Aram Ziai

Globale Strukturpolitik oder nachhaltiger Neoliberalismus?

Anmerkungen zum Entwicklungsdiskurs des BMZ unter der rot-grünen Bundesregierung[1]

„Entwicklungspolitik ist heute globale Strukturpolitik, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Verhältnisse in Entwicklungsländern zu verbessern." Mit diesen vielzitierten Worten beginnt der Abschnitt über Entwicklungspolitik in der Koalitionsvereinbarung der 1998 angetretenen rot-grünen Bundesregierung.[2] Mit der Konzeption der globalen Strukturpolitik nimmt die Bundesregierung in Anspruch, eine „Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik" (BMZ 2001a: XVII) vorgenommen zu haben. Statt weiter der „Projektitis" anzuhängen und über Entwicklungshilfe eine Art Wiedergutmachung für weltwirtschaftliche Benachteiligung zu leisten, sollten die internationalen Strukturen im entwicklungspolitischen Sinne umgestaltet werden. Aufwertung der Kompetenzen des BMZ, Annäherung an das 0,7%-Ziel, Sicherstellung von Kohärenz mit anderen Ressorts, soziale und ökologische Standards für die Hermes-Bürgschaften, Unterstützung von Entschuldungsinitiativen, ... – die Liste der schon seit langem von KritikerInnen eingeforderten und jetzt endlich von Rot-Grün auf die Agenda gesetzten Reformschritte war ansehnlich.

Das neue Konzept der globalen Strukturpolitik ist daher von der hiesigen entwicklungspolitischen Szene meist mit vorsichtigem Lob (der VENRO-Rundbrief im November 1998 schrieb, der Koalitionsvertrag lasse „auf frischen Wind in der Entwicklungspolitik" hoffen) oder zumindest skeptischer Anerkennung bedacht worden, die natürlich stets gepaart war mit weiter reichenden Forderungen. Immerhin war im „Memorandum '98" von NRO sowie von Einzelpersonen aus Sozialwissenschaft und Entwicklungspolitik eine „globale Strukturpolitik" eingefordert worden. Die Ernüchterung über die tatsächliche Entwicklungspolitik der ersten Legislaturperiode dämpfte die positiven Einschätzungen beträchtlich. Dennoch ist festzustellen, dass der weitaus größte Teil der Kritik nicht das Konzept der globalen Strukturpolitik selbst, sondern dessen unzureichende Umsetzung bemängelt.

Peripherie Nr. 90/91, 23. Jg. 2003, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, S. 152-170

Betz spricht von einem „zweifelsohne sympathische[n] Entwurf", kritisiert jedoch die „Kluft" zwischen dem ambitionierten Projekt und den bisherigen Reformansätzen (Betz 2001: 31). 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." 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) Selbst die skeptischere Einschätzung von Ruppert bezeichnet das Konzept der globalen Strukturpolitik aus emanzipatorischer Sicht als „passable Perspektive" (Ruppert 2001), und auch Falk verweist auf „den bekannten Gegensatz zwischen vielversprechenden Ankündigungen und deren schneller Verfallszeit" (Falk 2001: 222). Der Bericht über die „Wirklichkeit der Entwicklungshilfe" ist symptomatisch: er begrüßt ausdrücklich die neue Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik und kritisiert ihre bisher unzureichende Umsetzung. Die Ausgangsperspektive sei richtig, der Politikwandel stehe allerdings noch aus (terre des hommes/Deutsche Welthungerhilfe 2000: 6f). Die Ursachen für die mangelhafte Umsetzung des Konzepts werden in der Regel in den widerstreitenden Interessen einflussreicherer Ministerien (Wirtschaft, Finanzen) verortet, gegen die das BMZ sich nicht durchsetzen könne.

Nun ist die Anerkennung positiver Elemente im Konzept der globalen Strukturpolitik und die Kritik an der zwischen Anspruch und Wirklichkeit klaffenden Lücke nichts Verwerfliches, im Gegenteil: der hartnäckige öffentlichkeitswirksame Verweis auf diese Lücke kann dazu beitragen, sie kleiner werden zu lassen. Allerdings sei angesichts des ständig reproduzierten Musters in der Kritik die Frage erlaubt, ob dieses Muster nicht den Blick verstellt auf die Unzulänglichkeiten des Konzeptes selbst. Diesen Unzulänglichkeiten soll im folgenden Text aus diskursanalytischer Perspektive nachgegangen werden: die Produktion von Wissen ist in ihrer Eigenschaft der Konstitutierung der sozialen Wirklichkeit wie auch in ihrer Verschränkung mit gesellschaftlichen Machtverhältnissen zu untersuchen.

Abkehr vom Neoliberalismus und Primat der Armutsbekämpfung

Wesentlicher Bestandteil des Konzepts der globalen Strukturpolitik ist u.a. die Abkehr vom neoliberalen Washington Consensus (vgl. Gore 2000), dessen imperative Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung, makroökonomische Stabilisierung und

Exportorientierung seit den Strukturanpassungsprogrammen auch die Entwicklungspolitik entscheidend geprägt haben. Diese Abkehr, die auch eine „Trendwende" der Weltbank nachvollzieht, scheint an Passagen wie der folgenden deutlich zu 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." (BMZ 2001a: XIV) Auch dass davor gewarnt wird, „die grundlegenden sozialen Rechte der Menschen in den Entwicklungsländern" könnten „im Rahmen der Marktliberalisierung überrollt werden" (BMZ 2001a: 55), weist auf eine ähnliche Positionierung hin. Es scheint zutreffend, wenn Betz konstatiert, das Konzept verstehe sich als „Gegenbild zum neoliberalen Entwurf weltweiter Strukturanpassung und marktfreundlicher Standortpolitik" (Betz 2001: 30).

Folgerichtig wird der Armutsbekämpfung im Konzept der globalen Strukturpolitik oberste Priorität eingeräumt: sie wird als „überwölbende" und „zentrale" Aufgabe der Entwicklungspolitik definiert, die „in allen Bereichen" Ziel der Arbeit des BMZ sei (Wieczorek-Zeul in BMZ 2001b: Vorwort; BMZ 2002: 4, 24; 2000a: 207). Auch der Bezug auf die sieben internationalen Entwicklungsziele des *Development Aid Committee* der OECD (DAC) und die Erstellung des Aktionsprogramms 2015 verdeutlicht diese Prioritätensetzung (BMZ 2001b; 2001a: 35).[3] Die Grundlage dieser Konzeption ist folgende:

> „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)

Der Hauptsatz und gleichermaßen der theoretische Kern dieser Aussage lautet also: Die Förderung einer leistungsfähigen Wirtschaft trägt wesentlich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Armen und zum Erfolg der Armutsbekämpfung bei. Dies erinnert an die überholt geglaubten Lehren der frühen Modernisierungstheorie: Wirtschaftsförderung hilft den Armen, denn wirtschaftliche Entwicklung führt – in „funktionierenden marktwirtschaftlichen Systemen" – zu sozialer Entwicklung und Armutsminderung (BMZ 2001a: 133). Von Braunmühl spricht nicht ganz zu Unrecht von einer „Re-Inthronisierung des trickle-down Effekts" (Braunmühl 2000: 15). Im Unterschied zum Washington Consensus (und in Übereinstimmung mit dem Post-Washington Consensus, vgl. Fine et al. 2001) werden zwar staatlich geschaffene Rahmenbedingungen als Vor-

aussetzung für die armutsmindernde Wirkung des Wirtschaftswachstums betont, die wirtschaftspolitischen Empfehlungen unterscheiden sich jedoch kaum.

In der vorliegenden Konzeption kann die Förderung einer leistungsfähigen Wirtschaft und damit eine wirksame Armutsbekämpfung nur durch Integration in den globalen Wettbewerb stattfinden: Wenn konstatiert wird: „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“ (BMZ 2001a: XI), so wird deutlich, dass das Problem der Armut als Problem des Ausschlusses vom Weltmarkt konzipiert wird. Die Möglichkeit, dass Armut Konsequenz der Eingliederung in den globalen Wettbewerb sein könnte, wird aus dem Diskurs ausgeschlossen. Ausgehend von dieser Konzeption werden die „Chancen der Globalisierung“ für die Armen betont (BMZ 2001a: XII; 2001b: 16; vgl. auch 2001a: 14, 133; 2000a: 268). Exportorientierung und Weltmarktintegration, so die These, werden auf lange Sicht zu weniger Armut und mehr Wohlstand führen (BMZ 2001a: 83f).

Bei näherem Hinsehen wird deutlich, dass die Armutsbekämpfung an erster Stelle durch den Markt geschehen soll, genauer: durch staatliche Maßnahmen, die eine freie Entfaltung der Marktkräfte erlauben, wie die Schaffung von „Wettbewerb“, makroökonomischer Stabilität und eines günstigen Investititionsklimas, die Nutzung „brachliegender“ Potenziale der Armen selbst, aber auch die Gewährleistung sozial gerechter Bedingungen des Zugangs zu Ressourcen und Infrastruktur (BMZ 2001b: 16). Entwicklungspolitik und Armutsbekämpfung seien umso erfolgreicher, je mehr ein Land „pluralistische Strukturen, private Initiative und privatwirtschaftliche Elemente zuläßt und ermutigt“ (BMZ 1999a: 9). Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen laufen demnach immer noch auf Stabilisierung, Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung hinaus, der Fokus auf die Armen manifestiert sich in „Maßnahmen zur Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten“ und zur Verbesserung von Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten (BMZ 2001a: 72) sowie einer humanitären Grundversorgung mit dem Überlebensnotwendigen.

Die im wirtschaftspolitischen Programm zur Armutsbekämpfung hervortretende Favorisierung einer indirekten, auf die Resultate der (Welt-)Marktdynamik setzenden Armutsbekämpfung markiert den Verbleib im diskursiven Rahmen eines „weichen“ Neoliberalismus, der die Armen zumindest nicht mehr, wie von Hayek, ihrem Schicksal überlassen will, aber dennoch vor „marktverzerrenden“ Eingriffen zurückschreckt. Die Rolle der Institutionen beschränkt sich vorwiegend darauf, den Markt möglichst ungehindert zur Geltung kommen zu lassen und die Armen fit für den Wettbewerb zu machen. Der Imperativ des Wettbewerbsprinzips bleibt unangetastet. Die im sozialpolitischen Programm geforderten

Maßnahmen direkter Armutsbekämpfung werden jedoch nicht als Widerspruch, auch nicht als humanitäres i-Tüpfelchen (im Sinne einer globalen Sozialpolitik) konzipiert, sondern als korrelierende Ergänzung.

In Auseinandersetzungen, in denen das Motiv der Hilfe für die Armen bzw. der sozialen Gerechtigkeit den höchsten Stellenwert hat, schafft die diskursive Verknüpfung von Weltmarktintegration, Wirtschaftswachstum und Armutsminderung Akzeptanz für die Einbettung der Armutsbekämpfung in einen marktorientierten, neoliberalen Rahmen. Gleichzeitig, und hier wird ihr ergänzender Charakter deutlich, wird die Armutsbekämpfung aber auch als für die gesamte Wirtschaft förderlich konzipiert: die Teilnahme der Armen am Markt führt zu gesteigerter Dynamik, Wachstumseffekten und der Schaffung von Arbeitsplätzen (vgl. BMZ 2001b: 19). Hinsichtlich der Gleichberechtigung der Frauen wird ähnlich instrumentell argumentiert: ein Mangel an Gleichberechtigung lasse „das wirtschaftliche Potenzial und die Leistungsfähigkeit von Frauen unterbewertet und ungenutzt" (BMZ 2001a: 19).

Sichtbar wird hierbei eine legitimatorische Doppelstrategie: den KritikerInnen von rechts kann entgegengehalten werden, dass Armutsbekämpfung (aufgrund der erhöhten wirtschaftlichen Dynamik und der auch den Norden betreffenden Folgen der Armut, s.u.) im eigenen Interesse der Industrieländer sei; die KritikerInnen von links werden besänftigt, dass auch die Marktöffnung und Deregulierung letztlich den Armen zugute komme.[4] Auf diese Weise wird die Brücke geschlagen zwischen den – nach anderer Lesart widersprüchlichen – Prioritäten Eigeninteresse und Gerechtigkeit bzw. Marktorientierung und Armutsorientierung. Eine Interessenidentität zwischen Privatwirtschaft und Armen wird konstruiert.

Eine weitere, offensichtlichere Variante des diskursiven Mechanismus der Konstruktion von Interessenidentität findet sich in den Ausführungen über Public-Private-Partnerships (PPP; vgl. Hoering 1998), privatwirtschaftliche Projekte, von denen sich das BMZ entwicklungspolitischen Nutzen verspricht, und die deshalb aus seinen Mitteln finanzielle Unterstützung etwa in Form einer Anschubfinanzierung erhalten:

> „Ziel ist die Realisierung entwicklungspolitisch sinnvoller und betriebswirtschaftlich rentabler Projekte, an denen Unternehmen ein langfristiges Interesse haben und sich mit eigenen Ressourcen (Kapital, Fachkräfte, Know-how) engagieren. ... Aus der Zusammenarbeit entsteht für beide Partner und das Entwicklungsland ein weit größerer Nutzen als bei einer rein öffentlichen oder rein privatwirtschaftlichen Investition." (BMZ 2001a: 85f; 2000a: 261)

Grundlage der Idee ist selbstverständlich die Annahme einer Interessenidentität: „Die vielfältigen Überschneidungen und Interessenidentitäten zwischen den unternehmerischen Zielen des privaten Sektors einerseits und öffentlichen entwick-

lungspolitischen Zielen andererseits ist offensichtlich." (BMZ 2001c: 6) Dass hier in der Entdeckung von Interessenidentitäten möglicherweise gesellschaftliche Interessen im Spiel sind, suggeriert das folgende Eingeständnis:

> „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." (2001a: 85)

Mit anderen Worten: hier wird aus der Not eine Tugend gemacht, denn die Idee der PPP ist aus der Not knapper Mittel geboren worden, sowie indirekt auch aus der Erkenntnis (oder Behauptung), dass die staatlichen Stellen auch in Zukunft nicht in der Lage (oder nicht willens) sein werden, die in der Privatwirtschaft vorhandenen Gelder für öffentliche Aufgaben über Steuerpolitik einzufordern. Ob diese Idee nun ein kreativer Umgang mit den Sachzwängen der neoliberalen Globalisierung oder die Selbstaufgabe einer sozialstaatlichen Entwicklungspolitik ist, braucht an dieser Stelle nicht weiter verfolgt zu werden. Entscheidend ist, dass eine gesellschaftspolitische Situation und die mit ihr verbundenen Interessen in die Wissensproduktion in der Entwicklungspolitik hineinspielen und auf die „Entdeckung" von Interessenidentitäten Einfluss nehmen.

Der auch im Zusammenhang mit marktorientierten Reformen postulierten Interessenidentität widersprechen allerdings die immer wieder festgestellten negativen sozialen Auswirkungen auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen. Diese Auswirkungen sind allerdings im Rahmen des Konzepts der globalen Strukturpolitik ausdrücklich in Kauf zu nehmen. Die notwendigen „Strukturreformen" erfordern zwar „die Einbringung beachtlicher Eigenleistungen und schmerzhafte Eingriffe" (BMZ 2001a: 80), die – dies wird offen zugegeben – beispielsweise in Osteuropa zu einer „Verschärfung der sozialen Situation" (31) geführt haben, aber letztlich sind dies nur „kurzfristige Anpassungskosten" und auf die Dauer „überwiegt der soziale Nutzen" (264) solcher Maßnahmen. Diese „schmerzhaften Eingriffe" sind in erster Linie solche, die die freien Kräfte des Marktes besser zur Entfaltung bringen sollen.

Verharmlost werden die negativen Auswirkungen solcher Maßnahmen mittels ihrer diskursiven Konstruktion als vorübergehende Phänomene. Dabei wird im Diskurs des BMZ mehrmals Bezug genommen auf einen quasi-natürlichen Verlauf der Geschichte, einen universellen Prozess des Strukturwandels, über den die Experten der Entwicklungstheorie privilegiertes Wissen in Anspruch nehmen. Diese Bezugnahme zeigt sich in folgenden Zitaten:

> „Steigende Arbeitslosigkeit infolge des wirtschaftlichen Strukturwandels und überforderte Sozialversorgungssysteme haben in einigen Ländern zu einer *zeitweiligen* Verschärfung der sozialen Situation ... geführt." (BMZ 2001a: 31)

> „Die wirtschaftlich stärkeren Mitglieder eines Regionalverbandes profitieren zumindest *für eine Übergangszeit* weitaus mehr vom Abbau von Handelshürden als die wirtschaftlich Schwächeren." (BMZ 2001a: 112)

> „Allerdings bedeutet gerade für strukturschwache Länder die Öffnung zur globalen Wirtschaft auch eine höhere Verletzbarkeit gegenüber schwankenden Weltmarktpreisen und ist oft mit *kurzfristigen* Anpassungskosten verbunden. *Langfristig* überwiegt der soziale Nutzen aus einer graduellen Liberalisierung. Diese ist daher unverzichtbarer Bestandteil einer modernen Entwicklungsstrategie." (BMZ 2000a: 264 sowie gleichlautend BMZ 2002: 134. Hervorhebungen jeweils hinzugefügt.)

Auch wenn zum gegenwärtigen Zeitpunkt, so lassen sich die Thesen zusammenfassen, lediglich die negativen Seiten eines Strukturwandels in Richtung „freie Marktwirtschaft" spürbar sind, so besteht doch kein Zweifel, dass auf lange Sicht die negativen Aspekte verschwinden oder zumindest die positiven Aspekte überwiegen werden. Bereits in den siebziger Jahren hat Berger festgestellt, dass dieses Argumentationsmuster sowohl von kapitalistischen als auch von sozialistischen Diktaturen im Rahmen der Rechtfertigung sozialer, wirtschaftlicher oder politischer Härten gegenüber der Bevölkerung mittels des Versprechens einer blühenden Zukunft verwendet wurde (vgl. Berger 1974: 98). Das privilegierte Wissen über den Verlauf der Geschichte hat hier die Funktion der Legitimierung einer Politik, die zu einer „Verschärfung der sozialen Situation führt" (und daher in hohem Maße unpopulär ist und Legitimationsbedarf hat). Zu fragen wäre stets, wem diese Politik im einzelnen bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt Nutzen bringt und inwieweit auch hier gesellschaftliche Interessen die Produktion von entwicklungspolitischem Wissen geprägt haben.

Dass die Armutsbekämpfung im Konzept der globalen Strukturpolitik gegenüber der Marktorientierung eine nachrangige bzw. instrumentelle Position einnimmt, wird in folgendem Zitat deutlich: „Vor allem in Russland und der Ukraine stellen Armut und erhebliche Einkommensdisparitäten zunehmend ein Problem für den sozialen Frieden und die Unterstützung des Reformprozesses dar." (BMZ 2001a: 31) Die Armut stellt kein Problem *an sich* dar, sondern ein Problem für den friedlichen Ablauf des (marktwirtschaftlichen) Reformprozesses, dessen ungehinderte Durchsetzung, so wird deutlich, das eigentliche Ziel ist.

Armut erscheint im Konzept der globalen Strukturpolitik an keiner Stelle als Konsequenz von Ausbeutung oder Konkurrenz im Rahmen marktwirtschaftlicher Beziehungen, sondern wird als „Funktionsfehler" konstruiert: als Folge mangelhafter Rahmenbedingungen, ungenutzter produktiver Potenziale, oder institutioneller Schwächen, die im Rahmen der Armutsbekämpfung durch entspre-

chende Maßnahmen zu beseitigen sind. In einem „funktionierenden marktwirtschaftlichen System“ verschwände Armut von allein. Soziale Verwerfungen in der Folge neoliberaler Reformen werden als kurzfristige Phänomene und Vorbedingung für langfristigen Nutzen konstruiert, um ihre Akzeptabilität zu erhöhen und sie zu legitimieren.

Nachhaltige Entwicklung und die Konstruktion der „Einen Welt“

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, an dem sich das Konzept globaler Strukturpolitik ausdrücklich orientiert (2001a: XVII; Koalitionsvereinbarung Abschnitt 11), ist beinahe omnipräsent im Diskurs des BMZ (z.B. 2001a: XV, XVIIf, 43, 48, 53, 61, 66, 82, 94f, 152) – operationalisiert wird das Leitbild jedoch oft als „nachhaltige Ressourcennutzung“ (BMZ 2000a: 38; 2002: 103). Ebenso oft findet sich das aus dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung abgeleitete Argumentationsmuster der „Einen Welt“: die zunehmende Interdependenz der Weltgesellschaft und die globale Dimension von bestimmten „Problemen“ weist auf eine weltweite Interessenidentität hin. Das BMZ postuliert: „die zentralen Probleme der Entwicklungs- und Transformationsländer sind zugleich als globale Herausforderungen zu begreifen, deren Lösung im gemeinsamen weltweiten Interesse liegt“ (BMZ 2001a: 33) und begründet dies wie folgt:

> „Insbesondere im ökologischen Bereich ist es unmittelbar einsichtig, dass die Probleme der Entwicklungs- und Transformationsländer zugleich globale Bedeutung haben: Dies gilt für die Zerstörung der tropischen Regenwälder ebenso wie für die Gefährdung der weltweiten Vielfalt von Pflanzen und Tieren. Ihre Vernichtung hat negative Konsequenzen für den globalen Klimawandel wie auch für die weltweite Verfügbarkeit, z.B. von pflanzlichen Substanzen zur Erzeugung lebenswichtiger Medikamente. Ebenso müssen aber auch die weitverbreitete Armut, das immer noch anhaltende Bevölkerungswachstum sowie die Verknappung von Wasservorräten in Entwicklungs- und Transformationsländern als schwerwiegende Probleme begriffen werden, deren Lösung im gemeinsamen weltweiten Interesse liegt. Sie sind wesentliche Ursachen für gesellschaftliche Spannungen, gewaltsame Konflikte, Flucht und Vertreibung, die als globaler Problemkomplex letztlich den Frieden und die Stabilität weltweit gefährden können.“ (33)[5]

Seine prägnante Zuspitzung erfährt dieses Argumentationsmuster in einer Broschüre des BMZ, die im Titel und auf dem Deckblatt die Frage stellt „Wer braucht Entwicklungspolitik?“, um auf der Rückseite die Antwort zu geben „Wir alle!“ (BMZ 2000b). Entwicklungspolitik wird als „Instrument, die Interessen aller Völker wahrzunehmen“ bezeichnet (BMZ 2000b: 5). Der weite Verbreitung findende Topos der „Einen Welt“ und des gemeinsamen weltweiten Interesses ist kognitiv entmündigend, analytisch ungenügend und politisch folgenreich. Kognitiv entmün-

digend (vgl. Berger 1974: 117ff) ist er, weil er allen Menschen vorgibt, was ihr Interesse sei, ohne sie danach gefragt zu haben. Möglicherweise ist vielen Menschen in der BRD sowohl der Verlust der Artenvielfalt als auch die Verknappung von Wasservorräten in Asien relativ gleichgültig. Analytisch ungenügend ist er, weil er versäumt, bei den einzelnen als globalen Problemen erfassten Phänomen zwischen verschiedenen Akteuren und ihren Interessenslagen zu unterscheiden. Wer die Müllhalden Sao Paulos nach Essensresten absucht, kann die langfristige Klimaerwärmung oder das Versiegen fossiler Brennstoffe als eher nachrangige Probleme ansehen. Ein Pharmakonzern hingegen mag die weitverbreitete Armut nicht unbedingt als drängendes Dilemma betrachten, den Verlust der pflanzlichen Artenvielfalt Lateinamerikas bzw. vielmehr den Verlust des Zugangs zu ihr und der damit verbundenen Gewinnmöglichkeiten in ungleich größerem Maße als sein Interesse berührend definieren. Mag sein, dass alle Menschen den Fortbestand des Planeten als in ihrem Interesse liegend bezeichnen würden, und vielleicht ist hier sogar ihr „objektives Interesse" daran begründbar – irgendwie sitzen wir ja in „einem Boot", um die vielfach gebrauchte Metapher aufzugreifen. Dennoch ist denkbar, dass die Passagiere auf dem Sonnendeck eher auf die gemeinsamen Interessen des Nicht-Untergehens abheben als die Rudersklaven – von den Schiffseignern ganz zu schweigen. Wenn man sich auf die problematische Denkfigur eines „objektiven Interesses" einlässt,[6] sollte zumindest auf die unterschiedlichen Arten des Interesses eingegangen werden: die Rudersklaven haben in diesem Boot (außer ihrem Leben!) nur ihre Ketten zu verlieren, die Inhaber von Liegestühlen erheblich mehr. Auch dieses Bild ist eine unzulässig von den vielfältigen Realitäten abstrahierende Vereinheitlichung, aber es lenkt den Blick auf einen wichtigen Sachverhalt: dass es schlicht verdächtig ist, wenn die Besitzenden den Besitzlosen erzählen, sie alle hätten ein gemeinsames Interesse und zur Rettung der Einen Welt müssten jetzt alle zusammenarbeiten – und, so die Implikation, alle anderen Konflikte um Verteilung und Herrschaftsverhältnisse hintanstellen, verdächtig in dem Sinne, dass eine solche harmonische Zusammenarbeit zum Erhalt des Planeten – und hier sind wir bei den politischen Folgen der analytischen Schwäche – bestimmten, im status quo privilegierten gesellschaftlichen Gruppen eindeutig mehr zugute kommt als anderen.

Der Topos der „nachhaltigen Entwicklung" und der „Einen Welt" kann darüber hinaus sogar politisches Aggressionspotenzial bergen. Wenn das BMZ schreibt: „Die Sicherung der global bedeutsamen Ressourcen (Tropenwald, Artenvielfalt) des Subkontinentes [Lateinamerikas] durch nachhaltige Bewirtschaftung bleibt daher auch für die Zukunft eine wichtige Herausforderung" (2001a: 30), so ist dies nicht primär als ein selbstloses Bekenntnis zum Umweltschutz zu lesen, sondern eher als eine Ankündigung, dass die industrialisierten Weltmächte die betreffenden Ressourcen auf der Südhalbkugel als „gemeinsames Menschheitserbe"

definiert haben und sich in der Verantwortung sehen, über diesen gemeinsamen Besitz verantwortungsvoll (nachhaltig) zu verfügen, sprich: ihrer Wirtschaft unter allen Umständen den nachhaltigen Zugang zu diesen Ressourcen zu sichern – natürlich nur im Interesse der Menschheit. (Man stelle sich vor, die G77 würden ähnliche Ansprüche auf hiesige, nicht erneuerbare Ressourcen erheben.) Die Konstruktion globaler ökologischer Krisen dient in diesem Kontext der Legitimation des „Krisenmanagements", d.h. der Legitimation bestimmter Experten und ihres Problemlösungswissens wie auch der auf diesem Wissen basierenden Interventionen (vgl. auch Spehr 1996; Eblinghaus/Stickler 1996).

Im Zusammenhang mit der diskursiven Figur der „Einen Welt" (BMZ 2001a: XIV, XXI, 37) wird ein gemeinwohlorientierter, kollektiver Akteur „Menschheit" konstruiert. Dieser beinhaltet alle Menschen, sein Interesse ist das Interesse aller. Typisch für seine Verwendung sind Formulierungen wie: „An der Schwelle zum 21. Jahrhundert stehen wir vor großen Herausforderungen. ... Wir sind alle gefordert, uns für die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen und die Fortentwicklung in unserer Einen Welt einzusetzen." (Wieczorek-Zeul in BMZ 1999b: 1) Dieser kollektive Akteur ist konzeptioneller Ausgangspunkt für die Erfassung und Lösung von Problemen. Wenn jedoch aus dieser Perspektive die „unvergleichlichen[n] Möglichkeiten" des Globalisierungsprozesses geschildert werden, dass z.B. die Liberalisierung der Handelsmärkte neue Chancen für Beschäftigung schafft oder die weltweite Vernetzung von Forschung und Innovation die Problemlösungspotenziale bei der Bekämpfung von Krankheiten erweitert, und dass deshalb „[n]iemals zuvor ... die Voraussetzungen günstiger [waren], die in vielen Teilen der Welt immer noch bedrückende Armut zu überwinden" (2001a: 11), dann ist dies möglicherweise zutreffend (gehen wir um der Argumentation willen einmal davon aus), ausgeklammert wird dabei aber die alles entscheidende Frage, ob diese Potenziale zum Wohle der Menschen genutzt werden oder nicht, und wenn nicht, die Frage nach den Gründen. Es ist nicht Aufgabe eines Unternehmens im Kapitalismus, möglichst viele Arbeitsplätze zu schaffen. Es ist nicht das Ziel des Pharmakonzerns, kranke Menschen zu heilen – es kann es auch nicht sein. Schon um die Kosten zu decken, die für Forschung und Entwicklung des Medikaments notwendig waren, muss er es mit möglichst großem Gewinn verkaufen – nicht verschenken. Wenn die Kranken sich das Medikament nicht leisten können, bleiben sie eben krank, und dies dem Pharmakonzern vorzuwerfen, wäre ein Eingeständnis eines eklatant mangelhaften Verständnisses marktwirtschaftlicher Prinzipien. Die Suggestion, die Verbesserung der Problemlösungspotenziale (sagen wir medizinischer Fortschritt) führe bereits zu einer Lösung, ist irreführend. Der kollektive Akteur „Menschheit", der sein Handeln am Wohle der Menschen ausrichtet, ist eine diskursiv konstruierte Fiktion – wiederum eine politisch folgenreiche. Denn er klammert systematisch die Frage danach aus, wem

die „Problemlösungspotenziale“ der Menschheit gehören, und warum sie nicht ohne weiteres für die „globalen Herausforderungen“ Überwindung der Armut und Umweltschutz eingesetzt werden, nicht einmal eingesetzt werden können. Als gesellschaftliche Funktion dieses diskursiven Mechanismus kann daher die Verschleierung von Machtunterschieden und Interessenskonflikten innerhalb des kollektiven Akteurs „Menschheit“ benannt werden.

Im Zusammenhang mit der Unterstellung einer Interessenidentität verschiedener gesellschaftlicher Gruppen ist festzustellen, dass bestimmte Akteure diskursiv als prinzipiell an diesem allgemeinen Interesse orientiert konstruiert werden. Es wird an zahlreichen Stellen stillschweigend oder sogar ausdrücklich davon ausgegangen, dass die Bundesregierung, die G8, die Weltbank, der IWF, die WTO, die in den Vereinten Nationen vertretenen Staatschefs und deren VertreterInnen sowie die in Prozesse der Global Governance eingebundenen Repräsentanten von Wirtschaft und Zivilgesellschaft einträchtig darauf hinarbeiten würden, die Armut zu bekämpfen, die Umwelt zu schützen und Wohlstand und „Zukunftschancen“ gerecht zu verteilen (BMZ 2001a: xi, xiv, xvi, 20, 36f, 58, 60; 2000a: 268; 1999b: 4). Die komplizierte Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Akteuren und v.a. ihren unterschiedlichen Zielen und Einflussmöglichkeiten wird schlichtweg ausgespart, und eine solche wäre Vorbedingung für sinnvolle Überlegungen zu Interessenskoalitionen und Bündnispolitik in emanzipativer Absicht. Erneut ist ein Mangel an analytischer Tiefe mit politischen Folgen zu konstatieren: die Frage, inwieweit und v.a. aus welchen eventuell strukturellen Gründen das Handeln der genannten Akteure von dem postulierten „Allgemeinwohl“ abweicht, kann nicht gestellt werden – sie wird aus dem Diskurs ausgeschlossen. Als Effekt kann eine Legitimierung und Stabilisierung des bestehenden Machtgefüges angenommen werden.

Die Fortexistenz der „globalen Probleme“ in der „Einen Welt“ kann in dieser diskursiven Konstellation nicht am mangelnden politischen Willen der mächtigen Akteure liegen. Sie muss andere Gründe haben, und diese können nach Ausschluss der politischen Sphäre (es herrscht eine Interessenidentität zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren im Bereich der Entwicklungspolitik und die mächtigen Akteure sind am Allgemeinwohl orientiert) nur noch im Bereich verwaltungstechnischer Implementationsschwierigkeiten liegen. Implizit liegt demnach eine Technisierung sozialer und politischer Probleme vor und ein Ausklammern von Konflikten um gesellschaftliche Macht und gesellschaftliche Leitbilder.

Frieden und Sicherheit als zentrales strategisches Motiv

Als weiteres wichtiges Element der globalen Strukturpolitik ist die vermehrte Betonung von Friedenssicherung und Krisenvermeidung gegenüber den „klassischen“

Entwicklungsbereichen zu nennen: „Das Thema Krisenprävention und friedliche Konfliktbewältigung“, so das BMZ, „rückte ... auf der entwicklungspolitischen Agenda in den Vordergrund.“ (2001a: 44, vgl. auch 135f) Bezeichnend ist in dieser Hinsicht auch, dass die erste Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik (lange vor dem 11.9.2001) den Titel trug „Frieden braucht Entwicklung“. Tatsächlich ist der sicherheitspolitische Aspekt der Friedenserhaltung als das zentrale Motiv der Legitimation und Begründung von Entwicklungspolitik in den Schriften des BMZ auszumachen.[7] Typisch sind Argumentationen wie die folgenden:

> „Armut liegt an der Wurzel vieler globaler Risiken und Friedensgefährdungen. Sie ist zugleich Folge und Ursache von Ressourcenknappheit, Ressourcenzerstörung sowie zunehmender gewaltsamer Konflikte, wachsender Migration, Flucht und Vertreibung. Ihre Bekämpfung ist *deshalb* ein wichtiger Schlüssel für Frieden und Entwicklung.“ (BMZ 2001a: 6. Hervorhebung hinzugefügt)

> „Wenn Menschen in Krisenzeiten ihre Heimat verlassen müssen, berührt das auch unsere Interessen von Sicherheit und Stabilität. Die Armut mindern, heißt Frieden sichern.“ (Arbeitskreis Armutsbekämpfung 2000: 9)

> „Armut und wachsende Ungleichheit ... liegen an der Wurzel vieler anderer globaler Risisken und Gefährdungen. ... Überwindung der Kluft zwischen Arm und Reich ist daher ein grundlegender Beitrag zu einer friedlicheren und gerechteren Welt...“ (BMZ 2001b: 1)

> „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)

> „Nur wenn Menschen in den Armutsregionen durch gezielte Maßnahmen eine Chance erhalten, sinkt die Gefahr von Gewalt und Krieg. ... Nur wenn Menschen in den Armutsregionen durch gezielte Maßnahmen eine Chance erhalten, bleiben sie in ihrer Heimat.“ (BMZ 2000b: 10)

Weil Armut in zunehmendem Maße Kriege, Migration und weitere unangenehme Nebeneffekte nach sich zieht, so die Kernaussage, ist sie zu bekämpfen. Täte sie dies nicht, so die unausgesprochene Konsequenz, gäbe es keinen Grund, letzteres zu tun. An zahlreichen Stellen wird betont, dass Armut den Frieden (und den Erhalt von Ressourcen) bedroht oder zu Bevölkerungswachstum und „Flüchtlingsströmen“ (BMZ 1999b: 1) führt, und dass deswegen die Bewältigung der Probleme der Entwicklungs- und Transformationsländer unverzichtbar für die Sicherung einer friedlichen Zukunft ist, also im Interesse der Industrieländer selbst liegt (vgl. 2001a: Vorwort, XIV, XIXff, 31, 33f, 58, 64, 67; 2001b: Vorwort; 1, 7, 10; 2000a: 223f, 233). Die der Argumentation des BMZ zugrundeliegende These lässt

an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig: „Weltweite Armutsminderung liegt in einer immer enger verflochtenen Welt auch im deutschen Interesse." (BMZ 2001b: 1)

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 völlig akzeptabel, wenn es weder über Konflikte, noch über Migration oder Ressourcenzerstörung Konsequenzen auf der Nordhalbkugel nach sich zieht – oder wenn diese Konsequenzen militärisch abgewendet bzw. unter Kontrolle gehalten werden können. Eine ethische Begründung der Armutsbekämpfung findet sich hier nur am Rande (BMZ 2001a: 33; 2001b: 1).

Grundlage der Argumentation ist wiederum die diskursive Verknüpfung bestimmter Phänomene, postuliert wird ein enger Zusammenhang zwischen „Entwicklung" und Frieden, bzw. zwischen verbreiteter Armut und dem Auftreten so unterschiedlicher Phänomene wie bewaffneten Konflikten, Migration, Bevölkerungswachstum und Umweltzerstörung. Diese Verknüpfung dient der Akzeptanzbeschaffung für armutsorientierte Entwicklungspolitik in Auseinandersetzungen, in denen andere Motive als die Berufung auf nationale staatliche oder gesellschaftliche Interessen nur einen geringen Stellenwert haben. Solche Auseinandersetzungen sind, so kann vermutet werden, in der Wahrnehmung des BMZ nicht nur solche innerhalb der Regierung um den Anteil am Budget, sondern auch solche in der Öffentlichkeit um Legitimation und Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit sowie des dazugehörigen Ministeriums. Die Notwendigkeit von Entwicklungspolitik und Armutsbekämpfung soll mit dem Appell ans Eigeninteresse „verkauft" werden. Dem zugrunde liegt natürlich nicht nur ein bestimmtes Menschenbild, sondern v.a. auch eine behauptete Interessensidentität, die im Rahmen der „Eine Welt"-Konstruktion bereits analysiert worden ist.

Neuorientierungen des klassischen Paradigmas innerhalb des Entwicklungsdiskurses

Auch das Konzept der „globalen Strukturpolitik" ist selbstverständlich kein monolithischer Block, sondern ein diskursives Terrain, auf dem sich vielfältige Brüche und Ambivalenzen finden, so etwa, wenn Hunger nicht als technisches Problem unzureichender Nahrungsproduktion, sondern als Folge von Armut und ungerechter Landverteilung, mangelndem Ressourcenzugang, Krieg und Gewalt, und somit als soziales und politisches Problem konzipiert wird (BMZ 2001a: 20 – allerdings wird gleich anschließend in der Frage, wie zukünftig die wachsende Weltbevölkerung ernährt werden soll, doch wieder ein wohlmeinender, allmächtiger Menschheitsakteur angenommen); oder in der Aussage, die Verringerung der Armut sei „eine politische

und keine rein technische Aufgabe“ (119), und in der Verortung ihrer Ursachen „in den gesellschaftlichen Systemen, in Interessengegensätzen und Machtstrukturen, weniger beim Einzelnen“ (207); ebenso, wenn von unterschiedlichen Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer die Rede ist (41) und die Folgen der protektionistischen Politik ersterer angedeutet werden (14), die ausreichende Verfügbarkeit „globaler öffentlicher Güter“ eingefordert (53) und indirekt eingestanden wird, dass die Machtlosigkeit der Armen oft das größte Hindernis zur Verbesserung ihrer Situation ist (65). Auch der Satz: „Interkulturelles Lernen und Entwicklungspartnerschaft, d.h. gegenseitiges Geben und Nehmen, müssen an die Stelle der traditionellen Geber- und Nehmerrolle treten“ (61) sollte in seiner Tragweite und seiner Abweichung von der schematischen Zweiteilung zwischen Entwickelten und Unterentwickelten nicht unterschätzt werden, genausowenig wie die Aufforderung zur „Abkehr von paternalistischen Vorstellungen, die in den indianischen Gemeinschaftsstrukturen Relikte einer längst überholten Entwicklungsstufe sahen und als einzige Entwicklungsperspektive die möglichst umfassende Integration in das herrschende Gesellschafts- und Staatsgefüge postulierten.“ (BMZ 1999c: 6)

Diese Diskontinuitäten sind durchaus ernst zu nehmen, sie als „Worthülsen“ oder leere Versprechungen abzutun, stünde im Widerspruch zur angewandten methodischen Vorgehensweise und ihrer theoretischen Grundlage. Sie sind eher als Anzeichen, dass die oben skizzierten neoliberalen Sichtweisen innerhalb des BMZ nicht vollständig hegemonial sind (d.h. mit konkurrierenden Perspektiven zu kämpfen haben und/oder Zugeständnisse machen müssen), und so als Ansätze möglicher Diskursverschiebungen oder Bruchstellen zu sehen.

Dennoch ist das Konzept der globalen Strukturpolitik im weit überwiegenden Teil seiner Annahmen, Aussagen und Argumentationen als typisches Beispiel bzw. als konstitutierendes Element der Neuorientierung des klassischen Entwicklungsparadigmas unter den historischen Bedingungen von neuer Weltordnung und Globalisierung zu sehen (vgl. Ziai 2003). Das klassische Entwicklungsparadigma, das u.a. von einer universellen Entwicklungsbahn menschlicher Gesellschaften, einer Zweiteilung der Welt in „entwickelte“ und „weniger entwickelte“ Länder, dem privilegierten Wissen einiger Experten über „Entwicklung“ und der Machbarkeit von „Entwicklung“ durch staatliche Eingriffe zugunsten von gesellschaftlicher Modernisierung, Wirtschaftswachstum und Technologisierung bzw. Industrialisierung ausging, geriet in den 80er Jahren in eine theoretische und praktische Krise. Als Reaktion darauf fanden einige Neuorientierungen des klassischen Paradigmas statt, die folgendermaßen skizziert werden können: Die sinkende Attraktivität und schließlich der Zusammenbruch des Ostblocks führten zur Aufgabe des „Entwicklungsversprechens“: die angesichts der relativen Erfolglosigkeit der Entwicklungshilfe v.a. im „verlorenen Jahrzehnt“ ohnehin immer weniger glaubwürdig wirkende Verheißung, dass die Menschen in den

„Entwicklungsländern“ in wenigen Jahrzehnten so leben könnten, wie die US-Amerikaner, wurde als überflüssig fallen gelassen. Das Ende des kalten Krieges und der Wegfall der Systemkonkurrenz erlaubten auch eine neue Konditionalität der Entwicklungshilfe unter der Formel „good governance“. Das Scheitern universeller Entwicklungskonzepte angesichts der Heterogenität und zunehmenden Ausdifferenzierung der Dritten Welt führte zur Abkehr von den „großen Theorien“ und zur Hinwendung zu situativen Lösungen im Rahmen von Theorien mittlerer Reichweite.

Die Hegemonie des Neoliberalismus bedingte den Zwang zur Marktorientierung und zur Weltmarktintegration, der für alle Entwicklungsstrategien galt (die „Konterrevolution in Entwicklungstheorie und -politik“). Die Kritik an den ökologischen Konsequenzen des westlichen Entwicklungsmodells und entsprechenden Entwicklungsmaßnahmen (die auch eine Rolle bei der Aufgabe des Entwicklungsversprechens spielte) führte zum neuen Konzept der nachhaltigen Entwicklung. Die Kritik an der autoritären Komponente einer „top-down“ Entwicklung führte schließlich zum neuen Konzept der Partizipation, das die Beteiligung der Betroffenen an Entwicklungsprojekten und -maßnahmen vorsieht. Sowohl die mit dem Neoliberalismus verbundene eingeschränkte Handlungsfähigkeit von Nationalstaaten, die mit der Aufwertung transnationaler Konzerne als politische Akteure einhergeht, als auch die Neuorientierung im Hinblick auf die partizipative Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die politischen Entscheidungsprozesse führte zur Herausbildung des Konzepts der „global governance“. Alle diese Neuorientierungen lassen sich auch im Konzept der globalen Strukturpolitik nachweisen (zur Partizipation vgl. BMZ 2001a: XVIII, 18, 59, 63, 68, 126; 2000a: 209, 220f; zu Konditionalität und good governance bzw. guter Regierungsführung vgl. 2000a: 213; 2001a: XV, XIX, 19, 48, 63ff, 75, 78, 82, 126, 143; zu global governance im Sinne institutionalisierter bzw. zu institutionalisierender kooperativer internationaler Politikgestaltung durch Vertreter von Regierungen, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft vgl. 2001a: XIV, XVIf, 34, 48, 52f, 59f, 61,66, 145).

Entscheidend ist nun, dass diese Neuorientierungen, die von den dominanten Institutionen der Produktion von Entwicklungswissen praktiziert oder übernommen wurden, teilweise in Widerspruch zu den Formationsregeln des Diskurses geraten und zu Inkohärenzen in der Ordnung des Diskurses führen (zu den Formationsregeln des Entwicklungsdiskurses vgl. Ziai 2002). Dies ist das Ergebnis einer empirischen Studie über Vorstellungen über Entwicklung in einigen entwicklungspolitischen Organisationen.[8]

Die Hinwendung zu situativen statt universellen Lösungen ist nicht kompatibel mit der durch die Formationsregel der Begriffe vorgeschriebenen Existenz von „Entwicklung“ im Singular, die von einem allgemeinen Muster sozialen Wandels ausgeht. Das neue Konzept der Nachhaltigkeit kann die ressourcenverschwen-

denden, umweltzerstörenden Industrienationen auf keinen Fall mehr als universelle gesellschaftliche Zielvorstellungen bzw. einzuholende Vorbilder darstellen und gerät so in Widerspruch zu den Formationsregeln der strategischen Wahl, die das Leitbild der „Entwicklung" untrennbar mit genau diesen Gesellschaften verbinden. Die Neuorientierung im Hinblick auf Partizipation schließlich führt – *wenn* sie konsequenterweise nicht nur die Projektimplementierung, sondern auch die Projektplanung, und v.a. die dieser Planung zu Grunde liegende Problemkonstruktion miteinbezieht und auf Selbstbestimmung der Betroffenen abzielt (participatory action research) – zu einer Delegitimierung des Expertenwissens. Wenn die Menschen selber entscheiden sollen, was für sie „Entwicklung" ist und wie sie sie erreichen, so ist dies ein fundamentaler Widerspruch v.a. zu den Formationsregeln der Äußerungsmodalitäten: eine Äußerung im Entwicklungsdiskurs ist nur dann sinnvoll, wenn sie aus der Subjektposition eines Experten getätigt wird, der weiß, was „Entwicklung" ist, und wie man sie erreicht. Ein Widerspruch zu dieser Formationsregel konstituiert einen klaren Bruch mit dem Entwicklungsdiskurs. Sowohl eine ökologische als auch eine situativ angepasste Entwicklungspolitik ist vorstellbar, die vielleicht weniger eurozentrisch fundiert ist, aber an der autoritären Komponente des Entwicklungsdiskurses festhält und die Menschen neuen Zwängen unterwirft. Bei einer radikalen Auslegung des Begriffs der Partizipation[9] ist dies jedoch nicht möglich. Da normative Äußerungen über Entwicklungsziele schlicht illegitim wären, würde dies mindestens eine grundlegende Umstrukturierung des Entwicklungsdiskurses und so auch des Entwicklungsdispositivs, des Komplexes aus Diskurs, Institutionen und Machtverhältnissen auf dem Gebiet der „Entwicklung" bedeuten.

Wie die Analyse der globalen Strukturpolitik jedoch zeigt, ist dieser Teil des Entwicklungsdiskurses nicht unbedingt auf ein kohärentes Paradigma angewiesen, um seine gesellschaftliche Funktionen zu erfüllen: die Entpolitisierung von Konflikten durch Konstruktion von Interessenidentitäten, die Legitimierung dominanter „Problemlösungsinstitutionen" durch ihre Konstruktion als Inkarnationen des allgemeinen Interesses, die Rechtfertigung von marktorientierten Reformen unter Berufung auf privilegiertes Wissen über den Geschichtsverlauf.

Der im Konzept der globalen Strukturpolitik auftretende Neoliberalismus ist klar zu unterscheiden von dem Marktradikalismus der frühen neunziger Jahre, er ist ein „weicher" Neoliberalismus, der die Notwendigkeit von Armutsbekämpfung und Nachhaltigkeit erkannt hat, Widersprüche zwischen dem Marktprinzip und diesen Zielsetzungen jedoch systematisch durch die Konstruktion von Interessenidentitäten und Synergieeffekten aufzulösen versucht: die Bekämpfung der Armut nützt der Wirtschaft, verhindert Kriege und Migration und sichert langfristig auch Frieden und Wohlstand im Norden, Deregulierung und Liberalisierung nützen auf Dauer auch den Armen, die nachhaltige Ressourcennutzung liegt im ge-

meinsamen weltweiten Interesse, usw. Insofern kann hier von einem nachhaltigen Neoliberalismus gesprochen werden, der sowohl um seiner Zukunftsfähigkeit als auch um seiner gesellschaftlichen Akzeptanz willen den Staat zu (möglichst marktkonformen) sozialpolitischen und ökologischen Maßnahmen verpflichten will, jedoch an der universellen Gültigkeit der Imperative des Washington Consensus ebenso festhält wie an Konkurrenz und Wettbewerb als Grundlagen des menschlichen Zusammenlebens.

Die Integration ursprünglich progressiver Elemente in das Konzept der globalen Strukturpolitik im Rahmen der Neuorientierung des klassischen Entwicklungsparadigmas liefert jedoch Widersprüche, diskursive Sollbruchstellen und – falls der Diskurs tatsächlich den Handlungsrahmen der politischen Akteure absteckt – Potenzial für weiter reichende Veränderungen der Entwicklungspolitik. Um hierzu beizutragen darf sich die Kritik jedoch nicht auf das Einfordern der konsequenten Umsetzung eines Konzepts beschränken, das allenfalls „Anschlussförderung an einen neoliberal geformten Globalisierungsprozeß“ (Braunmühl 2000: 15) betreibt.

Anmerkungen

[1] Der Artikel beruht auf Teilen der Dissertation des Autors (Ziai 2003). Für überaus nützliche Hinweise danke ich den anonymen GutachterInnen.

[2] Der Begriff der „globalen Strukturpolitik“ ist allerdings keine Erfindung der rot-grünen Regierung, sondern wurde schon Mitte der neunziger Jahre nicht nur von NRO, sondern auch schon von der CDU/CSU verwendet.

[3] Diese Ziele des Entwicklungshilfekomittees der OECD, auf die sich auch die Weltbank beruft, beinhalten die Halbierung des Anteils der in Armut lebenden Menschen bis 2015, universale Grundschulbildung, nachweisliche Fortschritte auf dem Weg zur Gleichberechtigung von Mann und Frau, Verringerung von Säuglings- und Müttersterblichkeit, gesundheitliche Grundversorgung für alle sowie Umsetzung von Strategien nachhaltiger Entwicklung bis 2005 oder 2015.

[4] Diese legitimatorische Doppelstrategie reflektiert die Sonderstellung des BMZ als Ministerium, das nicht ausschließlich das „nationale Interesse“ verfolgen, sondern auch anderen Zielen gerecht werden soll. Daher ist es (sicher in ungleichem Maße) dem Legitimationsdruck von Parlament, anderen Ministerien, Wirtschaftsverbänden, allgemeiner Öffentlichkeit einerseits und der entwicklungspolitischen „Szene“ und ihrer spezifischen Öffentlichkeit andererseits ausgesetzt.

[5] Als weitere globale Bedrohungen werden die Ausbreitung von HIV-Infektionen, die Volatilität der internationalen Finanzströme und ein hohes Bevölkerungswachstum genannt.

[6] Ein solches Vorgehen müsste die vielfältigen sich aus der Position im gesellschaftlichen Beziehungsgeflecht ergebenden Interessen (als Frau, als Weiße, als Bewohnerin der BRD, als Nicht-Deutsche, als Mutter, als Heterosexuelle, als Lohnarbeiterin, als Arbeitgeberin einer Putzfrau, als Angestellte in der Textil-Branche, als Autofahrerin, etc.) nicht nur in ihrer Heterogenität anerkennen, sondern auch mit der subjektiven Prioritätensetzung (die von Werturteilen geleitet ist) vermitteln. Das Versäumnis, den zweiten Punkt zu erfassen, führt zu der erwähnten kognitiven Entmündigung.

[7] In diesem Zusammenhang äußerte Ministerin Wieczorek-Zeul in einem Interview: „Gerade in diesen Zeiten muss Entwicklungszusammenarbeit Konjunktur haben. Es geht darum anzuer-

kennen, dass die Gestaltung von Globalisierung und von Entwicklung die wichtigste Form von Sicherheitspolitik darstellt." FR, 22.5.2002.

[8] Diese Organisationen waren: IBRD (Weltbank), BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), Misereor, Medico International (vgl. Ziai 2003).

[9] Dabei darf natürlich nicht übersehen werden, dass das Konzept der Partizipation in einer häufigeren Auslegung der manipulativen Konsensherstellung und der Legitimierung herrschaftsförmiger Strukturen dient. Vgl. z.B. White 1996. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang der Hinweis einer Gutachterin/eines Gutachters, dass partizipative Konzepte aus der Perspektive einer Foucault'schen Analyse der Gouvernementalität auf der Ebene der Subjektkonstitution zu einer ungleich wirksameren Durchsetzung neoliberaler Praktiken führen könnten, so dass der „neue" Neoliberalismus durchaus effektiver sein könne als ein plumper Marktradikalismus.

Literatur

Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe (BMZ u.a.) (2000): *Die Kluft überwinden – Wege aus der Armut.* Bonn.

Berger, Peter L. (1974): *Pyramids of Sacrifice. Political Ethics and Social Change.* New York (dt. 1976: *Welt der Reichen, Welt der Armen. Politische Ethik und Sozialer Wandel*, München).

Betz, Joachim (2001): „Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18-19, S. 30-38.

BMZ (1999a): *Leitlinien für die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern*, Bonn, BMZ Konzepte Nr. 061.

BMZ (1999b): *Entwicklungspolitik – „Herausforderung für die eine Welt"*. Bonn.

BMZ (1999c): *Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika*, Bonn, BMZ Konzepte Nr. 73.

BMZ (2000a): *Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2000*. Bonn/Berlin.

BMZ (2000b): *Wer braucht Entwicklungspolitik?* Bonn/Berlin.

BMZ (2001a): *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*. Bonn/Berlin.

BMZ (2001b): *Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut*. Bonn/Berlin.

BMZ (2001c): *Gemeinsam Entwicklung gestalten. Partnerschaften zwischen privater Wirtschaft und öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit*. Bonn/Berlin.

BMZ (2002): *Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2002*. Bonn/Berlin.

Braunmühl, Claudia von (2000): „Modernisierte Modernisierung. Der entwicklungspolitische Trend zur 'Globalen Strukturpolitik'". In: *Blätter des iz3w*. Nr. 244, S. 12-15.

Eblinghaus, Helga; Stickler, Armin (1996): *Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development*. Wuppertal, IKO – Verlag für interkulturelle Kommunikation/Informationsbüro Nicaragua.

Falk, Rainer (2001): „Globale Strukturpolitik als Zauberformel. Entwicklungspolitik unter Rot-Grün". In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 2/2001, S. 222-229.

Fine, Ben; Lapavitsas, Costas; Pincus, Jonathan; Hg. (2001): *Development Policy in the Twenty-first Century. Beyond the post-Washington consensus*. London, Routledge.

Gore, Charles (2000): „The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries". In: *World Development*. Vol.28, No.5, S. 789-804.

Hoering, Uwe (1998): „Public-Private Partnership – (Nur ein) neues Instrument oder eine neue Epoche der Entwicklungspolitik?" In: *Peripherie*. Nr. 72, S. 6-24.

Klemp, Ludgera (2001): „Entwicklungspolitik am Scheideweg – politische Randerscheinung oder globale Strukturpolitik?" In: *Aus Politik und Zeitgeschichte.* B 18-19, S. 13-20.

Nuscheler, Franz (1999): „Deutsche Entwicklungspolitik: Auf alten Wegen vor neuen Herausforderungen?“ In: *Politische Bildung*. 32. Jg., Nr. 3, S. 9-22.

Ruppert, Uta (2001): „Nicht visionär, aber passabel: Globale Strukturpolitik als Handlungsrahmen für Entwicklungspolitik“. In: Heinrich-Böll-Stiftung; Hg. (2001): *Entwicklungspolitik als Internationale Strukturpolitik. Dokumentation des Ersten Entwicklungspolitischen Forums der HBS am 19./20. Mai 2000*. Berlin, Dokumentationen der HBS Nr. 14, S. 39-46.

terre des hommes; Deutsche Welthungerhilfe; Hg. (2000): *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Achter Bericht 1999/2000. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik*. Internationales EUROSTEP-Projekt von NRO in Deutschland

Spehr, Christoph (1996): *Die Ökofalle. Nachhaltigkeit und Krise*. Wien, Promedia

White, Sarah C. (1996): „Depoliticising Development: The uses and abuses of participation“. In: *Development in Practice*. Vol. 6, No. 1, S. 6-15.

Ziai, Aram (2002): „Zur Ordnung und Transformation des Entwicklungsdiskurses“. Beitrag zur 5. Internationalen Erlangener Graduiertenkonferenz „PostModerne DeKonstruktionen“, unveröff. Manuskript

Ziai, Aram (2003): *Entwicklung als Ideologie? Das klassische Entwicklungsparadigma und die Post-Development Kritik. Ein Beitrag zur Analyse des Entwicklungsdiskurses*. Hamburg, Übersee-Institut, erscheint Herbst 2003

Anschrift des Autors:
Aram Ziai
Aretzstr. 53
D – 52070 Aachen
Email: aram.z@gmx.net

