Treten des GATT, gefeiert werden. Getrübt wurden die Feierlichkeiten allerdings durch lautstarke Proteste außerhalb und skeptische Stimmen innerhalb der Konferenz. Die vom internationalen Bündnis „People’s Global Action“ koordinierten weltweiten Protestaktionen gegen die Freihandelsagenda der WTO führten auch in Genf zu zahlreichen Zusammenstößen mit der Polizei, und auch die mit Handelsfragen beschäftigten NRO suchten verstärkt die Öffentlichkeit. WTO-Generaldirektor Ruggiero sorgte sich daraufhin um die abnehmende Akzeptanz der Liberalisierungspolitik, und in der Abschlusserklärung der Konferenz wurde als Reaktion hervorgehoben, es sei wichtig, das Verständnis der Öffentlichkeit für den Nutzen der Handelsliberalisierung zu verbessern. Doch obwohl der deutsche Wirtschaftsminister Rexrodt in seiner Rede Freihandel und Deregulierung unvermindert anpries, fehlte auch intern dieses Verständnis bisweilen: die geplante Verabschiedung der „Agenda 2000“, die weitere Liberalisierungsschritte für die nächsten Jahre vorsah, scheiterte. V.a. viele Peripherieländer beharrten darauf, dass sie zunächst mit den Liberalisierungsschritten der Uruguay-Runde fertig werden müssten, bevor sie neue Verpflichtungen eingingen. Dies hing u.a. damit zusammen, dass die ihnen zugestandenen Schonfristen für die Implementierung der WTO-Abkommen auszulaufen begannen, aber auch mit aufkommenden Zweifeln an den wohlstandsfördernden Effekten des Freihandels, die WTO und OECD ihnen prognostiziert hatten. In der

Folge forderte die große Mehrheit der Peripherieländer⁶ daher eine gründliche Evaluierung der Effekte bisheriger Liberalisierungsmaßnahmen und eine Beschränkung der für Januar 2000 angesetzten neuen Verhandlungsrunde auf die bereits beschlossenen Schritte der „built-in agenda“. Lediglich im Bereich elektronischen Handels konnte man sich darauf einigen, den Allgemeinen Rat mit dem Entwurf eines Arbeitsprogramms zu beauftragen. Die Verhandlungen im Rahmen der eingebauten Agenda wurden nach der weitgehend ergebnislosen Konferenz fortgesetzt (vgl. Wahl 1998b; Wahl 1999a; Schaub 1999).

Im Vorfeld der dritten Ministerkonferenz in Seattle gab es bereits um die Festlegung der Tagesordnung für die zu beschließende neue Verhandlungsrunde erhebliche Auseinandersetzungen. So stießen beispielsweise die von USA und EU auf die Agenda gesetzten⁷ Themen Sozial- und Umweltstandards im Welthandel auf entschiedene Ablehnung bei den allermeisten Peripherieländern, die hinter solchen Klauseln eine verkappte Form des Protektionismus vermuteten. Ähnlich sah es beim Thema Investitionen aus, und hier erhielten die Länder erhebliche Unterstützung von NRO: Beide Gruppen vermuteten, es ginge um die Fortsetzung des Ende 1998 in der OECD gescheiterten Multilateralen Investitionsabkommens MAI, das Investoren sehr weitgehende Rechte einräumen und die Regulierungsmöglichkeiten der Regierungen massiv einschränken wollte.⁸ Sowohl die Freihandels skeptiker auf der Konferenz als auch die globalisierungskritischen Protestbewegungen und NRO hatten durch dieses Scheitern einen spürbaren Auftrieb erhalten: Rund 700 NRO bzw. „Mitglieder der internationalen Zivilgesellschaft“ wandten sich in einem offenen Brief wegen ihrer angenommenen sozial und ökologisch schädlichen Auswirkungen gegen die geplante Millennium Runde. Bereits auf den Verhandlungen im März 1999 in Genf hatten sich VertreterInnen der Peripherieländer wiederholt darüber beklagt, dass die Wohlstandsgewinne der Uruguay-Runde asymmetrisch verteilt waren, und zwar zu ihren Ungunsten. Dies wurde von den Industrieländern nicht bestritten. Die Gruppe der LLDCs legte im Sommer einen Verhandlungsvorschlag vor, in dessen Zentrum Maßnahmen zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit lagen. Weitere konfliktreiche Themen waren die Agrarsubventionen v.a. der EU, und allgemein protektionistische Maßnahmen der Industrieländer wie die Zolleskalation oder bestimmte nichttarifäre Handelshemmnisse und in diesem Kontext auch die von einigen Südländern anvisierte Korrektur der Uruguay-Runden-Ergebnisse (vgl. Falk 1999b; Wahl 1999b; Statement 1999; Liebig 1999a).

Auf der Ministerkonferenz in Seattle selbst kam es zur großen Überraschung vieler nicht zu einer Einigung über eine neue Verhandlungsrunde: die „millennium round“, vereinzelt auch bereits „Entwicklungsrunde“ genannt, fand nicht statt. Das Scheitern der dritten Ministerkonferenz hatte mehrere Gründe: zum einen

die Konflikte u.a. im Agrar- und Textilbereich zwischen den beiden großen Wirtschaftsblöcken USA und EU, die sich gegenseitig Protektionismus vorwarfen. Zum zweiten das neue Selbstbewusstsein der Peripherieländer, die an ihrer Ablehnung neuer Liberalisierungsmaßnahmen, ihren Forderungen nach Markttöffnung der Industrieländer v.a. im Agrarsektor und ihrer Kritik an den intransparenten und z.T. autokratisch geführten Verhandlungen festhielten.⁹ Besonders, dass wichtige Verhandlungen nicht für alle Delegierten zugänglich waren, sondern in sog. „Green-Room-Sitzungen“ im exklusiven kleinen Kreis geführt wurden,¹⁰ erregte vielerorts Unmut und veranlasste die Abgesandten der afrikanischen und karibischen Staaten jeweils zu einer Erklärung, dass sie unter den gegebenen Umständen einer sie marginalisierenden und übergehenden Verhandlungsführung den Konsens hinsichtlich einer Millennium Runde verweigern würden. Darüber hinaus trugen die 50.000 Demonstrierenden, die z.T. mit Blockaden die Zufahrtswege zum Konferenzzentrum lahmlegten, ebenfalls zum erfolglosen Verlauf der Verhandlungen bei. Von vielen Delegierten unterschiedlicher Lager wurde auch der generell unübersichtliche Verhandlungsverlauf als „chaotisch“ kritisiert. Schließlich fehlte am Ende der Konferenz schlicht die Zeit für weitere Kompromissversuche. Als eine Konsequenz aus dem Debakel erging an WTO-Generaldirektor Moore der Auftrag, mit den Mitgliedsländern über Strukturreformen zu beraten, bevor Gespräche über eine neue Millennium-Runde aufgenommen werden könnten. Moore betonte in diesem Kontext, je länger eine neue Verhandlungsrunde aufgeschoben werde, desto größer seien die Verluste der „Ärmsten“, und auch der deutsche Wirtschaftsminister Müller war der Ansicht, das Scheitern der Konferenz schade v.a. den „Entwicklungsländern“. VertreterInnen der Peripherieländer machten im Gegenzug deutlich, dass sie – im Unterschied zu zahlreichen DemonstrantInnen – keine grundsätzlichen Vorbehalte gegen eine Liberalisierung des Welthandels hätten, sofern er ihrer wirtschaftlichen Entwicklung dienen würde (vgl. Pomrehn 1999; Liebig 1999b; Wahl 1999c; Kwa 1999; Spielmans 1999).

Ein Problem stellte für sie allerdings ihre Verhandlungskapazität auf der Konferenz dar. Während die BRD 35 und Japan sogar 200 ExpertInnen nach Seattle entsandte, konnten die armen Länder meist nur drei bis fünf Delegierte aufbringen und waren dementsprechend angesichts zahlreicher parallel stattfindender Arbeitsgruppen und Ausschüsse in einer stark benachteiligten Situation. Noch im Jahr 2000 verfügten über 25 WTO-Mitgliedsstaaten über keine eigene Vertretung in Genf,¹¹ und einer weit größeren Zahl fehlte auf den Konferenzen schlicht ausreichend qualifiziertes Personal, um an den Verhandlungen in auch nur annähernd gleichberechtigter Weise teilzunehmen. Auch dies war ein Grund für die Vorbehalte vieler Länder gegen die Aufnahme neuer Liberalisierungsverhandlungen in weiteren Bereichen (vgl. Liebig 1999b: 704; Wagner 2000: 2).

Eine Untersuchung des Handelns der deutschen Delegation bei der Ministerkonferenz muss zunächst berücksichtigen, dass die Bundesregierung im Bereich der internationalen Handelspolitik nur bedingt als eigenständiger Akteur auftritt: Die Verhandlungen werden in erster Linie von der EU und ihrem Handelskommissar geführt. Dennoch wird die EU-Position im Vorfeld sorgfältig unter den Mitgliedern abgestimmt, und in diesem Prozess ist die BRD sicherlich der einflussreichste Akteur. In Anbetracht der Ankündigungen aus dem Koalitionsvertrag¹² erscheint es sinnvoll, an erster Stelle die Thematik der Sozial- und Umweltstandards im Welthandel als Aktionsfeld der Bundesregierung zu betrachten. Wenn dies im Rahmen der Frage nach der Gestaltung globaler Strukturen im Interesse der armen Länder geschieht, ist jedoch darauf hinzuweisen, dass viele Akteure der Peripherieländer Sozial- und Umweltklauseln im Welthandel ablehnen. Dies geschieht meist unter Verweis darauf, dass niedrige Löhne (niedrige Umweltstandards werden bei dieser Argumentation selten erwähnt) einen Wettbewerbsvorteil des Südens darstellten, der durch derartige Vorschriften zunichte gemacht würde. Im Norden wird gängigerweise dagegengehalten, dass die Ablehnung von Sozialstandards im Süden sich auf Regierungskreise beschränke, die kein Interesse an besseren Arbeitsbedingungen hätten und daher in dieser Hinsicht nicht für die Interessen ihrer Bevölkerung repräsentativ wären.

Beide Argumente sind verkürzt. Zum einen geht es bei Sozialklauseln nicht um Mindestlöhne, sondern in der Regel um die von der ILO definierten Kernarbeitsnormen (Freiheit zur gewerkschaftlichen Organisation, Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit sowie der Diskriminierung von Frauen und anderen sozialen Gruppen). Zum anderen lehnen aber nicht nur die Regierungen, sondern auch einige andere Akteure der entsprechenden Länder wie NRO, soziale Bewegungen oder sogar Gewerkschaften die Verankerung von Sozial- und Umweltstandards in der WTO ab. Der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU) hingegen war der Ansicht, eine neue Welthandelsrunde müsse das Thema sozialer Standards behandeln. Die GegnerInnen der Sozial- und Umweltstandards argumentieren, dass aufgrund der existierenden Kräfteverhältnisse in der WTO diese Maßnahmen selektiv angewendet werden würden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Drittweltländer zu untergraben. Während beispielsweise die Missachtung der Kinderrechtskonvention durch die USA (Todesstrafe gegen jugendliche Straftäter) unbeachtet bliebe, würden Indien oder Bangladesch als ausbeuterisch gebrandmarkt und aufgefordert, die gesellschaftlich notwendige Kinderarbeit abzuschaffen (vgl. Bhagwati/Bello et al. 1999).¹³ BefürworterInnen der Klauseln argumentieren, dass ein Verzicht auf Klauseln im Rahmen der WTO die bestehende Nichtberücksichtigung sozialer und umweltpolitischer Gesichtspunkte im Welthandel festschreibt und damit einer

neoliberalen Agenda diene. Die Delegation von Sozialstandards an weniger durchsetzungsfähige Organisationen wie die ILO würde kaum Wirkung zeigen (vgl. Windfuhr 1999).¹⁴

Eine Position, die darauf abzielte, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung in den armen Ländern zu verbessern, würde demnach Sozial- und Umweltstandards allenfalls so einfordern, dass sie vom begründeten Verdacht des eigennütigen Protektionismus freizusprechen sind – beispielsweise in Verbindung mit einer weitreichenden Marktöffnung im Agrar- und Textilsektor, einer kohärenten sozial- und umweltbewussten Verhandlungslinie (auch in nicht protektionismusverdächtigen Bereichen), und einer generellen Berücksichtigung der handelspolitischen Bedürfnisse der Peripherie. Die BRD hat als wichtigster Player innerhalb der EU eine solche Position nicht bzw. allenfalls in Ansätzen vertreten. Das Engagement für die strittigen Sozialstandards überließ man der USA. Im Agrarbereich gab die EU (unter Kommissar Franz Fischler) den Forderungen der Agrarexporteure zwar ein Stück weit nach, widersetzte sich aber dem Ziel einer Abschaffung ihrer Exportsubventionen. Eine Initiative der EU, den ärmsten Ländern (LLDC) zollfreien Marktzugang zu gewähren, scheiterte am Widerstand der USA. Allerdings bezog sich diese Initiative der EU auf „im wesentlichen alle“, aber nicht alle Produkte: die „sensiblen“ Produkte blieben ausgeklammert. Umweltpolitisch setzte sich die EU zwar für multilaterale Umweltabkommen, Öko-Labeling und das Vorsichtsprinzip ein, allerdings sind genau dies die protektionismusverdächtigen Bereiche. Hinsichtlich ihrer sozial wie ökologisch gleichermaßen schädlichen Fischereisubventionen zeigte die EU keinerlei Kompromissbereitschaft. Ein umfangreiches Investitionsschutzabkommen und eine Arbeitsgruppe zur Biotechnologie wurden gegen den erklärten Widerstand vieler Peripherieländer angestrebt. Bei Konflikten mit Peripherieländern wurde neben Versprechungen in Form von Entwicklungshilfe auch oft zum Mittel der Drohung und Einschüchterung gegriffen: Bei mangelnder Unterstützung der Liberalisierungsagenda würde die EU z.B. die Ausnahmeregelung für das Lomé-Abkommen nicht erneuern oder generell selbst verstärkt protektionistische Maßnahmen einsetzen (vgl. Liebig 1999b; Pomrehn 1999; Kwa 1999). Allgemein lässt sich festhalten, dass hier zumindest kein kohärentes Engagement für Sozial- und Umweltstandards auffindbar ist und die Verhandlungsführung der EU sich primär an den Interessen ihrer Unternehmen orientiert hat. In diesem Rahmen wurden auch Zugeständnisse an die armen Länder erwogen, allerdings nur zur Erreichung mindestens ebenso schwer wiegender Vorteile für die eigenen Wirtschaftssektoren.

8.3. Doha und die „Entwicklungsrunde“

Nach der gescheiterten dritten Ministerkonferenz in Seattle 1999 und im Vorfeld der vierten bemühten sich die Industrieländer, auch die EU und die BRD, darum, sicherzustellen, dass in Doha/Katar eine neue Welthandelsrunde mit weiteren Liberalisierungsschritten eingeleitet werden würde. Ein erneutes Scheitern der Konferenz hätte vermutlich nicht nur zu einer deutlichen Schwächung der WTO, sondern auch der Dynamik von Handelsliberalisierung und dem wirtschaftlichen Globalisierungsprozess generell geführt. Auch die Bundesregierung beteiligte sich an diesen Bemühungen und leistete im Rahmen einer ausgiebigen Reisediplomatie Überzeugungsarbeit in den Ländern des Südens zugunsten neuer Liberalisierungsverhandlungen. Zentraler Begriff dabei war das Schlagwort von der „Entwicklungsrunde“: Die kommende Handelsrunde sollte eine Runde werden, in der entwicklungspolitische Belange und die Bedürfnisse der Entwicklungsländer an erster Stelle stünden (vgl. Frein et al. 2001: 745). WTO-Generaldirektor Moore rechnete vor, dass diese Runde den Drittweltländern Wohlstandsgewinne brächte, die dreimal so hoch wie die gesamte momentane Entwicklungshilfe seien (vgl. NSA 1/2001: 9). Dabei wurde den Peripherieländern zugesichert, die Verhandlungen transparenter und partizipativer zu gestalten (vgl. Frein et al. 2001: 745). In diesem Zusammenhang wurde mit dem „Technical Assistance Fund“ der WTO ein Programm aufgestellt, das die Mitwirkungsmöglichkeiten der LLDCs bei den Verhandlungen stärken soll. Das BMZ beteiligte sich mit 5 Mio. DM an dem Fonds (vgl. *epd* 5/2001: 12).

Von Seiten der EU war das zentrale Zugeständnis an die ärmsten Länder die im Frühjahr 2001 öffentlichkeitswirksam präsentierte EBA-Initiative („Everything but arms“, Alles außer Waffen), die den LDCs von der namensgebenden Ausnahme abgesehen zollfreien Zugang zu den Märkten der EU gewähren sollte. Handelskommissar Lamy stellte ausdrücklich klar, dass die EU mit dieser „Geste“ das Einverständnis der LLDCs für die neue WTO-Runde gewinnen wollte. Diese nur gegen den massiven Widerstand der EU-Agrarlobby durchgesetzte Initiative wurde von vielen NRO zwar durchaus positiv bewertet, hatte aber zwei Schönheitsfehler. Zum einen sah sie bei den „sensiblen Produkten“ Zucker, Reis und Bananen keinesfalls sofortige, sondern eine langfristige Zollfreiheit mit jahrelangen Übergangsfristen (bis 2009 bei Zucker und Reis, bis 2006 bei Bananen) vor. Zum anderen betrifft die Initiative so gerade ein Zehntel der LLDC-Exporte in die EU bzw. 0,01% der EU-Importe, die EU verzichtet auf Zolleinnahmen in Höhe von 7,8 Mio. €. Und selbst diese Vergünstigungen behält sich die EU vor zurückzunehmen, falls es zu erhöhten Exporten einzelner Länder kommt (vgl. Claasen 2001b; Fritz 2001). Auch in bilateralen Verhandlungen wurden einigen

Ländern als Gegenleistung für die Zustimmung zu neuen Liberalisierungsverhandlungen Zugeständnisse in Aussicht gestellt.¹⁵ Davon abgesehen war jedoch bei den Bemühungen der EU um eine neue Runde in den zentralen Punkten keinerlei Anzeichen zu erkennen, dass die EU-Länder von ihrer Verhandlungsposition der letzten Konferenz abrückten: Pascal Lamy erklärte, dass die Kommission unverändert an einer umfassenden Tagesordnung für die neue Verhandlungsrunde festhalte – also auch an den umstrittenen Themen Investitionen, Wettbewerbspolitik, Umweltstandards usw. – und so schnell wie möglich eine neue Handelsrunde einberufen wolle (vgl. Klas 2001: 7; Wagner 2000).

Während die EU bei den Verhandlungen vor und in Doha also großen Wert auf die neuen (Singapur-)Themen (Investitionen, Wettbewerbspolitik, öffentliches Beschaffungswesen, Handelserleichterungen) und Sozial- und Umweltstandards legte, weitere Zollsenkungen befürwortete, ihre Agrarsubventionen aber nach Möglichkeit beibehalten wollte, waren die USA dagegen sehr an weiteren Liberalisierungen im Güter-, Dienstleistungs- und Agrarsektor interessiert, besonders auch an Verhandlungen über öffentliches Beschaffungswesen und Handelserleichterungen (konnten aber mit den anderen beiden neuen Themen leben). Sozial- und Umweltstandards standen bei ihnen nicht sehr hoch im Kurs. Die meisten Peripherieländer lehnten eine neue Runde und v.a. die Singapur-Themen ab und forderten stattdessen eine Überprüfung der bisherigen Liberalisierungsschritte. Einige Länder wie Singapur, Korea, Mexiko und Südafrika unterstützten die neuen Themen, andere v.a. lateinamerikanische Staaten knüpften die Zustimmung zu einer neuen Runde an eine Beendigung aller Agrarsubventionen. Letzteres war eine generelle Forderung des Südens: Marktzugang im Agrarsektor des Nordens und ein Ende der Exportsubventionen, Zollspitzen und -eskalation. Auch wollten sie den Ge- bzw. Missbrauch der Anti-Dumping-Regeln einschränken, das Textilabkommen schneller und substanzieller umsetzen und generell eine stärkere Bevorzugung im Rahmen des *special and differential treatment* erreichen. Darüber hinaus forderten sie klarer definierte bzw. besser anwendbare Ausnahmeregelungen vom TRIPs-Abkommen (Zwangslizenzen und Parallelimporte) zugunsten öffentlicher Gesundheitsversorgung, im Dienstleistungsbereich größere Liberalisierung hinsichtlich der Migration von qualifizierten Arbeitskräften (Modus IV des GATS-Abkommens) und im Agrarabkommen eine „development box“ mit Ausnahmeregelungen zum Zwecke von Ernährungssicherung und ländlicher Entwicklung (vgl. Jawara/Kwa 2003a: 53ff; Frein et al. 2001: 745f).

Die USA und die EU haben bereits in den Monaten vor der Ministerkonferenz in Vorverhandlungen versucht, im kleinen Kreis später durchzusetzende Übereinkünfte zu schließen, erst durch bilaterale, dann durch Quad-Treffen (mit Japan und Kanada), schließlich auch durch sog. „mini-ministerials“ mit ausge-

wählten Drittweltländern, erst in Frankfurt und Genf, dann in Singapur und Mexiko. Ziel dabei war, eventuelle Widerstände gegen die neue Runde bereits im Vorfeld zu schwächen und die eigene Verhandlungsposition durch gezielte Absprachen zu stärken. Bei den mini-ministerials wurde allerdings von den Quad-Ländern und dem WTO-Sekretariat¹⁶ nach anfänglichen Schwierigkeiten versucht, eher MinisterInnen der entsprechenden Länder als ihre Delegierten aus Genf einzubinden, vermutlich in der Annahme, diese seien mit den Details der Themen weniger vertraut und nachgiebiger gegenüber politischem Druck (vgl. Jawara/Kwa 2003a: 56ff).

Trotz zahlreicher Einwände von Delegierten aus Peripherieländern wurde kurz vor der Konferenz ein Entwurf einer Abschlusserklärung an die MinisterInnen geschickt, der ihre Anliegen nicht oder nur sehr unzureichend berücksichtigte und lediglich am Rande darauf hinwies, dass es noch Differenzen bei einigen Punkten des Entwurfs gebe, was zu heftigen Protesten führte (vgl. Jawara/Kwa 2003a: 67ff; Frein et al. 2001: 746). Zu Beginn der Konferenz wurden für die einzelnen Arbeitsgruppen von WTO-Generaldirektor Moore, dem Ratsvorsitzenden Harbinson und dem Konferenzgastgeber Kamal sog. „Facilitators“ oder „Friends of the Chair“ ernannt (nicht gewählt), die die Verhandlungen leiten sollten. Keiner von ihnen kam aus der EU oder der USA, aber alle repräsentierten Regierungen, die der Verhandlungsposition der beiden Großmächte wohlwollend gegenüberstanden (Singapur, Kanada, Schweiz, Chile, Mexiko, Südafrika).¹⁷ Der allgemeinen Versammlung wurde regelmäßig über den jeweiligen Verhandlungsstand der Arbeitsgruppen Bericht erstattet. Im Vergleich zu Seattle schätzten die meisten Delegierten den Prozess zwar offener und transparenter ein, doch gegen Ende der Konferenz setzte wieder verstärkt das „green-rooming“ ein, die Partizipationschancen aufgrund der Delegationsgrößen und weiterer Faktoren waren erneut höchst unterschiedlich verteilt,¹⁸ und einige Peripherieländer sahen sich erneut mit Drohungen und Einschüchterungsversuchen konfrontiert, v.a. ihre Botschafter in Genf.¹⁹ Schlussendlich war die Strategie der BefürworterInnen einer neuen Runde erfolgreich: Nach eintägiger Verlängerung wurden in der allgemeinen Erklärung der Ministerkonferenz von Doha die Themen der neuen Verhandlungsrunde festgelegt, zusätzlich wurden noch zwei gesonderte Erklärungen zu „TRIPs und öffentlicher Gesundheit“ sowie zu „implementationsbezogenen Fragen und Besorgnissen“ verabschiedet. Die in den verschiedenen Themenbereichen angestrebten Abkommen sind grundsätzlich als Bestandteil eines „single undertaking“, also eines Gesamtpaketes zu behandeln (vgl. Frein et al. 2001: 747f; Jawara/Kwa 2003a: 80ff sowie die Zusammenfassung der wichtigsten Beschlüsse von Doha in *epd* 1/2002: 25 und 27-30).

In der Abschlusserklärung wurde vereinbart, Verhandlungen über die Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb, Handelserleichterungen, öffentliches Beschaf-

fungswesen) aufzunehmen, jedoch frühestens nach zwei Jahren (nach der nächsten Ministerkonferenz) und auf der Basis eines expliziten Konsenses der WTO-Mitglieder über die Modalitäten.²⁰ Die Erklärung umfasst auch einige Vorgaben zu Verhandlungen über Handel und Umwelt, besonders zur Klärung des Verhältnisses zwischen Multilateralen Umweltabkommen (Multilateral Environmental Agreements, MEAs) und den WTO-Regeln. Die neue Runde umfasst weiterhin die Neu- bzw. Weiterverhandlungen der Abkommen zu Landwirtschaft und Dienstleistungen sowie zu WTO-Regeln (Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen wie Anti-Dumping-Maßnahmen, Fischereisubventionen, Regionale Freihandelsabkommen), die anstehende Überprüfung des TRIPs-Abkommens, sowie den neu beschlossenen Verhandlungsbereich „Marktzugang für nicht-landwirtschaftliche Produkte“ (non-agricultural market access, NAMA). Vorschläge der EU und des Gewerkschaftsbunds ICFTU, die WTO solle sich mit dem Thema „soziale Entwicklung“ beschäftigen und Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen erwägen, waren abgeblockt worden. Nicht durchsetzen konnte die EU, dass nicht-handelsbezogene Anliegen der Industrieländer (Umweltschutz, Landschaftspflege) den Belangen der Dritten Welt im Agrarbereich (SDT) gleichgestellt wurden. Dass klärende Verhandlungen zu den Anti-Dumping- und Subventionsregeln aufgenommen werden, ist als Fortschritt für die wirtschaftlich schwächeren Staaten zu werten – allerdings sind die Resultate der Verhandlungen noch offen. Die Erklärung zu Implementationsfragen enthält neben Prüf-, Diskussions- und Berichtsaufträgen (u.a. zu einer vorgezogenen Marktöffnung im Textilbereich) lediglich unverbindliche Appelle an die Industrieländer, die Interessen der Peripherie stärker zu berücksichtigen. Auf die TRIPs-Erklärung, die vielerorts als Erfolg des Südens gegen die Pharmaindustrie des Nordens gefeiert wurde, wird weiter unten (8.6.) einzugehen sein. Darüber hinaus wurde auf der Konferenz die Ausnahmeregelung für Handelspräferenzen zwischen der EU und den AKP-Staaten (der sog. „Cotonou-waiver“) rechtlich abgesichert – was allerdings schon vor Doha beschlossene Sache war. Konkrete Zugeständnisse hinsichtlich Marktzugang und Subventionsabbau des Nordens konnten die Peripherieländer in Doha nicht erreichen (vgl. Frein et al. 2001; *epd* 1/2002, 27-30).

WTO-Generaldirektor Moore bezeichnete am Ende der Konferenz das beschlossene Arbeitsprogramm als die „Doha Development Agenda“, und auch die Bundesregierung redet seither von der „Entwicklungsrunde“ im Welthandel und bezeichnete das Ergebnis als Erfolg für die „Entwicklungsländer“. Bei näherer Betrachtung lassen sich jedoch nur wenige fundierte Gründe für die Annahme erkennen, die Vereinbarungen seien auf die „Entwicklung“ der Drittweltstaaten ausgerichtet. Ihre zentralen Forderungen – Korrektur der Ungleichgewichte in bestehenden Abkommen vor der Aufnahme neuer Verhandlungen, keine Verhand-

lungen über Singapur-Themen, verbesserter Marktzugang im Norden, Abbau der Agrarsubventionen – konnten sie so gut wie gar nicht durchsetzen. Hinsichtlich der Agrarsubventionen stellte man ihnen zukünftige Verhandlungen in Aussicht, bei den Singapur-Themen erreichten sie lediglich einen Aufschub und die streng genommen redundante Formulierung, zur Aufnahme der Verhandlungen sei ein Konsens nötig, und auch die vielgelobte TRIPs-Erklärung hat einige Schönheitsfehler (s.u.). Selbst der zuständige BMZ-Abteilungsleiter stellt ernüchternd fest:

„Entkleidet man die Ministererklärung ihres entwicklungspolitisch eingefärbten rhetorischen Beiwerks, bleibt ein Text, der mit Blick auf die ‘development agenda’ wenig steuernde Vorgaben für die kommenden Verhandlungen enthält.“ (Hofmann/Drescher 2002: 25)

Ähnlich skeptisch, jedoch weniger diplomatisch fallen die Bewertungen anderer BeobachterInnen aus: Frein, Knirsch und Reichert zufolge lässt sich das Ergebnis von Doha mit Blick auf den erfolgreichsten Akteur „eher als eine ‘EU-Runde’ denn als eine ‘Entwicklungsrunde’ verstehen“ (Frein et al. 2001: 756), die „Entwicklungsländer“ seien hingegen die „Verlierer der WTO-Runde“ (Frein 2001). Ludermann konstatiert, von einer „Entwicklungsrunde“ fehle jede Spur, und das Versprechen auf ihre Verwirklichung in der Zukunft erscheine im Nachhinein als „Lippenbekenntnis“ (Ludermann 2003: 5). Fuchs bezeichnet den Begriff der „Entwicklungsrunde“ als „Mythos“ und als „PR-Slogan“ (Fuchs 2003: 328), Lucas das Ergebnis der Doha-Verhandlungen als „Desaster für die Armen dieser Welt“ (Lucas 2002) – eher sei es eine „Entwicklungsrunde für den Norden“ geworden (Fuchs 2001). In ähnlicher Weise konnte der Dachverband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen VENRO in dem Begriff der „Entwicklungsrunde“ letztlich nur „leere Rhetorik“ erkennen (*epd* 18/2003: 5f). Auch in der internationalen Diskussion weisen KommentatorInnen darauf hin, dass diese Verhandlungsrunde jeden anderen Namen verdient habe (Laird 2002), nur nicht den einer „Entwicklungsrunde“ (Bello 2003: 32), zumindest solange die vagen Absichtserklärungen nicht durch handfeste Zugeständnisse ersetzt würden. Das Third World Network betitelt das Ergebnis mit „Everything but development“ (vgl. Frein/Reichert 2004: 59). Auch der ehemalige Chefökonom der Weltbank Joseph Stiglitz sagt im Hinblick auf die Verhandlungen nach Doha deutlich: „Es ist falsch, die Doha-Runde, wie sie sich in den letzten beiden Jahren entwickelt hat, als Entwicklungsrunde zu charakterisieren.“ (*IWE* 7/2004: 3). Auch Strickner stellt fest: „Je weiter die Verhandlungsrunde voranschreitet, desto mehr wird sichtbar, dass die Vereinbarung von Doha, diese Runde zu einer Entwicklungsrunde zu machen, nur ein Lippenbekenntnis war“ (Strickner 2005: 25).

Nur die wenigsten KritikerInnen machten allerdings darauf aufmerksam, dass jenseits der ungleichen Machtverhältnisse alle in Doha an den Verhandlungen beteiligten Staaten mehr oder weniger dieselbe Strategie verfolgten:

„Das Ziel – mehr Markt – verfolgen im Grunde alle Verhandlungsstaaten, allerdings jeweils den eigenen Interessen folgend. [...] Für alle Verhandlungsgruppen gilt also die Zielsetzung: Die eigenen konkurrenzschwachen Produkte schützen und die für die eigenen konkurrenzstarken Produkte weltweit die Märkte öffnen“ (Günther 2001: 21).

Dies verweist nicht nur auf die durchgängige Weltmarktorientierung auch bei früheren AnhängerInnen dissoziativer Entwicklung, sondern auch auf den gemeinsamen Nenner der Außenpolitik, der die Aufgabe einer Regierung in der Vertretung der nationalen Interessen, hier definiert als die Interessen der heimischen Wirtschaft, sieht. Auch die berechtigte Kritik an den undemokratischen Verhandlungsprozessen in der WTO beruht oft auf denselben Zielen, wie ein Zitat des Botschafters der Dominikanischen Republik illustriert:

„Entwicklungsländer haben in der WTO keine Rede- und Bündnisfreiheit. Länder werden dafür bestraft, dass sie ihre Meinung äußern oder Bündnisse mit gleich denkenden Ländern eingehen. Sie haben nicht die Freiheit, ihre nationalen Interessen zu verfolgen“ (zit. nach Jawara/Kwa 2003b: 3).

Die Prämisse des Konkurrenzkampfes zwischen national unterschiedenen Volkswirtschaften und die Verfolgung der nationalen Interessen wird voll und ganz unterstützt bzw. angesichts der hegemonialen Strategie, andere Länder dabei zu behindern, offensiv eingefordert.

Diesseits von solch grundsätzlichen Überlegungen lohnt es sich, die Verhandlungen in und nach Doha sowie im Rahmen der fünften (ebenfalls gescheiterten) Ministerkonferenz in Cancun und danach näher zu betrachten. Im Vordergrund steht dabei wieder die Frage nach einer globalen Strukturpolitik zugunsten der armen Länder und inwiefern die rot-grüne Bundesregierung in den einzelnen Bereichen der Handelspolitik diesem Anspruch gerecht geworden ist: im zentralen Bereich der Landwirtschaft, in den Verhandlungen über Dienstleistungen und geistige Eigentumsrechte, sowie in den Kontroversen um die sog. Singapur-Themen.

8.4. Landwirtschaft

Neben der Textilindustrie ist die Landwirtschaft der Bereich, in dem die grundsätzlich freihandelsorientierten Regeln der WTO die meisten Ausnahmen zulassen – zugunsten der entsprechenden, international weniger wettbewerbsfähigen Sektoren der Industrieländer. Im Agrarabkommen der Uruguay-Runde wurde das Ziel der Beseitigung protektionistischer Maßnahmen in der Landwirtschaft formuliert, nicht-handelsbezogene Anliegen wie Ernährungssicherheit, Umweltschutz, ländliche Entwicklung sowie die Vorzugsbehandlung für Drittweltländer wurden dabei jedoch anerkannt. Hinsichtlich des Marktzugangs zu Agrarprodukten wurden zunächst Importbeschränkungen und -abgaben in Zölle umgewandelt (tarifiziert)

und dann im Durchschnitt um 36% (Industrieländer) bzw. 24% (Peripherieländer) gesenkt. Für besonders stark geschützte Bereiche wurde ein Mindestmarktzugang von 5 bzw. 3% vereinbart. Während sie für alle anderen Güter verboten sind, durften existente Exportsubventionen im Agrarbereich beibehalten werden, wenn die Ausgaben um 36 und die subventionierten Mengen um 20% reduziert wurden. Unterstützungszahlungen an Landwirte werden in verschiedene Kategorien bzw. in sog. „boxes“ eingeteilt: An Produktionsmengen gekoppelte Direktzahlungen und staatliche Garantiepreise über dem Weltmarktpreis („amber box“) müssen im Rahmen des Agrarabkommens um 20% bis 2000 bzw. 13,3% bis 2004 abgebaut werden, sofern die Unterstützung mindestens 5 (10)% des Produktionswerts beträgt. Zahlungen im Rahmen von produktions-beschränkenden Maßnahmen (z.B. Flächenstilllegungsprogramme) („blue box“) werden zwar als handelsverzerrend eingestuft, sind aber – aufgrund der Verhandlungsmacht der diese Maßnahmen im großen Stil praktizierenden EU – erlaubt. Aus öffentlichen Haushalten finanzierte Mittel, die nicht von Produktionsmenge und Preisen abhängig sind (Einkommensbeihilfen, Ankauf von Lebensmitteln für Nahrungsmittelhilfe, Agrarumweltprogramme, Ausgabe für ländliche Infrastruktur und Agrarforschung) („green box“) sind im Agrarabkommen ebenfalls zulässig – diese Maßnahmen sind zentrale Instrumente der US-Agrarpolitik. Subventionierte Agrarkredite und Produktionsmittel für Erzeuger mit geringem Einkommen sind ebenfalls zulässig. Für die green- und blue-box-Maßnahmen gibt es also keine Obergrenze für Subventionen, sofern sich ein Land diese Unterstützung für seine Landwirtschaft leisten kann (vgl. Frein/Reichert 2003: 11f; Matthews 2001; Reichert 2001).

Durch das Agrarabkommen ergaben sich für die Peripherieländer demnach kaum spürbare Verbesserungen hinsichtlich Marktzugang und Subventionsabbau im Norden. Die Industrieländer wiesen nach der Tarifizierung teilweise Zollsätze von mehreren hundert Prozent auf, die dann nur um 36% reduziert wurden. Trotz aller Freihandelsrhetorik wurde die Subventionspraxis von EU und USA somit im Agrarabkommen für legitim erklärt. Durch höhere Zahlungen im Bereich von green und blue box ist die Unterstützung der Landwirtschaft in der OECD in den 90er Jahren sogar angestiegen, zwischen 1997 und 2003 sogar um 25%: Die reichen Länder, v.a. die EU und die USA, subventionieren ihre Landwirtschaft mit rund 1 Mrd. US-\$ am Tag. Als Konsequenz verlieren die Drittstaaten jährlich Exporterlöse in Höhe von 40-50 Mrd. \$, was in etwa der Gesamtsumme der bestehenden Entwicklungshilfe entspricht. Die Peripherieländer haben neben dem Abbau dieser Subventionen seit der Ministerkonferenz in Genf 1998 auch die Einrichtung einer „development box“ gefordert, die alle für Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung notwendigen Maßnahmen von den Liberalisierungsverpflichtungen ausnehmen soll (vgl. Frein/Reichert 2003: 12f; Luder-

mann 2003: 6; Liebig 2004: 62; Malhotra 2003: 4; Jawara/ Kwa 2003a: 27; Matthews 2001). In Doha konnte sich ihre Forderung nach Aufnahme von Verhandlungen über eine „development box“ in die neue Handelsrunde nicht durchsetzen, lediglich in einem Absatz der Abschlusserklärung wird erwähnt, dass derartige Sonderregeln angemessen sein könnten. In den Agrarverhandlungen zwischen Doha und Cancun wurde eine Sitzung auch tatsächlich der development box gewidmet: Während sich die EU sehr zögerlich auf einzelne Teile des Konzeptes zubewegte, blieben die USA und andere führende Agrarexporteure der sog. Cairns-Gruppe (Australien, Kanada, Argentinien, usw.) bei ihrer Ablehnung (vgl. Frein/Reichert 2004: 13).

Was die Abschaffung von Agrarsubventionen anging, so hat sich die EU allen Formulierungen, die dieses Ziel in Aussicht stellen, lange Zeit vehement widersetzt. Nach zähem Ringen wurde letztlich in der Doha-Erklärung die Formulierung „Verhandlungen mit Blick auf das Auslaufen aller Formen von Exportsubventionen“ aufgenommen, aber nur mit dem Vorbehalt, dass das Ergebnis dieser Verhandlungen noch nicht vorweggenommen werde, ein Ende der Subventionen also noch nicht beschlossen sei (vgl. Frein et al. 2001: 752f). Nach langen ergebnislosen Verhandlungen, in denen v.a. die EU einerseits an ihren Subventionen festhielt, andererseits mit dem Argument, für alle müssten die gleichen Regeln gelten, Forderungen nach speziellen Schutzrechten für arme Länder im Rahmen einer development box zurückwies (vgl. Buntzel 2002), legten EU und USA kurz vor der Ministerkonferenz in Cancun ein gemeinsames Papier vor. Dieses machte jedoch hinsichtlich des Subventionsabbaus nur wenige Zugeständnisse, forderte von den Drittweltländern weitere Marktöffnung, und sah lediglich einen auf wenige Produkte begrenzten Schutzmechanismus im Bereich Ernährungssicherheit vor (vgl. Frein/Reichert 2004: 53). Zwar wies EU-Agrarkommissar Fischler darauf hin, dass durch die Reform der EU-Agrarpolitik die Agrarsubventionen größtenteils von der Produktionsmenge abgekoppelt sind und daher nicht länger den Export anregen und den Handel verzerren würden, allerdings existieren zahlreiche Ausnahmen von diesem Entkopplungsprinzip (in Höhe von einem Drittel der Subventionen), u.a. bei Rindfleisch, während die Entscheidungen zu Milchprodukten und Zucker aufgeschoben wurden. Gerade der Export dieser Produkte hat jedoch in einigen armen Ländern in der Vergangenheit großen Schaden angerichtet. Auch die Praxis des Aufkaufens unverkäuflicher Überschüsse bleibt bestehen (vgl. Engels 2003; Ludermann 2003: 6). Die Peripherieländer unter Führung der G20 (Brasilien, Indien, China, Südafrika, Argentinien, Ecuador u.a.) legten in Cancun einen Gegenentwurf vor, der effektiveren Subventionsabbau im Norden und verbesserte Schutzmechanismen im Süden vorsah, von den Industrieländern jedoch entschieden abgelehnt wurde. Bemerkenswert

ist ungeachtet des fehlenden Erfolgs, dass die G20, die v.a. aus exportstarken Schwellenländern besteht, im Hinblick auf eine geschlossene Koalition der Peripherieländer zunehmend auch die Kleinbauernanliegen der LLDC als Teil des eigenen Verhandlungsvorschlags im Agrarbereich akzeptierte.²¹ Die Fronten zwischen den Lagern schienen verhärtet, ein Kompromiss war beim Abbruch der Verhandlungen nicht in Sicht. Der letzte Entwurf eines neuen Rahmenvertrages für die Landwirtschaft, den der mexikanische Gastgeber Derbez vorlegte, enthielt aus entwicklungspolitischer Sicht zwar einige Fortschritte, aber dafür schwerer ins Gewicht fallende Rückschritte. Auch die Baumwollinitiative einiger westafrikanischer Staaten, die in diesem Bereich den schädlichen Subventionen v.a. der USA, aber auch der EU ein Ende setzen wollte, verlief im Sande: Die USA machten einen Gegenvorschlag, der zwar einige (für die betroffenen Länder irrelevante) Zugeständnisse für Textilimporte vorsah, ihr Subventionssystem jedoch unverändert aufrechterhielt. Dieser Vorschlag wurde von WTO-Generaldirektor Supachai den Peripherieländern als „Kompromisslösung“ vorgelegt und von ihnen als in diskutabel zurückgewiesen (vgl. Buntzel 2003; Frein/Reichert 2004: 53f; Liebig 2004; Wiggerthale 2003).

Nach dem ergebnislosen Scheitern der fünften Ministerkonferenz haben bei weiteren Verhandlungen in Genf Ende 2003 EU und USA zunächst erneut Vorschläge gemacht, die die Peripherieländer zu großen Zollsenkungen verpflichten, auf ihre Forderungen nach Subventionsabbau und Marktzugang jedoch nicht eingehen (vgl. Dickhaus 2004; Jawara/Kwa 2003a: 258f; Frein/Reichert 2004: 57). Erst im Sommer 2004 konnte ein Rahmenabkommen zur Wiederbelebung der Doha-Runde verabschiedet werden, in dem sich die Industrieländer verpflichten, bis zu einem noch festzulegenden Datum sämtliche Exportsubventionen zu streichen. Bei heimischen Agrarsubventionen haben sie eine Reduktion von 20% im ersten Jahr nach Inkrafttreten des endgültigen Abkommens versprochen. Den Peripherieländern werden niedrigere Zollsensungsziele, längere Implementierungsfristen und flexible Regelungen bei sensiblen Produkten zugestanden, die LLDCs bleiben von Zollsensungspflichten ausgenommen. Über die Baumwollsubventionen sollen Gespräche aufgenommen werden (vgl. Falk 2004b).

Bis auf wenige Ausnahmen hat die deutsche Regierung die an der maximalen Durchsetzung eigener wirtschaftlicher Interessen orientierte EU-Politik unterstützt. Während aber in Seattle (1999) die Hardliner-Position Frankreichs im Hinblick auf die Agrarsubventionen von der BRD noch vorbehaltlos unterstützt wurde, war das in Doha (2001) nicht mehr der Fall. Dass die EU das Auslaufen der Subventionen für die Zukunft zumindest potenziell in Aussicht stellte, ist möglicherweise dem Einwirken der deutschen auf die französische Regierung geschuldet (vgl. Frein et al. 2001: 752f; Jawara/Kwa 2003a: 102).²² Im Wirtschaftsministe-

rium existiert die Einschätzung, dass die Einwilligung in ein zukünftiges Auslaufen der Agrarsubventionen unter der alten Leitung des Landwirtschaftsministeriums nicht möglich gewesen wäre (vgl. Int 3). Andererseits hat Landwirtschaftsministerin Künast explizit die Sonderrechte der Peripherieländer im Agrarbereich in Frage gestellt (vgl. Buntzel 2003: 27). Auch vertritt das Landwirtschaftsministerium die Position, dass ein Auslaufen der Agrarsubventionen nicht ohne weiteres als Entgegenkommen gegenüber den Peripherieländern im Rahmen der „Entwicklungsrunde“ zu sehen ist, sondern als Verhandlungsmasse, die man gegen Zugeständnisse der Gegenseite eintauschen will (vgl. Int 2). Positiv hervorzuheben ist der Einsatz der Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul für die – letztlich gescheiterte – Baumwollinitiative der westafrikanischen Staaten (vgl. Elliesen 2003: 356), der den Unmut einiger ihrer KabinettskollegInnen und deren MitarbeiterInnen erregte (vgl. Int 2; 3; 15). Auch forderte sie wiederholt den Abbau von Schutzzöllen und handelsverzerrenden Agrarsubventionen – andernfalls wären die Bekenntnisse der Industrieländer zur Armutsbekämpfung unglaubwürdig (vgl. z.B. ZEP 18/2005: 13).

8.5. Dienstleistungen

Mit der Verabschiedung der Uruguay-Runde und der Gründung der WTO wurde auch der internationale Handel mit Dienstleistungen den Freihandelsregeln unterworfen. Im Allgemeinen Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) werden vier Arten der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen („modes of supply“) unterschieden: 1. Grenzüberschreitender Handel (Anbietende und Nutzende befinden sich in verschiedenen Ländern, z.B. Beratung per Telefon oder Internet), 2. Konsum im Ausland (Nutzende begeben sich ins Land der Anbietenden, z.B. Tourismus, Operationen, Studium), 3. Kommerzielle Präsenz (Dienstleistung wird im Land der Nutzenden erbracht, z.B. Energie- und Wasserversorgung, Finanzdienstleistungen), 4. Grenzüberschreitender Verkehr natürlicher Personen (Anbietende halten sich zeitweilig im Land der Nutzenden auf, z.B. UnternehmensberaterInnen oder BauarbeiterInnen). Im GATS gelten die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Transparenz generell, jene des Marktzugangs und der Gleichbehandlung ausländischer AnbieterInnen gelten jedoch nur für diejenigen Dienstleistungssektoren und Erbringungsarten, für die ein WTO-Mitglied spezielle Verpflichtungen eingeht. Einmal eingegangene Liberalisierungen können jedoch nicht mehr zurückgenommen werden. Nationale Regulierungen wie die Beschränkung oder Lizenzierung der Anbietenden oder der Mengen gelten hier als Handelshemmnis für den freien Dienstleistungsverkehr. Zwar war vor jeder neuen Verhandlungs-

runde eine Analyse der Liberalisierungsauswirkungen vorgesehen, diese ist bisher noch nicht erfolgt bzw. von den Industrieländern verweigert worden. Bisher haben allerdings nur wenige Peripherieländer ihre Dienstleistungssektoren in sensiblen Bereichen geöffnet, und andererseits sind die Industrieländer im Modus 4 (Dienstleistung durch temporäre Migration) auch noch keine Verpflichtungen eingegangen (außer für hochqualifizierte Arbeitskräfte) (vgl. Dickhaus 2003; Frein/Reichert 2003: 14f; 2004: 14f; Dickhaus/Scherrer 2005; Fritz/Scherrer 2002).

NRO haben vielfach auf problematische Aspekte des Abkommens hingewiesen: So würde nach Öffnung des entsprechenden Sektors ein Gesetz, das Indigenen bestimmte Vorrechte hinsichtlich der Nutzung einer Region zugesteht, einen Verstoß gegen die Inländerbehandlung darstellen. Ebenso können einmal eingegangene Liberalisierungen im Bereich öffentlicher Dienstleistungen (Wasser, Energie, Bildung, Gesundheit) nicht mehr zurückgenommen werden, was angesichts zahlreicher negativer Erfahrungen in Peripherieländern im Hinblick auf die Versorgung ärmere Bevölkerungsschichten in diesem Bereich folgenreich sein kann.²³ Auch ist unklar, ob unter GATS-Regeln nach der Umweltschädlichkeit von Produkten unterschieden („diskriminiert“) werden darf. Zwar liefen die Verhandlungen über Dienstleistungen aufgrund der eingebauten Agenda bereits vor Doha an (danach sind sie Teil der „Entwicklungsrunde“), allerdings verlaufen sie eher schleppend: Nur 30 der Peripherieländer haben in diesem Bereich Forderungen eingereicht und Angebote gemacht. Die Forderungen der EU hingegen betreffen 94 Peripherieländer und orientieren sich an den Interessen der europäischen Dienstleistungsunternehmen. Aufgrund des öffentlichen Drucks wurde keine Öffnung der EU-Märkte für öffentliche Dienstleistungen angeboten. Während der Konferenz in Cancun kritisierten die EU und auch einige andere Länder die aus ihrer Sicht unzureichenden Liberalisierungsangebote der Peripherieländer, woraufhin im zweiten Entwurf einer Ministererklärung eine Aufforderung zu mehr und weiterreichenden Marktöffnungen an die entsprechenden Länder aufgenommen wurde. Dies betrachteten die Peripherieländer als erneuten Versuch des offiziell unparteiischen WTO-Sekretariats, im Interesse der Unternehmen aus Industrieländern Einfluss auszuüben und die in den Regeln festgelegte Freiheit, bestimmte Dienstleistungssektoren nicht zu liberalisieren, zu unterminieren. Drei Viertel der Dienstleistungsexporte kamen 2001 aus Industrieländern, allein etwa 45% aller Exporte aus der EU. Gerade im Bereich der Finanzdienstleistungsexporte sind Akteure aus den USA, Großbritannien und der Schweiz (Banken) bzw. Frankreich und der BRD (Versicherungen) marktbeherrschend. Deren Interessen verfolgend, hat sich die EU wiederholt für die Öffnung des Banken- und Versicherungssektors der Peripherieländer eingesetzt – ungeachtet der in der Asienkrise demonstrierten potenziell destruktiven Auswirkungen solcher Liberalisierungsmaßnahmen (vgl.

Frein/Reichert 2004: 15ff, 55; Dickhaus 2003; Mosebach 2003; Lipke/Vander Stichele 2003).

Speziell hinsichtlich der BRD ist noch erwähnenswert, dass ein Bundestagsbeschluss, der die Regierung anwies, bei den Dienstleistungsverhandlungen aufgrund der oftmals negativen sozialen Auswirkungen keine Marktöffnungen im Wasserbereich zu fordern, von der Regierung ebenfalls ignoriert wurde. Die entsprechenden Forderungen wurden nicht zurückgezogen (vgl. Int 11; Claasen 2005c, 2005d).

8.6. Geistige Eigentumsrechte

Obwohl die Peripherieländer in der Uruguay-Runde die Thematik der geistigen Eigentumsrechte nicht verhandeln wollten, da mit der Weltorganisation für Geistiges Eigentum (WIPO) bereits eine UN-Tochterorganisation in diesem Bereich existiert und sie eine Benachteiligung durch umfassende Schutzmaßnahmen befürchteten, konnten sich die Industrieländer auch hier durchsetzen. Als Teil des WTO-Vertragswerks wurde auch das Abkommen über handelsrelevante Aspekte geistigen Eigentums (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs) angenommen. Dieses verlangt von den WTO-Mitgliedern, Schutzmechanismen für geistiges Eigentum in nationales Recht umzusetzen: für Peripherieländer galt dabei eine generelle Umsetzungsfrist bis zum Jahr 2000, für LLDC eine bis 2006. Auch im Bereich geistiger Eigentumsrechte, unter denen Patente die größte politische und wirtschaftliche Bedeutung haben, sollten fortan Inländerbehandlung, Meistbegünstigungsklausel und Transparenzprinzip gelten. Patente – als zwanzigjährige Monopolisierung der Verwertungsrechte – sind vorgesehen für Verfahren oder Erzeugnisse, die auf einem „erfinderischen Schritt“ beruhen, neu und gewerblich anwendbar sind. Erwähnenswert ist, dass 95% aller Patente von Akteuren aus Industrieländern gehalten werden (vgl. Frein/Reichert 2004: 8). Ausnahmen von der Patentierbarkeit sind möglich, wenn der Schutz der „öffentlichen Ordnung“ oder der „guten Sitten“ dies erfordert.²⁴ Umstritten sind hierbei zum einen die Patentierung von Leben, zum anderen die Patentierung von Medikamenten. Nach Artikel 27 Absatz 3 des TRIPs-Abkommens sind die Vertragsparteien verpflichtet, für Mikroorganismen sowie mikrobiologische und nichtbiologische Verfahren zur Züchtung bzw. Herstellung von Pflanzen und Tieren Patentschutz bereitzustellen.²⁵ Weitergehende Patente sind erlaubt, aber nicht verpflichtend, Pflanzen und Tiere können von der Patentierung ausgeschlossen werden. (vgl. Prall 1997; Seiler 1999; Frein/Reichert 2003: 16f; Wullweber 2003b).²⁶ Aufsehen hat in diesem Zusammenhang die Patentierung des indischen Neem-Baums erregt, da die US-amerikanische Firma W.R. Grace und das US-amerikanische Landwirtschafts-

ministerium keinerlei Innovationen vorweisen konnten, sondern lediglich das jahrhundertalte Wissen um die Wirkungen der Blätter, Wurzeln, etc. patentieren ließen. Das Europäische Patentamt hat die Ansprüche des Konzerns nach heftigen Protesten zurückgewiesen (vgl. Brand 2003: 24f; Wörner 2000: 9ff; Wullweber 2004: 92ff). Generell sind jedoch bereits Teile der genetischen Ressourcen (und des traditionellen Wissens) der Peripherie von Unternehmen aus Industrieländern patentiert worden. Im landwirtschaftlichen Bereich hat dies u.a. dazu geführt, dass BäuerInnen für die Nutzung lizenzierten Saatgutsorten regelmäßige Gebühren für die Wiederaussaat zahlen müssen (vgl. Wörner 2000).

Im Bereich der Medikamentenpatentierung gab es vor dem TRIPs-Abkommen in ungefähr 50 Ländern überhaupt keinen, in zahlreichen anderen Ländern nur einen eingeschränkten Patentschutz (z.B. wurden in Indien lediglich Patente auf Herstellungsverfahren, nicht aber auf Endprodukte erteilt). Das hatte zur Folge, dass in diesen Ländern die medizinische Versorgung durch Generika („Nachbauten“ der Original-Medikamente) erheblich günstiger sichergestellt werden konnte.²⁷ Das TRIPs-Abkommen verpflichtet die WTO-Mitgliedsstaaten nun dazu, Verfahrens- und Produktpatente für Medikamente zu garantieren. Allerdings konnten die Peripherieländer in Artikel 31b begrenzte Ausnahmeregelungen für Zwangslizenzen (Herstellung von patentierten Medikamenten ohne Erlaubnis des Patentinhabers) und Parallelimporte (Einfuhr günstigerer Original-Medikamente aus anderen Ländern) erreichen. Allerdings wurde von den Industrieländern auf die Peripherieländer Druck ausgeübt, von diesem Recht auf Zwangslizenzen keinen Gebrauch zu machen – und zwar erfolgreich. Die USA haben hingegen bereits über 100 Mal eine Zwangslizenz angewendet (vgl. Fischer 2003a; Frein/Reichert 2003: 17f). Auch die EU hat bis 2000 entschieden gegen Parallelimporte und grenzüberschreitende Zwangslizenzen Position bezogen (vgl. Fischer 2000). Auf der Ministerkonferenz in Doha wurde auf Drängen der Peripherieländer und unter Druck der Medienöffentlichkeit²⁸ eine Erklärung zu „TRIPs und öffentlicher Gesundheit“ verabschiedet, die das im Abkommen verankerte Recht auf Zwangslizenzen ausdrücklich bestätigt und den souveränen Mitgliedsstaaten das Definitionsrecht zugesteht, wann ein nationaler Gesundheitsnotstand (als Voraussetzung für die Erteilung von Zwangslizenzen) vorliegt. Für die Länder ohne eigene Pharmaindustrie müsse hierbei eine Lösung gefunden werden, wie sie ebenfalls Zwangslizenzen nutzen können, und zwar bis Ende 2002. Den LDC wird darüber hinaus eine Fristverlängerung von weiteren 10 Jahren bis zur vollständigen Implementierung von Patentschutz im Bereich pharmazeutischer Produkte zugestanden.²⁹ Allerdings konnte innerhalb der Frist keine Einigung für Länder ohne eigene Pharmaindustrie erreicht werden, was v.a. daran lag, dass die USA und die Schweiz grenzüberschreitende Zwangslizenzen nur für AIDS, Malaria und Tuberkulose zulassen wollten. Der EU-Vorschlag umfasste zwar

weitere Krankheiten und wollte der Weltgesundheitsorganisation eine Vermittlungsrolle zubilligen, hielt aber an der eingeschränkten Gültigkeit fest, während die Peripherieländer die Entscheidung, ob eine Krankheit bei Ihnen einen Gesundheitsnotstand auslöst, keiner übergeordneten Instanz überlassen wollten und auf ihre Souveränität pochten. Kurz vor der Ministerkonferenz in Cancun kam doch noch zumindest eine Einigung zustande, die grenzüberschreitende Zwangslizenzen in solchen Fällen zwar erlaubt, ihre Genehmigung jedoch an ein komplexes und aufwändiges bürokratisches Verfahren koppelt, das eine Änderung im Patentrecht potenzieller Exportländer zur Voraussetzung hat und dessen Konzeption NRO zufolge von der Pharmaindustrie entworfen wurde (vgl. Int 16; Fischer 2004).³⁰ Als Folge hat auch im Oktober 2004 noch kein Land von diesen Zwangslizenzen Gebrauch gemacht (vgl. Int 17).³¹ Gerade die BRD hat sich im Rahmen der Verhandlungen unter Verweis auf „bestehende Sachzwänge“ einer unbürokratischen Lösung verweigert (vgl. Frein/Reichert 2004: 20f; Fischer 2003a: 27; 2003b; 2003c; 2001; Luppe 2003). Aus dem Wirtschaftsministerium wurde diesbezüglich geäußert, die Ablehnung einer Aufhebung des Patentschutzes für Medikamente sei Folge der starken industriellen Interessen der BRD in diesem Gebiet (vgl. Int 3). Die BMZ-Leitung vertrat in dieser Frage andere Ansichten, die sich auch darin äußerten, dass die zuständige Ministerin 2001 die betreffenden Pharmafirmen aufforderte, ihre Klage gegen die südafrikanischen Zwangslizenzen zurückzuziehen (vgl. Schaaber 2001).

Im Bereich der Patentierung von Leben hat die afrikanische Gruppe mehrmals gefordert, diesen Bereich aus dem TRIPs-Abkommen herauszunehmen, blieb jedoch erfolglos. Darüber hinaus forderte sie, bei der Patentierung biologischer Ressourcen einen Herkunftsnachweis und die Einhaltung aller Zugangsregeln des Herkunftslandes vorauszusetzen, um die sog. Biopiraterie zu beschränken. Hinsichtlich dieser Forderung signalisierte die EU im Vorfeld von Cancun zwar Gesprächsbereitschaft, wollte einer solchen Regel allerdings nur unter der Bedingung zustimmen, dass das Fehlen eines Herkunftsnachweises nicht dazu führen dürfe, die mit dem Patent verbundenen Rechte zu beschneiden (vgl. Frein/Reichert 2004: 22) – was diesen Nachweis sinnlos gemacht hätte.

8.7. Singapur-Themen

Mit dem Begriff der Singapur-Themen werden die Themen bezeichnet, die die Industrieländer seit der Ministerkonferenz in Singapur in die WTO zu integrieren versuchten, nachdem die Peripherieländer in der Uruguay-Runde diese noch erfolgreich verhindern konnten. Dabei geht es um Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen und Handelserleichterungen.

Bei einem Abkommen zum Thema Investitionen soll es um die Abschaffung von Regulierungen, Auflagen und Beschränkungen gehen, die eine Regierung einem Investor vorschreiben kann. Zu solchen „performance requirements“, Leistungsanforderungen, gehören z.B. ein Mindestanteil an lokalen Vorprodukten, um die einheimischen Zulieferer zu unterstützen, Auflagen zum Technologietransfer oder hinsichtlich der Beschäftigung und Qualifikation einheimischer ArbeitnehmerInnen, oder bei Joint Ventures ein Verbot der Mehrheitsbeteiligung ausländischer KapitaleignerInnen. Mit diesen Maßnahmen sollte sichergestellt werden, dass die Investitionen auch der einheimischen Wirtschaft zugute kamen. Daher waren viele Regierungen aus Peripherieländern entschiedene Gegner eines Investitionsabkommens in der WTO, durch das „diskriminierende“ Maßnahmen dieser Art aufgrund des Prinzips der Inländerbehandlung verboten wären. Das durch die Beschlüsse der Uruguay-Runde als Kompromiss ins GATT integrierte TRIMs (Abkommen zu „Trade Related Investment Measures“, handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen) verbietet bereits einen Teil der Investitionsauflagen: Jene, die den Güterhandel beschränken oder zwischen Anbietern diskriminieren, sollten ursprünglich bis 2000 abgeschafft werden (bei LLDC bis 2002, im Sommer 2001 wurde eine Fristverlängerung beschlossen). Auch im GATS gelten schon seit 1995 die WTO-Prinzipien für Investitionen im Dienstleistungsbereich, allerdings aufgrund des Positivlistenansatzes nicht verpflichtend in allen, sondern nur in explizit liberalisierten Sektoren. Daher war die Verankerung eines umfassenden Investitionsabkommens den Liberalisierungsbefürwortern in diesem Bereich – allen voran der EU – immer noch ein dringendes Anliegen. Nach den starken Protesten gegen das geplante Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) in der EU ist sie jedoch momentan davon abgerückt, eine Klagemöglichkeit für Investoren gegenüber Staaten vorzusehen (vgl. Chang/Green 2003; Frein/Reichert 2004: 28f; 33f).

Beim Thema Wettbewerbspolitik treffen verschiedene Definitionen dieses Bereichs aufeinander: Die Peripherieländer würden gerne die wettbewerbsbeschränkenden Praktiken multinationaler Unternehmen (in Form von Kartellen, Monopolen oder Oligopolen) im Rahmen der WTO verbieten lassen. Den Industrieländern geht es hingegen eher um den Abbau von Marktzugangsbeschränkungen und „öffentlichen Kartellen“ durch die Verankerung weltweit gültiger wettbewerbsrechtlicher Normen oder zumindest eines globalen Rahmens für die nationale Gesetzgebung – viele Staaten verfügen bisher noch nicht über ein Wettbewerbsrecht. Nachdem in Singapur 1996 bereits eine Arbeitsgruppe zum Thema eingerichtet worden war, gelang es der EU-Kommission als entschiedenste Fürsprecherin in Doha 2001, die Aufnahme von Vorverhandlungen über ein multilaterales wettbewerbspolitisches Rahmenwerk durchzusetzen. KritikerInnen, auch aus den Reihen der Weltbank, weisen darauf hin, dass die Verhinderung gerade von Export-

kartellen zu Lasten der Peripherieländer nicht auf ein WTO-Abkommen angewiesen ist, sondern durch Unterstützung und internationaler Zusammenarbeit der Kartellämter auch heute möglich wäre – den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt. Ob die Industrieländer, auch die BRD, jedoch daran interessiert sind, die Exportkartelle aufzubrechen, an denen „ihre“ multinationalen Unternehmen gut verdienen, ist mehr als zweifelhaft. Gegen eine internationale Wettbewerbsbehörde außerhalb der WTO existieren in ihren Reihen hingegen zahlreiche Widerstände (vgl. Fritz 2003; Fuchs/Fritz 2002; Frein/Reichert 2004: 34).

Unter dem Begriff Öffentliches Beschaffungswesen (Government Procurement) wird der Erwerb von Gütern und Dienstleistungen durch öffentliche Stellen der Mitgliedsstaaten behandelt. Diese Auftragsvergabe von politischem Einfluss und der gezielten Förderung inländischer Unternehmen zu lösen, ist das Ziel der ProtagonistInnen eines Abkommens über öffentliches Beschaffungswesen. Zwar existiert bereits ein plurilaterales Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen, das das Prinzip der Nichtdiskriminierung auch auf diesen Bereich überträgt, allerdings sind außer der EU, USA und Kanada nur sehr wenige andere Länder beigetreten. Der im Vorfeld von Doha kursierende Verhandlungsvorschlag der EU sah daher auch lediglich Transparenz in der Ausschreibung öffentlicher Aufträge als vorläufiges Ziel. Langfristig wird jedoch auch hier die Durchsetzung von Meistbegünstigung und Inländerbehandlung angestrebt, was die Regierungen der Peripherieländer um ein weiteres Mittel der Förderung einheimischer Unternehmen berauben würde (vgl. Frein/Reichert 2004: 34f). Administrative Handelserleichterungen bezeichnen schließlich lediglich Maßnahmen zum Abbau bürokratischer Hürden beim grenzüberschreitenden Handel, weshalb ein Abkommen in diesem Bereich als weitestgehend unkontrovers gilt (vgl. Frein/Reichert 2004: 35).

Die Themen öffentliches Beschaffungswesen und Handelserleichterungen erwiesen sich in Doha als vergleichsweise weniger umstritten, aber v.a. die EU beharrte darauf, die Singapur-Themen im Paket zu verhandeln. Auf die Ablehnung zahlreicher Peripherieländer v.a. aus Asien und Afrika gegenüber Investitions- und Wettbewerbsverhandlungen reagierte sie mit dem Vorschlag plurilateraler Abkommen, was von den betreffenden Ländern aufgrund der Befürchtung, sie würden früher oder später dann doch den (ohne sie ausgehandelten) Abkommen beitreten müssen, ebenfalls zurückgewiesen wurde. An der Frage der Singapur-Themen drohte auch die Doha-Konferenz zu scheitern, bis schließlich Indien – als Wortführer der Gegner³² – dem Druck der Industrieländer (und des WTO-Generaldirektors) nachgab und einer Formulierung in der Abschlusserklärung zustimmte, nach der nächsten Ministerkonferenz in zwei Jahren die Verhandlungen in den entsprechenden Bereichen beginnen sollten. Bedingung dafür war jedoch ein „expliziter Konsens“ aller WTO-Mitglieder über die Modalitäten der Verhand-

lungen. Zwischen Doha und Cancun warb die EU weiter für die umstrittenen Singapur-Themen, blieb jedoch relativ erfolglos (vgl. Frein/Reichert 2004: 35ff, 50; Jawara/Kwa 2003a: 109ff).

In Cancun selbst wurden die Singapur-Themen trotz deutlicher Ablehnung durch über 90 Staaten doch wieder im Entwurf zur Ministererklärung auf die Agenda gesetzt: Sofortige Aufnahme von Verhandlungen zu zwei, leicht verspätete in einem dritten und eine Prüfung von Verhandlungen beim vierten Thema, so lautete der Vorschlag des mexikanischen Konferenzleiters Derbez. Offenbar glaubten die Befürworter der neuen Themen, sich letztlich doch durchsetzen zu können. Die Delegation der Bundesregierung äußerte noch wenige Stunden, bevor Derbez die Konferenz aufgrund der verhärteten Fronten in diesem Bereich für gescheitert erklärte, dass die Ablehnung der Singapur-Themen taktisch motiviert sei. Gerade die deutsche Delegation war für die harte Verhandlungsposition der EU verantwortlich und übte in der Frage der Singapur-Themen großen Druck aus. Tonangebend war hierbei das federführende Wirtschaftsministerium unter Wolfgang Clement. In ihrer Verhandlungsführung setzte sich die Bundesregierung dabei sogar über einen Beschluss des Bundestags hinweg, der sie ausdrücklich dazu aufgefordert hatte, vor einer Verhandlung der Singapur-Themen erst die export- und handelsverzerrenden Agrarsubventionen abzubauen (vgl. Hoering 2003a: 4; 2003b: 24; Fuchs et al. 2003: 2; Frein/Reichert 2004: 46, 51, 54f; Buntzelcano 2003: 25f).³³ Innerhalb der Bundesregierung hat das eindringliche Plädoyer des BMZ, die Singapur-Themen aufzunehmen, offenbar wenig Wirkung gehabt (vgl. Int 9; 15).

Während die EU nach Cancun auf besonderen Druck Deutschlands und Frankreichs zunächst erneut auf die Aufnahme von Verhandlungen in allen vier Themen außerhalb der gegenwärtigen Handelsrunde drängte und wiederum plurilaterale Abkommen vorschlug (und damit hinter ihre Verhandlungsposition vom Ende der letzten Ministerkonferenz zurückfiel), musste sie sich im Genfer Rahmenabkommen vom August 2004 mit der Verhandlungsaufnahme beim Thema Handels erleichterungen begnügen und akzeptieren, dass Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen in der Doha-Runde nicht mehr verhandelt werden. Erst der Verzicht auf die drei umstrittenen Themen hat den Verhandlungsprozess wieder in Gang gebracht (vgl. Dickhaus 2004; Falk 2004b; Frein/Reichert 2004: 57; Int 3).

8.8. Globale Strukturpolitik im Bereich Welthandel

Bei einer Beurteilung des Handelns der Bundesregierung in diesem Politikfeld ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Verhandlungsführung in der Regel an die EU-Kommission delegiert wurde. Dennoch ist die BRD erstens bei der Aushandlung der EU-Strategie einflussreichster Akteur, und zweitens existieren kaum Anhaltspunkte für Differenzen zwischen der Position der EU und der BRD, mithin für die Annahme, die Bundesregierung hätte, auf sich allein gestellt, eine andere Verhandlungsposition zu den jeweiligen Themen eingenommen. Und die dominante Verhandlungsposition im Bereich der Welthandelsrunde war, die Interessen der eigenen Wirtschaft und Landwirtschaft mit äußerster Konsequenz zu vertreten, auch unter Verwendung von „unfairen“ Mitteln vom „green-rooming“ bis hin zur kaum verhüllten Erpressung, und unter Inkaufnahme des Risikos eines Scheiterns der Welthandelskonferenzen.

Innerhalb der Bundesregierung muss dieses Urteil jedoch noch präzisiert werden: Während bei vielen Themen die Vorgehensweise der EU von der Bundesregierung zwar mitgetragen, jedoch weder besonders forciert noch gezielt unterlaufen wurde, war dies in einigen Bereichen durchaus der Fall. Auf diese wird noch gesondert einzugehen sein. Für den Regelfall kann jedoch eine weitgehende (nicht vollständige) Kongruenz von EU-Verhandlungsposition und BRD-Verhandlungsposition angenommen werden. Im Hinblick auf eine globale Strukturpolitik zugunsten der Peripherieländer bzw. auf eine Welthandelsrunde mit dem tatsächlichen Ziel der „Entwicklung“ dieser Länder hätte eine solche Verhandlungsposition in den jeweiligen Bereichen *mindestens* wie folgt aussehen müssen:

- Engagement für eine gleichberechtigte Teilnahme auch der schwachen Peripherieländer, Abkehr vom green-rooming zugunsten transparenterer und demokratischer Strukturen, Hilfestellung beim Aufbau von Verhandlungskapazitäten der entsprechenden Länder.
- Entgegenkommen hinsichtlich der Wünsche der Peripherieländer nach Korrekturen bestehender Ungleichgewichte in Implementationsfragen, z.B. im Hinblick auf TRIPs Art. 27.3 (Patente auf Leben), und ihrer Ablehnung neuer Liberalisierungsschritte.
- Im Agrarbereich: Unterstützung der Forderung nach einer development box, die im Interesse der Ernährungssicherung Ausnahmen von den Liberalisierungsverpflichtungen vorsieht. Zeitnaher substanzieller Abbau der eigenen Exportsubventionen bis hin zu ihrem baldigen Auslaufen. Sofortige Zollfreiheit für alle LLDC-Exporte und Streichung der Baumwollsubventionen.
- Im Dienstleistungsbereich: Keine Ausübung von Druck auf die Peripherieländer hinsichtlich der Liberalisierung weiterer Sektoren, gerade im Hinblick auf die Folgen der Privatisierung öffentlicher Versorger z.B. im Wasserbereich.

- Bei den geistigen Eigentumsrechten: Unbürokratische Regelungen zu Zwangslizenzen und Parallelimporten, um auch Kranken in armen Ländern den Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten zu erleichtern. Gewährung von Patenten auf genetische Ressourcen nur unter Herkunftsnachweis und Gewinnbeteiligung der Bevölkerung der Herkunftsregion („benefit sharing“).
- Bei den Singapur-Themen: Verzicht auf Verhandlungen in den von den meisten Peripherieländern aufgrund des Verlustes wirtschaftspolitischer Steuerungsmöglichkeiten abgelehnten Bereichen (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen).

Zu beachten ist, dass selbst diese Forderungen durchaus mit einer grundsätzlich kapitalismus- und liberalisierungsfreundlichen Position vereinbar sind. Weitergehende, durchaus begründbare Forderungen, z.B. nach einem generellen Verbot der Patentierung genetischer Ressourcen oder nach einer Herausnahme des Agrarsektors aus der WTO, wie sie von sozialen Bewegungen oder beispielsweise der weltweiten Bauernorganisation La Via Campesina vertreten werden, sind in dieser Auflistung ausgeklammert. Doch selbst im Hinblick auf diesen relativ moderaten Forderungskatalog ist festzustellen, dass weder die EU noch die Bundesregierung sich in auch nur einem einzigen Bereich diese Forderungen zu Eigen gemacht haben. Die Kompromisse in den Bereichen geistiges Eigentum und Singapur-Themen und die vage Perspektive auf zukünftiges Auslaufen der Agrarsubventionen sind ihnen gegen erbitterten Widerstand abgetrotzt worden. Von globaler Strukturpolitik im Sinne der Peripherieländer oder einer „Entwicklungsrunde“ kann keine Rede sein. Hinsichtlich der Ankündigungen in den Koalitionsverträgen ist Folgendes festzuhalten: Das Engagement für Sozial- und Umweltstandards war weder kohärent noch entschieden und dabei nicht vom Protektionismusverdacht gänzlich freizusprechen, ein Einsatz für „wesentlich verbesserten“ Marktzugang im Norden und Abbau der „unfairen“ Subventionen v.a. im Agrarbereich war nicht feststellbar. Stattdessen setzte sich die Bundesregierung in erster Linie für die Interessen „ihrer“ Wirtschaft ein.

Wie bereits erwähnt, muss die Position der Bundesregierung jedoch noch differenziert werden. Während das Landwirtschaftsministerium zwar durchaus die nationalen Interessen vertrat, jedoch innerhalb der EU keineswegs die unnachgiebigste Verhandlungsposition hinsichtlich der Agrarsubventionen an den Tag legte, fiel das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit unter Clement als treibende Kraft bei den Singapur-Themen auf – selbst innerhalb einer in diesem Bereich grundsätzlich offensiv eingestellten EU und trotz eines diametral entgegengesetzten Bundestagsbeschlusses. Das BMZ hingegen unter Wieczorek-Zeul machte sich in einigen Punkten tatsächlich einige Forderungen der Peripherieländer zu eigen bzw. brachte durchaus Verständnis für deren Verhandlungspositionen

auf – selbst wenn dadurch Konflikte mit anderen Ministerien provoziert wurden. Allerdings blieb dieses Engagement im Bereich der Welthandelspolitik weitestgehend folgenlos.

Aus machtanalytischer Sicht ist der Bereich der WTO-Verhandlungen hochinteressant. Zum einen aufgrund der Kombination aus formaler Rechtsgleichheit der Akteure im Entscheidungsverfahren bzw. dem Vorrang individueller Entscheidungsfreiheit durch das Konsensprinzip und einer tatsächlich hochgradigen Ungleichheit im Entscheidungsverfahren, in dem wenige Akteure über bestimmte Machttechniken die Zustimmung der Mehrheit zu ihren primär eigennützigen Zielen erreichen. Als charakteristischste dieser Machttechniken soll das „green-rooming“ kurz skizziert werden: Ausgewählte Peripherieländer werden in einen informellen Verhandlungszirkel von OECD-Ländern miteinbezogen, in dem die eigentlichen Mehrheitsverhältnisse zwischen Nord und Süd umgekehrt sind. Die Einbeziehung wird ihnen als Privileg und Aufwertung ihres Status vermittelt. In diesem Rahmen wird durch verschiedene Arten von Druck auf bilateraler Ebene (Strukturierungen des Handlungsfelds von Versprechungen auf finanzielle und/oder politische Unterstützung bis hin zu Drohungen mit dem Entzug derselben) die Verhandlungsposition der entsprechenden Länder zu verändern versucht, um dann in den offiziellen Verhandlungen bereits einen ausgehandelten Konsens präsentieren zu können. Einerseits wird so eine Kollektivfront der gegnerischen Verhandlungsakteure aufzubrechen versucht, andererseits wird so der Druck auf einzelne an den informellen Verhandlungen unbeteiligte Länder erhöht, einen bereits ausgehandelten Konsens nicht noch einmal in Frage zu stellen und so den Verhandlungsfortschritt der Konferenz aufzuhalten bzw. eventuell sogar für das Scheitern des multilateralen Handelssystems verantwortlich gemacht zu werden (ebenfalls mit den entsprechenden bilateralen Konsequenzen). Im Plenum einen solchen Konsens zu blockieren, nachdem die VertreterInnen des WTO-Sekretariats und der mächtigsten Staaten ihn als fairen und ja nicht mehr in Frage zu stellenden Kompromiss präsentiert haben, finden nur die wenigsten Delegierten den Mut. Diejenigen, die dazu doch in der Lage waren, wurden über Anrufe bei den jeweiligen Staatschefs angeschwärzt und als verantwortungslose Sturköpfe dargestellt. Sichtbar werden hier Techniken der Strukturierung des Handlungsfelds nicht nur auf der Ebene der Regierung und der Volkswirtschaft, sondern auch auf der persönlichen Ebene. Diese Konsensfabrikation über konditionierende Macht hat jedoch in Cancun ihre Grenzen gefunden. Das heißt nicht, dass sie in folgenden Verhandlungen nicht mehr stattfinden wird, sondern dass sie sich verändern muss, um erfolgreich zu bleiben: Wie bereits im Genfer Rahmenabkommen von 2004 sichtbar, werden die Hauptakteure USA, EU und Japan in Zukunft verstärkt wichtige Schwellenländer wie Brasilien, Indien und China in

ihre Kompromisse einbinden müssen, um im Bereich globaler Handelspolitik weiterhin eine hegemoniale, konsensgestützte Regierungsform zu ermöglichen, um mithin von der disziplinären Machtausübung, die letztlich das Scheitern von Cancun bewirkte, zu einer mehr gouvernementalen Machtausübung zu gelangen. Ob dabei auch die Belange der LLDC berücksichtigt werden, hängt davon ab, ob sich die entsprechenden Schwellenländer von einer nationalen Interessenvertretung zugunsten einer solidarischen kollektiven Verhandlungsmacht des Südens abwenden, wie es ansatzweise in Cancun zu beobachten war, bleibt demnach eine offene Frage.

Zum anderen wird auch deutlich, wie die Machttechnik der Strukturierung des Handlungsfelds nicht nur auf andere, sondern auch auf sich selbst anwendbar ist. Indem sie die Kompetenz für die Verhandlungsführung auf die Ebene der EU delegiert, um dann zwar auf dieser Ebene großen Einfluss auf die Verhandlungsposition auszuüben, das Ergebnis aber als supranationalen Sachzwang, demgegenüber man machtlos ist, zu präsentieren, gelingt es der Bundesregierung, ihr eigenes Handlungsfeld auf eine Art und Weise zu strukturieren, die bestimmte Entscheidungen (z.B. das Befolgen eines im Rahmen der Gewaltenteilung bindenden Bundestagsbeschlusses) als nur schwer umsetzbar erscheinen lässt – was es erleichtert, diese Entscheidungen zu ignorieren. Auch im Hinblick auf die WTO sind die Regierungen der Mitgliedsstaaten Verpflichtungen eingegangen, die nur äußerst schwer oder gar nicht mehr rückgängig zu machen sind, falls eine neu gewählte Regierung konträre Positionen zum Thema Handelsliberalisierung oder Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen oder Patentrechte vertritt: Auch hier wird das eigene Handlungsfeld auf längere Zeiträume hin strukturiert.

Wenn jetzt der Frage nachgegangen wird, warum sich die bescheidenen Ansätze des BMZ nicht durchsetzen konnten, so ist in der bisherigen Forschung zu Recht auf die interministeriellen Kräfteverhältnisse hingewiesen worden. Selbst wenn das Entwicklungsministerium sich in einer Frage gegenüber BMWA oder BMVEL durchsetzen könnte, blieben noch beträchtliche Hindernisse bestehen: Die strittige peripheriefreundliche Position müsste gegenüber den anderen EU-Mitgliedsstaaten und der Kommission und dann gegenüber den übrigen OECD-Staaten, v.a. den USA durchgesetzt und schließlich vor einer medialen Öffentlichkeit und der Wählerschaft im eigenen Land gerechtfertigt werden. Unter den Bedingungen einer Hegemonie neoliberaler Ideen im wirtschaftlichen (Freihandel führt zu Wohlstandssteigerung) und realistischer Annahmen im politischen Bereich (die Vertretung nationaler Interessen gegenüber anderen ist natürliches und legitimes Verhalten von Staaten), ist eine solche Position nur äußerst schwer umzusetzen. Diese Machtverhältnisse und Hegemonien wiegen vermutlich sogar schwerer als der mangelnde Einfluss des BMZ in der interministeriellen Kräftekonstellation.

9. Globale Strukturpolitik IV: Weitere Bereiche

In diesem Kapitel sollen weitere Bereiche globaler Strukturpolitik hinsichtlich der Frage untersucht werden, inwiefern die rot-grüne Bundesregierung ihren Ansprüchen gerecht geworden ist. Die Auswahl der Bereiche orientiert sich zunächst an den von ihr im entsprechenden Diskurs und der Politik gelegten Schwerpunkten. Als erstes zu nennen ist hier der Bereich der Krisenprävention und Friedenssicherung, der vermittelt über den Slogan „Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik“ einen zentralen Stellenwert einnimmt, der nach dem 11. September noch weiter ausgebaut wurde (9.1.). Den zweiten Schwerpunkt stellt die Armutsbekämpfung dar, die im Rahmen der Millenniumsziele der Vereinten Nationen nach 2000 wieder in den Vordergrund des entwicklungspolitischen Diskurses gerückt ist (9.2.). Als dritter Schwerpunkt wurde der Bereich der Public-Private-Partnerships bzw. der Wirtschaftspartnerschaften gewählt, da die rot-grüne Regierung zumindest auf den ersten Blick auch hier deutliche Akzente gesetzt hat (9.3.). Darüber hinaus sollen auch weitere Bereiche untersucht werden, an denen die Gestaltung globaler Strukturen im progressiven Sinne möglich war und von der neuen Regierung Reformen angekündigt worden waren: zum einen die in entwicklungspolitischen Kreisen umstrittenen Hermes-Bürgschaften für in der Peripherie investierende Unternehmen (9.4.), zweitens das Politikfeld Rüstungsexporte und Menschenrechte (9.5.), drittens die Neuverhandlungen mit den AKP-Staaten (den ehemaligen europäischen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik) über die gegenseitigen Handelsbeziehungen im Rahmen des Abkommens von Cotonou (9.6.). Letztendlich soll auch am Ende dieses Kapitels ein Fazit über das Agieren der Bundesregierung in diesen Bereichen stehen (9.7.).

9.1. Krisenprävention und Friedenssicherung

„Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik. Die neue Bundesregierung wird die Grundlinien bisheriger deutscher Außenpolitik weiterentwickeln [...] Grundlagen sind dabei die Beachtung des Völkerrechts, ... Gewaltverzicht und Vertrauensbildung. [...] Die neue Bundesregierung ... wird sich mit aller Kraft um die Entwicklung von wirksamen Strategien und Instrumenten der Krisenprävention und der friedlichen Konfliktregelung bemühen“ (SPD/Grüne 1998b: 326).

„Zivile Krisenprävention und Konfliktbewältigung bleiben für die Bundesregierung Eckpfeiler ihrer internationalen Stabilitäts- und Friedenspolitik“ (SPD/Grüne 2002a: 301).

Bereits bei ihrer Amtsübernahme am 28.10.1998 in Bonn hat Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul an die Formulierung Willy Brandts erinnert, die Entwicklungspolitik sei die Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts, und die Krisenprävention

als Schwerpunkt ihrer zukünftigen Arbeit benannt (vgl. *epd* 20/21/1998: 15). Unbestreitbar ist, dass Krisenprävention und Friedenssicherung auf der diskursiven Ebene eine zentrale Rolle in der Arbeit des BMZ einnehmen, wobei der „erweiterte Sicherheitsbegriff“ als Klammer zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik fungiert (siehe Abschnitt 5.5.3.). Ein Diskussionspapier des BMZ widmet sich der Frage, „wie und unter welchen Voraussetzungen Entwicklungszusammenarbeit und militärische Interventionen bei der Mitgestaltung der Verhältnisse in anderen Ländern zusammen wirken können und müssen“ (BMZ 2004c: 5). Mit der Integration der Krisenprävention in die Entwicklungspolitik und der damit einhergehenden Verknüpfung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik wurde ein Ansatz der Vorgängerregierung im BMZ aufgegriffen und erweitert. Bereits der CSU-Minister Spranger hat eine solche Integration propagiert (vgl. Zittelmann 2001: 13). Wie die Aktivitäten der Bundesregierung im Bereich Krisenprävention im Einzelnen aussahen, soll im Folgenden betrachtet werden. Dabei muss festgestellt werden, dass der „erweiterte Sicherheitsbegriff“ auch zur Ausweitung der unter dem Etikett „Krisenprävention“ laufenden Aktivitäten dient, u.a. zählt der Aktionsplan der Bundesregierung auch „die Mitwirkung der Internationalen Finanzinstitutionen an der Krisenprävention und Globale Partnerschaften zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor“ (Bundesregierung 2004a: 2) zu den Handlungsfeldern der Krisenprävention. Entgegen einer solchen Ausweitung der Definition soll es an dieser Stelle um den Bereich der Krisenprävention im traditionellen Sinne gehen.

Neben der behaupteten allgemeinen Ausrichtung der EZ auf Konfliktursachenabbau und der Unterstützung von Projekten zur Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten sowie zur Minenräumung und Opferfürsorge (vgl. Horlemann/Kloke-Lesch 2000; BMZ 2004a: 182) ist als erste konkrete Maßnahme die Aufstellung von Indikatoren innerhalb des BMZ für die systematische Identifizierung von Konfliktherden im Jahre 1999 zu nennen (vgl. Adelman 1999; Debiel/Matthies 2000: 250; Spelten 2000). Als weiteren wichtigen Schritt hat der Bundessicherheitsrat 2000 das Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ verabschiedet, das 2004 durch einen Aktionsplan der Bundesregierung konkretisiert wurde (Bundesregierung 2000a; 2004a).¹ Darüber hinaus versucht das BMZ eigenen Angaben zufolge, die Thematik der Krisenprävention in Ländergespräche und Länderkonzepte zu integrieren (vgl. Debiel/Matthies 2000). Auch wurde die Deutsche Stiftung Friedensförderung mit einem Stiftungskapital von 25,5 Mio. € ins Leben gerufen (vgl. Bundesregierung 2004: 63) und Initiativen für eine Einschränkung des Handels mit Kleinwaffen unterstützt (vgl. BMZ 2004a: 183f; Bundesregierung 2004a: 41). Allerdings war das Bemühen um eine substantielle Grundlage für die erste Konferenz der UN,

die sich mit der Beschränkung des illegalen Handels mit Kleinwaffen beschäftigen sollte,² ebenso wenig von Erfolg gekrönt wie die Initiativen zugunsten eines Erstschlagsverzichts der USA im Rahmen der NATO und eines Abkommens über ein Verbot der Produktion waffenfähiger Kernmaterialien. Hinsichtlich der Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes konnten zumindest Teilerfolge verbucht werden (vgl. Nassauer 2002).

Als wichtigste Innovation im Bereich der Krisenprävention wird von der Bundesregierung zu recht meist die Einrichtung des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) genannt.³ Hierbei handelt es sich um eine kooperative Einrichtung staatlicher und nichtstaatlicher Träger mit Unterstützung des BMZ, die primär ein viermonatiges Programm zur Ausbildung von Fachkräften im Bereich zivile Konfliktbearbeitung, Mediation und Vermittlung zur Verfügung stellt, die in entsprechende Konfliktregionen entsandt werden. Bisher wurden 193 Friedensfachkräfte ausgebildet und auf entsprechende Einsätze entsandt (Stand: Juni 2005). Der ZFD wurde zunächst mit einem Etat von 17,5 (2000) bzw. 19 Mio. DM (2001) ausgestattet, 2005 wurden 14,5 Mio. € bereitgestellt (vgl. BMZ 2004a: 184ff; E+Z 6/2005: 226; Debiel/Matthies 2000; Wilhelm 2001; Wagner 2001; Vogler 2002; DED 2000; Evers 2000). Diese finanzielle Ausstattung wurde selbst von einem der zwei Sprecher des Konsortiums ZFD als „Armutzeugnis“ und als Widerspruch zur „friedenspolitischen Rhetorik“ der Bundesregierung bezeichnet (Wagner 2001: 40). Zum Vergleich: der Verteidigungsetat belief sich zuletzt auf knapp 24.000 Mio. € (vgl. Schradi 2004: 43).

Während Nichtregierungsorganisationen gerade vor dem Hintergrund des Jugoslawien-Krieges – als abschreckendes Beispiel wurde die Rolle von Cap Anamur im Rahmen der Bombardierung des Kosovo genannt – oftmals befürchteten, der ZFD könne als „ziviles Alibi“ und Begleitprogramm für die weitere Militarisierung der Außenpolitik missbraucht werden, bescheinigen ihm mittlerweile auch kritische Stimmen, dass diese Befürchtungen (bisher) nicht eingetreten sind und friedenspolitisch sinnvolle Projekte gefördert wurden. Allerdings könne aufgrund des geringen Umfangs des Programms bisher weder von erfolgreicher Konfliktbearbeitung in den Einsatzländern, noch von einer innenpolitischen Wahrnehmung ausgegangen werden (vgl. Vogler 2002). Dies deckt sich mit der Sorge, der ZFD könne „ein kleines Nischenprogramm für hochspezialisierte ExpertInnen ... werden, vielleicht sogar zur Beruhigung einer marginalen politischen Klientel ... dienen“ (Wagner 2001: 38).

Auch das Auswärtige Amt hat unter der neuen Regierung einen Ausbildungsang für ziviles Personal für internationale Friedensmissionen sowie einen Haushaltsansatz für „internationale Maßnahmen auf dem Gebiet der Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung“ geschaffen, der sich 2000 auf 28,6

Mio. DM belief (vgl. Debiel/Matthies 2000: 250). Als ein wesentliches Ziel des Ausbildungsgangs wird im AA die „Erhöhung der Krisenreaktionsfähigkeit“ benannt, die Bundesregierung erhofft sich Synergieeffekte durch die bessere Abstimmung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen, zivilen und militärischen Akteuren. Krisenprävention und Konfliktmanagement werden hierbei als „Querschnittsaufgaben“ gesehen (vgl. Horlemann/Kloke-Lesch 2000).

Der zwölfte *Bericht zur Wirklichkeit der Entwicklungshilfe* geht in diesem Kontext der Frage nach, inwiefern die Kooperation zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik dazu geführt hat, dass militärische Einsätze aus dem Entwicklungsetat finanziert werden. Dabei geht es nicht nur um Fälle, wo wie z. B. im Kosovo Entwicklungsgelder für Bundeswehrosoldaten, die im Rahmen zivil-militärischer Kooperationen (CIMIC) Aufbauleistungen erbrachten, verwendet wurden, sondern auch um die Finanzierung nicht-ziviler Maßnahmen aus entsprechenden Budgets. Der Bericht weist darauf hin, dass für die Ausweitung des deutschen Afghanistan-Einsatzes nach Kunduz zehn Mio. € aus dem BMZ-Etat verwendet wurden, für die über Mittel des Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte Peace Facility for Africa flossen sogar 69 Mio. € aus dem Budget des BMZ für Maßnahmen, die zumindest zum Teil militärischen Charakter haben (wie die so finanzierten Militäreinsätze in Liberia, Burundi und der Elfenbeinküste) (vgl. Schradi 2004: 46f).

Die Forderung nach Kohärenz und der Verankerung von Krisenprävention als Querschnittsaufgabe der Politik führt in dieser Auslegung also dazu, dass die gerade im Vergleich zum Militärbudget verschwindend geringen Mittel der Entwicklungshilfe in außenpolitische Gesamtstrategien eingebunden werden und diese mitfinanzieren müssen – auch wenn es sich um Militäreinsätze handelt.

Für die Bewertung der Integration verschiedener Ministerien und Politikbereiche in eine Gesamtstrategie ist letztlich der Charakter dieser Gesamtstrategie entscheidend. Wenn von Seiten der Bundesregierung „mit aller Kraft“ eine an Krisenprävention und Friedenssicherung orientierte Politik verfolgt würde, müsste sich dies v.a. auch hinsichtlich der Rüstungsexportpolitik sowie der (Nicht-)Beteiligung an internationalen Militäreinsätzen zeigen. Die Rüstungsexportpolitik soll in Abschnitt 9.5. näher untersucht werden. Was den anderen Punkt angeht, so kann selbst unter Ausklammerung einer ausufernden Analyse Folgendes festgehalten werden: Unter der rot-grünen Regierung beteiligten sich deutsche Soldaten zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg wieder an einem Angriffskrieg, ohne UNO-Mandat und nach Ansicht zahlreicher JuristInnen unter Bruch des Völkerrechts. Die Rechtfertigung, aus humanitären Gründen zum Wohle der Bevölkerung im Kosovo und erst nach Ausschöpfung aller diplomatischen Mittel eingegriffen zu haben, ist zumindest fragwürdig: zum einen angesichts der

Manipulation von Bildern und Erfindung von Fakten zur Kriegslegitimation durch die Bundesregierung (vgl. exemplarisch Lampe 2001), zum anderen in Anbetracht der Tatsache, dass Kenner der Situation wie das langjährige Mitglied der OSZE-Mission, der Ex-Bundeswehrgeneral Heinz Loquai, von einem „vermeidbaren Krieg“ sprechen und zahlreiche Belege anführen (vgl. Loquai 2000; Nieth 2002); drittens angesichts der Tatsache, dass die Verfolgung und Vertreibung der Kosovo-AlbanerInnen durch jugoslawische Streitkräfte während des Krieges erheblich verschärft wurde. Von einer konsequent an Krisenprävention und Friedenssicherung orientierten Gesamtstrategie der Bundesregierung kann folglich keine Rede sein, und dementsprechend ist auch die Integration entwicklungspolitischer Tätigkeiten in diese Strategie skeptisch zu betrachten.

Ein weiterer Aspekt der Integration von Sicherheits- und Entwicklungspolitik zeigt sich bei der zunehmenden Erweiterung der Kriterien für offizielle Entwicklungshilfe (ODA). Die EntwicklungsministerInnen der OECD-Länder haben sich im April 2004 und im März 2005 darauf geeinigt, auch bestimmte sicherheitspolitische Aufgaben als ODA anzuerkennen. Hierunter fallen die Stärkung zivilgesellschaftlicher Kontrolle des Sicherheitssektors, das Management von Verteidigungsbudgets, die Unterstützung ziviler Institutionen, die mit der Reform des Sicherheitssektors befasst sind, die Förderung ziviler Maßnahmen der Krisenprävention, oder Maßnahmen (auch unter Beteiligung militärischer Akteure aus den Geberländern) im Kampf gegen die Verbreitung von Kleinwaffen. Die Frage, inwieweit die Zusammenarbeit mit militärischen Akteuren anrechenbar sein soll, blieb strittig (vgl. *E+Z* 6/2004: 224, 5/2005: 181). Die kirchennahen Netzwerke in der EU kritisieren, dass so der Umwidmung von Mitteln der Entwicklungspolitik für Sicherheitsaufgaben weiter Vorschub geleistet wird. Dass Entwicklungsprogramme (wie im Fall von Ex-Jugoslawien, Afghanistan oder dem Irak) zu vorausgeplanten strategischen Komponenten des Wiederaufbaus nach militärischen Angriffen werden und die Durchführung humanitärer Hilfe durch Streitkräfte die Abgrenzung zu ziviler Hilfe verwischt, deutet hier auf die Problematik einer Integration dieser Politikfelder bzw. auf die Einordnung der Entwicklungspolitik in sicherheitspolitisch bestimmte Gesamtkonzepte hin (vgl. Claasen 2005b).

Im Bereich der Krisenprävention kann daher trotz einiger unbestreitbar progressiver Ansätze der rot-grünen Bundesregierung, die auf eine friedlichere Gestaltung der globalen Strukturen und zivile Konfliktbearbeitung hinauslaufen, jedoch v.a. ökonomisch nur marginalen Stellenwert besitzen, nicht von einem Primat der Friedenssicherung die Rede sein.

9.2. Armutsbekämpfung

„Die Überwindung der Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen bleibt die größte internationale Herausforderung an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“ (Schröder 1998).

„Zu Beginn dieses Jahrhunderts steht die internationale Politik vor der Aufgabe, der Spaltung ... zwischen Arm und Reich mit allen Möglichkeiten entgegenzuwirken“ (Wieczorek-Zeul 2000a).

„Extreme Armut und die zunehmende Ungleichheit zwischen den Ländern und innerhalb einzelner Länder sind große Herausforderungen unserer Zeit. ... Auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im September 2000 haben die Staats- und Regierungschefs diese Herausforderung aufgegriffen. Sie haben sich u. a. dem Ziel verpflichtet, den Anteil der extrem Armen an der Weltbevölkerung bis zum Jahre 2015 zu halbieren. [Das Aktionsprogramm 2015] bündelt alle Kräfte der Bundesregierung auch in dem Bestreben, die Zusammenarbeit mit den relevanten Organisationen und anderen Regierungen konsequent auf ihren Beitrag zur Minderung der weltweiten Armut auszurichten. Es unterstreicht den Willen Deutschlands, aktiv an der Halbierung der Armut mitzuwirken“ (Gerhard Schröder in BMZ 2001b: Vorwort).

„Weltweite Armutsbekämpfung wurde mit dem Kabinettsbeschluss des AP 2015 [Aktionsprogramm 2015] zum Querschnittsthema aller Politiken der Bundesregierung und zur Gemeinschaftsaufgabe aller Ressorts“ (BMZ 2004d: 5).

Obwohl das Ziel der Armutsbekämpfung im Koalitionsvertrag 1998 nicht als vorrangige Zielsetzung der deutschen Entwicklungspolitik benannt wird, ist es sowohl von Kanzler Schröder als auch von Ministerin Wieczorek-Zeul indirekt zu einer solchen erklärt worden. Auch das Medienhandbuch des BMZ bezeichnete Armutsbekämpfung als „zentrale Aufgabe“ der Entwicklungspolitik (BMZ 2000: 207). Dieser Prioritätensetzung zum Trotz mussten im Jahr 2000 ein Rückgang der Mittel zur Armutsbekämpfung, insbesondere der sozialen Grunddienste, und ein historischer Tiefstand der Ausgaben für Grundbildung konstatiert werden. Der Anteil für Bildungsausgaben am BMZ-Etat betrug 2000 6,3%, wenige Jahre davor lag er bei einem insgesamt höheren Mittelvolumen fast doppelt so hoch. Der Anteil der für Armutsbekämpfung besonders relevanten Mittel für ländliche Entwicklung ging von über 40 auf 35% zurück. Trotz der auf dem Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen eingegangenen Verpflichtungen gingen auch die Ausgaben im Bereich der sozialen Grunddienste unter der rot-grünen Regierung zurück, die für Grundbildung erreichten mit 2,6% einen Tiefststand (vgl. Eberlei 2002a: 24).

Nach dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im September 2000 rief die Bundesregierung das „Aktionsprogramm 2015“ zur Armutsbekämpfung ins Leben (BMZ 2001b), das sich den „Millennium Development Goals“ verpflichtet sieht, die u. a. eine Halbierung der weltweiten Armut, bzw. präziser: des Anteils der Menschen, die mit weniger als einem Dollar am Tag leben müssen, an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 vorsieht. Mittlerweile hat das BMZ zwei

Berichte über die Fortschritte des Aktionsprogramms vorgelegt (BMZ 2002f; 2004d). Unglücklicherweise ist der zweite Bericht völlig anders aufgebaut als der erste, und die im Vordergrund stehenden „Umsetzungsschritte in wichtigen Handlungsfeldern“ sind nicht identisch mit den „Vorrangigen Ansatzpunkten“ des Aktionsprogramms und des ersten Berichts. Darüber hinaus wird über viele in den ersten Publikationen angekündigte Aktionen nicht berichtet, selbst über einige der „Vorrangigen Ansatzpunkte“ (wie „Wirtschaftliche Dynamik und aktive Teilhabe der Armen erhöhen“) erfährt man nichts oder nur sehr wenig. Dies erschwert die Beurteilung der tatsächlichen Fortschritte bei der Armutsbekämpfung immens. Darüber hinaus fällt eine gewisse Selektivität in der Informationsauswahl des Berichtes auf: so wird beispielsweise verschwiegen, dass der mit 40 Mio. € ausgestattete Sondertitel für Pilotprojekte der Armutsbekämpfung 2004 aufgehoben wurde (vgl. GKKE 2004: 12f).

Gerade angesichts der Schwierigkeiten in der Nachvollziehbarkeit des Fortschritts bei der Armutsbekämpfung kommt der quantifizierten Armutsorientierung in der deutschen Entwicklungspolitik ein besonderes Gewicht zu. Der zweite Zwischenbericht verweist hier darauf, dass der Anteil armutsbekämpfender Maßnahmen der bilateralen EZ seit Beginn des Aktionsprogramms von 55 auf über 88% angestiegen ist (vgl. BMZ 2004d: 11; BMZ 2002b: 372; BMZ 2004a: 395). Diesen Anstieg als Beweis eines deutlich erhöhten Engagements im Bereich der Armutsbekämpfung zu werten, wäre jedoch verfrüht. Dem Aktionsprogramm wie auch den Berichten liegt ein weiter Armutsbegriff zugrunde:

„In der Entwicklungspolitik ist Armutsbekämpfung eine überwältigende Aufgabe, zu der Maßnahmen aus allen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (soziale Gerechtigkeit, ökologische Verträglichkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) sowie Maßnahmen der politischen Dimension zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und friedlicher Konfliktbeilegung beitragen.“ (BMZ 2001b: 2)

Daher zählen auch umwelt- und geschlechterpolitische ebenso wie friedens- und sicherheitspolitische Maßnahmen oder solche mit dem Ziel der Korruptionsbekämpfung zu den in den Vorrangigen Ansatzpunkten aufgezählten Aktionen der Armutsbekämpfung. Durch diese Ausweitung ist Armutsbekämpfung kaum noch von allgemeinen entwicklungspolitischen Maßnahmen unterscheidbar.

In der Statistik unterscheidet das BMZ selbst zwischen „Selbsthilfeorientierter Armutsbekämpfung“ (SHA), bei der relativ strenge Zielgruppenkriterien verwendet werden (aber nicht zwischen armen und ärmsten Bevölkerungsschichten unterschieden wird), „Sonstiger Unmittelbarer Armutsbekämpfung“ (SUA), bei der die Wirkung auf die Zielgruppe identifizierbar sein muss (z. B. soziale Grunddienste), und der „Übergreifenden Armutsbekämpfung auf Sektor- und Makroebene“ (MSA), die keine abgrenzbare und unmittelbar erreichbare Zielgruppe

nachweisen muss. Zwar wird im zweiten Zwischenbericht zur Armutsbekämpfung erwähnt, dass sich die 88% aus SHA, SUA und MSA zusammensetzen, allerdings keine genaue Aufschlüsselung zur Verfügung gestellt (vgl. BMZ 2004d: 11). Eine solche offenbart nämlich, dass der Anteil der indirekten, nicht zielgruppenorientierten Maßnahmen im fraglichen Zeitraum 2001-2004 von rund 20 auf 60% gestiegen ist (vgl. GKKE 2004: 17). Der Anstieg der Armutsorientierung beruht also primär auf einer Ausweitung der indirekten, kaum auf Wirksamkeit überprüfbareren Maßnahmen zur Armutsbekämpfung. Es ist davon auszugehen, dass die Hauptursache für den Anstieg in der Hinwendung zum weiten Armutsbegriff liegt, die es erlaubt, nahezu alle entwicklungspolitischen Maßnahmen als armutsorientiert zu bezeichnen, mithin in einer Definitionsänderung - die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung spricht von einem „Etikettenschwindel“ (GKKE 2003: 27) und resümiert: „Die paradoxe Folge ist, dass dadurch die von der Millenniums-Erklärung ins Zentrum gerückte Zielgruppe der extrem Armen kaum zusätzliche direkte Unterstützung erhält“ (GKKE 2004: 18).

Aufschlussreicher hinsichtlich der Frage, inwiefern die rot-grüne Bundesregierung einen Schwerpunkt bei der Armutsbekämpfung im engeren Sinne, also der nachweislich an der Zielgruppe der armen Bevölkerungsschichten orientierten Maßnahmen, gesetzt hat, ist die sektorale Aufschlüsselung der Gelder: Der Anteil des Bereichs „Soziale Infrastruktur und Dienste“ an der bilateralen EZ ist von 42,4% (2000) zwar im folgenden Jahr leicht angestiegen (47,2%), 2004 jedoch wieder an einem neuen Tiefpunkt angelangt (37,2%). Die Ausgaben für Grundbildung erreichten zwar 2001 wieder fast den Stand von 1999 (3,8%), fielen dann auf 1,5% (2004), stiegen dem Sollwert nach 2005 jedoch auf 4,7%. Auch der Anteil für den Gesundheitssektor fiel von 7,34% (1999) nach einem Zwischenhoch 2001 (8,6%) und 2003 (9,5%) auf 5,1 (2004) bzw. 4,9% (2005) (vgl. Martens 2004: 25; Martens 2005: 26). Der *Bericht zur Wirklichkeit der Entwicklungshilfe* formuliert daher zutreffend, dass die Bereiche der sozialen Grunddienste „in der deutschen Entwicklungspolitik offensichtlich keine hohe Priorität genießen“ (Martens 2004: 13). Die Mittel für die „am wenigsten entwickelten Länder“ (LLDC), die unter der Vorgängerregierung 1996 bis 1998 zwischen 20 und 28% der bilateralen EZ (FZ und TZ) lagen, schwankten in den Folgejahren 1999-2004 zwischen 21 und 31% (vgl. Martens 2004: 27; Martens 2005: 28). Auch hier ist kaum eine deutlich verstärkte Hinwendung zu den ärmsten Regionen zu erkennen.

Ein wesentliches Merkmal des Aktionsprogramms 2015 zur Armutsbekämpfung ist, dass auf drei Handlungsebenen bzw. Handlungsfeldern (die Begriffsverwendung ist in den Berichten unterschiedlich) angesetzt werden soll: auf der „Handlungsebene Deutschland“, auf der „Internationalen Handlungsebene“, und auf der „Handlungsebene Entwicklungsland“. Dies führt dazu, dass im Inland entwick-

lungspolitische Kohärenz angemahnt und auf der globalen Ebene die Mitgestaltung von Strukturen im Sinne der Armutsbekämpfung anvisiert wird. Die Leistungen und Versäumnisse der rot-grünen Bundesregierung in diesen Bereichen sind bereits in den vorangegangenen Kapiteln untersucht worden und sollen an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Ein weiterer Bestandteil der Armutsbekämpfung ist dem BMZ zufolge die Einrichtung von öffentlich-privaten Partnerschaften in der Entwicklungszusammenarbeit.

9.3. Partnerschaften mit der Wirtschaft (PPP)

„Zur Lösung der globalen Entwicklungsprobleme setzt die Bundesregierung auf neue strategische Partnerschaften zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Die Instrumente und Programme der öffentlich-privaten Zusammenarbeit werden wir in der Legislaturperiode ausbauen, um damit den Entwicklungsländern und Transformationsländern verstärkt Technologie, Wissen und Kapital zugänglich zu machen“ (SPD/Grüne 2002a: 303)

„Die Entwicklungszusammenarbeit befindet sich inmitten eines grundlegenden Reformprozesses. Die Erkenntnis, dass die Zukunftsaufgaben für die Menschheit nicht allein von der öffentlichen Hand bewältigt werden können, hat zu einer Aufweichung der lange gepflegten Abgrenzung öffentlicher und privatwirtschaftlicher Kooperationsbereiche geführt. Trotz anfänglicher Widerstände Einzelner, die aus Gewohnheit oder Eigeninteresse Reformen lieber auf Entwicklungsländer beschränkt sehen wollen, wird das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (im internationalen Sprachgebrauch: Public-Private Partnerships, PPP) zu einem integralen Bestandteil in allen Bereichen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit machen.“ (Wieczorek-Zeul 2000b: 36)

In ihrer Bilanz der wichtigsten entwicklungspolitischen Reformschritte der ersten Legislaturperiode verweist die rot-grüne Bundesregierung unter der Überschrift „Armut bekämpfen“ u.a. darauf, dass sie „Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft“ zu einem „bedeutenden Instrument der bilateralen Zusammenarbeit“ gemacht habe (BMZ 2002c), bisweilen spricht sie diesbezüglich gar von einem „Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik“ (Wieczorek-Zeul zit. nach Hoering 2003c: 3; Hardenberg 2003: 239). Angesichts fehlender öffentlicher Mittel für entwicklungspolitische Aufgaben müssen, so die Ministerin, „privatwirtschaftliche Lösungen“ und dementsprechend öffentlich-private Partnerschaftsprojekte als neues Modell der Entwicklungszusammenarbeit angestrebt werden (vgl. Wieczorek-Zeul 2000b). RegierungsvertreterInnen betonen in diesem Kontext oftmals, dass die Erreichung der Millenniumsziele zur Armutsbekämpfung nur durch die Mobilisierung privater Beiträge möglich sei.⁴ Bei den öffentlich-privaten Partnerschaften geht es um gemeinsame Projekte, deren Gestaltung, Finanzierung, Bau oder Betrieb bislang der öffentlichen Hand vorbehalten war. In der Regel geht es um Investitionsvorhaben meist deutscher Unternehmen in Ländern der Dritten Welt,

bei denen Risiken und Nutzen zwischen öffentlichem und privatem Partner aufgeteilt werden. Beispiele sind die Teilprivatisierung der Wasserversorgung in Mali, der Unterhalt von Lokomotiven der Uganda Railways durch ein Gemeinschaftsunternehmen oder die konzessionäre Beteiligung an der Telekommunikation in Usbekistan (vgl. Hoering 2003c: 8f). Diese PPP-Maßnahmen liegen der Definition des BMZ zufolge „im Interesse des deutschen, europäischen oder einheimischen Unternehmens und erbringen gleichzeitig einen entwicklungspolitischen Nutzen“ (BMZ 2004a: 240).

Bereits Anfang 1999 hat das BMZ eine gesonderte PPP-Fazilität eingerichtet, darüber hinaus werden PPP-Maßnahmen jedoch auch im Rahmen bilateraler staatlicher Vereinbarungen oder im Rahmen einer Investitionsfinanzierung durchgeführt, und zwar primär von der GTZ, der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) und der Stiftung für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (SEQUA).⁵ Zwischen 1999 und 2002 sind in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit über 1.000 Projekte in rund 70 Ländern mit PPP-Komponente initiiert worden. Ihr Gesamtvolumen belief sich auf rund 4,7 Mrd. €, von denen etwa 1,8 Mrd. über die öffentliche Hand und 2,9 Mrd. von privatwirtschaftlicher Seite stammten (vgl. BMZ 2004a: 241f).

Die Abgrenzung der PPP-Maßnahmen zur Außenwirtschaftsförderung soll gewährleistet werden durch die Orientierung an den entwicklungspolitischen Grundsätzen der Bundesregierung (Menschenrechte, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, soziale Marktwirtschaft, Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns) sowie durch einen speziellen Kriterienkatalog. Dieser beinhaltet die „Vereinbarkeit mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben“ (Entspricht das Vorhaben regionalen und sektoralen Schwerpunktbildungen? Ist es entwicklungsrelevant, umwelt- und sozialverträglich?), „Komplementarität“ (Erreichen beide Partner ihre Ziele wirksamer?), „Subsidiarität“ (Würden die Unternehmen auch ohne Förderung die Maßnahme durchführen?), „Wettbewerbsneutralität“ (Stehen Fördermaßnahmen allen fraglichen Unternehmen offen? Sind die Auswahlverfahren einheitlich und transparent?) und einen vorausgesetzten „Eigenbeitrag der Wirtschaft“ finanzieller und personeller Art (vgl. *E+Z* 4/2003: 157; Gleich 2003: 67ff; Engels 2000a: 43; BMZ 2004a: 240).

Einige Punkte dieser offiziellen Darstellung sind jedoch ergänzungs- oder korrekturbedürftig. Zunächst einmal wurde das PPP-Konzept bereits unter der schwarz-gelben Regierung in die Entwicklungspolitik eingebracht. Nachdem der wissenschaftliche Beirat beim BMZ bereits 1994 angesichts der Haushaltsprobleme und der wachsenden Direktinvestitionen forderte, bestimmte Aufgaben an private Akteure abzugeben, wurde 1996 PPP in das sektorübergreifende Konzept *Privatwirtschaftsförderung in den Partnerländern des BMZ* aufgenommen (vgl. Gleich

2003: 65; Engels 2000a: 41; Hoering 1998: 8f). 1997 wurde das PPP-Konzept für die Technische Zusammenarbeit in einer Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik ausgearbeitet (vgl. Förster/Wolf 1997). Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass 90% der vom BMZ ausgewiesenen privaten Beiträge auf die DEG entfallen, die seit Jahrzehnten mit der Anbahnung und Durchführung von Joint-ventures befasst ist. Die eigentlich neue PPP-Fazilität wurde in den ersten drei Jahren mit 56,4 Mio. € ausgestattet, private Beiträge in Höhe von 92,7 Mio. € wurden mobilisiert (vgl. Gleich 2003: 70). Das vom BMZ präsentierte beträchtliche Gesamtvolumen der PPP-Maßnahmen (4,7 Mrd. €) ergibt sich demnach primär aus einer Umetikettierung bestehender Instrumente. Ein anderer Punkt ist, dass die PPP-Fazilität – auch wenn die zuständige Referatsleiterin im BMZ einen anderen Eindruck zu erwecken versucht⁶ – (mit wenigen Ausnahmen) nur Unternehmen aus der EU offen steht, die Privatwirtschaft der Partnerländer also keinerlei Förderungsmöglichkeiten bekommt (vgl. Altenburg/Chahoud 2003: 144). Darüber hinaus haben ExpertInnen darauf hingewiesen, dass mit

„der DEG, der IFC, anderen Entwicklungsbanken, den KfW-Mittelstandskrediten und den verschiedenen Möglichkeiten der Absicherung von Engagements (Hermes, Kapitalanlagegarantie und MIGA) ... der deutschen Privatwirtschaft ein differenziertes Instrumentarium zur Verfügung [steht], mit dem praktisch jedes privatwirtschaftlich interessante Projekt, vorausgesetzt es ist umwelt- und entwicklungsverträglich, weltweit finanziert werden kann“ (Peltzer/Schmitt 1999: 26)

und es deswegen keiner weiteren Instrumente bedürfe.⁷

Angesichts der politischen Bedeutung und als Grundlage zur beabsichtigten Weiterentwicklung des PPP-Ansatzes ließ das BMZ in einer Grundlagenstudie (Gleich/Holthaus 2002) eine umfassende Bestandsaufnahme durchführen, auf deren Grundlage in sieben Ländern 36 PPP-Projekte genauer untersucht wurden. Zwei AutorInnen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) fassten dann in einem Synthesebericht die Evaluierungsergebnisse zusammen und formulierten Empfehlungen (vgl. BMZ 2003). Die Evaluierung kommt zunächst zu dem Schluss, dass „das PPP-Instrument der deutschen EZ neue Impulse gegeben, den Dialog mit der Privatwirtschaft über entwicklungspolitische Fragen intensiviert und zusätzliche Mittel für entwicklungspolitische Aufgaben mobilisiert“ habe (Altenburg/Chahoud 2003a: 144). Hinsichtlich der Frage nach dem entwicklungspolitischen Erfolg des PPP-Ansatzes kommen sie jedoch aufgrund methodischer Schwierigkeiten zu einer sehr zurückhaltenden Einschätzung:

„1. Ob PPP-Maßnahmen wirksamer als die traditionellen Instrumente der EZ sind, ist aufgrund der Evaluierung nicht zu beantworten. [...] 2. Auch die Frage, in welchem Umfang öffentliche Fördermittel durch die Mobilisierung von zusätzlichem privaten Kapital eingespart wurden, kann nicht beantwortet werden, da die Frage der Additionalität (wie groß ist der Anteil der privaten Investitionen, die ohne die Zuschüsse der EZ-Institutionen

unterblieben wären?) nicht zu klären ist. 2001 betrug die privaten Investitionen im Rahmen der PPP-Fazilität 35,8 Mio. €. Nehmen wir an, die Hälfte hiervon sei durch das PPP-Konzept zusätzlich mobilisiert, so entspräche dies ca. 0,5% des deutschen Entwicklungsetats. 3. ... In den ersten beiden Jahren war die Fazilität allerdings noch in hohem Maße geprägt von kleinteiligen 'Projektinseln' mit geringen strukturbildenden Effekten. [...] 4. In welchem Umfang PPP-Maßnahmen unternehmerisches Handeln im Sinne entwicklungspolitischer Ziele beeinflussen, ist nicht messbar. [...] 5. Ob PPP die Akzeptanz für EZ in der deutschen Öffentlichkeit erhöht hat, konnte nicht systematisch überprüft werden. [...] 6. Der Dialog mit der Privatwirtschaft hat dazu beigetragen, dass im BMZ und den DO [Durchführungsorganisationen, AZ] das Verständnis für Interessen und Organisationsstrukturen der Privatwirtschaft gewachsen ist.“ (ebd.: 145f)

Darüber hinaus verweisen die GutachterInnen auf bestimmte „erhebliche Mängel“ (ebd.: 144) der bisherigen Konzeption und benennen einige „einige grundsätzliche Probleme“ (ebd.: 146). Erstens bestehe das Risiko, dass die Schwerpunktbildung der deutschen EZ durch den „Wildwuchs' kleinteiliger Einzelprojekte“ untergraben wird. Zweitens führe „die Praxis, Ideen deutscher Unternehmer zum Ausgangspunkt für Projekte zu nehmen, ... zu einer Konzentration der Maßnahmen auf Schwellenländer mit erheblichem Marktpotenzial und auf vergleichsweise entwickelte Regionen innerhalb der jeweiligen Länder. Dies steht im Konflikt mit dem Ziel, die EZ auf ärmere Länder, Regionen und Zielgruppen zu konzentrieren“. Drittens: „Auf Maßnahmen aus der PPP-Fazilität haben weder die lokalen stakeholders noch die Regierungen der Partnerländer Einfluss. Dies widerspricht dem Partnerschaftsgedanken der EZ und läuft internationalen Bestrebungen entgegen, die Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer zu erweitern.“ Viertens: „Mitnahmeeffekte sind kaum auszuschließen und dürften in der PPP-Praxis erhebliche Bedeutung haben.“ Fünftens: „Angesichts der Vielzahl kleinteiliger und thematisch heterogener Maßnahmen besteht ein Konflikt zwischen den Zielen, die Managementkosten pro Maßnahme niedrig zu halten und dennoch eine gründliche Prüfung, Steuerung und Wirkungskontrolle sicherzustellen.“ Sechstens: „Die Finanzierung von PPP-Maßnahmen kann auf den Märkten der Partnerländer Verzerrungen zulasten lokaler Wettbewerber bewirken, weil europäische Unternehmen ihre Konkurrenzfähigkeit mittels staatlicher Zuwendungen steigern.“ Siebtens wurden einige institutionell-organisatorische Schwächen identifiziert (ebd.: 146).

In Anbetracht der im Regelfall sehr vorsichtigen Rhetorik bei Auftragsstudien dieser Art wird hier überdeutlich darauf hingewiesen, dass der PPP-Ansatz den Grundsätzen der Partizipation und Armutsorientierung zuwiderläuft und Entwicklungshilfe hier an Unternehmen der EU fließt, ohne dass irgendein entwicklungspolitischer Nutzen nachgewiesen werden kann. Hinsichtlich dieser und weiterer Punkte (gründliche Kontrolle, Mitnahmeeffekte, Wettbewerbsvorteile) werden hier klare Interessendivergenzen zwischen Privatwirtschaft und Entwicklungspolitik identifiziert. Dessen ungeachtet bezeichnen die GutachterInnen den Ansatz als

„Schritt in die richtige Richtung“ (Altenburg/Chahoud 2003b: 248). Ob dies ihrer Überzeugung hinsichtlich der finanziellen und legitimatorischen Sachzwänge der neoliberalen Globalisierung entspricht oder hier schlicht die Grenzen unabhängiger Gutachtertätigkeit angesichts politischer Vorgaben erreicht sind, kann nicht geklärt werden. Aufschlussreich ist jedenfalls, dass nach der ersten Dreijahresphase der PPP-Auftrag an die Durchführungsorganisationen erneuert wurde, ohne die Ergebnisse der Evaluierung abzuwarten (vgl. Hoering 2003c: 35).

Unabhängige Nichtregierungsorganisationen stimmen in ihrer Einschätzung des PPP-Ansatzes im Wesentlichen mit der Diagnose des Syntheseberichts überein – kritisiert wird v.a. der Rückfall in die Projektorientierung und das Fehlen von Armutsorientierung und Partizipation – und gehen nur in wenigen Punkten darüber hinaus. Beispielsweise wird das Fehlen eines Kriterienkatalogs für die Auswahl der Wirtschaftspartner bemängelt, der Unternehmen ausschließen würde, die durch Korruption, die Missachtung sozialer oder ökologischer Standards oder die Produktion international geächteter Waffen wie Landminen aufgefallen sind (Hoering 2003c: 11). So würden transnationale Konzerne, die sich z. T. fragwürdiger Praktiken bedienen, mit knappen Entwicklungshilfegeldern unterstützt, was ihnen Wettbewerbsvorteile gegenüber der einheimischen Wirtschaft verschaffe, und ihnen darüber hinaus noch die Möglichkeit biete, sich ein soziales Image als „Entwicklungspartner“ zu geben (ebd.: 26ff). Hoering macht auf einen besonders problematischen Aspekt bei Privatisierungsprojekten aufmerksam:

„Insbesondere in Bereichen der überwiegend öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasser, Gesundheit) haben subventionierte PPP-Projekte eine fatale Tendenz. Die Beteiligung privater Unternehmen führt zu einer Zweiteilung: Die ‘renditeträchtigen Sektoren’ – die ‘Rosinen’ und ‘niedrig hängenden Früchte’ – werden, unterstützt durch die EZ, privatisiert. Dagegen bleiben die übrigen Bereiche in öffentlicher Verantwortung. Damit bleibt die übergroße Bevölkerungsmehrheit auf öffentliche Dienstleistungen angewiesen. Deren Finanzierung wird allerdings schwieriger: Regierungen, Städten und Gemeinden fehlen die Einnahmen aus den privatisierten Versorgungsbereichen für eine Quersubventionierung der übrigen Bereiche. Gleichzeitig sinken die Entwicklungshilfemittel um den Anteil, der für PPP-Projekte zur Verfügung gestellt wird. [...] In letzter Konsequenz bedeutet das, dass die EZ mit den PPP-Projekten die Möglichkeiten, gezielt Maßnahmen zur Armutsbekämpfung umzusetzen, weiter einschränkt.“ (ebd.: 30)⁸

In der Frage der Privatisierung ist bisweilen sogar Druck auf die Partnerländer ausgeübt worden: In Uganda machte die KfW beispielsweise weitere Kredite im Wassersektor „von einem Fortgang der Einbeziehung der Privatwirtschaft abhängig“ (vgl. Hoering 2003d: 75). In einem solchen Fall wird die Maxime der Beteiligung des privaten Sektors offenbar höher bewertet als die Grundsätze von Partizipation und Eigenverantwortlichkeit. Auf den Punkt gebracht, lautet der Vorwurf:

„Insgesamt zeigt sich die ‘Entwicklungspartnerschaft’ als eine recht einseitige Angelegenheit. Die EZ orientiert sich dabei explizit an Interessen und Bedarf der Unternehmen,

Risiken und Nutzen sind ungleich verteilt [...] Grundsätzlich erweist sich das Konzept der Entwicklungspartnerschaften als ein Teil des Gesamtkonzepts, Deregulierung, Marktöffnung und bessere Investitionsbedingungen in den Ländern des Südens voranzutreiben und zu unterstützen und damit als ein – wenn auch bescheidener – Beitrag zu einer neoliberalen Globalisierung“ (Hoering 2003c: 32f).⁹

In der Tat ist der entwicklungspolitische Nutzen zahlreicher PPP-Maßnahmen allenfalls bei einer sehr weiten Begriffsdefinition nachvollziehbar. So wurden in diesem Rahmen z.B. Businesstrainingsprogramme via Internet-Schulungen für Bankangestellte in Shanghai ebenso mit BMZ-Geldern gefördert wie Jointventures zur Herstellung von industriellen Gasen oder Druckknöpfen, Projekte zum Flughafenausbau oder Qualifikationsmaßnahmen für Manager in chinesischen Zulieferbetrieben eines deutschen Textilimporteurs (vgl. Hoering 2003c: 28).

Während BMZ-MitarbeiterInnen auch angesichts der sehr skeptischen Evaluierung an den gemeinsamen Interessen von Entwicklungspolitik und Privatwirtschaft festhalten,¹⁰ legitimiert der zuständige Referatsleiter des Deutschen Industrie- und Handelskammertages die PPP-Projekte ebenso wie etwaige „Mitnahmeeffekte“ wie folgt:

„Was am Ende des Tages zählt, ist die erfolgreiche Produktion, die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen sowie der Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen. Ob diese Effekte von einem deutschen, thailändischen oder australischen Unternehmen bewirkt werden, ist nachrangig. Unternehmerisches Engagement ist der Grundstein für Wirtschaftswachstum und Entwicklung.“ (Blank 2003: 247)

Aus dieser Sicht sind natürlich auch die oben erwähnten Projekte als „entwicklungspolitisch sinnvoll“ zu rechtfertigen. Hier zeigt sich ein sehr einfach gestricktes modernisierungstheoretisch-neoliberales Verständnis, dem zufolge jegliches unternehmerische Engagement (auch von transnationalen Konzernen) über den „trickle-down“-Effekt zu wirtschaftlicher Entwicklung in den betreffenden Ländern führen wird. Damit würde Entwicklungspolitik quasi überflüssig und könnte durch vermehrte Investitionsförderung ersetzt werden. Auch hier ist von zentraler Bedeutung, was unter „Entwicklungspartnerschaft“ verstanden und was als „entwicklungspolitisch sinnvoll“ gewertet wird: die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Steigerung des Wirtschaftswachstums, verlässliche Einkommen für ärmere Bevölkerungsschichten, die Verringerung der Abhängigkeit vom Weltmarkt, öffentlicher Zugang zu sauberem Wasser, die Kontrolle der Produktionsmittel durch die Arbeitenden oder zunehmende Selbstorganisation der Unterprivilegierten?

Erwähnenswert ist weiterhin, dass Plänen des BMZ zufolge bis 2006 25% aller Vorhaben der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit eine PPP-Komponente haben sollen. Gerade angesichts des eher verhaltenen Interesses von Seiten der Wirtschaft ist davon auszugehen, dass eine solche Steigerung nur durch eine stärkere Ausrichtung auf die Anforderungen der Investoren (rasche und unbüro-

kratische Förderung statt aufwändiger Kontrolle der entwicklungspolitischen Kriterien) und/oder eine verstärkte Subventionierung durch öffentliche Mittel zustande kommen kann (vgl. Hoering 2003c: 35).

9.4. Hermes-Bürgschaften

„Die neue Bundesregierung wird eine Reform der Außenwirtschaftsförderung, insbesondere der Gewährung von Exportbürgschaften (Hermes) nach ökologischen, sozialen und entwicklungsverträglichen Gesichtspunkten in die Wege leiten“ (SPD/Grüne 1998b: 327).

Während PPP-Maßnahmen durch den erwähnten Kriterienkatalog von dem Bereich der Außenwirtschaftsförderung abgegrenzt werden sollen, gehören die sog. Hermes-Bürgschaften unzweifelhaft dorthin. Dieser Begriff bezeichnet die Exportkreditversicherungen der staatlichen Hermes AG, amtssprachlich die „Ausfuhr-gewährleistungen der Bundesrepublik Deutschland“. Diese Versicherungen erstatten Unternehmen, die für Geschäfte in „risikoreichen Märkten“ Kredite aufnehmen, nach dem Export aber (aufgrund von Devisenmangel, Bürgerkrieg oder anderer Umstände) keine Zahlungen erhalten, die entstandenen Verluste fast vollständig. Die privaten Schulden werden so in öffentliche Schulden des Empfängerlandes umgewandelt und auf dem üblichen Wege einzutreiben versucht. Nichtregierungsorganisationen haben seit langem darauf hingewiesen, dass mit dem Instrument der Hermes-Bürgschaften auch oftmals sozial oder ökologisch fragwürdige Projekte, bisweilen sogar solche mit massiven nachgewiesenen negativen Auswirkungen (u.a. Rüstungsexporte, Atomkraftwerke oder Großstaudämme) gefördert wurden. Daher wurde die oben zitierte Ankündigung einer Reform der Außenwirtschaftsförderung und v.a. der Exportbürgschaften in entwicklungspolitisch interessierten Kreisen sehr positiv aufgenommen.

Während Unternehmensverbände warnten, die Exportkreditversicherungen müssten ein flexibles Instrument der Exportförderung bleiben und dürften nicht durch zu viele Auflagen zu verschlechterten Wettbewerbsbedingungen für deutsche Unternehmen führen, forderten NRO klare Regeln für Transparenz und verbindliche soziale und ökologische Standards im Vergabeverfahren. Wirtschaftsminister Müller lehnte wiederholt eine schnelle Neugestaltung der Hermes-Richtlinien auf nationaler Ebene mit Verweis auf die Reform- und Harmonisierungsbestrebungen in diesem Bereich in der OECD ab, was NRO der Regierung als Verschleppungstaktik auslegten. Auf OECD-Ebene hat die Bundesregierung jedoch keinerlei Initiative für eine umfassende Reform und verbindliche Standards ergriffen (vgl. *epd* 5/2001: 10f; Seefeld 2001; Drillisch 2000).¹¹

Nachdem im Jahr 2000 die Bürgschaftsvergabe für Nuklearprojekte in Litauen, Argentinien und China bekannt geworden war (vgl. Drillisch 2003a: 51), hat

die Bundesregierung im April 2001 schließlich doch neue Leitlinien für die Hermes-Bürgschaften erlassen. Dort werden „Nukleartechnologien zum Neubau bzw. zur Umrüstung von Atomanlagen“ von der Exportförderung ausgeschlossen, andere Exporte gelten aber als „grundsätzlich förderungswürdig“ (Bundesregierung 2001a: 56). Ein entscheidender Passus der neuen Richtlinien lautet:

„Neben den wirtschaftlichen Auswirkungen eines Exportgeschäfts in Deutschland (beispielsweise die Schaffung und/oder Erhaltung von Arbeitsplätzen ...) werden daher als wichtiger Aspekt der Förderungswürdigkeit auch Umweltaspekte im weiteren Sinne, d.h. ökologische, soziale und entwicklungspolitische Auswirkungen (im folgenden: Umweltaspekte) des zur Deckung beantragten Geschäfts im Bestellerland geprüft und bewertet. Dabei können sich festgestellte Umweltrisiken ... auf die Entscheidung über die Indeckungnahme auswirken.“ (ebd.)

Im Prüfverfahren werden „international anerkannte und übliche Umweltvorschriften“ wie die der Weltbank zwar berücksichtigt, bleiben jedoch ohne bindende Wirkung (ebd.). NRO haben darauf hingewiesen, dass die neuen Leitlinien sich in wichtigen Punkten „durch ein hohes Maß an Unverbindlichkeit“ auszeichnen (urgewald/WEED 2001: 57). Es wird kritisiert, dass z.B. die detaillierten Bewertungskriterien der World Commission on Dams (WCD) im Bereich der Staudammprojekte nicht weiter erwähnt werden, dass unabhängige Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen, die im ersten Entwurf noch enthalten waren, in den beschlossenen Leitlinien nicht mehr vorkommen, und dass im Wesentlichen die Gesetzgebung des Bestellerlandes im Sozial- und Umweltbereich die einzige verbindlich festgelegte Grundlage für Projekte ist – diese Grundlage aber in vielen Ländern lückenhaft und/oder durch Bestechung zu umgehen ist (ebd.). Des Weiteren wird bemängelt, dass die Menschenrechtssituation unberücksichtigt bleibe, eine Sichtung der Umweltauswirkungen erst bei Projekten ab 15 Mio. € und einem „relevanten deutschen Lieferanteil am Gesamtprojekt“ vorgesehen ist, und hinsichtlich der zentralen Frage der Transparenz lediglich eine Veröffentlichung von Projektangaben *nach* der Bürgschaftsvergabe erfolgt, sofern der Antragsteller zustimmt, allerdings keinerlei Transparenz- oder Konsultationspflicht gegenüber Parlament und Öffentlichkeit eingeführt wird (vgl. Drillisch 2003a: 52). Die neuen Leitlinien, so der Tenor, entsprächen „in nahezu allen Punkten den reformunwilligen Vorgaben des Bundeswirtschaftsministeriums“ (IWE 5/2001: 3).

Im November 2001 wurde in der OECD ein Entwurf für gemeinsame Umweltrichtlinien für Exportkreditversicherungen angenommen. Während die USA in den vorhergehenden Verhandlungen sich für höhere Standards aussprachen, stieß dies auf den Widerstand zahlreicher anderer Staaten, insbesondere aber der BRD. Der letztlich angenommene Entwurf ist ähnlich unverbindlich wie die deutschen Leitlinien. Einige Länder haben im Alleingang weitergehende Reformen im Bereich Exportkreditversicherungen beschlossen: Australien verpflichtete

te sich auf Weltbankstandards, in Japan wurden die Richtlinien unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erstellt, und in Großbritannien wurde Transparenz auch vor der Entscheidung als Regelfall eingeführt (vgl. Drillisch 2003a: 52).

Die Absicherung des Tehri-Staudamms in Indien durch Hermes-Bürgschaften galt in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeit als bedeutsamer Testfall für die neuen Leitlinien. Der Staudamm im indischen Himalaya führte zur Überflutung der alten Handelsstadt Tehri und 107 umliegender Dörfer. Schätzungen zufolge wurden über 100.000 Menschen in einer der ärmsten Regionen Indiens durch die Umsiedelung ihrer Lebensgrundlagen beraubt, die Behörden konnten auch nach 25 Jahren Projektlaufzeit weder einen vollständigen Umsiedlungsplan noch verlässliche Daten über die Zahl der Betroffenen vorlegen, und gegen die Tehri Hydro Development Cooperation sowie einige beteiligte Baufirmen wird wegen Korruptionsvorwürfen ermittelt. Der Staudamm liegt darüber hinaus in der Nähe eines der seismisch aktivsten Gebiete der Welt, und Experten gehen davon aus, dass er einem Beben der Stärke 8 auf der Richter-Skala nicht standhalten wird und sein Bruch zum Verlust von 10 Mio. Menschenleben führen könnte. Dessen ungeachtet setzte Kanzler Schröder im Oktober 2001 eine Hermes-Bürgschaft in Höhe von 35 Mio. € für den Export einer Schaltanlage für das Projekt an die Firma Siemens durch. Dadurch sollten 40 Arbeitsplätze für ein Jahr gesichert werden (vgl. *IWE* 11-12/2001: 7; Drillisch 2003a: 51).

Erwähnenswert ist weiterhin, dass die Bundesregierung im Koalitionsvertrag 2002 ankündigte, die Entscheidungen über Hermes-Bürgschaften transparent zu gestalten und Weltbankstandards einzuhalten (vgl. SPD/Grüne 2002a: 303).

9.5. Rüstungsexport und Menschenrechte

„Der nationale deutsche Rüstungsexport außerhalb der NATO und der EU wird restriktiv gehandhabt. Bei Rüstungsexportentscheidungen wird der Menschenrechtsstatus möglicher Empfängerländer als zusätzliches Entscheidungskriterium eingeführt“ (SPD/Grüne 1998b: 327).

„Das BMZ wird Mitglied im Bundessicherheitsrat“ (ebd.).

„Achtung und Verwirklichung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamierten und in den Menschenrechtsverträgen festgeschriebenen Menschenrechte sind Leitlinien für die gesamte internationale Politik der Bundesregierung“ (ebd.).

„Die neue Bundesregierung wird jährlich dem Deutschen Bundestag einen Rüstungsexportbericht vorlegen“ (SPD/Grüne 1998a: 1550).

Im Bereich der Rüstungsexporte hat die rot-grüne Bundesregierung drei wesentliche Reformen durchgeführt: Erstens hat das BMZ einen Sitz im Bundessicherheitsrat, der über Rüstungsexportgenehmigungen entscheidet, erhalten; zweitens wurden Anfang 2000 die politischen Grundsätze zum Rüstungsexport neuformu-

liert, und drittens ist seit 2000 jährlich ein Rüstungsexportbericht der Bundesregierung veröffentlicht worden.

Beim Bundessicherheitsrat handelt es sich um einen Kabinettsausschuss, der unter Vorsitz des Bundeskanzlers tagt und in dem bisher die BundesministerInnen des Auswärtigen, der Finanzen, des Innern, der Justiz, der Verteidigung sowie für Wirtschaft und Technologie vertreten waren. Die im Koalitionsvertrag angekündigte und Ende 1998 vollzogene Aufnahme der Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in den Bundessicherheitsrat mit Sitz und Stimme zielte auf die Berücksichtigung entwicklungs-politischer Belange in der Frage der Genehmigung von Rüstungsexporten (vgl. Bundesregierung 2000b: 7; NSA 1/1999: 20). Allerdings musste festgestellt werden, dass in strittigen Fragen die skeptischeren MinisterInnen aus dem BMZ und dem AA oftmals durch die Befürworter aus Kanzleramt, Wirtschafts- und Verteidigungsministerium überstimmt wurden. Dies war beispielsweise der Fall, als es 2000 um die Ausfuhr-genehmigung für eine Munitionsfabrik in die Türkei oder die Lieferung von 1200 Panzerfäusten nach Saudi-Arabien oder 1999 um die Lieferung eines Testpanzers¹² ebenfalls in die Türkei ging (vgl. *epd* 17/18/2000: 8; GKKE 1999: 20; GKKE 2000: 13ff; GKKE 2001: 36).

U.a. als mittelbare Folge des koalitionsinternen Streits um den Testpanzer hat das rot-grüne Kabinett am 19.1.2000 die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung über den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ verabschiedet bzw. neuformuliert.¹³ Diese neuen Grundsätze beinhalten u.a. folgende wichtige Passage:

„Der Beachtung der Menschenrechte im Bestimmungs- und Endverbleibsland wird bei den Entscheidungen über Exporte von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern besonderes Gewicht beigemessen. [...] Genehmigungen für Exporte von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern werden grundsätzlich nicht erteilt, wenn hinreichender Verdacht besteht, dass diese zur internen Repression im Sinne des EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren¹⁴ oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden. Für diese Frage spielt die Menschenrechtssituation im Empfängerland eine wichtige Rolle.“ (Bundesregierung 2000b, Anlage Ia: 2).

Rüstungsexporte in Staaten außerhalb der EU und der NATO (Ausnahme sind die „NATO-gleichgestellten“ Länder Australien, Neuseeland, Japan und die Schweiz) sollen den neuen Grundsätzen zufolge nur in Ausnahmefällen genehmigt werden. Kriegswaffen dürfen nicht in Länder exportiert werden, in denen ein Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzungen droht oder solche bereits stattfinden, die Frage der Beeinträchtigung der nachhaltigen Entwicklung eines Landes durch unverhältnismäßige Rüstungsausgaben soll in der Genehmigungsentscheidung berücksichtigt werden. Sowohl CDU/CSU als auch der BDI kritisierten die Neufassung als „schädlichen“ bzw. „gefährlichen nationalen Alleingang“, der

ohne vorherige Abstimmung mit der Rüstungsindustrie erfolgt sei und ihre Planungssicherheit beeinträchtigt (vgl. Bundesregierung 2000b, Anlage Ia; Adelman 2000).

Darüber hinaus war in der Neufassung der Grundsätze die Veröffentlichung eines Rüstungsexportberichts angekündigt worden. In den seit 2000 jährlich veröffentlichten „Berichten der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter“ (Bundesregierung 2000b; 2001b; 2002; 2003; 2004b)¹⁵ sollen „die Umsetzung der Grundsätze der deutschen Rüstungsexportpolitik aufgezeigt“ sowie „die von der Bundesregierung erteilten Exportgenehmigungen für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen aufgeschlüsselt werden“ (Bundesregierung 2000b, Anlage Ia: 8). Aufgrund des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses werden dabei jedoch keinerlei Angaben über die betreffenden Unternehmen gemacht (vgl. Bundesregierung 2000b: 12). Unzweifelhaft haben die Berichte die Rüstungsexportpolitik der BRD (die auch in einigen anderen Ländern üblich sind, vgl. GKKE 2000: 23f) ein Stück weit transparenter gemacht. Inwiefern die übrigen Bestandteile der überarbeiteten Rüstungsexportrichtlinien in die Praxis umgesetzt wurden, ist eine andere Frage.

Bemerkenswert in diesem Kontext ist jedenfalls, dass auch unter der rot-grünen Regierung neben der Türkei und Israel oftmals auch die Vereinigten Arabischen Emirate, z.T. auch Saudi-Arabien und Ägypten zu den Hauptempfängerstaaten von deutschen Rüstungsexporten zählten (vgl. Bundesregierung 2000b: 15; 2002: 24; 2003: 23; 2004b: 29f) – Staaten, die regelmäßig von Menschenrechtsorganisationen an den Pranger gestellt werden. Auch die Lieferung von Rüstungsgütern an China, Kolumbien und den Irak (vgl. Bundesregierung 2004b: 118, 121, 123) erscheint hinsichtlich der Menschenrechtssituation bzw. der gefährdeten regionalen oder inneren Sicherheit mit den neu formulierten politischen Grundsätzen nur schwer vereinbar. Im Fall von China gilt – trotz der Bemühungen von Kanzler Schröder – immer noch ein EU-Waffenembargo. Allerdings sollte auch erwähnt werden, dass die Bundesregierung durchaus auch einige Anträge auf Rüstungsexportgenehmigungen abgelehnt hat, unter Verweis auf das Risiko von Reexporten, gefährdete regionale Stabilität, die Menschenrechtssituation oder ein bestehendes Embargo – nur in den seltensten Fällen kam das Kriterium der Beeinträchtigung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung durch Rüstungsausgaben zum Tragen (vgl. z.B. GKKE 2004: 49f). Selbst die Grünen MdBs Claudia Roth (Parteivorsitzende) und Winfried Nachtwei (sicherheitspolitischer Sprecher) kritisierten, einige Exporte und Genehmigungen in Länder des Nahen Ostens seien „vor dem Hintergrund einer menschenrechtsorientierten und restriktiven Rüstungspolitik nur schwer nachvollziehbar“. Des Weiteren seien die Angaben im Rüstungsexportbericht „lückenhaft“ (zit. nach ZEP 1/2/2005: 14).

Im Vergleich mit der Vorgängerregierung ist festzustellen, dass der Anteil der sog. Entwicklungsländer an den Großwaffenexporten in den Jahren 1999-2003 gegenüber der Periode 1994-98 zwar deutlich gesunken ist (von 54 auf 26%), der Anteil der Transformationsländer in diesem Zeitraum jedoch um ziemlich genau den gleichen Anteil anstieg (von 8 auf 36%) (vgl. GKKE 2004: 70). Der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung beziffert in diesem Kontext, der Anteil der Exporte in „Entwicklungsländer“ belaufe sich auf lediglich 12% und erwähnt am Rande, dass dabei „Entwicklungsländer“ mit hohem oder oberem mittlerem Einkommen (wie Malaysia oder Saudi-Arabien) unberücksichtigt bleiben (vgl. Bundesregierung 2004b: 3, 22). Dass der Bericht die „besondere Problematik der destabilisierenden Anhäufung von Kleinwaffen in Krisengebieten“ (ebd.: 37, vgl. auch ebd.: 16) anerkennt, hat nicht dazu geführt, dass weniger Kleinwaffen in Drittländer (nicht EU-, NATO- oder gleichgestellte Staaten) exportiert würden, im Gegenteil: der Wert dieser Exporte stieg 2003 auf 8,6 Mio. €. 1998 hatte er noch bei 6,6 Mio., in den Vorjahren noch darunter gelegen (ebd.: 39).¹⁶

Belege für die in den neuen politischen Grundsätzen angekündigte restriktive Rüstungsexportpolitik lassen sich jedoch kaum finden. Insgesamt gelangt die Fachgruppe Rüstungsexporte der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung zu folgender Beurteilung:

„Der vorgelegte Rüstungsexportbericht der Bundesregierung vermittelt zwar den Eindruck, dass die deutschen Rüstungstransfers sorgfältig verwaltet werden. Allerdings ist nicht zu erkennen, dass sich politische Vorgaben in der Genehmigungspraxis niederschlagen. Es ist an keiner Stelle belegt, dass die Ausschlusskriterien für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren, wie sie sich im EU-Verhaltenskodex für Rüstungsausfuhren (1998) und den Politischen Grundsätzen (2000) finden, zu einem restriktiveren Kurs geführt haben. Die vorgelegten quantitativen Indikatoren deuten jedenfalls in die gegensätzliche Richtung. Die Bundesregierung hat im Berichtsjahr ebenso wenig wie im zu Ende gehenden Jahr 2004 erkennen lassen, hier einen Richtungswechsel vorzunehmen. [...] Die GKKE stellt fest, dass die scheidende, von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gestellte Bundesregierung ihrem Anspruch einer restriktiven Rüstungsexportpolitik weitgehend nicht gerecht geworden ist.“ (GKKE 2004: 67; GKKE 2005: 81)

Diesem Urteil kann nach der dargestellten Sachlage nur zugestimmt werden. Zwar schließen die jährlichen Rüstungsexportberichte mit der Formel, die restriktive Rüstungsexportpolitik werde weiter fortgesetzt, aber hier stellt sich erneut die Frage, was unter „restriktiv“ zu verstehen ist. Eine im Vergleich zur Vorgängerregierung deutlich zurückhaltendere Haltung gegenüber Rüstungsexporten ist nicht eindeutig festzustellen. Trotz der unter der rot-grünen Regierung nicht nur angekündigten, sondern auch durchgeführten Reformen im Bereich Rüstungsexporte ist ein deutlicher Politikwechsel im Hinblick auf die Beachtung der Menschenrechte kaum belegbar.

9.6. AKP-Verhandlungen

„Das BMZ wird im Sinne der Förderung internationaler Strukturpolitik zukünftig die Federführung in Fragen der EU-Entwicklungspolitik erhalten. [...] Die neue Bundesregierung wird die Zusammenarbeit im Rahmen des Lomé-Abkommens fortsetzen und sich für einen erfolgreichen Abschluss der Folgeverhandlungen einsetzen.“ (SPD/Grüne 1998b: 327)

Ein letztes wichtiges Politikfeld, in dessen Rahmen die „entwicklungsländerfreundliche“ Gestaltung globaler Strukturen möglich war, sind die Verhandlungen der EU mit den sog. AKP-Staaten, den afrikanischen, karibischen und pazifischen Nachfolgestaaten der ehemaligen europäischen Kolonien. Seit 1975 regelten die Lomé-Abkommen die Handelsbeziehungen zwischen EU und AKP-Staaten.¹⁷ Leitgedanken des Lomé-Abkommens waren das Partnerschaftsprinzip, die vertragliche Vereinbarung gesetzlicher Rechte und Pflichten, der Kooperationsansatz sowie die Vorhersehbarkeit bereit gestellter Finanzmittel. Es zeichnete sich durch innovative handelspolitische Instrumente aus, u.a. durch einen Mechanismus zur Stabilisierung von Ausfuhrerlösen bei landwirtschaftlichen Produkten (STABEX) und ein System zur Finanzierung von Projekten und Programmen zur Sanierung von Bergbauunternehmen (SYSMIN), und sah einen nahezu unbeschränkten Zugang der AKP-Staaten zum EG-Markt vor.¹⁸ Das erste Abkommen wurde dreimal erneuert (Lomé II-IV) und lief im Jahr 2000 aus. Seit Herbst 1998 liefen Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen, und am 23.6.2000 wurde in Cotonou/Benin nach vier Konferenzen auf Ministerebene mit den mittlerweile 77 AKP-Staaten ein solches unterzeichnet. Auch im Rahmen des Abkommens von Cotonou stammen die Finanzmittel der AKP-EG-Zusammenarbeit aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Der 9. EEF, der für die Jahre 2000 bis 2005 gilt, enthält 12,5 Mrd. €, eine zusätzliche Milliarde wurde abhängig von einer Evaluierung im Jahr 2004 gemacht.¹⁹ Das Cotonou-Abkommen wurde für 20 Jahre abgeschlossen, sieht aber nach jeweils fünf Jahren die Möglichkeit von Revisionen vor (vgl. BMZ 2002g: 5f; Wardenbach 1999a: 15; Lutz/Telkämper 1999: 278)

Als Ziele des Abkommens werden in Artikel 1 genannt „die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung der AKP-Staaten zu fördern und zu beschleunigen“ sowie „in Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen“ (BMZ 2002g: 25). Seine Grundprinzipien (Artikel 2) sind: Gleichheit der Partner und Eigenverantwortung für die Entwicklungsstrategien, Partizipation, die zentrale Rolle des Dialogs und der Erfüllung der beiderseitigen Verpflichtungen, sowie Differenzierung und Regionalisierung (vgl. ebd.).

Während das BMZ in der relevanten Publikation die Notwendigkeit einer grundlegenden Neufassung der EU-AKP-Zusammenarbeit mit den unrealistischen, die politischen und institutionellen Strukturen der AKP-Staaten überschätzenden Zielen des alten Abkommens begründet (vgl. BMZ 2002g: 5), begründete die EU ihre Abkehr von der Philosophie einseitiger Handelspräferenzen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung mit deren Unvereinbarkeit mit den seit 1995 geltenden WTO-Regeln. Vom GATT-Sekretariat wurde bereits für das Lomé-IV-Abkommen 1990 eine spezielle, bis 2000 befristete Ausnahmegenehmigung („waiver“) erteilt. Die EU-Kommission argumentierte nun, dass es schwierig bis unmöglich sei, für eine unveränderte Fortsetzung des Abkommens erneut einen „waiver“ zu bekommen und schlug vor, es in ein hinsichtlich der WTO regelkonformes System regionaler Freihandelszonen zu überführen (vgl. Wardenbach 1999: 15). Diese Argumentation wurde durch den stellvertretenden WTO-Direktor Mendoza ad absurdum geführt, der Anfang Dezember 1999 während der Ministerkonferenz in Seattle erklärte, die WTO würde auch weiterhin ohne Probleme einen „waiver“ für die EU-AKP-Handelsbeziehungen erteilen (vgl. Meyer 2000a: 1; 2000b).²⁰ Dessen ungeachtet beharrte die EU auf ihrer Position, die Präferenzbeziehungen zu den AKP-Staaten mittelfristig durch Regional Economic Partnership Agreements (REPAs) zu ersetzen.²¹ An dieser Stelle wird offensichtlich, dass die EU sich hierbei keineswegs einem supranationalen „Sachzwang“ zu beugen hatte, sondern dass die freihandelsorientierte Umstrukturierung des Lomé-Abkommens auf ihrer eigenen Agenda ganz oben stand.²² Der ehemalige Generaldirektor für Entwicklung bei der Europäischen Kommission spricht dabei von „einer grundlegenden Überholung des Lomé-Modells, um es für das Rennen im neuen politischen und ökonomischen Umfeld fit zu machen“ (Frisch 1999: 272).

Bei den EU-AKP-Verhandlungen hatte erstmalig – wie im Koalitionsvertrag angekündigt – das BMZ die Federführung. Die Ministerin hatte dabei die Leitung der wichtigsten EU-Verhandlungsgruppe, derjenigen für den Bereich Handel, inne (vgl. Frisch 1999: 274; Wieczorek-Zeul 2000c: 10, 12). Als strittig erwiesen sich in den Verhandlungen v.a. folgende Bereiche: die Ersetzung der bisherigen Präferenzbeziehungen durch die Einführung der REPAs, die Einführung von Good Governance als wesentliches Element des Vertrags, sowie Klauseln über die Rückübernahme illegaler MigrantInnen (vgl. Meyer 2000a; Lutz/Telkämper 1999; Werther-Pietsch 1999). Eine Betrachtung des zu Stande gekommenen Textes (BMZ 2002g: 22-101) fördert zutage, dass sich die EU in diesen Punkten weitestgehend, wenn auch nicht vollständig durchsetzen konnte.

Artikel 37 des Abkommens legt fest, dass ab September 2002 Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs) ausgehandelt werden, die zum 1.1.2008 in Kraft treten. Diese werden das bisherige einseitige

Präferenzsystem nach bis zu 12-jährigen Übergangsfristen durch ein beiderseitiges ersetzen, d.h. sie werden der EU in den AKP-Staaten die Reziprozität des Freihandels und eine Marktöffnung für eigene Exporte gewährleisten. Dabei muss es sich gar nicht mehr um *regionale* Wirtschaftspartnerschaftsabkommen handeln, der Aspekt der regionalen Integration tritt in den Hintergrund. Diese Umbenennung geht auf Druck der EU zurück, auch im Falle fehlender regionaler Zusammenschlüsse Freihandelsabkommen mit einzelnen Staaten abschließen zu können (vgl. BMZ 2002g: 40; VENRO 2000b: 3). Ein solches Freihandelsabkommen hat die EU bereits 1999 mit Südafrika abgeschlossen. Die in diesem Kontext vorgenommenen Liberalisierungsschritte haben dort nicht nur zu sinkenden Staatseinnahmen durch weitreichende Zollaussfälle, sondern auch zu massiven Arbeitsplatzverlusten durch die Konkurrenz der EU-Produzenten geführt (vgl. Wardenbach 1999b: 277). Neuere Berechnungen beziffern die zu erwartenden Einnahmeverluste der AKP-Staaten bei Einführung der Freihandelszonen nach Vorstellungen der EU auf bis zu 13,9% des Haushalts (vgl. Claasen 2005a).

Artikel 8-13 befassen sich mit der „politischen Dimension“ des Abkommens. Dabei wird die Verpflichtung zu „verantwortungsvoller Staatsführung“ betont. Allerdings können „geeignete Maßnahmen“ – sprich Sanktionen – nicht nur bei schweren Fällen von Korruption, sondern generell dann ergriffen werden, wenn eine Vertragspartei zu der Auffassung kommt, die andere würde ihre Verpflichtungen hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte, demokratischen Grundsätzen und Rechtsstaatlichkeit nicht erfüllen (vgl. BMZ 2002g: 27f, 59). Bemerkenswert ist dabei nicht nur, dass es der EU gelungen ist, derartige, in AKP-Kreisen oft als „neokoloniale Einmischung“ grundsätzlich abgelehnte Good Governance Klauseln zu verankern, sondern auch ihre grundlegend veränderte Haltung in dieser Frage: Zu Zeiten des südafrikanischen Apartheid-Regimes bestanden seine europäischen Handelspartner darauf, dass die Frage der Menschenrechte im Lomé-III-Abkommen keinen Platz hätte und allenfalls in den Anhängen Erwähnung finden könnte (vgl. Raffer 2002: 179; Frisch 1999: 272).²³

In Artikel 13 verpflichteten sich die AKP-Staaten, illegal in die EU eingereiste MigrantInnen ohne weiteres „rückzuübernehmen“. Des Weiteren sollen bilaterale Verhandlungen eingeleitet werden, in deren Rahmen auch die Übernahme Staatsangehöriger von Drittländern und Staatenloser geregelt werden sollen (BMZ 2002g: 30). Hier hat sich die EU nicht vollständig durchsetzen können: Nach einem Beschluss der EU-Innen- und Justizminister von 1999 sollte in EU-Verträgen mit Drittländern eine Klausel enthalten sein, dass nicht nur Staatsbürger, sondern auch von dort eingereiste Staatenlose und durchgereiste Flüchtlinge zurückgenommen werden müssten. Der nach heftigem Widerstand der AKP-Staaten gegen diese (völkerrechtlich umstrittene) Klausel zustande gekommene Kom-

promiss leitet die Frage an das noch auszuhandelnde bilaterale Abkommen weiter (vgl. Meyer 2000a).

Erwähnenswerte Elemente des Abkommens sind weiterhin – neben dem Fehlen von Stabex, Sysmin, oder vergleichbaren Ausgleichsmechanismen²⁴ – das Bekenntnis zur Marktwirtschaft sowie zur stärkeren Beteiligung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft (Art. 10, BMZ 2002g: 28); die auf „Bedarf“ und „Leistung“ der einzelnen Länder basierende (und jährlich revidierbare) Mittelzuweisung (Anhang IV, Art. 3 und 5, BMZ 2002g: 65, 67); die wiederholte Betonung der WTO-Konformität aller wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit (Art. 34, 36, 37, 39, BMZ 2002g: 39ff), die Bestätigung der Verpflichtungen im Bereich der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs und der Rechte an geistigem Eigentum sowie die Maßgabe, sich uneingeschränkt an Liberalisierungsverhandlungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien zu beteiligen (Art. 41, 43, 46, BMZ 2002g: 41-43).

Um die verschiedenen Aspekte zusammenzufassen: das „Partnerschaftsabkommen“ von Cotonou legt den Übergang von einseitigen Präferenzen für die schwächeren Vertragspartner zu einem reziproken Freihandelssystem einzelner Verträge fest; die ehemals auf vertraglichen Rechten basierende, verbindliche und kalkulierbare Mittelzuweisung wird flexibilisiert und „leistungsabhängig“ gemacht; ein Vertragspartner kann aufgrund wahrgenommener Nichteinhaltung von Good Governance Kriterien Sanktionen ergreifen und Zahlungen aussetzen; die Rückübernahme illegaler MigrantInnen wird verpflichtend; und die WTO-Kompatibilität ist das Grundprinzip der handelspolitischen Vereinbarungen. Es mag eine Spur übertrieben sein, von einem „Orwellian concept of partnership ... where one partner has no rights at all, the other perfect arbitrariness“ (Raffer 2002: 179, 181) zu sprechen, fest steht aber, dass die im ersten Lomé-Abkommen gemachten Zugeständnisse an die ehemaligen Kolonien passé sind, dass die EU ihre Agenda weitestgehend durchsetzen konnte, und die AKP-Staaten allein für das Aufrechterhalten einiger Vergünstigungen in einer Übergangsphase vor ihrem gänzlichen Auslaufen weitreichende Verpflichtungen und Bedingungen akzeptieren mussten – eine gleichberechtigte Partnerschaft sieht sicher anders aus. Aufgrund der veränderten Kräfteverhältnisse gegenüber der Gründerzeit des ersten Lomé-Abkommens ist hinsichtlich der Cotonou-Verhandlungen eine deutlich stärker ausgeprägte Asymmetrie im Potenzial der Vertragsparteien zur wechselseitigen Strukturierung der Handlungsfelder festzustellen. Diese wird, sobald die EU nicht mehr mit der gesamten AKP-Gruppe, sondern mit regionalen Zusammenschlüssen oder sogar einzelnen Ländern verhandeln kann, noch größer ausfallen.

Genau wie das erste Lomé-Abkommen sowohl die damalige entwicklungspolitische Diskussion (das Konzept der nachholenden Entwicklung war noch

nicht diskreditiert, auf UN-Ebene wurde die Neue Weltwirtschaftsordnung debattiert) wie auch die damaligen Machtverhältnisse (größere Rohstoffabhängigkeit, Bedrohungsszenario der Rohstoffkartelle, starke Stellung der Blockfreien im Kalten Krieg) widerspiegelte, so erscheint das Cotonou-Abkommen als die zeitgemäße Anpassung an die nach der Aufgabe des Entwicklungsversprechens vorherrschenden Diskurse Neoliberalismus und Good Governance und die Neue Weltordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in der die geostrategische Relevanz der AKP-Staaten vielleicht nicht ganz auf den Nullpunkt, aber doch sehr deutlich gesunken ist (vgl. Lutz/Telkämper 1999: 278; Raffter 2002: 183). Die Entwicklungspolitik der EU scheint auch hier Mittel zur Erreichung handelspolitischer (Marktzugang) und sicherheits- bzw. innenpolitischer (Migrationseindämmung) Ziele zu werden (vgl. Claasen 2002b).

Hinzuzufügen bleibt noch, dass auch in den mittlerweile begonnenen Verhandlungen über die 2008 in Kraft tretenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen erhebliche Kontroversen auftraten: Die EU drängte darauf, so schnell wie möglich nicht mehr mit der gesamten AKP-Gruppe, sondern mit regionalen Gruppierungen zu verhandeln (besonders hinsichtlich der Frage des Marktzugangs), während die AKP-Staaten aufgrund ihrer dann noch weiter geschwächten Verhandlungsposition möglichst lange als Zusammenschluss agieren wollen (vgl. Qualmann/Rojahn 2002; Claasen 2002a).²⁵

Was nun die spezifische Rolle der Bundesregierung in diesen Verhandlungen angeht, so ist diese erneut schwierig zu bewerten. Auch hier gilt jedoch, dass die BRD einflussreichster Akteur innerhalb der EU und somit durchaus in der Lage ist, Akzente zu setzen oder zu verhindern. Durch die Verhandlungsführung im Handelsbereich kann besonders hier – im Rahmen des EU-Verhandlungsmandats – ein nicht unbeträchtlicher Einfluss der Ministerin auf das Ergebnis angenommen werden.²⁶ Auch im Bereich der Migrationspolitik ist ein deutlicher Einfluss der Bundesregierung auszumachen: V.a. das deutsche Innenministerium war es, das als erstes auf die Integration von Rückübernahmeabkommen auch für Staatenlose und Flüchtlinge aus Drittstaaten in das Abkommen gedrängt hat (vgl. Werther-Pietsch 1999: 441; VENRO 2000: 3).

9.7. Globale Strukturpolitik in weiteren Bereichen

Als Fazit der hier dargestellten übrigen Bereiche lässt sich Folgendes festhalten: die im Bereich Krisenprävention durchaus vorhandenen Versuche einer progressiven Gestaltung globaler Strukturen waren in weiten Teilen sinnvoll, aber nur mit sehr geringen finanziellen Mitteln ausgestattet (wie der Zivile Friedensdienst) oder sinnvoll, aber erfolglos (wie die Initiativen zur Eindämmung des illegalen

Handels mit Kleinwaffen). Überschattet wurden sie allerdings von der Integration friedens- und entwicklungspolitischer Maßnahmen in eine keineswegs am Primat der Friedenssicherung orientierte Außen- und Sicherheitspolitik. Im Bereich Armutsbekämpfung ist trotz des im Rahmen des Aktionsprogramms 2015 betriebenen großen medialen und rhetorischen Aufwands keine intensiviertere Armutsorientierung der Entwicklungspolitik (geschweige denn der Außenwirtschaftspolitik) feststellbar. Die von der Bundesregierung in diesem Bereich konstatierte Intensivierung beruht primär auf einer Ausweitung dessen, was unter Armutsorientierung verstanden wird. Auch hinsichtlich der Partnerschaften mit der Wirtschaft, die entwicklungspolitische und unternehmerische Interessen miteinander verbinden sollen, kommt der diskursiven Ebene eine große Bedeutung zu, genauer: der Frage, was legitimerweise als „entwicklungspolitisch sinnvoll“ gelten kann – etwa auch eine Politik der Außenwirtschaftsförderung unter Verabschiedung der Prinzipien Partizipation und Armutsorientierung? Die Reform der Hermes-Bürgschaften illustriert in diesem Kontext andererseits, dass auch Teilerfolge auf der diskursiven Ebene nicht unbedingt eine Änderung der Politik nach sich ziehen müssen, wie das Beispiel der Ausfuhrgewährleistungen für den Bau des Tehri-Staudamms belegt. Das gleiche gilt für die in der Neuformulierung der politischen Grundsätze zum Rüstungsexport vorgesehene Beachtung der Menschenrechte: auch hier entspricht die diskursive Verschiebung nicht einer gleichermaßen veränderten Politik. Die AKP-Verhandlungen schließlich verdeutlichen, dass die neoliberale und primär an eigenen Wirtschaftsinteressen orientierte Gestaltung der Nord-Süd Handelsbeziehungen nicht allein auf der Agenda des Wirtschaftsministeriums steht, sondern in mancher Hinsicht auch vom vergleichsweise progressiven BMZ zumindest mitgetragen wird. Machtanalytisch wird hier erneut die intentionale Konstruktion von supranationalen Sachzwängen auf der Ebene der WTO (und der EU selbst) sichtbar, die das eigene Handlungsfeld der staatlichen Akteure strukturieren.

Trotz unterschiedlicher Präferenzen in den einzelnen Ministerien und unterschiedlicher Beurteilung des Handelns in den einzelnen Politikfeldern ist daher auch in den übrigen Bereichen globaler Strukturpolitik zu konstatieren, dass eine an den Interessen der armen Weltbevölkerung ausgerichtete Gestaltung globaler Strukturen von der rot-grünen Regierung nicht bzw. allenfalls in Ansätzen betrieben wurde. Als Gründe dafür sind neben den selbstgeschaffenen Sachzwängen die vorrangige Ausrichtung der Außenpolitik im weiteren Sinne auf die nationalen wirtschaftspolitischen, in zweiter Linie auch sicherheitspolitischen Interessen zu nennen.

10. Fazit und Thesen: Globale Strukturpolitik und die Transformation des Entwicklungsdispositivs im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung

Aufgrund der vorangegangenen Betrachtungen ist es nun im abschließenden Kapitel möglich, die in der Einleitung aufgeworfenen forschungsleitenden Fragen zu beantworten. Dabei soll demnach zunächst die globale Strukturpolitik der rot-grünen Regierung vor dem Hintergrund der Krise der Entwicklungspolitik beurteilt werden, bevor anschließend auf die Transformation des Entwicklungsdispositivs im Zeitalter der Globalisierung eingegangen wird.

Das Konzept der globalen Strukturpolitik verknüpft nicht nur, wie der eng verwandte Global Governance Diskurs, zentrale Elemente des Eine-Welt-, des (neoliberalen) Globalisierungs-, des Nachhaltigkeits- und des Zivilgesellschaftsdiskurses (siehe Abschnitt 4.2.7.), es kann darüber hinaus auch in wichtigen Aspekten als Antwort auf die Krise der Entwicklungspolitik gesehen werden. Dies soll an vier Punkten illustriert werden:

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der unipolaren neuen Weltordnung ist der geostrategische Begründungszusammenhang der Entwicklungspolitik – die Einflussnahme auf Peripherieländer vor dem Hintergrund des Kalten Kriegs – weitestgehend obsolet geworden. Finanzielle Aufwendungen für Entwicklungszusammenarbeit sind daher vom Standpunkt der klassischen Außen- und Sicherheitspolitik mit einer existenziellen Rechtfertigungskrise konfrontiert gewesen. Durch die Betonung weltweiter Interdependenz, genauer: durch die These, Krisen und Konflikte auf der Südhalbkugel würden beispielsweise über Migration und Terrorismus auch die Sicherheit der Menschen auf der Nordhalbkugel gefährden, wird dem im Diskurs der rot-grünen Nord-Süd-Politik eine sicherheitspolitische Legitimation der Entwicklungszusammenarbeit entgegenzusetzen versucht. Auf der diskursiven Ebene geschieht dies mittels der Formeln, dass „Entwicklungspolitik die Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts“ sei und, dass Armut „in einer globalisierten Welt“ auch „unsere Zukunft“ gefährde, mithin eines Appells ans aufgeklärte Eigeninteresse der Industrieländer, auf der materiellen Ebene mittels der zunehmenden Integration entwicklungspolitischer und militärischer Maßnahmen unter dem Dach der Krisenprävention. Die diskursiven Verknüpfungen einerseits, andererseits die Integrationsbemühungen, und der auch nach außen getragene deutlich gestiegene Stellenwert der Krisenprävention in der Entwicklungspolitik lassen sich als Reaktion auf die spezifische Legitimationskrise nach

dem Ost-West-Konflikt erklären. Die Anschläge vom 11. September 2001 haben diese Tendenz noch deutlich verfestigt.

Spätestens in den 1980er Jahren – und dies war ein zweiter zentraler Faktor der Krise – wurde deutlich, dass die Entwicklungspolitik zumindest insofern erfolglos geblieben war, als dass sich das Ziel, die „unterentwickelten“ Regionen der Welt zu „entwickelten“ zu machen, als vollkommen illusorisch erwiesen hatte. Die regelmäßig durch die Vereinten Nationen dokumentierte wachsende globale Kluft zwischen Arm und Reich diskreditierte die Zielvorstellung nachholender Entwicklung beinahe ebenso gründlich wie die unwiderlegbare ökologische Kritik an der Nichtverallgemeinerbarkeit des Modells der bestehenden Industriegesellschaften. Das Konzept der rot-grünen globalen Strukturpolitik verarbeitet diese Krisenfaktoren wie folgt: Zum einen durch die meist implizite Verabschiedung von der Zielvorstellung nachholender Entwicklung zugunsten bescheidenerer Ziele (Armutsbekämpfung, Krisenprävention), zum anderen durch die durchgängige Qualifizierung von anzustrebender „Entwicklung“ als „nachhaltige Entwicklung“. Die angesichts der ökologischen Krise nicht mehr länger haltbare Annahme einer Vorbildfunktion der Industrienationen (die auf der Zweiteilung der Welt in „entwickelte“ und „weniger entwickelte“ Länder beruhte) wird durch das Konzept der Einen Welt ersetzt, in der alle Staaten nachbarschaftlich an der Bewältigung der globalen ökologischen Probleme mitzuhelfen aufgerufen sind.

Doch auch in anderer Hinsicht ist die These von der (relativen) Erfolglosigkeit der Entwicklungshilfe nicht ohne Folgen geblieben. Zahlreiche Stimmen haben diese Erfolglosigkeit dadurch erklärt, dass hinsichtlich der Wohlstandsverteilung auf der Welt die internationalen wirtschaftlichen Strukturen (Welthandel, Finanzmärkte, usw.) von sehr viel größerer Bedeutung seien als die relativ geringen Summen der ODA, und kritisiert, dass die Industrieländer mit dem Instrument der Entwicklungshilfe bestenfalls lediglich Schadensbegrenzung bezüglich der Auswirkungen ihrer Außenwirtschaftspolitik betreiben. Die Forderung nach Kohärenz gehörte folglich bald zum Standardrepertoire der entwicklungspolitischen „Szene“. Das Konzept der globalen Strukturpolitik hat auch hier auf einen zur Krise der Entwicklungspolitik führenden Faktor rezipiert und mit der Forderung, Entwicklungspolitik müsse zur Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche werden, darauf reagiert. So entstand das Postulat, zeitgemäße Entwicklungspolitik müsse globale Strukturpolitik sein, die internationale (v.a. weltwirtschaftliche) Strukturen beeinflusst und „Globalisierung gestaltet“ anstatt primär Entwicklungsprojekte zu fördern, die schwerpunktmäßig auf multilateraler Ebene Akzente setzt, anstatt den klassischen bilateralen Handlungsformen der EZ verhaftet zu bleiben.

Ein weiteres Moment der Krise der Entwicklungspolitik war die Krise des Entwicklungsstaats angesichts von bürokratischen Ineffizienzen, Schuldenkrise

und Strukturanpassungsaufgaben sowie der ernüchternden Bilanz einiger Abkopplungskonzepte, und der damit verbundene Aufstieg des Neoliberalismus zum hegemonialen Diskurs. Dieses Krisenmoment findet sich in den Konzepten rot-grüner Nord-Süd-Politik in der Betonung der Zentralität und Unhintergebarkeit von Weltmarktintegration, Handelsliberalisierung, Marktmechanismen und privatwirtschaftlichen Lösungen (Stichwort PPP) wieder. Durch die Distanzierung zu als anachronistisch geltenden staatlichen Eingriffen in den Marktmechanismus wird auch hier eine zeitgemäße, den Rahmenbedingungen der ökonomischen Globalisierung entsprechende Post-Krisen-Entwicklungspolitik zu legitimieren versucht. Zusammengefasst ließe sich also formulieren: *Das Konzept der globalen Strukturpolitik wie auch seine Umsetzung durch die rot-grüne Regierung sind von den Debatten um die „Krise der Entwicklungspolitik“ maßgeblich geprägt. Durch neue Legitimationsstrategien und die Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und Hegemonien wird versucht, Entwicklungspolitik nach der Krise neu zu formulieren. (These 1)*

Vor dem Hintergrund der Überlegungen zur Analyse von Entwicklungspolitik (5.2.) ist nun folgender Aspekt besonders bemerkenswert: wenn wir Entwicklungspolitik mit Glasgow (1983b) und Schimank (1983) hier als Teil von Außenpolitik und als gesonderte Form zugleich begreifen, d.h. als eigenes, aber nicht autonomes Subsystem mit spezifischer Handlungslogik, dann erscheint die Neuformulierung von Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik, die Globalisierung mit dem Ziel der Bekämpfung globaler Problemstellungen gestalten und Entwicklungspolitik gemäß der Kohärenzforderung als Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche verankern will, als Versuch der Verallgemeinerung der spezifisch entwicklungspolitischen Handlungslogik auf die Gesamtheit der Außenpolitik. Als spezifisch entwicklungspolitische Handlungslogik im System der Außenpolitik kann gelten, dass das nationale Interesse durch einen Beitrag zur „Entwicklung“ der Dritten Welt erreicht bzw. abgesichert wird. Hinsichtlich der unterscheidbaren Handlungslogiken der anderen Teilbereiche der Außenpolitik (Diplomatie, Sicherheitspolitik, Außenwirtschaftspolitik) ist zu erwarten, dass der Versuch, die entwicklungspolitische Handlungslogik auf die anderen Teilbereiche auszudehnen, ein extrem ehrgeiziges, wenn nicht gar aussichtsloses Unterfangen ist, das bei konsequenter Verfolgung absehbar zu Konflikten zwischen diesen Subsystemen führen wird. Im Hinblick auf die theoretische Grundlage (Kap. 2) ist hier jedoch erneut darauf hinzuweisen, dass dieses nationale Interesse natürlich keine objektive Größe darstellt, sondern Gegenstand diskursiver Auseinandersetzungen ist bzw. erst in ihnen konstituiert wird.

Im Hinblick auf die Versuche des BMZ, eine solche globale Strukturpolitik zu betreiben, sind tatsächlich eine Reihe von interministeriellen Konflikten festzu-

stellen, die sich darauf zurückführen lassen, dass die spezifische Handlungslogik anderer Subsysteme nicht akzeptiert, sondern im Hinblick auf die entwicklungspolitischen Ziele zu beeinflussen versucht wurde. Die offensichtlichsten Beispiele finden sich im Bereich des Welthandels, z.T. auch dem der Finanzmärkte: Die Kritik Wieczorek-Zeuls am Beharren des BMWA auf den „Singapur-Themen“ bzw. des BMVEL auf der Fortdauer der Agrarsubventionen, ihr öffentliches Engagement für die Tobin-Steuer, oder ihr Vorstoß im Rahmen der Baumwollinitiative sind gerade deshalb nicht nur auf Ablehnung, sondern oft sogar auf Verärgerung gestoßen, weil sie als „Einmischung in fremde Angelegenheiten“ empfunden wurden. Die Unterordnung der Interessenvertretung der deutschen Wirtschaft, des Finanzwesens oder der Landwirtschaft unter entwicklungspolitische Handlungslogiken, die sich aus dem Postulat entwicklungspolitischer Kohärenz bzw. der Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche ergibt, wurde von den entsprechenden Ministerien deutlich zurückgewiesen. Insofern lässt sich festhalten: *Das Konzept der globalen Strukturpolitik als Verallgemeinerung der entwicklungspolitischen Handlungslogik auf andere Bereiche der Außenpolitik ist in hohem Maße konfliktiv. (These 2)*

Das Instrument, mit dem diese Verallgemeinerung unternommen wird, ist eine entwicklungspolitisch geprägte diskursive Konstruktion des nationalen Interesses, die in ähnlicher Form auch bereits bei Erhard Eppler oder Willy Brandt zu finden ist. Durch die internationalen Verflechtungen im Rahmen der Globalisierung, so die Kernformel dieser Konstruktion, hat Armut in anderen Teilen der Welt auch negative Auswirkungen auf „unsere“ Sicherheit, z.B. in Form von Migration und Terrorismus, weshalb eine Gestaltung der Globalisierung mit dem Ziel der Armutsbekämpfung und Friedenssicherung notwendig ist, um „unsere“ Sicherheit zu gewährleisten. Eine Orientierung an den traditionellen eigenen bündnispolitischen oder außen-wirtschaftlichen Zielen würde daher durch die Nichtberücksichtigung dieser Aspekte langfristig den eigenen Sicherheitsinteressen zuwiderlaufen. Weltweites Engagement für Armutsbekämpfung und Friedenssicherung entspricht daher – so die Botschaft zahlreicher Publikationen des BMZ – dem aufgeklärten Eigeninteresse der BRD. Somit wird auch eine alternative politische Identität der BRD konstruiert: nicht die eines zuverlässigen Bündnispartners im Kalten Krieg, auch nicht die eines wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandorts, sondern die einer „Zivilmacht“, die sich weltweit für Frieden und Gerechtigkeit einsetzt – wenn auch nicht aus altruistischen Motiven, sondern aus einem aufgeklärten, langfristigen Eigeninteresse heraus. *Im vom BMZ geprägten rot-grünen Entwicklungsdiskurs liegt in Abgrenzung zu orthodoxen Entwürfen eine alternative Konstruktion des nationalen Interesses sowie der nationalen Identität vor, der zufolge die Gestaltung globaler Strukturen mit dem Ziel der welt-*

weiten Armutsbekämpfung und Krisenprävention im Interesse der BRD liegt. (These 3)

Nicht nur an der kontroversen Frage, was denn nun wirklich im „nationalen Interesse“ der BRD sei, sondern auch an zahlreichen anderen Konflikten wird deutlich, dass diskursive Kämpfe um die Beziehungen zwischen Signifikat und Signifikant eine nicht zu unterschätzende politische Dimension haben. Auseinandersetzungen um die verschiedenen Inhalte bzw. die „richtige“ Bedeutung der Signifikanten „Schuldentragfähigkeit“, „faires und transparentes Schiedsverfahren“, „Entwicklungsrunde“, „Entwicklungspartnerschaft“, „Armutsbekämpfung“ und „Sicherheit“ ziehen sich wie ein roter Faden durch die Analysen der vorangegangenen Kapitel. Versuche der Ausweitung, Einengung oder gezielten Verknüpfung dieser Begriffe mit bestimmten Signifikaten oder anderen Signifikanten gehören in diesem Kontext zu hochgradig relevanten politischen Strategien. Für die Erfassung dieser Prozesse erscheint ein diskursanalytisches Instrumentarium am besten geeignet. Auch hat die Kategorisierung repräsentierender, konditionierender und subjektivierender Machtausübung oftmals die entsprechenden Aspekte diverser Beziehungen im Gegenstandsbereich erhellt und ihre Einordnung und Differenzierung ermöglicht. Daher lässt sich konstatieren: *Eine poststrukturalistisch informierte diskurs- und machtanalytische Sichtweise auf den Gegenstandsbereich der Politikwissenschaft bzw. der Internationalen Beziehungen erweist sich hier als produktiv. (These 4)*

In diesem Kontext ist andererseits darauf hinzuweisen, dass sich eine systematische Erfassung der in wirtschaftlichen Strukturen inhärenten Machtbeziehungen mit dem hier dargelegten theoretischen und methodischen Instrumentarium als schwierig erwiesen hat. Eine Verbindung poststrukturalistisch informierter Perspektiven mit stärker polit-ökonomischen ausgerichteten Ansätzen erscheint daher sinnvoll. Hierbei muss allerdings die Frage nach der wissenschaftstheoretischen Kompatibilität gestellt werden, um keinem Eklektizismus zu verfallen.

Was nun die rot-grüne Entwicklungspolitik in der Umsetzung seit 1998 angeht, so sind zunächst zwei relativ weit verbreitete Thesen zu korrigieren bzw. zu differenzieren. Zum einen wird des Öfteren von einem „Neuanfang“ in der Entwicklungspolitik nach dem Regierungswechsel von 1998 gesprochen. Bei näherer Untersuchung ist dies in einigen wichtigen Bereichen, in denen öffentlichkeitswirksam Akzente gesetzt wurden, unzutreffend. Das Konzept der globalen Strukturpolitik wurde bereits – wenn auch weitaus weniger offensiv – Mitte der 1990er Jahre von der Vorgängerregierung propagiert, bisweilen auch unter dem Etikett „Politik der globalen Zukunftssicherung“. Die Verknüpfung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik im Bereich der Krisenprävention geht ebenfalls auf den CSU-Minister Spranger zurück. Gleiches gilt für das Konzept der Public-Private-

Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit. Spranger hielt gegenüber dem Wissenschaftlichen Beirat des BMZ ebenfalls am programmatischen Primat der Armutsbekämpfung in der Entwicklungspolitik (der sich auch auf die entwicklungspolitische Grundlinien von 1982 und noch weiter zurückverfolgen lässt) fest. In all diesen Bereichen wurden Ansätze oder Konzepte der Vorgängerregierung aufgegriffen, ausgebaut und offensiv an die Öffentlichkeit gebracht, wobei in der Regel der Eindruck von Innovation als Folge des Regierungswechsels vermittelt wurde. Zwar wurden in diesen Bereichen tatsächlich einige neue Instrumente der EZ geschaffen (z.B. Ziviler Friedensdienst, PPP-Fazilität), jedoch nur mit sehr geringen Mitteln ausgestattet. Trotz einigen rhetorischen Aufwands, gerade im Hinblick auf das Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung, kann hier von einem Neuanfang oder einem Richtungswechsel nicht die Rede sein. Besonders im Hinblick auf die von der konservativ-liberalen Vorgängerregierung vollzogene Wende in der Wirtschaftspolitik hin zu einer Betonung von Marktorientierung und privatwirtschaftlichen Lösungen weist die rot-grüne Entwicklungspolitik ein hohes Maß an Kontinuität auf. *Der parteipolitische Wechsel von 1998 hat in der Entwicklungspolitik nicht zu einem grundlegenden Richtungswechsel geführt. In wichtigen (nicht allen) Bereichen, in denen sich die neue Regierung profilierte, wurden Ansätze der Vorgängerregierung aufgegriffen und ausgebaut. (These 5)*

Wo hingegen der Regierungswechsel deutlich sichtbare Konsequenzen nach sich gezogen hat (zu Recht wird hierbei auf die Kölner Schuldeninitiative verwiesen), geht dies meist auf Initiativen der neuen Ministerin zur Mitgestaltung globaler Strukturen zurück. Das wesentlich stärker ausgeprägte Engagement auf multilateraler Ebene ist hier als deutliche Neuerung zu benennen. *In den Versuchen des BMZ, Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik auf multilateraler Ebene zu betreiben, ist gegenüber der Vorgängerregierung dennoch ein Neuanfang erkennbar. Diese Versuche waren meist mit der Person der Ministerin verknüpft. (These 6)*

In der Literatur – dies ist die zweite verbreitete These – wird die Umsetzung des Konzepts der globalen Strukturpolitik meist als mangelhaft oder sogar gescheitert angesehen. Diese Aussage ist zu differenzieren. Die rot-grüne Bundesregierung hat ohne Zweifel globale Strukturen beeinflusst: nicht nur im Rahmen der Kölner Schuldeninitiative, sondern gerade auch bei den WTO-Verhandlungen oder der Neufassung des AKP-Vertrags. Auch Aktivitäten oder unterlassene Aktivitäten im Bereich der internationalen Finanzarchitektur sind hier zu berücksichtigen: Die unkritische Unterstützung bestehender globaler Strukturen ist eine zu ihrer Reproduktion notwendige Handlung. Nur – und das ist es, was die KritikerInnen monieren – diese Beeinflussung globaler Strukturen war oftmals keineswegs eine Beeinflussung zugunsten der „Entwicklungsländer“, oder zugunsten

der armen Teile der Weltbevölkerung, sondern meist an anderen Prioritäten wie dem Interesse der eigenen Wirtschaft oder Landwirtschaft ausgerichtet. In ähnlicher Weise ist mit der Koppelung von Entschuldung, Armutsbekämpfung und Strukturanpassung, mit der Ausrichtung der AKP-Beziehungen auf Freihandelsverträge, mit der Orientierung hin zu Public-Private-Partnerships durchaus eine deutliche Tendenz zur Kohärenz zwischen den einzelnen Politikfeldern Entwicklungspolitik und Außenwirtschaftspolitik feststellbar. Nur ist diese Angleichung nicht von einer Orientierung an der Begünstigung armer Länder, sondern eher von einer Orientierung an Liberalisierung, Marktmechanismen und Privatisierung im Süden, also von außenwirtschaftlichen Interessen und neoliberaler Hegemonie geprägt. Auch die engere Abstimmung zwischen entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Maßnahmen illustriert, dass Kohärenz nicht notwendigerweise progressiv sein muss, sondern auch mit einer Unterordnung entwicklungspolitischer unter sicherheitspolitische Zielsetzungen einhergehen kann. *Die Beeinflussung globaler Strukturen durch die rot-grüne Regierung war nicht primär an den Bedürfnissen der peripheren Länder ausgerichtet. Hinsichtlich unterschiedlicher Politikfelder ist hierbei eher eine Tendenz zu einer an neoliberalen Grundsätzen und außenwirtschaftlichen, z.T. auch sicherheitspolitischen Interessen orientierten Kohärenz auszumachen. (These 7)*

Hinsichtlich der Ankündigungen einer entwicklungspolitisch geprägten globalen Strukturpolitik ist demnach eine Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit rot-grüner Nord-Süd Politik auszumachen. Um diese Lücke zu erklären, erscheint es notwendig, zu rekapitulieren, warum einzelne Initiativen des BMZ hinsichtlich einer solchen Politik umgesetzt, andere nur zum Teil verwirklicht wurden, wiederum andere überhaupt nicht, und warum manch sinnvolle Vorschläge selbst beim vergleichsweise progressiven BMZ auf gänzlich taube Ohren stießen. Aus These 2 und These 6 ergibt sich, dass es hinsichtlich der Gestaltung globaler Strukturen zu zahlreichen Konflikten zwischen dem BMZ und anderen Ministerien kommen musste. In der Literatur wird die relativ gering ausgeprägte entwicklungspolitische Dimension dieser Gestaltung mit der geringen Durchsetzungsfähigkeit des BMZ gegenüber z.B. dem Wirtschaftsministerium erklärt - es sei halt „weniger mächtig“. Diese Diagnose soll im Folgenden präzisiert werden.

Der Kölner Schuldenerlass konnte vom BMZ aufgrund einer Konstellation günstiger Umstände umgesetzt werden, von denen als primärer die Rückendeckung des damaligen Finanzministers zu nennen ist. In diesem Kontext ist bedeutsam, dass der Schuldenerlass abgesehen von einer relativ geringen Mindereinnahme im Gesamthaushalt keine Interessen anderer Akteure beeinträchtigte. Nach dem Wechsel an der Spitze des BMF weitere Erlasse durchzusetzen, erwies sich jedoch v.a. vor dem Hintergrund der „angespannten Haushaltslage“ und der in diesem

Kontext dominanten Diskurse als schwierig. Eine sinnvolle Reform des bestehenden Schuldenregimes, die langfristig auf eine tatsächliche Entschuldung abzielt (und daher eine Einbeziehung von kommerziellen und post-cut-off-date-Schulden, eine Sicherung der existenziellen sozialpolitischen Bedürfnisse der Schuldnerländer, eine Debatte über die Legitimität der Schulden, sowie eine Koppelung von Handelsbilanz- und Schuldendienstproblemen beinhalten müsste), wurde auch vom BMZ allenfalls in Ansätzen verfolgt. Die gelegentlichen Forderungen nach einer Berücksichtigung der Handelsbilanzprobleme und einer Bestimmung der Schuldentragfähigkeit unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft blieben allerdings ergebnislos. Hier ist zu differenzieren: Eine großzügigere Entschuldung wurde verhindert durch das Veto des BMF, das sich auf den diskursiv durchgesetzten notwendigen Sparzwang berufen konnte. Eine Reform der Festlegung der Schuldentragfähigkeit hingegen wurde nicht innerhalb der Regierung, sondern auf multilateraler Ebene blockiert: eine solche würde das Monopol der Geberländer über die politisch und finanziell opportune Festlegung der Entschuldungssumme potenziell ins Wanken bringen und ihre dominante Position im Schuldenregime unterminieren, aus einer traditionellen Sicht ihren nationalen Interessen also diametral entgegengesetzt sein. Für die heikle, in vielen Fällen aber ethisch sehr gut begründbare Frage nach der Legitimität der Schulden gilt, dass sie momentan noch außerhalb des institutionellen developmentpolitischen Diskurses steht: auch das BMZ hat hier die entsprechenden Ausschlussmechanismen internalisiert. Hier ginge es um die Mitverantwortung der Geberländer an der Schuldenkrise, in Einzelfällen sogar um moralisch fragwürdige Kreditpolitik, die unfreiwillig die fundamentale und im hegemonialen Diskurs tabuisierte Frage nach der Legitimität marktwirtschaftlicher Beziehungen aufwirft (vgl. hierzu auch Günther/Weber 2003), mithin um eine Umkehrung der Blickrichtung, in Foucault'scher Terminologie: der Sichtbarkeits- und Überwachungsmechanismen, und in diesem Fall ist das BMZ offensichtlich noch stark den bestehenden Strukturen verhaftet.

Im Fall der Koppelung von Entschuldungs- an Armutsbekämpfungsmaßnahmen hingegen konnte eine Reform auf multilateraler Ebene durchgesetzt werden. Hierbei waren die einzigen negativ in ihren Handlungsmöglichkeiten betroffenen (da zusätzlichen Konditionen ausgesetzten) Akteure die Regierungen der Geberländer, und diese hatten keinen Einfluss auf den Entscheidungsprozess. Allerdings ging die diskursive Verankerung von Armutsbekämpfung und Partizipation als Prinzipien der Strukturanpassung mit ihrer faktischen Unterordnung unter die neoliberale Auflagenpolitik des IWF einher. Die Initiativen der Ministerin zur Stimmrechtsreform in der Weltbank andererseits verliefen im Sande. Auch hier war es jedoch nicht der Einfluss mächtigerer Ressorts in der Regierung, sondern die Kräfte- und Interessenkonstellation auf multilateraler Ebene, die ei-

nen Erfolg verhindert hat. Eine Stimmrechtserhöhung der armen Länder hätte eine nominelle Minderung des Einflusses der Industrieländer bedeutet. Diese hätte zwar vermutlich wenig Konsequenzen gehabt, da sie immer noch die klare Mehrheit behalten hätten, und v.a. da die Entscheidungen in der Regel im Konsens getroffen werden, aber offenbar wurde ein solcher „Machtverlust“ von den meisten Regierungen als nicht im nationalen Interesse liegend beurteilt. Hinzu kam, dass die Regierungen der „Entwicklungsländer“ den Vorschlag insgesamt nur mit wenig Enthusiasmus unterstützten, da ihnen mehr am möglichst konfliktfreien Zugang zu Krediten als an einer – womöglich als wenig aussichts- oder folgenreich eingeschätzten – Strukturreform der Weltbank gelegen war.

Die von der rot-grünen Regierung mitgetragenen Reformen der internationalen Finanzarchitektur beschränkten sich (von den Ambitionen Lafontaines in den ersten Monaten abgesehen) im Wesentlichen auf Maßnahmen, die auf verbesserte Transparenz und Bankenaufsicht v.a. in den Peripherieländern abzielen. Während die Maßnahmen für die effektive Prävention von Finanzkrisen wie in Asien 1997 völlig unzureichend sind, bewirken sie u.a. Wettbewerbsvorteile für international agierende Großbanken und sind eng verbunden mit neoliberalen Annahmen hinsichtlich der Schädlichkeit von Eingriffen in den Marktmechanismus. Das zuständige BMF hat in diesem Kontext an der Sinnhaftigkeit eines freien Kapitalverkehrs festgehalten und sogar für die Aufnahme des Prinzips der Kapitalverkehrsliberalisierung in die Statuten des IWF plädiert, eine Devisentransaktionssteuer jedoch entschieden abgelehnt. Das BMZ hat für eine solche Steuer als Mechanismus der Entwicklungsfinanzierung öffentlich geworben, konnte diese Haltung (trotz der neuerlichen Offenheit des Kanzlers) bisher jedoch nicht auf europäischer oder gar internationaler Ebene mehrheitsfähig machen. Hier ist eine Kombination aus Hegemonie, Lobbying und „Sachzwängen“ verantwortlich: Viele Regierungen halten einerseits die Tobin-Steuer ohne hinreichende Gründe für nicht praktikabel und sind andererseits nicht gewillt, eine Politik gegen die Interessen der großen Finanzmarktakteure zu betreiben. In Bezug auf ein Staateninsolvenzrecht ist eine ähnliche Konstellation zu konstatieren: Während sowohl BMF als auch BMZ den IWF-Vorschlag eines Umschuldungsmechanismus für souveräne Schuldner (SDRM) unterstützten, scheiterte seine Umsetzung nicht nur an dem Veto des US-Finanzministeriums, das auf den ausgeübten oder internalisierten Einfluss der Wall Street zurückgeführt werden kann, sondern auch an dem Unwillen lateinamerikanischer Schwellenländer, die aus Sorge vor der Reaktion der internationalen Finanzmärkte ein solches Verfahren ablehnten. Nicht nur die repräsentierende Macht neoliberaler Diskurse, sondern auch die konditionierende Macht kapitalstarker Finanzmarktakteure ist hier zu berücksichtigen. Im Unterschied zu den Entwürfen eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens

(FTAP) von Seiten einiger WissenschaftlerInnen und NRO hätte der SDRM die Dominanz der Gläubiger im Insolvenzverfahren jedoch weitestgehend aufrechterhalten. Ein solches FTAP, das dem Konzept einer globalen Strukturpolitik zugunsten der hochverschuldeten Länder entsprochen hätte, wurde jedoch weder von der rot-grünen, noch von irgendeiner anderen Regierung propagiert und wäre auch angesichts der bestehenden Kräfteverhältnisse noch weitaus schwieriger zu verwirklichen gewesen. Auch hier ist eine progressivere Politik durch ein Zusammenspiel von neoliberaler Hegemonie und realpolitischen Sachzwängen (hinsichtlich der Reaktionsmöglichkeiten der Finanzmarktakteure) verhindert worden.

Bei einer Betrachtung des Welthandels wird deutlich, dass die neoliberale Überzeugung der Industrieländer von den Segnungen offener Märkte dort ihre Grenze findet, wo eigene, weniger wettbewerbsfähige Sektoren von internationaler Konkurrenz bedroht sind. Auch die rot-grüne Regierung hat in dieser Hinsicht z.B. eine aggressive Marktöffnungspolitik im Dienstleistungs- und Investitionsbereich mit einer Aufrechterhaltung massiver Subventionen im Landwirtschaftssektor und dem Einsatz für umfangreichen Patentschutz im Pharmabereich verbunden. Von einer globalen Strukturpolitik der Bundesregierung, die sich an den Bedürfnissen der Peripherieländer orientiert, kann im Rahmen der WTO keine Rede sein: keine Abkehr vom green-rooming zugunsten demokratischer und transparenter Strukturen; kein Entgegenkommen hinsichtlich der Ungleichgewichte in Implementationsfragen; keine Unterstützung der „development box“, kein zeitnaher substanzieller Abbau der Exportsubventionen und keine Zollfreiheit für alle LLDC-Exporte im Agrarbereich; keine unbürokratische Regelung für Zwangslizenzen und Parallelimporte bei geistigen Eigentumsrechten. Vielmehr wurden primär die Interessen der „eigenen“ Banken, Versicherungen, Pharmaunternehmen und Landwirtschaftsbetriebe vertreten. Die vereinzelt Ansätze des BMZ, eine anders orientierte Strukturpolitik zu betreiben, beispielsweise bei der Unterstützung des Aufbaus von Verhandlungskapazitäten armer Länder oder der Baumwollinitiative, haben eher symbolischen Charakter gehabt, ebenso die Stellungnahmen des Ministeriums zu Singapur-Themen, Subventionsabbau und Zwangslizenzen. In diesem Kontext haben sich Vorschläge des BMZ ebenso wie Beschlüsse des Bundestags tatsächlich nicht gegen die Positionen anderer Ministerien durchsetzen können, und auch hier sind aus einer an den Bedürfnissen der armen Weltbevölkerung orientierten Perspektive begründbare Forderungen, wie z.B. die Herausnahme des Agrarsektors aus der WTO oder das grundsätzliche Verbot der Patentierung genetischer Ressourcen, außerhalb dessen, was im BMZ als diskussionswürdig gilt. Ansätze bzw. Möglichkeiten einer armenorientierten globalen Strukturpolitik sind im Bereich des Welthandels meist nicht erst auf multilateraler Ebene, sondern bereits auf na-

tionaler Ebene an bestehenden Kräfteverhältnissen und Ausschlussmechanismen gescheitert.

Hinsichtlich der Beeinflussung globaler Strukturen in weiteren Bereichen ist Folgendes festzuhalten: Im Bereich Krisenprävention und Friedenssicherung steht einigen progressiven Ansätzen der zivilen Konfliktbearbeitung, die auf multilateraler Ebene allerdings meist erfolglos blieben, eine bedenkliche Tendenz der Integration von entwicklungspolitischen und militärischen Maßnahmen in eine an sicherheitspolitischen Interessen orientierte und keineswegs pazifistische Außenpolitik gegenüber. In den Bereichen Armutsbekämpfung, Hermes-Bürgschaften und Rüstungsexporte ist zu verfolgen, wie unbestreitbar progressive Verschiebungen im Diskurs (Armutsbekämpfung als Priorität und Gemeinschaftsaufgabe aller Ressorts, Berücksichtigung sozialer, ökologischer und entwicklungspolitischer Gesichtspunkte bei der Bürgerschaftsvergabe, Beachtung der Menschenrechte als grundsätzliches Kriterium für Rüstungsexporte) in entscheidenden Punkten keine entsprechenden Veränderungen in der angewandten Politik nach sich zogen: Sobald es um die Interessen deutscher Wirtschaftsunternehmen ging, wurde in den letzten beiden Bereichen die bisherige politische Linie weitestgehend unverändert fortgesetzt. Kapitalistische Strukturen erweisen sich im hier vorliegenden Fall gegenüber diskursiven Veränderungen als resistent. Im Hinblick auf die Priorität der Armutsbekämpfung ist im Vergleich zur Vorgängerregierung weder eine Hinwendung zu den ärmsten Regionen noch eine zusätzliche Mobilisierung finanzieller Mittel für die Zielgruppe der extrem Armen festzustellen. Mit der Propagierung öffentlich-privater Partnerschaften in der Entwicklungszusammenarbeit (PPP) und der Interessenidentität der beteiligten Akteure wird einerseits mit EZ-Mitteln bezuschusstes unternehmerisches Engagement als entwicklungspolitisch sinnvoll, andererseits privatwirtschaftliches entwicklungspolitisches Engagement als profitabel konstruiert. Die beabsichtigte Umorientierung hin zu privatwirtschaftlichen Lösungen in der Entwicklungspolitik ersetzt hierbei die Ideale Partizipation in der Entscheidungsfindung und Armutsbekämpfung in der Zielorientierung durch betriebswirtschaftliches Gewinnstreben und Marktmechanismen – eindeutig eine Ökonomisierung von Beziehungen, die vorher nach anderen Logiken vonstatten gingen, mithin eine neoliberale Gestaltung der Globalisierung. Nicht nur in diesem Bereich, sondern auch im Kontext der Umgestaltung der Beziehungen zwischen EU und AKP-Staaten im Abkommen von Cotonou zeigt sich, dass sich die neoliberale Hegemonie in wichtigen Punkten durchaus auch auf das BMZ erstreckt. Unter maßgeblicher Beteiligung des BMZ wurde vereinbart, die bisherigen Handelspräferenzen durch einzelne reziproke Freihandelsabkommen zu ersetzen, wobei Auflagen zur „guten Regierungsführung“ und zur Flüchtlingsrückübernahme ebenfalls Bestandteil des Vertrages geworden sind.

Es wird deutlich, dass die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit des rot-grünen Vorhabens, Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik zu betreiben, nicht allein durch die schwache Stellung des BMZ im interministeriellen Kräftekonzept zu erklären ist – vielfältige Faktoren haben in den einzelnen Bereichen eine Rolle gespielt. Hierbei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass seit 1998 das BMZ einerseits an Kompetenzen und Einfluss dazu gewonnen hat (Federführung für EU-Entwicklungspolitik, Sitz im Bundessicherheitsrat, usw.). Andererseits trifft zu, dass zentrale für die Entwicklungspolitik relevante Bereiche (Welthandelspolitik, Schuldenregime) immer noch primär der Steuerung durch andere, als wichtiger angesehene Ministerien (BMWA, BMF) unterliegen.

In diesem Kontext ist richtig, dass das rot-grüne BMZ seine entwicklungspolitische Konstruktion des nationalen Interesses – Gestaltung der Globalisierung mit dem Ziel der Armutsbekämpfung und Friedenssicherung – nicht bzw. nur in geringem Maße gegenüber den gängigen außenwirtschafts- und sicherheitspolitischen Konstruktionen durchsetzen konnte. Die Frage bleibt: warum nicht? Eine Rolle spielt sicherlich der unterschiedliche Zeithorizont: das entwicklungspolitische Konzept der globalen Strukturpolitik bezieht sich auf das langfristige Interesse, während die Auswirkungen einer orthodoxen Interessenpolitik – beispielsweise hinsichtlich der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft oder der Gewinne der Exportindustrie – deutlich absehbarer sind. Ein weiterer zentraler Punkt ist, dass sowohl in der Politik und der Medienöffentlichkeit eine Fixierung auf kurzfristige materielle Eigeninteressen dominant ist. Ebenso wie das realistische Theorem der rationalen, machtmaximierenden Staaten in der internationalen Politik ist auf der individuellen Ebene das Modell des homo oeconomicus sehr weit verbreitet, und ebenso erfüllt es die legitimatorische Funktion der Naturalisierung und Universalisierung des kontingenten eigennützigen Verhaltens. Der Appell ans aufgeklärte Eigeninteresse sieht sich hier mit der Herausforderung konfrontiert, durch diskursive Auseinandersetzungen eine Neudefinition nationaler Interessen zu bewerkstelligen. Erschwert wird dies dadurch, und hier wird ein weiterer wichtiger Punkt deutlich, dass die im Konzept der globalen Strukturpolitik vorhergesagten Folgen einer von extremer Ungleichheit und bewaffneten Konflikten im Süden gekennzeichneten Welt eben nicht automatisch auch die OECD-Länder in Mitleidenschaft ziehen, sondern dass die negativen Konsequenzen in Form von Terrorismus und Migration auch mit anderen, polizeilichen und militärischen Mitteln potenziell eingedämmt bzw. bekämpft werden können. Genau dies geschieht heute an den Außengrenzen der EU, an der Südgrenze der USA, oder auf zahlreichen Flughäfen im wohlhabenden Teil der Welt. Deutlich wird hier, dass die ernsthafte Verfolgung der Verbesserung des Lebensstandards der marginalisierten Teile der Weltbevölkerung dieses Ziel nicht diskursiv mit eigenen sicherheitspolitischen Interessen verknüpfen darf.

Gerade wenn sich der Appell ans aufgeklärte Eigeninteresse an Unternehmen richtet (und zumindest im Bereich PPP ist dies der Fall), wird deutlich, dass die Beliebtheit diskursiver Konstruktionen des eigenen Interesses an die Grenzen kapitalistischer Strukturen stößt. Die Akteure im Wettbewerb sind ja „bei Strafe ihres eigenen Untergangs“ tendenziell gezwungen – genauer gesagt handelt es sich erneut um eine Strukturierung des Handlungsfelds – im Zweifelsfall kurzfristigen Gewinninteressen vor langfristigen entwicklungspolitischen Erwägungen, deren Rendite ungewiss ist, den Vorzug zu geben. Wie in Abschnitt 5.2. deutlich geworden ist, gelten solche Prioritäten und daher solche Begrenzungen ihrer Interessenskonstruktionen letztlich auch für kapitalistische Staaten, die abhängig von auf ihrem Territorium angesiedelten Unternehmen sind. Auch wenn es sich hierbei nicht um ökonomische Gesetze, sondern kontingente Resultate vielfältiger Praktiken handelt, sollte der zentrale Einfluss dieser Strukturen nicht übersehen werden. Die Fixierung auf das außenwirtschaftliche Interesse hängt offensichtlich mit der kapitalistischen Wirtschaftsordnung zusammen.

Insgesamt erscheint es mehr als fraglich, ob emanzipative Veränderungen der Weltordnung durch einen Appell an das auch noch so aufgeklärte Eigeninteresse des privilegierten Teils der Weltbevölkerung zu bewerkstelligen sind. Wenn der Anspruch der Emanzipation ernst genommen wird, müsste es darauf hinauslaufen, das Interesse der Anderen – wie auch immer die Anderen dies definieren – als das eigene Interesse anzunehmen. Dies würde jedoch die Kategorie des Eigeninteresses obsolet machen. An die Stelle der Konstruktion einer harmonischen Interessenidentität der Menschheit sollten die ungleichen Positionen und Lebensverhältnisse auf der Welt und die nicht direkt daraus ableitbaren, aber auch nicht völlig davon unabhängigen, sondern damit verknüpften Interessen benannt und entsprechende Konflikte anerkannt werden. In der momentanen Konstellation würden viele Menschen in der BRD vermutlich den Zugang zu billigen Produkten aus der Dritten Welt (und implizit die damit verknüpften Wirtschaftsbeziehungen) als in ihrem Interesse liegend definieren. Gerade für den ärmeren Teil der hiesigen Bevölkerung würde eine gerechte Umgestaltung der Weltwirtschaft zugunsten des Südens (unter Beibehaltung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse) zunächst einmal eine Absenkung des materiellen Lebensstandards nach sich ziehen. Dies ist mit einem Appell ans aufgeklärte Eigeninteresse sehr viel schwerer zu begründen als mit einer politischen und ethischen Argumentation, die auf die Anerkennung der schädlichen oder menschenverachtenden Konsequenzen der eigenen oder fremden Privilegien, auf ihre Verurteilung als ungerecht und auf ihre Abschaffung abzielt. Hier zeigt sich, dass diskursive Konstruktionen nicht beliebig sind: es ist (zumindest unter den gegebenen Umständen) weitaus schwieriger (nicht unmöglich), die Menschen davon zu überzeugen, dass „fair

gehandelte“ Preise in ihrem Interesse sind, als davon, dass billigere Angebote in ihrem Interesse sind. Die Berücksichtigung materialistischer Überlegungen erweist sich in diesem Kontext als sinnvoll.

Ein letzter Punkt: Mit dem Versuch, eine alternative Konstruktion des nationalen Interesses durchzusetzen, wird ja bereits akzeptiert, dass die Menschheit in Nationen oder Nationalstaaten aufgeteilt ist, deren BewohnerInnen ein gemeinsames Interesse haben, das von dem Interesse anderer Nationen zu unterscheiden ist und das in der Politik gegenüber anderen durchgesetzt werden soll. Dies blendet nicht nur die Interessenkonflikte innerhalb einer von kapitalistischen, patriarchalen und anderen Machtbeziehungen durchzogenen Gesellschaft aus, sondern macht es auch schwierig, die Definition durchzusetzen, dass das Menschheitswohl tendenziell mit dem nationalen Interesse übereinstimmt. Daher lässt sich festhalten: *Wenn es um die gerechtere Gestaltung globaler Strukturen geht, ist der Appell ans aufgeklärte Eigeninteresse der Privilegierten bzw. der Versuch, eine alternative Konstruktion des nationalen Interesses durchzusetzen, wie es im rot-grünen Konzept der globalen Strukturpolitik praktiziert wird, aus verschiedenen Gründen in hohem Maße problematisch. (These 8)*

Aber wie oben herausgestellt war die mangelnde Durchsetzung der alternativen Interessenkonstruktion von Seiten des BMZ gegenüber den Konstruktionen anderer Ministerien nur ein Faktor unter mehreren, wenn es um die Frage geht, aus welchen Gründen Ansätze einer globalen Strukturpolitik zugunsten des ärmeren Teils der Weltbevölkerung in der Regel zum Scheitern verurteilt waren. Weitere Faktoren waren die generelle, mit den Strukturen des Kapitalismus verknüpfte Orientierung an eigenen v.a. außenwirtschaftlichen und sicherheitspolitischen nationalen Interessen in der Außenpolitik der BRD und anderer einflussreicher Staaten (die z.B. ernsthafte Versuche einer Lösung der Schuldenkrise blockiert), die immer noch weitgehend ungebrochene Hegemonie des Neoliberalismus (die z.B. eine armenorientierte, umverteilende Wirtschaftspolitik unmöglich macht), sowie die bestehenden Kräfteverhältnisse, genauer: die Handlungs- und Einflussmöglichkeiten kapitalstarker Finanz- bzw. Wirtschaftsakteure (die z.B. mittelbar ein Staateninsolvenzrecht verhindert haben). *Die Verwirklichung von Ansätzen einer globalen Strukturpolitik zugunsten der Marginalisierten scheitert demnach nicht nur an der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit des BMZ, sondern auch an der mit kapitalistischen Strukturen verbundenen international dominanten Orientierung an orthodoxen nationalen Interessen, an der Hegemonie des Neoliberalismus, sowie an den Einflussmöglichkeiten großer Wirtschaftsakteure. (These 9)*

Die oben grob skizzierte Analyse der Handlungsfelder globaler Strukturpolitik ergibt in diesem Kontext auch, dass weder die rot-grüne Regierungsübernahme

noch die entwicklungspolitische Ausrichtung des BMZ Garanten für eine emanzipative Nord-Süd-Politik sind: *Jenseits der parteipolitischen Differenzen wie auch der je nach Ressort unterschiedlichen Handlungslogiken und Konstruktionen des nationalen Interesses prägen bestimmte Faktoren die Entwicklungspolitik der BRD. Sie manifestieren sich zum einen in den erwähnten Kontinuitäten auch nach dem Regierungswechsel und zum anderen in den Kohärenzen auch über Ressortgrenzen hinweg.* (These 10) Diese Faktoren, die das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung kennzeichnen, gilt es herauszustellen.

An Kontinuitäten gegenüber der schwarz-gelben Vorgängerregierung sind im Bereich der Nord-Süd-Politik in erster Linie folgende zu konstatieren: zum einen die Betonung von Liberalisierung, Marktmechanismen und privatwirtschaftlichen Lösungen (sofern dies nicht eigenen wirtschaftlichen Interessen widerspricht), zweitens die zunehmende Konditionalisierung der EZ über Good Governance und andere Auflagen, drittens die zunehmende Bedeutung von Krisenprävention gepaart mit der engeren Integration von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik. An Kohärenzen über die Ressortgrenzen hinweg erscheint v.a. die Ausrichtung der Südpolitik auf „marktfreundliche Lösungen“ und die vertiefte Integration der Peripherie in den Weltmarkt erkennbar. Diese Ausrichtung zeigt sich in der offensiven Marktöffnungspolitik des BMWA und in der Einforderung von Kapitelverkehrsliberalisierung durch das BMF ebenso wie in der Koppelung von Entschuldung und Strukturanpassung, im Aktionsprogramm zur Armutsbekämpfung und in den Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft des BMZ.

Dieser Befund deckt sich weitgehend mit der Diagnose von Simonis/Ludwig (1987), die bereits in den Achtziger Jahren einen von parteipolitischen Konstellationen weitgehend unabhängigen Strukturwandel der Nord-Süd-Politik der BRD wie auch der anderen Industrieländer als Reaktion auf veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen in der Krise des Fordismus diagnostizierten. Das sich herausbildende Strukturmuster sei nicht mehr dem Leitziel der Modernisierung (bzw. „Entwicklung“), sondern dem der Krisenregulierung verpflichtet, und seine wesentlichen Elemente seien Kontrolle (Anbindung der Peripherieregierungen an „entwicklungspolitische“ Vorgaben der Zentren), Deregulierung (Unterstützung des Rückzugs des Staates aus der Ökonomie, Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen, Abkehr vom Ziel der Modernisierung nach westlichem Vorbild), neomerkantilistische Penetration (verstärkte Subventionierung nationaler Wirtschaftsinteressen durch Mittel der Entwicklungshilfe) und Privatisierung der Entwicklungshilfe (Anbindung an kurzfristige unternehmerische Ziele sowie Übertragung von Aufgaben an private Träger). Diese Diagnose ist im Hinblick auf die dargelegte Untersuchung der rot-grünen globalen Strukturpolitik durchaus zutreffend, aber unvollständig, und dies in zweierlei Hinsicht.

Zum einen bleibt natürlich der weltpolitische Umbruch von 1989 unberücksichtigt. Dieser hat, wie bereits ausgeführt, durch den Wegfall der geostrategischen Motivation von Entwicklungshilfe zu einer Legitimationskrise und zu einer Neulegitimierung von Entwicklungspolitik als Friedenspolitik bzw. als Kriseneindämmung geführt. Wolfgang Sachs hat bereits Anfang der Neunziger Jahre das Ende der Epoche behauptet,

„in der die Beziehungen zwischen Nord und Süd in Begriffen von ‘Entwicklung’ gedacht werden konnten. Stattdessen kündigt sich eine neue Epoche an, in der das Thema ‘Sicherheit’ die Wahrnehmung der Verhältnisse in der Dritten Welt dominiert. [...] Nicht Hilfe zum Aufschwung, sondern Vorbeugung gegen überschwappende Krisen, darin liegt die neue Rechtfertigung von ‘Entwicklungspolitik’.“ (Sachs 1995a: 99, 102).

Die sicherheitspolitische Neulegitimation von Entwicklungspolitik zeigt sich konkret in der neuen Betonung von Krisenprävention, in den Bedrohungsszenarien (Terrorismus, Drogenhandel, Migration), sowie in der zunehmenden Integration entwicklungspolitischer und militärischer Maßnahmen.

Zum anderen ist festzuhalten, dass die rein ökonomische Deutung der Heterogenität der einzelnen Maßnahmen der Nord-Süd-Politik, der spezifischen entwicklungspolitischen Handlungslogik, v.a. aber auch einigen neuen Elementen der Entwicklungspolitik nicht gerecht wird. Die Integration von ehemals oppositionellen Diskursen wie Empowerment/Partizipation, Ökologie/Nachhaltigkeit oder Feminismus/Gender ist auch für die institutionelle Entwicklungspolitik der OECD-Länder nicht ohne Folgen geblieben.

Somit scheint es möglich, parallel zur Transformation des Entwicklungsdiskurses (s. 4.2.) auch eine Transformation der Entwicklungspolitik, mithin eine Transformation des gesamten Entwicklungsdispositivs zu skizzieren, die über die beiden zitierten Diagnosen hinaus ein umfassenderes Bild zeichnet. Die bereits in Abschnitt 4.2. ausführlicher dargelegte Transformation des Entwicklungsdiskurses im Rahmen der Krise von Entwicklungstheorie und -politik kann wie folgt umrissen werden: Im Zuge einer schrittweisen Ablösung tritt im Bereich der Nord-Süd-Beziehungen an die Stelle des Entwicklungsdiskurses eine Reihe von Nachfolgediskursen, die größtenteils vom am Globalisierungsdiskurs anknüpfenden Global Governance Diskurs integriert werden. Während es im Entwicklungsdiskurs darum ging, die „unterentwickelten Gebiete“ in „entwickelte“ zu verwandeln, ist mit der Aufgabe dieses Entwicklungsversprechens im Globalisierungsdiskurs die extreme globale Ungleichheit im Weltmaßstab als kaum veränderliche Tatsache akzeptiert worden – der Kapitalismus muss nicht mehr mit der Verheißung einer allgemeinen Angleichung des Lebensstandards legitimiert werden. Ziel ist daher nicht mehr, der Dritten Welt zur nachholenden Entwicklung zu verhelfen, sondern allenfalls, einzelnen Ländern über die Unterstützung ihrer Bemühungen um

erhöhte Wettbewerbsfähigkeit zu einer erfolgreichen Weltmarktintegration zu verhelfen. Der Globalisierungsdiskurs beruht auch nicht mehr auf der Zweiteilung der Welt in „entwickelte“ und „unterentwickelte“ Länder: Alle sind gleichermaßen aufgefordert, über Standortpolitik günstige Verwertungsbedingungen für das Kapital zu schaffen, um im globalen Wettbewerb nicht unterzugehen. Dementsprechend werden staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus mit dem Ziel der „Entwicklung“ als schädlich konzipiert und sind hier nicht mehr vorgesehen.

Der darauf aufbauende Global Governance Diskurs hat sich u.a. in der Folge der Erkenntnis herausgebildet, dass der Marktmechanismus von politischen Maßnahmen begleitet werden muss, um nicht einfach zu größerer Polarisierung zu führen, dass die Globalisierung gesteuert werden muss. Diese politische Steuerung soll jedoch nicht nur durch die im Rahmen der wirtschaftlichen Globalisierung zunehmend handlungsunfähiger werdenden Staaten geschehen: Internationale Organisationen sollen ebenso wie Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure daran beteiligt werden. Alle diese Akteure sind angesichts der globalen Probleme aufgerufen, kooperativ an ihrer Bewältigung zu arbeiten. Armutsbekämpfung, Partizipation und Nachhaltigkeit sind dabei ebenfalls in den Global Governance Diskurs integriert worden, allerdings als nachrangige Elemente. Die Berücksichtigung ihrer Anliegen – Verbesserung der Lebensbedingungen der Marginalisierten, politische Teilnahme der Zivilgesellschaft am Entwicklungsprozess, schonender Umgang mit natürlichen Ressourcen – wird dabei meist als kompatibel mit den Leitzielen Marktorientierung (Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung) und Wirtschaftswachstum konstruiert: Armutsbekämpfung hat wachstumsfördernde Effekte, Deregulierung nützt den Armen, ökologisches Wirtschaften ist profitabel, Vermarktwirtschaftlichung natürlicher Ressourcen ist ökologisch, Partizipation ist Grundvoraussetzung für stabile Wachstumsprozesse, und die Demontage des Entwicklungsstaates kommt der Zivilgesellschaft zu Gute. Ähnliche Argumentationen finden sich im Diskurs um „mainstreaming gender“. Die Konstruktion solcher Interessenidentitäten in der „Einen Welt“ ermöglicht die widerspruchsfreie Integration oppositioneller Diskurse, ohne die herrschenden Leitziele aufzugeben oder auch nur zu hinterfragen. Das bereits im Entwicklungsdiskurs vorhandene Argumentationsmuster einer Identität von außenwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Interessen findet sich auch hier wieder, allerdings variiert durch den weitgehenden Verzicht auf marktverzerrende Umverteilungsmechanismen.

Ergänzt und teilweise verknüpft wird der Global Governance Diskurs noch mit den Diskursen Good Governance und Krisenprävention. Während sich das Good Governance Konzept als Reaktion auf die Erfolglosigkeit der Strukturanpassungsprogramme und v.a. auf das Ende des Ost-West-Konflikts bildete und

eng mit dem neoliberalen Globalisierungsdiskurs verwoben ist, unterscheidet sich seine Struktur in einem wichtigen Punkt: Er geht nicht primär von einer Gleichheit aller Akteure vor dem Weltmarkt (wie der Globalisierungsdiskurs), noch von einer globalen Nachbarschaft (wie der Global Governance Diskurs), sondern von einer Zweiteilung in demokratische und rechtsstaatliche Geberländer und unzureichend demokratische und rechtsstaatliche Nehmerländer aus, wobei erstere letzteren legitimerweise politische (auch wirtschaftspolitische) Auflagen machen dürfen bzw. sogar dazu verpflichtet sind. Eine ähnliche Zweiteilung prägt den Diskurs der Krisenprävention, in dem erstere Ländergruppe zur „internationalen Staatengemeinschaft“ zusammengefasst ist, die sich der Herausforderung gegenüber sieht, die globalen Krisenherde in Form der „failed states“ einzudämmen und unter Kontrolle zu bringen. Die ehemals „unterentwickelten Gebiete“ werden hier als potenzielle oder reale „Risikozonen“ betrachtet. Auch hier war neben der Einsicht in den illusorischen Charakter des Entwicklungsversprechens das Ende des Kalten Krieges bzw. die neue Weltordnung Bedingung der Entstehung dieses Diskurses, und auch hier erfolgt eine Zweiteilung der Welt in Gebiete mit unterschiedlich legitimem Anspruch auf nationale Souveränität – ein Element, das auf den Kolonialdiskurs zurückzuverfolgen ist.

Grob zusammengefasst lässt sich also festhalten: *Im Bereich der Nord-Süd-Beziehungen findet seit der Krise der Entwicklungspolitik eine Transformation des Entwicklungsdiskurses statt. Der Entwicklungsdiskurs verändert sich schrittweise hin zu einem Global Governance Diskurs, der an den neoliberalen Globalisierungsdiskurs anknüpft, dabei aber Armutsbekämpfung, Partizipation und Nachhaltigkeit integriert und bisweilen auch mit den Diskursen der Good Governance und der Krisenprävention verbunden wird. (These 11)*

Eine dieser Transformation des Diskurses entsprechende Transformation der Politik in den Nord-Süd-Beziehungen lässt sich auch in der rot-grünen globalen Strukturpolitik feststellen. In der mit der Entschuldungsinitiative verbundenen Reform der Strukturanpassungsprogramme werden die Elemente der Armutsbekämpfung und der Partizipation mit Good Governance und neoliberaler Auflagenpolitik verknüpft, wobei erstere bisher nur insoweit verwirklicht wurden, als sie nicht in Widerspruch mit letzteren gerieten. Die umgesetzten v.a. aber die nicht umgesetzten Reformen im Bereich der internationalen Finanzarchitektur deuten einerseits auf die neoliberale Hegemonie und den verbreiteten Unwillen, eine Politik gegen die Interessen kapitalstarker Finanzmarktakteure zu betreiben, andererseits aber auch auf die Fähigkeit dieser Akteure, unangenehme Reformen durch gezielte Einflussnahme oder die bloße Möglichkeit des Kapitalabzugs zu verhindern. Die Liberalisierung von Handel, Investitionen und Finanzmärkten im Rahmen der Globalisierung hat die Mobilität und mithin die Handlungs- und

Disziplinierungsmöglichkeiten von transnationalen Konzernen und Finanzmarktakteuren wesentlich erhöht: Zahlreiche politische Regulierungsmechanismen wie z.B. der Vorschlag eines Staateninsolvenzrechts scheitern an der informellen konditionierenden Machtausübung dieser Akteure. Der deutlich gestiegene Einfluss und Stellenwert privater Akteure zeigt sich auch in der Welthandelspolitik, in der die PolitikerInnen nicht nur der OECD-, sondern auch der anderen Länder hauptsächlich versuchen, die Interessen der „eigenen“ Unternehmen durchzusetzen. Dies ist zwar in der kapitalistischen Verfasstheit angelegt, kommt aber nach dem Ende der Systemkonkurrenz verschärft zum Tragen. Dort wird auch deutlich, dass es um eine schrittweise Abkehr von den Mechanismen der Entwicklungsära geht: Präferenzbeziehungen, Ausnahmen und Sonderregeln für arme Länder werden überwiegend nach und nach abgebaut, und auch wenn großzügige Übergangsfristen zugestanden werden, so ist das Ziel der WTO (wenn auch nicht in allen Bereichen das der einflussreichsten Mitgliedsstaaten) doch die Errichtung eines „level playing field“, eines Weltmarktes ohne Diskriminierung und Interventionen, in dem sich die wettbewerbsfähigsten Akteure durchsetzen. Dies entspricht zunehmend dem Prinzip des neoliberalen Globalisierungsdiskurses einer „Gleichheit vor dem Markt“, und immer weniger dem des Entwicklungsdiskurses, den „unterentwickelten Regionen“ über gezielte Eingriffe in den Markt zur „Entwicklung“ zu verhelfen. Die neue Schwerpunktsetzung im Bereich der Krisenprävention zeigt sich darin, dass deutsche Truppen heute an zahlreichen Orten in der Dritten Welt an „friedenssichernden Maßnahmen“ beteiligt sind, dass neue Instrumente und Initiativen ins Leben gerufen worden sind, dass in Zeiten knapper Kassen für entsprechende Maßnahmen zusätzliche Gelder mobilisiert wurden, und nicht zuletzt daran, dass einer kontinuierlich sinkenden Entwicklungshilfe ein kontinuierlich steigender Anteil der Not- und Katastrophenhilfe gegenübersteht. Im Gegensatz dazu – und hier wird deutlich, dass es sich nur um eine nachrangige Integration handelt – ist der zentrale Bereich der Armutsbekämpfung nicht mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet, sondern in Kernbereichen gekürzt worden. Die Umorientierung zu einer teilweisen Privatisierung der Entwicklungshilfe und einer Abkehr von entwicklungsstaatlichen Interventionen wird nirgends deutlicher als in den öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP). Auch hier ist erkennbar, dass die Grundsätze Partizipation und Armutsorientierung gegenüber dem Grundsatz der Marktorientierung sekundär sind. An den Beispielen der neu formulierten Leitlinien für Hermes-Bürgschaften und Rüstungsexporte ist analog ein impliziter Primat der Standortpolitik auszumachen: Wenn die Interessen der Exportwirtschaft auf dem Spiel stehen, bleibt es bei einer progressiven Verschiebung auf der diskursiven Ebene, die wenig Konsequenzen für die angewandte Politik hat. Schließlich lässt auch die Neufassung des EU-AKP Ab-

kommens keinen Zweifel, dass die Maßnahmen der Entwicklungsära ausgedient haben: Statt um Präferenzbeziehungen und Stabilisierungsfonds zugunsten des Südens geht es nun um reziproke Freihandelsverträge und gleichberechtigten Marktzugang, als Nebenaspekt auch um Good Governance Auflagen und Migrationseindämmung, es geht nicht mehr um Hilfe zur „Entwicklung“, sondern darum, die entsprechenden Länder „fit für den globalen Wettbewerb“ zu machen und den eigenen Unternehmen die Märkte zu erschließen.

Auch die rot-grüne Entwicklungspolitik ist demnach von einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse geprägt: von dem massiv erhöhten Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure in der Weltpolitik im Rahmen der neoliberalen Globalisierung, sowie von der geostrategischen Konstellation in der neuen Weltordnung, in der die OECD-Staaten die Peripherie nicht mehr im Rahmen der Systemkonkurrenz bestechen oder ködern müssen. In der globalen Strukturpolitik der neuen Bundesregierung wird ein Wandel des Entwicklungsdispositivs sichtbar.

Was sich hier abzeichnet, ist eine grundlegende Reorganisation der Beziehungen und Machtverhältnisse zwischen Nord und Süd unter den veränderten historischen Bedingungen. Die der Entwicklungsära entstammenden Diskurse, Institutionen und Praktiken erfahren eine Transformation. Im Dispositiv der Entwicklung verbanden sie sich zu einer Formation, die im Gegenzug für die Aufrechterhaltung bzw. Etablierung wirtschaftlicher Beziehungen mit den westlichen Industrieländern nachholende Entwicklung durch Investitionen und Maßnahmen der Technologisierung und Modernisierung versprach. Ihre strategische Funktion bei ihrer Entstehung im Kalten Krieg war die Eingliederung der postkolonialen Staaten in die kapitalistische Weltwirtschaft und ihre zentralen Mechanismen (Entwicklungsprojekte und -programme, usw.) waren Eingriffe in den Marktmechanismus mit dem Ziel der „Entwicklung“ (für eine ausführlichere Darstellung siehe Abschnitt 3.2.). Unter den Bedingungen der neuen Weltordnung, genauer: nach dem Wegfall der sozialistischen Systemalternative und den wenig erfolgreichen Versuchen einer vom Weltmarkt abgekoppelten Entwicklung sowie unter den Bedingungen einer tendenziell verminderten Rohstoffabhängigkeit der Industrieländer ist die strategische Funktion, die zur Entstehung des Dispositivs führte, in zentralen Aspekten obsolet geworden. Das heißt jedoch keinesfalls, dass sich die entsprechenden Diskurse und Institutionen nun auflösen würden: einmal etabliert, weisen sie beträchtliche Beharrungskräfte und eine gewisse Eigendynamik auf. Dennoch passen sie sich an die veränderten Rahmenbedingungen an. Der Entwicklungsdiskurs transformiert sich in ein Diskursgeflecht, in dem auch noch von Entwicklung die Rede ist, aber mehr noch von Globalisierung, Global Governance und vielleicht noch von Armutsbekämpfung, und das sich von einigen der alten Formationsregeln mehr und mehr löst. Die Institutionen der Entwicklungspoli-

tik wenden sich immer mehr von umverteilenden Eingriffen in den Marktmechanismus oder auf grundlegenden Strukturwandel zielenden Maßnahmen ab. Stattdessen versuchen sie zunehmend, Überreste ihrer ursprünglichen Zielsetzungen (Bekämpfung extremer Armut, Verbesserung von Lebensstandards, usw.) mit den Prinzipien Weltmarktorientierung, Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung zu vereinbaren. Neben dieser marktorientierten Entwicklungspolitik liegt ihre modifizierte Aufgabe v.a. in der – substanziellen und geographischen – Eindämmung von Krisen in der Peripherie. Die solchermaßen transformierten Diskurse und Institutionen verbinden sich zu einer Formation, die die Eingliederung in die globalisierte Ökonomie als Sachzwang vorgibt und mit keinerlei Versprechungen mehr legitimiert. Ihre strategische Funktion, die weder aufgrund bewusster Koordination noch aufgrund einer Verschwörung entsteht, ist nunmehr die Absicherung einer neoliberalen kapitalistischen Weltordnung, soweit erforderlich auch durch Armutsbekämpfung und Krisenprävention, ihre zentralen Mechanismen sind der Abbau von Eingriffen in den Marktmechanismus.

Das Dispositiv der Entwicklung, das die Nord-Süd-Beziehungen seit Mitte des 20. Jahrhunderts prägte, transformiert sich zum Dispositiv der neoliberalen Globalisierung und der neuen Weltordnung. In der rot-grünen globalen Strukturpolitik manifestiert sich folglich der Wandel vom Entwicklungs- zum Globalisierungsdispositiv in den Nord-Süd-Beziehungen. Die entscheidenden Faktoren dabei sind die veränderten Kräfteverhältnisse im Rahmen der neoliberalen Globalisierung der Wirtschaft und der geostrategischen Konstellation der neuen Weltordnung. Diese Faktoren prägen die Nord-Süd-Politik unabhängig von einem Wechsel der Regierungsparteien. (These 12)

Es wäre jedoch falsch, die Elemente des Dispositivs auf diese strategische Funktion zu reduzieren: es ist sogar anzunehmen, dass zahlreiche Akteure sich primär den offiziellen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit verpflichtet fühlen, der Gesamteffekt des Dispositivs sich aber unabhängig von ihren Wertvorstellungen durchsetzt. Das Dispositiv und seine Transformation sind dabei jedoch nicht historisch determiniert, sondern umkämpft – und sie werden von den diskursiven und anderen Auseinandersetzungen zwischen Parteien, Ministerien, Regierungen, Nichtregierungsorganisationen, privaten Akteuren und sozialen Bewegungen geprägt. Dies beweist nicht zuletzt die rot-grüne globale Strukturpolitik, deren progressive Ansprüche auf hartnäckige und langjährige Kritik der „Dritte-Welt-Szene“ zurückzuführen sind. Die Geschichte ist offen.

Gegenüber dem neuen Dispositiv der Nord-Süd-Beziehungen erscheint das traditionelle Entwicklungsdispositiv aufgrund seiner umverteilenden und marktverzerrenden Mechanismen vielen Gruppen in der Peripherie als attraktiver, so dass die Kritik an der Globalisierung oftmals positiven Bezug darauf nimmt. In

der Regel wird in diesem Kontext die Ausweitung der Entwicklungshilfe gefordert. Dabei werden die negativen Effekte des Entwicklungsdispositivs – Entpolitisierung sozialer Ungleichheit und Hierarchisierung von Kulturen – übersehen. Aufgabe eines emanzipativen politischen Projekts wäre es in diesem Kontext, Forderungen nach einer Umgestaltung der weltwirtschaftlichen Strukturen und umverteilenden Eingriffen in den Marktmechanismus vom eurozentrischen Entwicklungsdiskurs zu lösen und mit Diskursen der Solidarität und Gerechtigkeit zu verknüpfen. Gerechtigkeit ist keine Frage der Entwicklungshilfe, auch nicht wenn letztere 0,7% des Bruttoinlandsprodukts beträgt. *Emanzipative Globalisierungskritik sollte sich vom Entwicklungsdiskurs lösen und die Forderung nach einer Umgestaltung weltwirtschaftlicher Strukturen mit Prinzipien der Solidarität und Gerechtigkeit begründen. Befreiung bedarf der Alternativen jenseits von „Entwicklung“ und Globalisierung. (These 13)*

Anmerkungen

2. Theoretische Zugänge

- 1 Auch diese Darstellung des Verhältnisses von Wissenschaft und Wirklichkeit ist selbstverständlich nicht neutral, sondern Ausdruck eines bestimmten Wissenschaftsverständnisses, das in diesem Kapitel dargelegt und diskutiert wird.
- 2 Der Ausdruck wurde geprägt von Richard Rorty.
- 3 Beispiele hierfür sind die von Claude Lévi-Strauss begründete strukturalistische Anthropologie, die strukturalistische Revision der Psychoanalyse durch Jacques Lacan, oder Roland Barthes' Semiologie, mit der jeder Sinnzusammenhang zum Gegenstand einer strukturalen Analyse gemacht werden kann. Die Archäologie Michel Foucaults kann zunächst ebenfalls als Anwendung strukturalistischer Methoden auf das Feld der Ideengeschichte gesehen werden, allerdings finden sich hier auch bereits poststrukturalistische Elemente.
- 4 Wenn man die Thesen des Poststrukturalismus ernst nimmt, ist es natürlich nicht möglich, zu sagen, „was der Poststrukturalismus ist“. Überspitzt formulieren Münker/Roesler (2000: IX): „Über den Poststrukturalismus schreiben heißt, ihn zu erfinden.“ So kann hier lediglich *ein* Verständnis des Poststrukturalismus dargestellt werden, das gleichzeitig dazu beiträgt, den Begriff mit Inhalt zu füllen: die Begriffsdefinition ist kein repräsentierender, sondern ein performativer Akt.
- 5 In den Werken von Barthes, Lacan und Foucault ist es möglich, einen Übergang vom Strukturalismus zum Poststrukturalismus herauszuarbeiten (vgl. Münker/Roesler 2000).
- 6 Daher werden poststrukturalistische Ansätze im Englischen oft als „post-foundational“ bezeichnet. Marchart definiert „post-foundationalism“ wie folgt (2002: 11): es handle sich um Ansätze, die „die Annahme zurückweisen, Wissen und Erkenntnis seien in einem universalen, objektiven Fundament – von Gott bis zur Vernunft – verankerbar“. Vgl. auch Stäheli 2000: 9.
- 7 Auch Stäheli verweist auf die Unmöglichkeit einer poststrukturalistischen Soziologie mit einem einheitlichen Theoriegebäude und postuliert, es könne allenfalls um „poststrukturalistische Perspektiven auf das Soziale“ gehen (2000: 15). Vgl. auch die Formulierung von Marchart 2002.
- 8 Laclau und Mouffe formulieren dies wie folgt: „If society is not sutured by any single unitary and *positive* logic, our understanding of it cannot provide that logic. A ‘scientific’ approach attempting to determine the ‘essence’ of the social world would ... be the height of utopianism“ (2001: 143, Herv.i.O.).
- 9 Unentscheidbarkeit bezieht sich auf Situationen, in denen z.B. nicht wissenschaftlich analysiert und entschieden werden kann, welche Elemente der Gesellschaft aufgrund objektiver Gesetze eine Verknüpfung miteinander eingehen werden. Natürlich finden solche Verknüpfungen tatsächlich statt, und zwar aufgrund von kontingenten Prozessen und Entscheidungen – die Situationen sind also durchaus entscheidbar, nur nicht rational und universell entscheidbar, weswegen der zweite Begriff geeigneter erscheint. Vgl. auch Laclau/Mouffe 2001: Xif.

- 10 Wenn Laclau und Mouffe von der „Unmöglichkeit von Gesellschaft“ sprechen, beziehen sie sich auf eine vollständig feststehende gesellschaftliche Totalität, die aus poststrukturalistischer Perspektive aufgrund der Instabilität der Verknüpfungen tatsächlich unmöglich erscheint. Hier ist hingegen gemeint, dass Gesellschaft als veränderliches System sozialer Interaktion durch vollständiges Gleiten der Signifikanten unmöglich würde.
- 11 Zum Wahrheitsverständnis im Poststrukturalismus vgl. auch Stäheli 2000: 27f.
- 12 Die folgende, grob verkürzte und verallgemeinernde Darstellung einiger Sozialtheorien dient ausschließlich der Illustration der Differenz poststrukturalistischer Positionen und kann eine tiefergehende Auseinandersetzung nicht ersetzen.
- 13 Wenn hier von einem Wissenschaftler bzw. einer Wissenschaftlerin vorgenommenen Konstruktion von Kohärenz die Rede ist, so ist damit gemeint, dass in der poststrukturalistischen Sichtweise das empirische Material niemals eine Ordnung an sich aufweist, sondern eine solche erst durch die Erstellung von Kategorien, Klassifizierungen o.ä. konstruiert werden muss.
- 14 Auf diesen Punkt macht u.a. Christine Hanke aufmerksam. Mit Bezug auf die Diskursanalyse Foucaults wirft sie die Frage auf, wie sich die Konstruktion kohärenter Formationen mit der Anerkennung von Diskontinuität vereinbaren lässt und behauptet: „Möglicherweise ist das eine Frage, ob wir den Machtcharakter diskursiver Formationen vorführen wollen – dazu brauchen wir den ‘großen Wurf’, der es sich auch einmal leisten kann, über Differenzen hinwegzugehen –, oder aber ob wir in der Arbeit mit den Texten und ausgehend von Textfragmenten und Details diese gegen den Strich lesen, uns an ihren Rändern aufhalten, sie in Bewegung bringen, ihre vermeintlichen Kohärenzen dekonstruieren wollen.“ (Hanke 1999: 117) Dies verweist auf den wissenschaftspolitischen Charakter der Frage.
- 15 D.h. hier wird nicht – wie in weiten Teilen der Foucault-Rezeption (vgl. Dreyfus/Rabinow 1987; Sawyer 2003) – davon ausgegangen, dass es theoretische Inkompatibilitäten zwischen den früheren diskursanalytischen und den späteren machtanalytischen Arbeiten Foucaults gibt.
- 16 Streng genommen ist es natürlich nicht so, als ob diese Machtverhältnisse auf der Ebene einer vordiskursiven Realität existieren und mit der vorliegenden Analytik (als einer quasi ideologiefreien Sicht auf die Wirklichkeit) einfach sichtbar gemacht werden. Vielmehr kann auf der angenommenen theoretischen Grundlage lediglich eine mögliche Perspektive konstruiert werden, über deren Plausibilität die LeserInnen selbst zu entscheiden haben.
- 17 R. Keith Sawyer beklagt zu Recht die inflationäre und häufig ohne bibliographische Verweise auskommende Verwendung eines „weiten“ (d.h. vielfältige nichtsprachliche Praktiken beinhaltenden), unspezifischen, aber mit Foucault assoziierten Diskursbegriffs (Sawyer 2003) – unter Ausblendung der tatsächlichen Begriffsherkunft. Dennoch soll hier an der Möglichkeit einer an Foucault anschließenden Diskurstheorie festgehalten werden, die sich allerdings an der „engen“ Diskurskonzeption orientiert.
- 18 Später hat Foucault Archäologie auch als ein Verfahren bezeichnet, welches das „System der Akzeptabilität“ untersucht, also das, was ein bestimmtes Wissen als akzeptabel erscheinen lässt (vgl. Foucault 1992: 33f).

- 19 Hier ergeben sich deutliche Parallelen zu Thomas Kuhns Konzeption von Paradigmen, die er versteht als „einen zumindest impliziten Komplex ineinander verflochtener theoretischer oder methodologischer Überzeugungen“ (1976: 31), der die Auswahl von Problemen und die Bewertung von Problemlösungen ermöglicht und eine wissenschaftliche Gemeinschaft definiert (187).
- 20 Auch darüber ließe sich streiten: Texte und Äußerungen verfügen natürlich ebenso über eine physische Materialität (Geschriebenes, Gedrucktes, Schwingungen, Frequenzen, ...).
- 21 So spricht Foucault, um nur den schwerwiegendsten Kritikpunkt anzuführen, entgegen seiner Maßgabe, Macht als relational zu denken, in seinen Arbeiten sehr häufig (vgl. z. B. Foucault 1983: 21 oder 1977: 384, 392f) von „der Macht“ in Form eines quasi-allmächtigen Subjekts, das sich bruchlos und kontinuierlich auch bis in entlegenste Bereiche durchsetzt und so die vehement zurückgewiesene historische Linearität wieder einführt (vgl. Rehmann 2003: 77, 74).
- 22 Institutionen werden hier dem soziologischen Wortsinn nach als Resultate sozialer Praktiken angesehen. Streng genommen können aus einer poststrukturalistischen Perspektive nicht nur Institutionen, sondern auch Identitäten und Wirklichkeitskonstruktionen als Resultate sozialer Praktiken angesehen werden. Eine analytische Trennung wird hier dennoch für sinnvoll erachtet.
- 23 Diese grobe Skizze wird der Institution in allen drei Ebenen natürlich nicht vollständig gerecht.

3. Diskurs und Dispositiv der Entwicklung in der Nachkriegszeit

- 1 Auf der Grundlage der Erkenntnis, dass die Naturalisierung der gesellschaftlichen Unterordnung anderer Menschengruppen ein in vielerlei Unterdrückungsverhältnissen präserter ideologischer Mechanismus ist, postuliert Spike Peterson, dass die im patriarchalen Geschlechterverhältnis implizierte Privilegierung von Maskulinität (und den damit assoziierten Eigenschaften) zur Legitimation auch anderer Herrschaftsformen dient. Dies bezeichnet sie als analytisches (im Gegensatz zu einem empirischen) Verständnis von „gender“: „Understanding gender analytically generates what I consider the singularly most transformative feminist insight: that the (symbolic, discursive, cultural) privileging of masculinity - *not necessarily men* - is key to naturalizing the (corporeal, material, economic) power relations that constitute structural hierarchies. The point here is that diverse hierarchies are *linked and ideologically 'naturalized' by denigration of the feminine*. I.o.w., casting the subordinate as feminine - lacking agency, control, reason, skills, or culture - devalorizes not only women but also racially, culturally, or economically marginalized men.“ (Peterson 2003: 14, Herv.i.O.).
- 2 Vgl. die Charakterisierung der „Eingeborenen“ als „half child, half devil“ in Kiplings epochenprägendem Gedicht über die „Bürde des Weißen Mannes“ (in der Übersetzung zit. nach Melber 1992: 16).
- 3 Horkheimer und Adorno identifizieren einen ähnlichen Mechanismus abstrakter als „Prinzip der Immanenz“ einer „instrumentellen Vernunft“ (Horkheimer/Adorno 1988).

- 4 Natürlich hatte die Achtung vor dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und den Menschenrechten auch bestimmte Grenzen, aber z.B. die „Counter-Insurgency“-Politik der USA in Lateinamerika und Asien zeichnet sich gerade durch den Rückgriff auf diskursive Strategien der kolonialen Ära aus, v.a. hinsichtlich der Unfähigkeit der Filipinos, Vietnamesen, Chilenen usw., sich selbst verantwortungsvoll zu regieren, so dass in ihrem eigenen Interesse (militär-)politische Interventionen notwendig seien. Hier wie auch in den neueren „Menschenrechts-Kriegen“ wird die Entscheidung über die Notwendigkeit entsprechender Interventionen natürlich hauptsächlich im Kreise der „entwickelten“ Industrienationen diskutiert. Der nachkoloniale Entwicklungsdiskurs hatte durchaus auch fortschrittliche Elemente, wie Cooper zutreffend anmerkt: „Much as one can read the universalism of development discourse as a form of European particularism imposed abroad, it could also be read ... as a rejection of the fundamental premises of colonial rule, a firm assertion of people of all races to participate in global politics and lay claim to a globally defined standard of living.“ (1997: 84)
- 5 Vgl. z.B. die Darstellung von Norberg-Hodge (1991).
- 6 „The ‘white man’s burden’ of the colonial period shifted from civilizing the uncivilized to global governance, the production of a world in which the US way of life could flourish“ (Doty 1996: 83).
- 7 In anderen Diskursen haben sich solche „Problemlösungen“ hingegen etabliert: man denke an Yoga, Buddhismus, Feng Shui, Akupunktur, Ayurveda oder auch Hare Krishna.
- 8 Das heißt nicht, dass eine solche nicht vorgekommen wäre. Allerdings wurde sie mit diskursiven Strategien der Vorgänger- (Kolonialismus) oder Nachfolgeära (internationale Staatengemeinschaft) legitimiert.
- 9 Während die „normale“ Soziologie, Ökonomie und Politikwissenschaft sich wie selbstverständlich mit den „entwickelten“ Industrienationen befasst, gelten Entwicklungssoziologie, -ökonomie und -politik als Teilbereiche, die sich mit den Sonderfällen der „weniger entwickelten“ Länder befassen. Selbst die Anthropologie und Ethnologie, die heute eher kulturrelativistisch als kulturimperialistisch geprägt sind, bleiben aufgrund ihres Gegenstandsbereichs dem Dualismus des Entwicklungsdiskurses verhaftet – auch sie sind Wissenschaften vom „Anderen“ (vgl. Ferguson 1997).
- 10 „Man wird also sagen können, daß eine diskursive Formation sich abzeichnet (wenigstens hinsichtlich ihrer Gegenstände), ... wenn man zeigen kann, wie irgendein Gegenstand des in Frage stehenden Diskurses darin seinen Platz und das Gesetz seines Erscheinens findet; ... daß er gleichzeitig und nacheinander sich einander ausschließende Gegenstände hervorbringen kann, ohne daß er sich selbst verändern müßte“ (Foucault 1981: 69).
- 11 In einigen Fällen (z.B. Iran, Guatemala, Vietnam) wurde dieses Ziel natürlich auch mit brutaleren Mitteln verfolgt.
- 12 Natürlich bestand auch vor der Phase der weltweiten europäischen Kolonialherrschaft eine soziale Ungleichheit zwischen den unterschiedlichen Weltregionen, allerdings wurde sie durch diese Phase entscheidend geprägt und verstärkt.
- 13 Allerdings ist in einem Teil des Entwicklungsdiskurses eine Verknüpfung zwischen diesen beiden Konzeptualisierungen hergestellt worden: die entsprechenden Entwick-

lungsprozesse seien aufgrund der erwähnten Konflikte und Machtverhältnisse noch nicht eingetreten.

- 14 In Anbetracht der Möglichkeiten und Grenzen von Entwicklungsorganisationen werden Ferguson zufolge „weniger entwickelte“ Länder im entsprechenden Diskurs wie folgt dargestellt: als ursprünglich und noch nicht in die moderne Welt integriert (so dass entsprechende modernisierende Maßnahmen in den Bereichen Infrastruktur, Bildung, Marktwirtschaft Sinn machen); als ländlich (so dass entsprechende Projekte und technische Verbesserungen im Landwirtschaftssektor zu „Entwicklungsprozessen“ führen können); als abgeschlossene Volkswirtschaft (so dass nationale Wirtschaftsplanung und entsprechende Reformprogramme als nützlich erscheinen); und schließlich als von einer einheitlichen, neutralen und effektiven Regierung regiert (so dass die entsprechenden Maßnahmen auch Wirkung zeigen) (vgl. Ferguson 1994: 70ff).
- 15 Diese Darstellungsweise findet sich bisweilen bei einigen der Post-Development-Ansätze (vgl. Rahnema 1997; Escobar 1995; Sachs 1993).
- 16 Auf der anderen Seite müssen natürlich auch die Parallelen hervorgehoben werden: Gewalt war auch ein Bestandteil des Entwicklungsdispositivs, und die Unterstützung im Süden erstreckte sich primär auf die Schichten, die von Entwicklungsmaßnahmen profitierten oder glaubten dies in Zukunft zu tun.
- 17 Brigg (2002) vertritt eine ähnliche These.

4. *Krise des Entwicklungsdispositivs ...*

- 1 Die betreffenden Argumente lauten (grob skizziert), dass die Marktmechanismen überall auf die gleiche Weise funktionieren und dass Liberalisierung in höherem Maße wohlförderungsfördernd sei als marktverzerrende staatliche Interventionen und Entwicklungsprogramme bzw. -hilfe.
- 2 Natürlich kann hier keine vollständige Nachzeichnung der theoretischen Debatten von den siebziger bis zu den neunziger Jahren geleistet werden (vgl. dazu Boeckh 1993; Tetzlaff 1996c; Menzel 1992; 1995; Betz 2003; Hein 1981 und Brandt et al. 1997; für die internationale Diskussion vgl. Martinussen 1997; Peet 1999; Hettne 1995; für die spezifische Untersuchung von Entwicklungsdiskursen vgl. Cooper/Packard 1997a; Moore/Schmitz 1995; Crush 1995).
- 3 Um genau zu sein, müsste an dieser Stelle unterschieden werden zwischen dem klassischen Liberalismus von u.a. Smith und Ricardo, der zumindest auch Gesellschaftstheorie (und nicht nur mikroökonomische Tauschtheorie) war, der neoklassischen Ökonomie von Walras und Marshall Anfang des 20. Jahrhunderts (die eben eine solche war), dem auch Ordoliberalismus genannten Neoliberalismus der Mitte des 20. Jahrhunderts (verbunden mit Röpcke, Eucken, Müller-Ahrmack und dem Konzept der sozialen Marktwirtschaft), der monetaristischen Wirtschaftstheorie Friedmans (und der „Chicago-Boys“), und dem marktradikalen sozialphilosophischen Neoliberalismus von Hayek, die beide seit den siebziger Jahren einflussreich wurden und die theoretische Grundlage dessen darstellen, was üblicherweise als Neoliberalismus bezeichnet wird (vgl. Krätke 1998). Die entwicklungspolitisch relevanten AutorInnen des Neoliberalismus bzw. der neo-

- klassischen Wirtschaftstheorie in den siebziger und achtziger Jahren waren Bauer, Lal, Balassa, Bhagwati, Little und Krueger (vgl. Toye 1987; Martinussen 1997: 259-264).
- 4 Während im neoliberalen Diskurs durchaus auch andere Akzentsetzungen vorkommen – man denke an Reagans pathetische Beschwörung der „Magie des Marktes“ – ist im entwicklungspolitischen Bereich diese rein ökonomisch-technische Sichtweise dominant.
 - 5 Beispielsweise argumentiert die Weltbank im sog. Berg-Report (World Bank 1981: 24), dass Wirtschaftswachstum Effizienzsteigerungen voraussetze, ein Entwicklungsland sich daher auf die Produktion jener Güter spezialisieren solle, bei denen es einen komparativen Vorteil besitze, die es am effizientesten herstelle. Dies ist lediglich die Ausformulierung eines grundlegenden (neo-)klassischen Theorems, des Ricardo-Theorems der komparativen Kostenvorteile. Allerdings impliziert eine solche Spezialisierungspolitik, dass die von unsicheren und schrumpfenden Rohstoffmärkten abhängigen Länder sich auch weiterhin auf den Rohstoffexport konzentrieren, womit ihre Industrialisierung (die in allen Ländern gegen das Spezialisierungsgebot erfolgte) verhindert, die seit dem Kolonialismus etablierte internationale Arbeitsteilung reproduziert, und das Interesse der Industrienationen an günstigen, weil im Überangebot vorhandenen Rohstoffen befriedigt wird. Die wirtschaftliche Effizienz einer solchen Politik der Steigerung der Rohstoffexporte wird durch Berechnungen über zukünftig zu erwartende Gewinne untermauert, die allerdings auf Vorhersagen beruhen und sich als notorisch überoptimistisch erwiesen haben. Dies hängt z.T. damit zusammen, dass die neoliberale Methodik von individuellen Ländern ausgeht und nicht von einem weltwirtschaftlichen Gesamtsystem, weswegen der Effekt der Strukturanpassungsprogramme (wenn alle Rohstoffproduzenten ihre Exporte steigern, erhöht sich das Angebot und der Preis sinkt) nicht berücksichtigt wurde (vgl. Ferguson 1995: 137; George/Sabelli 1994: 62f). Ein anderes Beispiel findet sich in der (ebenfalls in den SAP vorgeschriebenen) Streichung von Nahrungsmittelsubventionen. Während in der neoliberalen Wirtschaftstheorie die Beseitigung marktverzerrender Preiskontrollen eine effizientere Allokation und letztlich gesamtwirtschaftliche Wohlstandsgewinne bringt, ist der politische Effekt solcher Maßnahmen – in der Folge von Brotpreiserhöhungen kam es vielerorts zu massiven Ausschreitungen – unberücksichtigt geblieben.
 - 6 Der neoliberale Diskurs beruht auf der Unantastbarkeit des Privateigentums und seiner gegebenen Verteilung, auf dem Verständnis von Freiheit als Freiheit des Individuums zu uneingeschränkter ökonomischer Aktivität, auf der Konzeption des Menschen als rationaler Nutzenmaximierer (*homo oeconomicus*) sowie auf der Legitimität und Wünschbarkeit einer marktwirtschaftlichen Ordnung und ihr gemäßen Handelns. Vgl. auch Ferguson 1995: 138.
 - 7 Um präzise zu sein: mit Strukturanpassungsprogrammen sind die mit der Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) des IMF und den Structural und Sectoral Adjustment Loans (SAL/SECAL) der Weltbank verbundenen und in den Policy Framework Papers (PFP) umrissenen Programme gemeint.
 - 8 In einigen Ländern wie z.B. dem Senegal fanden allerdings bereits vor der Einführung von Strukturanpassungsprogrammen durch Weltbank und IMF als Reaktion auf fi-

- nanzielle und wirtschaftliche Krisen ganz ähnliche Stabilisierungsmaßnahmen statt (vgl. Diouf 1997).
- 9 Als Hauptrichtungen sind v.a. die Informationsökonomie und die endogene Wachstumstheorie zu nennen, deren Anhänger (allen voran Stiglitz und Krugman) die Tauglichkeit real existierender Märkte für einen allgemeinen Wohlstandsgewinn aufgrund von Informationsasymmetrien und der Verstärkung von Ungleichheiten durch Skaleneffekte widerlegen.
 - 10 In der Weltbankstudie über das „ostasiatische Wunder“ (World Bank 1993) konnte zwar nicht geleugnet werden, dass die Entwicklungserfolge der entsprechenden Länder von massiven staatlichen Interventionen in die Wirtschaft begleitet waren, allerdings wurde argumentiert, dass bei Verzicht auf diese Instrumente das Wachstum noch höher gewesen wäre, dass die Erfolge also nicht wegen, sondern trotz der Eingriffe zu Stande kamen.
 - 11 Klassische Beispiele dafür sind die Politik der brasilianischen Arbeiterpartei PT und des südafrikanischen ANC. Weniger eindeutig untermauert wird die These jedoch durch die Konflikte in Venezuela unter Chavez.
 - 12 Zu der entwicklungspolitischen Gender-Diskussion und den Differenzen zwischen WAD- (Women and Development) (vgl. Mies 1988), GAD- (Gender and Development) (vgl. Sen/Grown 1987, Kabeer 1994), WED- (Women, Environment and Development) (vgl. Shiva 1989, Mies/Shiva 1993) und postmodernen feministischen Ansätzen (vgl. Marchand/Parpart 1995, Mohanty 1991) vgl. iz3w/ASA 2000, Kerner 1999, Visvanathan 1997, Young 1992.
 - 13 Dudley Seers wies bereits Ende der 60er Jahre darauf hin, dass Wirtschaftswachstum durchaus mit steigender Armut, zunehmender Arbeitslosigkeit und massiver Ungleichheit einhergehen konnte, und forderte angemessenere Indikatoren für Entwicklung als BSP und BIP. (Dass aus dieser alternativen Perspektive Entwicklung ebenfalls mit diktatorischen Verhältnissen einhergehen kann, sei nur am Rande vermerkt.)
 - 14 Stephen Marglin weist auf die in modernen Gesellschaften stark eingeschränkten Wahlmöglichkeiten hin: Ich kann zwischen verschiedenen Automarken oder Supermarktketten wählen, mich aber kaum dafür entscheiden, zu Fuß zur Arbeit zu gehen oder mein Gemüse selbst anzubauen (vgl. 1990: 4ff).
 - 15 Selbstverständlich existieren auch Gegendiskurse, welche die Diagnose der neuen Qualität globaler wirtschaftlicher Verflechtung oder die Verringerung staatlicher Handlungsspielräume bestreiten. Im globalisierungskritischen Diskurs wird die Diagnose des Globalisierungsdiskurses um die Feststellung ergänzt, dass die Liberalisierung der Weltwirtschaft zu einem Anwachsen sozialer Ungleichheit führt.
 - 16 Hier liegt der Grund, warum die Kritik der „Antiglobalisierungsbewegung“ (die sich lediglich auf die wirtschaftliche Globalisierung bezog) so oft fehlinterpretiert worden ist. Die einzigen Globalisierungsgegner, die den Namen auch in Bezug auf die anderen erwähnten Bereiche der Globalisierung verdienen, sind die Rechtsradikalen beispielsweise die NPD.

5. Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung

- 1 Schimank verweist darauf, dass die Koordination der Entwicklungspolitik ebensogut durch die Unterabteilung eines Ministeriums möglich gewesen wäre, die Schaffung eines neuen Ministeriums aber nicht nur den Zuständigkeitskonflikt zwischen AA und BMWi auflöste, sondern v.a. auch das koalitionspolitische Gerangel zwischen CDU und FDP um die Zahl der Ministerposten für den kleineren Koalitionspartner (vgl. Schimank 1983: 51f; vgl. auch Haskamp 2002: 47; Nuscheler 1995: 379; Wolff 1998: 219).
- 2 1993 wurde der Name geändert in „Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (vgl. Haskamp 2002: 47).
- 3 Eine wichtige Ausnahme bildet der Bereich Schiffbau.
- 4 Diese Sichtweise findet sich auch bei Bodemer an anderer Stelle (vgl. Bodemer 1985: 284).
- 5 Nicht nur die Machtdemonstration des OPEC-Kartells, sondern auch das selbstbewusste Auftreten der Gruppe der 77 in der UNO mit ihren Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung sind Bestandteile dieser Veränderungen (vgl. Nuscheler 1995: 381; Bodemer 1985: 289).
- 6 Bodemer bezeichnet ihn sogar als „konsequente[n] Exekutor sozialliberalen entwicklungspolitischen Krisenmanagements“ (1985: 293).
- 7 Auch andere, eher sozialistisch orientierte Länder wie Angola oder Mosambik sahen sich mit einer Kürzung oder Einstellung der Entwicklungshilfe konfrontiert (vgl. Bodemer 1985: 299). Freyhold verweist in diesem Kontext auch auf die verstärkte Förderung von El Salvador und das wachsende Engagement in Namibia (vgl. Freyhold 1987a: 19), Pater u.a. auf die verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Südafrika unter dem Apartheid-Regime und auf die Sanktionierung Tansanias: die 1983 abgebrochenen und 1984 abgesagten Regierungsverhandlungen wurden im Herbst 1984 erst wieder aufgenommen, nachdem die tansanische Regierung durch einige wirtschaftspolitische Entscheidungen eine verstärkte Akzeptanz marktwirtschaftlicher Prinzipien und eine Abkehr von planwirtschaftlichen Vorstellungen signalisierte (vgl. Pater 1990: 65). Der Fairness halber sollte erwähnt werden, dass in einer späteren Phase die konservativ-liberale Regierung gegenüber Mobutu in Zaire und Moi in Kenia (zumindest halbherzig) versuchte, eine politische Konditionalität durchzusetzen (vgl. Tetzlaff 1998: 323f). Entsprechend der Konjunktur des Good Governance Diskurses geschah dies jedoch erst nach Ende des Ost-West-Konflikts.
- 8 In der Mischfinanzierung werden vergünstigte staatliche EZ-Kredite mit kommerziellen Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau kombiniert, was eine Abnahme des Zuschusselements, mithin des Unterschieds zu marktüblichen Konditionen und der „Qualität“ von EZ-Krediten, aber eine Steigerung des Kreditvolumens bewirkt (vgl. Nuscheler 1995: 384; BMZ 2004a: 60).
- 9 Dies wird etwas verklausuliert selbst von Pater eingeräumt (vgl. 1990: 57).
- 10 Bodemer weist allerdings zu Recht darauf hin, dass in der Konkretisierung der Zielvorstellungen die diskutierten unterschiedlichen Akzentsetzungen deutlich werden (vgl. Bodemer 1985: 297).

- 11 Freyhold bemerkt hierzu: „Versuche, die deutsche Entwicklungshilfe stärker zur Förderung deutscher Exportchancen und Arbeitsplätze zu benutzen, stoßen deshalb an Grenzen, weil deutsche Hilfe ja schon zuvor in einem Maße zurückfloß, das schwer zu erhöhen ist“ (Freyhold 1987a: 19).
- 12 Diese Formulierung wurde später präzisiert in „Marktwirtschaftlich orientierte und sozialorientierte Wirtschaftsordnung“ (BMZ 1996: 14) bzw. „Schaffung einer marktfreundlichen und sozial orientierten Wirtschaftsordnung“ (BMZ 2000: 214).
- 13 Nuscheler verweist in diesem Kontext auf den Abschluss milliardenschwerer Kooperationsverträge mit China und Indonesien (vgl. 1995: 391), was darauf hindeutet, dass das Kriterium der Achtung der Menschenrechte gewiss nicht die höchste Priorität in der deutschen Entwicklungspolitik genossen hat. Siehe auch Abschnitt 9.5., der der Frage von Rüstungsexporten und Menschenrechten in der deutschen Entwicklungspolitik nachgeht.
- 14 Der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ empfahl der Entwicklungspolitik Mitte der neunziger Jahre angesichts der Legitimationskrise als „eine der dringlichsten Akzentverschiebungen ... die Konzentration auf das realistisch Machbare und die Rückkehr zu einer entwicklungspolitischen Bescheidenheit“ im Sinne einer höheren Gewichtung der Entwicklungspotentiale. Es liege außerhalb der Möglichkeiten der EZ, wirksame Armutsbekämpfung für Milliarden von Menschen zu leisten, stattdessen solle sie sich auf relativ erfolgversprechende Maßnahmen in Schwellenländern konzentrieren (Wissenschaftlicher Beirat 1995: 171, 175; vgl. auch Nuscheler 1995: 390).
- 15 Uwe Holtz z.B. bilanziert die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung primär anhand von unkommentierten Zitaten aus ihren programmatischen Schriften und Absichtserklärungen (vgl. Holtz 2000: 487).
- 16 So z.B. Martina Metzger: „Makroökonomische Funktion von Entwicklungshilfe ist und bleibt zuallererst eine Hilfe für den Geber“ (Metzger 1999: 7).
- 17 Bodemer versucht ebendiese Ambivalenz zu erfassen, wenn er Entwicklungshilfe einerseits als „Versuch weltweiter Sozialpolitik mit dem Ziel größerer Gerechtigkeit und wirtschaftlichen Wachstums durch den Transfer finanzieller, materieller, personeller und know-how-Ressourcen unter dem Marktpreis“, andererseits aber als „Teil der Gesamtpolitik der Regierung“, die ihre „entscheidenden Impulse aufgrund nationaler Motivierungen“ erhält, charakterisiert (Bodemer 1985: 278).
- 18 In diesem Kontext bemerkt Bodemer: „Die Profilierung der Entwicklungshilfe als relativ eigenständiger Politikbereich hängt davon ab, ob und in welchem Maße es den verantwortlichen Akteuren (insbesondere dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) gelingt, das Ziel 'Entwicklung der Dritten Welt' nicht als Unterziel nationaler Politik - besonders der Außen- und Außenwirtschaftspolitik - sondern als eigenständiges Ziel darzustellen, das nur über seine tendenzielle Erreichung nationalen Interessen dient.“ (Bodemer 1985: 278f)
- 19 In diesem Sinne charakterisiert Campbell Außenpolitik in Anlehnung an Richard Ashley als „a specific sort of boundary-producing political performance“ (Campbell 1998: 62). Denn: „it is an impoverished understanding to regard foreign policy as a bridge between preexisting states with secure identities. Given the alternative standpoints

from which one can appreciate the coeval emergence of the 'state' and the 'international system', it is not possible to understand international relations as the existence of atomized states that are fully fledged intensive entities in which identity is securely grounded prior to foreign relations. [...] Foreign policy shifts ... to a concern with the establishment of boundaries that constitute, at one and the same time, the 'state' and the 'international system'. Conceptualized in this way, foreign policy comes to be seen as political practice that makes 'foreign' certain events and actors. Those events and actors that come to be 'foreign' through the imposition of a certain interpretation are not considered as 'foreign' simply because they are situated in opposition to a pregiven social entity (the state). The construction of the 'foreign' is made possible by practices that also constitute the 'domestic'" (ebd.: 61f).

- 20 „Entwicklungspolitik ist heute globale Strukturpolitik ...' Mit diesem Satz leitete die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/die Grünen vom 20. Oktober 1998 ein neues Denken in der deutschen Entwicklungspolitik ein. ... Mit dem im 11. Bericht dargestellten Verständnis von Entwicklungspolitik und dem Aktionsprogramm 2015 setzt die Bundesregierung das in der Koalitionsvereinbarung geforderte neue Denken um.“ (Wieczorek-Zeul in BMZ 2002a: 4f) Das BMZ-Spezial Nr. 42 (BMZ 2002a) ist im Wesentlichen eine überarbeitete Kurzfassung des 11. Entwicklungspolitischen Berichts.
- 21 „In den vergangenen Jahrzehnten hat sich zunehmend eine 'Weltmarktwirtschaft' entwickelt, in der nicht nur Unternehmen, sondern auch die Sozial- und Umweltstandards der einzelnen Staaten in einen Wettbewerb gezwungen werden. Dies und auch die Unberechenbarkeit internationaler Finanzströme haben die Möglichkeiten nationaler Regierungen deutlich verringert, wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprozesse nach politischen Wertentscheidungen zu gestalten.“ (BMZ 2001a: 34)
- 22 „Zu Beginn dieses Jahrhunderts steht die internationale Politik vor der Aufgabe, der Spaltung ... zwischen Arm und Reich mit allen Möglichkeiten entgegenzuwirken“ (Wieczorek-Zeul 2000a). „In der Entwicklungspolitik ist Armutsbekämpfung eine überwältigende Aufgabe. Darauf zielen wir in allen Bereichen unserer Arbeit.“ (Wieczorek-Zeul in BMZ 2001b: Vorwort) „Die Armutsbekämpfung ist und bleibt die überwältigende Aufgabe deutscher Entwicklungspolitik“ (Wieczorek-Zeul in BMZ 2002: 4).
- 23 „Die Überwindung der Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen bleibt die größte internationale Herausforderung an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“ (Schröder 1998).
- 24 Im 11. Entwicklungspolitischen Bericht wird ein umfassenderes Verständnis des Ziels der Entwicklungspolitik skizziert: ihr gehe es um einen Beitrag zur „Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse für alle Menschen“ und zur „Zukunftssicherung“ mit den vier Zieldimensionen „soziale Gerechtigkeit“, „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“, „politische Stabilität“, „ökologisches Gleichgewicht“ (BMZ 2001a:62).
- 25 Diese These liegt auch zahlreichen Passagen im 11. Entwicklungspolitischen Bericht zugrunde, z.B. den folgenden: „Die Förderung einer leistungsfähigen Wirtschaft, die armutsminderndes Wachstum ermöglicht und den armen Menschen zu Beschäftigung und Einkommen verhilft, trägt wesentlich zur Verbesserung der wirtschaftlichen

- Möglichkeiten (*opportunity*) der Armen und zum Erfolg der Armutsbekämpfung bei“ (BMZ 2001a: 63); „Untersuchungen der Weltbank zeigen, dass Verminderung der Armut eng mit erzielten Wachstumserfolgen zusammenhängt“ (ebd.: 12).
- 26 Hier zeigen sich Parallelen zum Mechanismus des Entwicklungsdiskurses, „Unterentwicklung“ als Ausschluss aus der Moderne zu konzipieren, um dann entsprechende Entwicklungsmaßnahmen verschreiben zu können. Der neoliberale Diskurs konzipiert Armut und Ungleichheit als Ausschluss vom Markt, um dann Marktintegration verschreiben zu können.
- 27 „Die Bundesregierung hat die Möglichkeiten für ein Zusammenwirken von öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit und privater Unternehmenstätigkeit deutlich ausgebaut. Ausgangspunkt dafür war die Erkenntnis, dass die sozialen, ökonomischen, ökologischen und politischen Probleme der Welt Finanzmittel in enormer Höhe erfordern, die nur noch mit maßgeblicher Beteiligung des privaten Sektors mobilisiert werden können“ (BMZ 2001a: 85).
- 28 Bereits bei ihrer Amtsübernahme am 28.10.1998 hat die neue Ministerin in ihrer Rede an den Ausspruch Willy Brandts erinnert, Entwicklungspolitik sei die Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts, und die Krisenprävention als Schwerpunkt ihrer Arbeit benannt (vgl. *epd*, 20/21/1998: 15).
- 29 Siehe hierzu auch BMZ 2001a: Vorwort, XIV, XIXff, 31, 33f, 58, 64, 67; 2001b: Vorwort; 1, 7, 10; 2000a: 223f, 233 für interessenorientierte sowie BMZ 2001a: 33; 2001b: 1 für ethische Begründungen. Teils werden auch außenwirtschaftliche Interessen in den Vordergrund gerückt, wie z.B. von der entwicklungspolitischen Sprecherin der Grünen, Angelika Köster-Loßack, die die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit als „eine gute Zukunftsinvestition für Deutschland“ bezeichnete, denn „[a]ls Exportweltmeister müssen wir entsprechend Verantwortung hinsichtlich der globalen Probleme übernehmen“ (in: *epd*, 19/2000: 5).
- 30 Auch beim Festakt zum 40-jährigen Bestehen des BMZ hob Kanzler Schröder die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus hervor: sie könne eine Massenmobilisierung durch Terroristen verhindern (vgl. *epd* 22/2001: 5f).
- 31 In der entwicklungspolitischen Bilanz am Ende der 15. Legislaturperiode ist zu lesen: „Die rot-grüne Bundesregierung hat die Entwicklungspolitik aus dem Schattendasein herausgeholt und wieder zu einem zentralen Thema auf der nationalen, europäischen und internationalen Agenda gemacht“ (BMZ 2002c, Teil II). Auch die stellvertretende entwicklungspolitische Sprecherin der SPD, Karin Kortmann, verweist in ihrer Bilanz auf die „gestiegene Bedeutung eines wichtigen Politikfelds“ als Folge des Regierungswechsels (vgl. Kortmann 2002: 25).
- 32 Der Bundessicherheitsrat ist das zentrale Organ der Bundesregierung zur Koordinierung der deutschen Sicherheitspolitik und zur Gestaltung der Rüstungsexportpolitik (vgl. BMZ 2000: 230). Allerdings erfolgt der größte Teil der Entscheidungen über Rüstungsexporte durch die Ressorts und das Bundesausfuhramt. Im Sicherheitsrat findet zudem die Strategieformulierung hinsichtlich aktueller und potenzieller Krisenregionen statt (vgl. Wiczorek-Zeul 1999a: 363).

- 33 Gelegentlich verwies die Ministerin auch darauf, dass unter der rot-grünen Regierung die erste Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik abgegeben wurde (gefolgt von zwei weiteren). Über die Tragweite dieses symbolischen Aktes herrschen allerdings unterschiedliche Ansichten: eine renommierte entwicklungspolitische Zeitschrift urteilte, dies sei „nicht mehr als ein PR-Gag“ (epd 17/18/2000: 16f).
- 34 Insbesondere sollte sich die Aufwertung der Entwicklungspolitik innerhalb der Bundesregierung auch in einem Engagement für die Verbesserung der Stellung von Entwicklungsländern in der nächsten Welthandelsrunde und in einer Reform der Außenwirtschaftsförderung ausdrücken (vgl. Wiczorek-Zeul 1999c: 23; Eid 1999b: 9).
- 35 Der die bisherigen Lomé-Abkommen seit 23.6.2000 ersetzende und nach der Ratifizierung am 1.4.2003 in Kraft getretene Vertrag von Cotonou regelt die Handelsbeziehungen zwischen den 77 AKP-Staaten (Asien, Karibik, Pazifik) und der EU (vgl. BMZ 2002b: 340; 2004a: 363). Das Transform-Programm gestaltet die Unterstützung der „weiter fortgeschrittenen Reformländer Mittel- und Osteuropas“ (BMZ 2002b: 171f), v.a. Beratung und technische Kooperation. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa ist ein im Juni 1999 gegründeter Zusammenschluss von mehr als 40 Staaten, internationalen Finanzinstitutionen und supranationalen Organisationen, der die politische, rechtliche und ökonomische Stabilität in Südosteuropa sichern soll. Die Federführung des BMZ bezieht sich jedoch lediglich auf den Teilbereich wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Zusammenarbeit (vgl. BMZ 2002b: 172ff). Hinter dem Begriff Habitat verbergen sich die Wertsiedlungskonferenzen (zuletzt Habitat II in Istanbul 1996) (vgl. Siebold 1996). Die Federführung für den sog. Kopenhagen-Nachfolgeprozess bezieht sich auf die Umsetzung der auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 getroffenen Vereinbarungen bzw. Absichtserklärungen und den Folgegipfel 2000 (vgl. Klingebiel 1996).
- 36 Die Parlamentarische Staatssekretärin Uschi Eid sagte dazu in einem Interview: „Der Koalitionsvertrag legt fest, daß der Abwärtstrend in der Mittelausstattung des BMZ umgekehrt werden soll. ... das ist natürlich ein starkes Signal, und dafür haben wir alle gekämpft. Es zeigt, daß es die Bundesregierung ernst meint mit dem Bedeutungszuwachs der Entwicklungspolitik“ (Eid 1999a: 11).
- 37 Als Official Development Assistance (ODA) gelten staatliche Leistungen, die vom Development Aid Committee (DAC) der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) als „entwicklungsrelevant“ eingestuft werden. Die üblicherweise als „Entwicklungshilfe“ deklarierten Kredite müssen dabei ein Zuschusselement von mindestens 25% gegenüber kommerziellen Krediten aufweisen. Die ODA-Quote bemisst das Verhältnis zwischen anerkannter Entwicklungshilfe und dem Bruttonationaleinkommen (BNE) (bis 1998: Bruttosozialprodukt (BSP), die Berechnung von BNE und BSP ist nahezu identisch). In die ODA einbezogen werden u.a. Aufwendungen für Flüchtlinge und Studierende aus „Entwicklungsländern“ (vgl. Nuscheler 2004: 479ff; Martens 2004: 9ff).
- 38 Zwar ist die deutsche ODA nach OECD-Zahlen 2004 deutlich angestiegen (von etwa 6,8 auf 7,5 Mrd. US-Dollar), der wichtigste Grund dafür lag jedoch im Anstieg des Euro-Kurses gegenüber dem US-Dollar. Wechselkurs- und inflationsbereinigt ist die deutsche ODA sogar um 0,4% gesunken (vgl. Martens 2005: 11f).

- 39 Die BRD ist nach dem Weltwirtschaftsforum in Davos 2005 der sog. Lula-Gruppe (genauer: der „Technical Group on Innovative Financing Mechanisms“) von Brasilien, Frankreich, Chile und Spanien beigetreten, die sich für internationale Steuern z.B. auf Flugbenzin oder Devisentransaktionen einsetzt und verabschiedete im Juni 2005 eine Erklärung zu innovativen Instrumenten der Entwicklungsfinanzierung, in der sie für Solidaritätsabgaben zur Bekämpfung von Hunger und Armut eintritt (vgl. Falk 2005b; Fues 2005; Martens 2005: 9).
- 40 Erwähnenswert ist, dass die Bundesregierung die angekündigten Steigerungen der Entwicklungshilfe eng mit ihrem Bemühen um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat verknüpft sieht (vgl. Schradi 2005e).
- 41 Die Bundesregierung hatte im Januar 2005 für die Jahre 2005-2009 zusätzliche Mittel in Höhe von 500 Mio. Euro angekündigt und für 2005 bereits 125 Mio. Euro freigegeben (vgl. Martens 2005: 12).
- 42 Nach Angaben des BMF entfällt der Zuwachs jedoch im Wesentlichen auf die Wiederaufbauhilfe nach dem Tsunami sowie auf fällige Einrichtungen für multilaterale Organisationen (vgl. *E+Z* 8/9/2005: 317).

6. Globale Strukturpolitik I

- 1 Mit Weltbank ist in dieser Arbeit wie allgemein üblich die International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) sowie die International Development Association (IDA) gemeint.
- 2 Dabei handelt es sich um Schulden eines privaten Unternehmens im Drittweltland gegenüber einem privaten Unternehmen im Norden, die aufgrund der öffentlichen Bürgschaft (z.B. durch die Hermes Exportkreditversicherungs-AG) bei Nichtzahlung in öffentliche Schulden des Drittweltlandes gegenüber der hiesigen Regierung umgewandelt werden (vgl. Eberlei 1999a: 77, 88, 149ff).
- 3 Eberlei errechnet hinsichtlich der 30 ärmsten Länder, denen zwischen 1988 und 1996 die Schulden erlassen wurden, dass die erlassene Summe von 8,6 Mrd. US-\$ erstens nur etwa 15% der langfristigen Verschuldung dieser Länder gegenüber öffentlich-bilateralen Gläubigern im Jahr 1995 entspricht, zweitens ihr im selben Zeitraum 9,2 Mrd. an geleistetem Schuldendienst an diese Gläubiger gegenüberstehen, und drittens in diesem Zeitraum fällige Zinszahlungen von 10,6 Mrd. \$, die nicht bezahlt wurden bzw. werden konnten, kapitalisiert, d.h. dem Schuldenstand zugerechnet wurden (vgl. Eberlei 1999a: 78). Selbst nominale 67- oder 80-%ige Erlasse haben tatsächlich höchstens 20- bis 25-%ige Reduzierungen zur Folge gehabt (vgl. Eberlei 1999c: 22).
- 4 Das Argument hierfür lautet, dass die IFI durch einen Schuldenverzicht an Kreditwürdigkeit auf den internationalen Finanzmärkten einbüßen würden, was durch die daraus folgenden verschlechterten Kreditbedingungen auch den Nehmerländern schaden würde.
- 5 Beim nach dem US-Finanzminister benannten Brady-Plan nahmen die Banken Abschläge auf den Nominalwert der Titel als Gegenleistung für multilaterale Garantien auf die Rückzahlung der abgelaufenen Zinsen hin. Der Plan seines Vorgängers Baker

- hatte die Verschuldungskrise noch als vorübergehende Liquiditätskrise begriffen. (vgl. Nuscheler 2004: 374).
- 6 Formal funktioniert der Erlass über einen neu eingerichteten „Trust Fund“, in den Mittel von bi- und multilateraler Seite eingezahlt werden, um daraus den „erlassenen“ Schuldendienst an Stelle der Schuldner zu zahlen (vgl. Eberlei 1999a: 81).
 - 7 Als Grenze wurden ein Verhältnis von Schuldendienst zu Exporterlösen von maximal 25% und ein Verhältnis von Schuldenstand und Exporterlösen von max. 250% festgelegt (vgl. Eberlei 1999a: 83).
 - 8 Von den 41 Ländern, die 1996 als Kandidaten für die Initiative genannt worden waren, hatten aufgrund der Qualifizierungsbedingungen (erst wenn ein Land drei Jahre alle Auflagen der Struktur Anpassungsprogramme des IWF erfüllt hatte, kam es zu einer Qualifizierung, erst nach drei weiteren Jahren der Auflagenerfüllung trat der Erlass in Kraft), hatten im Herbst 1999 erst vier (Uganda, Guyana, Bolivien und Mosambik) von einem Schuldenerlass profitiert (vgl. Massenbach 2004a: 11; Eberlei 1999b: 25).
 - 9 Allerdings bestand Lafontaine darauf, dass eine eventuelle ungeplante Mehrbelastung durch die Schuldeninitiative zu Lasten des BMZ gehen müsse (vgl. Int 6).
 - 10 Grossbritannien und die USA forderten eine Absenkung auf unter 200, Kanada gar eine auf 150% (vgl. Eberlei 1999b: 27).
 - 11 Da die G7/G8-Gipfel lediglich informelle Treffen sind, ist in der offiziellen Diktion nicht von einem Beschluss, sondern von einem Vorschlag die Rede, der im Herbst 1999 auf der Jahrestagung von IWF und Weltbank von der internationalen Geber- und Gläubigergemeinschaft verabschiedet wurde (vgl. BMZ 2002d: 7).
 - 12 Der Grenzwert von Schuldenstand zu Staatseinnahmen ist allerdings an zwei zusätzliche Bedingungen geknüpft: eine Exportquote von mindestens 30% des BIP und eine Staatseinnahmenquote von mindestens 15% des BIP (vgl. BMZ 2002d: 7).
 - 13 Einige aufgrund der Grenzwerte in Frage kommenden Länder sind ausgeschlossen, da sie kein laufendes Struktur Anpassungsprogramm des IWF absolvieren, andere wegen Bürgerkriegssituationen (vgl. Eberlei 1999b: 32).
 - 14 Der Begriff „Gegenwartswert“ (Net Present Value) lässt sich wie folgt erklären: „Da Kredite zu unterschiedlichen Konditionen vergeben werden (v.a. unterschiedliche Zinssätze, die bei konzessionären Krediten deutlich unter dem Marktniveau liegen), stellt sich das Problem der Vergleichbarkeit von Forderungen. Um diese zu gewährleisten, werden die Gegenwartswerte von Forderungen berechnet. Zu diesem Zweck wird der künftige Schuldendienst (Tilgungen und Zinsen) für jede Fälligkeitsperiode unter Zugrundelegung des gegenwärtigen Marktzins aus heutiger Perspektive bewertet und somit nach unten angepaßt. Im Effekt bedeutet dies zum einen, daß der Gegenwartswert von Forderungen zu konzessionären Bedingungen niedriger ist als der Gegenwartswert von marktverzinsten Forderungen in nominal gleicher Höhe. Zum anderen heißt das, daß der Gegenwartswert von Forderungen niedriger ist als die Summe des nominal zu leistenden, das heißt des nicht abgezinsten Schuldendienstes“ (Eberlei 1999b: 37).
 - 15 Dieser Punkt wird auch von EURODAD unterstrichen: „HIPC-LDCs have always borrowed money to pay part of their debt service. Consequently, it is impossible to

increase spending on social and human development with the same amount as the debt service is lowered without new borrowing or grants. Increases in spending on social and human development cannot therefore be attributed solely to debt service relief, but must also be attributed to new grants and loans“ (EURODAD 2001: 21).

- 16 Auch andere BeobachterInnen sehen in der neuen Verknüpfung von Schuldenerleichterung und Armutsbekämpfung den Nebeneffekt, dass die weitere Finanzierung der ESAF in Zeiten einer Legitimitätskrise des IWF sichergestellt, die finanzielle Autonomie des Fonds erhöht und sein Image durch armutsbekämpfende Programme verbessert wird. Sie konstatieren als Folge der Ergänzung der SAP durch sozialpolitische Auflagen einen Zugewinn an Einfluss der Bretton-Woods-Institutionen gegenüber den Schuldnerländern (vgl. Betz 2000: 118; Treiber 2000: 10; Unmüßig 2000: 4).
- 17 Der Schuldenstand der schwer verschuldeten Staaten mit mittlerem Einkommen (SIMIC) hat sich zwischen 1990 und 2000 verdoppelt, ihr Schuldendienst nahezu verachtfacht (vgl. Schneider 2003a: 22).
- 18 Darüber hinaus wird kritisiert, dass der Schuldenstand, nicht der tatsächliche Schuldendienst für die Berechnung der Tragfähigkeit herangezogen wird, dass das Verhältnis von Schuldenstand zu Exporterlösen irreführend sein kann, da dies nicht unbedingt mit den Ressourcen der Regierung korreliert, und dass dieser Indikator durch die hohe Volatilität der Währungs- und Rohstoffmärkte unzuverlässig sei (vgl. EURODAD 2001: 5).
- 19 Derselbe Vorwurf kann auch gegenüber anderen Qualifikationskriterien erhoben werden: Das nachträglich eingeführte Kriterium, nur IDA-only-Länder (also Länder, die ausschließlich die vergünstigten Kredite der Weltbank-Tochter IDA, nicht aber Kredite der IBRD selber erhalten) könnten die HIPC-Erlasse in Anspruch nehmen, schließt Niedrigeinkommensländer wie Nigeria und Indonesien, deren Schuldenvolumen das kleinerer HIPC-Länder um ein Vielfaches überstieg (Gegenwartswert von 31 bzw. 136 Mrd. US-\$), vom Schuldenerlass aus und konnte so die den Gläubigern entstehenden Kosten auch eines weiter reichenden Erlasses in vergleichsweise engen Grenzen halten. Bolivien und Honduras, zwei Ländern mit ungleich niedrigerem Schuldenstand (zusammen 11,5 Mrd. US-\$), wurde hingegen trotz Überschreiten der Einkommensgrenzen ein Erlass gewährt (vgl. Massenbach 2004a: 12f; Eberlei 1999b: 31). Allerdings wird dieser postulierte Zusammenhang zwischen IDA-only-Kriterium und Finanzierbarkeit von einigen BMZ- und BMF-MitarbeiterInnen abgestritten bzw. nicht auf diese Art wahrgenommen (vgl. Int 5; Int 6; Int 14), von anderen hingegen explizit bestätigt (vgl. Int. 9).
- 20 Beispielsweise ging die mit diesen Berechnungen befasste HIPC-Abteilung der Weltbank von einem jährlichen Anstieg der Baumwollpreise um 10% aus, während die für Gütermärkte zuständige Abteilung lediglich einen Anstieg von 4,4% prognostizierte (vgl. Bunte 2004: 27). Einige KritikerInnen sprechen angesichts der oftmals völlig unrealistischen Prognosen von einer „bewussten Fehlkalkulation“ und behaupten, die Gläubiger hätten „als bestimmende Kräfte in Weltbank und IWF alles daran [gesetzt], die Gipfelbeschlüsse für sich selbst möglichst billig zu rechnen“ (Kaiser 2004b: 249).
- 21 Aufgrund der in der kolonialen Ära etablierten internationalen Arbeitsteilung sind ein großer Teil der Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas, immer noch hauptsächlich Rohstoffexporteure (60% der Exporte der LLDCs bestehen aus unverarbeiteten

- Rohstoffen, vgl. Nuscheler 2004: 315) und vom Export weniger Produkte abhängig, was selbst unter Auslassung der umstrittenen These des langfristigen Verfalls der Rohstoffpreise zu folgenden Problemen führt: Die Rohstoffpreise sind starken Schwankungen unterworfen (was besonders bei geringer Diversifikation und hoher Abhängigkeit fatale Folgen für den Haushalt haben kann), der Export von unverarbeiteten Rohstoffen erzeugt nur geringe Wertschöpfung und führt kaum zu technologischen Innovationen, Produktivitätsfortschritten und Wachstumsimpulsen, und der langfristige Bedarf an Rohstoffen in der industrialisierten Welt sinkt tendenziell (vgl. Coote 1992; Nuscheler 2004: 315ff; George 1988: 60; Ziai 2000: 53ff).
- 22 Andere NGO-VertreterInnen propagieren eine weiter gefasste Definition von illegitimen Schulden, die folgende umfasst:
- „1) alle Schulden, bei deren Rückzahlung die Rechte der Bevölkerung auf Nahrung, Bildung, Gesundheit, etc. verletzt werden; 2) alle Schulden, die für die Finanzierung von Projekten aufgenommen wurden, die nicht zum Gemeinwohl der Bevölkerung beigetragen haben; 3) alle Schulden, die infolge von externen Entwicklungen, die nicht vom Schuldnerland beeinflusst werden können, unbezahlbar wurden; 4) alle privaten Schulden, die in Folge von Umwandlungsoperation zur Rettung von privaten Gläubigern verstaatlicht wurden; 5) alle Schulden, die zur Finanzierung von Kapitalflucht eingesetzt wurden; und 6) alle Schulden, die durch Korruption zustande kamen.“ (Knoke/Morazan 2003: 26). Dementsprechend kann in dieser Sichtweise der größte Teil der Auslandsverschuldung der Dritten Welt als illegitim angesehen werden.
- 23 Ein interessanter Aspekt in diesem Zusammenhang ist, dass die südafrikanische Regierung *freiwillig* die Schulden des Apartheid-Regimes übernommen hat - in Erwägung negativer Reaktionen der Finanzmärkte, falls sie dies nicht täte. Hier wird die konditionierende Macht der Finanzmärkte deutlich, die auch ohne direkte Drohung disziplinierenden Einfluss auf die Politik souveräner Regierungen ausübt.
- 24 Unabhängigen Einschätzungen zufolge werden allerdings nur zwei der 13 vollständig entschuldeten Länder in der Lage sein, ihren Schuldenstand dauerhaft unter den Tragfähigkeitsgrenzen zu halten (vgl. Kaiser 2004d).
- 25 In einigen Fällen (Bolivien, Niger, Sambia) hat der faktisch geleistete Schuldendienst nach dem Schuldenerlass sogar absolut und relativ zugenommen, da hauptsächlich Forderungen gestrichen wurden, die ohnehin nicht mehr bedient werden konnten (vgl. Kaiser 2004a: 18; EUODAD 2001: 5, 15; Greenhill 2004: 34).
- 26 Die als Standardbegründung für die Ablehnung weiterer Entschuldungen genannte Haushaltsknappheit des Bundes bedarf in diesem Kontext einer Relativierung: Während die HIPC-Initiative arme Gläubiger aus dem Süden wie Costa Rica und Guatemala mehr als 1% des BIP kostet, so sind dies bei der BRD (wie auch bei den meisten anderen G7-Ländern) weniger als 0,1% (vgl. Kaiser 2004a: 23).
- 27 Besonders bemerkenswert ist das Beispiel Irak: Die Gläubigerregierungen des Pariser Club handelten im November 2004 mit der irakischen Übergangsregierung einen Schuldenerlass von 80% aus (die USA hatten anfangs 100, Deutschland, Frankreich und Russland nur 50% gefordert): knapp 40 Mrd. der insgesamt 120 Mrd. US-Dollar wurden umgeschuldet bzw. erlassen. Die BRD ist mit Forderungen von knapp 6 Mrd.

- Euro beteiligt. Während das BMF keine Bedenken äußerte – die Forderungen gegenüber dem Irak seien schon lange als uneinbringbar abgeschrieben – hatte Wiczorek-Zeul einen solchen Schuldenerlass ursprünglich ganz abgelehnt, auch vor dem Hintergrund ihrer Opposition gegen den Irak-Krieg (vgl. Kaiser 2005b, Schradi 2005d).
- 28 „Wenn von 26 Ländern am Decision Point nur sechs es tatsächlich bis zur Entschuldung geschafft haben, muss an dem Prozess selbst etwas nicht stimmen“, so Wiczorek-Zeul auf der Herbsttagung 2002 (*epd* 19/20/2002: 11).
- 29 Die PRSP ersetzen hierbei die bisherigen Policy Framework Papers (PFP), die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität des IWF (ESAF) wurde in Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), die Struktur- und Sektoranpassungskredite der Weltbank in Poverty Reduction Strategy Credits (PRSC) umbenannt. Das PRSP dient nunmehr nicht nur als Grundlage für die Entschuldung, sondern für alle von Weltbank und IWF finanzierten Darlehen.
- 30 Die Erstellung der PRSP wurde nicht nur den HIPC-Ländern, sondern allen einkommensschwachen Kreditnehmern von Weltbank und IWF zur Auflage gemacht.
- 31 Booth bezeichnet die Partizipation in diesem Kontext allenfalls als „modest“ (2001: 10), Eberlei/Siebold (2002: 41) konstatieren: „Einige öffentliche Veranstaltungen, auf denen handverlesene Vertreter gesellschaftlicher Gruppen ihre Meinung sagen bzw. ihrem Ärger Luft machen können, erfüllen das Kriterium der Partizipation nicht.“
- 32 Eberlei und Siebold konstatieren eine „von Ausnahmen abgesehene Uniformität der makroökonomischen Ansätze im Kontext von PRGF und PRSP“, welche die „offensichtlich anhaltende Dominanz des IWF und die mangelhafte country ownership“ belege – der Fonds setze „im Wesentlichen seine alten Prinzipien durch“ (2002: 46, siehe auch 51). Vgl. die übereinstimmenden Diagnosen in Eberlei 2002a: 434; Falk 2003: 37; Walther 2002: 7, 15; World Development Movement 2001: 10,22f; UNCTAD 2002: 59; Goldberg 2001: 1096.
- 33 Diesen Vorwurf äußern auch Schneider (2003) und Waldow (2003).
- 34 So wurden Regierungen oft verpflichtet, zusätzliche Gelder (durch Schuldenerlass oder Entwicklungshilfe) als Devisenreserve festzulegen oder zur Leistung des Schuldendienstes zu verwenden anstatt damit armutsbekämpfende sozialpolitische Maßnahmen zu finanzieren (vgl. Schneider 2003b: 47; 2004: 38). Auch Walther (2002: 16) kommt in ihrer Studie zu dem Schluss: „Die Grundprinzipien makroökonomischer Stabilisierung werden immer noch in Washington definiert. Wenn diese in Gefahr sind, stößt die viel zitierte Ownership an Grenzen.“
- 35 So wurden bereits einigen Ländern zugesagte Schuldenerlasse ausgesetzt, weil bestimmte IWF-Auflagen (meist Privatisierungsaufgaben und Defizitgrenzen) nicht eingehalten wurden. Dies war auch in Sambia der Fall, wo sich sowohl der Präsident als auch das Parlament gegen die verordnete Privatisierung der nationalen Bank ausgesprochen hatten, da vergangene Privatisierungen zu Armut und Arbeitsplatzabbau geführt hatten (vgl. Schneider 2004a: 34; Greenhill 2004: 33).
- 36 In diesem Kontext darf man sich jedoch nicht der Illusion hingeben, die IFI würden den stets unwilligen Regierungen ihre Vorstellungen aufzwingen. In einigen Fällen hat sich der IWF wegen negativer sozialer Auswirkungen gegen geplante Maßnahmen der

Regierungen ausgesprochen und auf Nutzungsgebühren für Arme verzichtet. Gleichermaßen wurde er von einigen Regierungen für die vorgeschriebene Partizipation der Zivilgesellschaft bei der PRSP-Erstellung kritisiert (vgl. Eberlei/Siebold 2002: 49). In der Tat ist der IWF oftmals willkommener Sündenbock für manche sich anti-imperialistisch gebärdenden Eliten im Süden.

- 37 Unter dem Namen des Leiters Allan Meltzer wurde der IFI Advisory Commission Executive Summary Report bekannt, die aus Ökonomen zusammengesetzte Kommission war vom US-Kongress eingesetzt worden, der eine weitere Quotenaufstockung des Fonds von dessen grundlegender Reform abhängig gemacht hatte. Der Bericht empfahl den IFI im wesentlichen eine Konzentration auf ihre Kernaufgaben (Management von Zahlungsbilanzkrisen bzw. Armutsbekämpfung (vgl. NSA 1/2000: 26f; IFI Advisory Commission 2000).
- 38 Der Vorschlag doppelter Mehrheiten wurde v.a. durch die Auffassung der Rechtsabteilung der Weltbank beerdigt, eine solche Änderung widerspräche den Articles of Agreement (vgl. Int 20). Allerdings muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass Entscheidungen innerhalb des Exekutivdirektoriums in der Regel im Konsens und nur selten durch eine Kampfabstimmung getroffen werden.
- 39 In diesem Kontext sind auch Forderungen nach einem dritten (und vierten) Exekutivdirektor für Subsahara-Afrika laut geworden (vgl. Int 8).
- 40 Durch die regelmäßigen Kapitalaufstockungen sind die Quoten heute ungleich höher als im Gründungsjahr, die Basisstimmrechte dementsprechend ungleich niedriger, beim IWF sogar um das 20-fache (vgl. Gerster 1998).
- 41 Zumindest innerhalb des BMZ ist man der Ansicht, dass die in diesem Papier formulierten Vorstellungen sich nicht sehr von denen des BMF unterscheiden (vgl. Int 8). Allerdings ist das Papier zwar interministeriell diskutiert worden, eine Abstimmung mit anderen Ressorts fand dabei allerdings nicht statt (vgl. Int 20).
- 42 Es handelte sich um eine Querschnittsevaluierung im Auftrag des BMZ mit dem Titel „Deutsche bilaterale Beteiligung an PRS-Prozessen“, die zwischen Oktober 2002 und Januar 2003 das Engagement der BRD in Bolivien, Honduras, Mauretanien, Sambia, Tansania und Vietnam untersuchte (vgl. Bliss 2003).

7. Globale Strukturpolitik II

- 1 Diese Drohung ist zwar im Fall produzierender Unternehmen nur in eingeschränktem Maße zu verwirklichen, da die Verlagerung von Produktionsstätten sehr kostenintensiv ist und allenfalls die Gewinne an anderen Standorten angelegt werden können. Die Existenz umfangreicher Finanzmärkte hingegen ermöglicht z.B. Aktienbesitzern problemlos die Anwendung der „Exit-Option“ (vgl. Huffschnid 2002: 138f).
- 2 Allerdings ist anzumerken, dass ein Finanzsystem, in dem Geld überwiegend aus Kredit- oder Buchgeld besteht, immer von der Bereitschaft der VermögensbesitzerInnen abhängt, den größten Teil ihres Vermögens bargeldlos als Forderungen zu halten, und somit an sich strukturell instabil ist (vgl. Huffschnid 2002: 167).

- 3 Im Original: „The frequency and severity of recent crises raise doubts about the system of crisis management now in place and the incentives for private actions that it encourages and sustains. The IMF has given too little attention to improving financial structures in developing countries and too much to expensive rescue operations. Its system of short-term crisis managements is too costly, its responses too slow, its advice often incorrect and its efforts to influence policy and practice too intrusive.“ (IFI Advisory Commission 2000: 45)
- 4 Erwähnenswert in diesem Kontext ist auch die als unmittelbare Reaktion auf die Asienkrise entstandene und bereits 1998 in Kraft getretene „Supplemental Reserve Facility“, aus der die meisten der Krisenkredite finanziert wurden (vgl. Falk 2001: 10).
- 5 Allerdings ist anzumerken, dass die Neubewertung des Kreditrisikos von Staaten in Basel-II einen Fortschritt gegenüber der Regelung im Vorgängerabkommen darstellt: Dort wurde das Risiko von OECD-Ländern mit Null und das von Nicht-OECD-Ländern mit 100% bewertet (vgl. Waldow 2003: 43). Kredite mit einer Laufzeit von weniger als 12 Monaten wurden jedoch nur mit einem Risiko von 20% gewichtet, weshalb Banken bei den betreffenden Ländern zu einer kurzfristigen Kreditvergabe tendierten, was wiederum deren Risiko erhöhte, in eine Finanzkrise zu geraten (vgl. Fournier et al. 2003: 34).
- 6 Auch die UNCTAD kritisiert in ihrem *Trade and Development Report 2001*, dass sich die Debatte um eine neue internationale Finanzarchitektur bisher im wesentlichen auf die nationale Ebene beschränkt hat, anstatt sich auf internationale Maßnahmen zur Zurückdrängung der systemischen Instabilität des Finanzsystems zu konzentrieren (vgl. Falk 2001b).
- 7 Nicht durchsetzbar seien feste Wechselkurse, weil dazu schlicht keine politische Bereitschaft in den großen Wirtschafts- und Währungsräumen bestehe, nicht wünschenswert, weil sie eine optimale Kapitalallokation auf internationaler Ebene behindern würde. Ebenso wendet sich der Ansatz explizit gegen die Einführung genereller Devisentransaktionssteuern nach dem Modell der Tobin-Steuer, und zwar mit dem Argument, dass die Annahme einer stets destabilisierenden Wirkung kurzfristiger Kapitalflüsse nicht belegt sei (vgl. Filc 1998: 36). Eine grundsätzliche Ablehnung der neoklassischen Wirtschaftstheorie liegt demnach auch hier nicht vor.
- 8 In der Begriffsverwendung von Frenkel und Menkhoff sind Kapitalverkehrsregulierungen der Oberbegriff, unter den sie (administrative) Kapitalverkehrskontrollen und (marktkonforme) Devisentransaktionssteuern zusammenfassen (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000: 64). Die Begriffsverwendung bei Straub (2004) bleibt hingegen unklar. In der oben verwendeten Diktion können administrative KVK der souveränen konditionierenden, marktkonforme KVK einer nicht souveränen konditionierenden Machtausübung zugerechnet werden.
- 9 Frenkel und Menkhoff sind allerdings skeptischer: Sie verweisen darauf, dass die Maßnahmen durch die abschreckende Wirkung auf ausländische Investoren möglicherweise langfristig negative Folgen haben könnten (2000: 72).
- 10 Ursprüngliches Anliegen von Attac war die Einführung einer solchen Steuer, der Name bedeutet ausführlich: „Association pour une taxation des transactions financières aux

l'aide des citoyens“ – Vereinigung für eine Besteuerung von Finanztransaktionen zum Wohle der Bürger.

- 11 Allerdings ist die Befürwortung der Tobinsteuer immernoch eine Minderheitenposition unter FinanzexpertInnen, wie ihre durchgängige Ablehnung auf einer Anhörung im Bundestag zur „Entwicklung der internationalen Finanzmärkte“ im März 2001 zeigte (vgl. *epd* 6/2001: 14). Für eine kurze Skizze der befürwortenden und ablehnenden Argumentationen vgl. Spahn 2005 und Weiß 2005.
- 12 Damit ist v.a. gemeint, dass die sog. „dissident creditors“ in ein Umschuldungsverfahren eingebunden werden. Dabei handelt es sich um GläubigerInnen, die gezielt Schuldenforderungen auf dem Sekundärmarkt aufkaufen und juristisch eintreiben (für solche Akteure wird auch die Bezeichnung „vulture funds“, Geierfonds, verwendet) – was die Aussichten der restlichen GläubigerInnen auf eine Rückzahlung ihrer Forderungen deutlich beeinträchtigt (vgl. Hersel 2003: 50).
- 13 Die Differenzen in dieser Frage können auch als Gegenbeispiel für die bei KritikerInnen beliebte These angeführt werden, der IWF sei ausschließlich ausführendes Organ der US-Regierung. Allerdings ist der vorliegende Fall eher die Ausnahme, die die Regel (übereinstimmende Einschätzungen und Politikvorstellungen) nicht ins Gegenteil verkehrt.
- 14 Dies wird in einigen Darstellungen allerdings übersehen oder verschwiegen (vgl. z.B. Kaiser 2004: 45; Massenbach 2004: 138). Der Verweis auf die Alleinschuld des Unilateralismus der USA bietet hierbei nicht nur eine einfachere, komplexere Kräftekonstellationen ausblendende Erklärung, sondern auch größere Anschlussmöglichkeiten an antiamerikanische Ressentiments, die spätestens seit dem Irak-Krieg in der BRD wieder eine gewisse Konjunktur haben.
- 15 Selbst der neoliberale Ökonom Jagdish Bhagwati hat den „Wall-Street-Treasury-complex“, also den großen Einfluss der Akteure an den New Yorker Börse auf das US-Finanzministerium, v.a. im Zusammenhang mit der Asienkrise scharf kritisiert. Seiner Ansicht nach versuchte dieser Komplex, im Interesse der Finanzindustrie die Forderung nach einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs trotz schädlicher Folgen für Schwellen- und Entwicklungsländer weltweit durchzusetzen (vgl. Fournier et al. 2003: 17; Bhagwati 1998).
- 16 Speziell zum Zweck der Bekämpfung von Geldwäsche und kriminellen Tätigkeiten ist auch eine „Financial Action Task Force on Money Laundering“ (FATF) eingerichtet worden (vgl. Waldow 2003: 45).
- 17 Der „Leverage“ einer Unternehmung wird daher häufig gemessen durch die Quote von Fremdkapital zu Eigenkapital (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000: 22). Beim durch seine „Nobelpreis“-Träger und v.a. seinen spektakulären Zusammenbruch bekannt gewordenen LTCM (Long Term Capital Management Fund) betrug die Quote 25 zu 1: mit weniger als 5 Mrd. US-\$ Eigenkapital hatten die Fondsmanager 125 Mrd.\$ Kredite erhalten, die sie dann für spekulative Geschäfte im Umfang von 1.250 Mrd. verwendeten – eine Hebelverstärkung um den Faktor 250. Angesehene US-amerikanische, japanische und europäische Banken hatten dem Fonds z.T. ohne Sicherheiten dreistellige Millionenbeträge geliehen. Nachdem sich der Fonds im Herbst 1998 verspekuliert hatte, konnte nur eine Intervention der Federal Reserve den drohenden Zusammenbruch des Finanzsystems abwenden (vgl. Huffs Schmid 2002: 100f).

8. Globale Strukturpolitik III

- 1 Die Mehrheit im US-Kongress befürchtete eine Einbuße an nationaler Souveränität, wenn in einer internationalen Organisation wichtige handelspolitische Vereinbarungen auch gegen die Stimme der USA hätten beschlossen werden können: u.a. konnte die ITO-Charta mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder geändert werden (vgl. Peet 2003: 149f).
- 2 Weitere sind das Übereinkommen über die regelmäßige Begutachtung der Handelspolitik der Mitgliedsstaaten (Agreement on Trade Policy Review Mechanism) und die plurilateralen, d.h. nicht von allen Mitgliedern unterzeichneten Abkommen über zivile Luftfahrt und öffentliches Beschaffungswesen, Milchprodukte und Rindfleisch. Dazu kommen zahlreiche Einzelabkommen für Güter und Dienstleistungen (beispielsweise zu technischen Handelshemmnissen, Anti-Dumping-Maßnahmen oder Telekommunikation, die aber zu GATT und GATS gehören (vgl. WTO 1998: 15; Lal Das 1998a: 5).
- 3 Die National Treatment Regel gilt uneingeschränkt für den Handel mit Gütern und für geistige Eigentumsrechte, beim Handel mit Dienstleistungen jedoch nur für solche Bereiche, in denen das Land entsprechende Verpflichtungen eingegangen ist (vgl. WTO 1998: 21).
- 4 Allerdings werden aufgrund des langwierigen und teuren Verfahrens die Mehrzahl der Streitigkeiten außergerichtlich beigelegt (vgl. Jawara/Kwa 2003a: 16). Länder mit geringen finanziellen Ressourcen sowie solche mit geringem Handelsvolumen sind in diesem Verfahren benachteiligt: Die einen können sich kaum die Kosten eines Verfahrens leisten, die anderen können kaum mit wirksamen Sanktionen gegenüber regelverletzenden Handelsmächten drohen. Aus diesem Grund haben afrikanische Länder das Recht auf kollektive Sanktionsmaßnahmen gefordert (vgl. Frein/Reichert 2004: 24f). Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist, dass die USA den WTO-Beitritt an den Vorbehalt geknüpft hatte, wieder aus der Organisation auszutreten, falls die Streit-schlichtung innerhalb eines Jahres dreimal eine Entscheidung gegen ihre Interessen fällen würde (vgl. Peet 2003: 158; Wardenbach 1997: 112).
- 5 Die entsprechenden Panels entschieden, dass US-Gesetze, die mit delphinschädlichen Fangmethoden gefangenen Thunfisch verboten, unter den GATT-Regeln nicht erlaubt seien, da ein Produkt nicht aufgrund seiner Herstellungsweise diskriminiert werden darf; dass die Bananenmarktordnung der EU eine handelsverzerrende Diskriminierung der Erzeuger außerhalb der AKP-Staaten beinhalte; und dass das Importverbot der EU für Fleischimporte, bei denen in der Tiermast Hormone eingesetzt worden sind, wissenschaftlich nicht begründet ist (vgl. WTO 1998: 49; Steenbeck/Knirsch 1999; Kreissl-Dörfler 1997: 123, 126; *epd* 8/2000: 9).
- 6 Zwar gehörten einige einflussreiche Schwellen- bzw. Peripherieländer (u.a. Argentinien, Chile, Mexiko, Thailand und die osteuropäischen Länder) zu den BefürworterInnen einer neuen Liberalisierungsrunde, zu ihren KritikerInnen gehörte jedoch die weit überwiegende Mehrheit, darunter Indien, Ägypten, Malaysia und die Gruppe der LLDCs (vgl. Wahl 1999a: 6; Schaub 1999: 14).
- 7 In diesem Zusammenhang sollte erwähnt werden, dass bisweilen der Verdacht geäußert worden ist, diese Themen seien aus taktischen Gründen auf die Tagesordnung gesetzt

- worden, als Verhandlungsmasse, auf die zur Erreichung vorrangiger Ziele verzichtet werden kann (vgl. Wahl 1999b). Dass die EU bei der Konferenz in Seattle sich zwar in einigen protektionismusverdächtigen Bereichen (Labelling, Vorsichtsprinzip) für den Umweltschutz einsetzte, andererseits aber an umweltpolitisch und entwicklungspolitisch gleichermaßen schädlichen Fischereisubventionen festhielt, ist ein Indiz, das diesen Verdacht erhärtet (vgl. Liebig 1999b: 706). Auch die USA zog ihren Vorschlag zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe zu Sozialstandards im Laufe der Verhandlungen zurück (vgl. Kwa 1999).
- 8 Zum MAI vgl. OECD 1997; Komitee 1998; WEED/Germanwatch 1998; Wahl/Windfuhr 1998; Zimmer 1998, Khor 1998; Wahl 1998c; Netzwerk 1999.
 - 9 So drohte z.B. die US-Handelsbeauftragte und Leiterin der Verhandlungen Barshefsky: „Ich brauche eine Deklaration, und Sie können Ihren letzten Dollar verwetten, dass ich eine bekomme, und wenn ich dazu die Regeln dieses Hauses verändern muss“ (zit. nach Kwa 1999: 2). Auch die ausführlichen Verbesserungsvorschläge einer breiten Gruppe von Peripherieländern im Verhandlungsfeld Implementierung wurden im ersten Entwurf einer Ministerratserklärung weitestgehend ignoriert. Der zweite, überarbeitete Entwurf enthielt zwar solche Vorschläge, allerdings auch die genau entgegengesetzten Vorschläge der USA und der EU (vgl. Liebig 1999b: 704).
 - 10 So stellten die Delegierten der Peripherieländer z.B. am dritten Verhandlungstag fest, dass die Verhandlungstexte über Nacht in Green-Room-Konsultationen, zu denen sie nicht eingeladen waren, beträchtlich verändert worden waren. Als die kenianische Delegation daraufhin beharrte, an wichtigen Agrarverhandlungen im kleinen Kreis teilzunehmen, wurde ihr dies schlicht verweigert (vgl. Kwa 1999: 2, 5).
 - 11 Später ist diese Zahl zwar geringfügig geschrumpft, aber das Ungleichgewicht hat sich nur wenig verringert: die meisten der armen Länder haben zwei bis vier permanente VertreterInnen in Genf, Indien sieben, die USA 14, die EU 18 (ohne die Delegationen der einzelnen Mitglieder) und Japan 23. Jährlich finden im Rahmen der WTO etwa 1000 offizielle Sitzungen statt, während einer Arbeitswoche etwa 40-45, viele davon parallel. Auch hier sind viele Peripherieländer nicht in der Lage, gleichberechtigt an den Verhandlungen und Beschlüssen teilzunehmen. Dieses Dilemma hat sich durch die Verhandlungen der eingebauten Agenda (ab 2000) und der Doha-Runde (ab 2001) noch verschärft (vgl. Jawara/Kwa 2003a: 20ff; Frein/Reichert 2004: 45).
 - 12 „Beim neuen Welthandelsabkommen müssen allgemeine sozial- und umweltpolitische Standards ... festgeschrieben werden [...] Internationale Wirtschaftsregime, wie die WTO ... müssen nach ökologischen und sozialen Kriterien neu gestaltet werden“ (SPD/Grüne 1998b: 326f).
 - 13 Teilweise wird dort auch befürchtet, dass eine Debatte um Sozialklauseln von den für den Süden wirklich wichtigen Themen ablenken würde (vgl. Pomrehn 1999: 4).
 - 14 Für eine ausführlichere Diskussion der Thematik vgl. Greven/Scherrer 2005.
 - 15 So bot Lamy im März 2000 der indischen Regierung eine Erhöhung ihrer Exportquote für Textilien von 3500 auf 8000 Tonnen an (vgl. Wagner 2000: 2f).
 - 16 Offiziell war das WTO-Sekretariat zwar nicht an der Organisation der mini-ministerials beteiligt, faktisch spielte es jedoch eine nicht unbedeutende Rolle (vgl. Jawara/Kwa 2003a: 60f).

- 17 Einer der „facilitators“ (George Yeo aus Singapur) eröffnete die Agrarverhandlungen mit der Feststellung, die EU könne keine weiteren Zugeständnisse hinsichtlich ihrer Agrarsubventionen machen und forderte die MinisterInnen auf, weniger ehrgeizige Verhandlungsziele zu verfolgen (vgl. Jawara/Kwa 2003a: 94).
- 18 Die EU-Kommission entsandte rund 50 Delegierte (zusammen mit den Mitgliedsstaaten hatte die EU rund 500 Delegierte), die BRD 43, die USA 51, Japan über 150, Burundi ganze drei, die Malediven zwei und Haiti keinen. Zahlreiche Drittstaaten berichteten über Schwierigkeiten, genaue Zeit- und Ortsangaben von angesetzten Treffen zu erfahren; nicht englischsprachige Delegationen beklagten das Fehlen von Simultanübersetzungen. EU-Verhandlungsführer Lamy räumte in diesem Kontext ein, dass oftmals zwischen Transparenz und Effizienz entschieden werden müsse (wobei letzterer der Vorzug zu geben sei) (vgl. Frein et al. 2001: 747; Jawara/Kwa 2003a: 86, 96ff).
- 19 Für eine höchst aufschlussreiche Darstellung der unterschiedlichen Versuche der Industrieländer in Doha und Cancun, die Peripherieländer mit Zuckerbrot und Peitsche von ihren Positionen abzubringen und ihre Interessen unter der Wahrung eines multilateralen Anscheins durchzusetzen siehe Jawara/Kwa 2003a; 2003b sowie *IWE Sonderdienst 7/2003: 2*.
- 20 Da die WTO-Regeln ohnehin das Konsensprinzip vorsehen, stellt dieser Passus theoretisch nicht mehr als eine Selbstverständlichkeit dar. Die große Bedeutung, die v.a. die Peripherieländer ihm beimaßen, weist jedoch darauf hin, dass in der bisherigen Praxis ein solcher Konsens nicht immer gegeben war.
- 21 Allerdings sollte die Geschlossenheit dieser Koalition nicht überschätzt werden: das Hauptinteresse der G20 liegt im Marktzugang im Norden, die SP-SMM Koalition (Alliance for Strategic Products and Special Safeguard Mechanisms) von 32 kleineren Peripherieländern ist primär an einem Schutz ihrer eigenen Agrarmärkte vor billigen Importen aus dem Norden interessiert (vgl. Dickhaus 2004: 3).
- 22 In Anbetracht der selbstbewussten und offensiven Öffentlichkeitsarbeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist jedoch anzunehmen, dass in diesem Fall deutlich auf einen solchen Erfolg hingewiesen worden wäre.
- 23 Die Privatisierung öffentlicher Versorger als Folge der Marktöffnung war dabei meist jedoch nicht Konsequenz aus im GATS eingegangenen Verpflichtungen, sondern der Konditionen von IWF- und Weltbankkrediten.
- 24 Die öffentliche Ordnung umfasst hierbei auch den Schutz von Leben oder Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen oder die Vermeidung einer ernsten Schädigung der Umwelt (vgl. Prall 1997: 16).
- 25 Zu den verschiedenen Abkommen im Bereich Biodiversität und Sortenschutz vgl. Wullweber 2003a.
- 26 In einem solchen Fall muss jedoch für Pflanzensorten ein sog. „Sui generis“-System als ein besonderes, bisher nicht vorhandenes System eingeführt werden, das von der WTO auf seine Wirksamkeit zu überprüfen ist (vgl. Prall 1997: 16).
- 27 Insbesondere die Behandlung von AIDS-Patienten kostet mit patentierten Medikamenten ein Vielfaches: 10.000-15.000 US-\$ jährlich gegenüber 150-300 \$ bei Behand-

- lung mit Produkten des indischen Generika-Herstellers Cipla (vgl. Frein/Reichert 2003: 17; Frein/Reichel 2000: 26).
- 28 Der Rechtsstreit zwischen zahlreichen Pharmaunternehmen und der südafrikanischen Regierung war im Vorfeld der Konferenz in die Schlagzeilen geraten: Um für die über 3 Mio. HIV-Erkrankten in Südafrika besseren Zugang zu Medikamenten zu gewährleisten, war in Südafrika per Gesetz eine Rechtsgrundlage für Zwangslizenzen und Parallelimporte geschaffen worden (vgl. Jenkes 2000; Schaaber 2001).
- 29 Allerdings hatten die USA 2003 bereits 28 Länder mit bilateralen Verträgen verpflichtet, von dieser Fristverlängerung keinen Gebrauch zu machen (vgl. Fischer 2003a: 27).
- 30 Vereinfacht ausgedrückt, läuft das Verfahren wie folgt ab: das betreffende Land muss feststellen, dass seine Produktionskapazitäten für die Herstellung eines bestimmten Medikaments nicht ausreichen und diesen Sachverhalt sowie die benötigte Menge des Medikaments nach bestimmten Regeln erstens der WTO anzeigen und zweitens im Internet veröffentlichen. Unter der Maßgabe, dass die Pharmaunternehmen so verfahren können, welches Medikament wo unter welcher Zwangslizenz hergestellt und wohin exportiert wird, kann dann die benötigte Menge mit besonderer Kennzeichnung produziert und exportiert werden (vgl. Frein/Reichert 2004: 21).
- 31 Auf der Ebene der EU wurde darüber hinaus 2004 eine „Durchsetzungsstrategie für geistige Eigentumsrechte in Drittstaaten“ präsentiert, mit der in enger Abstimmung mit Patentinhabern Länder, die nach Ansicht der EU-Kommission die entsprechenden Rechte verletzen, unter Druck gesetzt werden sollen (vgl. Schaaber 2004).
- 32 Andere Gegner waren wie Pakistan durch Versprechen auf finanzielle Zusammenarbeit im Rahmen des Anti-Terror-Kriegs oder wie die AKP-Staaten durch Drohungen hinsichtlich des Auslaufens ihrer Handelspräferenzen zur Zustimmung überredet worden (vgl. Frein/Reichert 2004: 50).
- 33 Innerhalb des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit wurde dies mit dem Argument gerechtfertigt, die Umsetzung von Bundestagsbeschlüssen müsse sich „an den Verhandlungsrealitäten orientieren“ und das Verhandlungsmandat sei bereits vorher entschieden worden (vgl. Int 3).

9. Globale Strukturpolitik IV

- 1 Interessanterweise wurde eine ursprünglich im Aktionsplan vorgesehene Passage, in der angekündigt wurde, die für umfassende Krisenprävention notwendigen finanziellen Mittel verlässlich zur Verfügung zu stellen, in der Endfassung gestrichen bzw. durch die vorsichtige Formulierung ersetzt, man wolle die entsprechenden Haushaltsmittel „verstetigen“ (vgl. Schradi 2004: 37).
- 2 Hierbei ist jedoch zu erwähnen, dass viele Untersuchungen darauf hinweisen, dass die Mehrzahl der illegalen Waffen einmal legal in Umlauf gekommen ist, und die BRD beim Export von Kleinwaffen weltweit führend ist (vgl. GKKE 2005: 85).
- 3 Der frühere Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Spranger sah keine Notwendigkeit für die Einrichtung und Förderung eines solchen Friedens-

dienstes, da seiner Einschätzung nach derartige Aktivitäten bereits im Rahmen der EZ abgedeckt würden (vgl. Wilhelm 2001: 35).

- 4 So erklärten z. B. die parlamentarische Staatssekretärin Eid im Deutschen Bundestag am 5.5.2003: „Wir brauchen solche Partnerschaften mit der Wirtschaft ..., damit wir das Ziel der Bundesregierung erreichen, einen relevanten Beitrag zur Halbierung der weltweiten Armut bis 2015 zu leisten“ (zit. nach Hardenberg 2003: 239) und Ministerin Wieczorek-Zeul im März 2003 in Berlin, die Millennium Development Goals seien „nur in Partnerschaft mit der Wirtschaft zu erreichen“ (zit. nach Hoering 2003c: 5).
- 5 Daneben sind jedoch auch die Carl Duisberg Gesellschaft (CDG), die Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE), die mittlerweile zur Organisation für Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt) zusammengeschlossen wurden, sowie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und das Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM) als Durchführungs- bzw. Vorfeldorganisationen beteiligt (vgl. Hoering 2003c: 11).
- 6 „Ausgangspunkt [der PPP-Maßnahmen] ist dabei stets die Mobilisierung eines privatwirtschaftlichen Beitrags zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Partnerlands, nicht der Förderbedarf deutscher oder europäischer Unternehmen. [...] Die deutsche EZ ist grundsätzlich offen für die Kooperation mit Unternehmen in Deutschland, Europa und in den Partnerländern.“ (Haupt 2003: 233)⁷ Dies führt einen Kritiker zu dem Schluss, die vom BMZ anvisierte „strategische Partnerschaft“ stelle „nicht viel mehr dar als eine Neuordnung überwiegend althergebrachter Versatzstücke aus dem EZ-Instrumentenkasten, die der Wirtschaft angedient werden soll. Neu ist - neben viel Rhetorik - die angestrebte, engere und offene Zusammenarbeit ...“ (Hoering 2000: 152).
- 8 Auch andere NRO kritisieren, dass PPP oftmals von privatwirtschaftlichen Akteuren genutzt werden, um globale öffentliche Themen mitzubestimmen und politischen Einfluss auf supranationale Organisationen auszuüben. So würde oft ein Klima der Selbstzensur entstehen, um die Wirtschaftspartner nicht abzuschrecken (vgl. Wulf 2003; Diekwisch 2002). Es existieren jedoch durchaus NRO, die dem PPP-Ansatz weitaus positiver gegenüberstehen (vgl. Mehra 2001; Brunne 2002). Die Erfahrungen im „Global Compact“ der UNO sind mindestens zwiespältig (vgl. Hamm 2002; Göpel 2003).
- 9 Zur Kritik an diesen Vorwürfen vgl. Elliesen 2003; Engels 2000b.
- 10 Die „Überschneidungen zwischen den Interessen von Unternehmen und denen der Entwicklungspolitik“ stellen dabei die „Grundhypothese“ des PPP-Programms dar (Hardenberg 2003: 236). Z.T. wird argumentiert, dass entwicklungspolitische sinnvolle Aktivitäten ökonomischen Nutzen brächten: „Die Vision ist, dass der Staat und die private Wirtschaft gemeinsam an einer sozial gerechten und ökonomisch nachhaltigen Zukunft arbeiten. Soziale und ökologische Kompetenz wird schon in der nächsten Dekade zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor für die Unternehmen werden. Mit erfolgreichen Entwicklungspartnerschaften kann den Unternehmen noch deutlicher vor Augen geführt werden, dass sich ein entsprechendes entwicklungspolitischen Engagement auch betriebswirtschaftlich auszahlt,“ (Wieczorek-Zeul 2000b: 237). Andernorts wird eher argumentiert, dass „unternehmerisches Gewinnstreben“ „entwicklungsfördernd“ sein könne (vgl. Haupt 2003; Hardenberg 2003).

- 11 Immerhin wurde auf der OECD-Ministertagung angekündigt, mit den Exportkreditversicherungen fortan zumindest in den ärmsten Ländern keine unproduktiven Zwecke mehr zu unterstützen – die Begründung für die länderspezifische Einschränkung ist jedoch unklar (vgl. Drillisch 2000).
- 12 Die Türkei hatte die Absicht, einen Panzer vom Typ Leopard 2A5B im Vergleich mit anderen Fahrzeugen zu vergleichen, und im Anschluss 1000 Stück des besten Panzers zu bestellen bzw. in Lizenz selbst zu bauen. Befürworter der Lieferung wiesen darauf hin, dass damit allerdings noch keine Vorentscheidung für die tatsächliche Exportgenehmigung gefallen sei und dass der Panzer nicht im Krieg gegen die Kurden einsetzbar sei (vgl. GKKE 1999: 20f; 32f).
- 13 Die neuen Grundsätze ersetzen die alten vom 28.4.1982 (vgl. Bundesregierung 2000b: 2).
- 14 Der vom Rat der EU am 8.6.1998 angenommene EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte gibt den Mitgliedsstaaten Richtlinien vor, an denen sie ihre nationalen Entscheidungen auszurichten haben. Zu berücksichtigende Kriterien sind dabei die Beachtung von UN- oder EU-Embargos, der Stand der Menschenrechte und die politische Lage im Empfängerland, die Gefährdung von Frieden und Sicherheit in der Region, sowie entwicklungsrelevante Gesichtspunkte (vgl. Bundesregierung 2000b, Anlage zur Anlage Ia; GKKE 1999: 25f).
- 15 Der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung für das Jahr 2004 ist auch Mitte Dezember 2005 noch nicht veröffentlicht worden.
- 16 Die Exporte in „Entwicklungsländer“ aus anderen europäischen Ländern, die ihrerseits deutsche Zulieferungen enthalten, werden im Rüstungsexportbericht der Bundesregierung nicht erfasst (vgl. GKKE 2005: 82f). Eine Studie des Berliner Informationszentrums für Transatlantische Sicherheit weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Export von Einzelkomponenten für Waffen weitgehend jeder Transparenz und Kontrolle entzogen ist. Das Volumen der Komponenten-Exporte, von denen ein großer Teil über Großbritannien, die USA oder weitere Staaten auf Kriegsschauplätze gelangt, beziffert die Studie mit 27 Mrd. Euro für die Jahre 1999-2003 (vgl. Schradi 2005c).
- 17 Bereits seit Gründung des Gemeinsamen Marktes wurden die Handelspräferenzen der ehemaligen Kolonien aufrechterhalten. Zwischen 1963 und 1974 regelte das Abkommen von Jaunde eine weitergefasste, entwicklungspolitische Kooperation mit 19 Staaten. Der Beitritt Großbritanniens führte mit dem ersten Lomé-Abkommen zur Erweiterung der Gruppe der Partnerländer auf 46 AKP-Staaten (vgl. BMZ 2002g: 5). Der im Jaunde-Abkommen festgelegte präferenzielle Zugang der EG zu den AKP-Märkten wurde auf Druck der USA hin nicht in das Lomé-Abkommen übernommen (vgl. Raffer 2002b: 171).
- 18 Die EU-Kommission gestand 1996 offen ein, dass diese großzügigen Regelungen der „Absicherung ökonomischer und geopolitischer Interessen im Zeitalter des Kalten Krieges“ gedient hätten (zit. nach Raffer 2002b: 172). Auch auf die Furcht vor Rohstoffknappheit im Angesicht der Ölkrise wurde verwiesen (ebd.).
- 19 Die Restmittel des 8. EEF werden in den neuen übertragen, 1 Mrd. Euro davon werden allerdings zur Finanzierung der erweiterten HIPC-Entschuldungsinitiative zur

Verfügung gestellt (vgl. Wieczorek-Zeul 2000c: 12). Raffer verweist darauf, dass im Vergleich zum Vorläuferabkommen der Anteil von Darlehen im Gegensatz zu Zuschüssen verdoppelt wurde (von 7,7 auf 16,3%), die finanzielle Unterstützung inflationsbereinigt sinkt, und dass die Einführung einer Finanzierungsobergrenze eine „moral hazard“ für die EU konstituiere: durch schleppende Bearbeitung könne sie ihre Kosten senken (Raffer 2002: 173f). Tatsächlich wird im Finanzprotokoll des Abkommens davon gesprochen, dass die Finanzhilfe im Rahmen des Abkommens „bis zu“ 13,5 Mrd. Euro aus dem 9. EEF umfasst (BMZ 2002g: 63).

- 20 Allerdings waren die Verhandlungen zu diesem Zeitpunkt bereits so gut wie beendet (vgl. Werther-Pietsch 1999: 437).
- 21 Raffer weist darauf hin, dass die EG bereits in den 70er Jahren beabsichtigte, parallele Verhandlungen mit verschiedenen Gruppen regional assoziierter Länder zu führen, was jedoch an der Konstituierung der AKP-Gruppe in Georgetown scheiterte. Ebenso versuchte sie damals, reziproke Handelspräferenzen durchzusetzen, was jedoch durch massiven Druck der USA verhindert wurde (vgl. Raffer 2002b: 171).
- 22 Ganz davon abgesehen, dass die EU natürlich auch auf Ebene des GATT bzw. der WTO eine der zentralen treibenden und einflussreichen Kräfte darstellt.
- 23 KritikerInnen weisen in diesem Kontext darauf hin, dass die Europäische Kommission nicht nur jahrelang ihre Verpflichtung versäumt hat, einen Bericht zur Lage der Menschenrechte vorzulegen, sondern dass auch die gesamte Kommission unter Santer aufgrund von Unregelmäßigkeiten und Korruptionsverdacht zurücktreten musste, die Einforderung von Good Governance aber dennoch von Nord nach Süd verlaufe und mit Sanktionen gegen die EU nicht zu rechnen sei (vgl. Raffer 2002: 179).
- 24 Um diese Mechanismen nicht zu verklären, sei darauf hingewiesen, dass sie aufgrund ihrer „strukturverfestigenden Wirkung“ (sie bewirkten die Spezialisierung auf Rohstoffexporte und Ausschöpfung der Rohstoffquellen) und ihrer Selektivität (sie kamen nur einigen AKP-Staaten zu Gute) entwicklungspolitisch nicht nur positiv beurteilt wurden. Von ihrer Abschaffung ohne adäquaten Ersatz erhofft sich jedoch auch niemand bessere Auswirkungen (vgl. Lutz/Telkämper 1999: 278f; VENRO 2000b: 5).
- 25 In diesem Kontext hat im März 2005 ein britisches Positionspapier eine Debatte innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten um die mangelnde entwicklungspolitische Ausrichtung der EPAs ausgelöst. Das BMZ hat sich hierbei allerdings noch nicht positioniert (vgl. Schilder 2005).
- 26 Diese bezeichnete das Abkommen im übrigen als „inhaltlich wegweisend“ (*epd* 1/2002: 16).

Abkürzungsverzeichnis

- AA - Auswärtiges Amt
AfDB - African Development Bank
AKP-Staaten - Gruppe der Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik
APO - Außerparlamentarische Opposition
BDI - Bundesverband Deutscher Industrieller
BIP - Bruttoinlandsprodukt
BIZ - Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BMF - Bundesministerium für Finanzen
BMVEL - Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BWA - Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMW - Bundesministerium für Wirtschaft
BMZ - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAC - Collective Action Clause
CIMIC - Civil-Military Cooperation
DEG - Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
EEF - Europäischer Entwicklungsfonds
EL - Entwicklungsländer
EPA - Economic Partnership Agreement
ESAF - Enhanced Structural Adjustment Facility
EU - Europäische Union
EZ - Entwicklungszusammenarbeit
FSF - Financial Stability Forum
FTAP - Fair and Transparent Arbitration Procedure
FZ - Finanzielle Zusammenarbeit
G7/G8 - Gruppe der führenden Industrienationen (plus Russland)
GATS - General Agreement on Trade in Services
GATT - General Agreement on Tariffs and Trade
HIPC - Highly Indebted Poor Countries
HLI - Highly Leveraged Institutions
IBRD - International Bank for Reconstruction and Development
ICFTU - International Confederation of Free Trade Unions
IDA - International Development Association
IFC - International Finance Corporation
IFI - International Financial Institutions
ITO - International Trade Organization
IWF - Internationaler Währungsfonds
KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau

KVK - Kapitalverkehrskontrollen
LLDC - Least Developed Countries
MAI - Multilateral Agreement on Investment
MDG - Millennium Development Goals
MIGA - Multilateral Investment Guarantee Agency
NATO - North Atlantic Treaty Organization
NGO - Non-governmental organization
NRO - Nichtregierungsorganisationen
ODA - Official Development Assistance
OFC - Offshore Finance Centres
OECD - Organization for Economic Cooperation and Development
OPEC - Organization of the Petroleum Exporting Countries
PPP - Public-Private Partnerships
PRGF - Poverty Reduction and Growth Facility
PRSP - Poverty Reduction Strategy Papers
REPA - Regional Economic Partnership Agreement
SAP - Strukturanpassungsprogramme
SDRM - Sovereign Debt Restructuring Mechanism
SDT - Special and Differential Treatment
SIMIC - Severely Indebted Middle-Income Countries
TRIPs - Trade Related Intellectual Property Rights
TZ - Technische Zusammenarbeit
UN - United Nations
UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development
UNDP - United Nations Development Program
UNICEF - United Nations Children's Fund
WTO - World Trade Organisation
ZFD - Ziviler Friedensdienst

Quellen- und Literaturverzeichnis

Verwendete Abkürzungen der Fachzeitschriften:

- eins: *Entwicklungspolitik Information Nord-Süd*
epd: *Evangelischer Pressedienst - Entwicklungspolitik*
E+Z: *Entwicklung + Zusammenarbeit*
IWE: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*
iz3w: *Blätter des Informationszentrums 3. Welt*
NSA: *Nord-Süd Aktuell*
ZEP: *Zeitschrift für Entwicklungspolitik*

- Abrahamsen, Rita 2000: *Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa*, London, Zed Books
- Adams, Patricia 1991: *Odious Debts. Loose Lending, Corruption, and the Third World's Environmental Legacy*, London, Earthscan, im Internet unter www.probeinternational.org/probeint/OdiousDebts/OdiousDebts/index.htm (21.6.2005)
- Adelmann, Karin 1999: „Gesamtkonzept Entwicklungs- und Sicherheitspolitik“, in: epd 11/99, 4.
- 2000: „Kritik an neuen Rüstungsexportrichtlinien“, in: epd 2/2000: 11
- Aké, Claude 1994: „Die Demokratisierung der Machtlosigkeit in Afrika“, in: Hippler 1994a, 59-82
- Alcalde, Javier Gonzalo 1987: *The Idea of Third World Development. Emerging Perspectives in the United States and Britain, 1900-1950*, Lanham u.a., University Press of America
- Altenburg, Tilman/Chahoud, Tatjana 2003: „Public-Private-Partnerships. Bilanz der ersten Jahre“, in: *E+Z*, 44(4), 144-147
- /- 2003: „Partnerschaft mit der Wirtschaft? Konsens und Dissens über die weitere Programmgestaltung“, in: *E+Z*, 44(6), 248-249
- Altvater, Elmar et al. (Hg.) 1987: *Die Armut der Nationen. Handbuch zur Schuldenkrise von Argentinien bis Zaire*, Berlin, Rotbuch
- Alvares, Claude 1992a: *Science, Development and Violence. The revolt against modernity*, Delhi, Oxford University Press
- Apffel-Marglin, Frédérique/Marglin, Stephen (Hg.) 1990: *Dominating Knowledge: Development, Culture and Resistance*, UNU, Oxford, Clarendon
- Arce, Alberto/Long, Norman (Hg.) 2000: *Anthropology, Development and Modernities. Exploring discourses, counter-tendencies and violence*, London u.a., Routledge
- Aslam, Abid 1999: „Reform des Internationalen Währungsfonds? Gesucht: ein neuer IWF“ *IWE* 6-7/99, 5-6
- Becker, Egon 1997: „Sozial-ökologische Transformation. Anmerkungen zur politischen Ökologie der Nachhaltigkeit“, in: Thiel 1999a, S. 50-59

- Bellers, Jürgen/Gründer, Horst/Rosenthal, Claudius (Hg.) 2000: *Entwicklungsziele in der Krise*, Münster, LIT
- Bellers, Jürgen/Haase, Ingo 2002: *Deutsche Entwicklungspolitik 1960-1990*, Diskussionspapiere des Faches Politikwissenschaft, Universität GH Siegen
- Bello, Walden 2003: „The Meaning of Cancun. The implications of the collapse of the Fifth M.C. of the WTO“, in: *epd-Entwicklungspolitik* 19/2003, 32-33
- Berensmann, Kathrin 2005a: „Die Zukunft der HIPC-Länder: Ist Schuldentragfähigkeit langfristig erreichbar?“, in: Messner/Scholz 2005, 315-329
- Berensmann, Kathrin 2005b: „G8-Schuldenerlass für die HIPC-Länder: der richtige Weg?“, in: ZEP 16/17/2005: 21
- Betz, Joachim 2000: „Schuldenerlass und Armutsbekämpfung in strategischer Verknüpfung“, in: *Nord-Süd Aktuell*, 1/2000, 112-119
- Betz, Joachim 2001a: „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18-19, S. 30-38
- 2001b: „Die ‘neue deutsche Entwicklungspolitik’“, in: Ferdowsi, Mir A. (Hg.) 2001: *Krisenprävention und Friedenskonsolidierung. Eine Zwischenbilanz der ‘neuen deutschen Entwicklungspolitik’*, München, Forschungsstelle Dritte Welt, S. 47-60
- 2003: „(Deutsche) Beiträge zur Entwicklungstheorie seit dem Ende des Ost-West-Konflikts“, in Hellmann, Gunter/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hg.) 2003: *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 275-312
- /Brüne, Stefan (Hg.) 2003: *Neues Jahrbuch Dritte Welt: Globalisierung und Entwicklungsländer*, Opladen, Leske + Budrich
- Bhabha, Homi K. 1987: „Of mimicry and man: The ambivalence of colonial discourse“, in: ders. 1993: *The Location of Culture*, London, Routledge, 85-92
- Bhagwati, Jagdish 1998: „The Capital Myth. The Difference between Trade in Widgets and Dollars“, in: *Foreign Affairs*, 77(3), 7-12
- /Bello, Walden et al. 1999: „Klauseln schreiben Ungleichheit fort!“, in: *iz3w* Nr. 241, 6-7
- Bienefeld, Manfred A. 1995: „Structural Adjustment and the Prospects for Democracy in South Africa“, in: Moore/Schmitz 1995, 91-128
- Bierschenk, Thomas 1998: „Lokale Entwicklungsmakler. Entwicklungshilfe schafft neue Formen des Klientelismus in Afrika“, in: Thiel 1999a, 60-69
- Bliss, Frank 2003: „Alte Konzepte müssen angepasst werden. Die deutsche Beteiligung an PRS-Prozessen“, in: *E+Z*, 44 (11), 418-421
- BMF (Bundesministerium für Finanzen) 2001: *Stärkung der internationalen Finanzarchitektur – Überlegungen zur Reform des IWF und der Finanzmärkte*, Berlin, BMF
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit) 1995: *Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Bonn, BMZ
- 1996: *Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik 1996*, Bonn, BMZ
- 1999: „Schuldenerlasse für die ärmsten Länder“, dokumentiert in *epd-Entwicklungspolitik* 2/3/1999, 58-59.

- 2000: *Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2000*, Berlin, BMZ
 - 2001a: *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Materialien Nr. 111, Bonn, BMZ
 - 2001b: *Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut*, BMZ-Materialien Nr. 106, Bonn, BMZ
 - 2002a: *Entwicklungspolitik als Baustein globaler Struktur- und Friedenspolitik*, BMZ-Spezial Nr. 42, Bonn, BMZ
 - 2002b: *Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2002*, Berlin, BMZ
 - 2002c: *Entwicklungspolitik in der 15. Legislaturperiode*, im Internet unter <http://www.bmz.de/themen/motive/sinnentwicklungspolitik/ausgangslage/index.html>
 - 2002d: *Schuldenerlasse für die ärmsten Länder*, BMZ-Spezial Nr. 41, Bonn, BMZ
 - 2002e: *Partnerschaft gegen die Armut – unsere Ziele in der Weltbank*, BMZ-Spezial Nr. 57, Bonn, BMZ
 - 2002f: *Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015*, BMZ Spezial Nr. 53, Bonn, BMZ
 - 2002g: *Das Abkommen von Cotonou – Neue Wege in der AKP-EG-Partnerschaft*, BMZ-Materialien Nr. 118, Bonn, BMZ
 - 2003: *Kurzfassung des Syntheseberichts über die Evaluierung des Public-Private-Partnership Programms in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, im Internet unter <http://www.bmz.de/de/erfolg/instrumente/evaluierung/kurz/EvalBericht318/index.html>, 2.11.2005
 - 2004a: *Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2004/2005*, Berlin, BMZ
 - 2004b: *Post-Washington Consensus – Einige Überlegungen*, BMZ-Diskurs Nr.3, Bonn, BMZ
 - 2004c: *Zum Verhältnis von entwicklungspolitischen und militärischen Antworten auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen*, Diskussionspapier, BMZ-Diskurs Nr. 1, Bonn, BMZ
 - 2004d: *Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. Zweiter Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015*, BMZ Spezial Nr. 88, Bonn, BMZ
 - 2005: *Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, Bonn, BMZ, im Internet unter http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/entwiclpol_bericht.pdf (13.12.2005)
- Bodemer, Klaus 1985: „Programmentwicklung in der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland“, in: Nuscheler, Franz (Hg.) 1985: *Dritte Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik*, PVS-Sonderheft 16, Opladen, Westdeutscher Verlag, 278-307
- Boeckh, Andreas 1993: „Entwicklungstheorien: Eine Rückschau“, in: Nohlen/Nuscheler (Hg.) 1993, S. 110-130
- Booth, David 1985: „Marxism and Development Sociology: Interpreting the Impasse“, in: *World Development*, Vol. 13, Nr. 7, S. 761-787

- 1994: „How far beyond the impasse? A provisional summing-up“, in: Booth, David (Hg.) 1994: *Rethinking Social Development. Theory, Research and Practice*, Harlow, Longman, S. 298-311
- 2001: *PRSP processes in eight African countries. Initial impacts and potential for institutionalization*, UNU, WIDER discussion paper No. 2001/121
- Boserup, Ester 1982 (1970): *Die ökonomische Rolle der Frau in Afrika, Asien, Lateinamerika*, Stuttgart, edition cordeliers (engl. 1970: *Women's Role in Economic Development*, London, Allen & Unwin)
- Brand, Ulrich 1998: „Öko-Kapitalismus? Die Regulation 'postfordistischer' Naturverhältnisse und emanzipatorische Politik“, in: Stötzel 1998, 89-99
- 2003: „Biologische Vielfalt, geistiges Eigentum und TRIPs. Die Inwertsetzung der Natur benötigt einen rechtlichen Rahmen“, in: WEED 2003b, 23-25
- u.a. 1997: „Fachübersicht: Von der Theorie der Unterentwicklung zur Theorie globaler Vergesellschaftung“, in: *Peripherie* Nr. 65/66, S. 81-108
- /Brunnengräber, Achim/Schrader, Lutz/Stock, Christian/Wahl, Peter 2000: *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?* Münster, Westfälisches Dampfboot
- Braunmühl, Claudia von 2000a: „Modernisierte Modernisierung. Der entwicklungspolitische Trend zur 'Globalen Strukturpolitik'“, in: *iz3w* Nr. 244, 12-15
- 2000b: „Mainstream – Malestream? Der Gender-Ansatz in der Entwicklungspolitik“, in: *iz3w/ASA* 2000, 16-19
- Brenner, Robert et al. 1998: „Die Reichsreform des IWF in Ostasien“, in: *Weg und Ziel*, Nr. 5/98: 60-64
- Brigg, Morgan 2002: „Post-Development, Foucault, and the Colonisation Metaphor“, in: *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 3, S. 421-436
- Brittan, Sir Leon 1996: „The Outcome of Singapore. Statement by Sir Leon Brittan, Vice-President of the EU-Commission“, in: Kreissl-Dörfler 1997, 45-48
- Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hg.) 2000: *Gouvernementalität der Gegenwart*, Frankfurt a.M., Suhrkamp
- Brunne, Viviane 2002: „The missing link-up. Im Kampf gegen AIDS sind neue gesellschaftliche Partnerschaften gefragt“, in: *epd* 16/02, 33-35
- Bublitz, Hannelore 1999: „Diskursanalyse als Gesellschafts-„Theorie““, in: Bublitz et al. (Hg.) 1999, 22-48
- /Bühmann, Andrea B./Hanke, Christine/Seier, Andrea (Hg.) 1999: *Das Wuchern der Diskurse. Perspektiven der Diskursanalyse Foucaults*, Frankfurt a.M. u.a., Campus
- Bundesregierung 2000a: *Gesamtkonzept 'Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung'*, im Internet unter http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html (31.3.2005)
- 2000b: *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 1999 (Rüstungsexportbericht 1999)*, im Internet unter <http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/P-R/ruistungsexportbericht-1999,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf> (22.11.2005)

- 2001a: „Reform der Hermesbürgschaften. Leitlinien für die Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten bei der Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen des Bundes“, in Auszügen dokumentiert in epd-Entwicklungspolitik, Nr. 10/2001, 56-57
 - 2001b: *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2000 (Rüstungsexportbericht 2000)*, im Internet unter <http://www.bmwabund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/P-R/ruestungsexportbericht-2000,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf> (17.11.2005)
 - 2002: *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2001 (Rüstungsexportbericht 2001)*, im Internet unter <http://www.bmwabund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/P-R/ruestungsexportbericht-2001,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf>
 - 2003: *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2002 (Rüstungsexportbericht 2002)*, im Internet unter <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/ruestungsexportbericht2002.pdf>
 - 2004a: *Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*, im Internet unter http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan.pdf (31.3.2005)
 - 2004b: *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2003 (Rüstungsexportbericht 2003)*, im Internet unter http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/ruestungsexportbericht_2003.pdf
- Bunte, Jonas 2004: „Tragen tragfähige Kriterien die Tragfähigkeitskriterien?“, in: INKOTA-Netzwerk 2004, 25-30
- 2005: „Für den Süden ist der Schuldenerlass ein Nullsummenspiel“, in ZEP 14/2005: 22
- Buntzel, Rudolf 2002: „WTO-Agrarverhandlungen: Die EU mauert“, in: epd 23/24/2002, 20
- Buntzel-Cano, Rudolf 2003: „Auf dem Rücken der Armen? NRO begrüßen das Scheitern von Cancun im Agrarbereich“, in: epd-Entwicklungspolitik 19/2003, 25-28
- Bunzenthall, Roland 2005: „Entscheidung zu Schuldenerlass auf G8-Gipfel verschoben“, in: E+Z 46 (5): 180-181
- Campbell, David 1998: *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Revised Edition, Minneapolis, University of Minnesota Press
- Carter, Michael R. 1997: „Intellectual Openings and Policy Closures. Disequilibria in Contemporary Development Economics“, in: Cooper/Packard 1997a, 119-149
- Chambers, Robert 1997: *Whose reality counts? Putting the first last*, London, ITDG Publishing
- Chang, Ha-Joon/Green, Duncan 2003: *Investitionsverhandlungen in der WTO als Agenda des Nordens: „Hört auf unsere Worte, vergesst unsere Taten!“*, Bonn/Berlin, WEED/Germanwatch
- Claasen, Heimo 2001a: „Sperrfeuer gegen Tobin-Steuer“, in: epd 5/2001: 15

- 2001b: „‘Alles außer Waffen’ – Minimale Geste der EU an die ärmsten Länder“, in: epd 8/9/2001, 13-14
 - 2002a: „Europäische Entwicklungspolitik im WTO-Strudel“, epd 9/10/2002: 15
 - 2002b: „Entwicklungspolitik als Mittel zum Handelszweck“, in epd 19/20/2002, 31-34
 - 2005a: „Grundwelle gegen Freihandelszonen“, in: ZEP 12/13/2005: 14
 - 2005b: „Sicherheitspolitik kontra Entwicklungszusammenarbeit“, in: ZEP 15/2005: 10
 - 2005c: „EU dringt auf Deregulierung im Wasserbereich“, in: ZEP 6/2005: 11
 - 2005d: „Stillstand in Hongkong einkalkuliert. EU setzt auf Liberalisierung des Dienstleistungshandels“, in: eins 22/2005: 13
- Collingwood, Vivien 2003: „Neue Konditionalitätsleitlinien beim IWF: Unverzichtbar unbrauchbar?“ IWE 2/03, 2-3
- Comte, Auguste 1923 (1842): *Soziologie*, drei Bände, Jena, Gustav Fischer
- Conzelmann, Thomas 2003: „Auf der Suche nach einem Phänomen: Was bedeutet Good Governance in der europäischen Entwicklungspolitik“, in: *Nord-Süd Aktuell*, 17(3), 468-477
- Cooper, Frederick 1997: „Modernizing Bureaucrats, Backward Africans, and the Development Concept“, in: Cooper/Packard 1997a, 64-92
- /Packard, Randall (Hg.) 1997a: *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley, Los Angeles: University of California Press
- Cooper, Frederick/Packard, Randall 1997b: „Introduction“ in dies. 1997a, 1-41
- Coote, Belinda 1992: *The Trade Trap. Poverty and the Global Commodity Markets*, Oxford, Oxfam
- Copur, Burak/Schneider, Ann-Kathrin 2004: *IWF & Weltbank: Dirigenten der Globalisierung*, Hamburg, VSA
- Cornia, G.A./Jolly, R./Stewart, F. (Hg.) 1987: *Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, UNICEF, Oxford, Clarendon Press
- Cowen, Michael P./Shenton, Robert W. 1995: „The Invention of Development“, in: Crush 1995, 27-43
- /- 1996: *Doctrines of Development*, London, Routledge
- Crewe, Emma/Harrison, Elizabeth 1998: *Whose Development? An ethnography of Aid*, London, Zed Books
- Crush, Jonathan (Hg.) 1995: *Power of Development*, London, Routledge
- Cumings, Bruce 1999: „Tiger zu Bettvorlegern. Die Asienkrise und das Ende der ‘nachholenden Entwicklung’ in Südkorea“, in: *iz3w*, Nr. 235, 23-25
- DAC 1998 (Development Aid Committee der OECD): *Germany. Development Cooperation Review. Summary and Conclusions*, im Internet unter <http://www.oecd.org/dataoecd/34/50/18286255.pdf> (Stand vom 6.04.2005)
- 2001: *Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland*, im Internet unter http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_33721_2673981_1_1_1_1,00.html (Stand vom 6.04.2005)

- 2002: *Tables and Graphs of the Dev Co Rep 2001*, <http://www.oecd.org/dataoecd/25/2/2076315.pdf>
- 2005: *Statistical Annex of the Development Cooperation Report 2004*, Tabellen 25-32, im Internet unter <http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/1893167.xls> (Stand vom 6.04.2005)
- Debiel, Tobias/Matthies, Volker 2000: „Krisenprävention – mehr Fragen als Antworten? Eine Zwischenbilanz zur deutschen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik“, in *E+Z* 41(9), 250-253
- DED (Deutscher Entwicklungsdienst) (Hg.) 2000: *Ein Jahr Ziviler Friedensdienst. Stand und Perspektiven*, DED
- Deutsche Kommission Justitia et Pax 1999: „Stellungnahme zur internationalen Schuldenfrage“, in: *epd-Entwicklungspolitik* 11/1999, 37-44
- Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (Hg.) 1999: *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Siebter Bericht 1998/1999. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Internationales EUROSTEP-Projekt von Nichtregierungsorganisationen*
- (Hg.) 2000: *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Achter Bericht 1999/2000.*
- (Hg.) 2001: *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Neunter Bericht 2000/2001.*
- (Hg.) 2002: *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Zehnter Bericht 2001/2002.*
- (Hg.) 2003: *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Elfter Bericht 2002/2003.*
- (Hg.) 2005: *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Dreizehnter Bericht 2004/2005.* www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Pressemitteilungen/Shadow_Dac_04-05-final.pdf -
- Deutscher, Eckhard/Holtz, Uwe/Röscheisen, Roland (Hg.) 1998: *Zukunftsfähige Entwicklungspolitik. Standpunkte und Strategien*, Bad Honnef, Horlemann
- Deutscher Bundestag (Hg.) 2002: *Schlussbericht der Enquête-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft*, Opladen, Leske+Budrich/Bundeszentrale für politische Bildung
- Dickhaus, Barbara 2003: „Selbstbestimmung als Handelshemmnis? Das WTO-Dienstleistungsabkommen und seine Bedeutung für Entwicklungs-, Sozial- und Umweltpolitik“, in: *WEED* 2003b, 11-15
- 2004: „Post-Cancun-Verhandlungen: Die Lektion nicht gelernt“, *IWE* 1/04, 2-3
- /Scherrer, Christoph 2005: „Mobile Arbeitskräfte. Die Modus-4-Verhandlungen im GATS“, in: *ZEP* 16/17/2005: 39-42
- Diekwisch, Heike 2002: „Riskante Partnerschaften. Public-Private-Partnerships für Gesundheit gefährden die Unabhängigkeit der WHO“, in *epd* 4/02, 36-38
- Diez, Thomas 2003: „Postmoderne Ansätze“, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hg.) 2003: *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen, Leske+Budrich, 449-476
- Diouf, Mamadou 1997: „Senegalese Development. From Mass Mobilization to Technocratic Elitism“, in: Cooper/Packard 1997a, 291-319
- Djafari, Nassir 2002: „Schuldenerlass allein genügt nicht. Eine Zwischenbilanz der HIPC-II-Initiative“, in: *E+Z*, Jg.43, Nr.12, 351-353

- Doty, Roxanne Lynn 1996: *Imperial Encounters. The Politics of Representation in North-South Relations*, Minneapolis, University of Minnesota Press
- Dreyfus, Hubert L./Rabinow, Paul 1994 (1983): *Michel Foucault. Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik*, Weinheim, Beltz Athenäum
- Drillisch, Heike 2000: „OECD-Ministertagung: Im Fadenkreuz der Öffentlichkeit“, in: IWE 7-8/2000, 6-7
- 2003a: „Außenwirtschaftsförderung: Kein Preis zu hoch? Die rot-grüne Bundesregierung hat die Förderung für die Auslandstätigkeit deutscher Unternehmen bisher nur halbherzig reformiert“, in: WEED 2003b, 50-53
 - 2003b: „Die schuldenerzeugende Wirkung von Handel. Zur Rolle von Exportkreditversicherungen in der Schuldenkrise“, in: WEED 2003a, 21-25
- DuBois, Marc 1991: „The Governance of the Third World: A Foucauldian Perspective on Power Relations in Development“, in: *Alternatives*, Vol.16, No.1, S. 1-30
- Dunkley, Graham 2000: *The Free Trade Adventure. The WTO, the Uruguay Round and Globalism - A Critique*, London, Zed Books
- Eatwell, John/Taylor, Lance 1999: „Towards an effective regulation of international capital markets“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/1999, 279-286
- Eberlei, Walter 1999a: *Deutsche Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern*, Hamburg, Deutsches Übersee-Institut
- 1999b: *Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G7-Gipfels*, INEF-Report Nr. 40, Duisburg, Gerhard-Mercator-Universität
 - 1999c: „Schuldeninitiative: Bundesregierung als Vorreiter?“, in: *epd-Entwicklungspolitik*, 2/3/1999, 22
 - 2000a: „Zwischenbilanz der rot-grünen Entwicklungspolitik: Weichen neu gestellt?“, in: *Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes* 2000, 5-39
 - 2000b: „Neuer Kurs in der deutschen Politik gegenüber den ärmsten Schuldnern?“, in: WEED 2000, 39-55
 - 2001: „Nachhaltige Entwicklung - der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, in: *Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes* 2001: 5-36
 - 2002a: „Entwicklungspolitik finanzieren: Der Einzelplan 23 des BMZ“, in: *Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes* 2002, 5-19
 - 2002b: „Poverty Reduction Strategies between Global Governance and National Politics“, in *Nord-Süd Aktuell*, 3.Q, 432-436
 - 2003: „Partizipation und Ownership in den PRS. Zu wenig Zivilgesellschaft, zu viel Weltbank“, in: *E+Z*, 44 (11), 411-413
- /Siebold, Thomas 2002: *Armutsbekämpfung in Afrika. Neue Ansätze oder alte Konzepte?*, INEF-Report 64, Duisburg, INEF
- Eblinghaus, Helga/Stickler, Armin 1996: *Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development*, Frankfurt a.M., IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation
- Eid, Uschi 1999a: „Ein starkes Signal. Interview mit Staatssekretärin Dr. Uschi Eid“, in: *E+Z*, 40 (1), 11-13

- 1999b: „Welt und Weltbank haben sich verändert. Uschi Eid, Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, über Entwicklungs-, Struktur- und Handelspolitik“, in: *iz3w* Nr. 236, 8-10
- Elliesen, Tillman 2003: „PPP: Chance oder Gefahr für die Entwicklungspolitik?“, in: *E+Z*, 44(8/9), 347
- Elwert, Georg 1997: „Schmückendes Gerede und reale Entwicklungsbedingungen - Über soziokulturelle Bedingungen der Entwicklung“, in: Schulz 1997, 261-290
- EMEG (Emerging Markets Eminent Persons Group) 2001: *Rebuilding the International Financial Architecture*, Seoul, Institute for Global Economics
- Engels, Benno 2000a: „PPP - Hoffnungsträger oder trügerische Hoffnung?“ *E+Z*, 41(2), 41-43
- 2000b: „Für eine konstruktivere Diskussion des ‘PPP’-Ansatzes in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, in *Peripherie* Nr. 77/78, 143-150
- Engels, Rainer 2003: „EU-Agrarreform: Kein Fortschritt für die Armen“, *E+Z* 44(2003), 8/9, 317
- Erlassjahr.de/INKOTA-Netzwerk/Philippinenbüro (Hg.) 2003: *Handbuch Illegitime Schulden*, Essen
- Erler, Brigitte 1985: *Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe*, Freiburg, Dreisam-Verlag
- Escobar, Arturo 1988: „Power and Visibility. Development and the Invention and Management of the Third World“, in: *Cultural Anthropology*, Vol.3, No.4, S. 428-43
- Escobar, Arturo 1995: *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press
- Eßer, Klaus/Hillebrand, Wolfgang/Messner, Dirk/Meyer-Stamer, Jörg 1994: *Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Herausforderungen an die Politik*, Berlin, DIE
- Esteva, Gustavo 1995: *FIESTA - jenseits von Entwicklung, Hilfe und Politik*, 2. A., Frankfurt a.M., Brandes & Apsel
- Etzioni, Amitai 1994: *Jenseits des Egoismus-Prinzips. Ein neues Bild von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft*, Stuttgart, Schäffer-Poeschel
- EURODAD (European Network on Debt and Development) 2001: *Debt reduction for poverty eradication in the least developed countries. Analysis and recommendations on LDC debt*, UNU, WIDER discussion paper No. 2001/110
- Evers, Tilman (Hg.) 2000: *Ziviler Friedensdienst - Fachleute für den Frieden*, Opladen, Leske + Budrich
- Falk, Getrud 2003: *Poverty Reduction Strategy Papers - eine Chance zur Bekämpfung ländlicher Armut in Subsahara-Afrika?*, INEF-Report 72, Duisburg, INEF
- Falk, Rainer 1998: „Nach der Jahrestagung von IWF und Weltbank: Welche Zukunft für den IWF?“, *IWE* 10/98, 2-3
- 1999a: „G7-Finanzminister auf dem Petersberg: Wo bleibt die neue Finanzarchitektur?“ *IWE* 2/99, 1
- 1999b: „Vor einer ‘Millennium-Runde’? Der Weg nach Seattle“, in: *IWE* 8/1999, 1

- 2000: „Steuerparadiese und Offshore-Zentren: Die verlorenen Milliarden der Dritten Welt“ IWE 7-8/00
 - 2001a: „Globale Strukturpolitik als Zauberformel. Entwicklungspolitik unter Rot-Grün“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2/01, 222-229
 - 2001b: „UNCTAD-Bericht zur ‘neuen Finanzarchitektur’: Schlusslicht Rot-Grün“, in: IWE 5/2001, 1-2
 - 2001c: *Die Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF). Zwischenbilanz und Perspektiven der internationalen Debatte*, Bonn, WEED
 - 2001d: „Bewegung in der Finanzmarktreform? Die Entwicklungsländer schalten sich ein“, in: IWE S4/01, 1-2
 - 2004a: „Neue Vergabepolitik der Weltbank: Abschied von der Strukturanpassung?“, IWE 10/04, 2-3
 - 2004b: „Das Genfer Rahmenabkommen für die Doha-Runde: Die Fassade wieder hergerichtet“, in: IWE 8/2004, 1-2
 - 2005a: „Die Entschuldungsinitiative der G7-Finanzminister: Der Teufel steckt im Detail“, in: IWE S7/2005: 2-3
 - 2005b: „Finanzierungsmenü für die Millenniumsziele: Deutschland in der Lula-Gruppe“, in: IWE 3/2005, 1-2
- Faschingeder, Gerald 2000: „Kultur und Entwicklung. Ein unscharfes Begriffspaar zwischen Wiederbelebung und Dekonstruktion“, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, 16. Jg., Nr.1, S. 7-29
- Felix, David 1999: „Reform der globalen Finanzarchitektur: Bretton Woods Light oder die nächsten Schritte“ IWE S7/99, 1-8
- Ferguson, James 1994 (1990): *The Anti-Politics Machine. „Development“, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press
- 1995: „>From African Socialism to Scientific Capitalism: Reflections on the Legitimation Crisis in IMF-ruled Africa“, in: Moore/Schmitz (Hg.) 1995, S. 129-148
 - 1997: „Anthropology and its Evil Twin: ‘Development’ in the Constitution of a Discipline“, in: Cooper/Packard 1997, 150-175
- Filc, Wolfgang 1998: „Mehr Wirtschaftswachstum durch gestaltete Finanzmärkte. Nationaler Verhaltenskodex und internationale Kooperation“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* Nr. 1/1998, 22-38
- Finnemore, Martha 1997: „Redefining Development at the World Bank“, in: Cooper/Packard 1997, 203-227
- Fischer, Christiane 2000: „Behindert die EU-Kommission Gesundheit? TRIPS-Interpretation lässt kaum Spielräume“, in: Pharma-Brief Nr. 9-10/2000, 3
- 2001: „Die Armen bleiben außen vor. Nur kleine Erfolge bei der Welthandelsrunde“, in: Pharma-Brief Nr. 10/2001, 1-2
 - 2003a: „Die Armen bleiben außen vor. Die Zugeständnisse der IL beim Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten nutzen den ärmsten Ländern wenig“, in: WEED 2003b, 26-28

- 2003b: „Das Trauerspiel geht weiter. Keine Fortschritte beim Zugang zu Medikamenten“, in: Pharma-Brief Nr. 1/2003, 3
- 2003c: „Keine Pillen für die Ärmsten. Faule Kompromisse vor der WTO-Konferenz“, in: Pharma-Brief Nr. 7/2003, 1-2
- 2004: „Wirtschaftsministerium über arme Länder verärgert“, in: Pharma-Brief 1/2004: 5
- Förster, Andreas/Wolf, Peter 1997: *Öffentlich-private Partnerschaft in der Zusammenarbeit mit dynamischen Entwicklungsländern*, Berlin, DIE
- Foucault, Michel 1971: „Nietzsche, die Genealogie, die Historie“, in: ders. 2000: *Von der Subversion des Wissens*, München, Fischer, S. 69-90
- 1977 (1975): *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt a.M., Suhrkamp
- 1978a: *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*, Berlin, Merve
- 1978b: „Die Gouvernementalität“, in: Bröckling et al. 2000, S. 41-67
- 1978c: „Wahrheit und Macht. Interview mit A. Fontana und P. Pasquino“, in: Foucault 1978a, 21-54
- 1978d: „Mächte und Strategien. Antwort auf Fragen von ‘Les révoltes logiques’“, in: Foucault 1978a, 199-216
- 1978e: „Recht der Souveränität – Mechanismus der Disziplin. Vorlesung vom 14. Januar 1976“, in: Foucault 1978a, 75-95
- 1978f: „Ein Spiel um die Psychoanalyse“, in: Foucault 1978a, 118-175
- 1981 (1969): *Archäologie des Wissens*, Frankfurt a.M., Suhrkamp
- 1982: „Das Subjekt und die Macht“, in: Dreyfus/Rabinow 1994, S. 241-260
- 1983 (1976): *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit, Erster Band*, Frankfurt a.M., Suhrkamp
- 1992 (1978): *Was ist Kritik?*, Berlin, Merve
- 2001 (1971): *Die Ordnung des Diskurses*, Frankfurt a.M., Fischer
- Frank, Leonard 1986: „The Development Game“, in: Rahnema 1997a, S. 263-273
- Frein, Michael 2001: „Entwicklungsländer Verlierer der WTO-Runde“, in: epd 22/2001, 18
- /Knirsch, Jürgen/Reichert, Tobias 2001: „Konferenzbericht: Die WTO-Ministerkonferenz in Doha“, in: NSA 4/2001, 745-756
- /Reichel, Jürgen 2000: „Welthandel, Patente und Menschenrechte. Menschenrechtliche Implikationen des TRIPS-Abkommens in der WTO“, in: epd 20/2000, 25-29
- /Reichert, Tobias 2003: *Durch die Wüste zu neuen Ufern? Von Doha nach Cancun: Auf der Suche nach der Entwicklungsagenda der WTO*, Bonn, Forum Umwelt und Entwicklung
- /- 2004: *In Cancun gestrandet? Welthandelspolitik im Nord-Süd Konflikt*, Bonn, Evangelischer Entwicklungsdienst/Forum Umwelt und Entwicklung
- Fremeray, Michael 1993: „Kultur und Entwicklung – oder: die Legitimität von Partizipation“, in: ders. (Hg.) 1993: *Kultur und Entwicklung: Zur Fragwürdigkeit von Entwicklungsparadigmen*, Frankfurt a.M., IKO – Verlag für Interkulturelle Kommunikation, 7-23

- Frenkel, Michael/Menkhoff, Lukas 2000: *Stabile Weltfinanzen? Die Debatte um eine neue internationale Finanzarchitektur*, Berlin, Springer
- Freyhold, Michaela von 1987a: „Das Rätsel Entwicklungspolitik – Eine Bestandsaufnahme“, in: *Peripherie* Nr. 25/26 (7.Jg.), 8-21
- 1987b: „Gibt es eine Grüne Entwicklungspolitik – kann es sie geben?“ in: *Peripherie* Nr. 25/26 (7.Jg.), 93-107
- Freyhold, Klaus v./Tetzlaff, Rainer (in Zusammenarbeit mit Regina Wegemund) 1991: *Die „afrikanische Krise“ und die Krise der Entwicklungspolitik*, Schriften der VAD, Bd. 11, Münster/Hamburg, LIT
- Friedmann, John 1992: *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge MA, Blackwell
- Frisch, Dieter 1999: „Abschied von Lomé – was kommt danach? Zum Stand der EU-AKP-Verhandlungen“, in: *E+Z* 40 (10), 272-274
- Fritz, Thomas 2001: „Mittlerin zwischen Erster und Dritter Welt? Die Europäische Union in der WTO“ *IWE* 3-4/01, 1-2
- 2003: „Der Norden lebt gut mit Exportkartellen. Sinn und Unsinn eines Wettbewerbsabkommens in der WTO“, in: *WEED* 2003b, 28-31
- /Scherrer, Christoph 2002: *GATS: Zu wessen Diensten? Öffentliche Aufgaben unter Liberalisierungsdruck*, Hamburg
- Fröbel, Folker/Heinrichs, Jürgen/Kreye, Otto 1977: *Die neue internationale Arbeitsteilung*, Reinbek, Rowohlt
- /-/ 1986: *Umbruch in der Weltwirtschaft*, Reinbek, Rowohlt
- Fuchs, Peter 2001: „Nach der WTO-Konferenz von Doha: Entwicklungsrunde für den Norden?“ *IWE* 11-12/01, 1-2
- 2003: „Die WTO vor Cancun“. Mythos ‘Entwicklungsrunde‘“, *E+Z* 44, 8/9, 328-331
- /Fritz, Thomas 2002: „Auf dem Weg nach Cancun: Streit um Investitions- und Wettbewerbsregeln“, in: *IWE* 11-12/02, 7
- et al. 2003: „Report aus Cancun: Dämpfer für die Arroganz der Mächtigen“, in: *IWE* S6/03, 2-3
- Fues, Thomas (unter Mitarbeit von Dederichs, Bain, Birgit) 1999: „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 1998/1999. Neue Worte – neue Taten?“, in: *Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes* 1999, 5-26
- 2005: „Gefragt ist jetzt die Richtlinienkompetenz des Kanzlers“, in: *ZEP* 6/2005: 20
- Gardner, Katy 1997: „Mixed Messages: Contested ‘Development’ and the ‘Plantation Rehabilitation Project’“, in: Grillo/Stirrat, 133-156
- /Lewis, David 1996: *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge*, London u.a., Pluto Press
- Gendzier, Irene 1985: *Managing Political Change. Social Scientists and the Third World*, Boulder, Westview
- George, Susan 1988: *A Fate Worse Than Debt. A radical new analysis of the third world debt crisis*, Harmondsworth, Penguin

- 1994: „Die Weltbank und ihr Konzept von good governance“, in: Hippler 1994a, 206-211
- 2001: „Den Krieg der Ideen gewinnen. Lektionen der gramscianischen Rechten“, in: Candeias, Mario/Deppe, Frank (Hg.) 2001: *Ein neuer Kapitalismus? Akkumulationsregime – Shareholder Society – Neoliberalismus und neue Sozialdemokratie*, Hamburg, VSA, 207-217
- /Sabelli, Fabrizio 1994: *Faith and Credit. The World Bank's Secular Empire*, Harmondsworth, Penguin
- Gerlach, Olaf et al. (Hg.) 2004: *Peripherie und globalisierter Kapitalismus. Zur Kritik der Entwicklungstheorie*, Frankfurt a.M., Brandes&Apsel
- Gerster, Richard 1998: „Pluralismus statt doktrinäres Diktate: Sieben Punkte für eine Reform des IWF“, IWE 1/1998, 1-2
- GKKE (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung) 1999: *Rüstungsexportbericht 1999*, im Internet unter <http://www.justitia-et-pax.de/de/shop/img/GKKE26.pdf> (22.11.2005)
- 2000: *Rüstungsexportbericht 2000*, im Internet unter <http://www.justitia-et-pax.de/de/shop/img/GKKE27.pdf> (22.11.2005)
- 2001: *Rüstungsexportbericht 2001*, im Internet unter http://www.gkke.org/cms/upload/pdf/bericht_ruestungsexport_2001.pdf
- 2002: *Rüstungsexportbericht 2002*, im Internet unter http://www.gkke.org/cms/upload/pdf/ruestungsexportbericht_2002.pdf
- 2003: *Rüstungsexportbericht 2003*, im Internet unter http://www.gkke.org/cms/upload/pdf/bericht_ruestungsexport_2003.pdf
- 2004: *Rüstungsexportbericht 2004*, im Internet unter http://www.gkke.org/cms/upload/pdf/ruestungsexportbericht_2004.pdf
- 2004: *Halbierung der extremen Armut. Der Beitrag des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zu den Millenniumszielen. Dritter Bericht*, Berlin
- 2005: *Rüstungsexportbericht 2005*, im Internet unter http://www.gkke.org/cms/upload/pdf/bericht_ruestungsexporte_12.12.05.pdf (13.12.2005)
- Glagow, Manfred (Hg.) 1983a: *Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*, Saarbrücken u.a., Breitenbach
- 1983b: „Wider das ökonomistische Mißverständnis – zur Funktion von Entwicklungspolitik“, in: Glagow 1983a, 21-35
- Gleich, Albrecht von 2003: „Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP) – Erfolgsmodell der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?“, in: *Nord-Süd Aktuell*, 1/2003, 65-72
- /Holthaus, Manfred 2002: *Grundlagenstudie zur Evaluierung von Public-Private Partnerships (PPP) im Auftrag des BMZ*, Hamburg, HWWA
- Göpel, Maja 2003: „Gleiche Interessen? Vom Etikettenschwindel in Public-Private-Partnerships“, in: *Nord-Süd Aktuell*, 1/2003, 110-125
- Goldberg, Jörg 2000: „Front gegen die Armut? Neue Strategien der Bretton-Woods-Institutionen“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 4/00, 456-464
- 2003: „Entschuldungsinitiative in der Sackgasse“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1/03, 99-101

- Greenhill, Romilly 2004: „Fünf Jahre danach. Eine Bilanz der HIPC-Initiative“, in: WEED 2004: 31-37
- Greven, Thomas/Scherrer, Christoph 2005: *Globalisierung gestalten. Weltökonomie und soziale Standards*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung
- Grillo, R.D./Stirrat, R.L. (Hg.) 1997: *Discourses of Development. Anthropological Perspectives*, Oxford, Berg
- Gronemeyer, Marianne 1991: „Hilfe. Wo geholfen wird, da fallen Späne“, in: Dirmoser, Dietmar/Gronemeyer, Marianne/Rakelmann, Georgia A. 1991: *Mythos Entwicklungshilfe. Entwicklungsruinen: Analysen und Dossiers zu einem Irrweg*, Ökozid Extra, Giessen, Focus-Verlag, S. 38-69
- Günther, Stephan 2001: „Marktfundamentalisten in der Wüste. Die WTO-Tagung in Katar weicht jeder Kritik an der Globalisierung aus“, in: *iz3w* Nr. 257, 21
- /Weber, Sigrid 2003: „Eine unmoralische Beziehung. Vom Glauben der Schuldner an die Schuld der Gläubiger und umgekehrt“, in: *iz3w* Nr. 270, 17-19
- Gurtner, Bruno 2000: „Internationale Finanzordnung: Die Unvollendete“, in: *epd* 22/2000: 19
- Hall, Stuart 1992: „The West and the Rest: Discourse and Power“, in: Hall, Stuart/Gieben, Bram: *Formations of Modernity*, London, Polity, S. 276-320
- Hamm, Brigitte 2002: „Die ‘neue Partnerschaft’ zwischen UN und Wirtschaft. Der Global Compact nach Abschluss der Pilotphase“, in: *epd* 4/02, 32-35
- Hanke, Christine 1999: „Kohärenz versus Ereignishaftigkeit? Ein Experiment im Spannungsfeld der foucaultschen Konzepte ‘Diskurs’ und ‘Aussage’“, in: Bublitz et al. 1999a, 109-118
- Haq, Mahbub ul/Kaul, Inge/Grunberg, Isabella (Hg.) 1996: *The Tobin Tax. Coping with financial volatility*, Oxford, Oxford University Press
- Hardenberg, Albrecht Graf von 2003: „Neuer Wein in neuen Schläuchen. Eine persönliche Bilanz zum PPP-Programm der GTZ“, in *E+Z*, 44(6), 236-239
- Haskamp, Sandra 2002: *Neue Tendenzen der Entwicklungspolitik. Idee und Grundlagen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Oldenburg, Verlag Dialogische Erziehung
- Hauchler, Ingomar 1996: „Ist Entwicklungshilfe überhaupt sinnvoll?“, in: *Internationale Politik*, Nr. 4/1996, S. 13-18
- 1997: „Die Schere zwischen ökonomischer Globalisierung und politischer Handlungsfähigkeit“, in: Holtz, Uwe 1997: *Probleme der Entwicklungspolitik*, Bonn, Bouvier, S. 179-192
- /Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 2001a: *Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen*, Frankfurt a.M., Fischer
- /Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 2001b: „Global Governance. Notwendigkeit - Bedingungen - Barrieren“, in: dies. 2001a, S. 11-37
- Hauck, Gerhard 1997: „Entwicklungstheorie nach ihrem Ende - wider die modische Theoriefeindschaft in der Entwicklungsländerforschung“, in: Schulz 1997, S. 65-82
- Haude, Rüdiger/Wagner, Thomas 1999: *Herrschaftsfreie Institutionen. Studien zur Logik ihrer Symbolisierungen und zur Logik ihrer theoretischen Leugnung*, Baden-Baden, Nomos

- Hauff, Volker (Hg.) 1987: *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Greven, Eggenkamp (engl.: World Commission on Environment and Development 1987: *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press)
- Haupt, Ulrike 2003: „Privatwirtschaftliche Dynamik in der EZ. Kann unternehmerisches Gewinnstreben entwicklungsfördernd sein?“, in: *E+Z*, 44(6), 232-235
- Hein, Wolfgang 1981: „Fachübersicht: Zur Theorie der Unterentwicklung und ihrer Überwindung“, in: *Peripherie* Nr.5/6, S. 64-91
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) 2001: *Entwicklungspolitik als Internationale Strukturpolitik. Dokumentation des Ersten Entwicklungspolitischen Forums der HBS am 19./20. Mai 2000*, Dokumentationen der HBS Nr. 14, Berlin
- Hermle, Reinhard 2005: „Gleneagles – Aufbruch zu neuen Ufern?“, in: *ZEP* 16/17/2005: 20
- Hippler, Jochen (Hg.) 1994a: *Demokratisierung der Machtlosigkeit. Politische Herrschaft in der Dritten Welt*, Hamburg, Konkret
- 1994b: „Die Demokratisierung der dritten Welt nach dem Ende des kalten Krieges“, in: Hippler 1994a, 11-46
- Hersel, Philipp 2003: „Internationale Insolvenzregelungen“, in: *WEED* 2003A, 47-52
- Hettne, Björn 1995: *Development Theory and the Three Worlds: Towards an international political economy of development*, 2.A., Harlow, Longman
- Hillebrand, Ernst/Maihold, Günther 1999: „Von der Entwicklungspolitik zur globalen Strukturpolitik. Zur Notwendigkeit der Reform eines Politikfeldes“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4/1999, 339-351
- Hirsch, Joachim 1995: *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin, ID-Verlag
- Hoering, Uwe 1998: „Public-Private Partnership – (Nur ein) neues Instrument oder neue Epoche der Entwicklungspolitik“, in: *Peripherie*, Nr. 72, 6-24
- 2000: „Nicht alles, was neu ist, ist auch innovativ – und oft nicht einmal wirklich neu. Weitere, nicht konstruktive Anmerkungen zum PPP-Konzept“, in *Peripherie* Nr. 77/78, 151-154
- 2003a: „Cancun: Die Rückkehr des Südens“, in: *epd* 18/2003, 4-5
- 2003b: „Ein Weckruf für die Industrieländer. Globalisierung gestalten nach der gescheiterten WTO-Ministerkonferenz in Cancun“, in: *epd-Entwicklungspolitik* 19/03, 21-24
- 2003c: „Zauberformel PPP“- „Entwicklungspartnerschaften“ mit der Privatwirtschaft. *Ausmaß – Risiken – Konsequenzen*, Bonn/Berlin, WEED
- 2003: „Entwicklungspartnerschaften‘ – welche Entwicklung, wie viel Partnerschaft?“, in: *Nord-Süd Aktuell*, 1/2003, 73-78
- Hofmann, Michael/Drescher, Rolf 2002: „Ein Scheck auf die Zukunft. Anmerkungen zur ‘Doha-Entwicklungsagenda’ der 4. WTO-Ministerkonferenz“, in *epd* 1/2002, 24-27
- Holtz, Uwe 1995: „Entwicklungspolitik in der Krise. Bilanz und neue Herausforderungen“, in: *Holtz/Deutscher* 1995, S. 1-46

- 2000: „Entwicklungspolitik – Bilanz und Herausforderungen“, in: Kaiser/Schwarz 2000, 481-508
- /Deutscher, Eckhard (Hg.) 1995: *Die Zukunft der Entwicklungspolitik. Konzeptionen aus der entwicklungspolitischen Praxis*, Bonn, DSE
- Horkheimer, Max/Adorno, Theodor W. 1988 (1944): *Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente*, Frankfurt a.M., Fischer
- Horlemann, Ralf/Kloke-Lesch, Adolf 2000: „Personal für Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Beiträge von AA und BMZ“, in E+Z 41(3), 73-76
- Huffschmid, Jörg 1998: „Kapitalverkehrskontrollen. Die Realität hinter der Rhetorik“, in: IWE 9/98, 1-2
- 2000: „Demokratisierung, Stabilisierung und Entwicklung. Ein Reformszenario für IWF und Weltbank“, in: *Blätter für internationale und deutsche Politik*, 11/2000, 1345-1354
- 2001: „Debatte um die Tobin-Steuer: Im europäischen Alleingang machbar?“, in: IWE S3/2001, 4-5
- 2002: *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*, akt. u. erw. Auflage, Hamburg, VSA
- IFI Advisory Commission 2000: „The Meltzer Report. International Financial Institution Advisory Commission Executive Summary Report“, auszugsweise dokumentiert in: epd 6/2000: 45-48, vollständig im Internet unter <http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC/Report.html>
- INKOTA-Netzwerk (Hg.) 2004: *Entschuldung für die Armen? Fünf Jahre nach Köln – Eine Bilanz der HIPC-Initiative*, Berlin
- Int 1: Interview mit MitarbeiterIn des Global Policy Forum, 20.07.2004
- Int 2: Interview mit MitarbeiterIn des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), 04.08.2004
- Int 3: Interview mit MitarbeiterIn des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), 04.08.2004
- Int 4: Interview mit MitarbeiterIn des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), 04.08.2004
- Int 5: Interview mit MitarbeiterIn des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 04.08.2004
- Int 6: Interview mit MitarbeiterIn des BMF, 05.08.2004
- Int 7: Interview mit MitarbeiterIn des BMWA, 05.08.2004
- Int 8: Interview mit MitarbeiterInnen des BMZ, 05.08.2004
- Int 9: Interview mit MitarbeiterIn des BMZ, 06.08.2004
- Int 10: Interview mit MitarbeiterIn des BMWA, 06.08.2004
- Int 11: Interview mit MitarbeiterIn von World Economy, Ecology & Development (WEED), 07.08.2004
- Int 12: Interview mit MitarbeiterIn des International Rivers Network, 12.08.2004
- Int 13: Interview mit Interview mit ehemaligeR MitarbeiterIn des BMF und MitarbeiterIn der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 18.08.2004
- Int 14: Interview mit MitarbeiterIn des BMZ, 14.09.2004

- Int 15: Interview mit MitarbeiterIn des BMZ, 21.09.2004
- Int 16: Interview mit MitarbeiterIn des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED), 21.09.2004
- Int 17: Interview mit MitarbeiterIn der Kampagne gegen Biopiraterie der BUKO (Bundeskoordination Internationalismus), 05.10.2004
- Int 18: Interview mit MitarbeiterIn des Informationsbriefs Weltwirtschaft & Entwicklung, 06.10.2004
- Int 19: Interview mit MitarbeiterIn von WEED, 18.10.2004
- Int 20: Interview mit MitarbeiterIn der deutschen Vertretung bei der Weltbank, 04.11.2004
- iz3w (Informationszentrum Dritte Welt) (Hg.) 1999: *Kuhhandel des Jahrtausends? Die 'millennium round' der Welthandelsorganisation WTO*, iz3w Sonderheft, Freiburg
- iz3w/ASA-Programm der CDG (Hg.) 2000: *Malestreaming gender? Geschlechterverhältnisse in der Entwicklungspolitik*, Freiburg, Informationszentrum 3. Welt
- Jawara, Fatoumata/Kwa, Aileen 2003: *Behind the scenes at the WTO. The real world of international trade negotiations*, London, Zed Books
- /- 2003b: „LDCs im WTO-Prozeß: Der schöne Schein der Partnerschaft“, in: IWE S7/03, 3-4
- Jenkes, Claudia 2000: „Rechtsstreit in Südafrika“, in: Pharma-Brief Nr. 9-10/2000, 4
- Kabeer, Naila 1994: *Reversed Realities. Gender hierarchies in development thought*, London u.a., Verso
- Kaiser, Jürgen 2001: „Schuldenmanagement à la Louis XIV. Ein kurzer Gang durch Programm und Praxis des Pariser Clubs“, in: *epd-Entwicklungspolitik*, 2/3/2001, 50-54
- 2004a: „Kein Aufatmen im Süden. Die erweiterte HIPC-Initiative bleibt nach fünf Jahren hinter ihren eigenen Entschuldungszielen weit zurück“, in: INKOTA-Netzwerk 2004, 17-24
- 2004b: „Trickserei bei der Entschuldung“, in: *E+Z*, 45 (6), 248-250
- 2004c: „Entschuldung: Perspektiven“, in: WEED 2004, 42-47
- 2004d: „Verlängerung von HIPC statt Schuldenerlass: Der vertagte Durchbruch“, IWE 10/04, 1-2
- 2005a: „Der Schuldenerlass ist eine Mogelpackung“, in: ZEP 20/2005: 23
- 2005b: „Entwicklungsmilliarden für Saddam Hussein“, in: ZEP 3/4/2005: 21-22
- Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hg.) (unter Mitarbeit von Berggötz, Sven Olaf und Holtrup, Petra) 2000: *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung
- Kampffmeyer, Thomas 1999: „Nach dem Kölner Schuldengipfel“, in *epd-Entwicklungspolitik* 12/1999, 16-17
- Kappel, Robert (Hg.) 1997: *Weltwirtschaft und Armut*, Hamburg, Deutsches Übersee-Institut
- Kerner, Ina 2000: „Empowerment durch Geschlechterplanung? Postkoloniale Kritik am Genderansatz“, in: iz3w/ASA (Hg.) 2000, S. 10-14

- Kevenhörster, Paul 1996: „Das Schattendasein der Entwicklungspolitik“, in: *Internationale Politik*, Nr. 4/1996, S. 19-24
- Khor, Martin 1998: „Instrumente zur Disziplinierung des Südens. Welthandelsorganisation, Multilaterales Investitions-Abkommen und anderes“, in: *E+Z*, 39 (3), 79-82
- 1999: „Die Erfahrungen Malaysias: Kapitalverkehr kontrollieren und Insolvenzregeln einführen“, in: *IWE S6/1999*, 1-4
- Kiely, Ray 1995: *Sociology and Development: The Impasse and Beyond*, London, UCL Press
- 1998: „The Crisis in Global Development“, in: ders./Marfleet, Phil (Hg.) 1998: *Globalisation and the Third World*, London u.a., Routledge, S. 23-63
- Klemp, Ludgera 1988: *Entwicklungshilfekritik. Analyse und Dokumentation*, Bonn, DSE
- 1992: *Entwicklungspolitik und globale Probleme. Eine kommentierte Bibliographie deutschsprachiger Literatur*, Bonn, DSE
- 2000: *Entwicklungspolitik im Wandel. Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik*, Mit einem Beitrag von Heidemarie Wieczorek-Zeul, Bonn, DSE, Themendienst der Zentralen Dokumentation Nr. 11
- 2001: „Entwicklungspolitik am Scheideweg – politische Randerscheinung oder globale Strukturpolitik?“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18-19/2001, 13-20
- Kneifel, Theo 2003: „Apartheidsschulden als verabscheuungswürdige Schulden: zwischen völkerrechtlichem Anspruch und machtpolitischer Wirklichkeit“, in: *Erlassjahr.de et al.* 2003, 21-23
- Klingebiel, Ruth 1996: „Der Weltgipfel für Soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995. Absichtserklärungen ohne Verbindlichkeit“, in: Messner/Nuscheler 1996a, 206-214
- Knoke, Irene 2004: „Hoch verschuldet ist nicht gleich hoch verschuldet. Die Entschuldungsmöglichkeiten für Länder außerhalb der HIPC-Initiative sind unzureichend“, in: *INKOTA-Netzwerk* 2004, 40-50
- Knoke, Irene/Morazan, Pedro 2003: „Diktatoren und ihre Gläubiger. Wie die Odious-Debts-Doktrin die Legitimität vieler Schulden in Frage stellt“, in: *iz3w* Nr. 270, 25-28
- Köhler, Claus 1998: „Spekulation contra Entwicklungspolitik. Eine Analyse der ostasiatischen Währungskrise“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/1998, 191-204
- Kößler, Reinhart 1993: „Um Vergangenheit und Zukunft von Entwicklungstheorie“, in: *Peripherie*, Nr. 50, S. 80-88
- 1998: *Entwicklung*, Münster, Westfälisches Dampfboot
- 2002: „Unter der Promillegrenze“, in: *iz3w* Nr. 263, 4
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) 1998: *Regieren in entgrenzten Räumen*, PVS Sonderheft 29, Opladen, Westdeutscher Verlag
- Komitee Widerstand gegen das M.A.I. 1999: *M.A.I.-Infobrief No. 1*, Köln
- Kortmann, Karin 2002: „Gestiegene Bedeutung eines wichtigen Politikfeldes. Karin Kortmann bilanziert 1998-2002“, in: *epd-Entwicklungspolitik* 15/2002, 25-26
- Krätke, Michael R. 1998: „Die neue Weltunordnung. Was ist neo und was ist liberal am Neoliberalismus?“, in: *Stötzel* 1998, 11-38

- Kreissl-Dörfler, Wolfgang (Hg.) 1997: *Die WTO: Gefahr für Umwelt, Entwicklung und Demokratie? Dossier zur Rolle der EU in der Welthandelsorganisation*, Brüssel, Die Grünen im Europäischen Parlament
- Krueger, Anne 2002: „A new approach to sovereign debt restructuring“, im Internet unter www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/index.htm (1.8.2005)
- Kuhn, Thomas S. 1976 (1962): *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, zweite revidierte und um das Postskriptum von 1969 ergänzte Auflage, Frankfurt a.M., Suhrkamp
- Kwa, Aileen 1999: „‘Battle of Seattle’ (II): Aufstand gegen den ‘Klub der Reichen’“, in: IWE 11/99, 2-5
- Laclau, Ernesto 2002 (1996): *Emanzipation und Differenz*, Wien, Turia+Kant
- /Mouffe, Chantal 2001 (1985): *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, London, Verso
- Laird, Sam 2002: „A Round By Any Other Name: The WTO Agenda After Doha“, *Development Policy Review*, 2002, 20(1), 41-62
- Lal, Deepak 1983: *The Poverty of ‘Development Economics’*, London, The Institute of Economic Affairs
- Lal Das, Bhagirath 1998a: *An Introduction to the WTO Agreements*, Penang, Third World Network
- 1998b: *The WTO Agreements. Deficiencies, Imbalances and Required Changes*, Penang, Third World Network
- Lampe, Gerhard 2001: „Bildmanipulationen und Kriegslügen im Kosovo-Krieg 1999“, in *epd* 8/9/01, 45-48
- Lanzet, Peter 2004: „Entschuldung nach Kassenlage. Eine Bilanz von fünf Jahren rotgrüner Entschuldungspolitik“, in *INKOTA-Netzwerk* 2004, 58-61
- Lenke, Thomas 1997: *Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*, Berlin u.a., Argument
- Liebig, Klaus 1999a: „Konferenzbericht: Fortschritt oder Rückschritt? Einschätzungen zu den High Level Symposia ‘Handel & Umwelt’ sowie ‘Handel & Entwicklung’ der WTO“, *NSA* 1/99, 133-34
- 1999b: „Konferenzbericht: 3. WTO-Ministerkonferenz“ *NSA* 4/99, 704-706
- 2004: „Die Welthandelsordnung nach Cancun oder was passiert, wenn die Rhetorik von der Entwicklungsrunde plötzlich ernst genommen wird...“, *Nord-Süd Aktuell*, 1/2004, 62-66
- Lipke, Isabel 2004: „Die Wiederentdeckung des Dritten Wegs. Managed Floating - Instrument für Schwachwährungsländer“, in: *WEED* 2004, 76-78
- /Vander Stichele, Myriam 2003: *Finanzdienstleistungen in der WTO: Lizenz zum Kasieren? Eine zivilgesellschaftliche Kritik der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen im Rahmen der GATS-Verhandlungen*, Berlin, WEED
- Lipton, Michael 1977: *Why Poor People Stay Poor. Urban Bias in World Development*, London, Temple Smith
- Lodge, David (Hg.) 1987: *Modern Criticism and Theory. A Reader*, London, Longman

- Long, Norman/Long, Ann (Hg.) 1992: *Battlefields of Knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*, London u.a., Routledge
- Loquai, Heinz 2000: *Der Kosovo-Konflikt. Wege in einen vermeidbaren Krieg*, Baden-Baden, Nomos
- Lucas, Caroline 2002: „Ein Desaster für die Armen der Welt“. Ein Rückblick auf die WTO-Verhandlungen in Doha“, in: *E+Z* 43 (2), 58
- Ludermann, Bernd 2003: „Von ‘Entwicklungsrunde’ keine Spur. Werden in der neuen Welthandelsrunde die Chancen armer Länder noch geschmälert?“, in: *WEED* 2003b, 5-10
- Lühr, Volker/Schulz, Manfred 1997: „Einleitung“, in: Schulz 1997, 7-28
- Luppe, Tobias 2003: „Schutz der Armen statt Schutz von Patenten“, in: *E+Z*, 44 (1), 9
- Lutz, Georg/Telkämper, Wilfried 1999: „Weltmarktintegration oder besondere Beziehungen? Interessengegensätze zwischen EU und AKP-Staaten“, in: *E+Z*, 40 (10), 278-280
- Lyotard, Jean-Francois 1999 (1979): *Das postmoderne Wissen. Ein Bericht*, Wien, Edition Passagen
- Madörin, Mascha 1999: „Schuldenstreichung im Südlichen Afrika: Auf keine Regierung Afrikas ist Verlass“, in: *IWE* 3-4/99, 2-3
- Mahnkopf, Birgit 2004: „Entwicklungspolitik unter den Bedingungen der Globalisierung. Vom Scheitern normativer Leitbilder an ‘systemischen Fragen’“, in: Gerlach et al. 2004, 77-90
- Malhotra, Kamal 2003: „Auf dem Weg nach Cancun: Grundlinien einer Reform der Welthandelsordnung“ *IWE* S1/03, 1-8
- Manzo, Kate 1991: „Modernist Discourse and the Crisis of Development Theory“, in: *Studies in comparative international development*, Vol.26 No.2, S. 3-36
- Marchand, Marianne H./Parpart, Jane L. (Hg.) 1995: *Feminism/Postmodernism/Development*, London u.a., Routledge
- Marchart, Oliver 2002: „Gesellschaft ohne Grund: Laclaus politische Theorie des Post-Fundationalismus“, in: Laclau 2002, 7-15
- Marglin, Stephen A. 1990: „Towards the Decolonization of the Mind“, in: Apfel-Marglin/Marglin (Hg.) 1990, S. 1-28
- Martens, Jens 2004: „Der internationale Rahmen deutscher Entwicklungspolitik – Anspruch und Realität“, in: *Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes* 2004, 5-32
- 2005: „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“, in: *Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes* 2005, 5-32
- Martinussen, John 1997: *Society, State and Market. A Guide to Competing Theories of Development*, London, Zed Books
- Massenbach, Arndt von 2004a: „Kleine HIPClogie. Entstehen, Ziele und Schwächen der Kölner Entschuldungsinitiative“, in: *INKOTA-Netzwerk* 2004, 9-16
- 2004b: „Nur strukturelle Veränderungen bringen Gerechtigkeit. Schuldenpolitische Herausforderungen in Nord und Süd nach dem Scheitern der HIPC-Initiative“, in: *INKOTA-Netzwerk* 2004, 136-138

- Matthews, Alan 2001: „Developing Countries' Position in WTO Agricultural Trade Negotiations“, in: *Development Policy Review*, 20 (1): 75-90
- Meadows, Dennis et al. 1972: *Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit*, Hamburg
- Mehra, Malini 2001: „Business and Poverty – Partnership and Stakeholder Relation“, in: *epd* 13/01, 53-54
- Melber, Henning 1992: *Der Weißheit letzter Schluß. Rassismus und kolonialer Blick*, Frankfurt a.M., Brandes & Apsel
- Menzel, Ulrich 1983: „Der Differenzierungsprozeß in der Dritten Welt und seine Konsequenzen für den Nord-Süd Konflikt und die Entwicklungstheorie“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 24, Nr. 1, S. 31-59
- 1992: *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, Frankfurt a.M., Suhrkamp
- 1995: *Geschichte der Entwicklungstheorie. Einführung und systematische Bibliographie*, 2. A., Hamburg, DÜI
- 1997: „Die Krise der Entwicklungspolitik und der hiesige entwicklungspolitische Diskurs“, in: Zapotoczky/Gruber 1997, S. 98-106
- Messner, Dirk 1988/89: „Die Ratlosigkeit der Entwicklungstheorien. Südkorea paßt nicht ins Bild“, in: *Blätter des iz3w*, Nr. 154, S. 36-40
- 1999: „Globalisierung, Global Governance und Entwicklungspolitik“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 1/1999, S. 5-18
- /Nuscheler, Franz (Hg.) 1996a: *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die Diskussion*, Bonn, Dietz
- / 1996b: „Global Governance – Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik“, in: dies. (Hg.) 1996: *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die Diskussion*, Bonn, Dietz, S. 12-36
- / 1997: „Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.) 1997: *Frieden machen*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, S. 337-361
- / 2001: „Entwicklungspolitik und Globalisierung“, in: Hauchler et al. 2001a, S. 401-420
- / 2003: *Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven*, INEF-Report Nr. 67, Duisburg, Institut für Entwicklung und Frieden
- /Scholz, Imme (Hg.) 2005: *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden, Nomos
- Metzger, Martina 1999: „Entwicklungshilfe aufstocken? Just leave it!“, in: *iz3w* Nr. 236,7
- 2004: „Währungskrisen, Banken Krisen und Basel II“, in: *WEED* 2004, 66-70
- Meyer, Sabine 2000a: „Abschluß der EU-AKP-Verhandlungen: Lome ist tot – es lebe Fidschi!“ *IWE* 2/00: 1-2
- 2000b: „Aufbruch des Südens?“, in: *iz3w*, Nr. 243, 4
- Mies, Maria 1988: *Patriarchat und Kapital. Frauen in der internationalen Arbeitsteilung*, Zürich

- /Shiva, Vandana 1993: *Ecofeminism*, London, Zed (dt. 1995: *Ökofeminismus*, Zürich, Rotpunktverlag)
- Mitchell, Timothy 1995: „The Object of Development. America’s Egypt“, in: Crush 1995, 129-157
- Mohanty, Chandra 1991: „Under Western Eyes. Feminist scholarship and colonial discourse“ in: dies./Russo, A./Torres, L. 1991: *Third World Women and the Politics of Feminism*, Bloomington, Indiana University Press und in Visvanathan et al. (Hg.) 1997, S. 79-86
- Moore, David/Schmitz, Gerald J. (Hg.) 1995: *Debating Development Discourse. Institutional and Popular Perspectives*, Basingstoke, Macmillan
- Mosebach, Kai 2001: „Auf dem Weg zu Basel II: Neue Eigenkapitalvorschriften?“, in: IWE 3/4/2001, 3
- 2003: „Zu wenig Zwang zur Marktöffnung? Die Verhandlungen über Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATS“, in: WEED 2003b, 15-19
- Münker, Stefan/Roesler, Alexander 2000: *Poststrukturalismus*, Stuttgart, Metzler
- Mürle, Holger 1997: *Entwicklungstheorie nach dem Scheitern der „großen Theorie“*, INEF-Report 22, Duisburg, Gerhard-Mercator-Universität/Gesamthochschule
- Myrdal, Gunnar 1981: „Relief instead of Development Aid“, in: *Intereconomics*, Nr. 2, 86-89
- Nandy, Ashis 1992: *Traditions, Tyranny, and Utopias. Essays in the Politics of Awareness*, Delhi, Oxford University Press
- Nassauer, Otfried 2002: „Kaum Widerstand gegen Bushs Kahlschlagpolitik“, in: Wissenschaft & Frieden 2002, 4-5
- Ndikumana, Léonce 2003: „Schuldenlast und Schuldenlust – staatliche Schulden und privatisierte Gewinne“, in: Erlassjahr.de et al. 2003, 28-29
- Nederveen Pieterse, Jan 2001: *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions*, London, Sage
- Netzwerk gegen Konzernherrschaft und neoliberale Politik 1999: *Vom MAI zur Millenniumrunde der Welthandelsorganisations (WTO)*, Infobrief Nr. 1
- Nieth, Jürgen 2002: „In der Gewaltlogik gefangen. Unter Rot-Grün wuchs die Bedeutung des Militärischen“, in: Wissenschaft & Frieden 2002, 2-3
- Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hg.) 1993a: *Handbuch der Dritten Welt. Band I: Grundprobleme, Theorien, Strategien*, Bonn, Dietz
- /- 1993b: „Was heißt Unterenwicklung?“, in: dies. 1993a, S. 31-54
- Norberg-Hodge, Helena 1991: *Ancient Futures. Learning from Ladakh*, San Francisco, Sierra Club Books
- Nuscheler, Franz 1995: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, 4.A., Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung
- 1998: „Warum brauchen wir Entwicklungstheorien?“, in: Thiel 1999a, S 389-399
- 1999: „Deutsche Entwicklungspolitik: Auf alten Wegen vor neuen Herausforderungen?“, in: *Politische Bildung*, 32(3), 9-22

- 2001: „Halbierung der absoluten Armut: die entwicklungspolitische Nagelprobe“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18-19/2001, 6-12
- 2004: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt*, 5.A., Bonn, Dietz
- Opitz, Peter J. (Hg.) 1995: *Weltprobleme*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung
- Osterhoff, Anja 1999: „Mehr Raum für nationale Souveränität: Wie können Finanzkrisen verhindert werden?“ *IWE* 3/99, 8
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) 1997: *Multilaterales Investitionsabkommen*, Entwurf der Verhandlungsgruppe über das MAI vom Oktober 1997
- Packard, Randall 1997: „Visions of Postwar Health and Development and Their Impact on Public Health Interventions in the Developing World“, in: Cooper/Packard 1997a, 93-115
- Paech, Norman/Sommer, Birgit A./Burmeister, Theo 1972: „Entwicklungsländerforschung in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Nuscheler, Franz (Hg.) 1986: *Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 3-28
- Pater, Siegfried 1990: *Stichwort: Wende. Konservative Entwicklungspolitik seit den Achtzigern*, Bad Honnef, Horlemann
- Peet, Richard with Hartwick, Elaine 1999: *Theories of Development*, New York, Guilford Press
- et al. 2003: *Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO*, London, Zed Books
- Peltzer, Roger/Schmitt, Wolfgang 1999: „Intelligentes Zusammenwirken. Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation zwischen öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit und privatwirtschaftlichem Engagement“, *epd* 2/3/99, 23-26
- Peterson, V. Spike 2002: „On the Cut(ing) Edge“, in: Harvey, Frank P./Brecher, Michael (eds.) 2002: *Critical Perspectives in International Studies*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 148-163
- 2003: *A Critical Rewriting of Global Political Economy. Integrating reproductive, productive and virtual economies*, London, Routledge
- Plehwe, Dieter/Walpen, Bernhard 1999: „Wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus. Beiträge der Mont Pèlerin Society und markt-radikaler Think Tanks zur Hegemoniegewinnung und -erhaltung“, in: *Prokla*, Heft 115, 29(2), 203-235
- Pomrehn, Wolfgang 1998: „Ein Jahr Asienkrise: Heißes Geld bekommt kalte Füße“, in: *ak - Analyse + Kritik*, Nr. 417 vom 27.8.1998
- 1999: „Welthandelskonferenz: 'Millennium-Runde' wurde vertagt“, in: *epd* 23/24/1999, 4-5
- Prall, Ursula 1997: *Geistige Eigentumsrechte. Regelungen und Auswirkungen auf Länder des Südens*, Bonn, Forum Umwelt und Entwicklung

- Qualmann, Regine/Rojahn, Anke 2002: „Der Cotonou-Vertrag. Gefährden die Verhandlungen die beginnende Regionalintegration in Afrika?“, in: *E+Z* 43 (12), 354-355
- Raffer, Kunibert 2000: „Internationales Insolvenzrecht – Ausstieg aus dem einseitigen Krisenmanagement? Anforderungen an ein internationales Insolvenzrecht“, in: *WEED* 2000, 62-65
- 2002a: „Insolvenz von Schuldnerländern: Neue Dynamik aus dem IWF“, in: *IWE* 1/02, 2-3
- 2002b: „Cotonou: Slowly Undoing Lomé’s Concept of Partnership“, in: *Journal für Entwicklungspolitik* 18 (2), 171-184
- Rahnema, Majid mit Bawtree, Victoria (Hg.) 1997: *The Post-Development Reader*, London, Zed
- Rauch, Andreas M. 1995: „Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik“, in: *Aussenpolitik*, 46. Jg., Nr. 2, S. 195-205
- Reese, Niklas 2003a: „Aller guten Dinge sind drei? – Kriterien für illegitime Schulden“, in: *Erlassjahr.de et al.* 2003, 6-13
- 2003b: „Erschütternd – das Atomkraftwerk von Bataan“, in: *Erlassjahr.de et al.* 2004, 33-35
- Rehmann, Jan 2003: „Vom Gefängnis zur modernen Seele. Foucaults ‘Überwachen und Strafen’ neu besichtigt“, in: *Das Argument*, Nr. 249, 45(1), 63-81
- Reichert, Tobias 2001: „Ernährungssicherheit in den WTO-Agrarverhandlungen“, in: *BUKO Agrar Info* Nr. 105, 1-2
- Reuke, Ludger 2003: „Entwicklung finanzieren: Die öffentliche Entwicklungshilfe und der BMZ-Haushalt“, in: *Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes* 2003, 5-27
- Rist, Gilbert 1991: „Development as a Part of the Modern Myth: The Western ‘Socio-cultural’ Dimension of ‘Development’“, in: *The European Journal of Development Research*, Vol.2, No.1, S. 10-21
- 1997: *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*, London, Zed Books
- Rocher, Joseph 1996: *The GATT in practice. Understanding the World Trade Organisation*, Paris, RONGEAD
- Rodenberg, Birte 2002: „Mit menschlichem Gesicht?“ *iz3w* 264 Okt 02, 28
- 2004: „PRSPs und Gender: Armutsbekämpfung muss ohne Beteiligung von Frauen scheitern“, in: *E+Z*, Jg.45, Nr.2, 85
- Rolshausen, Claus 1997: *Macht und Herrschaft*, Münster, Westfälisches Dampfboot
- Rowden, R. 1998: „Developing Savages, Spreading Democracy: Popular Conceptions of North-South Relations“, in: *Berkeley Journal of Sociology*, Vol. 43, 149-187
- Roy, Arundhati 1999: „... dann ertrinken wir eben. Der Widerstand gegen das Narmada-Stauprojekt“, in dies. 2001: *Die Politik der Macht*, München, btb, S. 21-118
- Rufin, Jean-Christophe 1996: *Die neuen Barbaren. Der Nord-Süd Konflikt nach dem Ende des Kalten Krieges*, München, dtv
- Ruppert, Uta 2001: „Nicht visionär, aber passabel: Globale Strukturpolitik als Handlungsrahmen für Entwicklungspolitik“, in: *Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.)* 2001, S. 39-46

- Sachs, Wolfgang (Hg.) 1993: *Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik*, Reinbek, Rowohlt)
- 1995a (1992): *Zur Archäologie der Entwicklungsidee*, 2.A., hg. von K. Friedrich Schade, Frankfurt a.M., IKO - Verlag für Interkulturelle Kommunikation
 - (Hg.) 1995b (1993): *Global Ecology. A New Arena of Political Conflict*, London, Zed Books
 - 1999: *Planet Dialectics: Explorations in Environment and Development*, London, Zed Books
- Sangmeister, Hartmut 1993: „Das Verschuldungsproblem“, in: Nohlen/Nuscheler 1993, 328-358
- SAPRIN (Structural Adjustment Participatory Review Initiative Network) 2004: *Structural Adjustment: The SAPRI Report. The Policy Roots of Economic Crisis, Poverty and Inequality*, London, Zed Books
- Saussure, Ferdinand de 1983a: „The object of study“, in: Lodge 1987, 2-9
- 1983b: „Nature of the linguistic sign“, in: Lodge 1987, 10-14
- Sawyer, R. Keith 2003: „Archäologie des Diskursbegriffs“, in: *Das Argument*, 45(1), Nr. 249, 48-62
- Schaaber, Jörg 2001: „Industrie in der Defensive. Prozess um AIDS-Mittel in Südafrika zeigt Folgen“, in: BUKO Pharma-Brief Nr.2-3/2001, 1-3
- 2004: „10 Jahre TRIPS - Kein Grund zum Feiern. Patente machen Leben in armen Länder nicht leichter“, in: BUKO Pharma-Brief 7/2004: 1-3
- Schaub, Martina 1999: „Einig in der Konkurrenz. Die Rolle der Entwicklungsländer in der WTO“, in: *iz3w* 1999, 14-15
- Schilder, Klaus 2005: „Kontroverse über neue EU-AKP-Freihandelsabkommen: EPAs im Kreuzfeuer der Kritik“, in: *IWE* 6/7/2005, 6
- Schimank, Uwe 1983: „Das außenpolitische Interorganisationsnetz als Hemmnis einer eigenständigen deutschen Entwicklungspolitik: Heteronomie und Autonomiebestrebungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit“, in: *Glagow* 1983a, 51-86
- Schmitz, Gerald J. 1995: „Democratization and Demystification: Deconstructing ‘Governance’ as Development Paradigm“, in: Moore/Schmitz 1995, 54-90
- Schneider, Ann-Kathrin 2002a: „Die endlose Reform der Strukturanpassung“, in: *IWE* 9/02, 2-3
- 2002b: „Staatsinsolvenz oder CACs? Gläubiger und Schuldner müssen gleichgestellt werden“, in: *IWE* 10/02, 5
 - 2003a: „Krise als Dauerzustand. Die Schuldenproblematik harrt weiter ihrer Lösung“, *iz3w* 270 Jul 03, 20-22
 - 2003b: „Zwischen Armutsorientierung und Stabilitätssicherung. PRS als Fortsetzung der Strukturanpassungsprogramme?“, in: *E+Z*, 44 (11), 414-417
 - 2003c: „Vom Post-Washington-Konsens zum Washington-Konsens-Plus? Das Scheitern der orthodoxen Strukturanpassung“, in: *WEED* 2003A, 36-40

- 2004a: „Papier ist geduldig. Die Armutsstrategiepapiere der HIPC-Initiative verringern die Armut in der Realität kaum“, in: INKOTA-Netzwerk 2004, 31-39
- 2004b: „Als Tiger gesprungen, ... Deutschlands Rolle als Gläubiger“, in: WEED 2004: 54-59
- /Scholze, Michael 2003: „HIPC: Entschuldung für die Ärmsten – ein Fehlschlag“, in: WEED 2003A, 26-31
- /Wahl, Peter 2003: „IWF – reformieren oder abschaffen?“, in: WEED 2003A, 60-62
- Schrade, Christina 1997: „Machtstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat? Deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts“, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 4 (2), 255-294
- Schradi, Johannes 2004: „Mit Soft-Power zu stabilem Frieden? Die deutsche Antiterror- und Konfliktpolitik genügt ihren eigenen Ansprüchen nicht“, in: *Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes* 2004, 32-61
- 2005a: „G8-Gipfel: Nur mickriger Schuldenerlass oder Signal für Aufbruch?“, in: ZEP 15/2005: 11
- 2005b: „Schuldenerlass stößt auf geteiltes Echo“, in: ZEP 20/2005: 13-14
- 2005c: „Deutsche Waffen für Entwicklungsländer“, in: ZEP 9/2005: 14s
- 2005d: „Entschuldung des Irak?“, in: ZEP 5/2005: 14
- 2005e: „Mehr ODA im Tausch gegen Sitz im UN-Sicherheitsrat“, in: ZEP 9/2005:13
- Schröder, Gerhard 1998: *Regierungserklärung vom 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag*, im Internet unter <http://www.bundestkanzler.de/Regierungserklaerung-8561.58575/Regierungserklaerung-von-Bundestkanzler-Gerhard-S...htm>; <http://www.bundesregierung.de/Reden-Interviews/Regierungserklaerungen-11638.69116/regierungserklaerung/Regierungserklaerung-von-Bunde.htm> 2.8.2005
- 1999: „Die Kölner Schuldeninitiative“, übersetzte Dokumentation des Artikels aus der *Financial Times* vom 21. Januar 1999, in: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*, 01/1999, 3-4
- Schulz, Manfred (Hg.) 1997: *Entwicklung. Die Perspektive der Entwicklungssoziologie*, Opladen, Westdeutscher Verlag
- Schuurman, Frans J. (Hg.) 1993a: *Beyond the Impasse. New Directions in Development Theory*, London u.a., Zed Books
- 1993b: „Introduction: Development Theory in the 1990s“, in: Schuurman 1993a, S. 1-48
- Seefeld, Kathi 2001: „Hermes-Reform gerät zum Flop“, in: *epd* 6/2001, 12-13
- Seiler, Achim 1999: „Das TRIPS-Abkommen und die für 1999 vorgesehene Überprüfung von Art.27.3(b)“, in: *BUKO Agrar Info* Nr. 82, 1-3
- Sen, Gita/Grown, Caren 1987: *Development, Crises and Alternative Visions: Third World Women's Perspectives*, New York, Monthly Review Press
- Senghaas, Dieter 1997: „Die Entwicklungsproblematik. Überlegungen zum Stand der Diskussion“, in: Schulz 1997, 47-64
- Setton, Daniela 2005: „IWF und Weltbank folgen G8: Zur Anatomie eines Schuldenerlasses“, in: *IWE* 10/2005: 4-5

- Shiva, Vandana 1989: *Staying Alive. Women, Ecology and Development*, London, Zed
- Siebold, Thomas 1996: „Der Städtetipfel Habitat II in Istanbul 1996. Wenig Neues aus Istanbul“, in: Messner/Nuscheler 1996a, 226-233
- Simonis, Georg/Ludwig, Susanne 1987: „Die neue Südpolitik der Bundesrepublik: zwischen Krisenmanagement und Neomerkantilismus“, in: *Peripherie* Nr. 25/26 (7.Jg.), 22-42
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands/Bündnis '90 – Die Grünen 1998a: „Aufbruch und Erneuerung. Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert.“ Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, abgedruckt in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 12/1998, S. 1521-1552
- /- 1998b: „Die Koalitionsvereinbarung. Auszug der entwicklungsrelevanten Passagen“, in: *E+Z* 39(12): 326-327
- /- 2002a: „Nord-Süd-Politik in der Koalitionsvereinbarung. Auszug aus Kapitel IX: Gerechte Globalisierung – Deutschland in Europa und in der Welt“, in: *E+Z*, 43 (11), 301-303
- /- 2002b: „Nord-Süd-Politik in der Koalitionsvereinbarung. Auszüge aus den Kapiteln II, IV, V, VII, VIII“, in: *E+Z*, 43 (12), 339-340
- Spahn, Paul B. 2002: *Zur Durchführbarkeit einer Devisenumsatzsteuer*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, im Internet unter <http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/professoren/spahn/tobintax/>, 2.11.2005
- 2005: „Baustein einer globalen Finanzarchitektur“, in: *ZEP* 14/2005: 19-20
- Spelten, Angelika 2000: „Wie erkennt man Krisenpotential? Entwurf eines Indikatorenkatalogs“, in: *E+Z*, 41 (3), 70-72
- Spielmans, Silke 1999: „Millennium-Runde vertagt – über Landwirtschaft wird jetzt separat verhandelt“, in: *BUKO Agrar Info* Nr. 88, 1-3
- Spranger, Carl-Dieter 1995: „Anforderungen an die künftige Entwicklungspolitik“, Eröffnungsrede zum entwicklungspolitischen Gedankenaustausch im Gustav-Stresemann-Institut am 23. Januar 1995, in: *Holtz/Deutscher* 1995, S. 157-160
- 1996: „Krisenprävention: eine Aufgabe der Entwicklungspolitik“, in: *Internationale Politik*, Nr. 4/1996, S. 1-6
- Spurr, David 1993: *The Rhetoric of Empire. Colonial Discourse in Journalism, Travel Writing, and Imperial Administration*, Durham/London, Duke University Press
- Stäheli, Urs 2000: *Poststrukturalistische Soziologien*, Bielefeld, transcript
- Statement from members of international civil society opposing a millennium round or a new round of comprehensive trade negotiations*, 15.6.1999
- Stather, Erich 2002: „Entwicklungspolitik – die Richtung stimmt!“, in: *E+Z*, 43. Jg., Nr. 8/9, S. 234-235
- Steenbeck, Kristina/Knirsch, Jürgen 1999: „Die Jagd ist frei. Auswirkungen von WTO-Urteilen auf Umwelt- und Verbraucherschutz“, in: *iz3w* 1999, 24-25
- Stiftung Entwicklung und Frieden 1995: *Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Commission on Global Governance*, Bonn, Dietz

- Stiglitz, Joseph 2002: *Die Schatten der Globalisierung*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung
- Stötzel, Regina (Hg.) 1998: *Ungleichheit als Projekt. Globalisierung – Standort – Neoliberalismus*, Marburg, BdWi-Verlag
- Straub, Ute 2004: „Kapitalverkehrskontrollen: Schutz vor den Kosten eines instabilen Finanzsystems“, in: WEED 2004, 71-75
- Strickner, Alexandra 2005: „Entwicklungsrunde oder Konzernagenda? Für den Süden steht bei den WTO-Verhandlungen viel auf dem Spiel“, in: ZEP 16/17/2005: 22-25
- Terre des hommes/Deutsche Welthungerhilfe (Hg.) 2000: Tetzlaff, Rainer 1993: „Struktur-
anpassung – das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma in den Nord-Süd-
Beziehungen“, in: Nohlen/Nuscheler 1993, 420-445
- Tetzlaff, Rainer (mit Nord, Antonie) 1996a: *Weltbank und Währungsfonds – Gestalter
der Bretton Woods Ära*, Opladen, Leske+Budrich
- 1996b: „Demokratische Transition und Marktorientierung. Elemente einer universellen Theorie der ‘Entwicklung’“, in: Thiel 1999a, S. 355-365
 - 1996c: „Theorien der Entwicklung der Dritten Welt nach dem Ende der Zweiten (sozialistischen) Welt“, in: Beyme, Klaus v./Offe, Claus (Hg.) 1996: *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, PVS Sonderheft 26, S. 59-93
 - 1998: „Die entwicklungspolitische Bilanz der Ära Kohl“, in: Wewer, Göttrik (Hg.) 1998: *Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998*, Opladen, Leske+Budrich, 313-331
- Thiel, Reinold E. 1996: „Die Hilflosigkeit der Entwicklungspolitik“, in: *Internationale Politik*, Nr. 4/1996, S. 7-12
- (Hg.) 1999a: *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Bonn, DSE
 - 1999b: „Zur Neubewertung der Entwicklungstheorie – Einleitung“, in: Thiel 1999a, S. 9-34
 - 2005: „PRSPs – eine überfrachtete Agenda?“ in: ZEP 18/2005: 9
- Timpf, Siegfried 2001: *Das Dispositiv der Zukunftsfähigen Entwicklung*, Diss., Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg
- Toye, John 1987: *Dilemmas of Development. Reflections on the counter-revolution in development theory and policy*, Oxford, Blackwell
- Treiber, Wolfram 2000: „Befreien sie 24 Länder Ihrer Wahl. Neue Rhetorik und alte Konzepte bei IWF und Weltbank“, in: *iz3w* Nr. 247, 9-10
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2001: *Trade and Development Report 2001: Global Trends and Prospects – Financial Architecture*, Genf, Vereinte Nationen
- UNDP 1992: *Human Development Report 1992*, New York, Oxford University Press
- Unmüßig, Barbara 1999: „Der Finanzierungsvorbehalt der Kölner Schuldeninitiative“, in: *epd* 15/16/1999, 20-22
- 2000: „IWF entdeckt Armut. Strukturanpassung sozial geschönt“, in: *iz3w* Nr. 242, 4

- /Wahl, Peter 2001: *Stückwerk oder konsequente Reform. WEED-Stellungnahme zum Paper des Bundesfinanzministeriums 'Stärkung der internationalen Finanzarchitektur - Überlegungen zur Reform des IWF und der Finanzmärkte'*, Bonn, WEED
- urgewald/WEED 2001: „Stellungnahme zur Reform der Hermes-Bürgschaften“, in: epd-Entwicklungspolitik, Nr. 10/2001, 57-58
- VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen) 2000a: *Venro-Stellungnahme zur Länderkonzentration und Schwerpunktbildung des BMZ*, Bonn
- 2000b: *Kurzbewertung des Cotonou-Abkommens aus VENRO-Sicht*, Bonn
- Visvanathan, Nalini 1997: „Introduction to Part 1 - Theories of Women, Gender and Development“, in: Visvanathan et al. (Hg.) 1997, S. 17-32
- /Duggan, Lynn/Nisonoff, Laurie/Wiegersma, Nan (Hg.) 1997: *The Women, Gender and Development Reader*, London u.a., Zed Books
- Vogler, Kathrin 2002: „Der Zivile Friedensdienst. Ein Lichtblick im rot-grünen Tunnel“, in: *Wissenschaft & Frieden* 2002, 13-15
- Wagner, Heinz 2001: „Zwei Jahre Ziviler Friedensdienst. Anmerkungen aus der Sicher einer NRO“, in: epd 20/21/01, 38-40
- Wagner, Jost 2000: „Handelspolitik der Industrieländer nach Seattle: Liebeswerben ohne Rosen“, in: IWE 3-4/2000, 2-4
- Wahl, Peter 1998a: „Königsweg oder Sackgasse? Entwicklungspolitik als internationale Struktur- und Ordnungspolitik“, in: *Peripherie* Nr. 72, 82-93
- 1998b: „2. Ministerkonferenz der WTO: Die Akzeptanz der Globalisierung sinkt“, in: IWE 6/1998, 1
- 1998c: „Globalisierung - Macht das MAI alles neu? Das Multilaterale Investitionsabkommen und der Süden“, in: *iz3w* Nr. 228, 7-9
- 1999a: „Der Weg nach Seattle. Perspektiven der 'Millennium Runde' der WTO“, in: *iz3w* 1999, 4-6
- 1999b: „Die Tagesordnung der Millennium Runde“, in: *iz3w* 1999, 5
- 1999c: „'Battle of Seattle' (I): Gegenmacht von unten formiert sich“, in: IWE 11/99, 1-2
- /Waldow, Peter 2002: „Dauerbrenner Tobin-Steuer: Rückenwind vom BMZ“, in: IWE S 3/2002, 3-4
- /Windfuhr, Michael 1998: „Volle Freiheit für die Investoren? Multilaterales Investitionsabkommen wird entwicklungsorientierte Politik behindern“, in: *E+Z*, 39 (3), 75-77
- Waldow, Peter 2000: „Nicht mehr tabu: Kapitalverkehrskontrollen und der IWF“ IWE 2/00, 2-3
- 2003: „Schönheitsoperationen statt Ursachenbekämpfung. Zu den offiziellen Reformen am internationalen Finanzsystem“, in: WEED 2003A, 41-46
- /Wahl, Peter 2002: *Die Tobin Tax - Kapital braucht Kontrolle*, Hamburg, VSA
- Walther, Miriam 2002: *Armutsstrategiepapiere (PRSP) - Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank?*, Bonn, WEED

- /Hentschel, Christine 2002: *Armutsstrategiepapiere (PRSP) - Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank? Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda*, Berlin, WEED
- Wardenbach, Klaus 1997a: „Das Streitschlichtungsverfahren der WTO“, in: Kreissl-Dörfler (Hg.) 1997, 111-113
- 1997b: „Sir Leon im Gipfelrausch. WTO-Konferenz bringt keine Fortschritte für Arbeit und Umwelt – EU-Kommission hochzufrieden“, in: Kreissl-Dörfler 1997, 49-50
- 1999a: „Das Jahrtausend der Händler. Lomé-Vertrag und WTO-Regeln werden abgeglichen“, in: *iz3w* Nr. 240, 14-16
- 1999b: „Die ungeliebte Zivilgesellschaft. AKP-Staaten verzichten auf NRO-Hilfe bei Verhandlungen“, in: *E+Z* 40 (10), 275-277
- WEED 1999: „Kurzmemorandum zur Neuordnung des internationalen Finanzsystems: Grundlegende Reformen statt Flickwerk“, in: *IWE* S3/99, 2-3
- (Hg.) 2000: *Schuldenreport 2000. Schuldenkrise vor der Lösung? Kritische Bewertung der neuen Ansätze zur Entschuldung*, Bonn, WEED
- (Hg.) 2003a: *Die Umverteilungsmaschine - Finanzmärkte und Verschuldung. Fakten - Analysen - Alternativen*, Bonn/Berlin, WEED
- (Hg.) 2003b: *Die Regeln der Reichen. Handels- und Investitionspolitischer Report 2003*, Bonn/Berlin
- (Hg.) 2004: *Schuldenreport 2004. Die Entwicklungsblockade: Finanzmärkte und Verschuldung*, Berlin, WEED
- /Germanwatch (Hg.) 1998: *Alles neu macht das MAI? Das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI). Informationen, Hintergründe, Kritik*, Bonn
- Weiß, Peter 2005: „Als Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit ungeeignet“, in: *ZEP* 14/2005: 20-21
- Weltbank 1987: *Weltentwicklungsbericht 1987: Industrialisierung und Außenhandel*, Washington D.C., Weltbank
- Wendt, Alexander 1992: „Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics“, in: *International Organization*, 46(2), 391-425
- Werther-Pietsch, Ursula 1999: „EU-AKP-Verhandlungen – Wegweiser ins 21. Jahrhundert“, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, 15 (4): 437-444
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie 1999a: „Sicherheitspolitische Bezüge der Entwicklungspolitik“, Rede vor der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: *Bulletin 31. Mai 1999* (Nr. 34), S. 360-364
- 1999b: „Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik. Interview mit Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul“, in: *E+Z*, 40(1), 8-10
- 1999c: „Wann hat es einen solchen Erfolg jemals gegeben? Ein Jahr rot-grüne Entwicklungspolitik. Interview mit Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul“, in: *epd-Entwicklungspolitik*, 19/20/1999, 23-26
- 2000a: „Frieden braucht Entwicklung“, Regierungserklärung vom 19.05.2000, im Internet unter <http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/rede2000051901.html>;

- 2000b: „Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft. Strategische Partnerschaft für eine nachhaltige Entwicklung“, in: *E+Z*, 41 (2), 36-37
- 2000c: „Eine neue Ära der europäischen Nord-Süd-Zusammenarbeit. Das Lomé-Nachfolgeabkommen“, in: *BMZ* 2002g: 8-13
- 2002a: „Internationale Verantwortung: Entwicklung stärken“, Regierungserklärung vom 15.03.2002, im Internet unter <http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/rede15032002.html>;
- 2002b: „Entwicklungspolitik nach dem 11. September. Ein umfassender friedens- und sicherheitspolitischer Ansatz“, in: *E+Z*, 43(1), 8-10
- 2003: „Zukunft sichern: globale Armut bekämpfen“, Regierungserklärung vom 08.05.2003, im Internet unter <http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/rede08052003.html>
- Wiggerthale, Marita 2003: „Die WTO und ihre Anti-Entwicklungsagenda in Cancun oder wie Entwicklungsanliegen in den Agrarverhandlungen weiterhin systematisch ignoriert werden“, in: *BUKO Agrar Info* Nr. 126, 1-4
- Wilhelm, Jürgen 2001: „Der Zivile Friedensdienst. Alter Wein in neuen Schläuchen?“ in *epd* 20/21/01, 35-37
- Windfuhr, Michael 1999: „Klauseln gegen Neoliberalismus“, in: *iz3w* Nr. 241, 6-7
- Wissenschaft & Frieden 2002: *4 Jahre Rot-Grün. Eine friedenspolitische Bilanz*, Dossier Nr. 41
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ 1995: „Neue Akzente in der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit in der nächsten Legislaturperiode“, in: *Holtz/Deutscher* 1995, S. 171-196 (auch in: *BMZ* aktuell Nr. 054)
- Wörner, Beate 2000: *Von Gen-Piraten und Patenten*, Frankfurt a.M., Brandes & Apsel
- Wolff, Jürgen H. 1997: „Armutsbekämpfung durch Entwicklungshilfe? Fünf Thesen zur Diskussion“, in: *Kappel* 1997, S. 310-327
- 1998: *Entwicklungspolitik - Entwicklungsländer. Fakten - Erfahrungen - Lehren*, 2. A., München, Olzog
- 1999: „Armutsbekämpfung durch Entwicklungshilfe: Mythos oder Realität?“ in: *Politische Bildung*, 32. Jg., Nr. 3, S. 54-69
- Wolff, Peter 2005: „Entwicklungspolitik und Armutsbekämpfung“, in: *Messner/Scholz* 2005, 107-117
- World Bank 1981: *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington D.C., World Bank
- 1989: *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington D.C., World Bank
- 1992: *Governance and Development*, Washington D.C., World Bank
- 1993: *The East Asian Miracle. Economic Growth and Policy*, Washington D.C., World Bank
- 2004: *Global Development Finance*, Washington D.C.
- World Development Movement 2001: *Policies to Roll-back the state and privatize? Poverty Reduction Strategy Papers Investigated*. UNU, WIDER discussion paper No. 2001/120

- World Trade Organization (WTO) 1996: „Singapore Ministerial Declaration. Adopted on 13 December 1996“, in: Kreissl-Dörfler 1997, 40-44
- WTO 1998: *Trading into the future. Introduction to the WTO*, Geneva, WTO
- Wulf, Andreas 2003: „Wer gewinnt beim win-win? Zur Kritik der Public-Private Partnerships“, in: *iz3w* Nr. 271, 14-16
- Wullweber, Joscha 2003a: „Im Dschungel der internationalen Abkommen: TRIPs, UPOV, CBD und IT im Wettstreit um den ‘Schutz’ der Biodiversität“, in: BUKO Agrar Info Nr. 119, 1-4
- 2003b: „Patente, Macht und Gesellschaft“, in: BUKO Agrar Info Nr. 123, 1-4
- 2004: *Das grüne Gold der Gene. Globale Konflikte und Biopiraterie*, Münster, Westfälisches Dampfboot
- Young, Kate 1992: *Gender and Development Reader*, Ottawa, Canadian Council for International Cooperation
- Zapf, Wolfgang 1997: „Entwicklung als Modernisierung“, in: Schulz (Hg.) 1997, 31-45
- Zapotoczky, Klaus/Gruber, Petra C. (Hg.) 1997: *Entwicklungstheorien im Widerspruch. Plädoyer für eine Streitkultur in der Entwicklungspolitik*, Frankfurt a.M., Brandes & Apsel
- Ziai, Aram 2000: *Globalisierung als Chance für Entwicklungsländer? Ein Einstieg in die Problematik der Entwicklung in der Weltgesellschaft*, Münster, LIT
- 2003: „Globale Strukturpolitik oder nachhaltiger Neoliberalismus? Anmerkungen zum Entwicklungsdiskurs des BMZ“, in: *Peripherie*, Nr.90/91, ...
- 2004: *Entwicklung als Ideologie? Das klassische Entwicklungsparadigma und die Post-Development Kritik. Ein Beitrag zur Analyse des Entwicklungsdiskurses*, Hamburg, DÜI
- Zimmer, Reinhard 1998: „MAI: Vorteile für viele Entwicklungsländer“, in: *E+Z*, 39 (3), 78
- Zittelmann, Thomas 2001: „Krisenprävention und Entwicklungspolitik – Denkstil und Diskursgeschichten“, in *Peripherie* Nr. 84, 10-25
- Zürn, Michael 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Frankfurt a.M., Suhrkamp

EINSTIEGE

Grundbegriffe der Sozialphilosophie und Gesellschaftstheorie

Band 16/17 *Gerhard Hauck*
Kultur
Zur Karriere eines
sozialwissenschaftlichen
Begriffs
ISBN 987-3-89691-685-3

Band 6 *Hanns Wienold*
**Empirische
Sozialforschung**
ISBN 987-3-89691-694-5

2. Auflage

Band 15 *Boris Michel*
**Stadt und
Gouvernementalität**
ISBN 987-3-89691-686-0

Band 5 *Heinz Steinert*
Kulturindustrie
ISBN 987-3-89691-695-2

Band 14 *Carsten Rösler*
Medien-Wirkungen
ISBN 987-3-89691-687-7

Band 4 *Rainer Rotermundt*
Staat und Politik
ISBN 987-3-89691-696-9

Band 11/12 *Jürgen Ritsert*
Ideologie
ISBN 987-3-89691-689-1

Band 3 *Reinhart Köbler*
Entwicklung
ISBN 987-3-89691-697-6

Band 10 *Heiner Ganßmann*
**Politische Ökonomie
des Sozialstaats**
ISBN 987-3-89691-690-7

Band 2 *Claus Rolshausen*
**Macht und
Herrschaft**
ISBN 987-3-89691-698-3

Band 8 *Jürgen Ritsert*
Soziale Klassen
ISBN 987-3-89691-692-1

Band 1 *Jürgen Ritsert*
**Gerechtigkeit
und Gleichheit**
ISBN 987-3-89691-699-0

Band 7 *Christoph Görg*
**Gesellschaftliche
Naturverhältnisse**
ISBN 987-3-89691-693-8

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT



Hafenweg 26a · 48155 Münster · Tel. 0251-3900480 · Fax 0251-39004850
e-mail: info@dampfboot-verlag.de · <http://www.dampfboot-verlag.de>