

Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung

Argumente zwischen Eigeninteresse und Altruismus

Johannes Müller und Johannes Wallacher, München

1. Ergebnisse der VENRO-Umfrage

Der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) hat im vergangenen Jahr unter Politikern, Wirtschaftlern, Wissenschaftlern und Fachkräften der Entwicklungszusammenarbeit eine Umfrage zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik durchgeführt (vgl. epd-Entwicklungspolitik 1/2001, 9). Anliege dieser Umfrage war es, auf dem Hintergrund der wachsenden Zweifel am Nutzen der Entwicklungszusammenarbeit und an ihrer Wirksamkeit ein möglichst breites Meinungsbild darüber zu erhalten, wie die Politik und die Arbeit in diesem Feld verbessert und langfristig gesichert werden können. Welche Rückschlüsse lassen sich aus dieser Umfrage im Hinblick auf eine normativ-ethische und politische Begründung künftiger Entwicklungszusammenarbeit ziehen?

Bei der Analyse der Ergebnisse fällt zunächst einmal auf, dass die Ausgangsfrage nach der Begründung von Entwicklungspolitik nur von etwa der Hälfte der eingegangenen 135 Antworten behandelt wird, und damit im Vergleich zu den anderen Teilen des umfangreichen Fragekataloges von deutlicher weniger der befragten Experten. Die Auswertung dieser Frage zeigt weiter, dass der Begriff der Ethik sehr unterschiedlich verstanden wird, etwa was die Beziehung von Individualethik zur Sozial- bzw. Institutionenethik angeht, wenn zum Beispiel Altruismus ausschließlich mit Individualethik verbunden wird. Auch Hinweise, dass sich die Frage nach einer normativen Begründung nur subjektiv und somit pluralistisch beantworten lasse, können dahin gehend (miss-)verstanden werden, dass es keine objektiven, rational vermittelbaren Gründe gibt. Diese Vorbemerkungen könnten die Vermutung nahelegen, dass der Frage der Begründung von vornherein weniger Beachtung geschenkt worden ist. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch die anderen Fragen deutliche Querverbindungen zu diesem Thema aufweisen und die entsprechenden Antworten zumindest implizit normativ-politische Prämissen enthalten, die soweit als möglich in die Analyse einbezogen worden

sind. So ist beispielsweise das Plädoyer für bestimmte Konzepte oder Formen der Entwicklungspolitik immer eng verbunden mit normativen Voraussetzungen und ihrer Begründung.

Die Antworten auf die erste Unterfrage dieses Fragenkomplexes, nämlich ob man im Zeitalter der Globalisierung nach neuen Begründungen für die Entwicklungszusammenarbeit suchen müsse, ergibt kein einheitliches Bild. Knapp die Hälfte hält neue strategische Begründungen für geboten, um möglichst viele Menschen zu erreichen. Genannt werden unter anderem die Verwirklichung von Menschenrechten und Demokratie oder die Stärkung des politischen Dialogs mit Vertretern des Südens. Die andere Hälfte der Antworten sieht dagegen keine Notwendigkeit für neue Begründungen gegeben, sondern misst der politischen Umsetzung bereits ausreichend formulierter Grundsatzklärungen Vorrang bei. Manche verweisen auf eine Reihe heute wichtiger Begründungen wie etwa das Weltgemeinwohl, die Ausrichtung auf die „globalen öffentlichen Güter“ oder das Prinzip der Nachhaltigkeit bzw. Zukunftsfähigkeit.

Ziemlich eindeutig sind in ihrer Tendenz die Meinungen zu den Motiven für die Entwicklungszusammenarbeit. Sowohl die Antworten auf die entsprechende Unterfrage wie auch Aussagen an vielen anderen Stellen zeigen, dass man den Eigeninteressen weit mehr Gewicht beimisst als in der Vergangenheit. Diese meist eher pragmatisch begründete Sichtweise geht in manchen Fällen so weit, dass sie den Eigennutz sogar als ausschlaggebendes Motiv der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet. Diese Verschiebung ist vor allem deshalb von ethischer Relevanz, weil es wahrscheinlich immer Situationen geben wird, wo Menschen in größter Not leben, gleichzeitig aber beim besten Willen keine Eigeninteressen potenzieller Geberländer aufzeigbar sind. Ein ähnliches Problem stellt die starke Betonung von Schwerpunktländern dar, was im Extremfall ebenfalls zum Ausschluss gerade der Bedürftigsten führen kann. Auch die gängige Forderung, Entwicklungshilfe nicht mehr nach dem Gießkannenprinzip zu vergeben, kann darauf hinauslaufen, dass kleine Länder oder Kleinstprojekte der Armen keine Hilfe mehr erhalten, es sei denn die Geberländer bzw. -organisationen stimmen sich – sozusagen flächendeckend – so untereinander ab, dass niemand, der der Hilfe bedarf, von ihr ausgeschlossen bleibt. Dieser

Trend zur Ausgrenzung ist nicht zuletzt deshalb Besorgnis erregend, weil er eine gleichlaufende Tendenz der Globalisierung verstärken könnte und zu einem Zeitpunkt erfolgt, an dem die Mittel öffentlicher Entwicklungshilfe schon seit Jahren zurückgehen.

Quer durch alle Antworten besteht weitreichender Konsens darüber, dass die Globalisierung mit ihren wachsenden wechselseitigen Abhängigkeiten in fast allen Bereichen die Rahmenbedingungen für die internationale Entwicklungspolitik grundlegend verändert und daher eine Neuausrichtung auch der Entwicklungszusammenarbeit erforderlich macht. Aus dieser Erkenntnis werden allerdings ganz unterschiedliche, ja gegensätzliche Schlussfolgerungen oder zumindest Schwerpunkte abgeleitet. Die eine Position – etwa die Hälfte der Antworten – versteht die Aufgabe von Entwicklungszusammenarbeit sehr umfassend und weit und ist dementsprechend der Ansicht, dass ihre Bedeutung durch die Globalisierung weiter zunehmen wird. Diese Einschätzung wird in der Regel mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit einer globalen Strukturpolitik bzw. Weltordnungspolitik verbunden. Diese und ähnliche Begriffe werden allerdings in vielfältigen Kontexten verwendet, wobei es erhebliche konzeptionelle Unterschiede gibt, was die Zielsetzungen, Akteure und Instrumente angeht. Einige plädieren für eine weitere Liberalisierung des Welthandels zur Verbesserung der Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer, andere verstehen darunter eine kohärente Entwicklungspolitik im Sinn einer alle politischen Ressorts übergreifenden Querschnittsaufgabe. In diesem Kontext spricht man der Armutsbekämpfung eine mehr oder weniger zentrale Rolle zu.

Noch unklarer ist die Bedeutung eines weiteren, heute häufig genannten Schwerpunktes der Entwicklungszusammenarbeit, nämlich der Krisenprävention. Zum einen ist dieses Konzept bisher – vor allem auf der operationalen Ebene – durch erhebliche Unschärfen gekennzeichnet, zum anderen bleibt offen, ob es sich primär auf die Interessen der betroffenen Menschen vor Ort bezieht oder aber als ein Instrument gedacht ist, um etwa die Armutsmigration im Sinne der „wohlverstandenen Eigeninteressen“ einzudämmern. Letzteres würde einmal mehr zum Ausschluss jener Armen führen, deren Krise nicht die Sicherheit – jedenfalls der reichen Länder – bedrohen.

Aus diesen und anderen Gründen hält eine zweite Gruppe der Antwortenden eine derartige Ausweitung der Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit für eine Selbstüberschätzung und völlige Überforderung und verlangt eine realistischere Sichtweise. Wenn die Entwicklungshilfe nicht noch weiter an Glaubwürdigkeit verlieren soll, dürfe sie nicht den Eindruck erwecken, für alle globalen Probleme zuständig zu sein oder gar die Verantwortung für deren Lösung übernehmen zu können. Sie müsse sich vielmehr auf ihre ureigenen Aufgaben konzentrieren, nämlich vor allem auf die Bekämpfung der Armut.

2. Normativ-ethische Begründung von Entwicklungszusammenarbeit

Die Ergebnisse der Umfrage in ihrer Gesamtheit machen deutlich, dass die Globalisierung als wichtiger Einflussfaktor künftiger Entwicklungszusammenarbeit angesehen wird. Daraus wird zwar nicht explizit der Schluss gezogen, dass sie neuer Begründungen bedarf, es besteht aber breite Übereinstimmung darüber, dass sich die Rahmenbedingungen der Entwicklungspolitik erheblich gewandelt haben. Die Entwicklungszusammenarbeit gerät damit unter verstärkten Druck, sich neu zu positionieren und sich ihrer Ziele, Aufgaben und Instrumente zu vergewissern. Angesichts der Vielfalt und Mehrdeutigkeit der diskutierten Konzepte und angesichts der angesprochenen Tendenz, gerade die ärmsten Menschen und Länder, die das Eigeninteresse der Wohlstandsländer kaum tangieren, auszuschließen, kann dies kaum gelingen, ohne sich um eine solide normativ-ethische Begründung zu bemühen. Daher soll im Folgenden versucht werden, einige Leitlinien für eine dem Ziel mehr weltweiter Gerechtigkeit verpflichtete Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung zu skizzieren¹.

Entwicklungszusammenarbeit ist nicht aus sich selbst heraus eine Notwendigkeit oder gar ein ethisches Gebot. Ebenso wenig ist sie ein Selbstzweck. Sie ist vielmehr von übergeordneten Erfordernissen her zu begründen und ethisch zu rechtfertigen. Voraussetzung dafür ist ein angemessenes Entwicklungsverständnis und Klarheit über die Ziele von Entwicklungspolitik, eine fundamentale Frage nicht nur im Hinblick auf die armen Länder des Südens, sondern

¹Ausführlicher zu diesem Ansatz J. Müller, Entwicklungspolitik als globale Herausforderung. Methodische und ethische Grundlegung, Stuttgart u.a. 1997, 98-120.

heute auch im Hinblick auf die Transformationsländer des Ostens und auf die weitere Entwicklung in den reichen Ländern des Nordens. Eine ethische Reflexion über diese Probleme sollte daher möglichst universal und interkulturell vermittelbar sein und, vor allem in ihrer Begründung, von grundlegenden, möglichst vielen Menschen gemeinsamen Erfahrungen ausgehen, um eine breite und umfassende Zusammenarbeit zu fördern.

Die folgenden Überlegungen betrachten es als Ziel jeder Entwicklungspolitik und damit auch Entwicklungszusammenarbeit, menschliches Leid in all seinen Formen und Dimensionen zu überwinden bzw. zumindest so weit als möglich in Grenzen zu halten. Entwicklung muss von all dem ausgehen, worunter Menschen konkret leiden. Offensichtliche und fundamentale Formen solchen Leides sind Hunger, Krankheit, Armut oder Unterdrückung. Menschen leiden aber auch und manchmal sogar besonders dann, wenn sie diskriminiert werden, wenn man sie lediglich als Objekte behandelt, oder wenn man ihre kulturelle Tradition zerstört. Umgekehrt können auch tief verwurzelte Traditionen inhuman und damit Grund schweren Leides sein.

Leid ist folglich in einem ganzheitlichen Sinn zu verstehen. Es umfasst physisches wie nicht-physisches Leid, und es kann viele Ursachen haben. Immer aber handelt es sich um menschliche Erfahrungen, die in ihrer noch nicht reflektierten Grundform weithin kulturunabhängig sind und nirgends einfach hingenommen werden, sondern sozusagen aus sich selbst heraus nach ihrer Überwindung schreien oder zumindest eine plausible Erklärung verlangen. Im Leid als einer negativen Erfahrung wird insofern dialektisch sichtbar, was anzustreben ist. Von diesem Ansatz her lassen sich die Menschenrechte wie die menschlichen Grundbedürfnisse als negativ-dialektisch formulierte Imperative eines „So nicht!“ verstehen, ohne unmittelbar auf bestimmte philosophische oder religiöse Traditionen zurückgreifen zu müssen.

Ein spezifisches Merkmal menschlichen Leides besteht darin, dass Menschen die Fähigkeit besitzen, sich in die Lage leidender Mitmenschen zu versetzen und in gewisser Weise an ihrem Leid teilzuhaben. Solches „Mit-Leiden“ (compassion), eine spontane, fast unvermeidliche Reaktion, wenn man mit den Opfern selbst (oder auch nur Bildern oder Berichten) konfrontiert ist, gründet in eigenen Leiderfahrungen. Der Appell des „So nicht!“

des Leides richtet sich also auch an jene, die nur „mit-leiden“, und enthält einen starken Anstoß, den Opfern zu helfen. Er kann daher als Grundlage jeder Solidarität betrachtet werden.

Auch das solidarische Handeln über den unmittelbaren Lebensraum hinaus und die Verpflichtung der Reichen (Länder) zur Solidarität mit den Armen (Ländern) lässt sich mit den gleichen Argumenten begründen. Diese neue, früher so nicht gegebene Verantwortung erwächst aus der Globalisierung des Blicks auf menschliches Leid, wie ihn die modernen Medien ermöglichen. Sie gründet auch in der wachsenden Interdependenz einer Welt, in der die politischen Entscheidungen vor allem der mächtigen Länder weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklungschancen in den armen Ländern haben.

Besondere Aufmerksamkeit verlangt heute das Prinzip der intergenerationellen Gerechtigkeit, das sowohl die Vergangenheit wie die Zukunft betrifft. Zum einen darf man nicht einfach die Leiden und Opfer der Geschichte vergessen. Man kann daher in der Entwicklungshilfe auch ein Stück Wiedergutmachung für das Leid sehen, das die heutigen Wohlstandsländer im Lauf ihrer Geschichte bis in die Gegenwart hinein über andere Regionen der Erde gebracht haben. Zum anderen muss man, soweit dies absehbar ist, auch mögliche künftige Opfer des heutigen Wohlstands in das politische Kalkül einbeziehen. Mit anderen Worten, die ökonomischen und sozialen Probleme der Gegenwart dürfen nicht getrennt von der Frage des Erhalts und der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen für künftige Generationen gelöst werden.

Dieses Entwicklungsverständnis enthält eine Reihe von ethischen Implikationen und Handlungsorientierungen. Grundlegender ethischer Maßstab ist das Ziel umfassender und ganzheitlicher Entwicklung aller Menschen. Dieses Leitziel, das auch von den Menschenrechten und der allen Menschen gemeinsamen Würde her begründbar ist, darf keinen anderen Zielen oder ideologischen Interessen geopfert werden. In der Logik dieses Ansatzes liegt eine vorrangige Option für die Leidenden, was der Solidarität eine spezifische Prägung gibt. Vorrangige Aufmerksamkeit müssen darum jene erhalten, die nicht einmal ihre elementaren Grundbedürfnisse befriedigen können und von besonderen Notlagen betroffen sind. Alle Politik auf nationaler wie internationaler Ebene muss daher armutsorientiert oder, genauer gesagt, armenorientiert sein. Der Maßstab „menschliches Leid“ verbietet es

schließlich, Entwicklungsziele mit Mitteln zu verfolgen, die ihrerseits schwerwiegendes Leid in anderen Formen verursachen, es sei denn, um damit noch größeres Leid abzuwenden, was aber in jedem einzelnen Fall genau und überzeugend nachzuweisen ist.

Wenn der Mensch Ausgangspunkt und Ziel aller Entwicklung ist, so verlangt dies eine „Entwicklung von unten“. Alle bilaterale wie multilaterale Entwicklungszusammenarbeit, aber auch alle Unterstützung durch Nichtregierungsorganisationen müssen daher Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Genau dies besagt das Prinzip der Subsidiarität, das den Einzelnen und untergeordnete gesellschaftliche Akteure vor der Allmacht des Staates und bürokratischem Zentralismus schützt. Umgekehrt verlangt dieses Prinzip aber auch ein Handeln der übergeordneten Ebene, wo deren Hilfe notwendig ist.

Selbstverständlich bedürfen diese Grundprämissen, um politisch relevant und wirksam werden zu können, einer gründlichen Analyse. Diese muss die vielfältigen Zusammenhänge und Ursachengefüge untersuchen, die zwischen den verschiedenen Entwicklungsproblemen einerseits und dem Leid der Menschen andererseits bestehen, um von hierher nach Lösungen zu suchen.² Anspruch auf Allgemeingültigkeit hat allein die Grunderfahrung des Leides, die weder ein Ersatz für eine gute Analyse ist, noch eine solche garantiert. Ihre Ergebnisse sind selten eindeutig, sondern es kann zu in der Sache begründeten und darum legitimen Meinungsunterschieden kommen. Dies gilt noch mehr für die Handlungsebene, denn aus ein und derselben Analyse lassen sich oft unterschiedliche politische Optionen ableiten. Diese sind jedoch immer wieder am grundlegenden Kriterium des Leides zu überprüfen. Dieser niemals eindeutige Vermittlungsprozess impliziert eine „negative Güterabwägung“ unter der Rücksicht des je größeren Leides und verlangt politische Klugheit, Gespür für das Machbare, Bereitschaft zum Lernen aus Fehlern und langfristiges Denken.

3. Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik

Die Umfrageergebnisse zeigen einen breiten Konsens darüber, dass die veränderten Rahmen-

²Vgl. zur Anwendung dieses Ansatzes z.B. J.Müller, Ethische Kriterien zur Beurteilung von Lösungsansätzen zur Überwindung der Schuldenkrise, in: M. Dabrowski u.a. (Hg.), Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise, Berlin 2000, 55-77.

bedingungen der Globalisierung Reformen im Sinne einer globalen Strukturpolitik erfordern, auch wenn daraus für die Entwicklungszusammenarbeit – wie bereits angesprochen – ganz unterschiedliche Folgerungen und Schwerpunkte abgeleitet werden. Ziel muss eine Weltordnung sein, die allen Akteuren faire und halbwegs gleiche Chancen einräumt und so eine eigenständige Entwicklung ermöglicht. Die dazu notwendigen Reformen sind nur schrittweise und in weltweiter Zusammenarbeit zu leisten, wobei sich vier, eng miteinander verflochtene Handlungsfelder unterscheiden lassen, die auch in der Umfrage in ganz verschiedener Form immer wieder angesprochen worden sind.

1. Am wichtigsten und letztlich ausschlaggebend für die Überwindung von Armut und Fehlentwicklung sind die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer selbst, wofür die Politik der jeweiligen Regierungen eine besondere Verantwortung trägt. Alle politischen Maßnahmen werden freilich nur dann Erfolg haben, wenn sie von den realen Bedürfnissen der betroffenen Menschen ausgehen und auf ihre Eigeninitiative und aktive Partizipation setzen. In diesem Zusammenhang ist es auffallend, dass die Antworten auf die Fragen nach den „Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Partner im Süden“ eher dürftig ausfallen, was auf eine gewisse Ratlosigkeit zurückschließen lässt.

2. Ein zweiter Bereich ist die Entwicklungshilfepolitik der Geberländer und multilateralen Institutionen, aber auch nichtstaatlicher Organisationen im Norden in Form von Transferleistungen und Projekthilfe zu Vorzugsbedingungen. Diese öffentliche, weithin aus Steuergeldern und Spenden finanzierte Hilfe wird aber nur dann ihrem eigenen Anspruch gerecht, wenn sie sich klar von sonstigen kommerziellen Beziehungen unterscheidet und die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer subsidiär unterstützt, also Hilfe zur Selbsthilfe leistet. Nur durch ein klares „Entwicklungsinteresse“ (im Sinne der Minimierung von Leid) und Transparenz bezüglich ihrer Ziele kann diese Form der Hilfe die nötige Glaubwürdigkeit gewinnen. Schwerpunkte der Unterstützung der Armen bzw. der Armutsbekämpfung sollten u.a. sein: Investitionen in Gesundheit und Erziehung; Frauenförderung; integrierte Programme freiwilliger Familienplanung; Förderung von Eigeninitiative (z.B. Mikrokredite, informelle Unternehmer); Selbstorganisation; zivilgesellschaftliche Entwicklung. Die geleistete Hilfe sollte möglichst direkt an die Zielgruppen gehen, gegebenenfalls (und wenn

möglich) an korrupten Staatsbürokratien vorbei.

Die in der Umfrage häufig geäußerte Skepsis gegenüber Projekthilfe und finanziellen Transfers ist eine Kritik, für die es sicher gute Gründe gibt, die aber selbst nochmals auf ihre möglichen Auswirkungen hin kritisch zu prüfen ist. So dürften etwa viele der ärmsten Länder ohne eine massive Reduzierung ihrer Schulden, was faktisch einen erheblicher Transfer darstellt, kaum echte Entwicklungschancen haben. Auch die direkte Entwicklungshilfe zur Minderung von Armut wird zumindest so lange notwendig bleiben, bis strukturverändernde Maßnahmen ihre Wirkung entfalten können.

Ein im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit besonders heikler Punkt ist, wie die Auswertung der Umfrage sehr klar gezeigt hat, das Verhältnis von Konditionalität (was eine entsprechende Kontrolle voraussetzt) der Mittelvergabe und echter Partnerschaft. Fast alle Antwortenden plädieren ausdrücklich oder faktisch für eine Konditionalität der Hilfe, wenn sie eine gute Regierungsführung und eine Verbesserung der internen Rahmenbedingungen sowohl in einem direkten (Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit, ökonomische Stabilität usw.) als auch in einem indirekten Sinne (zum Beispiel die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen) einfordern. Andererseits besteht ebenso große Einigkeit darüber, dass alle Hilfe vom Prinzip partnerschaftlichen Zusammenarbeit getragen sein muss. Dem wird niemand widersprechen wollen. Solange jedoch nicht ehrlich und konkret geklärt ist, etwa durch eindeutige Leitlinien, wie diese beiden Prinzipien miteinander vereinbart werden können, werden die Empfänger der Hilfe alles Reden über Partnerschaft als bloße Rhetorik empfinden und sich in ihren Anträgen und Auswertungen entsprechend anpassen.

3. Zentrales Handlungsfeld aller Entwicklungszusammenarbeit und weit wichtiger als alle Entwicklungshilfepolitik ist eine weitsichtige globale Entwicklungspolitik. Sie muss alle Beziehungen des Nordens zum Süden (bzw. zum Osten) einschließen, also auch ihre Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts-, Handels- oder Agrarpolitik, insoweit sie die Entwicklungschancen in diesen Regionen beeinflussen. Eine solche Politik ist darum eine politische Querschnittsaufgabe, die Kohärenz zwischen allen Politikbereichen anstreben muss. Aufgrund ihrer politisch, wirtschaftlich und sozio-kulturell dominanten Rolle tragen die Industrieländer dafür

eine besondere Verantwortung. Die konkreten Schritte dazu sind bekannt: Abbau des Protektionismus in seinen vielfältigen Formen, Verzicht auf Subventionen für nicht konkurrenzfähige Exporte, Handelserleichterungen für ökonomisch schwache Länder, Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte, Schuldennachlass bzw. großzügige Maßnahmen zur Entschuldung, mehr Mitspracherechte der Entwicklungsländer in den internationalen Institutionen usw.

4. Das vierte Handlungsfeld ist eine globale Umweltpolitik. Ihr Ziel muss eine nachhaltige bzw. dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung sein, um die natürlichen Lebensgrundlagen und das ökologische Kapital für zukünftige Generationen zu erhalten. Eine solche Politik entspricht zweifellos den langfristigen Eigeninteressen der Industrieländer selbst, sie ist aber immer auch ein Aspekt vorausschauender globaler Entwicklungspolitik, vor allem weil sie weitreichende Auswirkungen auf die künftigen Entwicklungschancen gerade im Süden hat. Die Industrieländer tragen aufgrund ihres verschwenderischen Ressourcenverbrauchs und den damit verbundenen Umweltschäden, etwa den drohenden Klimaveränderungen, die Hauptverantwortung für eine auf das Weltgemeinwohl ausgerichtete Umweltpolitik. Sie müssen Abschied nehmen vom ökonomistischen Trugbild ständig wachsenden Wohlstandes durch quantitatives Wirtschaftswachstum und einen ökosozialen Strukturanpassungsprozess in ihren eigenen Regionen einleiten. Ziel muss eine universalisierbare Wirtschafts- und Lebensweise als Grundlage für ein solidarisches Zusammenleben aller Menschen sein. Nur die reichen Länder verfügen über die dazu notwendige technologische und finanzielle Leistungsfähigkeit, und allein sie (und die Reichen in der Dritten Welt) können ihren Lebensstil umweltverträglich gestalten, ohne ihren Wohlstand aufgeben zu müssen.

4. Hindernisse und Widerstände

Eine globale Strukturpolitik entlang der oben skizzierten Linie setzt einen tiefgreifenden strukturellen Wandel voraus, der auf gewaltige Hindernisse und teils durchaus verständliche Widerstände stößt, und zwar im Norden mindestens ebenso wie im Süden und Osten. Die angedeuteten Reformen haben nämlich weitreichende politische Konsequenzen, da sie fest etablierte individuelle wie kollektive Eigeninteressen tangieren und überkommene Machtver-

hältnisse in Frage stellen. In den Entwicklungsländern sind es vor allem die politischen und wirtschaftlichen Eliten, in vielen Staaten auch eine kooptierte Mittelschicht, die um ihre Privilegien und ihren Wohlstand fürchten. Diese „Staatsklassen“ sind nur sehr bedingt zu Reformen bereit, während die arme Bevölkerungsmehrheit fast nur zu gewinnen hätte. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich in vielen einst kommunistischen Ländern ab, wo der meist abrupte Übergang zur Marktwirtschaft oft nur eine kleine Minderheit begünstigt hat.

Mindestens ebenso schwierig ist es, die notwendigen Reformen in den reichen Ländern vorzunehmen, da sie dort nicht selten die eigenen sozialen Probleme verschärfen und auf erheblichen Widerstand mächtiger Interessengruppen stoßen. So gefährdet z.B. der Abbau von Handelsschranken in Bereichen, in denen die ärmeren Länder über komparative Kostenvorteile verfügen, ganze industrielle Branchen oder die Existenz bäuerlicher Betriebe. Gegen die Verringerung von Energieverbrauch und Schadstoffausstoß etwa durch eine Energiesteuer wird mit dem Hinweis auf drohende Wettbewerbsnachteile argumentiert. Ebenso sind großzügige Ausgaben für Entwicklungshilfe oder Schuldennachlass in Zeiten knapper Haushaltskassen und sinkender Sozialleistungen unpopulär. Die an diesen und ähnlichen Beispielen sichtbare Verflochtenheit von Innen- und Außenpolitik schafft also oft genug schwierige Zielkonflikte zwischen einer sozialgerechten Politik auf nationaler (europäischer) bzw. internationaler Ebene. Diese Konflikte lassen sich nur durch mehr interne Solidarität und Umverteilung mit dem Ziel einer sozialverträglichen Abfederung des Strukturwandels lösen.

Was Reformen auf internationaler Ebene und eine Weltordnungspolitik angeht, so scheitern sie vor allem an nationalen Interessen und am weltpolitischen Machtgefälle, denn die Hauptakteure auf diesem Feld sind nach wie vor Nationalstaaten. Die gegenwärtigen Konflikte um die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention zeigen dies einmal mehr. Auch die großen multilateralen Organisationen funktionieren im wesentlichen nach diesem Muster. Reformen des internationalen Systems und seiner Regime sind darum in hohem Maße an Reformen in den Industrieländern rückgebunden und stoßen auf die dort bereits genannten Hindernisse.

Die Folge ist eine etwas paradoxe Situation. Während in den Entwicklungsländern mehr demokratische Beteiligung der Bevölkerung notwendige Strukturveränderungen tendenziell fördern dürfte, erweist sich die demokratische Mitsprache in den Industrieländern eher als Hindernis, da ein Großteil der Wähler und damit der breiten Bevölkerung bisher nicht bereit ist, Reformen mitzutragen, die zwar unter globaler Rücksicht geboten sind, aber zumindest kurzfristig mit nationalen Einbußen verbunden sein können. Ohne ihre Zustimmung lassen sie sich aber nicht durchsetzen. Die Politiker, selbst wenn sie die Notwendigkeit von Reformen sehen, wollen keine Wahlniederlage durch unpopuläre Maßnahmen riskieren.

Eine vorausschauende globale Entwicklungs- und Umweltpolitik, ohne die alle Entwicklungshilfe und alle Eigenanstrengungen vor Ort letztlich zum Scheitern verurteilt sind, und die dafür notwendigen Reformen sind darum nur realisierbar, wenn es in den reichen Ländern zu einem tiefgreifenden Bewusstseins- und Verhaltenswandel kommt und die erforderlichen Strukturveränderungen sozialverträglich gestaltet werden. Dies erfordert in weit höherem Maße als bisher entwicklungspolitische Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit zur Aufklärung und Legitimation einer solchen, langfristig ausgerichteten Politik. Andernfalls wird sie bei der Bevölkerung keine Unterstützung finden, oder aber die unvermeidbaren Opfer werden allein zu Lasten der jetzt schon benachteiligten Gruppen gehen. Mehr weltweite Solidarität verlangt also mehr innerstaatliche Solidarität, oder mit anderen Worten: Solidarität ist unteilbar!

Die entwicklungspolitische Inlandsarbeit spielt auch in der Umfrage eine wichtige Rolle. Man ist sich weitgehend einig, dass ihr deutlich mehr Bedeutung als bisher beizumessen ist, allerdings mit unterschiedlichen Akzenten. Meist steht die Legitimation von Finanztransfers und die Reform globaler Rahmenbedingungen im Vordergrund, (überraschend) wenig ist dagegen von strukturellen Veränderungen des Wirtschaftsmodells und des Konsumverhaltens in den Industrieländern selbst die Rede. Man mag angesichts dieses Tatbestandes mit guten Gründen die sehr pessimistische Einschätzung teilen, dass notwendige Bewusstseinsveränderungen und politische Reformen nicht durch Einsicht, sondern nur durch mittelschwere Krisen ausgelöst werden, was etwa die BSE-Krise zeigt, die zumindest in Ansätzen zu einem völlig neuen öffentlichen Nachdenken über Landwirtschaft, Verbraucherschutz und möglichst

liberalen Agrarhandel geführt hat. Vielleicht sollte man sich aber auch etwas Optimismus bewahren und den Appell an einen begründeten Altruismus nicht vornherein als Illusion abtun, und sei es nur, weil gerade in Krisensituationen die Ärmsten meistens die Hauptverlierer sind.

Johannes Müller, Leiter des Instituts für Gesellschaftspolitik und Professor für Sozialwissenschaften und Entwicklungspolitik an der Hochschule für Philosophie, München.

Johannes Wallacher, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Gesellschaftspolitik und Lehrbeauftragter für Sozialwissenschaften und Wirtschaftsethik an der Hochschule für Philosophie, München.