

Transformationspotenziale von Entwicklungspolitik

*von Franz Nuscheler, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg*

Gutachten für das Centrum für angewandte Politikforschung

Inhalt

I. ERKLÄRUNGSVERSUCHE VON UNTERENTWICKLUNG UND ENTWICKLUNG

- I.1 Merkmale von Unterentwicklung
- I.2 Entwicklungstheoretische Kontroversen
- I.3 Warnsignale des „politischen Verfalls“
- I.4 Von entwicklungstheoretischen Kontroversen zu Konversionen

II. HIER „ENDE DER GESCHICHTE“ – DORT APOKALYPSEN DER ANARCHIE

- II.1 Wo hausen die Dämonen und „neuen Barbaren“?
- II.2 Ist nicht nur die Dritte Welt, sondern auch die Entwicklungstheorie am Ende?

III. PRIORITÄTEN ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN HANDELNS

- III.1 Aufgaben und Ziele von Entwicklungspolitik
- III.2 Sinn- und Rechtfertigungskrise der Entwicklungspolitik
- III.3 Strukturverändernde Potentiale der Entwicklungspolitik
- III.4 Entwicklungspolitik und die „Interdependenz der Ordnungen“
- III.5 Bedrohungsszenarien der Globalisierung: Kommt nach der "dritten Welle der Demokratisierung" das "autoritäre Jahrhundert"?

IV. KANN AFRIKA VON OSTASIEN LERNEN?

- IV.1 Zur Entstehungsgeschichte des ostasiatischen "Entwicklungsstaates"
- IV.2 Der Konfuzianismus: Erfolgsgeheimnis oder Verlegenheitsformel?
- IV.3 Der "falsche Start in Afrika"
- IV.4 Kann Afrika doch etwas von Ostasien lernen?

V. ZEHN SCHLUSSTHESEN

I. Erklärungsversuche von Unterentwicklung und Entwicklung

Das von der Projektgruppe des C•A•P vorgelegte Modell der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklung von Staaten konstruiert eine „hypothetische Ausgangsbedingung im Vorfeld eines Entwicklungsprozesses“, die durch ein „Minimum an staatlicher Entwicklung“ und folgende politische Merkmale gekennzeichnet sei: keine oder kaum vorhandene staatliche Strukturen, ungeklärte Machtverhältnisse, keine Kontrolle des Staatsgebietes durch die Regierung bzw. keine Regierung. Zu dieser politischen Mängelliste gesellen sich einige sozio-ökonomische Strukturdefizite, die im Modell nur skizziert werden können. Es muß also differenziert und präzisiert werden, was unter gesellschaftlicher und politischer Unterentwicklung zu verstehen ist. Einige Stichworte können weder eine hinreichende Problembeschreibung noch eine Erklärung liefern.

I.1 Merkmale von Unterentwicklung

Um einen analytischen Zugang zur Komplexität des Problems zu finden, wurde Unterentwicklung in ein Bündel von beschreibenden Merkmalen zerlegt. Die bekanntesten Indikatorenkataloge (von Leibenstein 1957 oder Ringer 1966), die noch Zustände in der Frühgeschichte der Entwicklungspolitik beschrieben und Unterentwicklung vorab als „wirtschaftliche Rückständigkeit“ begriffen, hoben zunächst auf den Kapitalmangel ab:

- das niedrige Pro-Kopf-Einkommen als Schlüsselindikator, mit dem die Weltbank immer noch - und quer zu Regionen und Kulturkreisen - Ländergruppen und „Entwicklungswelten“ unterscheidet;
- hohe Konsumquoten und niedrige Spar- und Investitionsraten, d.h. geringe Fähigkeit zur Kapitalakkumulation aus eigener Kraft;
- niedrige Produktivität der Arbeit, besonders in der Landwirtschaft.

Zu diesen Armutsindikatoren gesellte sich eine Reihe von Strukturdefiziten:

- ein niedriger Industrialisierungs- und Verarbeitungsgrad der meist wenigen agrarischen und/oder mineralischen Rohstoffe;
- eine geringe Diversifizierung der Produktionsstrukturen mit der Folge einer hohen außenwirtschaftlichen Verwundbarkeit;
- bei vielen Ländern eine ökologische Benachteiligung durch eine geringe Ertragskraft der Böden, Wasserknappheit und widrige klimatische Bedingungen;

- eine unzureichende Markt- und Kreditorganisation, um die Produktion zu steigern und überlokale Mächte mit marktfähigen und einkommenschaffenden Produkten zu versorgen;
- eine ungenügende materielle Infrastruktur (Verkehrerschließung, Energieversorgung) außerhalb der an den Weltmarkt angeschlossenen Exportenklaven;
- ein Dualismus zwischen Subsistenz- und Marktproduktion, zwischen Staat und Land, zwischen im Westen erzogenen Eliten und analphabetischen Bevölkerungsmehrheiten, also ein geringer Integrationsgrad von Wirtschaft und Gesellschaft, der von Dependenztheoretikern auf den Begriff der „strukturellen Heterogenität“ gebracht wurde (vgl. Nohlen/Sturm 1982).

Auch Ökonomen füllten solche Merkmalssammlungen mit gesellschaftlichen, politisch-institutionellen und kulturellen Variablen als Voraussetzungen oder Begleit- und Folgeerscheinungen wirtschaftlicher Prozesse auf (vgl. Bohnet 1992). Beispielhaft, aber auch umstritten und erklärungsbedürftig, ist der häufig zitierte Katalog von gesellschaftlichen Faktoren, den Leibenstein (1957) für „wirtschaftliche Rückständigkeit“ mitverantwortlich machte:

- das hohe Wachstum der Bevölkerung, in dem viele „Malthusianer“ das entwicklungspolitische Kernproblem sehen;
- der schlechte Gesundheitszustand und niedrige Bildungsstand von Bevölkerungsmehrheiten sowie die prekäre Rechtsstellung der Frauen;
- das Fehlen qualifizierter Arbeitskräfte und eines Mittelstandes aufgrund ungenügender Chancen der Berufsausbildung;
- das Vorherrschen traditioneller Verhaltensweisen.

Mit der wachsenden Erkenntnis, daß Unterentwicklung nicht allein oder nicht einmal vorrangig ein wirtschaftliches Problem ist, wurde der Katalog der politischen, sozio-kulturellen und sozialpsychologischen Erklärungsfaktoren erweitert und verfeinert. Fast zwei Jahrzehnte lang haben ganze Hundertschaften von Entwicklungsforschern eine Art Begleitforschung der Geburtswehen der staatlichen Neugeburten betrieben und herauszufinden versucht, was den „traditionellen Gesellschaften“ im Vergleich zu den „modernen Gesellschaften“ noch fehlte. Diese modernisierungstheoretische Diagnose erstellte das folgende Krankheitsbild:

- die ausgebliebene „Entzauberung der Welt“, in der Max Weber den Anfang aller Rationalisierung und Modernisierung entdeckte, also die starke Verhaltenssteuerung durch Tradition und Religion;

- die geringe Leistungsmotivation und das geringe individuelle Besitz- und Gewinnstreben in kommunitär verfaßten Familienverbänden, in dem vor allem McClelland (1966) ein Hindernis für das marktwirtschaftliche Konkurrenzprinzip entdeckte;
- die fragile nationalstaatliche Integration der in willkürlichen Kolonialgrenzen geschaffenen staatlichen Kunstgebilde, also ein Nachholbedarf an Staats- und Nationbildung;
- die institutionelle Unterausstattung bzw. die geringe institutionelle Regelung und Bändigung der sozialen und politischen Konflikte;
- die geringe politische Partizipation der Bevölkerung und die daraus resultierende Legitimationsschwäche der politischen Systeme.

Schon bei dieser Aufzählung von Strukturdefiziten wird deutlich, daß sie erstens große regionale Unterschiede kaschierten, weil z.B. zwischen Lateinamerika und Afrika ganze „Entwicklungswelten“ lagen und noch immer liegen, zweitens Zustände beschrieben, die sich nach mehreren Jahrzehnten der nachkolonialen Entwicklung und der entwicklungspolitischen Einflußnahme in unterschiedlicher Weise und Tiefenwirkung veränderten. Auch das auf der folgenden Seite dokumentierte Struktur- und Prozeßmodell von Unterentwicklung kann seine Multi-kausalität und Vieldimensionalität nur ungenügend erfassen.

Solange lediglich Symptome von Unterentwicklung aufgelistet werden, bestehen jedoch noch keine großen Meinungsverschiedenheiten. Diese setzen dann bei den Fragen ein - und hier beginnt erst die wissenschaftliche Erklärungsaufgabe jenseits der bloßen Beobachtungsaufgabe - , ob diese Kataloge die wirklich wesentlichen Probleme in den unterschiedlichen Regionen erfassen, wie die einzelnen Merkmale gewichtet und in welche Beziehung sie zueinander gesetzt werden. Ist das Bevölkerungswachstum, der Kapitalmangel, die Traditionsgebundenheit oder die politische Instabilität das Schlüsselproblem? Oder verstärken sie sich wechselseitig in „Teufelskreisen der Unterentwicklung“, die plausible Erklärungen für alle Probleme anzubieten scheinen und dennoch nicht erklären können, warum ihnen ganze Regionen (wie Lateinamerika, Ost- und Südostasien) zu entkommen vermochten?

Auf der Suche nach den Ursachen entzündete sich Ende der 60er Jahre die „große Debatte“ zwischen Modernisierungs- und Dependenztheoretikern. Sie kreiste um die zentrale Streitfrage, ob endogene Faktoren (Herrschafts- und Sozialstrukturen, Werte, Einstellungen und Verhaltensweisen) oder exogene Faktoren (Bedingungen des Weltmarkts, durch den Kolonialismus geschaffene und durch den Neokolonialismus perpetuierte strukturelle Abhängigkeiten, Rolle der multinationalen Unternehmen u.a.m.) hauptsächlich für Unterentwicklung sind.

I.2 Entwicklungstheoretische Kontroversen

Die frühen Modernisierungstheorien, die in den 50er und 60er Jahren, als das Syndrom der „Unterentwicklung“ noch nicht diplomatisch hinter weniger anstößigen Begriffen (wie „less development“) versteckt wurde, die entwicklungstheoretische Diskussion beherrschten, hatten multivariable Dichotomien von Traditionalität/Modernität bzw. Unterentwicklung/Entwicklung konstruiert, die allen Gesellschaften einen unilinearen Weg aus der Tradition in die Moderne wiesen. Hans-Ulrich Wehler (1975: 14f.) destillierte aus der Mengenproduktion von sozialwissenschaftlichen Modernisierungstheorien das auf der folgenden Seite dokumentierte Dichotomien-Alphabet, das er gleichzeitig mit scharfer Kritik überzog, u.a. mit dem Vorwurf, den von älteren Evolutions-theorien überlieferten Gegensatz zwischen Barbarei und Zivilisation nur kosmetisch zu verschönern.

Das modernisierungstheoretische Dichotomien-Alphabet		
	Traditional	Modern
Alphabetismus	gering	hoch
Berufe	einfach, stabil	ausdifferenziert, wechselnd
Soziale Bewegung	stabil	mobil
Soziale Differenzierung	gering	hoch
Einkommen	niedrig, große Unterschiede	hoch, tendenzielle Angleichung
Empathie	gering	hoch
Familie	Dominanz großer Primärgruppen	Kernfamilie, konkurrierender Gruppeneinfluß
Funktionen	diffus	spezifiziert
Herrschaft	lokal, personal	zentralistisch, anonym
Kommunikation	personal	Medien
Konflikte	offen, disruptiv	institutionalisiert, eingehegt
Soziale Kontrolle	direkt, personal	indirekt, bürokratisch
Lebenserwartung	gering	hoch
Mobilität	gering	hoch
Normen	konsistent	inkonsistent
Organisationsgrad	niedrig, informell	hoch, formell
Politische Partizipation	gering	groß
Positionsrekrutierung	geschlossen, zugeschrieben	offen, erworben
Produktivität	gering	hoch
Recht	religiös, personalistisch	formelle Verträge
Religion	Dogmatik, Staats-	Säkularisierung, Trennung

	beistand	von Staat und Kirche
Rollen	allgemein	spezialisiert
Siedlungsweise	ländlich	städtisch
Sozialstruktur	homogen, stabile b-kale Gruppen	heterogen, hohe Mobilität
Stratifikation	„Deferential Community“, Stände	egalitäre Schichtung, auf Berufsleistung basierend
Technik	gering	hoch
Verhalten	Innensteuerung	Außensteuerung
Werte	partikularistisch	universalistisch
Wirtschaft	agrарische Sub-sistenzweise	industrielle Technologie

Diese Dichotomien, die Talcott Parsons paradigmatisch in seinen „pattern variables“ entwickelt hatte, kaschierten nicht nur die vielfältigen Unterschiede der „traditionalen Gesellschaften“, sondern werteten sie auch zum negativen Kontrastmodell des westlichen Idealtypus von Modernität ab. Das normativ gesetzte Leitbild von Modernität war die kapitalistisch fundierte und demokratisch verfaßte westliche Gesellschaft. Die Annäherung an oder Abweichung von diesem Leitbild bestimmte dann den Grad der Entwicklung bzw. Nicht-, Fehl- oder Rückentwicklung. Es war deshalb konsequent, obgleich verräterisch ideologisch, daß Walt Rostow (1967) in seinem bekannten Stadienmodell von Entwicklung den Sozialismus als pathologische Fehlentwicklung („disease of the transition“) einstuft.

Entwicklung wurde also vom idealisierten Idealtypus von Modernität und nicht von den unterschiedlichen historischen, materiellen, sozio-ökonomischen und kulturellen Ausgangsbedingungen der jeweiligen Gesellschaft her definiert. Entwicklungsgesellschaften wurden nicht als strukturell und kulturell andere Gesellschaften, sondern als Embryos und Nachzügler der bereits entwickelten Gesellschaften begriffen. Hier könnten zahlreiche Belegstellen angeführt werden, die in ihrer unreflektierten Selbstverständlichkeit geradezu verblüffen. So bedeutete beispielsweise für S.N. Eisenstadt (1966: 1) Modernisierung schlicht den historischen Nachvollzug hin zu „those types of social, economic, and political systems that have developed in Western Europe and North America“.

Auch die politikwissenschaftlichen Theoretiker von „politischer Entwicklung“ leiteten aus ihrem struktur-funktionalen Systemmodell Rezepte ab, welche Strukturen und Institutionen die „nicht-westlichen“ Gesellschaften entwickeln müßten, um politisch notwendige Systemleistungen erbringen zu können und um letztendlich „modern“ zu werden. Modern wurde als synonym mit westlich gedacht, zumal in den Denkschablonen des Kalten Krieges, die auch die Entwicklungstheorien dem Wettstreit der Systeme unterwarfen (vgl. Nuscheler 1976).

Die Modernisierungstheoretiker waren – wie die Fortschrittsphilosophen des 19. Jahrhunderts – von großem Optimismus und Fortschrittsglauben beseelt. Sie waren überzeugt, durch Kapital- und Technologietransfers den Kapitalmangel der „rückständigen Ökonomien“ beheben und durch gezielte Investitionen in strategische Sektoren einen Dynamisierungsprozeß auslösen zu können, sowie durch die Diffusion von Innovationen und die Förderung von modernisierenden Eliten in Militär und Bürokratie die den „traditionellen Gesellschaften“ unterstellten Pathologien überwinden zu können. Sie glaubten dem Zeitgeist gemäß an die Machbarkeit des Fortschritts und an die Erfolgschancen von Social Engineering.

Es fand ja auch ein tiefgreifender, von einer Bildungsrevolution beschleunigter sozialer und politischer Wandel statt, der freilich vielfach zu anderen als den erhofften Ergebnissen führte. Er beförderte nicht Demokratie und Marktwirtschaft, sondern zunächst eine Proliferation von Einpartei- und Militärregimen ein. Dieser Prätorianismus wurde durch den Mangel an zivilgesellschaftlicher Innenarchitektur der künstlichen Staatsgebilde ermöglicht und durch ihre Unfähigkeit, die Entwicklungskrisen zu bewältigen, hoffähig (vgl. Nuscheler 1986). Im Ost-West-Gerangel um Einflußsphären, das keinen Winkel der sich in der Blockfreienbewegung sammelnden Dritten Welt ausklammerte, kümmerte sich auch der Westen mehr um die außenpolitische Orientierung denn um politische oder wirtschaftliche Ordnungen.

Entwicklung ist ein konfliktreicher Prozeß, der Verlierer und Gewinner hervorbringt und deshalb Widerstände gegen Machtverschiebungen und Rollenveränderungen erzeugt. Eine von außen induzierte „Zivilisierung wider Willen“ (nach Senghaas 1998) provoziert unweigerlich Abwehrreaktionen, die sich in mehr oder weniger militanten Ausdrucksformen des Antikolonialismus, dem auch die importierten Verfassungsmodelle zum Opfer fielen, manifestierten. Drei Jahrzehnte später entdeckte Samuel Huntington (1993) in Widerständen gegen die politische und kulturelle Hegemonie des Westens einen „Konflikt der Kulturen“.

I.3 Warnsignale des „politischen Verfalls“

Die Kritik an der normativen Vorgabe des Leitbildes von Entwicklung konnte nicht ausbleiben. Schon 1965 kritisierte Samuel Huntington (1972 in deutscher Übersetzung) die Orientierung des politischen Entwicklungsbegriffs an einem normativen Idealtypus und setzte den Normen von „politischer Entwicklung“ die Erfahrung des „politischen Verfalls“ in vielen der soeben dekolonisierten staatlichen Neugeburten gegenüber, die er als prätorianische Gebilde charakterisierte. Er begründete diese Kluft zwischen Theorie und Wirklichkeit mit der Neigung der Modernisierungstheoretiker, sich mehr um die Projektion „letzter Ziele“ denn um die Analyse konkreter Vorgänge und Entwicklungstendenzen zu bemühen. In seinem 1968 erschienenen Klassiker „Political Order in Changing Societies“

setze er den normativen Imperativen von gesellschaftlicher Mobilisierung und demokratischer Partizipation seinen „organisatorischen Imperativ“ entgegen, welcher der Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols und der Bewahrung von Ordnung und Stabilität Vorrang einräumte.

Auch David E. Apter (1972), ein anderer prominenter Entwicklungspolitologe jener Jahre, sprach Anfang der 70er Jahre in einem selbstkritischen Rückblick den politikwissenschaftlichen Entwicklungstheorien der Ersten Entwicklungsdekade (1960-70) eine doppelte Leistung ab: erstens die analytische Fähigkeit, die verschiedenartige Wirklichkeit in der wachsenden Zahl von Entwicklungsländern, in deren Mehrheit inzwischen Militär- oder Einparteieregime im populistischen Rausch des Antikolonialismus die von den Kolonialmächten hinterlassenen Verfassungsmodelle überrumpelt hatten, angemessen zu erfassen; zweitens auch die konzeptionelle Fähigkeit, dieser Wirklichkeit angemessene Entwicklungsstrategien zu entwickeln.

Allerdings zogen auch die Konstrukteure von Idealtypen und strukturfunktionalen Modellen, die im Committee on Comparative Politics des Social Science Research Council (SSRC) einen einflußreichen Forschungsverbund bildeten, Lehren aus dem vielenorts beobachtbaren „breakdown of modernization“ (S. N. Eisenstadt). Der Abschlußband ihrer „Studies in Development“ (Binder u.a. 1971) beschäftigte sich nicht mehr mit „letzten Zielen“, sondern mit Entwicklungskrisen. Das Donnerwetter von Samuel Huntington hatte gefruchtet. Schon im Bedeutungswandel eines einzigen Wortes zeichnete sich eine neue Sichtweise ab: „Westernization“ hatte zunächst die Bedeutung einer erwünschten Akkulturation, gewann aber später als „Verwestlichung“ einen pejorativen Beigeschmack.

Unter dem Erkenntnisdruck von Modernisierungskrisen und Erscheinungen des „politischen Verfalls“ revidierten die frühen Modernisierungstheoretiker ihre in evolutionären Phasenmodellen verankerten strukturellen Universalien. Die Empirie des „politischen Verfalls“ und des Prätorianismus verdrängte die normative Theorie der „politischen Entwicklung“, allerdings noch nicht alle Erklärungsmuster für Unterentwicklung und Entwicklung, die auch die Attacken der Dependenztheoretiker auf das „Elend der bürgerlichen Entwicklungstheorie“ (Hauck 1975) überstanden.

1.4 Von entwicklungstheoretischen Kontroversen zu Konversionen

Zwei Jahrzehnte lang führten nun Verfechter der beiden „großen Theorien“, also der Modernisierungs- und Dependenztheorien, einen letztlich unfruchtbaren Schlagabtausch. In den 70er Jahren wurden die Modernisierungstheorien, in den 80er Jahren die Dependenztheorien und schließlich beide für bankrott erklärt. Die im Turnus von Dekaden publizierten Theoriebände des HDW (Handbuch der Dritten Welt) dokumentieren diesen Paradigmenwechsel. Als Ulrich Menzel (1992) mit dem „Ende der Dritten Welt“ auch das „Scheitern der großen

Theorie“ erklärte, rannte er schon offene Türen ein, weil die „großen Theorien“ schon längst von der Empirie und Ideologiekritik zerfleddert worden waren (vgl. Boeckh 1985).

Alle entwicklungstheoretischen Königswege hielten nicht, was sie versprochen. Alle Globaltheorien mit einem universalistischen Erklärungsanspruch hielten dem Test der widersprüchlichen Wirklichkeit in dem Sammelsurium von rund 150 „Entwicklungsländern“, zu dem sich nach dem Zusammenbruch des Ostblocks noch weitere zwei Dutzend Staaten mit Dritte Welt-Syndromen gesellten, nicht stand. Es gibt eben keinen für alle Kontinente und Ländergruppen mit verschiedenen Strukturproblemen und Faktorausstattungen passenden entwicklungstheoretischen Universalschlüssel. Erklärungen, die für Lateinamerika oder Südostasien passen mögen, werden irreführend, wenn sie auf die ganz anderen Entwicklungsbedingungen Afrikas oder Südasiens übertragen werden.

Nach dem Scheitern der „großen Theorien“ wurde Differenzierung zum entwicklungstheoretischen Imperativ. Schlagworte, die sich die Protagonisten und Epigonen der „großen Debatte“ der 70er Jahre, wie sie beispielhaft in der polemischen Auseinandersetzung von Richard F. Behrendt (1971) mit den ebenso polemischen Verfechtern der Imperialismus- und Dependenztheorien ausgetragen wurde, um die Ohren schlugen, hatten sich abgenutzt. Die sterile Aufgeregtheit wich der resignativen Einsicht auf beiden Seiten, für die widersprüchlichen Prozesse von Entwicklung, Nichtentwicklung und Rückentwicklung in einzelnen Weltregionen und für die Auseinanderentwicklung der Dritten Welt in höchst differente Ländergruppen keine angemessene Erklärung und für die Entwicklungspolitik keine praktikablen Handlungsorientierungen geliefert zu haben.

Was als „Theoriekrise“ erscheinen konnte und als solche deklariert wurde, erwies sich als notwendige Reinigungskrise, die einen unfruchtbaren Schlagabtausch beendete und das Nachdenken über neue Entwicklungskonzepte beförderte (vgl. Mürle 1998). Dieser neue Realismus in der Entwicklungstheorie, der in einer Artikelserie in der Zeitschrift „Entwicklung und Zusammenarbeit“ (E+Z) dokumentiert ist, anerkannte vor allem die regionale Unterschiedenheit der materiellen Faktorausstattungen und der sozio-kulturellen Bedingungen und Befindlichkeiten, die den Ausgangspunkt für Entwicklung bilden. Versuche, die Erfolgsgeschichte im „konfuzianischen Kulturkreis“ zu erklären, konnten nicht umhin, der Kultur als diffusen Sammelbegriff für Tradition, Wertorientierungen, Einstellungen und Verhaltensweisen einen großen Erklärungswert einzuräumen, liefen aber schon wieder Gefahr, Konfuzius als alleserklärenden deus ex machina für ein „Wirtschaftswunder“ zu mißbrauchen (vgl. Kapitel IV).

In zwei zentralen Fragen, die im Mittelpunkt der „großen Debatte“ gestanden hatten, zeichneten sich zunehmend Annäherungen der Positionen und bemerkenswerte Konversionen ab:

1. Nicht in erster Linie der Weltmarkt, wie die Dependenztheoretiker behaupteten, sondern der innere Zustand und die Wirtschaftspolitik des jeweiligen Landes sind für Fortschritte oder Rückschritte ausschlaggebend. Weder eine Neue Weltwirtschaftsordnung noch mehr Entwicklungshilfe können das Entwicklungsproblem lösen, wenn die Staaten nicht zu Eigenanstrengungen willig und fähig sind. Auch ehemalige Dependenztheoretiker rangen sich zur Einsicht durch, daß interne Herrschaftsverhältnisse und Sozialstrukturen die entscheidenden Determinanten von Entwicklung bilden; daß der Zusammenbruch des bürokratischen Zentralismus notwendig war, um der schöpferischen Kraft des Marktes Entfaltungschancen zu geben.
2. Die früheren Modernisierungstheoretiker werteten die Eliten der Dritten Welt als modernisierenden Sauerteig in einem rückständigen Umfeld und die Staatsapparate in Ermangelung von dynamischen Unternehmern als Motoren der Entwicklung auf. Schon in der „Staatsdebatte“ der 70er Jahre zeichnete sich eine weitgehende Übereinstimmung zwischen allen ideologischen Lagern ab, daß weder die aufgeblähten Staatsapparate noch die Staatseliten die in sie gesteckten Erwartungen erfüllten; daß sie vielmehr als korrupte Parasiten und gefräßige Apparate den Entwicklungsprozeß mehr blockierten als förderten; daß sie sich durch Rüstung stark zu machen versuchten, aber durch die Verschwendung knapper Ressourcen ihren entwicklungspolitischen Handlungsspielraum noch mehr verengten. Das Syndrom des „schwachen Staates“ verdrängte den Weltmarkt aus der Rolle des alles erklärenden Sündenbocks für Unterentwicklung.

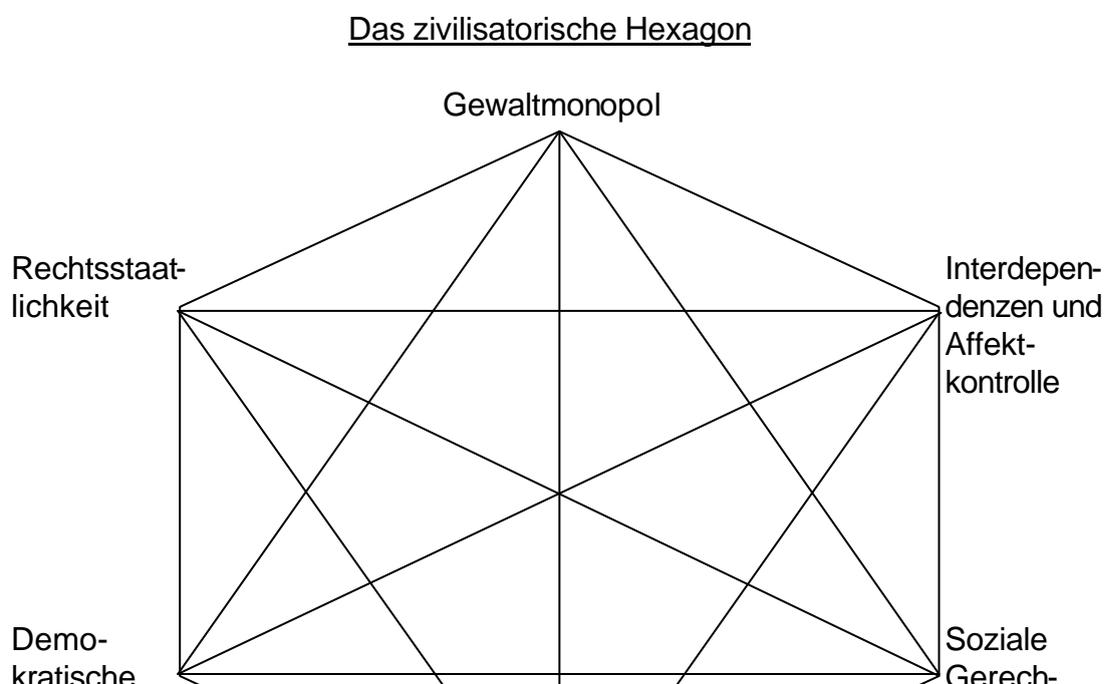
In dieser Übereinstimmung über die „Krise des Entwicklungsstaates“ konnte die neue Orthodoxie des Neoliberalismus gedeihen, die den Interventionsstaat und die ihn tragende Bürokratenklasse für die Krise in großen Teilen der Dritten Welt – außerhalb der ost- und südostasiatischen Region der „miracle economies“ – verantwortlich machte. Weil der „Entwicklungsstaat“ nicht gehalten hatte, was er selbst beanspruchte, sollte er auf seine Herrschaftsfunktionen zurückgedrängt werden, um zumindest die um sich greifende politische Destabilisierung der weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Peripherie mit allen sicherheitspolitischen Risiken im Ost-West-Konflikt aufzuhalten (vgl. Simonis 1985).

Es dauerte wiederum ein gutes Jahrzehnt, bis dieses ordnungspolitische Konzept des „Minimalstaates“ aufgrund der Lehren, die einerseits der „starke Staat“ in Ost- und Südostasien, andererseits der Zerfall von Staaten in Afrika aufdrängten, wieder in Frage gestellt wurde. Nun ließ auch der Weltentwicklungsbericht 1997 der Weltbank, die im Verbund der Bretton Woods-Institutionen mit ihrer Strukturanpassungspolitik den Interventionsstaat zu demontieren versuchte, leise Selbstkritik erkennen. Der „Minimalstaat“ ist nicht in der Lage, die gewaltigen Aufgaben von Entwicklungsgesellschaften zu bewältigen. Deshalb hieß nun wieder eine entwicklungspolitische Losung: „Bring the state back in“ (vgl. Messner 1998).

II. Hier „Ende der Geschichte“ – dort Apokalypsen der Anarchie

Der Zusammenbruch des sozialistischen Konkurrenzmodells und in seinem Gefolge auch vieler Diktaturen in der Dritten Welt schienen den Triumph des Kapitalismus und des westlichen Demokratiemodells zu belegen. Samuel Huntington entdeckte eine fast weltweite „dritte Welle“ der Demokratisierung (siehe das Gutachten von Eberhard Sandschneider), Francis Fukuyama gar das „Ende der Geschichte“ durch die ubiquitäre Synthese von Demokratie und Marktwirtschaft. Zusätzlich bescherten die ostasiatische Erfolgsgeschichte sowie die Redemokratisierung und wirtschaftliche Stabilisierung Lateinamerikas den Modernisierungstheorien eine Renaissance. Auch ehemalige Dependenztheoretiker konvertierten nun zu einer „kritischen Theorie der Modernisierung“ (vgl. u.a. Kößler/Schiel 1996; Hauck 1996). Selbst „dritte Wege“ entgingen nicht dem wortspielerischen Verdacht, Wege in die Dritte Welt zu riskieren.

Aufschlußreich ist das von Dieter Senghaas, dem prominentesten deutschen Dependenztheoretiker, konstruierte „zivilisatorische Hexagon“, das allen Gesellschaften einen Weg zur Zivilisierung wies, den die westlichen Demokratien bereits zurückgelegt haben. Obwohl in dem Hexagon die Komponenten Wachstum, Wohlfahrt und Marktwirtschaft völlig fehlen, ist die Übereinstimmung mit dem modernisierungstheoretischen doch offensichtlich.



II.1 Wo hausen die Dämonen und „neuen Barbaren“?

Dies ist jedoch nur die eine Seite der weltgeschichtlichen Medaille, die zum voreiligen Gerede über das „Ende der Geschichte“ verleitete. Auf der anderen Seite frischten die Chaotisierung und Rückentwicklung ganzer Regionen die Dichotomie zwischen Zivilisation und Barbarei wieder auf und ließen die wachsenden Konflikte zwischen den Weltregionen z.B. Peter J. Opitz (1997: 51) vor dem drohenden hobbesianischen „Kampf aller gegen alle“ warnen. Wie bei Hobbes die Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols den Primärzweck der Staatsgründung und bei Senghaas das Fundament des „zivilisatorischen Hexagons“ bildete, so stehen heute mehrere afrikanische und einige asiatische Staaten vor der elementaren Aufgabe, die Anarchie durch die Wiederherstellung des Gewaltmonopols zu überwinden.

Die Erfahrung, daß sich Teile der Staatenwelt schon in oder am Rande der Anarchie befinden, verleitete einige Autoren zum Schwelgen in apokalyptischen Szenarien. So konnte Robert Kaplan (1996) auf Reisen von Togo bis Turkmenistan und vom Iran bis Kambodscha überall nur „frontiers of anarchy“ entdecken. Daniel P. Moynihan (1993) malte die vielen Orte, an denen ethnische Konflikte toben, gar zu einem Pandaemonium aus, als zu Orten, wo die Dämonen hausen. Und Jean-Christophe Rufin (1991) zog einen neuen Nord-Süd-Limes zwischen dem Reich des Lichts und dem Reich der „neuen Barbaren“: „Auf allen Gebieten, dem demographischen, ökonomischen, politischen, kulturellen, gibt es einen klaren Bruch zwischen dem Norden und dem Weltteil, der ihm mit den Merkmalen der neuen Barbarei entgegentritt“ (S. 141). Rufin konstruierte einige illustrative Gegensatzpaare zwischen Norden und Süden (S. 142ff.):

- „Der erste der „griechisch-lateinischen“ Werte ist die Einheit... Die Barbarei schreitet in entgegengesetzter Richtung voran: Teilung und Zersplitterung setzen sich unablässig fort und verschärfen sich, jene Zersplitterung, die wir in den neuen terrae incognitae des Südens und in den dort vielfältig aufbrechenden Konflikten am Werke sahen.“
- „Ein weiteres Ideal des Reiches ist Endlichkeit, Gliederung, Ordnung, Übersicht. Das alledem entgegengesetzte Merkmal der Barbaren ist nicht so sehr ihre Vielzahl als ihre Unzählbarkeit.“
- „Das Reich versteht sich als von Vernunft, Recht, Wissenschaft geleitet. Die Barbaren hingegen sind die Beute von Fanatismus, Willkür und Gewalt... In der neuen Barbarei breiten sich Gewalt und Irrationalität aus, ob nun von der Opposition oder der Regierung praktiziert.“
- „Das Reich ist wohlhabend, es führt Buch, es mehrt seine Reichtümer. Die Barbaren sind arm und verschwenderisch.“

Rufin entdeckte auch eine neue Qualität der Nord-Süd-Beziehungen: „Die Mythologie der Entwicklung war universalistisch: Unterhalb des Ost-West-Gegensatzes herrschte eine allgemeine Übereinstimmung über den Gedanken einer einzigen Welt und über die Notwendigkeit, ‚Rückstände‘ aufzuholen. Die Ideologie, die heute den Norden in einen Gegensatz zu den neuen Barbaren stellt, nimmt dagegen die Teilung hin und verschärft sie. Indem sie nicht eine Welt erkennt, sondern zwei, verändert sie die Prioritäten und leitet eine neue Geschichte ein: die der Konfrontation zwischen beiden Welten.“

Dieses Konfliktszenario und seine Begründungen provozieren Widerspruch. Aber sie sollen hier als Illustration einer ganz anderen Weltsicht, als sie Romantiker einer heilen Einen Welt haben, unkommentiert bleiben. Wichtiger ist die Auseinandersetzung mit den entwicklungstheoretischen und entwicklungspolitischen Folgerungen, die Ulrich Menzel (1998) aus diesen Apokalypsen der Anarchie zog.

II.2 Ist nicht nur die Dritte Welt, sondern auch die Entwicklungstheorie am Ende?

Ulrich Menzel (1992) hat nicht nur – was vor ihm auch schon andere getan haben – das Scheitern der „großen Theorien“ und das „Ende der Dritten Welt“, sondern jüngst auch das „Ende der Einen Welt“ erklärt. Er meinte mit dieser neuerlichen Provokation, daß der Gegenstand allen entwicklungstheoretischen Nachdenkens und Debattierens auf dem besten Wege sei, „ganz auseinanderzulaufen“, Entwicklungstheorie angesichts der Chaotisierung vieler oder gar der meisten „Entwicklungsländer“ objekt- und sinnlos geworden sei und auch den Entwicklungsstrategien das Objekt abhanden komme.

Menzel (1998: 46f.) wirft der ganzen Zunft der Entwicklungstheoretiker vor, sie beschäftige sich mit der virtuellen Welt von „vorgestellten Gemeinschaften, die nur in der Hauptstadt, auf dem Papier und in der Statistik (und einige nicht einmal mehr dort) existieren“, und tue so, „als gäbe es sie wirklich, die Eine Welt wie ihre einzelnen Teile, nämlich die 180 ‚Entwicklungsländer‘“. Seine Folgerungen aus dieser Pauschalschelte lauten: Wenn sich der Gegenstand in virtuellen Fehlwahrnehmungen verflüchtigt, könne auch keine erklärungsfähige Theorie gebildet werden. Theorie könne erst dann wieder für die entwicklungspolitische Handlungsorientierung fruchtbar gemacht werden, wenn in einer wachsenden Zahl von jetzt nur noch virtuell existierenden „Ländern“ die staatliche Ordnung wiederhergestellt worden sei.

Menzel hat sich offensichtlich von den oben skizzierten Apokalypsen der Anarchie beeindruckt lassen. Diese Anleihen bei Kassandrapropheten und die mit ihnen untermalten Attacken gegen die Entwicklungstheorie sind aber aus mehreren Gründen fragwürdig:

Erstens verzerrt das Chaosszenario, das fast der gesamten Dritten Welt übergestülpt wird, die Realität der Staatenwelt. Es gibt im Süden keineswegs nur Rückschritte, wie die auf der folgenden Seite dokumentierte Bilanz zeigt. Das Horrorbild vom Pandaemonium trifft nicht einmal für den sprichwörtlichen Krisen- und Katastrophenkontinent Afrika, geschweige denn für Lateinamerika und die größten Teile von Asien zu. Natürlich gibt es in Afrika, in Zentral- und Süd-asien einen Staatszerfall und Staaten, die als solche nur noch auf politischen Landkarten existieren, aber es gibt im „neuen Afrika“ auch Ansätze zur Konsolidierung von Staatlichkeit.

Zweitens flüchtet sich Menzel auf geradezu verblüffende Weise aus der Erklärungsnot, die ihm der Aufstieg von Ost- und Südostasien aus dem Pandämonium bereiten sollte. Die gesamte Region, in der immerhin fast ein Drittel der Menschheit lebt, sollte „nicht mehr Gegenstand entwicklungstheoretischer Überlegungen sein, soweit dahinter entwicklungspolitische Absichten stehen“. Alle Gründe, die er für die Ausklammerung der Region aus der entwicklungstheoretischen Reflexion anführt, sprechen im Gegenteil für ihren Gebrauch als Lehrstück in der vergleichenden Entwicklungsforschung: Warum und wie schaffte die Region einen in der Wirtschaftsgeschichte unvergleichlichen Aufstieg, während Afrika trotz weit größerer externer Hilfe zurückfiel? Kapitel IV wird Antworten auf diese Fragen suchen.

Drittens verdient die Hauptthese Menzels Widerspruch, daß die Entwicklungstheorie erst nach der Wiederherstellung der staatlichen Ordnung in den virtuellen Staatsgebilden für die Entwicklungspolitik fruchtbar gemacht werden könne. Die Theorie ist auch schon vorher gefordert: Sie muß Erklärungen für die Ursachen des Staatszerfalls liefern und Bedingungen der Konsolidierung von Staatlichkeit erarbeiten. Auch deshalb hatte Samuel Huntington (1972) gefordert,

daß sich die Entwicklungsforscher weniger mit normativen „letzten Zielen“ und stärker mit dem „politischen Verfall“ beschäftigen sollten.

So blauäugig und realitätsblind, wie Menzel suggeriert, war und ist die Entwicklungsforschung nicht. Er unterlegt seiner Bankrotterklärung nicht nur eine sehr eigenwillige Funktionsbestimmung von Entwicklungspolitik. Letztere kann eben nicht nur in geordneten Verhältnissen tätig werden, sondern muß auch Krisenprävention und Krisenmanagement leisten. Deshalb erarbeitete die GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) ein Konzept zur Konfliktbearbeitung; und deshalb machten sich Friedensforscher - wie Norbert Ropers (1995) und Volker Matthies (1997) – Gedanken über eine stärkere Verzahnung von Friedens- und Entwicklungspolitik. Der Entwicklungs-theorie ist also keineswegs das Objekt abhandeln gekommen, falls sie sich nicht vor schwierigen Aufgaben zu drücken versucht.

Menzel (1992) zog an anderer Stelle auch sehr problematische Folgerungen aus „außergewöhnlichen Krisensituationen“ und seiner Annahme, daß bisher alle entwicklungspolitischen Konzepte fehlgeschlagen seien. Er wollte Entwicklungshilfe nicht nur auf Nothilfe für die Hungernden in den Krisenregionen der Welt beschränken und deshalb langfristig angelegte Entwicklungsstrategien der Soforthilfe nachordnen, sondern die Krisengebiete, die mit Nahrungsmittelhilfe versorgt werden, auch gleich unter Treuhandschaft der Lieferländer stellen. Auch das Plädoyer für einen Vorrang der Menschenrechte vor Souveränitätsrechten rechtfertigt noch nicht die Rekolonisierung durch eine Treuhandschaft.

Die Forderung, auf langfristig angelegte Entwicklungsstrategien zu verzichten und stattdessen alle Kräfte auf die Katastrophenhilfe zu konzentrieren, kommt einer Bankrotterklärung sinnvoller Entwicklungspolitik gleich, die auf Hilfe zur Selbsthilfe setzt. Seine Rezeptur würde keines der Probleme liefern, aus denen Krisen entstehen. Für Katastrophenhilfe braucht man in der Tat keine Entwicklungstheorie, für langfristig angelegte Strukturhilfe ist sie dagegen nötiger denn je.

Menzels Provokationen in der entwicklungstheoretischen Diskussion wurden hier deshalb so ausführlich behandelt, weil sie grundsätzliche Fragen an den Sinn von Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik stellen. Wenn man seine Annahmen über die Chaotisierung der Dritten Welt und seine daraus abgeleiteten Rezepte teilen sollte, würde sich ein weiteres Nachdenken über Sequenzialisierungsmodelle von Entwicklung ebenso erübrigen wie das Nachdenken über Transformationspotentiale von Entwicklungspolitik. Dort, wo die Dämonen und „neuen Barbaren“ hausen, hilft Entwicklungshilfe nicht und bleiben alle Sequenzen im Chaos stecken.

Die Dritte Welt ist aber nicht rundherum ein Pandämonium und ein Tummelplatz von „neuen Barbaren“. Die „180 Entwicklungsländer“, die Menzel ohne Rücksicht auf sein eigenes Differenzierungsgebot, mit dem er das „Ende der Dritten

Welt“ begründete, pauschal zur virtuellen Welt zählt, existieren nicht nur auf dem Papier, sondern sind Subjekte der Staatenwelt. Einige befinden sich in der Tat in einem Zustand der Anarchie, aber weit mehr bereits auf höheren Entwicklungsstufen. Entwicklungspolitik kann nicht nur in solchen geordneten Verhältnissen tätig werden, sondern muß auch Konzepte zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung entwickeln und anwenden, also zur Vermeidung und Bewältigung von anarchischen Situationen beitragen. Hier muß sie Beiträge zu Peace Keeping, Peace Building und State Building leisten. Nahrungsmittelhilfe genügt nicht.

III. Prioritäten entwicklungspolitischen Handelns

Wenn wir über Prioritäten entwicklungspolitischen Handelns mit dem Ziel, Einfluß auf die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Entwicklung der Zielländer zu nehmen, nachdenken, müssen wir zunächst die Handlungsebenen bestimmen. Nach einer Standarddefinition des BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) umfaßt Entwicklungspolitik „alle Ziele und Strategien, Maßnahmen und Instrumente, die von den Industrie- und Entwicklungsländern eingesetzt werden, um den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in den Entwicklungsländern zu fördern.“ In der entwicklungspolitischen Alltagssprache rücken jedoch das Handeln der Geberländer und die Reduktion von Entwicklungspolitik auf Entwicklungshilfe in den Vordergrund.

III.1 Aufgaben und Ziele von Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitik ist aber weit mehr als Entwicklungshilfe oder Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in der amtlichen Sprachregelung; sie ist auch weit mehr, als im Zuständigkeitsbereich des BMZ liegt, das immer noch - auch von konkurrierenden Ressorts – als „Entwicklungshilfeministerium“ verballhornt wird. Die in anderen Ressorts gestaltete Handels- und Finanzpolitik hat größere Auswirkungen auf die Nord-Süd-Beziehungen als die vom BMZ verwaltete Entwicklungshilfe. Für die in Katastrophensituationen geforderte Humanitäre Hilfe, für die Krisenprävention und Konfliktbearbeitung ist das Auswärtige Amt (AA) zuständig. Die Reibereien zwischen AA und BMZ über Zuständigkeiten im Bereich der Humanitären Hilfe und „präventiven Sicherheitspolitik“ deuten schon an, daß die Handlungsfähigkeit der Entwicklungspolitik auch durch Kompetenz- und Organisationsprobleme gelähmt wird.

Welche Aufgaben und Ziele Entwicklungspolitik jenseits von Ressortzuständigkeiten umfassen sollte, hatte das BMZ in seinem „Journalisten-Handbuch 1980“ so zusammengefaßt:

Entwicklungspolitik

- ist globale Friedenspolitik; sie will Nord-Süd-Spannungen abbauen in einer Welt, in der die wirtschaftliche Verflechtung aller Länder zunimmt;
- unterstützt die wirtschaftliche und politische Eigenständigkeit der Entwicklungsländer und ist gegen die Errichtung von Einfluszbereichen auswärtiger Mächte in der Dritten Welt;
- bedeutet partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, anderen Geberländern sowie internationalen Institutionen und Organisationen; alle Länder tragen gemeinsam die Verantwortung für internationale Entscheidungen und müssen dieser solidarischen Verantwortung durch Kooperations- und Kompromißbereitschaft Rechnung tragen;
- ist mehr als Entwicklungshilfe; sie bemüht sich um die Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts der Entwicklungsländer, um ihre Chancengleichheit auf dem Weltmarkt sowie um Gleichberechtigung und Gerechtigkeit für alle Menschen;
- bekämpft die Massenarmut durch eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität und eine Erhöhung der Einkommen, um so die Grundbedürfnisse der Menschen zu befriedigen;
- ist sich angesichts der Tatsache, daß die öffentlichen Leistungen aller Geberländer nicht mehr als rund 10 % der Brutto-Investitionen der Entwicklungsländer ausmachen, bewußt, daß sie nur einen kleineren, wenn auch wichtigen Beitrag zur Eigenanstrengung der Entwicklungsländer leisten kann; ist in erster Linie Unterstützung zur Selbsthilfe; wichtig sind wirtschaftliche und soziale Reformen in den Entwicklungsländern;
- respektiert die Souveränität jedes Landes, dessen Eigenverantwortung für seine innere Ordnung und Bemühungen, die kulturelle Identität zu finden und zu wahren;
- vertritt in diesem Rahmen auch deutsche Interessen.

Der abschließende verschämte Hinweis, daß die deutsche Entwicklungspolitik „auch deutsche Interessen“ vertrete, war dem entwicklungspolitischen Zeitgeist in den 70er Jahren geschuldet, der sich mit dem Namen von Erhard Eppler verband. Nach der „Wende“ von 1982 wurden die deutschen Interessen wieder unverblümt apostrophiert.

In den 90er Jahren rückten wieder andere Zieldefinitionen in den Vordergrund. Nun sollte die als „globale Strukturpolitik“ definierte Entwicklungspolitik vor allem einen Beitrag zu globaler „nachhaltiger Entwicklung“ mit der doppelten Bedeutung von sozial- und umweltverträglicher Entwicklung leisten. Nun wurde auch die Frage gestellt, wie der Norden seine Produktions- und Lebensweisen verändern mußte, damit das schon vom Brandt-Bericht (1979) beschworene

und dann von der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED von 1992) in das umfassende Aktionsprogramm der „Agenda 21“ eingebettete „gemeinsame Überleben“ möglich werden könnte.

Die Staatengemeinschaft hat sich – inzwischen unter kräftiger Mitwirkung der zunehmend transnational vernetzten Nichtregierungsorganisationen (NGOs), so daß schon von einer „NGOisierung der Weltpolitik“ die Rede war (vgl. Messner 1996) – in vielen Grundsatzserklärungen und auf der Serie von Weltkonferenzen der 90er Jahre auf die folgenden entwicklungspolitischen Prioritäten geeinigt:

1. Bekämpfung der Massenarmut und Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen durch eine Verbesserung der Zugänge der Armutgruppen zu produktiven Ressourcen (Land, Kapital, Bildung, Gesundheit). Dieser Primat der Armutsbekämpfung war allerdings keineswegs unumstritten, weil er selbst dem Wissenschaftlichen Beirat beim BMZ als illusionär erschien und von manchen Entwicklungsexperten als strategische Fehlentscheidung gedeutet wurde (vgl. Wolff 1995).
2. Krisenprävention und Friedenssicherung als Voraussetzung für ökonomische, soziale und politische Entwicklung, weil dort, wo Krieg und Chaos herrschen und die Dämonen hausen, keine Entwicklung stattfinden kann.
3. Förderung von „institution building“, d.h. des Aufbaus handlungsfähiger Staats- und Entwicklungsverwaltungen sowie rechtsstaatlicher Strukturen und demokratischer Entscheidungsprozesse. Nachdem Kleptokraten nicht mehr als Schachfiguren in der geostrategischen Logik des Kalten Krieges gebraucht wurden, setzte sich selbst bei der Weltbank die Einsicht durch, daß Entwicklung „good governance“ voraussetzt – und sie bedeutet neben der Transparenz, Rechenschaftspflichtigkeit („accountability“) und geringeren Korruptionsanfälligkeit des staatlichen Handelns vor allem Rechtsstaatlichkeit. Die Postulate von „good governance“ korrespondieren mit den fünf Vergabekriterien des BMZ von 1991, die neben marktwirtschaftlichen auch politische Strukturereformen (Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung, Achtung der Menschenrechte und Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns) als Voraussetzungen für sinnvolle Entwicklungspolitik und als Ziele von Entwicklung forderten.
4. Sustainable Development, d.h. die Sozial- und Umweltverträglichkeit aller Wachstumsprozesse. Dieses Credo der Rio-Konferenz steht heute auf der entwicklungspolitischen Prioritätenskala ganz oben.

Verbindendes Element dieser entwicklungspolitischen Prioritäten ist die stärkere Fokussierung auf strukturbildende Programme, die – zumindest programmatisch – von der herkömmlichen „Projektitis“ in der Entwicklungszusammenarbeit Abschied nimmt – und sich ganz und gar nicht mit der Rezeptur von Ulrich Menzel verträgt. Auch das neue Konzept der GTZ (1998) zur Nothilfe setzt mehr auf Prävention und „institution building“ denn auf bloß kurative Hilfsmaßnahmen.

Das Problem ist allerdings, daß die ganze „Hilfsindustrie“ – angefangen vom BMZ über die staatlichen Durchführungsorganisationen bis zu Consultants und NGOs – auf die Abwicklung von Einzelprojekten eingestellt ist.

Programme und Rhetoriken verändern sich schneller als bürokratische Strukturen und Verhaltensweisen, zumal alle Politikänderungen gegen organisierte Interessen durchgesetzt werden müssen. Auch haushaltstechnische Verfahrensweisen erschweren rasche Politikänderungen, weil jede neue Regierung die bereits in der „Pipeline“ steckenden Zusagen abwickeln muß, bevor sie mit neuen Verpflichtungsermächtigungen andere Schwerpunkte setzen kann. Die NGOs fordern zwar ständig eine „neue Entwicklungspolitik“, die stärker auf Strukturveränderungen abzielen sollte, sind aber selbst nach der Maxime „Statt Millionenprojekten Millionen von Projekten“ in vorzeigbare Kleinprojekte verliebt.

III.2 Sinn- und Rechtfertigungskrise der Entwicklungspolitik

Die Erfahrung von fünf Jahrzehnten Entwicklungspolitik hat gezeigt, daß eine wirklich „nachhaltige Entwicklung“ durch externe Inputs von Geld, Expertise und Personal bestenfalls gefördert, schlimmstenfalls auch behindert, aber nicht herbeigeführt werden kann, wobei es unterschiedliche Grade der Selbst- und Fremdbestimmung je nach politischer Verhandlungsstärke und ökonomischem Eigenpotential gibt.

Das ganze Unternehmen „Entwicklungshilfe“ geriet auch deshalb in eine tiefe Sinn- und Rechtfertigungskrise, weil sie aus verschiedenen Gründen nicht bewirkte, was sie lange zu bewirken versprach. Sie handelte sich Brigitte Erlers Verdammungsurteil, „tödliche Hilfe“ zu sein, und zahlreiche andere Bankrotterklärungen ein. Das ihr vorgehaltene Sündenregister war lang:

- Sie habe die Vermehrung der Massenarmut nicht verhindert. Allerdings bescheinigten ihr die internationalen Statistiken bemerkenswerte Erfolge bei der Alphabetisierung, Bekämpfung der Säuglings- und Müttersterblichkeit und bei der Steigerung der Lebenserwartung, die einen Indikator für die Lebensbedingungen bildet (vgl. die Bilanz der „menschlichen Entwicklung“ auf S. 21).
- Sie habe oligarchische Macht- und Besitzstrukturen sowie kleptokratische Selbstbereicherungsdictaturen eher stabilisiert als zu verändern versucht, zumal unter den Bedingungen des Kalten Krieges; sie habe gleichzeitig mit ihrer Militärhilfe ein Gewaltpotential aufgebaut und kriegerische Konflikte mit Waffen ausgestattet und verschärft.
- Sie habe sich trotz anderslautender Rhetorik dem Primat von geostrategischen und kommerziellen Interessen unterworfen, wie schon der Pearson-Bericht von 1969 beklagt hatte; sie könne aber mit ihrer punktuellen „Projek-

titis“ nicht die Nachteile und Verluste ausgleichen, die den Entwicklungsländern durch handelspolitische Benachteiligungen entstehen.

- Sie habe den Assistentialismus, also das Warten auf externe Hilfe, gezüchtet, damit die Eigenverantwortung geschwächt, das Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ konterkariert und die Binsenweisheit übersehen, daß Entwicklung das Auswickeln der eigenen Fähigkeiten bedeutet.
- Sie habe schließlich zu hohe Erwartungen geweckt und ihre Möglichkeiten überschätzt, die Welt zu verändern.

Die Hauptursachen für die begrenzte Wirksamkeit der bi- und multilateralen Entwicklungspolitik liegen jedoch in den Zielländern: in dem in allen Fasern des öffentlichen Lebens wuchernden Krebsgeschwür der Korruption, in der Verschwendung knapper Ressourcen für Rüstung und Prestigeprojekte und in Lähmungserscheinungen des „schwachen Staates“, der zwar in der aufgeblähten Bürokratie und in der Repression stark ist, aber als „Entwicklungsstaat“ versagt hat. Der folgende Befund faßte zusammen, warum weder mehr Entwicklungshilfe noch eine Neue Weltwirtschaftsordnung das Entwicklungsproblem lösen können:

„Der Befund lautet eher: die starken (anpassungsfähigen, gut regierten) Entwicklungsländer brauchen all das nicht, sie entwickeln sich auch so; den schwachen (mit verkrusteten Strukturen und schlecht regiert bis unregierbar) helfen alle Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit auch nicht weiter... Abhilfe kann daher nicht von neuen Ordnungen kommen, die das alte Chaos belassen; auch nicht von mehr Transfers in Fässer ohne Boden. Statt dessen müssen die (schwachen) Entwicklungsländer stark werden, dem Faß muß gewissermaßen der Boden eingebaut werden“ (Dauderstädt 1984: 10).

Entwicklungspolitik läßt sich in den Geberländern, die selbst mit wachsenden Sozialkrisen konfrontiert sind, nur noch schwer rechtfertigen, wenn sich die Zielländer nicht um problemschärfende Struktur- und Politikänderungen bemühen. Der Weltentwicklungsbericht von 1990 wies darauf hin, daß Lateinamerika schon durch eine geringfügig höhere Besteuerung der obersten Einkommensgruppe in der Lage wäre, sein Armutproblem aus eigener Kraft zu lösen. Die Weltbank setzte zwar im Zusammenspiel mit dem IWF marktwirtschaftliche Strukturreformen durch, aber sie versuchte gar nicht, auch auf Sozialreformen, im besonderen auf Agrarreformen, hinzuwirken. Der Vorwand, daß sie ihre Statuten von politischer Einflußnahme abhalten, ist wenig überzeugend, weil auch ihre Strukturanpassungsprogramme massiv in die Wirtschafts- und Sozialpolitik eingreifen. Hier wäre Reformdruck von außen entwicklungspolitisch weit sinnvoller als das Aufstellen von Suppenküchen für die Opfer einer Politik, die das Gemeinwohlgebot ignoriert.

Die Entwicklungspolitik ist auch deshalb zu einem politischen Randbereich geworden und in eine Rechtfertigungskrise geraten, weil ihr die geostrategische Rationalität des Ost-West-Konflikts abhanden gekommen ist. Ihre Ersatzlegitimation als „präventive Sicherheitspolitik“ zur Abwehr „neuer Bedrohungen“ (vom Bevölkerungs- und Migrationsdruck bis zu Umweltzerstörungen mit globalen Wirkungen) und als „globale Strukturpolitik“ zur Sicherung gemeinsamer Überlebensinteressen hat noch wenig Überzeugungskraft gewonnen.

III.3 Strukturverändernde Potentiale der Entwicklungspolitik

Wie der oben zusammengefaßte Aufgaben- und Zielkatalog belegt, will Entwicklungspolitik Strukturen und Verhaltensweisen in den Zielländern verändern. Sie will Einfluß nehmen und nimmt Einfluß. Imperialismuskritiker warfen ihr auch deshalb vor, imperialistische Politik zu sein (vgl. Danckwerts 1968). Aber wie tiefgreifend dieser Einfluß ist, hängt von vielen Bedingungen ab, vor allem vom Grad der Abhängigkeit von externer Hilfe.

Die Geschichte der Entwicklungspolitik zeigt, daß ihr Transformationspotential aus mehreren Gründen gering war. Erstens setzte sie auch ihre politische Konditionalität, die auf wirtschaftliche und politische Strukturreformen drängte, nur selektiv ein. Zweitens förderten die Analysen der Sozial- und Herrschaftsstrukturen zutage, daß die Widerstände von oligarchischen Machtgruppen gegen Strukturreformen, die ihre Machtposition unterminieren könnten, auch durch die Organisation von Gegenmacht nur schwer überwunden werden können und nach außen durch den Vorwurf der illegitimen Einmischung in interne Angelegenheiten abgeschirmt werden. Drittens bewirkt Druck von außen wenig, wenn er sich nicht mit Druck von innen verbinden kann. Aber gerade dort, wie in Afrika, wo die politische Unterentwicklung am stärksten ausgeprägt ist, ist auch der zivilgesellschaftliche Organisationsgrad niedrig. Darin liegt die strukturelle Ursache des Prätorianismus.

Die Erfahrung zeigt, daß die politische Konditionalität, also der gezielte Versuch, mittels Entwicklungshilfe Struktur- und Politikveränderungen herbeizuführen, ohne Reformdruck von innen und ohne organisierte Gegenmacht ein Papiertiger bleibt. Die Androhung des Subsidienentzuges verfehlte aber auch deshalb vielfach ihre Wirkung, weil sich die Geberländer nicht zu einer gemeinsamen Menschenrechtspolitik durchringen konnten und sich gegenseitig auspielten. Beispielsweise hat Japan in seinem südostasiatischen Einflußbereich wiederholt Vereinbarungen des DAC unterlaufen und sich dort (wie in Indonesien, Myanmar und Sri Lanka) engagiert, wo westliche Länder Sanktionen verhängten (vgl. Nuscheler 1997).

Bei der Diskussion über Ziele und Methoden der Demokratieförderung mittels der politischen Konditionierung der Entwicklungshilfe eröffnet sich eine Streit-

frage: Wie legitim ist der Versuch, durch Androhung des Subsidienentzuges oder andere Formen der Einmischung in innere Verhältnisse, der Art. 2.7 der UN-Charta völkerrechtliche Grenzen setzt, demokratische Reformen erzwingen zu wollen? Hier wird die folgende Position vertreten: Es ist mit Berufung auf die UN-Charta und auf die beiden Menschenrechtspakte legitim, schwere Menschenrechtsverletzungen zu sanktionieren, aber es ist weder legitim noch klug, die Einführung des westlichen Demokratiemodells erzwingen zu wollen.

Es ist beispielsweise sinnvoll, den Versuch des ugandischen Präsidenten Museveni zu unterstützen, in einem kriegszerstörten Land ein einigermaßen rechtsstaatlich gebändigtes Gewaltmonopol wiederherzustellen. Ermahnungen (z.B. des deutsche Bundespräsidenten), im „no-party system“ doch ein Mehrparteiensystem zuzulassen, künden von wenig Einsicht in die Notlage dieses Landes. Wir haben in vielen Entwicklungsländern Not- und Ausnahmesituationen, auf die auch gefestigtere Staaten mit Notstandsregelungen reagieren würden. Wenn das Gewaltmonopol erodiert, verschieben sich die Prioritäten und erhält die Bändigung von Gewalt Priorität.

Das Transformationspotential der Entwicklungspolitik wird auch deshalb häufig überschätzt, weil schlichte Größenordnungen nicht hinreichend zur Kenntnis genommen werden. Die Statistiken von Weltbank, DAC (Development Assistance Committee der OECD) und UNDP (UN Development Programme) zeigen zwar eine hohe Abhängigkeit der LLDCs (Least Developed Countries) von externer Hilfe, aber einen stark abnehmenden Beitrag zum Bruttosozialprodukt und zu Investitionen, je höher das durch die Maßgröße des Pro-Kopf-Einkommens festgestellte wirtschaftliche Entwicklungsniveau ist. Dieses weicht wiederum erheblich vom Niveau der „menschlichen Entwicklung“ ab, das UNDP durch eine Kombination von Sozialindikatoren zu messen versucht.

Die folgende Tabelle, die auf Daten des Weltentwicklungsberichts von 1997 beruht, zeigt den zunehmenden bzw. abnehmenden Beitrag der ODA (Official Development Assistance) zum BSP zwischen 1980 und 1994.

ODA im Verhältnis zum BSP in %		
Länder	1980	1994
Mozambique	8,4	101,0
Ruanda	13,4	95,9
Guinea-Bissau	56,6	74,3
Nicaragua	10,9	46,1
Malawi	12,6	38,0
Haiti	7,3	37,3
Burundi	12,8	31,6
Tanzania	12,4	29,9
Niger	0,8	25,0

Mali	16,6	24,5
Burkina Faso	12,5	23,7
Indien	1,3	0,8
China	0,0	0,6
Bolivien	5,9	10,9
Papua Neu-Guinea	13,1	6,4
Syrien	13,0	5,3
Thailand	1,3	0,4
Ägypten	6,5	6,4
Malaysia	0,6	0,1
Brasilien	0,0	0,1

Diese Tabelle verdeutlicht einerseits, warum die LLDCs als „Klientelstaaten“ bezeichnet werden, die auf Gedeih und Verderb auf externe Hilfe angewiesen sind. Andererseits zeigt sie nicht nur die geringe Abhängigkeit der Schwellenländer, die Zugang zu den Kapitalmärkten haben und besonders in der ersten Hälfte der 90er Jahre reichlich mit Direktinvestitionen und Bankkrediten versorgt wurden, sondern auch der beiden Riesen Indien und China mit großen Binnenmärkten: Sie demonstrierten, daß sie große Resistenzkraft gegenüber externem Interventionsdruck haben und sich durch die Androhung des Subsidienentzuges weder von Menschenrechtsverletzungen noch von Atombombentests abhalten lassen. Sie sind nach der Unterscheidung der Interdependenz-Theorie durch äußeren Druck nicht verwundbar.

Auch neuere Untersuchungen zum Einflußpotential der transnationalen Menschenrechtsnetzwerke zeigten, daß arme und auf externe Hilfe angewiesene Länder eher auf internationalen Druck reagieren (müssen) als ökonomisch und politisch potente Länder (vgl. Gränzer u.a. 1998). Armut verbindet sich mit politischer Ohnmacht bzw. mit der Verwundbarkeit durch Interventionsdruck.

Alle diese Überlegungen werden dort wirkungslos, wo Chaos herrscht und die Dämonen hausen. Im „Kampf aller gegen alle“ verliert auch die Ankündigung des Subsidienentzuges jede Wirkung. Hier können zwar Interventions-truppen helfen, das Gewaltmonopol wiederherzustellen, aber der nächste Schritt des Peace Building und des Wiederaufbaus einer politischen und sozialen Infrastruktur ist wesentlich schwieriger.

Hier kann Entwicklungspolitik zwar zu Institution Building, zum Aufbau von Verwaltungs- und Justizstrukturen beitragen, aber die Entwicklung einer Konfliktkultur und die Erziehung zur Affektkontrolle, die Eckpunkte im „zivilisatorischen Hexagon“ bilden, sind nur in einem langfristigen Lernprozeß möglich. Er kann von außen nur dadurch beeinflußt werden, daß soziale Verteilungskonflikte, die in der Regel den Hintergrund für Gewalteruptionen bilden, durch Entwicklungshilfe entschärft werden. Aber auch diese Hoffnung ist trügerisch, wie Gewaltausbrü-

che in Staaten (wie Ruanda, Sierra Leone, Guinea-Bissau, Haiti oder Sri Lanka), die eine entwicklungspolitische Vorzugsbehandlung genossen, zeigten. Die Entwicklungspolitik kann keine Erfolgsgeschichte als Friedenspolitik vorweisen. Was der frühere UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seiner „Agenda für den Frieden“ und „Agenda für Entwicklung“ von ihr forderte, überfordert sie.

III.4 Entwicklungspolitik und die „Interdependenz der Ordnungen“

Es muß wiederholt und betont werden, daß wirtschaftliche und politische Reformprozesse von außen zwar unterstützt, aber nicht eingeleitet und erfolgreich gestaltet werden können. Sicherlich hat die international konzertierte und mit Sanktionsandrohungen gekoppelte Strukturanpassungspolitik der Bretton Woods-Institutionen zur Demontage von Planwirtschaften beigetragen und kann die Konditionierung der Kreditvergabe diesen Transformationsprozeß beschleunigen. Aber die vom Liberalismus behauptete „Interdependenz der Ordnungen“, also die kausale Wechselwirkung zwischen Marktwirtschaft und Demokratie, funktioniert allenfalls mit erheblichen Zeitverzögerungen – wenn überhaupt.

Eine Studie zu „Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt“ (Erdmann 1996: 47) beklagte, daß es noch keine empirisch hinreichend gesicherten Erkenntnisse über den Zusammenhang von Demokratie und Entwicklung gäbe. Ihr vorläufiges Fazit ist dennoch eindeutig: „Die Behauptung, daß wirtschaftliche Entwicklung zu Demokratie führt, läßt sich nicht aufrechterhalten.“ Wenn Rainer Tetzlaff (1993) nirgendwo auf der Welt lebensfähige Alternativentwürfe zur liberalen Demokratie und ihrer „Zwillingschwester“ Marktwirtschaft entdecken konnte, stellte er die Frage nach Realisierungs-chancen zurück.

Was in Südkorea, auf Taiwan und in Thailand mit Zeitverzögerungen funktionierte, wurde in derselben Region durch die Involution der Demokratie in Malaysia und Singapur konterkariert. Marktwirtschaft und Wohlstand generieren nicht quasi-automatisch Demokratie. Andererseits bestätigt das weltweite Kaleidoskop der politischen Systeme nicht die Faustregel, daß Demokratie erst bei einem Pro-Kopf-Einkommen von 5.000 US-Dollar möglich werde. Wenn die von Richard Löwenthal (1986: 266) konstruierte „relative Antinomie“ zwischen Freiheit und Entwicklung zutreffen würde, hätte sich die Weltgeschichte anders entwickelt: „Jeder Grad an Freiheit wird mit etwas Verlangsamung der Entwicklung, jeder Grad an Beschleunigung mit etwas Verlust an Freiheit bezahlt.“

Erfolgreiche Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika, in Ost- und Südostasien sowie noch höchst fragile Demokratisierungsprozesse in Afrika lassen darauf schließen, daß für die Konsolidierung demokratischer Strukturen hinreichend breite Trägergruppen notwendig sind. Prämisse des Bielefelder Forschungsansatzes über strategische Gruppen, den dann eine Hamburger For-

scherguppe um Rainer Tetzlaff aufgriff und in verschiedenen Fallstudien anwandte (Schubert/Tetzlaff/Vennewald 1994), war, daß politischer Wandel allgemein und Demokratisierung als eine seiner Varianten primär das Ergebnis von Veränderungen der innergesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zwischen solchen strategischen und konfliktfähigen Gruppen ist. Für die Einleitung und Konsolidierung eines demokratischen Reformprozesses sei die Organisation oppositioneller Gegenmacht eine zwingende Voraussetzung. Dabei könnten exogene Einflüsse, wie z.B. die Auflagenpolitik des IWF, die relative Machtposition einzelner Gruppen stärken oder schwächen.

Heute erweist sich auch die zunehmend transnational vernetzte und in verschiedenen Typen von NGOs organisierte Zivilgesellschaft als artikulations- und konfliktfähiges Veränderungspotential. Die rhetorische Frage „NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-)Politik?“ (Messner 1996) bringt ihre kontroverse Einschätzung zum Ausdruck. Die NGOs sollten nicht überschätzt oder gar romantisiert werden (wozu sie selbst neigen), aber doch als „agents of change“ gesehen werden. Sie nehmen als Mitspieler in UN-Gremien und auf internationalen Konferenzen inzwischen nicht nur auf das internationale Agenda-setting und Standard-setting, sondern auch auf das innenpolitische Geschehen erheblichen Einfluß. Ihre internationale „mobilization of shame“ setzt Diktaturen unter größeren Druck als die sanfte Diplomatie und vermag durch ihre Medienpräsenz auch diese zu beeinflussen.

Die NGOs bieten sich deshalb auch als strategische Koalitionspartner für eine demokratiefördernde Entwicklungspolitik an und wurden als solche auch von den politischen Stiftungen entdeckt. Die Entwicklungspolitik, die an diplomatische Regeln gebunden ist, gebraucht vielfach die NGOs, um die Herrschaftsstrukturen in den Zielländern zu umgehen und Zugang zu Oppositionsgruppen zu finden. Sie laufen also Gefahr, mittels staatlicher Subsidien als Hilfstruppen (Quangos) mißbraucht zu werden. Dann würden sie auch in die Irrelevanzfalle geraten.

Die Entwicklungspolitik kann den Demokratisierungsprozeß direkt durch die Abstrafung von Diktaturen, also durch das sogenannte „negative linkage“, indirekt durch „positive Maßnahmen“, die Reformschritte belohnen, unterstützen. Beide Methoden hat die westliche Entwicklungspolitik in den 90er Jahren angewandt, dabei freilich einen „doppelten Standard“ praktiziert, der wehrlose Habenichtse bestrafte, aber ökonomisch attraktive und politisch potente Diktaturen (wie China und Indonesien) verschonte (vgl. Nuscheler 1995). Sie könnte sicherlich durch die Verbesserung der Lebensbedingungen die Chancen von Demokratien vergrößern, sich zu stabilisieren. Aber diese Chance wird durch die Unmöglichkeit, großflächig wirksam zu werden, minimalisiert. Deshalb kann sie sich auch die „dritte Welle“ der Demokratisierung, die Samuel Huntington auf der ganzen Welt entdeckte, nur zu einem geringen Teil als Verdienst zuschreiben. Der Zusammenbruch vieler Diktaturen im Osten und Süden nach der weltpolitischen Zeitenwende von 1989/90 war zwar auch dem internationalen

Umfeld und externer Einflußnahme, aber vor allem ihrer Selbstzerstörung und dem Wirken von Demokratiebewegungen zu verdanken.

Die mehr oder weniger durch die Veranstaltung von Wahlen demokratisierten Regime blieben höchst fragile Gebilde, weil sie einem nur schwach entwickelten demokratischen Unterbau aufgesetzt wurden. Rainer Tetzlaff deutete den Demokratisierungsprozeß in Afrika zutreffend als eine von außen verstärkte Verlegenheitsantwort auf den gescheiterten Notstandsstaat in Gestalt von Militär- und Einparteieregimen. Eine Verlegenheitslösung ist keine gute und dauerhafte Lösung. Die Überlebensprobleme vieler Demokratisierungsexperimente in Afrika, aber auch in anderen Weltregionen, begründen ein gerüttelt Maß an Skepsis gegenüber der Nachhaltigkeit der „dritten Welle“ der Demokratisierung.

Das Überleben dieser labilen Experimente wird durch den hohen Problemdruck von Wirtschafts- und Sozialkrisen erschwert. Demokratie kann sich unter Notstandsbedingungen nur schwer stabilisieren und legitimieren. Die internationale Entwicklungspolitik könnte Entlastung schaffen, vor allem durch eine Lösung der Schuldenkrise. Das bisher praktizierte Schuldenmanagement von IMF und Weltbank bürdet den Schuldnerländern, vor allem den hoch verschuldeten ärmsten Ländern (SILICs), so hohe Belastungen auf, daß es geradezu soziale und politische Eruptionen provoziert.

Die sogenannte „HIPC-Initiative“ von 1996 für eine kleine Gruppe von SILICs ist für die wirtschaftliche Stabilisierung ihrer Mehrheit völlig unzureichend. Die Kosten einer großzügigen Schuldenregelung – etwa nach dem Modell des Londoner Schuldenabkommens von 1952 mit der jungen Bundesrepublik Deutschland und nach den Prinzipien des deutschen Insolvenzrechts – wären für die privaten und öffentlichen Gläubiger tragbar, die Gewinne für die Schuldnerländer größer als alle Demokratisierungshilfen. Entschuldung wäre eine wirksame Demokratieförderung.

III. 5 Bedrohungsszenarien der Globalisierung: Kommt nach der „dritten Welle der Demokratisierung“ das „autoritäre Jahrhundert“?

Unter den verschärften internationalen Konkurrenzbedingungen im Gefolge der Entgrenzung und Deregulierung der Handels-, Kapital- und Dienstleistungsmärkte wächst die Versuchung, auf dem Rücken von Mensch und Natur Kosten zu drücken und Wettbewerbsvorteile zu erzielen, weil der deregulierte Weltmarkt eine Art von Weltgericht über die Wettbewerbsfähigkeit von Nationen bildet. Es droht eine weitere Marginalisierung ganzer Regionen, die diesem Konkurrenzdruck nicht standhalten können, weil die weltwirtschaftliche Dynamik auf die Triade Nordamerika – EU – Ostasien beschränkt bleibt.

Ralf Dahrendorf warnte in der „Zeit“ (vom Februar 1998) auch aus einem anderen Grund vor einer „wilden und erbarmungslosen Globalisierung“, die nur den Gesetzen der Konkurrenz folge: Sie könne zum Ausschluß einer wachsenden Zahl von Menschen aus der Gesellschaft führen – mit der Folge, „daß eine solche Gesellschaft nicht mehr überzeugend verlangen kann, daß ihre Mitglieder sich an Recht und Ordnung halten“. Mit anderen Worten: die nicht durch nationalstaatliche und internationale Regelwerke gebändigte Eigendynamik der Globalisierung droht, das Gewaltmonopol zu erodieren und Tendenzen der Chaotisierung zu verstärken.

Dahrendorf, der nicht zu den notorischen Kassandrarufern à la Ulrich Menzel, Robert Kaplan oder Jean-Christophe Rufin gehört, warnte vor dem wachsenden Problem- und Legitimationsdruck, der auf den westlichen Demokratien lastet und die Rückkehr zu autoritären Regierungsformen beschleunigen könnte. Der Problemdruck, der auf den labilen Demokratien in der Dritten Welt lastet, ist weit größer und mit einem permanenten Notstand vergleichbar. Die Jahrhundertwende bildet für Dahrendorf auch eine „Schwelle zum autoritären Jahrhundert“ (Die Zeit vom 14.11.1997). Hier würde also die vermutete Wechselwirkung zwischen Marktwirtschaft und Demokratie, zwischen wirtschaftlichem und politischem Wettbewerb, in das Gegenteil umschlagen.

Die Suche nach politischen Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung mündete in die Diskussion über Global Governance: Wie sollte eine neue Weltordnungspolitik, die den entfesselten „Raubtier-Kapitalismus“ (Helmut Schmidt) durch soziale und ökologische Leitplanken zu bändigen und die Weltprobleme zu bewältigen verspricht, gestaltet werden? Global Governance meint nach den Vorstellungen der Commission on Global Governance, die 1995 ihren Bericht über „Nachbarn in Einer Welt“ vorlegte, mehr als nur mehr Multilateralismus in den internationalen Beziehungen. Die Kommission visierte vielmehr ein neues Politikmodell an, das durch ein netzwerkartiges Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren gekennzeichnet ist (vgl. Messner/Nuscheler 1996).

Die Globalisierung wird häufig als Bedrohungsszenario horrifiziert. Sie enthält aber neben vielen Risiken, vor allem für die Fußkranken der Weltwirtschaft und Weltpolitik, auch Chancen, wenn sie durch globale Regelwerke und Institutionen gestaltet wird. Sie hat auch keineswegs nur destruktive Effekte, sondern ist das weltgeschichtlich umfassendste Lernprojekt, das alle Gesellschaften zu Anpassungsleistungen und auch die Industriegesellschaften dazu zwingt, von „Belehrungsgesellschaften“ zu „Lerngesellschaften“ zu mutieren. Sie wird eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern mit mehr Nachdruck, als sich die Modernisierungstheoretiker vorstellen konnten, dazu zwingen, auf den Modernisierungsgeleitzug aufzuspringen, aber auch die Gräben zwischen den Gewinnern und Verlierern der Globalisierung, also zwischen dem „Reich und den neuen Barbaren“ nach dem Bild von Rufin, vertiefen. Die dependenztheoretischen

Theoreme der Peripherisierung oder der „strukturellen Heterogenität“ müssen wieder aus dem Grab der totesagten „großen Theorien“ hervorgeholt werden.

Die Entwicklungspolitik hinkt hinter all diesen Überlegungen zur Gestaltung der internationalen Beziehungen unter den Bedingungen der Globalisierung weit hinterher. Sie versteht und verkauft sich zwar, auch unter dem Einfluß der Serie von Weltkonferenzen als „globale Strukturpolitik“, wurstelt aber trotz einiger konzeptioneller Neuansätze mit ihrer überholten „Projektitis“ weiter, die keine Strukturen bilden oder verändern kann. Notwendig wäre u.a. die Aufwertung des BMZ zu einem „Ministerium für globale Zusammenarbeit und Zukunftsfragen“, das die sektoralen Beiträge anderer Ressorts zur Lösung globaler Probleme bündeln und das Kohärenzproblem in der Politikgestaltung überwinden könnte. Die von vielen Seiten geforderte „neue Entwicklungspolitik“ (vgl. Holtz/Deutscher 1995) setzt nicht nur neue Organisationsstrukturen, sondern auch ein neues Denken in globalen Perspektiven voraus.

Global Governance ist ein normatives Konzept, das in Verdacht geriet, Illusionen über die Veränderungsfähigkeit der Staatenwelt zu nähren. Es ist aber kein romantisches Konzept für die heile Eine Welt, sondern eine realisierte Antwort auf Herausforderungen der Globalisierung. Das Nachdenken über Sequenzialisierungsmodelle der Entwicklung von Staaten muß sowohl Chaotisierungstendenzen in der Staatenwelt als auch die Entgrenzung und den Bedeutungsverlust von Nationalstaaten in der globalisierten Staatenwelt berücksichtigen (vgl. Messner 1998). Ansonsten droht ihnen das Erkenntnisobjekt abhanden zu kommen – nicht nur dort, wo schon die Dämonen und „neuen Barbaren“ hausen.

Die Nationalstaaten sind in einer hierarchischen Rangordnung noch die Hauptakteure der internationalen Politik, aber der von Jessica Mathews in „Foreign Affairs“ (1996) festgestellte „Power Shift“ zu transnationalen Netzwerken anderer Akteure findet bereits statt. Wenn dem so ist, müssen staatsfixierte Modellkonstruktionen überdacht werden. Die Politik und Politikwissenschaft werden mit der Frage konfrontiert, wie die Demokratie die aus der Globalisierung resultierenden Streßfaktoren bewältigen und sich im drohenden „autoritären Jahrhundert“ bewähren kann. Ein Legitimationsproblem entsteht auch, wenn wichtige Entscheidungen aus der nationalstaatlichen Regelungskompetenz ausgelagert und auf internationale Bürokratien verlagert werden.

IV. KANN AFRIKA VON OSTASIEN LERNEN?

Afrikaner muß diese Frage provozieren: Erst sollten sie von Europa lernen. Dann wurde ihnen vorgehalten, sie hätten sich mit ihren "kolonisierten Gehirnen" den von Europa hinterlassenen "Trugbildern der Entwicklung" hingegeben. Axelle Kabou (1993) forderte sie in ihrer "Streitschrift gegen schwarze Eliten und weiße Helfer" auf, endlich eigene Problemlösungen für die eigenen Prob-

leme zu suchen. Heute bekommen die Afrikaner auch von westlichen Ratgebern den Ratschlag, sich von illusionären Zielen und falschen Entwicklungsmodellen zu verabschieden.

Gehört aber nicht auch das "ostasiatische Modell" (das es im Singular gar nicht gibt) zu diesen "falschen Modellen", weil es auf Biegen und Brechen auf Aufholen und Nachahmen des westlichen Wachstums- und Modernisierungsmodells setzte? Der Frage, ob Afrika von Ostasien lernen kann und soll, folgt die Anschlußfrage, was es lernen soll. Es scheint fast so, als habe sich die vergleichende Entwicklungsforschung mit Einsichten abgefunden, die Ulrich Menzel (1994: 51) in seiner bekannt apodiktischen Manier so zusammenfaßte:

"Bleibt die Frage, ob das "ostasiatische Modell" auf andere Regionen übertragen werden kann. Unbestritten ist, daß es sich bei diesem "Modell" um einen Weg in die Moderne *sui generis* handelt, der westliche Elemente auf nur instrumentelle Weise verarbeitet hat. Seine Übertragbarkeit kann nur für möglich halten, wer Anhänger des neoklassischen Ökonomismus ist, also davon ausgeht, daß lediglich komparative Vorteile, liberale Handelsregime, staatliche Deregulierung u. ä. die Erfolgsgeschichte ausmachen...

Die Elemente des bürokratischen Entwicklungsstaates sind zwar prinzipiell auch in anderen Teilen der Welt vorstellbar, doch ob sie auch anderswo mit den gleichen Inhalten gefüllt werden und zu ähnlichen Ergebnissen führen, ist doch sehr in Zweifel zu ziehen. Lateinamerika kann demzufolge nur wenig, Afrika südlich der Sahara kaum etwas von Ostasien lernen. An dieser Stelle kommt nämlich der kulturelle Faktor ins Spiel, der die entscheidende Differenz ausmacht und dessen Übertragbarkeit sich schon *per definitionem* ausschließt.

Menzel hebt zwei entscheidende und zugleich unterscheidende, weil regional- und kulturspezifische Strukturmerkmale hervor:

- die Rolle des "starken Staates", der sich nicht nur als Repressionsapparat, sondern auch als "Entwicklungsdiktatur" betätigt hat;
- die verhaltenssteuernde Funktion des konfuzianischen Wertesystems.

Die Weltbank bot dagegen in ihrer Studie über die "East Asian Miracle Economies" von 1993 eine einzige Erklärung für das "ostasiatische Wunder" an: das Wirken der Marktkräfte. Ihr blindes Marktvertrauen und prinzipielles Staatsmißtrauen provozierte auch in Ostasien Kritik, z.B. beim japanischen Exekutivdirektor der Weltbank, der den "simple marketism" der Studie attackierte (vgl. Shiratori 1992). Sie ignoriert völlig die historischen Ausgangsbedingungen, die weltpolitischen Rahmenbedingungen, die Traditionen von Herrschaft,

die Gesellschaftsphilosophie und die Kulturanthropologie des Konfuzianismus (oder die von Max Weber entdeckten Zusammenhänge von Kultur, Ethik und Wirtschaftssystem) und betont stattdessen drei makro-ökonomische Erfolgsgeheimnisse:

- die Herstellung wettbewerbsfördernder Rahmenbedingungen;
- die breitenwirksamen Investitionen in Bildung und Ausbildung, die das für den Industrialisierungsprozeß notwendige Humankapital herausbildeten;
- die zielgerichtete Verwendung des exportgestützten Wachstums zur Modernisierung und Dynamisierung von Wirtschaften und Gesellschaften.

Die Weltbank zieht aus der Analyse der ostasiatischen Erfolgsgeschichte, die sich nun bei einer "zweiten Generation" von Schwellenländern in Südostasien fortsetzt, die verallgemeinernde Rezeptur für die ganze Welt: "Die angemessene Funktion des Staates ... ist es, stabile makro-ökonomische Rahmenbedingungen und angemessene Investitionen in Bildung zu gewährleisten. Darüber hinaus richten Regierungen eher Schaden an."

Dieses neo-liberale Credo ignoriert nicht nur historische, politische und kulturelle Voraussetzungen der Erfolgsgeschichte, sondern auch die wichtige Funktion der Sozialpolitik für mehrere Systemzwecke:

- für die Entwicklung einer sozialen Infrastruktur; für die Steigerung der Leistungsbereitschaft und der Arbeitsproduktivität;
- für eine Verteilungspolitik, die dafür sorgte, daß das Wachstum tatsächlich nach unten durchsickerte, die Armut verringerte und wesentlich zur Stabilität der Regime beitrug;
- für die Herausbildung von Mittelschichten, die zu Trägergruppen des Demokratisierungsprozesses wurden.

Die Ideologie des "simple marketism" blendet auch die Frage aus, ob die Demontage des "starken Staates", der eben auch ein Interventionsstaat ist, nicht auch Staatsfunktionen erodieren würde, die für die Erhaltung von Stabilität, Autorität und Legitimation unverzichtbar sind. Was die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL), bezogen auf Lateinamerika, der Weltbank vorwarf, gilt noch weit mehr für Afrika, wo die Erosion von Staatlichkeit ein Existenzproblem darstellt (vgl. Messner 1996).

Es muß daran erinnert werden, daß sich Südkorea und Taiwan zu Beginn der 50er Jahre noch auf dem Entwicklungsniveau eines Least Developed_Country (LLDC) befanden; daß ihr Pro-Kopf-Einkommen damals niedriger war als in vielen afrikanischen Staaten zu Beginn der 90er Jahre. Es war gerade nicht der Markt, sondern ein hochgradig repressiver, interventionistischer und protektio-

nistischer Staat, der die ersten Industrialisierungsschübe organisierte - und zwar aufgrund und mit Hilfe ganz besonderer Ausgangs- und Rahmenbedingungen, die sich deutlich von den Startbedingungen des nachkolonialen Afrika unterschieden. Ein seriöser interregionaler Vergleich darf nicht nur das Ergebnis, sondern muß auch die Wurzeln von Erfolg oder Mißerfolg in die Betrachtung und Bewertung einbeziehen.

IV.1 Zur Entstehungsgeschichte des ostasiatischen "Entwicklungsstaates"

Wie kam es in Ostasien zur Herausbildung von "Entwicklungsdiktaturen" und handlungsfähigen "Entwicklungsstaaten", in denen viele Regionalexperten das eigentliche Erfolgsgeheimnis erkennen?

1. Es gibt in Ostasien und Afrika sehr unterschiedliche koloniale Erfahrungen und Hinterlassenschaften. Weil Japan seine Kolonien Korea und Formosa systematisch als Versorgungsbasis inwertsetzte, baute es die Infrastruktur aus, eine produktive Landwirtschaft und eine funktionstüchtige Schwerindustrie auf. Die Absicht, möglichst viel aus den Kolonien herauszuholen, bewirkte nicht nur Ausbeutung, sondern auch Entwicklung. Gleichzeitig baute Japan einen zentralistischen Kolonialstaat nach eigenem Vorbild auf, der sich als repressiver, aber effektiver Entwicklungsdemiurg betätigte. Die nachkolonialen Regierungen von Südkorea und Taiwan übernahmen die administrativen Strukturen und den Staatsinterventionismus des ehemaligen Okkupationsregimes. Hier liegen die Wurzeln des bürokratischen Entwicklungsstaates oder "starken Staates", der in der weiteren Entwicklung eine Schlüsselrolle spielte.
2. Die Funktion als Frontstaaten im Kalten Krieg und als fernöstliche "Bollwerke gegen den Kommunismus" hatte mehrere wichtige Wirkungen. Erstens veranlaßte sie die US-Strategen, auf eine Landreform zu drängen und den revolutionären Druck, den die Revolutionsarmee von Mao Zedong vom Land in die Städte zu tragen versuchte, durch eine Veränderung der feudalistischen Bezirksstrukturen aufzufangen. Die Landreform hatte wiederum tiefgreifende Auswirkungen auf die Sozialstruktur und auf die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß:
 - Die Landreform entmachtete die traditionelle Agraroligarchie und machte Pächter zu Besitzern, die nun nicht mehr Pachtabgaben, sondern Steuern bezahlten und die ersten Schritte zur leichtindustriellen Entwicklung mitfinanzierten.
 - Die Entschädigung für das enteignete Land in Form von Wertpapieren verwandelte die Agraroligarchie in Industrieunternehmer, die die von den Japanern hinterlassenen Industriebetriebe übernahmen.

- Der autoritäre Staat schuf von oben neue Sozial- und Machtstrukturen und gewann gleichzeitig eine relative Autonomie gegenüber der neuen Industriebourgeoisie. Diese entstand erst im Zuge des staatlich organisierten Industrialisierungsprozesses und wurde nicht zur "herrschenden Klasse", sondern blieb eine von der Staatsbürokratie beherrschte Klasse (vgl. Messner 1994).
- Die Veränderungen der Sozial- und Herrschaftsstrukturen schufen die Voraussetzung, daß eine intelligente Bürokratie die Risiken des Weltmarkts verringern und seine Chancen nutzen konnte.

Zweitens verschaffte die Frontstellung im Kalten Krieg Südkorea und Taiwan beträchtliche Entwicklungshilfe. Aber es gehört zu den Legenden der dependenztheoretischen Erklärungsversuche der ostasiatischen Erfolgsgeschichte, die es nach ihren Glaubenssätzen gar nicht geben durfte, daß sie vor allem der geostrategisch bedingten Entwicklungshilfe zu verdanken sei. Die Frontstaaten bekamen von außen nicht mehr Hilfe als später Afrika, setzten sie aber für Entwicklung ein, vor allem für den Ausbau der materiellen und sozialen Infrastruktur.

Entwicklungshilfe an Taiwan und afrikanische Länder

Länder	ODA in % des BIP	ODA in % der Brutto- investitionen	Grants in % der ODA
Taiwan (195 1-61)	6,0	36,8	84
Elfenbeinküste (1990)	9,0	90,5	47
Kenya (1990)	13,3	55,2	71
Mauritius (1990)	4,3	14,2	63

ODA = Öffentliche Entwicklungshilfe

Quelle: Bräutigam 1994

Wichtiger als Entwicklungshilfe war, daß die exportgestützte Industrialisierung durch präferentielle Zugänge zum US-Markt gefördert wurde. Aber auch die afrikanischen AKP-Staaten bekamen durch die Lomé-Verträge einen zollfreien Zugang zum EG-Markt und konnten diese Handelspräferenz - mit wenigen Ausnahmen - nicht nutzen. Die ostasiatischen Führungsgruppen hebelten die dependenztheoretischen Lehrsätze aus, weil sie es verstanden, die Chancen des Weltmarkts zu nutzen.

Drittens lieferte die Konfrontation mit kommunistischen Staaten Militärdiktaturen eine Rechtfertigungshilfe. Sie setzten ihr Repressionspotential auch zur Unter-

drückung von Gewerkschaften ein - mit dem Erfolg, daß die langen Arbeitszeiten und niedrigen Lohnkosten zu einem wichtigen Wettbewerbsvorteil wurden. Ein Vergleich der Durchschnittslöhne in Taiwan, Malaysia und in einigen afrikanischen Ländern zeigte Ende der 80er Jahre relativ hohe Lohnquoten in Afrika, die - neben anderen Faktoren wie der politischen Instabilität - für Privatinvestoren eine abschreckende Wirkung haben konnten.

Viertens zwangen die Konfrontation mit kommunistischen Nachbarn und die Septemkonkurrenz zwischen geteilten Staaten zu einer aktiven Sozialpolitik, die eine im internationalen Vergleich relativ egalitäre Einkommensverteilung herstellte, sowohl gemessen durch den Ginikoeffizienten als auch durch die Einkommensanteile der 20% reichsten und 20% ärmsten Bevölkerungsteile.

In Ost- und Südostasien fand also - im Gegensatz zu der Erfahrung in Afrika und Lateinamerika - "Wachstum und Entwicklung" durch eine Umverteilung der Wachstumserfolge statt. Die Zahl der Armen hat sich absolut und relativ deutlich verringert. Diese Verringerung der Armut und die Verbesserung des Bildungs- und Gesundheitswesens hatten auch einen wichtigen entwicklungspolitischen Nebeneffekt: nämlich eine Absenkung des Bevölkerungswachstums. Dagegen demonstriert Afrika den kausalen Zusammenhang zwischen Armut und hohem Bevölkerungswachstum.

Natürlich konfrontiert uns die positive Bewertung der Leistungen des "starken Staates" mit einigen Bewertungsproblemen:

- "Starker Staat" heißt auch autoritärer Staat, dessen Spielarten vom "sanften Autoritarismus" (wie in Thailand) über einen repressiven Autoritarismus (wie in Indonesien, Singapur und Malaysia) bis zum Totalitarismus in China und Absolutismus in Brunei reichen. Die autoritären Regime können immerhin beanspruchen, eher "Entwicklungsdictaturen" denn "Dictaturen ohne Entwicklung" zu sein, die zum politischen Erscheinungsbild Afrikas gehörten. Es ist bemerkenswert, daß sich in Südostasien allenfalls ansatzweise vollzog, was in Südkorea und Taiwan eine Wechselwirkung zwischen wirtschaftlichem Erfolg und Demokratisierung zu belegen schien. Nur die Philippinen und ansatzweise auch Thailand können zusammen mit Südkorea und Taiwan zu den "Newly Liberalizing Countries" gezählt werden.
- Es steht in der Region nicht gut um die Menschenrechte. Die Regime mißbrauchen das von ihnen propagierte "Recht auf Entwicklung" als Vorwand zur Mißachtung der politischen Freiheitsrechte (vgl. Nuscheler 1998). Sie belassen der Zivilgesellschaft wenige Entfaltungschancen und setzen den Versuchen von gesellschaftlichen und politischen Gruppen, ihre Partizipationsmöglichkeiten zu erweitern, enge Grenzen.
- Die Wachstumserfolge waren und sind mit hohen sozialen Kosten verbunden: mit langen Arbeitstagen, mangelhaftem Arbeitsschutz, unzulänglicher Sozialversicherung, Disziplinierung der Gewerkschaften, Tolerierung von

Kinderarbeit. Die fernöstlichen Aufholer gelten als "Verzichtsgesellschaften", aber der erzwungene Verzicht kollidiert mit politischen und sozialen Menschenrechten.

- Die Weltbank blendet bei ihrem Loblied auf das fernöstliche Wirtschaftswunder nicht nur das Problem der Korruption aus, das dem heilen Bild von Good Governance widerspricht, sondern verschweigt auch eine andere Schattenseite des Erfolgs: die ökologische Rücksichtslosigkeit, die allen Imperativen von "nachhaltiger Entwicklung" widerspricht. Die Führungsgruppen nehmen mit dem "Recht auf Entwicklung" auch das Recht in Anspruch, die Umwelt dem Vorrang des Wachstums zu opfern.

IV.2 Der Konfuzianismus: Erfolgsgeheimnis oder Verlegenheitsformel?

Was hat der Konfuzianismus im "konfuzianischen Kulturkreis", zu dem China, Japan, Korea, Taiwan und Hongkong, Singapur und das "vierte China" der Auslandschinesen in Südostasien gerechnet werden, mit dem "ostasiatischen Modell" zu tun? Es ist immer wieder "Meister Konfuzius", der als des Rätsels Lösung bzw. als Erfolgsgeheimnis herhalten muß, obwohl ihm Kulturanthropologen unterstellen, mehr zu verschleiern als zu erklären (vgl. Trappl 1996). Unbestritten ist jedoch, daß seine Tugendlehre die wirtschaftliche Kraftanstrengung förderte:

1. Eine asketische Arbeits- und Sparethik, die häufig mit der calvinistischen Tugendlehre, die Max Weber in seiner Schrift "Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus" beschrieb, verglichen wurde.
2. Die hohe gesellschaftliche Wertschätzung von Bildung: langes Lernen verleiht gesellschaftliches Ansehen und ist der Schlüssel zum sozialen Aufstieg in einer ansonsten hierarchisch organisierten Gesellschaft. Die hohen öffentlichen und privaten Investitionen in Bildung und Ausbildung haben das für die verschiedenen Stufen des Industrialisierungsprozesses notwendige Humankapital bereitgestellt. Der Staat hat es verstanden, genügend Anreize für die technische Ausbildung zu schaffen, was in Afrika weitgehend mißlungen ist. Während es in Taiwan 1985 auf 100.000 Einwohner 767 Studenten in den Ingenieurwissenschaften gab, waren es im afrikanischen Durchschnitt nur 9.
3. Die Wertschätzung von Bildung war und ist zugleich die Voraussetzung für die Heranbildung einer bürokratischen Meritokratie durch die Konkurrenz- auswahl der Eliten, die sich deutlich von den nepotistischen Klientelstrukturen in Afrika unterscheidet.
4. Die große Bedeutung von "weisen und gerechten" hierarchischen Instanzen (Vater, Firmenboß, Staat) hat die Herausbildung des autoritären, aber gemeinwohlorientierten Staates, der sich durch Entwicklungserfolge zu legitimieren versucht, zumindest erleichtert.

Allerdings ist die vorrangige oder gar monokausale Erklärung der ostasiatischen Erfolgsgeschichte durch das konfuzianische Werte- und Normensystem keineswegs unumstritten. Dieses Wertesystem enthält auch modernisierungsfeindliche Elemente, die vor dem Auftauchen des fernöstlichen Phönix aus der Asche betont wurden: der Lernformalismus, die Hortungsmentalität, der Bürokratismus, eine durch die Gruppenorientierung gezüchtete individuelle Verantwortungsscheu - also Untugenden, die ganz und gar nicht zum Idealbild des dynamischen *homo oeconomicus* passen.

Gerald Braun/Jakob Rösel (1992: 259) warnen davor, in Fällen eines Entwicklungsmißerfolges die Ursachen bei einer jeweiligen Kultur zu suchen und den unerwarteten Entwicklungserfolg eines Landes *post factum* auf seine traditionelle Kultur zurückzuführen. Sie verweisen darauf, daß noch in den 50er Jahren konfuzianische Lebensmuster als modernisierungsfeindliche Entwicklungsbarrieren galten und erst nachträglich zum Erfolgsgeheimnis hochstilisiert wurden. Sie kamen zu dem Schluß, daß empirische und theoretische Einsichten dagegen sprechen, einer jeweiligen traditionellen Kultur eine Schlüsselrolle beim Ausbleiben oder Einsetzen wirtschaftlicher Entwicklung zuzusprechen. Die Entfesselung der Produktivkräfte ist aber ohne einen Kernbestand an kollektiven Werten kaum zu verstehen.

Nach dem Wundern über die Wirtschaftsdynamik in Ostasien gab es ein Wundern über die Wirtschaftsdynamik im südostasiatischen "Tigergehege". Die Literatur stimmt in zwei Punkten überein: Daß erstens die Industrialisierungsschübe im ASEAN-Raum ohne die massiven Auslagerungsinvestitionen aus Japan, besonders nach dem "Plaza Accord" von 1985, der den Yen gegenüber dem US-Dollar um rund 50% aufwertete, nicht zu verstehen sind. Deshalb wurde das Bild von der fernöstlichen "Fluggänseformation" mit Japan als Leitgans geprägt.

Zweitens gibt es weitgehend Übereinstimmung, daß das "vierte China" der Auslandschinesen einen Sauerteig des Industrialisierungsprozesses und den Nährboden, auf dem die Auslandsinvestitionen gedeihen können, bildet. Wenn Chinesen im Spiel sind, taucht schnell die einfache Erklärungsformel auf: Chinesen + Konfuzius = Entwicklung. Aber dieser "Ethnodeterminismus" läuft Gefahr, eine notwendige Vielfaktorenanalyse zu vernachlässigen. Die chinesischen Klein- und Großunternehmer bilden ohne Zweifel ein dynamisches Element im Entwicklungsprozeß, aber ohne ein entwicklungsförderliches sozioökonomisches und politisches Umfeld hätten sie ihr "invisible empire" (nach Seagrave) 1995) nicht aufbauen können. Sowohl der "simple marketism" der Weltbank als auch "Meister Konfuzius" greift für die Erklärung eines Wirtschaftswunders zu kurz.

IV.3 Der "falsche Start in Afrika"

Der japanische Kolonialismus hat Südkorea und Taiwan entwicklungsförderliche Startbedingungen hinterlassen: eine funktionstüchtige Infrastruktur, einen steuerungsfähigen "Entwicklungsstaat", eine produktive Landwirtschaft und eine industrielle Basis. Außerdem waren Korea und Taiwan zwar geteilte Staaten, hatten aber eine kulturelle Homogenität und bezogen gerade aus der Teilung den unbändigen Willen, sich als "bessere Welt" zu bewähren. Im Falle Taiwans kam eine Besonderheit hinzu: Die von der Revolution auf dem Festland vertriebenen Kuomintang-Kader bescherten Taiwan etwas, was Afrika nicht hatte, nämlich eine Verwaltungs- und Wirtschaftselite.

René Dumont (1969) sprach bereits 1962 vom "falschen Start in Afrika" und nannte zwei Hauptgründe: das Erbe kolonialwirtschaftlicher Wirtschaftsstrukturen und die Herausbildung neuer bürokratischer Herrschaftsklassen, die in die institutionellen Hülsen des Kolonialsystems schlüpfen. Die schwerwiegende koloniale Hypothek war die folgende: Den durch koloniale Willkür geschaffenen Staatsgebilden, die einerseits größere Völker zerstückelten, andererseits Ethnien und Sprachgruppen, die nicht zusammenleben wollten, zusammenwürfelten, fehlte nahezu alles, was einen Nationalstaat außer einem Territorium und einer Staatsgewalt auszeichnet.

Die staatlichen Neugeburten waren "Nationalstaaten ohne Nation" und als Kolonialkonstrukte von Anfang an mit schweren Integrations-, Stabilitäts- und Legitimationskrisen, außerdem mit einem wirtschaftlichen und sozialen Notstand konfrontiert: einer extremen Armut und Unterentwicklung und einem großen Mangel an Humankapital; einem schwerwiegenden Verwaltungsproblem, weil viele Amtsträger "im Busch" nicht einmal die von den Kolonialmächten hinterlassene Amtssprache verstanden und mangels einer funktionstüchtigen Infrastruktur die Staatlichkeit buchstäblich auf der Strecke blieb. Der Mangel an erfahrenem Verwaltungs- und Führungspersonal erschwerte ein sachgemäßes Management der Staatsgeschäfte und begünstigte die Patronage von unerfahrenen Günstlingen. Der nachkoloniale Staat entwickelte sich nicht zum "Entwicklungsstaat", sondern zum Beutestaat, der nicht als Motor, sondern als Bremse von Entwicklung fungierte.

Der "falsche Start in Afrika" hatte vielfache ererbte und nachkolonial geschaffene Dimensionen:

- In Afrika war die koloniale Arbeitsteilung exemplarisch: Export von Rohstoffen mit einer geringen Wertschöpfung und hoher Anfälligkeit für Nachfrage- und Preisschwankungen; Import von industriellen Fertigprodukten vom Nagel bis zum Auto. Abseits der kolonialwirtschaftlichen Verkehrsadern gab es kaum Verkehrs- und Marktverbindungen.
- Afrika ererbte einen sehr niedrigen Entwicklungsstand der Produktivkräfte, eine in kleinbäuerliche Subsistenzwirtschaft und Exportenklaven gesplattene

Wirtschaftsstruktur, eine extrem verwundbare Exportstruktur und die Unfähigkeit, auf eigenen Beinen zu stehen.

- Was die Kolonialverwaltungen begonnen hatten, setzten die nachkolonialen Regierungen fort: Sie förderten die Exportproduktion auf den besten Böden zur Devisenbeschaffung und vernachlässigten die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln. Die durch hohe Abgaben und niedrige Agrarpreise geschöpften Kleinbauern blieben - nach einer berühmten Formulierung von Frantz Fanon - die "Verdamnten dieser Erde". Viele Länder setzten, ermuntert durch Berater und Kapitalgeber aus Ost und West und internationale Organisationen (Weltbank), auf Großprojekte mit teuren Bewässerungssystemen und Maschinenparks, die vielfach mangels technischer Ausbildung der Zielgruppen nach kurzer Zeit als "Entwicklungsrüinen" endeten.

Ökonomen entdeckten die Ursachen für das Zurückbleiben Afrikas vor allem in makro-ökonomischen Faktoren: in der Strangulierung der Marktkräfte durch einen überbordenden und inkompetenten Bürokratismus und Staatsinterventionismus, in der politischen Instabilität und Rechtsunsicherheit für Privatinvestoren, in der unzureichenden Diversifizierung der verwundbaren Exportstrukturen, in geringen Spar- und Investitionsraten. Sozial- und Kulturwissenschaftler entdeckten hinter Wirtschaftskrisen vor allem eine politische und kulturelle Krise: den Zerfall von staatlicher Autorität und die Strangulierung von Partizipation, aber auch die Fremdbestimmung von Bedürfnissen und Problemlösungen. Was schon Frantz Fanon als "Kolonisierung der Gehirne" beklagte, nannte Axelle Kabou (1993) später die "Entäußerung des Selbstbehauptungswillens". Hier liegt die eigentliche Tragödie Afrikas und der eigentliche Unterschied zu den Gesellschaften in Ost- und Südostasien.

Politologen entdeckten einen weiteren Unterschied in der Steuerungsfähigkeit des ostasiatischen "starken Staates" und in der Impotenz des afrikanischen "soft state", der sich zwar als Leviathan gebärdete, aber als Schwächling erwies, wenn es um die Lösung von Entwicklungsproblemen ging. Der Staat in Afrika wurde zum Inbegriff des korrupten, auf Klientelismus gestützten, aber durch das Krebsgeschwür der Korruption zusätzlich geschwächten "schwachen Staates". Manche Autoren bezweifelten auch eine Reformfähigkeit hin zu Good Governance und forderten - wie Erfried Adam (1994: 49) - einen "anderen Staat":

"Das afrikanische Dilemma findet seine Zuspitzung durch die Tatsache, daß die theoretisch möglichen Träger und Förderer von Entwicklung - privater Sektor, Staat und Zivilgesellschaft - in der Praxis völlig unzureichend oder gar nicht (mehr) zur Verfügung stehen. Angesichts des offenkundigen Staatsversagens, des Staatsmißbrauchs und der zentralistischen Bürokratisierung ist nicht nur weniger Staat, sondern ein "anderer Staat" gefordert."

Aber wer soll diesen „anderen Staat“ schaffen? Es bleibt nur die Hoffnung auf neue Eliten, die Lehren aus den nachkolonialen Fehlentwicklungen zu ziehen bereit sind, und auf das Erstarken der Zivilgesellschaft, die bereits bei den ersten Versuchen zur Überwindung des Prätorianismus in Gestalt von Einpartei- und Militärregimen eine wichtige Rolle spielte. Eine Chance der Demokratieförderung liegt darin, sie mit Expertise und Logistik zu unterstützen. Wie dies bereits geschieht und geschehen kann, zeigt das Gutachten von Erfried Adam.

Schließlich machten Kriege Afrika zum Krisen- und Flüchtlingskontinent und verschoben den natürlichen Hungergürtel vom Sahel in andere Regionen. In den 70er und 80er Jahren waren viele dieser Kriege "Stellvertreterkriege", weil Afrika in das geostrategische Gerangel der konkurrierenden Blöcke hineingezogen wurde. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts geriet der Kontinent vollends in das weltwirtschaftliche und weltpolitische Abseits, weil er nun auch mit seiner bloßen Existenz nicht mehr pokern konnte. Der Tatbestand, daß 1995 von den 90 Mrd. US-Dollar, die als Direktinvestitionen in die Entwicklungsländer flossen, nur noch 2 Mrd. US-Dollar in das subsaharische Afrika, aber 60% in die Region Ostasien/Pazifik gingen, verdeutlicht diese "Peripherisierung".

In Afrika stellt sich die Frage, warum bisher - neben Südafrika - nur Mauritius in die Reichweite eines Schwellenlandes kam. Die Mehrheit seiner Bevölkerung hat einen indischen Ursprung. Eine kleine weiße und chinesische Minderheit bildet die Wirtschafts- und Verwaltungselite. In Ostafrika hatten indische Minderheiten einen Sauerteig der Entwicklung gebildet, bevor sie aus einzelnen Ländern (Uganda, Malawi) vertrieben wurden. Präsident Muzeveni von Uganda ermuntert sie nun wieder (gegen allerhand Widerstände) zur Rückkehr, weil er ihrem Unernehmergeist mehr zutraut als den Fähigkeiten seiner Landsleute.

Es gibt kulturalanthropologische Deutungen, die schon zur Rechtfertigung der kolonialistischen "Kulturmission" herhalten mußten und suggerieren, daß Afrikaner zu industrieller Entwicklung unfähig seien. Die Grenze zu rassistischen Vorurteilen ist schnell überschritten. Aber auch die Angst, solcher Vorurteile bezichtigt zu werden, kann die Augen vor Realitäten verschließen. Es gibt keinen Beweis, daß die Afrikaner zu Entwicklung aus eigener Kraft unfähig seien, aber viele Hinweise, daß sie nicht genügend Zeit und Chancen erhielten, ihre eigenen Fähigkeiten auszuwickeln. Zu dieser Blockade haben bürokratische und ausbeuterische Herrschaftsverhältnisse, aber auch eine Entwicklungshilfe beigetragen, die mit Geld, Expertise und Experten einen Assistentialismus, also das Warten auf fremde Hilfe, züchtete. Afrika erhielt nicht die Chance, sich selbst zu entwickeln.

IV.4 Kann Afrika doch etwas von Ostasien lernen?

Die Studie von Deborah Bräutigam (1994) über die Frage, was Afrika von Taiwan lernen kann, kam zu den folgenden Schlußfolgerungen: Erstens verfügt Af-

rika auch heute nicht mehr über die strukturellen Voraussetzungen, die die Erfolgsgeschichte Taiwans möglich machten. Zweitens macht die Summe der gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Faktoren es Afrika schwer, viel von Taiwan zu lernen. Auch die oben zitierte Aussage von Ulrich Menzel lautete, daß das subsaharische Afrika "kaum etwas" von Ostasien lernen könne.

Diese Schlußfolgerung muß relativiert werden. Inzwischen gibt es neben der ersten Generation der "vier kleinen Tiger" (Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur) eine zweite Generation von Schwellenländern im ASEAN-Raum, die zum Orientierungsmodell für die Newly Industrializing Countries (NICs) wurde und auch noch nach den Erschütterungen des Wirtschaftswunders durch die Asien-Krise bleiben dürfte. Die Skepsis gegenüber der Übertragbarkeit von irgendwelchen "Modellen" mit je spezifischen Voraussetzungen auf andere Regionen mit je spezifischen anderen Voraussetzungen ist wohl begründet. Das "ostasiatische Modell" kann nicht ohne ihre Schöpfer exportiert werden und konnte in Südostasien nur Wurzeln schlagen, weil hier die Auslandschinesen als Brückenköpfe fungierten. Dennoch bietet es einige verallgemeinerungsfähige Lehren an:

- Entwicklung braucht die Dynamik des Marktes, aber auch einen handlungsfähigen Staat und kompetente Führungseliten, die Entwicklungsstrategien entwickeln und durchsetzen können.
- Der Weltmarkt stellt nicht zwangsläufig eine "entwicklungspolitische Sackgasse" dar, sondern bietet auch Chancen für Entwicklung - allerdings unter der Voraussetzung, daß intelligente politische und ökonomische Führungsgruppen aussichtsreiche Nischen ausmachen und die notwendigen Wettbewerbsbedingungen herstellen.
- Die "Tradition" muß kein Entwicklungshindernis sein, sondern kann als Entwicklungsressource mobilisiert werden. Voraussetzungen für industrielle Entwicklung sind die Bildung von Humankapital und die Erlernung von Verhaltensweisen des "industrial man", nicht notwendigerweise Säkularisierung, Individualisierung oder andere Eigenschaften des westlichen Bourgeois.
- Es nutzt wenig, Demokratie zu predigen, wenn die sozio-ökonomische Entwicklung nicht Trägergruppen für Demokratisierungsprozesse hervorbringt. Wirtschaftliche Entwicklung garantiert nicht Demokratie, wie die Entwicklung der politischen Systeme in Ost- und Südostasien demonstriert, aber ohne wirtschaftliche Entwicklung hat die Demokratie große Überlebensprobleme, wie die afrikanische Erfahrung lehrt (vgl. Weiland 1994).

Lernen aus Erfahrungen bedeutet nicht Nachahmen. Dieses Mißverständnis birgt jede Modelldiskussion in sich. Schon drängt sich der Verdacht auf, daß aus der Erfolgsgeschichte einer Handvoll von Ländern wieder verallgemeinern-

de Lehren gezogen und Modelle für die ganze Welt gebastelt werden. Kulturspezifische Konstrukte sind aber nicht übertragbar.

V. Zehn Schlußthesen

1. Der Vergleich zwischen Afrika und Ostasien unterstreicht die große Bedeutung von je spezifischen historischen und sozio-kulturellen Bedingungen für den Entwicklungsprozeß. Strukturelle Universalien zwingen regionale Differenzen in ein vorgefertigtes Prokrustesbett. Die methodologische Kritik, die Historiker (wie Wehler) und Regionalexperten schon früh an den Modernisierungstheorien geübt haben, bleibt auch heute beim Nachdenken über Sequenzialisierungsmodelle von Entwicklung gebieterisch.
2. Der universelle Modernisierungsprozeß läuft nicht so unilinear ab, wie ihn sich Walt Rostow in seinem Stadienmodell vorgestellt hatte, sondern ist durch die Gleichzeitigkeit von Fort- und Rückschritten gekennzeichnet. Rostow bastelte sein Modell in der Frühgeschichte der nachkolonialen Staatenwelt und der westlichen Entwicklungspolitik und konnte deshalb noch nicht auf Erfahrungen aufbauen, über die wir heute verfügen. Diese Erfahrungen widersprechen der Geschichtsteologie und dem Fortschrittsglauben der frühen Modernisierungstheoretiker.
3. Evolutionäre Sequenzialisierungsmodelle schauen nur aufwärts, nicht rückwärts – und blenden damit reale Teilgeschichten aus der Weltgeschichte aus. Zwar hausen nicht überall in der Dritten Welt Dämonen und „neue Barbaren“, wie einige Apokalypsen der Anarchie suggerieren, aber die „frontiers of anarchy“ weiten sich aus. Deshalb bleibt das Monitum von Samuel Huntington auch heute noch gebieterisch: Die Entwicklungstheorie sollte weniger über unerreichbare „letzte Ziele“ und mehr über Ursachen des „politischen Verfalls“ nachdenken – oder zumindest das eine tun, ohne das andere zu lassen.
4. Heute befinden sich viele Staaten der Dritten Welt – allerdings nicht nahezu alle, wie die Pandaemoniumkatastrophenszenarien suggerieren – auf einer Entwicklungsstufe der Staatlichkeit, auf der die Bewahrung – in manchen Fällen auch die Herstellung – des Gewaltmonopols und dessen rechtsstaatliche Bändigung entwicklungspolitische Priorität erhalten. Die künstlichen Staatsgebilde hatten unter dem Druck der Geburts- und Überlebensprobleme nur teilweise die existentiellen Aufgaben des State Building und Nation Building zu lösen vermocht. Wichtige Eckpunkte des „zivilisatorischen Hexagons“ fehlen gänzlich oder sind nur schwach entwickelt. Es wäre schon viel gewonnen, wenn Entwicklungspolitik die zerbrechlichen Staatsgebilde vor dem Abrutschen in das Pandaemonium bewahren könnte. Hier ist sie zunächst gefordert, Krisenpräventive zu leisten und sich als Friedenspolitik zu bewähren, weil es ohne Frieden keine Entwicklung geben kann. Hier sollte sie Versuche zur politischen Stabilisierung und Respektierung der grund-

legenden Menschenrechte unterstützen, auch wenn sie noch nicht den Normen und Spielregeln des parlamentarischen Westminster Modells genügen. Wenn das Gewaltmonopol erodiert, verschieben sich die entwicklungspolitischen Prioritäten und erhält die Bändigung von Gewalt Vorrang. Eine unter den gegebenen Bedingungen vieler afrikanischer Länder vernünftige Maxime könnte lauten: Laßt neuen Führungstypen wie Muzeveni (Uganda) oder Rawlings (Ghana) ihren eigenen Weg gehen! Die Überlebensprobleme vieler Demokratisierungsexperimente begründen ein gerüttelt Maß an Skepsis gegenüber der Nachhaltigkeit der „dritten Welle der Demokratisierung“.

5. Entwicklungspolitik hat weder die Potenz noch das Recht, Dreiviertel der Menschheit in das Korsett eines unilinearen Entwicklungsprozesses zu zwängen, der dorthin führen soll, wo Fukuyama das „Ende der Geschichte“ verortet. Das Ende der Entwicklungsgeschichte bleibt offen. Das „Recht auf Entwicklung“ schließt das Recht auf eigene Entwicklungswege ein. Die Staatengemeinschaft hat sich zwar unter kräftiger Mitwirkung der Zivilgesellschaft auf das normative Orientierungsmodell einer demokratischen, ökologischen und sozialen Marktwirtschaft verständigt (auch wenn die meisten Staaten von diesem Zielmodell noch weit entfernt sind), aber die Geschichte hat noch nicht endgültig bewiesen, daß es nirgendwo auf der Welt lebensfähige Alternativen zur liberalen Demokratie und ihrer „Zwillingschwester“ Marktwirtschaft gibt. Beide müssen noch den Beweis erbringen, daß sie auch existentielle Notstandsbedingungen bewältigen können.
6. Die Annahme einer positiven Wechselwirkung zwischen Demokratie und Marktwirtschaft wird auch durch die von der Globalisierung bewirkten Streßfaktoren in Frage gestellt, die Ralf Dahrendorf dazu bewegte, vor einem „autoritären Jahrhundert“ zu warnen. Für die meisten Entwicklungsländer bedeutet die Globalisierung eine weitere Marginalisierung und Peripherisierung in der Weltgesellschaft. Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Staatenwelt, die tendenzielle Entgrenzung und transnationale Verflechtung der Staaten entziehen außerdem Entwicklungsmodellen, die auf Staaten fixiert sind, die Grundlage. Die Entwicklungstheorie muß stärker in Entwicklungsregionen denken und die Entwicklungspolitik stärker die regionale Kooperation fördern. Der Globalisierungsdruck erhöht die Erfolgchancen von regionalen Kooperations- und Integrationsprojekten (wie ASEAN, Mercosur, MCCA, SADC). Das durch die Kolonialgeschichte balkanisierte Afrika und der in Mini-Staaten zerstückelte karibische und südpazifische Raum können ohne Verdichtung der regionalen Kooperation keine dauerhafte Viabilität gewinnen. Hier hat die EU die Chance, sich durch eine Fortentwicklung des „Lomé-Modells“ als Geburtshelferin zu betätigen.
7. Das strukturbildende Transformationspotential der Entwicklungspolitik blieb gering, weil sie sich weitgehend in einer punktuellen „Projektitis“ erschöpfte. Sie hat zwar mit ihrem Konditionalitätenkatalog eine strukturverändernde Programmatik, aber sie setzte bisher den Hebel eher bei wirtschaftlichen

denn bei politischen Strukturreformen an. Ihr neues Selbstverständnis als „globale Strukturpolitik“ entbehrt noch klarer Zielvorgaben und einer operativen Strategie. Eine „globale Strukturpolitik“ setzt auch ein höheres Maß an Multilateralismus im Sinne von Global Governance voraus, die zur Bewältigung gemeinsamer Überlebensinteressen auf internationale Kooperation setzt. Der entwicklungspolitische Bilateralismus wird den zu lösenden Aufgaben nicht mehr gerecht.

8. Das eigentliche Ziel von Entwicklungspolitik muß bleiben, sich selbst überflüssig zu machen. Dieses Ziel ist erst bei einer Minderheit ehemaliger Entwicklungsländer erreicht, wobei externe Hilfe allenfalls eine unterstützende Rolle spielte. Die meisten afrikanischen Staaten erhielten sogar mehr Entwicklungshilfe pro Kopf als die „Tigerstaaten“. Bei den sprichwörtlichen Habenichtsen, den LLDCs, bleibt Entwicklungshilfe als Überlebenshilfe notwendig. Aber auch hier liegt die vordringliche Aufgabe darin, die Selbsthilfefähigkeit zu stärken. Katastrophenhilfe und der Verzicht auf langfristige Entwicklungsstrategien, wie ihn Ulrich Menzel angesichts der Verelendung und Chaotisierung ganzer Weltregionen fordert, wären kontraproduktiv, weil bloße Nothilfe keines der Probleme zu lösen vermag, aus denen Krisen und Katastrophen erwachsen.
9. Die Selbsthilfefähigkeit setzt Partizipation voraus. „Partizipatorische Entwicklung“ verbindet Demokratie und Entwicklung. Es ist entwicklungspolitisch sinnvoll, die regionale und kommunale Selbstverwaltung sowie zivilgesellschaftliche Organisationen als Unterbau eines demokratischen Staatswesens zu stärken. Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich zunehmend transnational vernetzen, wurden zu Organisationskernen von Demokratiebewegungen und einer stärker basisorientierten Entwicklungspolitik. Eine Entwicklungspolitik, die Partizipation fördern will, muß versuchen, das zivilgesellschaftliche Potential zu nutzen und zu fördern.
10. Wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist zwar ohne Demokratie (nach westlichem Verständnis) möglich, aber Demokratie ist ohne wirtschaftliche und soziale Entwicklung nicht entwicklungsfähig. Die westliche Entwicklungspolitik kann zwar Diktaturen durch Subsidienentzug unter Druck setzen oder reformbereite Regime demonstrativ belohnen, hat aber nur begrenzte Möglichkeiten der Demokratieförderung. Sie könnte aber, u.a. durch eine Entschuldung, den Problemdruck verringern, der Demokratien das Überleben erschwert. Eine großzügige Entschuldung wäre eine wirksamere Demokratieförderung als alle Programme und Projekte, die unter diesem Titel laufen. Die Entwicklungsfähigkeit hängt zwar, wie die Erfolgsgeschichte Ostasiens zeigte, in erster Linie von der Herrschafts- und Sozialstruktur der Entwicklungsländer ab, aber die OECD-Länder bestimmen durch ihre wirtschaftliche und politische Hegemonie die internationalen Rahmenbedingungen, die gerade für die Fußkranken der Weltwirtschaft nicht entwicklungsförderlich sind. Hier müßte die Entwicklungspolitik nach den Postulaten ei-

ner internationalen sozialen Marktwirtschaft einen Lastenausgleich schaffen. Es genügt nicht, Demokratie zu predigen, sondern es ist notwendig, ihr durch die Entschärfung des sozialen Problemdrucks bessere Entfaltungschancen zu geben.

Literatur

- Adam, Erfried (1994): Demokratie und Entwicklung zwischen Staat und Gesellschaft, in: W.A.S. Koch (Hrsg.), *Ökonomische Aspekte der Demokratisierung in Afrika*, München/Köln/London.
- Almond, Gabriel A./Coleman, James S. (Hrsg.) (1960): *The Politics of the Developing Areas*, Princeton.
- Apter, David E./Mushi, S.S. (1972): Political Science, in: *International Social Science Journal*, Bd. 24, S. 44-68.
- Behrendt, Richard F. (1971): Die Zukunft der Entwicklungsländer als Problem des Spätmarxismus, in: *Michael Bohnet 1971*, S. 86-101.
- Berg-Schlosser, Dirk (Hrsg.) (1972): *Die politischen Probleme der Dritten Welt*, Hamburg.
- (1985): Zu den Bedingungen von Demokratie in der Dritten Welt, in: *Franz Nuscheler 1985*, S. 233-266.
- Berger, Johannes (1996): Was behauptet die Modernisierungstheorie wirklich – und was wird ihr bloß unterstellt?, in *Leviathan*, Nr. 1/96, S. 45-62.
- Binder, L./Coleman, J.S./La Palombara, J./Pye, L.W./Verba, S./Weiner, M. (1971): *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton.
- Boeckh, Andreas (1985): Dependencia und kapitalistisches Weltsystem, oder: Die Grenzen globaler Entwicklungstheorien, in: *Franz Nuscheler 1985*, S. 56-74.
- Bohnet, Michael (Hrsg.) (1971): *Das Nord-Süd-Problem*, München.
- (1982): *Ökonomische Entwicklungstheorien und Entwicklungspolitik*, in: *Nohlen/Nuscheler 1982*, S. 292-311.
- Braun, Gerald/Rösel, Jakob (1992): Kultur und Entwicklung, in: *Nohlen/Nuscheler 1992*, S. 250-268.
- Bräutigam, Deborah (1994): What Can Africa Learn from Taiwan?, in: *The Journal of Modern African Studies*, 32(1), S. 111-138.
- Danckwerts, Dankwart (1968): *Entwicklungshilfe als imperialistische Politik*, Dortmund.
- Dauderstädt, Michael (1984): *Entwicklungspolitik – Politik ohne Entwicklung*, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung).

- Dumont, René (1969): False Start in Africa, 2. Aufl., London.
- Eisenstadt, S.N. (1966): Modernization. Protest and Change, Englewood Cliffs.
- Erdmann, Gero (1996): Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt, Bonn.
- Gränzer, Sieglinde/Jetschke, Anja/Rine, Thomas/ Schmitz, Hans Peter (1998): Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 5 (1), S. 5-41.
- Hauck, Gerhard (1975): Das Elend der bürgerlichen Entwicklungstheorie, in: Bassam Tibi/Volkhard Brandes (Hrsg.), Handbuch 2. Unterentwicklung, Frankfurt/M.
- (1996): Evolution, Entwicklung, Unterentwicklung, Frankfurt/M.
- Holtz, Uwe/Deutscher, Eckhard (Hrsg.) (1995): Die Zukunft der Entwicklungspolitik, Bonn.
- Huntington, Samuel P. (1968): Political Order in Changing Societies, New Haven.
- Huntington, Samuel P. (1972): Politische Entwicklung und politischer Verfall, in: Dirk Berg-Schlosser 1972, S. 154-173.
- Kabou, Axelle (1993): Weder arm noch ohnmächtig. Eine Streitschrift gegen schwarze Eliten und weiße Helfer, Basel.
- Kößler, Reinhart/Schiel, Tilman (1996): Auf dem Weg zu einer kritischen Theorie der Modernisierung, Frankfurt/M.
- Kratochwil, Friedrich (1986): Strukturfunktionalismus und methodologische Probleme der politischen Entwicklungslehre, in: Franz Nuscheler 1986, S. 74-98.
- Kaplan, Robert (1996): The Ends of the Earth. From Togo to Turkmenistan, from Iran to Cambodia. A Journey to the Frontiers of Anarchy, New York.
- Leibenstein, H. (1963): Economic Backwardness and Economic Growth, New York.
- Lerner, Daniel (1958): The Passing of Traditional Society, Glencoe
- Löwenthal, Richard (1986): Staatsfunktionen und Staatsform in den Entwicklungsländern, in: Franz Nuscheler 1986, S. 241-275 (Erstveröffentlichung 1962).

- Mansilla, Hugo C.F. (1978): Entwicklung als Nachahmung, Meisenheim.
- Menzel, Ulrich (1992): Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt/M.
- (1994): Nachholende Modernisierung in Ostasien aus entwicklungstheoretischer Perspektive, in: Nohlen/Nuscheler 1992-94, Bd. 8, S. 14-51.
 - (1998): Das Ende der Einen Welt, in: E+Z, 1998/2, S. 45-48.
- Messner, Dirk (1994): Südkorea, in: Nohlen/Nuscheler 1984, S. 168-211.
- (1996): Von den asiatischen Schwellenländern lernen – aber was?, in: Messner/Nuscheler 1996, S. 61-81.
 - (1996): Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-)Politik?, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung).
 - (Hrsg.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik, Bonn.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.) (1996): Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn.
- Moynihan, Daniel Patrick (1993): Pandaemonium. Ethnicity in International Relations, Oxford.
- Mürle, Holger (1997): Entwicklungstheorie nach dem Scheitern der „großen Theorie“. INEF-Report Nr. 22, Duisburg.
- Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, 1. Aufl. Hamburg 1974; 2. Aufl. Hamburg 1982-84; 3. Aufl. Bonn 1992-94.
- Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (1992): Was heißt Entwicklung?, in: Nohlen/Nuscheler 1992, S. 55-75.
- Nohlen, Dieter/Sturm, Roland (1982): Über das Konzept der strukturellen Heterogenität, in: Nohlen/Nuscheler 1982, S. 92-116.
- Nuscheler, Franz (1974): Bankrott der Modernisierungstheorien?, in: Nohlen/Nuscheler 1974, S. 195-207.
- (1976): Theorien zur politischen Entwicklung, in: Theo Stamm (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre, Darmstadt, S. 399-450.
 - (Hrsg.) (1985): Dritte Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, PVS-Sonderheft 16, Opladen.

- (Hrsg.) (1986): Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung, Darmstadt.
 - (1986): Erscheinungs- und Funktionswandel des Prätorianismus in der Dritten Welt, in: Nuscheler 1986, S. 131-183.
 - (1995): Menschenrechtliche Doppelstandards in der Entwicklungspolitik, in: Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklungspolitik, Bonn, S. 79-96.
 - (1997): Entwicklungspolitik und Menschenrechte. Theorie und Praxis der politischen Konditionalität in der japanischen Entwicklungspolitik. INEF-Report Nr. 24, Duisburg.
 - (1998): Warum brauchen wir Entwicklungstheorien?, in: E+Z, Heft 11/98.
 - (1998): The „Right to Development“: Advance or Greek Gift in the Development of Human Rights?, in: INEF-Report Nr. 30, Duisburg.
- Opitez, Peter J. (Hrsg.) (1998): Der globale Marsch, München.
- Riegel, Klaus-Georg (1982): Tradition und Modernität. Zum Modernisierungspotential traditionaler Kulturen nicht-westlicher Entwicklungsgesellschaften, in: Nohlen/Nuscheler 1982, S. 73-91.
- Ringer, Karlernst (1966): Zur Begriffbestimmung der Entwicklungsländer, in: Hans Besters/Ernst E. Boesch (Hrsg.), Entwicklungspolitik. Handbuch und Lexikon, Berlin/Mainz, S. 1-28.
- Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hrsg.) (1995): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn.
- Rostow, Walt W. (1967): The Stages of Economic Growth, London (Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie, Göttingen 1960).
- Rufin, Jean-Christophe (1991): Das Reich und die neuen Barbaren, Berlin.
- Schubert, Gunter/Tetzlaff, Rainer/Vennewald, Werner (Hrsg.) (1994): Demokratisierung und politischer Wandel, Münster/Hamburg.
- Seagrave, Sterling (1995): Lords of the Rim. The Invisible Empire of Overseas Chinese, New York.
- Senghaas, Dieter (1994): Wohin driftet die Welt?, Frankfurt/M.
- (1998): Zivilisierung wider Willen, Frankfurt/M.

Simonis, Georg (1985): Der Entwicklungsstaat in der Krise, in: Franz Nuscheler 1985, S. 157-183.

Trappl, Richard (1996): „Der Konfuzianismus“ als philosophischer Hintergrund für die chinesischen Gesellschaften in Ostasien, in: Edith Binderhofer u.a. (Hrsg.), Das Pazifische Jahrhundert, Frankfurt/M., S. 59-68.

Tetzlaff, Rainer (1993): Demokratie in der Dritten Welt: Zwischen normativer Zustimmung und praktischen Realisierungschancen, in: Jahrbuch Dritte Welt 1994, München, S. 29-46.

- (1996): Demokratische Transition und Marktorientierung. Elemente einer universellen Theorie der Entwicklung, in: E+Z, Nr. 2, S. 36-39.

Wehler, Hans-Ulrich (1975): Modernisierungstheorie und Geschichte, Göttingen.

Weiland, Heribert (1994): Der schwierige Weg zur Demokratie in Afrika: Voraussetzungen, Chancen und Rückschläge, in: Walter A.S. Koch (Hrsg.), Ökonomische Aspekte der Demokratisierung in Afrika, München/Köln/London, S. 15-40.

Weltbank (1993): The East Asian Miracle, Oxford.