

The Institute for Strategic, Political, Security and Economic Consultancy (ISPSW) is a private institute for research and consultancy. It offers a range of services, including strategic analyses, security consultancy, executive coaching and intercultural competency. ISPSW publications examine a wide range of topics connected with politics, economy, international relations, and security and defense.

Entwicklungspolitik als Erweiterte Kooperations- und Sicherheitspolitik

von Prof. em. Dr. Dieter Weiss

Die deutsche Entwicklungspolitik geht in ihr fünfzigstes Jahr. Bei Gründung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Jahre 1961 hat sich niemand die zwischenzeitliche sozio-ökonomische Dynamik und die Differenzierung einer ehemals vermeintlich relativ einheitlichen „Dritten Welt“ vorstellen können. Der Aufstieg der Schwellenländer vom Typus Taiwan, Südkorea oder Brasilien war ebenso unabsehbar wie die Herausbildung einer Gruppe stagnierender Armutsländer mit zerfallender Staatlichkeit („failed states“). Im Folgenden soll versucht werden, einen Blick in die Zukunft der Entwicklungsländer und auf die Perspektiven wirtschaftlicher Zusammenarbeit über einen Zeithorizont von zwei Dekaden bis zum Jahre 2030 zu werfen. Wie stellen wir uns das Umfeld der Entwicklungspolitik des Jahres 2030 vor? Mit Hilfe von sechs Szenarios und acht Politik-Optionen sollen mutmaßliche Bandbreiten künftiger Entwicklungslinien ausgelotet werden. Abschließend geht es um mögliche institutionelle Folgerungen sowie um Ansatzpunkte einer Einbettung der deutschen Entwicklungspolitik in eine Erweiterte Kooperations- und Sicherheitspolitik.

1. Szenarios deutscher Entwicklungszusammenarbeit

Szenario A heißt „**Textbook Growth**“. Es benennt die unwahrscheinlichste Variante: eine flächendeckende erfolgreiche Entwicklung der Mehrheit der Entwicklungsländer nach Lehrbuchkonzepten. Walter Scheel, der erste Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit

und Entwicklung, intonierte das Lied „Hoch auf dem Gelben Wagen“ und damit den Optimismus der frühen Jahre. Der ist uns abhanden gekommen.

Szenario B heißt „**Millennium Development Goals (MDGs) nicht erreicht.**“ Die Selbstverpflichtung der UN-Mitgliedstaaten von 2000, weltweit bis 2015 acht zentrale, quantitativ überprüfbare Entwicklungsziele – im UN-Jargon Millennium Development Goals (MDG) – zu realisieren,¹ wird nicht flächendeckend realisiert.² Tatsächlich musste die UN-Vollversammlung im September 2010 feststellen, dass die bisherigen Ergebnisse weit hinter den Absichtserklärungen der Regierungen zurückgeblieben sind. Damit wachsen die Frustrationen. Zwar sind insbesondere auch in den bevölkerungsreichsten Ländern Indien und China mit Bevölkerungen von jeweils rd. anderthalb Milliarden neue Mittelklassen von jeweils rd. dreihundert Millionen Menschen entstanden. Doch konnte die Massenarmut der untersten Einkommensschichten weithin nicht beseitigt werden.

Die daraus resultierende Legitimationskrise³ der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hält an: Trotz der über Jahre hinweg immer wieder proklamierten Armutsorientierung der deutschen EZ wächst in vielen Partnerländern die Armut.

Wir sollten deshalb auf eine massive, dann aber wahrscheinlich undifferenzierte Hinterfragung der EZ in der deutschen Innenpolitik vorbereitet sein, zumal andere Ressorts mit anderen Einsatzphilosophien und weit größeren finanziellen und personellen Ressourcen im angestammten Feld der EZ tätig werden. Dies gilt insbesondere für das Bundesministerium für Verteidigung. Beim Bundesministerium des Innern liegt die Zuständigkeit für das Technische Hilfswerk, das Deutsche Rote Kreuz und die Polizei-Missionen (so im Rahmen der Polizeiausbildung in Afghanistan); beim Auswärtigen Amt ressortiert die Humanitäre Hilfe.

Szenario C heißt „**Klimawandel.**“ Die Erreichung der auf den internationalen Klimakonferenzen beschworenen CO₂-Emissionsziele⁴ erscheint nicht gesichert. Kurzsichtige ökonomische Wachstumsinteressen einer Reihe von Ländern erweisen sich bislang als stärker. Klimafolgen führen u.a. zu massiven Bedrohungen bisheriger Siedlungsgebiete: Überflutungen von Inselstaaten, Küstengebieten, Flussdeltas der großen Ströme. Sie bewirken andererseits Dürren, generellen Wassermangel und fortschreitende Desertifizierung.

¹ MDG 1: Anteil der an extremer Armut und Hunger leidenden Weltbevölkerung halbieren. MDG 2: Grundschulbildung für alle. MDG 3: Gleichberechtigung der Geschlechter. MDG 4: Kindersterblichkeit. MDG 5: Müttergesundheit. MDG 6: HIV/AIDS, Malaria und andere Krankheiten, MDG 7: Ökologische Nachhaltigkeit. MDG 8: Weltweite Entwicklungspartnerschaft.

² So heißt es zusammenfassend in der Zeitschrift E + Z des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „Leider drohen die Erfolge der ersten Jahre der Millenniumsziele zu erodieren. Die Auswirkungen der globalen Finanzkrise und – wichtiger noch – der Nahrungsmittelknappheit werden sich erst noch in vollem Maße zeigen. Immer mehr ODA-Gelder werden für Katastrophen verwendet, es herrscht Mangel an langfristigen Investitionen. Der weitgehend ungebremste Klimawandel wird die Dinge nur verschlimmern“, siehe Agnes Aboum, Wo wir stehen, in: E + Z, 51. Jg. (2010) 452-453.

³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Neue Akzente in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit während der nächsten Legislaturperiode in: Entwicklungspolitik, BMZ aktuell, Bonn, Februar (1995), S. 5.

⁴ World Bank, World Development Report 2010, Development and Climate Change, Washington, D.C (2010), S. 233 f.

Laut Weltbank dürften gegenwärtig 21 Länder mit einer Gesamtbevölkerung von 600 Millionen Menschen unter der Knappheit von Trink- und Bewässerungswasser leiden. Angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums in den Armutsregionen werden um das Jahr 2025 36 Länder mit rund 1,4 Milliarden Menschen in diese Kategorie fallen⁵. Dies wird massive Migrationsströme auslösen, mit destabilisierenden Folgen in den Aufnahmeländern. Es könnte zu Verteilungskämpfen um knappe Überlebensressourcen kommen, vielfach missverstanden als „ethnische Konflikte.“⁶

Szenario D nennen wir „**Bewaffnete Verteilungskonflikte.**“ Die Bevölkerungen der meisten Entwicklungsländer wachsen weiter, wenn auch mit sinkenden Zuwachsraten.⁷ Dies angesichts endlicher Ressourcen in ihren angestammten Siedlungsgebieten, was zu Wanderungsbewegungen – auch grenzüberschreitenden – führen dürfte. Zuwandernde stoßen auf bisher Ansässige. Diese Konflikte werden immer wieder mit Waffengewalt ausgetragen. Dazu kommen traditionelle Nutzungskonflikte zwischen sesshaften Bauern und nomadisierenden Hirten. *Failed states* tragen dazu bei, dass staatliche Gewaltmonopole nicht mehr durchsetzbar sind bzw. „privatisiert“ werden, bis hin zur Übernahme von *failed states* durch den Terrorismus und die organisierte internationale Kriminalität.

Szenario E heißt „**Chaos.**“ Immer wieder kommt es zu einer wechselseitigen Eskalation mehrerer *worst cases*. Destabilisierungsprozesse werden oft nicht frühzeitig wahrgenommen und nicht immer in ihren ökonomischen, sozio-kulturellen und religiösen Ursachen verstanden. Dies kann zu gravierenden Fehleinschätzungen führen. Korrigierende Tendenzen sind am ehesten von Seiten der internationalen kritischen Öffentlichkeit zu erwarten. Doch findet eine umfassende öffentliche Diskussion üblicherweise nicht statt. In den Geberländern möchten Politiker negative Wählerreaktionen vermeiden. Damit wächst indessen die Wahrscheinlichkeit größerer Krisen.

Die Struktur internationaler Organisationen (UN, Weltbank, IMF, WTO etc.) gerät an die Grenzen ihrer Konflikt-Management-Kapazitäten. Der sie tragende internationale Grundkonsens und das erforderliche wechselseitige Vertrauen drohen zu erodieren. „The whole international system – as constructed following World War II – will be revolutionized. Not only will new players – Brazil, Russia, India and China – have a seat at the international high table, they will bring new stakes and rules of the game ...The potential for conflict will increase owing partly to political turbulence in parts of the Greater Middle East.“⁸

⁵ National Intelligence Council (ed.), *Global Trends 2025 - A Transformed World*, New York (2008a), S. 51.

⁶ Vgl. Dieter Weiss, *Migrationsbewegungen aus dem südlichen Mittelmeerraum und Subsahara-Afrika in die Europäische Union*, Diskussionspapiere am Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients, Nr. 107, hrsg. von Dieter Weiss und Steffen Wippel, Freie Universität Berlin, Berlin (2010) Nr. 107, S. 4 f.

⁷ In den 1960er Jahren lagen die Zuwachsraten vielfach noch bei 3 Prozent, was einer Verdopplung in ca. 25 Jahren entsprach; vgl. World Bank, *World Development Report 1979*, Washington, D.C. (2006), S. 158-159. In einigen süd- und südostasiatischen Schwellenländern sind sie bereits auf weniger als ein Prozent zurückgegangen; vgl. Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, *DSW Datenreport 2006, Soziale und demographische Daten zur Weltbevölkerung*, Hannover (2006), S. 12. In China werden – als Folge der Ein-Kind-Politik – bereits die Probleme alternder Gesellschaften thematisiert.

⁸ National Intelligence Council, *Global Trends 2025, The National Intelligence Council's 2025 Project* http://dni/nic/NIC_2025_project.html, Vgl. *Global Trends 2025: A Transformed World*, Government Printing Office, Washington, D.C. (2008b).

Szenario F heißt „**Paradigmenwechsel**.“ Der ökonomische Aufstieg Ost- und Südasiens hat Signalwirkung für die Herausbildung veränderter wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Leitbilder, welche ökonomischen Erfolg und sozio-politische Stabilität versprechen und sich als Modell für andere Entwicklungsländer anbieten. Zugleich verlieren westlich geprägte Leitvorstellungen an Überzeugungskraft, nicht zuletzt angesichts der globalen Wirtschafts- und Finanzkrisen.

Militärische Interventionen ohne rasch nachfolgende Etablierung effizienter ziviler Institutionen haben dazu beigetragen, westliche Konzepte wie Parlamentarische Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu diskreditieren bzw. mit Hinweis auf den Vorrang der Terrorbekämpfung hintan zu stellen. Konzepte der europäischen Aufklärung wie diejenigen des unabhängigen Individuums, der Freiheit des Denkens und der Person, demokratisch legitimer Herrschaft und Rechtsstaatlichkeit werden von vielen Entwicklungsländern zurückgewiesen, zumal der Westen realpolitisch immer wieder gegen seine eigenen Prinzipien verstößt – so im jahrzehntelangen Umgang mit den autoritären Regimen Nordafrikas und den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens.

So suchen in der islamischen Welt viele den „Rückhalt im Eigenen“ (Walther Braune)⁹ und Selbstvergewisserung der eigenen Identität durch Zurückweisung des „Westens.“¹⁰ China sieht sich angesichts seiner beherrschenden internationalen handels- und finanzpolitischen Position als Gewinner im Systemvergleich. Sozialer Konsens, autoritäre Lenkung und Disziplin im Kollektiv, gegründet auf konfuzianische Leistungsethik, haben Vorrang vor individueller Selbstverwirklichung, freien Märkten und demokratischen Willensbildungsprozessen: „Herausstehende Nägel müssen eingeschlagen werden.“

Klimafolgeschäden verdeutlichen, dass der heutige westliche Lebensstil und der mit ihm verbundene Ressourcenverbrauch auf ökologische Grenzen stößt und nicht auf die Drittweltstaaten übertragbar ist. Die Produktions- und Konsummuster in den Ländern des Nordens bedürfen einer Umgestaltung.

Dies schließt eine grundlegende Änderung elementarer westlicher Konzepte von Weltverständnis und Weltgestaltung einschließlich ihrer religiösen Fundierungen ein.¹¹ Nichts weniger als ein fundamentaler Paradigmenwechsel im kollektiven Bewusstsein erscheint notwendig.¹² Solche konzeptionellen Strömungen werden zunehmen. Unsere Entwicklungspolitik wird mit ihnen rechnen müssen.

⁹ Walther Braune, *Der islamische Orient zwischen Vergangenheit und Zukunft*, Bern (1960), S. 164 f.

¹⁰ Dieter Weiss, *Islamistische Bewegungen im Nahen Osten und Nordafrika, Reaktionen der deutschen Entwicklungspolitik*, Diskussionspapiere am Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients, Nr. 61, hrsg. von Dieter Weiss und Steffen Wippel, Berlin (1998).

¹¹ Vgl. Hans Küng, *Der Islam – Geschichte, Gegenwart, Zukunft*, München (2004), S.19 f. Dieter Weiss, *Kultur und Entwicklung*, in: Reinold E. Thiel (Hrsg.), *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, Bonn (1999), S. 367 f. Vgl. *World Development Report 2010*, Washington, D.C. (2010), S. 321: „Values, norms and organizational arrangements can make policy change hard. Experiences frame current and future action..Patterns of individual and organizational behaviour die hard even in the face of new challenges. And political traditions constrain policy changes.“

¹² Dieter Weiss, *Ethik in der entwicklungspolitischen Praxis*, in: Frank Bliss, Michael Schönhuth, Petra Zucker (Hrsg.), *Welche Ethik braucht die Entwicklungszusammenarbeit?* Bonn (2002), S. 65-71.

2. Tentative deutsche entwicklungspolitische Optionen

Wie könnte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf solche künftigen alternativen Umfeldern reagieren bzw. pro-agieren? Im Folgenden sollen einige Eckpunkte denkbarer Policy-Optionen umrissen werden. Sie versuchen, den Möglichkeitsraum der deutschen Entwicklungspolitik über den Zeithorizont bis 2030 auszuloten. Lineare Trendfortschreibungen wären der Problematik ebenso wenig angemessen wie Versuche einer punktgenau fokussierten Prognose. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte sich eher auf zunehmende Turbulenzen und radikal neue Herausforderungen einstellen.

Option I nennen wir **“Business as Usual.”** Sie spiegelt das Beharrungsvermögen und die *vested interests* eines jeden Institutionengefüges wider. Der Weltentwicklungsbericht 2010 „Development and Climate Change“ geht realistischerweise von solchen Verhaltensweisen aus: „Policy has to overcome institutional inertia. Institutions tend to be sticky – once in place and accepted, they can limit policy change and future choices.“¹³ Veränderungen sind üblicherweise nur in marginalem Ausmaß und unter erheblichem unmittelbarem Druck realisierbar. Die wiederholten Reorganisationsversuche in der deutschen Entwicklungspolitik in der Vergangenheit bieten dazu anschauliches Erfahrungsmaterial. Unter normalen Umständen wäre **Business as Usual** die vorherrschende, reflexartige Reaktion. In einem Umfeld dramatischer Umbrüche stellt diese Strategie indessen keine tragfähige Option mehr dar.

Dies gilt weitgehend auch für **Option II: “Mehr vom Gleichen.”** Sie versucht, am bislang relativ Bewährten festzuhalten und erkannte Schwachstellen durch „Wachstum“ zu überdecken. Die Rhetorik des 0,7%-Ziels¹⁴ dürften wir beibehalten, indessen ohne entschlossene Schritte zu seiner Realisierung.¹⁵ Die Umbrüche des EZ-Umfeldes dürften Option II jedoch ebenfalls zunehmend wirkungslos werden lassen. Mengenwachstum jeder Art läuft gegen Beschränkungen: Personal, Budgets, Rohstoffe, Wasser, Energie sowie Zustimmung in der politischen Öffentlichkeit der Geber. Wechselseitiges Vertrauen und ein Basiskonsens über tragende – insbesondere „westliche“ – Werte und universelle Menschenrechte waren Grundpfeiler des Aufbaus der UN-Organisationen nach dem Zweiten Weltkrieg. Inzwischen sind sie zu knappen „Öffentlichen Gütern“ geworden, ohne die die bisherigen Bewältigungsstrategien nicht mehr tragfähig erscheinen.

„**Mehr vom Gleichen**“ sieht sich mit langfristig prekären weltweiten Versorgungsengpässen konfrontiert. Es geht um die Knappheit von Wasser, Nahrung, Energie, Metallen und Seltenen Erden¹⁶. So entfallen 97 Prozent der Weltfördermenge Seltener Erden auf China, welches deren Ausfuhr kontingentiert und Exportgenehmigungen von Fall zu Fall – wie 2010 gegen Japan – als außenpolitisches Druckmittel einsetzt. Tantal befindet sich in jedem Mobiltelefon; rund 40 Prozent stammen aus Afrika, von allem aus der DR Kongo.

¹³ World Bank 2010 (Anm. 4), S. 321.

¹⁴ Ziel der Bereitstellung von 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts der westlichen Geberländer für Entwicklungshilfe.

¹⁵ Eine substantielle Erhöhung der Mittel ist eher in neuen Politikbereichen wie der Umweltpolitik zu erwarten, weil hier auch leichter innenpolitische Zustimmung in den Geberländern mobilisierbar erscheint.

¹⁶ Seltene Erden (17 Metalle) werden in kleinen Mengen verwendet und sind bislang unverzichtbar für die Herstellung von Computern, DVD-Spielen, Akkus, Hybridautos, Halbleitern, Windturbinen und Smartphones.

Auch sehen wir weltweit Versuche einer Absicherung der langfristigen Versorgung mit Agrarprodukten. Insbesondere in Afrika kommt es zu umfangreichen Landkäufen und Landpachtverträgen, Spekulationen mit Nahrungsmitteln und Bio-Treibstoffen. In einigen afrikanischen Staaten erfolgte die Ansiedlung von Zehntausenden chinesischer Landarbeiter. Insgesamt wird die Zahl der chinesischen Arbeitskräfte in Afrika im Bereich der Rohstoffgewinnung und der einschlägigen Infrastruktur auf rd. eine Million geschätzt. Das robuste chinesische Vorgehen löst zunehmend europäische Irritationen aus, hat aber bisher keine überzeugenden Antworten gefunden.¹⁷ Es wäre naiv, auf die Regeln und Automatismen „freier und fairer Märkte“ zu setzen.

Wir führen deshalb die **Option III „Rohstoffsicherungspolitik“** ein. Die Problematik gerät zunehmend in den Blick der betroffenen Unternehmen und der Regierungen. Als Teil des Finanzreformgesetzes verabschiedete der US-Kongress im Sommer 2010 eine Transparenzverpflichtung für den Handel mit metallischen und Energie-Rohstoffen. Das Gesetz verlangt die Dokumentation der Handelsketten von Coltan, Zinnerz, Gold und Wolframit sowie von anderen Metallen, die zur Finanzierung von Konflikten beitragen („kein Blut am Handy“) – und ihren Ursprung in der DR Kongo oder einem seiner Nachbarländer haben (Angola, Burundi, Republik Kongo, Ruanda, Sambia, Sudan, Tansania, Zentralafrikanische Republik).¹⁸ In Deutschland entsteht ein nationales Rohstoffzentrum an der Bergakademie Freiberg zur Bündelung einschlägiger Aktivitäten auf dem Gebiet der Exploration neuer Vorkommen und der Entwicklung neuer Werkstoffe.

Option IV heißt „Armutsbekämpfung.“ Die Halbierung des Anteils der an extremer Armut und Hunger leidenden Weltbevölkerung ist in MDG 1 festgeschrieben, aber nicht erreicht worden. Statt einer *eradication of poverty* wuchs die Kluft zwischen arm und reich. Von einer generellen Halbierung der Armut in den Entwicklungsländern bis 2015, wie es 2000 als Millennium Development Goal (MDG) 1 proklamiert wurde, kann keine Rede sein. Dies führt zu einem Legitimitätsdefizit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die sich mit uneinlöslichen Ansprüchen überfrachtet sieht. Das Legitimitätsproblem nimmt in dem Maße zu, in dem beispielsweise Kinderarmut in Deutschland selbst in das Blickfeld einer irritierten deutschen Öffentlichkeit rückt.

Option V lautet „Abwehr von Pandemien.“ Die Rückkehr alter Seuchen in Verknüpfung mit der Resistenz gegen bisher erfolgreiche Bekämpfungsmittel sowie das Auftreten neuer Krankheiten ist bislang kaum im Bewusstsein der Bevölkerungen des Nordens angekommen. Die Erderwärmung hat bereits zu einem Vordringen von subtropischen Insektenpopulationen in bislang gemäßigte Klimazonen geführt, die teilweise Träger bzw. Zwischenwirte neuer Krankheitserreger sind. Diese Problematik ist außerhalb des professionellen Gesundheitssek-

¹⁷ Vgl. Philipp Missfelder MdB, Eine Frage der Außenpolitik, Wie Deutschland und Europa ihre Versorgung mit Rohstoffen sichern, in: Internationale Politik, Nr. 6, 65 (2010), S. 103: f.

¹⁸ Gitta Lauster, Stormy-Annika Mildner, Wiebke Wodni, Transparenz im Rohstoffhandel, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell, Nr. 76, November (2010,), S.1-2. Im Jahre 2007 hatte Deutschland das Thema schon einmal auf die Agenda der G8 gesetzt; vgl. ebenda, S. 4.

tors kaum in der Öffentlichkeit des Nordens wahrgenommen worden. Generell hat die Seuchenproblematik bislang keine Priorität im Bereich der Pharma-Forschung. Eine medizinische Risikoabschätzung und die Entwicklung gesundheitspolitischer Abwehrstrategien sowie ihre institutionelle Einbettung in die künftigen Strukturen der Entwicklungszusammenarbeit stehen noch aus.

Option VI lautet **“Migrationspolitik.“** Klimafolgeschäden, Übernutzung natürlicher Ressourcen, Degradation der landwirtschaftlichen Nutzflächen, anhaltendes Bevölkerungswachstum, sinkende Einkommen und bewaffnete Konflikte führen zur Aufgabe bisheriger Siedlungsgebiete. Wir müssen uns auf Binnenwanderungen und grenzüberschreitende Bevölkerungsbewegungen erheblicher Größenordnungen einstellen. Millionen Migrationswilliger erhoffen sich bessere Lebensbedingungen insbesondere in den Ländern des Nordens.

Grenzpolizeiliche Abwehrmaßnahmen an den Außengrenzen der EU erweisen sich als nur bedingt wirksam. Die Größenordnungen Zuwanderungswilliger insbesondere aus Afrika sind bislang kaum im Bewusstsein der mitteleuropäischen Öffentlichkeit angekommen. Es überwiegt die punktuelle ad- hoc-Mobilisierung von Aufmerksamkeit von Fall zu Fall wie anlässlich humanitärer Katastrophen bei anlandenden, abgedrängten oder havarierten Flüchtlingsbooten oder bei spektakulären Familienabschiebungen. Andererseits wird Zuwanderung gerade auch in Deutschland inzwischen als demographisch und arbeitsmarktpolitisch unerlässlich betrachtet.¹⁹ Man wünscht Hochqualifizierte,²⁰ bislang aber mit begrenztem Erfolg. Konsistente Politiken stehen aus.

Option VII lautet **„Technologische Kompetenz.“** Deutschland wird weltweit als ein Land mit hoher technologischer Kompetenz wahrgenommen. In der deutschen Exportstatistik dominieren technisch ausgereifte Produkte (Automobile, Werkzeugmaschinen, Anlagenbau, Chemie). Eine Reihe von Schwellenländern sind indessen dabei, sich diese Technologien zügig anzueignen. Um die deutsche Spitzenposition zu halten, bedarf es hoher Bildungs- und Forschungsinvestitionen in Zukunftstechnologien (u.a. Nano-, Bio- und Medizintechnik, Informationstechnologien, Umwelt- und Ressourcenschutz, saubere Energie). Zugleich eröffnet sich hier ein zentrales Feld für die Erweiterung der F&E-Kooperation mit Entwicklungsländern in anwendungsrelevanten Feldern, beispielsweise beim Aufbau von solchen F&E-Kapazitäten an arabischen Hochschulen im Bereich des Wassermanagements.²¹ Der emotionale *goodwill*, als Partner in gemeinsamer Spitzenforschung ernst genommen zu werden, kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.²² Zudem können konventionelle Techniken auch von fortgeschrittenen Entwicklungsländern, die in Teilbereichen inzwischen selbst Geber-

¹⁹ Weiss 2010 (Anm. 6), S. 2 f.

²⁰ Weiss 2010 (Anm. 6), S. 12-13.

²¹ Burghard Claus, Wolfgang Küper, Dieter Weiss unter Mitarbeit von Florian Peil, Schwerpunktanalyse Bildungszusammenarbeit in der Region Nahost / Nordafrika, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin, Frankfurt am Main (2006), S.70 f.

²² Dieter Weiss, Zur Verstärkung der wissenschaftlichen Kooperation mit Entwicklungsländern – Stützung innovativer Eliten, Nachkontakte, Gemeinsame Forschungsprojekte, Auffangpositionen in Phasen politischer Unruhen, Interkulturelle Dialogforen, Eine Rolle für EU-Partnerschaftshochschulen, Diskussionspapiere am Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients, Nr. 80, hrsg. von Dieter Weiss und Steffen Wippel, Freie Universität Berlin, Berlin (2000).

länder geworden sind, transferiert werden, und dies zu weit niedrigeren Kosten als denjenigen deutscher Durchführungsorganisationen.

Option VIII heißt „**Inseln der Effizienz**“. Im Zuge der weiteren Differenzierung der Entwicklungsländer stellt sich die Frage, wie die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in weniger erfolgreichen EL angesichts sozio-ökonomischer Stagnation, ökologischer Degradation und politischer Krisenphänomene agieren soll. Vorstellbar wäre eine Fokussierung auf übersehbare „Leuchtturm“-Vorhaben²³, welche beispielhaft Effizienz vorführen, ohne mit dem Anspruch überfrachtet zu werden, flächendeckend „Entwicklung“ zu bewirken. Denkbar wären Forschungs- und Entwicklungs-(F&E)-Zentren mit erkennbar wichtigen und plausiblen Aufgabenfeldern, z.B. Pandemienbekämpfung, Ressourcen- und Umweltschutz, Wartung einer lokalen Fluglinie, Etablierung eines zentralen Rechnungshofes, Aufbau eines Management-Training-Instituts oder eines Gründer-(*incubator*)-Zentrums.

Es geht um die Demonstration des Möglichen auch in einem zeitweise schwierigen Umfeld, einschließlich der Ermutigung und Stützung des kreativen, innovativen Potentials unserer jeweiligen Partner (insbesondere ehemaliger Absolventen deutscher Aus- und Fortbildungsstätten, Teilnehmer an gemeinsamen Forschungsprogrammen und Hochschulkooperationen). Dies wären deutlich sichtbare und Mut machende Symbole zukunftsorientierter Kooperationsansätze.

3. Einbettung der EZ in eine Erweiterte Kooperations- und Sicherheitspolitik

3.1. Konzeptionelle Herausforderungen

Die EZ hat es in den nächsten Dekaden mit Risiken zu tun, die in den frühen Jahrzehnten unvorstellbar waren. Es geht um bewaffnete ökonomische Verteilungskämpfe, um Wasser-Ressourcen, um Konflikte über den Zugang zu strategischen Rohstoffen, um Klimakrisen, Umweltkatastrophen, um *failed states*, Pandemien und Terrorismus, um Drogenökonomien, irreguläre Migrationsströme, um die Verbreitung von ABC-Waffen, Cyber-Angriffe etc.

Aus der spezifisch entwicklungspolitischen Sicht geht es um die Herausbildung einer Erweiterten Europäischen Kooperations- und Sicherheitspolitik, basierend auf einem Erweiterten Sicherheitsbegriff jenseits des konventionellen militärischen Sicherheitskonzepts (sog. *hard security*) – ein Sicherheitsbegriff also, welcher die Komponenten der sog. *soft security* (irreguläre Migrationsströme, Drogenhandel etc.) einbezieht.²⁴

²³ BMZ Spezial, Ankerländer – Partner für globale Entwicklung, Ein Positionspapier des BMZ, Bonn, Dezember 2004, S. 3 f. Jörg Faust, Dirk Messner, „Ankerländer“ als außenpolitische Herausforderung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 43, (2008), S. 28-34.

²⁴ Vgl. zum „Erweiterten Sicherheitsbegriff“: Dieter Weiss, Sicherheitspolitische Aspekte des sozio-politischen Wandels im Nahen und Mittleren Osten – Sieben Thesen, in: Sicherheit + Stabilität, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Nr. 2 (2005), S. 55 f. Ders., Annäherungen der Entwicklungspolitik an eine Erweiterte Sicherheitspolitik, in: Hans-Rimbert Hemmer (Hrsg.), Zur

Angesichts der Sicherheitsrisiken, die für die EU insbesondere von ihrer süd- und südöstlichen Peripherie bezüglich der *soft security* ausgehen, bedarf es eines Überdenkens von kooperationspolitischen Zielen, Ressourcen und institutionellen Umsetzungskapazitäten.

Unterhalb der Schwelle militärischer *peace keeping* – bzw. *peace enforcing* – Aktivitäten stellt sich die Frage der Aufspannung eines ökonomischen Sicherheitsschirms. Dies gilt u.a. für die potentiellen Verlierer künftiger Friedens- und Stabilisierungsprozesse in derzeitigen Spannungsbereichen (Westsahara, Nahost, Sudan, Zentralasien, Horn von Afrika, Côte d'Ivoire, Südsudan).

Denn Friedenslösungen führen zu Umverteilungsprozessen zwischen wiederauflebenden wirtschaftlichen Zentren einerseits und ökonomisch zurückbleibenden Peripherien andererseits. Letztere sollten für das Niederlegen der Waffen und die übliche Benachteiligung bei der dann folgenden (Um-)Verteilung ökonomischer Ressourcen kompensiert werden. Auch stellen sich Fragen nach den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Eingriffstiefen (Konditionalität vs. Souveränität) seitens der EZ.

3.2. Klärung von Zielen, Mitteln, Beschränkungen und Zeithorizonten

Präzisierung von Zielen bedeutet Offenlegung von Konflikten. Die Folgen unklarer Politiken auf der Grundlage undeutlicher Ziele und mit unzureichendem Mitteleinsatz traten typischerweise bei unserem Engagement in Afghanistan zutage.²⁵ Die Projektplanungs- und Evaluierungsverfahren, die unsere EZ-Institutionen über mehrere Dekaden für ganz andere Umwelten entwickelt hatten, um Effizienzsteigerungen zu bewirken, erwiesen sich wegen des hohen Zeitaufwandes partiell als kontraproduktiv, wenn nach militärischen Operationen rasch sichtbare zivile Projekte und Programme gefragt waren.

3.3. Denkbare Folgerungen für die Zukunftsfähigkeit der deutschen EZ-Institutionen

Welche Folgerungen für die Zukunftsfähigkeit der deutschen EZ-Institutionen zeichnen sich ab?

3.3.1 Potential schaffen

Die deutsche EZ sollte auf die Möglichkeit radikaler Veränderungen des EL-Umfeldes vorbereitet sein. Wenn denkbare Zukünfte im einzelnen nicht prognostizierbar erscheinen, geht es darum, Potential zu schaffen: Potential verstanden als die Fähigkeit, auf schwer voraussag-

Wirksamkeitsdebatte in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), 10. Entwicklungspolitisches Seminar vom 17. - 20. Januar 2007 in Erfurt, Verein für Entwicklungsökonomische Forschungsförderung (EFF) e.V. unter Mitwirkung der KfW Entwicklungsbank, Frankfurt am Main (2007), S. 39-44.

²⁵ Dieter Weiss, Deutschland am Hindukusch, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr.43 (2008), S. 10-14.

bare Zukünfte aus einer Position relativer Stärke agieren zu können. Dazu gehört ein Wahrnehmungsraster, ein „Antennensystem,“ das differenziert und sensibel genug ist, um kritische Veränderungen frühzeitig zu erkennen. Im alten China galt die frühzeitige Wahrnehmung des Wandels als höchste Stufe der Weisheit .

3.3.2 Resilienz stärken

Als weitere Einsicht drängt es sich auf, Resilienz zu stärken. Resilienz gibt an, wie viele Stöße und wie starke Störungen ein System absorbieren kann, bevor es so grundlegend beschädigt ist, dass es nicht mehr in seinen früheren Zustand zurückkehren kann.²⁶ In Zeiten großer Umbrüche wird Resilienz zu einem essentiellen Überlebensfaktor. Dies gilt für Energieversorgungsnetze wie für internationale Finanzsysteme oder für Regierungsorganisationen in *failing states*. In der belebten Natur lässt sich Resilienz typischerweise in Immunsystemen beobachten.²⁷

Ein Abklingen externer Schocks im globalen Umfeld der EZ ist während der nächsten ein bis zwei Dekaden nicht in Sicht, zumal wir es offenbar zugleich mit tektonischen weltpolitischen Machtverschiebungen zu tun haben. Der amerikanische National Intelligence Council stellt fest: „The international system – as constructed following the Second World War – will be almost unrecognizable by 2025 owing to the rise of emerging powers, a globalizing economy, an historic transfer of relative wealth and economic power from West to East, and the growing influence of nonstate actors. By 2025, the international system will be a global multipolar one...Concurrent with the shift in power among nation-states, the relative power of various nonstate actors – including businesses, tribes, religious organizations, and criminal networks – is increasing...Aging populations in the developed world; growing energy, food, and water constraints; and worries about climate change will limit and diminish what will still be an historically unprecedented age of prosperity...however, the next 20 years of transition to a new system are fraught with risks. Strategic rivalries are most likely to evolve around trade, investments, and technological innovation and acquisition, but we cannot rule out a 19th century-like scenario of arms races, territorial expansion and military rivalries.“²⁸

Eine gezielte Abwehr vor Eintritt der Schadensereignisse wird vielfach nicht möglich sein. Wir sollten mental darauf vorbereitet sein, dass die Störfälle unerwartet eintreten. Die Gefährdung wächst mit der Spezialisierung, der Arbeitsteilung und der Vernetzung. „Wir sind derzeit nicht annähernd so resilient, wie wir sein müssten.“²⁹

Ein wichtiger Aspekt der Resilienzproblematik ist die Adaptationsfähigkeit. Komplexe adaptive Systeme funktionieren wie das menschliche Immunsystem: Sie reagieren nicht nur, son-

²⁶ Joshua Cooper Ramo, Das Zeitalter des Udenkbaren, München (2009), S. 197. Vgl. Per Bak, How Nature Works, The Science of Self-Organized Criticality, New York (1999), S. 31 f.

²⁷ S.C. Holling, Resilience and Stability of Ecological Systems, in: Annual Review in Ecology and Systematics, Nr. 4, 1973, S. 1-23. S.C.Holling, Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems, in: Ecosystems Nr. 4, 2001, S. 390-405.

²⁸ National Intelligence Council (2008a), S.vi.

²⁹ Ramo (2009), S. 198.

dern sie lernen, verändern sich und stärken damit auch ihre Resilienz.³⁰ Dies erfordert Flexibilität, Beweglichkeit, und die Offenheit für unterschiedliche Optionen. Kleinere Störungen stimulieren diese Anpassungsfähigkeit und sollten nicht unbedingt bekämpft, sondern zugelassen werden.

3.3.3 Offenheit für Bewusstseinswandel

Die sich abzeichnenden Veränderungen des globalen Umfeldes reichen von elementaren Paradigmenwechseln über neue naturwissenschaftliche Durchbrüche bis zum Ausgreifen in den Weltraum – vergleichbar mit der Entdeckung der Perspektive, des kopernikanischen Weltbildes und der Eroberung der Ozeane zu Zeiten der Renaissance.³¹

Die damaligen Bewusstseinsveränderungen spiegeln sich in Kunst und Literatur. Heute sehen wir uns konfrontiert mit dem Klimawandel und den Verschiebungen in der weltpolitischen Machtbalance, u.a. mit einer neuen Rolle Chinas, Indiens, Brasiliens und anderer Schwellenländer.

Für Deutschland und die EU gilt es, frühzeitig eine tragfähige Position in dieser neuen geopolitischen Konstellation zu besetzen.

Das Angebot Europas zu Beginn des 21. Jahrhunderts besteht nicht nur in seiner hohen ökonomisch-technologischen Kompetenz, sondern auch in seinen zivilgesellschaftlichen Experimentierfeldern als Wertegemeinschaft, die auf der Achtung von Menschenrechten und rechtsstaatlichen Institutionen beruht. Kreativität und Innovationsfähigkeit sind keine ohne weiteres käufliche oder imitierbare *commodity*. Sie basieren vielmehr auf ihren geistigen Quellen: der europäischen Idee der Freiheit des Denkens und der Person.

Anmerkung: *Die Ausführungen geben die persönliche Meinung des Autors wieder.*

Kurzvita Prof. em. Dr. Dieter Weiss:

1960 – 1962 *Forschungsaufenthalt in Ägypten*

1962 – 1965 *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

1965 – 1980 *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Wissenschaftliche Politikberatung, u.a. 1975 – 1977 Mitglied der deutschen volkswirtschaftlichen Beratergruppe für Präsident Sadat/Ägypten*

1980 – 2001 *Lehrstuhl für Wirtschaft des Vorderen Orients an der Freien Universität Berlin*

2001 *emeritiert*

³⁰ Ramo (2009), S. 203.

³¹ Richard Tarnas, *The Passion of the Western Mind*, New York (1991), S. 223 f.