

Uwe Holtz

Zu einem neuen Paradigma von Entwicklung.

Entwicklung und Entwicklungspolitik finden im Vergleich zu den 80er Jahren in einem beträchtlich gewandelten Umfeld statt. Das Epochenjahr 1989 mit dem Fall des Eisernen Vorhanges und dem Ende der kommunistischen Systeme in Europa hatte auch erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklungsländer (EL) und die Entwicklungstheorie(n). Der von Osteuropa ausgehende Wind des Wandels zu Demokratie und marktwirtschaftlichen Ordnungen ist dafür hauptverantwortlich.

Die Entwicklungspolitik konnte endgültig die Zwangsjacke der Ost-West-Auseinandersetzung ablegen. Den Industrieländern (IL) bot sich die — bislang nur unzureichend genutzte — Chance, bei ihrer Entwicklungszusammenarbeit (EZ) endlich genuin entwicklungspolitische Ziele in den Vordergrund zu stellen. Die Zweite Welt ist Teil der Ersten und der Dritten geworden. Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion in Kaukasien und Zentralasien sowie Albanien sind mittlerweile von der OECD als EL anerkannt und konkurrieren mit den traditionellen EL um den kleiner werdenden Kuchen der Entwicklungsleistungen. Der Trend sowohl zur Globalisierung als auch zur Regionalisierung verstärkt sich. Unzureichender Entwicklungserfolge in den EL und der Finanzleistungen für Ostdeutschland und Osteuropa wegen hat sich auch auf deutscher Regierungsebene offensichtlich eine Entwicklungsländer- und Gebermüdigkeit breitgemacht; gleichzeitig befinden sich die Nicht-Regierungsorganisationen in der EZ im Aufwind.

Große Theorien am Ende?

Die großen Entwicklungstheorien, d.h. die Erklärungen von Unterentwicklung/Entwicklung und die Vorschläge für eine „bessere“ Entwicklung, und die großen Entwicklungsstrategien, d.h. die aus den Theorien abgeleiteten Maßnahmen für eine zu verändernde Praxis unter Benennung der normativen Bezugspunkte, Ziele, Instrumente, Akteure, Adressaten und Hand-

lungsebenen, sind ins Gerede gekommen. Einige sprechen — etwas voreilig — vom Ende aller großen Theorien. Dabei herrscht ein Zustand der Unterentwicklung in einem Land dann vor, wenn große Teile der Bevölkerung unter Hunger und Armut leiden, kein menschenwürdiges Leben führen können und ihre Grundbedürfnisse nicht oder völlig unzureichend befriedigt sind. Zum Grundbedürfniskonzept zählte das Internationale Arbeitsamt in seinem auch heute noch bedenkenswerten Bericht von 1976 Elemente wie Ernährung, Kleidung, Trinkwasser, Gesundheit, Unterkunft, Bildung, Beschäftigung, gesunde Umwelt, Eigenständigkeit, Selbstvertrauen und individuelle Freiheit.

Grob vereinfacht gab es zwei entwicklungstheoretische Hauptstränge: im linksliberalen, radikalen und marxistischen Lager die Imperialismus- und Dependenztheorien und im bürgerlichen, marktwirtschaftlichen Lager die Modernisierungstheorien. Beide Theoriestränge setzten — wie von den IL vorexerziert — auf Industrialisierung und Wirtschaftswachstum ohne besondere Rücksichtnahme auf Umweltverträglichkeit. Entwicklung hieß vor allem für die Modernisierungstheorien Nachahmen und Aufholen im Sinne des westlichen Zivilisationsmodells und vor allem wirtschaftliches Wachstum. In beiden Theorien kamen Überlegungen zur Bedeutung demokratischer, rechenschaftspflichtiger und die Menschenrechte verwirklichender politischer Systeme zu kurz. „Erst Entwicklung, dann Demokratie“ war oft zu hören.

Dependenztheorie

Die Imperialismus- und Dependenztheorien sehen die Hauptwurzel des Elends der EL in exogenen, fremdgemachten Ursachen und dabei im kapitalistischen internationalen System, das die EL ausbeutet und in Abhängigkeit hält. Danach führen die in IL beheimateten transnationalen

Konzerne (TNK) die frühere Ausbeutung der Kolonien durch das Mutterland weiter, und der un-

gleiche Tausch, der in der Verschlechterung der Terms of Trade für die EL zum Ausdruck kommt, sei ein wichtiger Mechanismus zur Aufrechterhaltung der Abhängigkeit. Empfohlen werden deshalb eigenständige Entwicklungswege, die Transformation der eigenen Gesellschaft und ein möglichst weitgehendes Ausscheren aus dem kapitalistischen System, zumindest die Kontrolle der TNK und die Verbesserung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, eine verstärkte Süd-Süd-Kooperation. EL, die einen nichtkapitalistischen, autozentrierten Entwicklungsweg gegangen sind, haben einige Erfolge im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich und bei der Befriedigung weiterer materieller Grundbedürfnisse zu verzeichnen gehabt, aber zugleich waren erhebliche Defizite bei der wirtschaftlichen Effizienz und im Bereich von Freiheitsrechten zu beklagen. Aber letztlich sind viele Länder bei der Umsetzung solcher Entwicklungsstrategien gescheitert. Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Europa, dem Bankrott der zentralverwalteten Wirtschaftsordnungen und der freiheitsfeindlichen Systeme sowie der brutalen Unterdrückung demokratischer Bewegungen in China besitzen diese Strategien für die übergroße Mehrheit der Menschen keine Attraktivität mehr. Eine Fundamentalalternative zu den demokratischen, markt- und sozialorientierten Systemen, wie sie — wenn auch in unterschiedlicher Ausformung — in den westlichen IL bestehen, ist nicht in Sicht. Selbst einige, die wissen, daß das westliche Zivilisationsmodell schon aus Umweltgründen nicht globalisierbar ist, empfehlen nicht die Abschaffung des Modells, sondern die Änderung und den - z.B. ökologischen — Umbau der Industriegesellschaften.

Modernisierungstheorie

Deshalb und weil die aus modernisierungstheoretischen Ansätzen gespeisten Entwicklungsstrategien mehr oder weniger in der deutschen Politik dominieren, sind sie von besonderem Interesse — mehr bei der Union und der F.D.P., weniger bei SPD und GRÜNEN, weil bei ihnen die externen Ursachen für die Unterentwicklung deutlicher gesehen und daraus umfassendere Veränderungen des internationalen Umfelds einschließlich der eigenen Gesellschaften abgeleitet werden und insofern dependenztheoretische Positionen anklingen. Die Modernisierungstheorien führen die Unter-

entwicklung hauptsächlich auf endogene, hausgemachte Ursachen wie Kapitalmangel, industriell-technologischen Rückstand und Traditionalismus (geringe, individuelle Leistungsmotivation als Folge von Religion und Großfamilie, geringe Rationalität) zurück. Sie plädieren für die wirtschaftliche, soziale, politische und mentale Modernisierung¹ und setzen auf die Integration in den Weltmarkt einschließlich einer damit verbundenen exportorientierten Entwicklungs- und Wachstumsstrategie.

In den EL, in denen aus diesen Theorien abgeleitete Strategien Erfolg hatten, kam es oft zu einer Reihe von Schwierigkeiten: Auslandsverschuldung, Dualismus und Heterogenität, eine Spaltung in einen modernen und traditionellen, in einen ländlichen und städtischen sowie in einen modernen und informellen Sektor, Zersplitterung der Gesellschaft, Vernachlässigung der Landwirtschaft und soziale Desintegration. Auch hier gab es Defizite im Demokratie- und Menschenrechtsbereich. Diese Schwierigkeiten führten schon in den 70er und 80er Jahren zu Korrekturen dieser Strategien. So wurden in die entwicklungspolitischen Konzepte der Bundesregierung wichtige Elemente der Grundbedürfnisstrategie, die Förderung der Partizipation und die Betonung der ländlichen Entwicklung aufgenommen.

Beide Theorie- und Strategiemodelle haben als Blaupausen für die Gestaltung spezifischer Wirklichkeiten ausgedient. Dennoch scheint es unangemessen, die großen Theorien auf den Kehrrichtaufen der Geschichte zu werfen. Theorien müssen prinzipiell irrtumsfähig sein. Gerade angesichts zunehmender Globalisierung und Interdependenz werden Erklärungen von dem, was ist, und Rechtfertigungen für das, was sein soll, auch weiterhin gebraucht. Die Suche nach pragmatischen Erklärungen und Lösungsversuchen kann jetzt in einem positiveren Umfeld stattfinden. Daß sich zwischen den beiden Großtheorien schon seit längerem eine Annäherung abzeichnet, ist dabei hilfreich. Beide Theorien liefern — ihrer dogmatischen Verengung und des Ausschließlichkeitsanspruchs beraubt — auch weiterhin wichtige Fragestellungen und Ansätze für die Erforschung des Phänomens von Unterentwicklung und Entwicklung. So müssen wir heute sowohl die Bedeutung weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen als auch die internen Entwicklungshemmnisse zur Kenntnis nehmen und aus der Diagnose der kom-

plexen Ursachen angemessene Therapievorschläge entwickeln.

Neben dem auch für Entwicklungstheorie und -praxis so bedeutsamen Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa haben fünf weitere internationale Ereignisse wichtige Beiträge zu einer Neubesinnung und einem neuen Paradigma von Entwicklung geleistet:

Neuer Entwicklungsbegriff

1. 1987 wurde mit der Vorlage des Berichts der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung „Unsere gemeinsame Zukunft“ ein neuer Entwicklungsbegriff geboren, und zwar „sustainable development“ (zunächst mit „dauerhafte“, dann „nachhaltige“ Entwicklung übersetzt). Der nach der Kommissionsvorsitzenden benannte Brundtland-Bericht versteht unter „sustainable development“ eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen. Auf der UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 erhielt sie von den Regierungen der IL und EL die offiziellen Weihen, und „nachhaltige Entwicklung“ avancierte zum Leitbegriff der in Rio angenommenen Agenda 21, einem für Nord und Süd gleichermaßen geltenden entwicklungs- und umweltpolitischen Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert.

2. 1990 meldete sich das UN-Entwicklungsprogramm UNDP mit einer Neudefinition zu Wort. Im ersten Bericht über die menschliche Entwicklung wird „human development“ als ein Prozeß der Erweiterung menschlicher Wahlmöglichkeiten verstanden; drei Bereiche werden dabei als wesentlich herausgestellt: ein langes und gesundes Leben, Bildung und ein anständiger Lebensstandard (a decent standard of living). Menschliche Entwicklung heißt: Die produktiven und kreativen Energien der Menschen müssen besser als bisher mobilisiert werden; in sie zu investieren ist von entscheidender Bedeutung. Im Trend der neuen Zeit nach Rio liegend und insbesondere der Erkenntnis der Rio-Deklaration gehorchend, daß Frieden, Entwicklung und Umweltschutz voneinander abhängen und unteilbar sind, wurde im fünften UNDP-Bericht 1994 der Begriff der

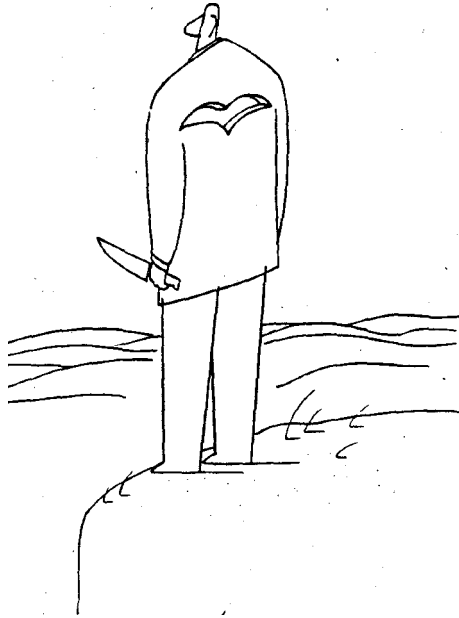
menschlichen Entwicklung um das Beiwort „nachhaltig“ erweitert: „Nachhaltige menschliche Entwicklung beinhaltet unsere moralische Verpflichtung, mindestens so gut für die uns nachfolgenden Generationen zu sorgen, wie die früheren für uns gesorgt haben.“ Zudem wurde erstmals eine starke Betonung auf „menschliche Sicherheit“ gelegt, deren zwei Komponenten schon immer Freiheit von Furcht und Freiheit von Not gewesen seien.

3. 1993 fand die Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien statt. Sie ist von großer entwicklungstheoretischer und -strategischer Bedeutung. Nach z.T. heftigen Debatten vor allem zwischen Vertretern europäischer und asiatischer Länder verständigte man sich darauf, von der Universalität der Menschenrechte auszugehen und ihrer kulturellen Relativierung eine Absage zu erteilen. Außerdem wurde festgehalten: Demokratie, Entwicklung und die Verwirklichung der Menschenrechte, und zwar der politisch-bürgerlichen Freiheitsrechte wie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie des Rechts auf Entwicklung sind untrennbar miteinander verbunden und stärken sich gegenseitig.

Universelle Menschenrechte

4. Im März 1995 setzte der erste Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen die „soziale Frage“ auf die Tagesordnung und räumte ihr angesichts weltweiter Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung den Stellenwert einer Überlebensfrage der Menschheit ein. Zu Recht wurde bei dem Thema Armutsbekämpfung auf die überragende Bedeutung der Schaffung von Arbeitsplätzen und sozialen Sicherungssystemen hingewiesen. An interessierte IL und EL erging die Aufforderung, jeweils 20 Prozent der Entwicklungshilfe bzw. der nationalen Budgets für prioritäre soziale Ziele, wie Grunderziehung, sauberes Trinkwasser und Basisgesundheitsdienste, einzusetzen.

5. Bereits auf den Vorbereitungstreffen zur Weltfrauenkonferenz in Peking im September 1995 wurde zu Recht die Bedeutung der bislang oft vernachlässigten besonderen Rolle der Frauen für den gesamten Entwicklungsprozeß unterstrichen.



Aus dem Scheitern des Kommunismus schlußfolgernde und auf Rio, dem UNDP-Konzept, Wien, Kopenhagen und Peking basierende Konzepte könnten zu einem neuen Entwicklungsbegriff, zu neuen Theorien und Strategien sowie zu einer qualitativ neuen Entwicklung führen.

Drei Aspekte sind dabei mit zu beachten:

— Frieden hat neben der militärischen auch eine soziale, wirtschaftliche und ökologische Dimension. Willy Brandt hatte schon im ersten Bericht von 1980 der von ihm geleiteten Nord-Süd-Kommission deutlich gemacht: „Wo Hunger herrscht, kann Friede nicht Bestand haben.“ Dennoch kann leider die militärische Dimension von Frieden nicht vernachlässigt werden. Deshalb: Ohne Frieden — verstanden als Abwesenheit von Krieg — gibt es keine dauerhafte Entwicklung.

— Der Mensch ist nicht nur ein „homo oeconomicus“ und ein „zoon politikon“, sondern ein Kulturwesen. Kultur ist ein wichtiges „Lebens-Mittel“; deshalb verwundert es, daß die kulturellen Wirkkräfte in Entwicklungstheorie und -praxis oft vernachlässigt werden.

Westliches Modell überholt

— Bis in die jüngste Vergangenheit besaßen die „alten“ westlichen IL Durchsetzungskompetenz gegenüber den EL und enorme Handlungsspielräume für die Innenpolitik (etwa im Sozial-, Umwelt- und Freizeitbereich). Sie bestimmten die Spielregeln in den internationalen Beziehungen, und ihr Zivilisationsmodell wurde zum Leitbild einer nachholenden Entwicklung. Heute ist angesichts der wachsenden

Zahl potentieller Konkurrenten auf dem Weltmarkt, besonders der „Tigerökonomien“ in Asien, diese Dominanz so nicht mehr gegeben. Das eigene Entwicklungsmodell ist bedroht, soziale Errungenschaften laufen Gefahr, auf dem Altar eines sich brutalisierenden Wettbewerbes geopfert zu werden. Der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt sprach einmal plastisch von der „Degeneration der Marktwirtschaft in Raubtierkapitalismus“, die er bei raubtierhaften Eroberungen anderer Unternehmen, weltweiter finanzieller Korruption und einer schrecklichen Spekulationsmentalität am Werke

sieht. Heute müssen auch die alten IL Interesse an der Schaffung eines internationalen Systems haben. das es ihnen ermöglicht. dieser drohenden Situation auszuweichen und einen selbstbestimmten Entwicklungsweg zu verfolgen.

Das neue Entwicklungsparadigma (und dementsprechende Entwicklungsstrategien) könnte demnach folgende Eckpunkte und Elemente enthalten:

Entwicklung ist ein mehrdimensionaler Prozeß, der auf Frieden, die Befriedigung der Grundbedürfnisse und damit die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens in Freiheit von Not und Furcht für alle und die Zukunftsfähigkeit von Gesellschaften und der Einen Welt abzielt. Entwicklung braucht Produktivitäts-

steigerungen und ein Arbeitsplätze schaffendes sowie Armut beseitigendes Wirtschaftswachstum; Entwicklung muß sozial gerecht, nachhaltig und umweltverträglich sowie kulturbewußt sein.

Jede Art von Entwicklung muß kulturelle Gegebenheiten beachten und Raum für kulturelle Entfaltung geben — aber auch offen für kulturellen Wandel sein. Kulturkreise ohne die Erfahrungen von Reformation und Aufklärung mit der Betonung der Freiheit und Mündigkeit des Individuums, des praktischen Lebenssinns sowie des Vernunftprinzips und des dadurch geförderten säkularisierten Denkens haben es schwer, der Rationalität des mittlerweile den gesamten Globus umspannenden Wirtschaftsparadigmas zu folgen. Daß dies dennoch —

und dazu noch ohne Aufgabe der eigenen kulturellen Identität — möglich ist, zeigt m.E. das Beispiel Japan.

Die drei gesellschaftspolitischen Prinzipien Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität sind die Leitideen, die diesem neuen Verständnis von Entwicklung zugrunde liegen. Der Kompaß sollte dabei auf die Verwirklichung der unterschiedlichen Arten der Menschenrechte ausgerichtet sein.

Mehr Mitsprache für Frauen

Die unbefriedigend niedrige Quote von nachhaltigen Erfolgen im Entwicklungsprozeß vieler Länder ist offensichtlich auch auf eine unzureichende Berücksichtigung, Beteiligung und Mitwirkung von Frauen zurückzuführen. Von daher ist die Förderung von Frauen ein entwicklungspolitischer Imperativ. Zu den Aktionsfeldern der Frauenförderung gehören einmal die klassischen Bereiche wie Einkommensbeschaffung, Bildung und Ausbildung, Gesundheitsversorgung, aber auch neue Konzepte, die auf Statusverbesserungen und Mitsprache der Frauen in Familie, Gemeinde, Staat und Entwicklungspolitik, auf die Stärkung ihres Einflusses und ihrer Machtbefugnisse („empowerment“) abzielen.

Als ordnungspolitischer Rahmen für Entwicklung bieten sich offene, rechenschaftspflichtige, demokratische Systeme und marktorientierte Wirtschaftsordnungen an, die sich zu sozialer und ökologischer Verantwortung bekennen. Der alte Streit „Markt oder Staat“ hat mittlerweile bei 'aufgeklärten' Politikern der pragmatischen Einsicht „Markt und Staat“ Platz gemacht. Elemente wie menschliche, nachhaltige Entwicklung, Armutsbekämpfung, „good governance“ (gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln) und präventive Sicherheit gehören zu dem neuen Entwicklungsbegriff.

Autonome Entwicklung gefordert

Der exportorientierten Modernisierungsstrategie von oben ist in vielen Ländern das Leitbild einer binnenmarktorientierten Strategie und einer „Entwicklung von unten“ zumindest an die Seite zu stellen — im Sinne einer Doppelstrategie. Letztere setzt auf lokale und regionale Wirtschaftskreisläufe und will die produktiven und innovativen Energien jener Menschen nutzen, die in der informellen Ökonomie, im Subsistenzsektor bzw. — vor allem in

EL — im traditionellen, ländlichen Sektor tätig sind. Angesichts der seit dem Zusammenbruch der Zweiten Welt wirklich global agierenden Wettbewerbswirtschaft und der damit verbundenen Brutalisierung der ökonomischen Beziehungen wird es immer notwendiger, zu nicht-aggressiven Koexistenzformen in der Weltwirtschaft zu kommen. Insofern könnte eine möglichst autonome (nicht: autarke) Entwicklung aller Einheiten bei partnerschaftlicher Teilnahme am Weltmarkt und der Weltwirtschaft zu einem attraktiven Ziel werden. Die Devise hieße dann: Binnenmarkt soweit wie möglich und Weltmarktintegration soweit wie nötig.

Neue Allianzen nötig

Der mehrdimensionale Entwicklungsbegriff, der sich — in Kurzform — am Leitbild einer globalen, nachhaltigen und menschenwürdigen Entwicklung orientiert, setzt nicht nur für die EL, sondern auch für die IL neue Maßstäbe. Er stellt einen Rahmen für eine global verantwortliche Politik dar und bietet zugleich ausreichenden Spielraum für die Bedürfnisse spezifischer Situationen und selbstbestimmter Entwicklungswege. Er sollte auch einer neuorientierten Entwicklungspolitik im bilateralen und multilateralen, im staatlichen und privaten Bereich zugrunde gelegt werden.

Wer diesen mehrdimensionalen Entwicklungsbegriff durchsetzen will, bewegt sich eigentlich auf sicherem Terrain. Regierungen der IL und EL haben allen oder zumindest den meisten Dimensionen zugestimmt; die Bundesregierung hat mehrfach ihre Übereinstimmung mit den Zielen einer nachhaltigen, menschenwürdigen Entwicklung verlautbart. Dennoch lehrt die jüngste Vergangenheit, daß zwischen Wort und Tat oft ein langer Pfad klafft und große Teile der Politik eher auf den nächsten Wahltermin schauen als auf die nächste Generation. Deshalb müssen neue Allianzen national wie international — geschmiedet werden: zwischen Gewerkschaften, Dritte-Welt/ Eine-Welt-, Frauen-, Friedens- und Umweltbewegungen und Nicht-Regierungsorganisationen, Kirchen, der Wissenschaft sowie jenen in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und internationalen Organisationen, die als Unterstützer für eine neue Entwicklung gewonnen werden können.