



## Workshop-Bericht

### Globale Zusammenhänge vermitteln – eine entwicklungspolitische Kernaufgabe der Bundesländer

Workshop-Bericht von Dr. Michèle Roth, März 2012

Vom 14. bis 15. Februar 2012 fanden sich in der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung knapp 40 Expertinnen und Experten zusammen, um über die Vermittlung komplexer globaler Zusammenhänge als Kernaufgabe der Bundesländer zu beraten. Ausgangspunkt waren zum einen aktuelle Trends in der globalen Politikgestaltung für nachhaltige Entwicklung und zum anderen die im Laufe des Jahres 2011 in den Bundesländern Berlin, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen im Rahmen von partizipativen Prozessen erarbeiteten neuen entwicklungspolitischen Leitlinien.

### Globale Trends – globale Lernpartnerschaften

Drei große weltumspannende Trends identifizierte Dr. Thomas Fues vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik in seinem Input zu Beginn des Workshops: eine umfassende Gefährdung des Erdsystems, von denen der Klimawandel nur die bekannteste von mehreren Ursachen ist, die anhaltende Verlagerung des wirtschafts- und machtpolitischen Gravitationszentrums nach Asien sowie eine wachsende soziale Desintegration, die zu risikanten gesellschaftlichen Spannungen führen kann. Angesichts dieser Trends nehmen die globalen Risiken und komplexen Interdependenzen zu, während zugleich die Politik und insbesondere Europa weiter an Handlungsfähigkeit verlieren. Europäische Werte und Erfahrungen bleiben allerdings vielerorts gefragt. Die Bundesländer können dabei eine zentrale Position im Mehrebenensystem einnehmen, indem sie sowohl nach oben als auch nach unten mitgestalten. Durch ihre größere Nähe zu Akteuren wie der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft können sie potenziell neue Ideen und Kapazitäten zur Problemlösung anstoßen.

Schon zu Beginn des Workshops wurde somit klar, dass Entwicklungspolitik keine Einbahnstraße ist; vielmehr geht es künftig um selbstreflexive Transformationsprozesse und die Schaffung internationaler Lerngemeinschaften. Was in der Theorie gut klingt, ist in der Praxis allerdings noch längst nicht Realität. Zwar gibt es bereits eine Vielzahl solcher globaler Lernpartnerschaften – öffentliche wie nicht-öffentliche. Über ihr Wirken und über ihren tatsächlichen Nutzen ist jedoch wenig bekannt.

Den Abschied von der klassischen Entwicklungszusammenarbeit hin zu einer aufgeklärten Eine-Welt-Politik vollziehen mehrere Bundesländer gegenwärtig mit der Neuformulierung ihrer entwicklungspolitischen Leitlinien bzw. ihrer Eine-Welt-Strategie, wie sie in NRW künftig heißen wird. Verbunden mit diesem Strategiewechsel ist der Wunsch, die Themen der internationalen Zusammenarbeit künftig verstärkt in die Mitte der Gesellschaft zu tragen. Zugleich sehen sich engagierte Kräfte auf Länderebene aber weiterhin unter Rechtfertigungsdruck, warum sich die Länder angesichts ihrer oft desolaten Finanzlage überhaupt entwicklungspolitisch engagieren sollen. Die oben genannten bedrohlichen Trends würden in ihren Rückwirkungen auf die Länder noch nicht wirklich wahrgenommen, so eine Ländervertreterin. Entsprechend fehle die Einsicht, dass derartige Aktivitäten eine gute Investition auch in unsere Zukunft sind.

### Inklusive Prozesse zur Erarbeitung der neuen entwicklungspolitischen Leitlinien

Die Präsentation der Prozesse zur Überarbeitung der entwicklungspolitischen Leitlinien machte deutlich, dass in allen drei Bundesländern Konsultationen mit einem breiten Spektrum an Stakeholdern eine wesentliche Rolle gespielt haben. Während Nordrhein-Westfalen mit einer an die breite Öffentlichkeit gerichteten Online-Konsultation (Open-Governance-Verfahren), gepaart mit einer schriftlichen Expertenbefragung (offline) und einer Serie von Workshops mit ausgewählten Stakeholdern ein sehr aufwändiges Verfahren wählte, konzentrierten sich die Länder Berlin und Brandenburg stärker auf den Dialog mit lokalen Stakeholdern (z.B. im Rahmen thematischer Workshops) und auf die Beratung durch den entwicklungspolitischen Beirat (Berlin) sowie entwicklungspolitische Landesnetzwerke (Berlin/Brandenburg). Diese Dialoge wurden durchgehend positiv bewertet, auch weil sie zum gegenseitigen Kennenlernen der unterschiedlichen Akteure auf Landesebene, zur Definition von gemeinsamen und unterschiedlichen Positionen sowie zur Bildung von Lerngemeinschaften vor Ort beigetragen haben.

Die in Berlin ebenfalls angebotene Online-Kommentierung führte zu keinen Ergebnissen, da dieser Prozess aufgrund fehlender Ressourcen nicht moderiert werden konnte. Die Erfahrung aus Nordrhein-Westfalen zeigte, dass eine Online-Konsultation den Prozess inhaltlich bereichern kann – unter der Voraussetzung einer breit angelegten Werbung sowie einer dauerhaften Moderation, was einen hohen finanziellen und personellen Aufwand mit sich bringt. Zugleich bevorzugen die Stakeholder im engeren Sinne bislang i.d.R. die direkte Kommunikation. Allerdings ist es wichtig, aus den „geschlossenen Systemen“ herauszukommen und auch andere Perspektiven wahrzunehmen. Soziale Medien wie Facebook oder Twitter bieten hierfür neue Chancen.

Wichtige praktische Erkenntnisse für die Neuformulierungen der Leitlinien in Brandenburg ergaben sich aus einer selbstkritischen Analyse der bisherigen Erfahrung. Die bestehenden Leitlinien formulierten zwar richtige Erkenntnisse, scheiterten letztlich aber an ihrem eigenen Anspruch, der den Möglichkeiten des Landes nicht gerecht wurde, am fehlenden politischen Willen, an der unzureichenden Beteiligung der Stakeholder sowie am fehlenden Monitoring.

Für alle vorgestellten Prozesse gilt, dass die vielfältigen Stakeholder auf Dauer durch intelligente Beteiligungsverfahren am Dialog und der Weiterentwicklung der Leitlinien beteiligt werden sollen.

### **Inhaltliche Ergebnisse der Leitlinienprozesse**

In allen Leitlinienprozessen wurde deutlich, dass der Entwicklungsbegriff einem tiefgreifenden Wandlungsprozess unterworfen ist. Entwicklungsbedarf gibt es weltweit – die Vorstellung von Gebern und Lehrmeistern vs. Nehmern und Lernenden ist überholt. Die Abgrenzung zu anderen Formen der Internationalen Zusammenarbeit wird damit allerdings schwierig. Zugleich besteht weiterhin eine Verantwortung gegenüber ökonomisch schwächeren Ländern.

Entscheidend wird künftig sein, die vielfältigen Wechselwirkungen und Schnittstellen von bzw. zwischen den Bereichen Nachhaltige Entwicklung, Internationale Zusammenarbeit und Entwicklungspolitik deutlicher zu betonen und zu kommunizieren. So ist es erklärtes Ziel der neuen Berliner Leitlinien, das Denken in globalen Zusammenhängen zu einer Selbstverständlichkeit in der Gesellschaft werden zu lassen. Ebenso müssen die Bezüge zu den Politiken auf unterschiedlichen Ebenen (von der EU über die Bundesebene bis zur Innenpolitik der Länder) klarer dargestellt werden.

Entsprechend hat sich Nordrhein-Westfalen bewusst für die Bezeichnung „Eine-Welt-Strategie“ anstelle von entwicklungspolitischen Leitlinien entschieden. Zugleich wurden die Bereiche Entwicklungspolitik und Internationales in der Staatskanzlei zusammengeführt.

### **Die Vermittlung globaler Zusammenhänge als Kernaufgabe der Bundesländer**

Ab 2012 wird es darum gehen, die Leitlinien in konkrete Vorhaben umzusetzen. In der Regel wird dies nicht durch die Länder selbst, sondern durch Partner und engagierte Akteure aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft erfolgen, wobei die Länder als Facilitator wirken. Auch angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen für dieses Aufgabenfeld spielt Kommunikation und Bewusstseinsbildung sowohl bei den Partnern als auch in der breiten Bevölkerung dabei eine zentrale Rolle. Als „Geschenk des Mainstream“ bezeichnete ein Vertreter Brandenburgs die Tatsache, dass Themen nachhaltiger Entwicklung (etwa Energie, Klima, Ernährung, Armut, Weltwirtschaft, Finanzsystem) in den letzten Jahren deutlich an Medienpräsenz gewonnen haben. Die Länder haben einerseits die große Chance, in ihrer entwicklungspolitischen Kommunikation hierauf aufzubauen, andererseits stehen sie vor der Herausforderung, ihre Kommunikation intelligent und attraktiv zu gestalten. Hierfür sind mehr Training und ein höheres Bewusstsein bzw. ausgebildete Kommunikatoren im öffentlichen Dienst erforderlich.

### **Herausforderungen bei der Vermittlung globaler Zusammenhänge**

*Alte Denkmuster und Werte sind tief verankert*

Als internationaler Gastredner zeigte Martin Kirk von Oxfam UK häufige Fallen in der entwicklungspolitischen Kommunikation auf. Auf der Grundlage einer breit angelegten wissenschaftlichen Studie für Oxfam UK legte Kirk dar, wie in der entwicklungspolitischen Kommunikation unbewusst alte Stereotypen verwendet werden, die den

Gegensatz von Nord vs. Süd, reich vs. arm, großzügiger Spender vs. hilfloser Empfänger etc. weiter verstärken statt ihm entgegenzuwirken. Damit wird eine Denkweise zementiert, die den globalen Interdependenzen und Wechselwirkungen nicht nur zuwider läuft, sondern diese auch zugunsten des vermeintlich reichen Nordens verschleiern. In Anlehnung an Erkenntnisse aus der Kognitionsforschung verwies Kirk auf die „Rahmen“ (frames) in unseren Köpfen, die auf persönlichen Erfahrungen beruhen und bei einem entsprechenden Stichwort vorgeben, wie Dinge zu funktionieren haben bzw. was sie bedeuten (z.B. verweist das Wort „Steuerentlastung“ auf die [positive] Befreiung von etwas Schlechtem; wenn Steuerbefürworter diesen Ausdruck verwenden, haben sie schon verloren). Ein solcher in den Köpfen der Menschen tief verankerter Rahmen ist die „moralische Ordnung“, dass Hierarchien in der (Welt-)Gesellschaft natürlich und gut sind und dass arme Leute in dieser Hierarchie ganz unten angesiedelt sind (denn wenn sie so wären wie wir, wären sie nicht arm). Dieser Rahmen der „moralischen Ordnung“ reagiert auf Stichwörter wie „Hilfe“, „Entwicklung“, „Wohltätigkeit“. In unserer Sprache stecken somit viele unbewusste Bedeutungen und Botschaften, die unsere eigentlich beabsichtigte Botschaft ins Gegenteil verkehren können. Verknüpft werden diese „frames“ mit Werten, die sich durch häufige Wiederholung in den Köpfen der Menschen verfestigen. Entsprechend warnte Kirk vor der leichtsinnigen Bedienung von Werten, die Entwicklungspolitik vermeintlich rechtfertigen, stattdessen aber eigensüchtige Wertesysteme bedienen, wie z.B. die Betonung des eigenen Nutzens der Entwicklungszusammenarbeit. Vielmehr sollten positive Wertesysteme wie Universalismus, Menschlichkeit oder Selbstbestimmung in den Vordergrund gestellt werden.

Konkret empfahl Kirk, sich der in der Kommunikation bedienten Rahmen und der transportierten Werte bewusst zu werden, unter Mithilfe von Experten wie Linguisten oder Soziologen. Entsprechend sollte auch die Art und Weise von Bevölkerungsumfragen überprüft werden. Kirk gestand allerdings zu, dass der Paradigmenwechsel weg von der untrennbar mit Minderwertigkeit/Unterlegenheit verbundenen Botschaft von Not/Bedürftigkeit vor allem für Fundraiser eine große Herausforderung sei. Noch sei keine alternative Lösung zu den gängigen Armutsbildern gefunden. Für die Bundesländer stellt sich diese Herausforderung allerdings anders. Sie sammeln nicht Spendengelder ein, sondern stellen Gelder zur Verfügung. Insofern könnte ein Paradigmenwechsel sogar hilfreich sein, weil er stärker die globalen Wechselwirkungen aufzeigt, kommentierte eine Teilnehmerin.

### *Glaubwürdigkeit der Botschaft*

Auch die Glaubwürdigkeit des „Senders“ und der Botschaft sind für den Erfolg von Kommunikationsstrategien entscheidend. So würden die Menschen nicht an den Slogan „making poverty history“ glauben, berichtete Kirk. Bei der Entwicklung von Kommunikationsmodellen sollte deshalb darauf geachtet werden, keine unerreichbaren Versprechungen zu machen. Viel sinnvoller als Botschaften zu verkaufen sei es, (niedrigschwellige) Möglichkeiten für eigenes Engagement anzubieten. Vereinfachungen sollten vermieden werden (auch wenn sie gut für Slogans sind). Es gibt keine simplen Lösungen; deshalb sollten die Menschen ermutigt werden, gemeinsam an der Entwicklung eines neuen umfassenden Systems – an einer positiven Alternative – mitzuwirken. Hierzu gehöre auch, dass in dieser neuen Kommunikation weniger der Wettbewerb mit ähnlichen Institutionen, sondern die Kooperation auf ein gemeinsames Ziel hin im Vordergrund stehen sollte.

### **Die Vermittlung globaler Zusammenhänge in der Praxis I: Aufmerksamkeit schaffen**

Die Komplexität globaler Zusammenhänge ist oftmals selbst für Fachleute kaum noch zu durchdringen. Wie können diese komplexen Herausforderungen in der Praxis breitenwirksam vermittelt werden, ohne durch starke Simplifizierungen die Glaubwürdigkeit der Botschaft zu gefährden? Wie kann Interesse bei Personen geweckt werden, die nicht unbedingt von diesen Zusammenhängen hören wollen? Und welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, damit das Wissen um globale Zusammenhänge zu tatsächlichen Verhaltensänderungen führt?

Eine umfassende Antwort auf diese Fragen wurde während des Workshops nicht gefunden. Ein Ansatz könnte sein, an der Lebenswirklichkeit unterschiedlicher Zielgruppen anzusetzen und an konkreten Beispielen aufzuzeigen, wie globale Problemlagen mit ihrem Lebensalltag als Unternehmer, Konsumenten, Verkehrsteilnehmer etc. zusammenhängen. Gerade um Handeln zu bewirken, muss der potenziell Handelnde aktiv mit einbezogen werden. Dies bedürfte letztlich des zivilgesellschaftlichen Engagements, denn globales Lernen geschieht vor Ort, so ein Teilnehmer.

Zwar hat die Berichterstattung über globale Trends in den Medien an Bedeutung gewonnen. Dies hat aber nicht automatisch zu einer stärkeren Beachtung entwicklungspolitischer Themen jenseits akuter Krisenlagen geführt. Ein Medienvertreter sah entsprechend während des Workshops durchaus noch Potenzial, das gestiegene Inter-

esse an globalen Fragestellungen (z.B. am Klimawandel) besser als bisher auch zur Vermittlung entwicklungspolitischer Zusammenhänge und zur Herstellung von Bezügen zu unserem individuellen Handeln zu nutzen. Hilfreich, um Themen in den Medien unterzubringen, seien aktuelle Anlässe wie internationale Konferenzen oder Auslandsreisen hochrangiger Politiker. Auch eine Personalisierung der Geschichten, die Nutzung regionaler Medien sowie von Unterhaltungsprogrammen wurden empfohlen, um Interesse zu wecken und Lebensrealitäten zu kommunizieren. Allerdings sahen etliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Gefahr, dass die klassische Medienberichterstattung eher die von Kirk kritisierten negativen „frames“ bedient und somit letztlich kontraproduktiv wirkt.

## **Die Vermittlung globaler Zusammenhänge in der Praxis II: Neue Kommunikationswege**

Die Potenziale neuer Kommunikationswege stellte der Kommunikationsexperte Professor Dr. Christoph Bieber vor. Grundsätzlich lassen sich drei Varianten unterscheiden: die Politikvermittlung von oben (klassische Website, die wie eine digitale Plakatwand funktioniert; ergänzt durch ggf. interaktivere Instrumente des Web 2.0); die Politikvermittlung von unten (durch soziale Bewegungen/Protestbewegungen etc.) und die Politikermittlung über Online-Plattformen (Bsp. Offener Haushalt). In der Konsequenz führt das Internet zu einer stärkeren Dialogorientierung in der Politik mit einer Verschmelzung von Sendern und Empfängern, zu einer wachsenden Bedeutung einer datenorientierten Aufbereitung von Kommunikation (wobei die Daten auch mittels Online-Verfahren erhoben werden können) sowie zu einem steigenden Anspruch an die Transparenz in der Politik.

Was bedeutet dies für die entwicklungspolitische Kommunikation? Die neuen Medien bieten den entwicklungspolitischen Akteuren die Chance, stärker als selbstständige Medienakteure aufzutreten und sich von den klassischen Medien unabhängiger zu machen. Allerdings ist der Schritt in die Online-Welt in seinen Folgen schwer einzuschätzen und sehr arbeitsintensiv. Unterschieden werden kann zwischen der Ansprache einer breiten Zielgruppe und der Kommunikation mit Experten. Erstere wird über Instrumente wie YouTube, Facebook oder Twitter erreicht, wobei der Visualisierung und Interaktivität eine besondere Bedeutung zukommt. Besonders dialogorientierte Angebote sind dabei anspruchsvoll und sehr aufwändig. Mit Blick auf ausgewählte Experten bieten sich online-basierte Expertenforen an, die der Entscheidungsvorbereitung und -findung dienen und die durch geeignete Offline-Veranstaltungen ergänzt werden können.

In der abschließenden Diskussion wurde deutlich, dass der Druck auf die Verwaltungen zur verstärkten Nutzung neuer Kommunikationswege überall spürbar ist. Zugleich fehlen das Know-how und die Kapazitäten für eine professionelle Herangehensweise; interne Vorbehalte sind ebenfalls gegeben. Letztlich müssten sich die Verwaltungen davon verabschieden, alles kontrollieren zu wollen, so eine Teilnehmerin. Konkret stellen sich Fragen wie: Wer darf welche Inhalte freigeben und wie können komplexe Zusammenhänge (im Extrem etwa in Form von Twitter-Botschaften) kommuniziert werden. Gerade zur Darstellung von Komplexität biete das Internet neue Chancen, betonte Professor Bieber, etwa durch interaktive Karten mit Links zu Dokumenten, Videos etc. (technisch aufwändig) oder auch durch einen simplen Weblog. Twitter wiederum lasse sich sinnvoll nutzen, um eine neue Öffentlichkeit zu schaffen für Material, das sowieso vorhanden ist. Welche Form auch immer gewählt wird, entscheidend ist, so das abschließende Fazit, dass geweckte Erwartungen auch eingelöst werden können, was oftmals mit einem hohen Personalaufwand verbunden ist.

*Die während des Workshops gezeigten Präsentationen sind auf der Website der Stiftung Entwicklung und Frieden unter [www.sef-bonn.org](http://www.sef-bonn.org) (Veranstaltungen/2012) abrufbar. Eine Fortsetzung des Workshops unter dem Arbeitstitel „In globaler Verantwortung handeln“ ist für 2013 in Düsseldorf geplant.*