

Entwicklungswelten 2030 – Versuche einer Annäherung

DIETER WEISS

1. Einleitung

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geht in ihr fünfzigstes Jahr. Zu ihrer Gründungsgeschichte gehört die „Große Erzählung“ von der erstmaligen Mittelbewilligung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages in Höhe von 50 Millionen DM, die 1956 in den Einzelplan 05 des Auswärtigen Amtes (AA) eingestellt wurden.¹ Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)² trat erst 1961 auf den Plan. Zu seinen Entstehungsbedingungen gehörte der Bau der Berliner Mauer am 13. August 1961. Bundeskanzler Adenauer erschien nicht in Berlin, sondern blieb in Rhöndorf. In der Bundestagswahl vom 17. September 1961 verloren die Unionsparteien die absolute Mehrheit. Die FDP trat als Juniorpartner in das Kabinett ein, und Walter Scheel übernahm die Leitung des BMZ. Eingeeengt zwischen dem AA und Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) sowie den fachlich jeweils mitzeichnenden Ressorts für Verkehr, Landwirtschaft,

¹ Titel 0501-962, bewirtschaftet vom AA, mit der Zweckbestimmung: „Förderung wirtschaftlich unterentwickelter Länder“ und der Titelerläuterung: „Der Titel dient der Festigung der Beziehungen der Bundesrepublik zu den Entwicklungsländern, insbesondere in Fällen, in denen die Gewährung von Wirtschaftshilfe nicht unmittelbar im Interesse der Ausfuhrförderung erfolgt.“ (Bundshaushaltsplan 1956, S. 815). In Folgejahr 1957 wies der Titel einen Betrag von 30, 36 Millionen DM aus; die Zweckbestimmung hieß nun: „Förderung von entwicklungsfähigen Ländern“ (Bundshaushaltsplan 1957, S. 800. Vgl. Bundshaushaltsplan 1958, S. 143). Damit war die neue Politik fest etatisiert. Der AA-Titel wurde vom BMZ übernommen und bildete anfangs seinen haushaltsrechtlichen Kern. VLR I Horst Dumke, der im AA für das neue Politikfeld zuständig gewesen war, wechselte mit dem Titel in das BMZ und übernahm dort die Leitung der Abteilung II für konzeptionelle Grundsatzfragen und Technische Hilfe. Im Bundshaushaltsplan erschien das BMZ erst 1962, mit Titel 300 im Einzelplan 23 und der Zweckbestimmung: „Förderung von Entwicklungsländern durch bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit“. Der Haushaltsansatz betrug 190 Millionen DM (Bundshaushaltsplan 1962, S. 2179). Der korrespondierende frühere Titel im Einzelplan 05 des AA wurde aufgelöst.

² Erst später umbenannt in Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Gesundheit, Finanzen etc. kämpfte das BMZ über Jahre um die Erweiterung seiner Kompetenzen, bei Regierungsumbildungen immer wieder auch um seine Eigenständigkeit.

Der Verein für Entwicklungsökonomische Forschungsförderung nahm in Zusammenarbeit mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Entwicklungsgesellschaft (DEG) das fünfzigjährige Bestehen des BMZ zum Anlass, auf seinem 14. Entwicklungsökonomischen Seminar in Montabaur vom 12. bis 15. Januar 2011 einen Ausblick auf die Zukunft der EZ zu versuchen. Sechs Szenarios sollen das EZ-Umfeld mit einem Zeithorizont bis 2030 beleuchten. Acht Policy-Optionen sollen einige denkbare Reaktionen darauf ausloten. Der Beitrag erörtert mögliche institutionelle Folgen und diskutiert die Einbettung der deutschen EZ in eine erweiterte Kooperations- und Sicherheitspolitik.

2. Szenarios

Wie stellen wir uns die Welt der EZ im Jahr 2030 vor? Mit Hilfe von sechs Szenarios wollen wir mögliche Entwicklungen abschätzen.

Szenario A heißt „Textbook Growth“. Es benennt die unwahrscheinlichste Variante: flächendeckende erfolgreiche Entwicklung nach Lehrbuchkonzepten. Walter Scheel, der erste Entwicklungsminister, intonierte „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 zu realisieren,³ wird nicht flächendeckend erreicht werden. Tatsächlich musste die UN-Vollversammlung im September 2010 feststellen, dass die bisherigen Ergebnisse weit hinter den Absichtserklärungen zurückgeblieben sind. Damit wachsen die Frustrationen. Zwar sind insbesondere auch in den bevölkerungsreichsten Ländern Indien und China neue Mittelklassen von jeweils mehreren hundert Millionen entstanden. Doch konnte die Massenarmut der untersten Einkommensschichten weithin nicht beseitigt werden.

³ 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.

Die daraus resultierende Legitimationskrise⁴ der EZ hält an. 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 der Verteidigung (BMVt).

Szenario C heißt „Klimawandel“. Die Erreichung der auf den internationalen Klimakonferenzen beschworenen Emissionsziele⁵ erscheint nicht gesichert. Kurzsichtige ökonomische Wachstumsinteressen einer Reihe von Ländern erwiesen sich bislang als stärker. Immerhin gelang es der deutschen Klimadiplomatie, am Ende der deutschen Präsidentschaft im UN-Sicherheitsrat am 21. Juli 2011 in einer sog. „präsidientlichen Erklärung“ feststellen zu lassen, dass die Erderwärmung eine Bedrohung des Weltfriedens darstellt.⁶

Klimafolgen führen u. a. zu massiven Bedrohungen bisheriger Siedlungsgebiete: Einerseits zu Überflutungen von Inselstaaten, Küstengebieten, Flussdeltas der großen Ströme, andererseits zu Dürren, generellem Wassermangel und fortschreitender Desertifizierung. Eine umfassende Analyse der zu erwartenden Klimakatastrophen bietet ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU).⁷ Der Beirat identifiziert vier Konfliktkonstellationen, in denen durch den Klimawandel kritische Entwicklungen zu erwarten sind: a) Degradation von Süßwasserressourcen, b) Rückgang der Nahrungsmittelproduktion, c) Zunahme von Stürmen und Flutkatastrophen und d) Migration.⁸ Laut Weltbank dürften gegenwärtig 600 Millionen Menschen betroffen sein.

Experts currently consider 21 countries with a combined population of about 600 million, to be either cropland or freshwater scarce. Owing to

⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Neue Akzente in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit während der nächsten Legislaturperiode, Bonn, Februar 1995, S. 5.

⁵ World Bank, World Development Report 2010. Development and Climate Change, Washington, DC 2009, S. 233 f.

⁶ Jeanne Rubner, Klima und Frieden. Einigung im UN-Sicherheitsrat, <http://www.sueddeutsche.de/politik/einigung-im-un-sicherheitsrat-klima-und-frieden-...03.08.2011>

⁷ WBGU, Welt im Wandel, Sicherheitsrisiko Klimawandel – Zusammenfassung für Entscheidungsträger, Berlin 2007.

⁸ ebd., S. 3.

continuing population growth, 36 countries, home to about 1.4 billion people, are projected to fall into this category by 2025.⁹

Dies wird massive Migrationsströme auslösen, mit destabilisierenden Folgen in den Aufnahmeländern. Es könnte zu Verteilungskämpfen um knappe Überlebensressourcen kommen, vielfach missverstanden als „ethnische Konflikte“.¹⁰

Szenario D nennen wir „Bewaffnete Verteilungskonflikte“. Die Bevölkerungen der meisten Entwicklungsländer (EL) wachsen weiter, wenn auch mit sinkenden Zuwachsraten.¹¹ 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 ausgegtragen. Dazu kommen traditionelle Nutzungskonflikte zwischen sesshaften Bauern und nomadisierenden Hirten. *Failed states* tragen dazu bei, dass staatliche Gewaltmonopole nicht mehr durchsetzbar sind oder „privatisiert“ werden, bis hin zur Übernahme von *failed states* durch den Terrorismus und die 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. Eine umfassende öffentliche Diskussion findet üblicherweise jedoch nicht statt. In den Geberländern möchte man negative Wählerreaktionen vermeiden. Damit wächst die Wahrscheinlichkeit größerer Krisen.

Die Struktur internationaler Organisationen (UN, Weltbank, IMF, WTO etc.) gerät an die Grenzen ihrer Kapazitäten, Konflikte zu regeln. Der

⁹ National Intelligence Council (ed.), *Global Trends 2025 A Transformed World*, Washington DC 2008, S. 51.

¹⁰ Vgl. Dieter Weiss, *Migrationsbewegungen aus dem südlichen Mittelmeerraum und Sub-Sahara-Afrika in die Europäische Union*. Diskussionspapiere am Fachgebiet Volkswirtschaft des Vorderen Orients, Nr. 107, hrsg. von Dieter Weiss und Steffen Wippel, Freie Universität Berlin 2010, S. 4 f.

¹¹ 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, DC 1978, 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.

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.¹²

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

Militärische Interventionen ohne nachfolgende Etablierung effizienter ziviler Institutionen haben dazu beigetragen, westliche Konzepte wie die parlamentarische Demokratie und Menschenrechte zu diskreditieren oder mit Hinweis auf den Vorrang der Terrorbekämpfung hintan zu stellen. Ideen der europäischen Aufklärung wie die des Individuums, der Freiheit des Denkens und der Person, der demokratisch legitimierten Herrschaft und Rechtsstaatlichkeit werden in den EL zunehmend zurückgewiesen, zumal der Westen realpolitisch immer wieder gegen seine eigenen Prinzipien verstoßen hat.

So suchten in der islamischen Welt viele den „Rückhalt im Eigenen“ (Walther Braune) und die Selbstvergewisserung der eigenen Identität durch Zurückweisung des „Westens“.¹³ China sieht sich angesichts seiner beherrschenden handelspolitischen 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 Umgestal-

¹² National Intelligence Council (ed.), *Global Trends 2025. The National Intelligence Council's 2025 Project*, http://dni/nc/NIC_2025_project.html. Vgl. ders. (ed.), *Global Trends 2025 – A Transformed World* (s. Fn. 9).

¹³ 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, Freie Universität Berlin 1998.

tung. Dies schließt eine grundlegende Änderung elementarer westlicher Konzepte von Weltgestaltung einschließlich ihrer religiösen¹⁴ Fundierungen ein.¹⁵ Nichts weniger als ein fundamentaler Paradigmenwechsel im kollektiven Bewusstsein erscheint notwendig.¹⁶ Solche konzeptionellen Strömungen werden zunehmen. Die EZ wird mit ihnen rechnen müssen.

3. Optionen

Wie könnte die deutsche EZ auf solche neuen Situationen re-agieren bzw. pro-agieren? Im Folgenden sollen einige denkbare Policy-Optionen zur Diskussion gestellt werden. Sie versuchen, den Gestaltungsraum der deutschen EZ über den Zeithorizont 2030 auszuloten. Lineare Fortschreibungen der Trends wären der Problematik ebenso wenig angemessen wie Versuche einer punktgenauen Prognose. Die EZ sollte sich auf zunehmende Turbulenzen und radikal neue Herausforderungen einstimmen.

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 realistischlicherweise 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.¹⁷

Veränderungen sind üblicherweise nur in marginaler Form und unter erheblichem unmittelbarem Druck realisierbar. Die wiederholten Anläufe zur Reorganisation der deutschen EZ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ World Development Report 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.“

¹⁶ 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.

¹⁷ World Development Report 2010, S. 321.

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%-Ziels dürften wir beibehalten, indessen ohne entschlossene Schritte zu seiner Realisierung.¹⁸ Die Umbrüche im Umfeld der EZ dürften Option II jedoch ebenfalls zunehmend wirkungslos werden lassen. Mengenwachstum jeder Art läuft gegen Beschränkungen: Budgets, Rohstoffe, Wasser, Energie sowie Zustimmung der politischen Öffentlichkeit der Geber. Wechselseitiges Vertrauen und ein Basiskonsens über tragende – insbesondere „westliche“ – Werte 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 Erden¹⁹. 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. 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. Das robuste chinesische Vorgehen löst zunehmend europäische Irritationen aus, hat aber bisher keine überzeugenden Antworten gefunden.²⁰ 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 Regierungen. Als Teil des Finanzreformgesetzes verabschiedete der

¹⁸ Eine substantielle Erhöhung der Mittel ist eher von neuen Politikbereichen wie der Umweltpolitik zu erwarten, weil hier die innenpolitische Zustimmung auch leichter mobilisierbar scheint.

¹⁹ 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.

²⁰ Vgl. Philipp Missfelder MdB, Eine Frage der Außenpolitik. Wie Deutschland und Europa ihre Versorgung mit Rohstoffen sichern, in: Internationale Politik, 65. Jahrgang, Nr. 6, S. 103 f.

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 anderen Metallen, die zur Finanzierung von Konflikten beitragen („kein Blut am Handy“) und ihren Ursprung in der DR Kongo oder einem der Nachbarländer haben (Angola, Burundi, Republik Kongo, Ruanda, Sambia, Sudan, Tansania, Zentralafrikanische Republik).²¹ 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 MDG 1 proklamiert wurde, kann keine Rede sein. Dies führt zu einem Legitimitätsdefizit der deutschen EZ, die sich mit uneinlösbaren 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 neuen Resistenz gegen bisher erfolgreiche Bekämpfungsmittel sowie das Auftreten neuer Krankheiten sind 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 oder Zwischenwirte neuer Krankheitserreger sind. Diese Problematik ist außerhalb des professionellen Gesundheitssektors bisher kaum in der Öffentlichkeit des Nordens wahrgenommen worden.

Generell hat die Seuchenproblematik bislang keine Priorität im Bereich der Pharmaforschung. Eine medizinische Risikoabschätzung und die Entwicklung gesundheitspolitischer Abwehrstrategien sowie deren institutionelle Einbettung in die künftigen EZ-Strukturen stehen noch aus.

Option VI lautet „Migrationspolitik“. Klimafolgeschäden, Übernutzung natürlicher Ressourcen, anhaltendes Bevölkerungswachstum, sinkende Einkommen und bewaffnete Konflikte führen zur Aufgabe bisheriger Siedlungsgebiete. Wir müssen uns auf Binnenwanderungen und grenzüberschrei-

²¹ Gitta Lauster, Stormy-Annika Mildner, Wiebke Wodni, Transparenz im Rohstoffhandel, SWP-Aktuell, Nr. 76, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2010, S. 1–2. Im Jahre 2007 hatte Deutschland das Thema schon einmal auf die Agenda der G8 gesetzt; vgl. ebd., S. 4.

tende 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 hohe Zahl an Zuwanderungswilligen insbesondere aus Nord- und Subsahara-Afrika ist bislang kaum im Bewusstsein der europäischen Öffentlichkeit angekommen und erst seit den politischen Umbrüchen in Nordafrika Gegenstand europäischen Medieninteresses geworden.

Es überwiegt die 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.²² Man wünscht Hochqualifizierte,²³ bislang aber mit begrenztem Erfolg. Konsistente Politiken stehen noch 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 Investitionen in Zukunftstechnologien (u. a. Nano-, Bio- und Medizintechnik, Informationstechnologie, Umwelt- und Ressourcenschutz).

Zugleich eröffnet sich hier ein zentrales Feld für die Erweiterung der Forschungs- und Entwicklungskooperation mit EL in anwendungsrelevanten Feldern, beispielsweise beim Aufbau von F&E-Kapazitäten an arabischen Hochschulen im Bereich des Wassermanagements.²⁴ Der emotionale *goodwill*, als Partner in gemeinsamer Spitzenforschung ernst genommen zu werden, kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.²⁵ Zudem können kon-

²² Weiss, Migrationsbewegungen aus dem südlichen Mittelmeerraum und Subsahara-Afrika in die Europäische Union, S. 2 f. (s. Fn. 10).

²³ Ebd., S. 12–13.

²⁴ 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.

²⁵ Dieter Weiss, Zur Verstärkung der wissenschaftlichen Kooperation mit Entwicklungsländern – Stützung innovativer Eliten, Nachkontakte, gemeinsame Forschungsprojekte, Aufnahmepositionen in Phasen politischer Unruhen, interkulturelle Dialogforen. Eine Rolle für EU-Partnerschaftshochschulen, Diskussionspapiere am Fachgebiet Volkswirtschaft des

ventionelle Techniken auch von fortgeschrittenen EL, die in Teilbereichen selbst Geberländer 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 EL stellt sich die Frage, wie die deutsche EZ in weniger erfolgreichen EL angesichts sozio-ökonomischer Stagnation, ökologischer Degradation und politischer Krisenphänomene agieren soll. Vorstellbar wäre eine Fokussierung auf überschaubare „Leuchtturm“-Vorhaben, welche beispielhaft Effizienz vorführen, ohne mit dem Anspruch überfrachtet zu werden, flächendeckend „Entwicklung“ zu bewirken. Das Konzept der „Ankerländer“ hat solche Sichtweisen aufgegriffen.²⁶

Denkbar wären 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 Instituts für Managementtraining- 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.

4. EZ und erweiterte Kooperations- und Sicherheitspolitik

4.1. Konzeptionelle Herausforderungen

Die EZ hat es in den nächsten Dekaden mit Risiken zu tun, die früher unvorstellbar waren. Es geht um bewaffnete ökonomische Verteilungskämpfe, Wasserressourcen, Konflikte über den Zugang zu strategischen Rohstoffen, Klimakrisen, Umweltkatastrophen, *failed states*, Pandemien, Terrorismus, Drogenökonomien, irreguläre Migrationsströme, Verbreitung von ABC-Waffen, Cyber-Angriffe etc. Generell stellt sich die Frage nach der künfti-

Vorderen Orients, Nr. 80, hrsg. von Dieter Weiss und Steffen Wippel, Freie Universität Berlin 2000.

²⁶ 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.

gen Rolle der deutschen EZ im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, die noch immer in den Anfängen steckt.

Aus spezifisch entwicklungspolitischer Sicht geht es um die Herausbildung einer erweiterten europäischen Kooperations- und Sicherheitspolitik, basierend auf einem erweiterten Sicherheitsbegriff jenseits des militärischen Sicherheitskonzepts (sog. *hard security*). Ein Sicherheitsbegriff also, welcher die Komponenten der sog. *soft security* (irreguläre Migrationsströme, Drogenhandel etc.) einbezieht.²⁷

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, ein ökonomisches Sicherheitsnetz zu spannen. Dies gilt u. a. für die potentiellen Verlierer künftiger Friedens- und Stabilisierungsprozesse in derzeitigen Spannungsgebieten (Westsahara, Nordafrika, Nahost, Sudan, Zentralasien, Horn von Afrika). 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 unterschiedlich starker Eingriffe (Konditionalität vs. Souveränität) seitens der EZ.

4.2. Klärung von Zielen, Mitteln, Beschränkungen und Zeithorizonten

Präzisierung von Zielen bedeutet Offenlegung von Konflikten. Die Folgen unklarer Politik mit undeutlichem Ziel und mit unzureichendem Mitteleinsatz traten typischerweise bei unserem Engagement in Zentralasien zutage,²⁸ in Libyen zeichnen sich ähnliche Konstellationen ab.

Die Projektplanungs- und Evaluierungsverfahren, die unsere EZ-Institutionen über mehrere Dekaden für ganz andere Umwelten entwickelt hat-

²⁷ 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 Wirksamkeitsdebatte in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), 10. Entwicklungsökonomisches 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.

²⁸ Dieter Weiss, Deutschland am Hindukusch, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 43, 2008, S. 10–14.

ten, 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.

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

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

Die deutsche EZ sollte auf die Möglichkeit radikaler Veränderungen des EL-Umfeldes vorbereitet sein. Wenn denkbare Zukunftsszenarios im Einzelnen nicht prognostizierbar erscheinen, geht es darum, Potential zu schaffen, verstanden als die Fähigkeit, auf schwer voraussagbare Entwicklungen aus einer Position relativer Stärke reagieren 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.

Als weitere Einsicht drängt es sich auf, die Resilienz zu stärken. Resilienz gibt an, wieviele 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.²⁹ In Zeiten großer Umbrüche wird Resilienz zu einem essentiellen Überlebensfaktor. Dies gilt sowohl für Energieversorgungsnetze als auch für internationale Finanzsysteme oder für Regierungsorganisationen in *failing states*. In der belebten Natur lässt sich Resilienz typischerweise in Immunsystemen beobachten.³⁰

Ein Abklingen externer Schocks im globalen Umfeld der EZ ist während der nächsten ein bis zwei Dekaden nicht in Sicht, zumal wir es offenbar gleichzeitig mit tektonischen Machtverschiebungen zu tun haben. Der amerikanische National Intelligence Council stellt hierzu 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.

²⁹ 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.

³⁰ S. C. Holling, *Resilience and Stability of Ecological Systems*, in: *Annual Review in Ecology and Systematics*, Nr. 4, 1973, S. 1–23. Ders., *Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems*, in: *Ecosystems*, Nr. 4, 2001, S. 390–405.

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.³¹

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.“³²

Ein wichtiger Aspekt der Resilienzproblematik ist die Adaptationsfähigkeit. Komplexe adaptive Systeme funktionieren wie das menschliche Immunsystem: Sie reagieren nicht nur, sondern sie lernen, verändern sich und stärken damit auch ihre Resilienz.³³ Dies erfordert Flexibilität, Beweglichkeit und die Offenheit für unterschiedliche Optionen. Kleinere Störungen stimulieren diese Anpassungsfähigkeit und sollten nicht unbedingt bekämpft, sondern zugelassen werden.

5. 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. 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, Indonesiens, Brasiliens und anderer Schwellenländer.

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

³¹ National Intelligence Council 2008, S. vi.

³² Ramo, Das Zeitalter des Undenkbaren, S. 197 (s. Fn. 29)..

³³ Ebd., S. 203.

Europas zu Beginn des 21. Jahrhunderts besteht nicht nur in seiner hohen ökonomisch-technologischen Kompetenz, sondern auch in seinen zivilgesellschaftlichen Experimentierräumen als Wertegemeinschaft, die auf der Achtung der Menschenrechte und rechtsstaatlichen Institutionen beruht. Kreativität und Innovationsfähigkeit sind keine *commodities*, die ohne Weiteres verkauft, verschenkt oder imitiert werden können. Sie basieren auf ihren geistigen Quellen: der europäischen Idee der Freiheit des Denkens und der Person.