

Klaus Eßer

„Good Governance“ in Industrie- und Schwellenländern sowie Kooperation zwischen diesen – vielleicht ein Weg zu „Global Governance“

Industrieländer mit fragwürdiger Steuerungsleistung und „1.000 Verhinderungsinstanzen“ (Helmut Schmidt), die seit langem erforderliche Reformen allenfalls mit größter Mühe auf den Weg bringen, empfehlen armen Ländern, davon viele machtpolitisch blockiert, ohne homogene Gesellschaften, teils sogar ohne Prozess der Nationwerdung, deren Armut wächst, gern ihre Ordnungspolitiken und Institutionen zur Nachahmung. Mit dem „Leitbildtransfer“ einher geht eine „Armutsbekämpfung“ über vielerlei Kleinprojekte, die vier Jahrzehnte zur Verringerung der Armut nicht beitrugen, in letzter Zeit dazu noch auf kleine, arme Länder konzentriert werden. Die „Entwicklungszusammenarbeit“ (EZ) hat die Kernprobleme der wirtschaftlich rückständigen Länder aus den Augen verloren.

Hier wird empfohlen, die traditionellen Kooperationsmuster aus der Zeit des Kalten Krieges aufzugeben; stattdessen sollten die europäischen Länder mit der Gruppe der „Schwellenländer“/SL zusammenarbeiten. Die interregionale wissenschaftlich-technische und umweltpolitische Kooperation auf der Mesoebene würde das Wachstum beider Seiten anregen, die Prozesse regionaler Integration um diese Länder, die viele arme Länder ihrer Nachbarschaft einbinden, fördern und auf diese Weise längerfristig vielleicht sogar zur Verringerung der Weltprobleme „digitale Kluft“, „Armut“ und „globaler Umweltverbrauch“ beitragen.

„Good Governance“ in Industrie- und Schwellenländern sowie eine enge Kooperation zwischen diesen Ländergruppen im gemeinsamen Interesse können einige Voraussetzungen für „Global Governance“ verbessern. Letztere ist ein Fernziel, sofern überhaupt einmal eine ausreichende machtpolitische Basis erreicht werden kann. Zunächst einmal verlangt das skizzierte Vorgehen effektive Steuerungsleistungen und viel politischen Mut auf der Seite der europäischen Industrieländer.

1. Der Rheinische Kapitalismus – ein Leitbild gesellschaftlicher Entwicklung, kein Rezept für aufholende Industrialisierung

Der Rheinische Kapitalismus als spezifisches Rechts-, Verfassungs-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystem, das seit Jahrhunderten die gesellschaftlichen Erfahrungen einiger

europäischer Länder speichert, brachte im Nachkriegsdeutschland die Soziale Marktwirtschaft hervor. Diese verknüpft die Steuerung ökonomischer Prozesse über den Markt mit möglichst marktkonformen Staatsinterventionen, die auf die Verbesserung der gesellschaftlichen Vorleistungen für die Wirtschaft, einen Solidarausgleich und Ökoeffizienz gerichtet sind.

Seit den 1980er Jahren schiebt Deutschland Reformen vor sich her: Die Politiken sind noch immer durch die erfolgreiche letzte Phase klassischer Industrialisierung von 1950 bis 1975 geprägt. Der Sozialstaat verteilt mehr als der Allokationsmechanismus „Markt“ erwirtschaftet und schränkt nicht selten den Leistungswillen ein. Seine Grundprinzipien werden zögerlich verschoben: vom Solidaritäts-, Versorgungs- und Sozialprinzip zum Subsidiaritäts-, Versicherungs- und Individualprinzip. Steuerfinanzierte Sozialpolitik und die „Förderung des geforderten Bürgers“ gewinnen an Bedeutung.

Die politischen Entscheidungsprozesse sind überzogen konsensorientiert, langwierig und kostspielig, die Akteure gegenwartsorientierter Interessen mächtig. Nicht zuletzt Haushaltsdefizite, Verschuldung und Verfall der Weltmarktpositionen treiben die Reformen voran. All dies ist nicht für Industrialisierungsländer vorbildlich, deren Führungsgruppen nur bei starkem politischen Willen, flexiblen Entscheidungsprozessen und Zusammenfassung aller gesellschaftlichen Kräfte ihre Interessen durchsetzen können: hohe Zukunftsinvestitionen, einen zeitlich eng begrenzten Lernschutz für komplexe Industrien und Dienstleistungen sowie einen auf Technik und Leistung gerichteten gesellschaftlichen Lernprozess.

Die ökonomisch stärksten Industrialisierungsländer (China, Brasilien, Russland, Indien, Mexiko, Argentinien, Indonesien, Türkei, Thailand, Südafrika, Malaysia) werden als SL bezeichnet.¹ Ihre Regierungen setzen unterschiedliche, auch autoritäre Formen der Macht ein, um ihre Gesellschaften zu dynamisieren. Ist eine Form nicht geeignet, wie etwa in Argentinien, fällt auch ein SL zurück. Die SL verzichten zunehmend auf makroökonomische Standardrezepte aus dem Norden; sie haben die ursprünglich aus den USA übernommenen Konzepte erheblich modifiziert. Sie verbessern vor allem die Standortbedingungen in den Agglomerationskernen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen (Sicherung eines stabilen politischen und

wirtschaftlichen Rahmens, Deregulierung auf Arbeits- und Gütermärkten mit Ausnahmen, geringe Lohnkosten, hohe Bildungsanstrengungen bei schmalen steuerfinanzierten Sozialprogrammen, Exportförderung, Strategien zur Diversifizierung der Exportprodukte und Absatzmärkte u.a.).

Erschwerend wirken sich für die SL die kaum regulierte Globalisierung im Finanz- und Wirtschaftssektor, der anhaltend hohe Protektionismus und die hohe Förderung neuer Sektoren im Norden und vor allem der Umstand, dass nur der Weg zu Informationsökonomie und Wissensgesellschaft offen steht,² aus. Die technischen Innovationen, die das Organisationsmuster von Unternehmen, Wirtschaft und Gesellschaft verändern, erfordern ein gut organisiertes „globales Lernen“; in der Praxis wird vor allem von den USA gelernt, zumal deren Großunternehmen ihre Positionen in den modernen Industrie- und Dienstleistungsbranchen der SL schnell ausbauen. In einigen SL, vor allem in China, werden sie hierbei durch US-Programme wissenschaftlich-technischer Kooperation unterstützt.

Die Länder Europas sollten angesichts dieser Umstände darauf verzichten, die eigenen regulativen Konzepte, vielleicht sogar in aussichtsloser Konfrontation mit dem „Neoliberalismus“, in die wirtschaftlich rückständigen Regionen zu übertragen. Ohnehin ist die Ordnungspolitik einer Gesellschaft primär deren Eigenleistung. Jede Wirtschaftsordnung besitzt eine spezifische Sozialstruktur; jede Industrialisierungsphase verlangt eine spezifische Wirtschaftspolitik: In frühen Phasen dominiert eine radikale ökonomische Logik, später fallen Politiken und Entscheidungsprozesse meist liberaler aus; es gibt auch mehr zu verteilen. Nie geht es um *einen* besten Weg, immer um den eigenen Pfad zur Ausprägung der spezifisch nationalen Ordnung. Ohne ausgeprägtes spezifisches Profil ist kein Land erfolgreich; ohne dieses Profil laufen das Lernen von und die Kooperation mit anderen ins Leere.

Die Länder Europas können Erfolg versprechende Kooperationsmuster mit Ländern in anderen Regionen entfalten, wenn sie ihre wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Interessen klar artikulieren, in der Kooperation als technisch-ökonomische Partner interessant sind und ihre eigenen Stärken ausspielen:

- Die regionale Integration ist die wichtigste Stärke der mittelgroßen und kleinen Länder Europas. Die Wohlfahrtssteigerung durch Marktvergrößerung schafft eine solide Basis für einen gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum, die politische Integration und die Annäherung der Rechtssysteme. Im Integrationsraum besitzen kleine Länder mit hohen Anstrengungen, Finnland oder Irland, hervorragende Entfaltungsbedingungen. In kleinen und mittelgroßen, armen Ländern dagegen schränken unzureichende Marktgrößeneffekte das in- und ausländische Investitionsinteresse ein. Nur äußerst günstige endogene Bedingungen und

eine starke Exportorientierung erlauben, wie sich z.B. in Chile zeigt, die Entfaltung aus eigener Kraft. Aufgrund hoher Anstrengungen, besonderer Bedingungen und starker Exportorientierung sind die fünf SL der ersten Generation (Republik Korea, Taiwan, Singapur, Hongkong, Israel) „Neue Industrieländer“ geworden.

- Ein Schlüssel für die nationalen Standort- und Wettbewerbsvorteile der Länder Europas ist die Optimierung der zwischen makroökonomischen Rahmenbedingungen und der Mikroebene der Unternehmen angesiedelten Mesodimension. Dynamische Volkswirtschaften verfügen entweder wie die USA über Weltkonzerne, sind also weniger auf Mesopolitiken angewiesen, oder – dies gilt vor allem für mittelgroße und kleine Länder – über innovative Interaktionsformen zwischen Unternehmen, Banken, Staat sowie öffentlichen und privaten intermediären Institutionen, die Wirtschaftskerne und Netzwerke stärken. In beiden Fällen erfordert die Nutzung des Produktionsfaktors „Wissen“ ein systembezogenes Denken und Handeln, die Kombination von marktförmigen und nicht marktmäßig organisierten Austauschprozessen sowie Systemlösungen, etwa international vernetzte Distributions- und Logistikzentren in Häfen und Flughäfen. Unternehmen sind auf die jeweils günstigste Kombination von Koordination untereinander und Wettbewerb („co-petition“) angewiesen. SL, deren Großunternehmen kaum je die Größenordnung von US-Konzernen erreichen, benötigen Mesopolitiken.
- Längerfristig werden die SL gerade wegen der Gewöhnung an Spielarten des libertären Liberalismus auch sozialpolitische Konzepte des Rheinischen Kapitalismus wahrnehmen: In ihnen erodiert, je länger einseitiges Marktvertrauen vorherrscht, das „soziale Kapital“, einschließlich des Vertrauens als gesellschaftlicher Kernressource; die öffentlichen Aufwendungen für Verbrechensverfolgung explodieren. Außerdem besitzen die Länder Europas einen starken und leistungsfähigen Nationalstaat und reichhaltige Erfahrungen, immer wieder tragfähige gesellschaftliche Ziel- und Politikombinationen durchzusetzen. In einigen führt auch die neue Konzeptdiskussion bereits zu faszinierenden Reformpolitiken und -ergebnissen.

2. Deutsche und europäische Partnerschaft mit Schwellenländern zu gemeinsamer Erschließung von Handlungsspielräumen angesichts neuer Techniken, Globalisierung und Unilateralismus

Als nach dem Zusammenbruch des „Gleichgewichts des Schreckens“ der Welt ein Ordnungsmechanismus zu fehlen schien, flossen viele europäische Illusionen, von Wissenschaftlern und Politikern, in die Gestaltung der Globali-

sierung über die UNO („Global-Governance-Architektur“, „globale Strukturpolitik“). Deren machtpolitische Basis blieb jedoch schwach; Europa konnte sie nicht stärken, zumal es selbst in Innovation, Investition und Handel und vor allem militärisch zurückfiel. Der hegemoniale Unilateralismus macht deutlich, dass es nach Reformen bestenfalls Chancen besitzt, sich selbst zu emanzipieren. Es sollte sich „nicht gegen Amerika emanzipieren“ (Egon Bahr)³, jedoch weltweit Partner suchen, um seine Interessen zusammen mit diesen zu verfolgen. Andere Wege sind nicht Erfolg versprechend:

- Die weltweite Durchsetzung des libertären Liberalismus durch USA, IWF und Weltbank hat viele lernfaule, wettbewerbsscheue Industrialisierungsansätze, insbesondere die „industrielle Importsubstitution“ in sozialistischen Ländern, Lateinamerika oder Indien, beendet. In einigen SL löste die Marktwirtschaft Wachstums- und Exporterfolge aus. In Lateinamerika jedoch fällt das Wachstum trotz neoliberaler makroökonomischer Rahmenbedingungen niedrig aus. Ähnlich wie im Nahen Osten und Afrika, wo nicht einmal stabile makroökonomische Rahmenbedingungen durchgesetzt werden können, stehen politische Kontinuitätsbrüche aus, übrigens seit Erringung der politischen Unabhängigkeit im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts. Allein durch Unterstützung des libertären Liberalismus können die Länder Europas ihr Profil in der Welt nicht schärfen.
- Ein politischer und militärischer Interventionismus der Industrieländer, um Kontinuitätsbrüche in politisch blockierten Ländern zu erzwingen und zwar mit oder ohne UN-Zustimmung, wäre kaum Erfolg versprechend; Er würde die Industrieländer bald finanziell und personell überfordern, die betroffenen Gesellschaften allenfalls im Ausnahmefall dynamisieren und demokratisieren, ganz sicher aber weltweit, auch in den Industrieländern selbst, Protest und Widerstand mobilisieren. Wie der Unilateralismus und der an diesen angehängte Industrieländer-Interventionismus würde wohl auch ein Weltordnungskonzept „USA, EU, China, vielleicht Russland“ („G 9“) zu viele Interessen und Probleme ausklammern.
- Aber auch die kosmopolitische Ordnung auf der Basis des Völkerrechts bietet keinen Ausweg. „Das UN-Prinzip der kollektiven Sicherheit auf der Grundlage der *Gleichheit* aller Staaten erweist sich als eine Fehlkonstruktion [...]“ (Ulrich K. Preuss)⁴. Auch nach der Einbindung in den Kalten Krieg auf der einen oder anderen Seite verschafft dieses Prinzip in einer großen Zahl von armen Ländern ineffektiven, auch verbrecherischen Regierungen ertragreiche sichere Spielräume. Die Dekolonisation, nicht zuletzt durch europäische Interessen geprägt, brachte zahlreiche Staatsgebilde

hervor, die aus eigener Kraft kaum lebensfähig sind. Häufig ist ein Prozess der Nationwerdung nicht zu erwarten. Viele der lange von außen, immer schon von innen politisch blockierten Länder zerfallen. Die „kantische Hoffnung auf eine Weltinnenpolitik“ (Jacques Derrida/Jürgen Habermas)⁵ läuft bei 192 und mehr Ländern ins Leere: Viele wiegen weniger als ein Großunternehmen; die meisten sind zu hohen Eigenanstrengungen nicht aus- und aufgelegt.

- Unzureichende Erfolge sind absehbar, wenn die Länder Europas einfach ihre auswärtigen Politiken, hauptsächlich bei Einsatz „weicher Macht“ (Joseph S. Nye)⁶, fortsetzen; marktwirtschaftliche und soziale Demokratie propagieren, möglichst alle Länder für Investitionen und Handel offen halten, auch solchen mit inaktiven und unfähigen Regierungen Hilfe einräumen, außerdem, wo immer möglich, die regionale Staatenkooperation unterstützen. Zwar kann dies vielleicht einige Bedingungen vor Ort verbessern, wenn z.B. eine regionale Kooperationsgruppe, etwa wie Nepad/Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas, das Prinzip der Nichteinmischung zugunsten bestimmter fördernder sowie Frieden stiftender und Frieden bewahrender Interventionen in Mitgliedsländern zeitweise außer Kraft setzt. Die regionale Integration kleiner Länder, die nicht zu ausreichenden Marktgrößeneffekten führt, schafft allerdings kaum je attraktive Investitionsstandorte für in- und ausländische Unternehmen (Zentralamerika, Karibik u.a.).

Erfolg versprechend ist es, in den armen Regionen starke Partner zu suchen. Europa sollte eine globale, pluralistische und differenzierte Weltordnung (Hans-Gerhart Schmierer, AA)⁷ anstreben. Dies verlangt einen langen Atem, weil eine multipolare Welt, in der die dichten Räume eng miteinander verknüpft sind, erst heranwächst. In SL verbessern sich jedoch die Bedingungen, eigenständige Pole auszubauen. Sie vereinen etwa 62% der Bevölkerung, 69% des Bruttosozialproduktes und 65% der Exporte der Entwicklungsländer auf sich. Auf sie entfallen etwa 62% des Bestandes an ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern (76% des Zuflusses). Sie konzentrieren den allergrößten Teil der technisch-industriellen Potentiale der Entwicklungsregionen auf sich. Einige SL können die Nord-Süd-Asymmetrie im nächsten Jahrzehnt, andere in drei bis vier Jahrzehnten überwinden.

Die SL-Industrialisierung bereitet den Weg für ein wirksames weltwirtschaftliches und -politisches Steuerungsinstrument: „G 8 plus x“, zunächst G 12 (mit China, Indien, Brasilien und Mexiko), dann vielleicht G 18. Ein solches leistungsfähiges Instrument zur Stabilisierung und Dynamisierung der Weltwirtschaft sowie zur regionalen Krisenbewältigung mit internationalem Rückhalt setzt voraus, dass nur SL mit wachsendem weltwirtschaftli-

chen Gewicht aufgenommen werden. Die Einbeziehung schwacher Länder würde die Funktionsfähigkeit des Steuerungsinstruments gefährden. Natürlich werden in einer multipolaren Welt die interregionalen Beziehungen nicht gleichgewichtig ausfallen; z.B. werden Europas Beziehungen zu den USA auf absehbare Zeit enger sein als die zu Indien/Südasiens.

Die Kooperation mit starken Partnern wie den SL, um verlässliche Partnerschaften aufzubauen, stellt hohe Anforderungen:

- Nur bei Ausschöpfung der eigenen Potentiale (Reform des Rheinischen Kapitalismus, wachstumsbelebende technische Innovationen, Intensivierung der europäischen Integration, Erweiterung der EU) können die eigenen Interessen weltweit wahrgenommen werden. Hierzu gilt es, die deutschen und europäischen Interessen im Zusammenhang zu sehen und die auswärtigen Politiken (Außen-, Außenwirtschafts-, Entwicklungs-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik) entsprechend aufeinander zu beziehen. Dies verlangt neue Regeln und viel Mut; bisher ist die Kooperation zwischen Ministerien zwecks Kraft- und Kompetenzbündelung eher die Ausnahme.
- Die gemeinsamen Interessen mit den SL liegen zunächst vor allem dort, wo deren Industrialisierung unterstützt wird. Eine Erfolgsbedingung gemeinsamer Interessenwahrnehmung ist die wachsende Präsenz europäischer Unternehmen auf diesen Zukunftsmärkten. Dies geht in erster Linie die Unternehmen selbst an. Es hat sich jedoch erwiesen, dass vor der Investitionsphase häufig außer politischer Hilfestellung auch wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit unterstützend wirken kann. Wesentlich ist eine frühzeitige Präsenz auf Zukunftsmärkten; ein Beispiel ist die schnell wachsende chinesische Werkzeugmaschinenindustrie.
- Die regionale Integration in den armen Regionen erfolgt wie die im Norden (EU, NAFTA) um regionale Kernländer herum. Die SL besitzen bereits eine Lokomotivfunktion für viele arme Länder; einige sind Motoren regionaler Kooperation und Integration (ASEAN, GUS, MERCOSUR, SADC, SAARC)⁸. Die EZ der EU sollte hauptsächlich solche Integrationsprozesse unterstützen. Im Kern geht es um die Vermittlung der Kunst des Regierens jenseits des Nationalstaates sowie der eigenen Integrationserfahrungen und -techniken. Ziel ist die interregionale Bündnisbildung. Eine um Industrie- und Schwellenländer aufgebaute Weltordnung stellt eine solide Basis für die Verringerung von Weltproblemen und eine regionalisierte UNO dar; sie relativiert hegemoniale Ansprüche.

3. Mesoökonomische Partnerschaftsprogramme mit Schwellenländern – über die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen zur Trendwende bei den zentralen Weltproblemen

Industrie- und Schwellenländer reagieren auf die neuen technischen und globalen Herausforderungen, indem sie die nationalstaatliche Steuerungsfähigkeit verbessern: durch die In-Bezug-Setzung der Wirtschafts- und Technologiepolitik, die Abstimmung von Wirtschafts- und Sozialpolitik aufeinander sowie die Integration der Umwelt- in die Wirtschaftspolitik zwecks Nutzung produktionsorientierter Umweltschutztechniken.

Hierzu tragen in allen drei Bereichen Mesopolitiken bei: Sie stärken die dynamischen Agglomerationskerne der SL, in denen Industrie- und Dienstleistungssektor zusammenwachsen, das nationale Innovationssystem, Exportcluster von Großunternehmen sowie Exportpools kleiner und mittelgroßer Unternehmen. Sie dynamisieren das technische Lernen und das wirtschaftliche Wachstum, damit die Beschäftigung, verringern die Armut auch über Bildung und soziale Mindestsicherung und verbessern die Ökoeffizienz der Wirtschaft.

Vor allem Mesopolitiken verkürzen die Phase des Rohstoff- und Niedriglohnexports der SL und erhöhen die Importnachfrage aus umliegenden armen Ländern, zunächst natürlich, wie z.B. der Handel Brasiliens mit seinen südamerikanischen Nachbarn zeigt, von Rohstoffen und Nahrungsgütern. Der Spielraum der armen Länder, als Niedriglohnexporteure in die Weltwirtschaft hineinzuwachsen, weitet sich aus. Regionale Integration unterstützt diesen Prozess: Die SL sind entscheidend für die Integration der armen Regionen in die globalen Kapital-, Güter- und Dienstleistungsmärkte. Häufig gibt erst die intraregionale Arbeitsteilung armen Ländern Chancen für die Produktion vor Ort und für den Export in Drittländer. Die Mitzieh- und Demonstrationseffekte der SL begünstigen die technischen und sozialen Lernprozesse in armen Ländern. Die SL schaffen politisch stabile Regionalrahmen, indem sie Aufgaben der Krisenprävention und Krisenlösung in der eigenen Region übernehmen.

Über mesoökonomische Partnerschaftsprogramme/MP können Deutschland und Europa die fachlichen und institutionellen Lernprozesse in SL intensivieren. In der Regel geht der Know-how-Transfer mit ordnungspolitischen Transfer einher. Besonders wichtig sind die folgenden drei MP:

- Eine globalorientierte, zunächst über MP umgesetzte Politik, die den Kompetenzerwerb in der Informations- und Kommunikationstechnologie fördert, führt weg vom untauglichen Bemühen, die klassische Industrieökonomie nachzuholen. Wissenschaftlich-technische

MP würden, z.B. im Großraum São Paulo, dem Transfer von neuestem Know-how, der technischen Entwicklung vor Ort, dem Informations- und Wissensmanagement sowie dem Aufbau einer für Südamerika vorbildlichen offenen Wissensgesellschaft dienen.

- Eine ebenfalls global orientierte Umweltpolitik würde über MP mit SL, deren Anteil am globalen Umweltverbrauch schnell wächst, besonders wirksam ausfallen. In Europa gibt es für solche MP wichtige Regulierungserfahrungen und ein großes Potential an Fachinstitutionen sowie kleinen und mittelgroßen Unternehmen mit viel Know-how. Für ein deutsches Programm „städtisch-industrieller Umweltschutz im Großraum Mexiko-Stadt“ gibt es Ansätze. Die gemeinsame Umweltpolitik sollte auf Industrieländerstandards zielen: bei industriellem Umweltschutz und Verkehrssystemen, beim Energiesparen und bei der Nutzung neuer Energien, soweit diese finanziert werden können. Solche MP würden die Wirtschaft beider Seiten beleben, z.B. europäische Direktinvestitionen anziehen, und vielleicht sogar etwas Aufbruchstimmung in Deutschland auslösen.
- MP zur Verbesserung sonstiger gesellschaftlichen Vorleistungen für die Wirtschaft können die Kreativitätspotentiale in vielen gesellschaftlichen Sphären mobilisieren. „Systemische Wettbewerbsfähigkeit“⁹ beruht auf einer „differenzierten inländischen Nachfrage“ (M. E. Porter), einem günstigen Umfeld für technische Innovation sowie standort- und wettbewerbsfördernden Politiken. Beispiele für allgemeine und selektive Politiken sind: moderne Grundschulbildung, spezialisierte Ausbildung, unternehmensnahe Hochschulforschung, Technologieinstitute auf Branchenebene, Qualitätssicherung und die Förderung innovations- und exportorientierter Klein- und Mittelunternehmen. Hier ist in allen SL – und manchen Industrieländern – viel zu tun.

Investive tragen weitaus mehr als konsumtive öffentliche Ausgaben zur Stärkung der Position der heimischen Unternehmen auf den Weltmärkten und damit zu Beschäftigung und Armutsabbau bei.

MP von Industrie- und Schwellenländern dienen der Zukunftssicherung. Längerfristig kann vielleicht sogar eine Trendwende bei den Weltproblemen „digitale Kluft“, „Armut“ und „globaler Umweltverbrauch“ erreicht werden. Fast 3/4 der Armen der Welt leben in SL. Diese tragen etwa 21% zur globalen Umweltbelastung (CO₂-Ausstoß) bei, das sind 85% derjenigen aller Entwicklungsländer. Ein anderer Weg, eine solche Trendwende einzuleiten und längerfristig durchzusetzen, als über eine Partnerschaft dieser Art ist nicht erkennbar.

4. Wie können mesoökonomische Partnerschaftsprogramme erfolgreich ausfallen? – Effektive Steuerungsleistungen auf beiden Seiten, gemeinsame Wachstumsanstrengungen

Substantielle MP mit einer großen Zahl vernetzter Projekte, in denen fachliche Kompetenz entfaltet wird, gelingen, wenn Kräfte und Know-how beider Seiten zusammengeführt werden. Auf der deutschen Seite gilt es, die Ressourcen verschiedener Ministerien (AA, BMZ, BMBF, BMU, BMWA u.a.), öffentlicher und privater Fachinstitutionen (GTZ, KfW, UBA, Fraunhofer-Gesellschaft, Steinbeis-Stiftung u.a.), kleiner und mittelgroßer Unternehmen der Energie- und Umwelttechnik sowie von kompetenten NRO zu bündeln. Es kommt auf gemeinsame Konzepte, eine enge Abstimmung sowie dichte Kooperation bei klarer Arbeitsteilung in MP an. In deutsche MP sollten weitere Länder Europas, die EU, deren EZ besonders kleinteilig und hilflos ist, und warum nicht auch die Weltbank oder Interamerikanische Entwicklungsbank/BID, die immer auf der Suche nach Erfolg versprechenden Entwicklungsmaßnahmen sind, einbezogen werden. So würden multilaterale Mittel auch einmal für europäische Programme genutzt werden.

Zentrales Kooperationskriterium ist Signifikanz, strategische Relevanz, soziale Breitenwirksamkeit, ökologische Nachhaltigkeit sowie Visibilität, u.U. auch international. Viele SL, z.B. Indien, Brasilien und Argentinien, aber auch Chile, das zur SL-Anschlussgruppe (wie Saudi-Arabien, Iran, Philippinen, Kolumbien, Venezuela, Ägypten, Pakistan, Peru, Ukraine, bald wohl auch Vietnam) zählt, regen seit Jahren eine signifikante Kooperation mit Deutschland an. Die meist kleinen Einzelmaßnahmen einer häufig fachlich armen EZ sollten durch eine intensive wissenschaftlich-technische und ökologische Kooperation ersetzt werden. MP würden diesen Ländern zusagen, sollten daher zu einer zentralen EZ-Aufgabe werden. Damit würde – auch im deutschen Interesse – die Aporie der EZ seit Jahrzehnten endlich beendet:

- In Ländern mit geringen Eigenanstrengungen wächst die Zahl von „Faktoren und Bedingungen, Hindernissen und Voraussetzungen“ der „Entwicklung“ (A. O. Hirschman)¹⁰ unaufhörlich. Immer neue „Entwicklungsprobleme“ werden, übrigens auch nach wissenschaftlichen Moden und wechselnden Interessen von „Gebern“, identifiziert. Ergebnis ist die Illusion der „Entwicklung von außen her“; deren Folge ist ein diffuser Interventionismus in immer mehr Funktionsbereiche hinein. In Perus Anden z.B. gab es um 1990 weit mehr als 2.000 Einzelmaßnahmen zahlreicher „Geber“, sicherlich viele gut gemeinte und innerhalb des Projektrahmens auch effektive. Sie belasteten jedoch die schwache lokale und nationale Administration überaus stark.

- Während des Kalten Krieges fielen die Kooperationsergebnisse auch deswegen dürftig aus, weil das Hauptziel „politische Stabilität“, durch politische und militärische Intervention angegangen, immer wieder Reformen in armen Ländern verhinderte. Indem Reformierungen scheiterten, wurden traditionale, autoritäre Kräfte gestärkt. Seit einigen Jahren wird in den USA das – nicht selten von diesen selbst verursachte – Problem der politischen Blockierung im Süden diskutiert; es wird nun auch militärisch bekämpft. In Deutschland und Europa besteht seit Anfang der 1990er Jahre eine ausgeprägte Schwäche, einen Neuanfang in der Zusammenarbeit mit armen Ländern zu wagen, um die eigenen Interessen, auch die sozialen und ökologischen, weltweit wahrzunehmen.
- Die bilaterale EZ zog sich auf „Armutsbekämpfung“, z.B. in fünf kleinen Ländern Lateinamerikas, zurück. Kernbegriffe verraten viel: Das Unwort weist auf Ziellyrik und Schwäche; chaotischer Interventionismus jedoch, etwa über zahlreiche Einzelprojekte, welche die Nähe zu Armen suchen, macht keine messbare Verringerung der Armut erreichbar – auch nach Jahrzehnten intensiver Hilfe nicht. Natürlich steht der Begriff „Armutsbekämpfung“ nicht für pathetisch-bellizistische Rhetorik, wie etwa „Krieg dem Terror“; er täuscht jedoch, vor allem in Deutschland selbst, ein ernsthaftes Angehen von Weltproblemen vor, die weiter wachsen. Neuerdings kommt die Illusion hinzu, Armut sei durch „internationale Maßnahmen“ – hoffentlich sind nicht noch mehr Kleinprojekte gemeint – abbaubar. In den vergangenen vier Jahrzehnten zeigte sich: Wachstums- und Armutsprobleme bleiben bei geringer nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit dort, wo sie auftreten, unlösbar. Die Vernachlässigung der Logik der Wirtschaft durch arme Länder und in der Kooperation mit diesen führt nicht selten zu Logik der Gewalt und Prozessen von Staatszerfall.
- Außerdem gibt sich Europas EZ mit dem kleinen Ruhm einiger Einflussnahme auf die Weltbank zufrieden. Den IWF, der unter starkem US-Einfluss steht, vermag sie, auch mangels Zuständigkeit im eigenen Land, ohnehin nicht zu bewegen. Ein Beispiel für einen solchen Ruhm ist der Wechsel vom Washington zum Monterrey Consensus, der auf „Armutsbekämpfung“ gerichtet ist. Aus einer solchen bilateralen EZ zog vor einiger Zeit Donald J. Johnston, der Generalsekretär der OECD, den Schluss, sämtliche öffentliche Zusammenarbeit solle besser über die Weltbank laufen.¹¹ Dann allerdings würde sie noch weniger europäischen Interessen dienen.

Eine Reorganisation auf der deutschen Seite und bei der EU steht aus: Das BMZ sollte ein Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit werden, das hilflose

Anhängsel „und Entwicklung“ wieder entfallen. Es sollte vor allem Aufgaben in zwei Feldern wahrnehmen:

- Die politische Steuerung von MP, anfangs von zwei oder drei, liegt beim BMZ, die Steuerung vor Ort bei einem MP-Manager. Fachinstitutionen beraten und entsenden Personal. Bei Erfolg der MP werden diese auch in SL-Anschlussländern mit hohen Eigenanstrengungen durchgeführt.
- In MP werden in Absprache mit dem jeweiligen SL schrittweise arme Nachbarländer mit Eigenanstrengungen einbezogen. Ein solches Vorgehen sowie die SL-Dynamik dynamisieren den Entfaltungsprozess vieler armer Länder mehr als EZ-Maßnahmen. Mit der Zeit kommt es zu einer – von der EU trotz armer interregionaler Substanz bereits proklamierten – „strategischen Partnerschaft“ mit regionalen Integrationsgruppen.

Die MP-Finanzierung ist schwierig, aber durchaus erreichbar. Vor allem in der Anlaufphase sollten beträchtliche EZ-Mittel bereitgestellt werden; später gilt dies vor allem für die Einbeziehung armer Länder. Der Finanzierungsanteil von KfW, Weltbank, Regionalbanken u.a. würde anfangs hoch ausfallen, der des SL nach einigen Jahren überproportional zunehmen. In der Regel würden Industrie- und Schwellenland ihren Anteil, etwa an Forschungs- und Entwicklungsprojekten, selbst finanzieren. Die Fraunhofer-Gesellschaft u.ä. benötigen nur eine Anlauffinanzierung. Das Industrieland würde anfangs die Kosten für die Fortbildung von SL-Experten übernehmen. Umwelt-MP werden eine relativ lange Anlaufphase besitzen, weil SL zusätzliche Belastungen nur schrittweise übernehmen können.

Industrie- und Schwellenländer sollten in armen Ländern Stabilisierungs- und Veränderungsdruck möglichst verknüpfen. Einige SL tragen bereits zur Vermeidung bzw. Eindämmung von Konflikten in Nachbarländern bei, z.B. Brasilien in Paraguay. Andere intervenieren zusammen mit Industrieländern in Krisengebieten, etwa Südafrika in Afrika. Regionale Sicherheitssysteme federn Kontinuitätsbrüche in armen Mitgliedsländern wahrscheinlich ausreichend ab. Ein Extremfall für Verantwortung in der eigenen Region: Aufgabe der USA und Mexikos wäre es, die Führungsgruppen in Ländern Zentralamerikas, etwa in Guatemala, die seit Jahrhunderten vor allem die indianische Bevölkerung ausbeuten und ihr alle Rechte verweigern, zu entmachten oder wenigstens zu „modernisieren“.

Zugleich können Industrie- und Schwellenländer die Entfaltungsbedingungen der armen Länder verbessern: erstere durch die Eingliederung solcher Länder in ihre Integrationsgruppen, z.B. der Länder Zentralamerikas und der Karibik in NAFTA, und den Abbau ihres Protektionismus, letztere durch regionale Integration und Einbeziehung armer Länder in MP.

Natürlich bleibt die regional orientierte Partnerschaftspolitik in einigen fragmentierten Regionen mit schwachen Kernländern und blockierten armen Ländern mit Fasadendemokratien problematisch. Nur: Dies spricht für, nicht gegen MP auch in den schwachen Kernländern. Die „alternative Option“ sind weltweite militärische Einsätze der Industrieländer, auf die sich auch die Streitkräfte der Länder Europas bereits vorbereiten. Diese Interventionen, so sehr sie im Augenblick aus humanitären Gründen oder wegen Drohpotential gerechtfertigt sein mögen, werden häufig nicht zu Stabilisierung, Wachstum und Frieden beitragen.

Ohne Zweifel ist der Weg zu einer weltweiten, multipolar basierten Ordnung lang. Europa kann ihn verkürzen, indem es weltweit ausgreift, um seine wirtschaftlichen, politischen, sozialen und ökologischen Interessen wahrzunehmen. Das Hauptinteresse besteht darin, eine Trendwende bei den Weltproblemen auszulösen. Eine Beschränkung auf das integrationswillige „Kerneuropa“ trägt nicht; z.B. wäre es interessanter, auch neue Mitgliedsländer der EU in MP einzubeziehen, um deren regionalen und weltweiten Lernprozess zu beschleunigen. Außerdem gibt Immanuel Kant (Zum ewigen Frieden) trotz aller Probleme und fundamentalistischen Ideologien in armen und reichen Ländern Hoffnung: „Es ist der Handelsgeist, der mit dem Kriege nicht zusammen bestehen kann und der früher oder später sich jedes Volks bemächtigt.“¹²

Warum nicht ein deutsch-französisches Umwelt-MP mit China, das schrittweise eine große Zahl alter und neuer EU-Staaten einbezieht und Unternehmen der Umwelttechnik aller Beteiligten Investitionsräume eröffnet? Warum nicht ein wissenschaftlich-technisches MP Deutschlands und Italiens mit Brasilien, das dort Innovation, Wissenschaft und Technik stärkt, die Bedingungen für Engagements europäischer Unternehmen der Informations- und Kommunikationstechnologie verbessert und nach der Anlaufphase auf alle MERCOSUR-Länder bezogen wird? Warum nicht ein von Deutschland angeregtes europäisches MP, das in Südafrika und dann auch in anderen SADC-Ländern die gesellschaftlichen Vorleistungen für die Wirtschaft verbessert und zugleich die regionale Integration dynamisiert?

Anmerkungen/Literatur:

¹ K. Eßer, Partnerschaft mit Schwellenländern – Aufgaben der Entwicklungspolitik, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/DIE, Berlin, Berichte und Gutachten 11/1999

² K. Eßer, Von der Industrie- zur Informationsgesellschaft – Nationalstaatliches Denken im Übergang, in: Ibero-Amerikanisches Archiv. Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Geschichte, Bd. 25, Berlin 1999, H. 1-2, S. 33-75

³ vgl. G. Gaus im Gespräch mit E. Bahr, Kann sich Europa emanzipieren? FES, Forum Berlin, 20.3.2002, S. 10 f.

⁴ U. K. Preuss, Die UNeinigen Weltrichter. Amerika bleibt die „unverzichtbare Nation“ – bis regionale Bündnisse für Frieden sorgen können, in: Die Zeit, Nr. 23, 28.5.2003, S. Politik 11

⁵ J. Derrida/J. Habermas, Unsere Erneuerung. Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, in: FAZ, Nr. 125, 31.5.2003, S. 33

⁶ J. S. Nye, Das Paradox der amerikanischen Macht. Warum die einzige Supermacht der Welt Verbündete braucht, Hamburg 2003 („soft power“)

⁷ vgl. H.-G. Schmierer, Entstaatlichte Gewalt und staatliche Außenpolitik, FES, Gewaltmärkte und staatliche Politik, Berlin, 10.5.2003 (Vortrag)

⁸ K. Eßer, Globalisierung, Regionalisierung und interregionale Beziehungen – Anforderungen an den MERCOSUR und eine EU-MERCOSUR-Partnerschaft, DIE, Bonn, BuG 12/2000; North American Free Trade Agreement, Association of South East Asian Nations, Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (um Russland), Mercado Común del Sur, South African Development Community, South Asian Association for Regional Cooperation (um Indien)

⁹ K. Eßer./W. Hillebrand/D. Messner/J. Meyer-Stamer, Systemische Wettbewerbsfähigkeit – Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik, DIE, Berlin, BuG 11/1994

¹⁰ A. O. Hirschman, Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1967, S. 1

¹¹ Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung. Auf dem Weg zu Good Global Governance? FES, INFO, 3/2002, S. 20

¹² I. Kant, Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, Stuttgart 1984, S. 33

■ **Dr. Klaus Eßer** war Leiter der Abteilung Privatsektorentwicklung und Staatsreform am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik und ist jetzt im Ruhestand.

Anschrift: Spanische Allee 95 b, 14129 Berlin