

Wie ist qualitatives Wachstum möglich?

7. Gespräch:

Entwicklungschancen der Dritten Welt im globalen Kontext: Handelsschranken und ihre Überwindung, Verschuldung und Entschuldungsmodelle, Entwicklungs-hilfe und Transfer umweltfreundlicher Technologien, Demokratisierungsprozesse, Bildungsinitiativen.

„Entwicklung durch Partizipation und Selbstbestimmung?
Perspektiven und Wege zur Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit in
Entwicklungsländern“ – Zehn Thesen

Prof. Dr. Rainer Tetzlaff

1. These:

Demokratisierung von Staat und Gesellschaft als „regulative Ideen“ (Kant) für menschliches Zusammenleben sind weltweit auf dem Vormarsch; sie beanspruchen universelle Gültigkeit, wobei der Westen als Vorbild und Impulsgeber wirkt.

Unter Demokratisierung soll ein länger anhaltender Prozeß des politischen und sozialen Wandels verstanden werden, der niemals abgeschlossen sein kann, der sich aber drei Zielen nähert, dem Ziel der:

- politischen Partizipation der gesamten erwachsenen Bevölkerung in Form von freien und fairen Wahlen auf lokaler und nationaler Ebene
- Rechtsbindung von Politik, d. h. der Rechenschaftspflichtigkeit der Regierenden vor dem Souverän, was die Unabhängigkeit der Justiz einschließt;
- Anerkennung der individuellen Menschenrechte (der ersten Generation) durch die Staatsorgane in Theorie und Praxis.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben Partizipation, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte als die drei Kernelemente von Demokratisierung weltweit an Geltung gewonnen: eine neue Phase der politischen Demokratisierung außerhalb der OECD-Staaten hat eingesetzt. Einige Wissenschaftler sprechen sogar von einer „globalen Revolution“ – vielleicht etwas zu vorschnell, weil über die Qualität dieser politischen Veränderungen einige Zweifel erlaubt sind. Kommt es vielleicht in einigen marginalen Zonen der Weltgesellschaft – Afrika südlich der Sahara und in Teilen Lateinamerikas – zur „Trivialisierung der Demokratie“ (Aké 1994:72), weil die Bevölkerungsmehrheit zwar wählen, aber letztlich nicht mitbestimmen kann?

Jedenfalls ist die Feststellung unabweisbar, daß Demokratie als politische Verheißung zur Zeit äußerst attraktiv ist: immer mehr Frauen und Männer in immer mehr Staaten wollen immer mehr. Die Ursachen dieses weltweiten Partizipationsschubs sind diverser Art, primär aber wohl endogener Natur: d. h. sie liegen in den internen (nationalen) Widersprüchen der Gesellschaften

auf dem Weg zur Modernisierung/Industrialisierung, was ein globales Schicksal zu sein scheint. Mit steigendem Wohlstand wachsen auch die Bedürfnisse von Menschen nach Mitbestimmung und Freiheit. Demokratisierung als gewünschte Herrschafts- und Gesellschaftsform ist das Ergebnis unterschiedlicher Modernisierungsprozesse, aber nicht nur der erfolgreich verlaufenden Wandelprozesse. Demokratisierung als vorübergehendes Phänomen kann auch eine spontane Antwort auf eine Regierungskrise darstellen; erst die konsolidierte Demokratie, die mit sozialen Krisen auf friedliche (rechtsstaatliche) Weise fertig geworden ist, signalisiert sozialen und politischen Fortschritt.

2. These:

Während Liberalisierung und Demokratisierung als politische Phänomene nach dem Ende des Ost-West-Konflikts fast weltweit zu beobachten sind – mit Einschränkungen selbst in arabischen und muslimischen Gesellschaften, die bisher als Nachzügler der „dritten Welle der Demokratisierung galten –, so sind die Formen und Ergebnisse doch höchst unterschiedlich.

Wegen dieser Diskrepanz zwischen Wesen und Erscheinung von Demokratisierung ist es zweckmäßig, mindestens drei Formen von Demokratisierung zu unterscheiden:

- Erstens: die Demokratisierung in den südost- und ostasiatischen Schwellenländern als Folge von erfolgreichen Prozessen der Industrialisierung und Modernisierung.

Bei Taiwan, Südkorea, Singapur und Honkong (ansatzweise auch bei Thailand, Malaysia und Indonesien) handelt es sich um wirtschaftlich relativ weit entwickelte, sozial stark stratifizierte Gesellschaften, in denen seit längerem Urbanisierung und Industrialisierung, verbunden mit besonderen Anstrengungen im Bereich des modernen Erziehungswesens mit Breitenwirkung, stattfinden. Nach erfolgreichen Phasen der staatlich forcierten Modernisierung von oben (der historisch seltene Fall von erfolgreichen Entwicklungsdiktaturen) haben sich dann aus dem Schoß der Gesellschaft demokratiefordernde Oppositionsgruppen herangebildet, die schließlich demokratische Reformen ertrug oder auch Reformbereitschaft in Regierungskreisen verstärkt haben. Daß dies nicht ein linearer Weg der Sozialevolution ist oder sein kann, bezeugt der Fall Singapur, in dem ein wirtschaftlich sehr erfolgreiches Modell mit einer politisch sehr rückständigen, repressiven Staatsarchitektur koexistiert.

- Zweitens: die afrikatypische Demokratisierung als Reaktion auf eine gescheiterte präsidentielle Einpartei herrschaft, einer mißglückten Entwicklungsdiktatur

Der Demokratisierung nach dem Muster der südostasiatischen Schwellenländer konträr entgegengesetzt ist der für Afrika südlich der Sahara typische Prozeß der Demokratisierung, wie er nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entstanden ist. In den 45 Staaten Afrikas südlich der Sahara war „Demokratie“ nicht das quasi natürliche Resultat erfolgreicher wirtschaftlicher

Modernisierung, sondern – im Gegenteil – eher die alternativlose und insofern notwendige Verlegenheitsantwort auf den gescheiterten Notstandsstaat. Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation entfiel für die Industriestaaten der politische Anreiz, auch dann noch afrikanische Regime von außen zu stützen, wenn sie keinerlei Entwicklungsleistungen vorzuweisen hatten. Zaire unter Präsident Mobutu (oft als „Kleptokratie“ bezeichnet), Togo unter Putschgeneral und Präsident Eyadema oder Benin unter dem sozialistischen Präsidenten Kérékou sind Beispiele für diesen Sachverhalt. „Demokratie“ war das Patentrezept, um diesen Tyrannen die Berechtigung abzuspreehen, weiterhin Land und Leute im Namen dieser oder jenen Ideologie (z. B. dem afrikanischen Sozialismus) zu ruinieren.

Vielorts entstanden demokratische Protestbewegungen zu einem Zeitpunkt der äußersten wirtschaftlichen Krise, als der Staatszerfall drohend bevorstand. Konstruktiver Systemwechsel – demokratische Transition – ist hier nicht ausgeschlossen, bedarf aber einer längeren Vorbereitungsphase. In ihr muß sich der Aufbau einer „civil society“ vollziehen können.

- Drittens: Liberalisierung und Demokratisierung als zwingende, alternativlose Reaktion der Macht- und Bildungseliten auf den historischen Zusammenbruch des demokratischen Zentralismus in den Staaten des real existierenden Sozialismus.

In den ost- und mitteleuropäischen Staaten der ehemaligen RGW-Zwangsgemeinschaft ist ein dritter Typ von Demokratisierung entstanden. Auch dieser Umbruchprozeß verdankt sein Entstehen innergesellschaftlichen Widersprüchen und einer nicht mehr überbrückbaren Diskrepanz zwischen sozialistischem Anspruch und trister Wirklichkeit; auch hier beginnt Demokratisierung als stark wirtschaftlich geprägtes Krisenphänomen, was dieses Muster mit den Vorgängen in Afrika, wenigstens in diesem Punkt, vergleichbar macht.

Hier vollzog sich der Übergang zur Marktwirtschaft und formal zum Parteienpluralismus unter politischen Bedingungen, die den alten Staats- und Parteiapparat – unterhalb der Ebene der Regierungs- und Verwaltungskader – noch weitgehend intakt ließen. Mafiose, korrupte Verhältnisse in Regierung, Verwaltung und Wirtschaft sind eine typische Erscheinungsform dieser Übergangsregime, deren Endpunkt – entweder konsolidierte Demokratie oder Regression in den anti-demokratischen Kommandostaat – noch offen ist. Dabei spielt die eigene nationale Tradition von demokratischen Erfahrungen in vorkommunistischer Zeit eine Rolle, die es gegebenenfalls erlaubt, an kollektive Erinnerungen anzuknüpfen.

3. These:

Die Chancen der Konsolidierung von Demokratie in den Staaten außerhalb der OECD-Welt werden von Sozialwissenschaftlern sehr unterschiedlich beurteilt; aber die politischen Anfangserfolge durch pluralistische Wahlen, besonders auch in Afrika, sind nicht zu übersehen.

Unter einer konsolidierten Demokratie kann eine Gesellschaft verstanden werden, die demokratische Normen (Toleranz, Pluralität, Rechtsstaatlichkeit, Presse- und Versammlungsfreiheit) soweit verinnerlicht hat, daß sie Wahlen, Wirtschaftskrisen und andere Herausforderungen für den Staat friedlich und verfassungsgemäß bewältigen kann. Damit ist bereits gesagt, daß es längerer Zeiträume bedarf, bevor ein solcher Reifegrad der politischen Konfliktverarbeitung erreicht sein kann.

Immerhin lassen sich selbst für Afrika südlich der Sahara bereits Tendenzen in diese Richtung ausmachen: „Auch die neuen Eliten“ – heißt es in einer jüngsten Studie des Hamburger Instituts für Afrikakunde über politische Wahlen in Afrika – „unterscheiden sich in Lebensstil und Arroganz gegenüber dem Volk oft nur wenig von den alten. Dennoch wird man den Rückgang von Menschenrechtsverletzungen in den „neuen Demokratien“ als signifikanten Erfolg bewerten müssen. Widerspruch ist möglich geworden, und die Konfliktbereitschaft bisher marginalisierter Bevölkerungsschichten, wie der Kleinbauern, ist gewachsen. Geschärft wurde auch das Bewußtsein darüber, daß Politiker über freie Wahlen abgewählt und damit (in Grenzen) zur Rechenschaft gezogen werden können“ (Engel/Hofmeier/Kohnert/Mehler 1994: 28).

Seit der politischen Wende von 1988/89 hat es in Afrika südlich der Sahara 29 pluralistische Wahlen gegeben (an denen jeweils mehrere Parteien teilnehmen konnten): in 15 Fällen siegte der Amtsinhaber, aber in beinahe ebenso vielen Fällen (14) kam es zu sogen. „Gründungswahlen“ (zuletzt 1994 in Südafrika und Malawi; 1993 z. B. in Burundi und Niger; 1992 z. B. in Mali und Madagaskar, 1991 z. B. in Benin und Sambia). Das sind Wahlen, die den Beginn einer neuen Ära mit neuen politischen Spielregeln einläuten, die einen festen Bestandteil einer demokratischen Transition darstellen (nach Andreas Mehler 1994: 5). Zu den pluralistischen Wahlen war es in fünf Fällen durch einen Zusammenbruch des „ancien régimes“ gekommen (in Namibia, Benin, Mali, Kongo und Niger). In der Regel fanden Verfassungsreformen von oben statt, kombiniert mit sanftem Druck von außen (Weltbank, IWF, EU) und mehr oder weniger massiven Protesten von unten (Nwokedi 1994). Die erfolgreichsten Wahlen waren solche, in denen es in einer Vorbereitungsphase kompromißorientierte Verhandlungen zwischen Regime und Opposition, zwischen den strategischen Gruppen an der Macht und ihren konfliktfähigen Herausforderern in der zivilen Bürgergesellschaft, gekommen ist.

Über die Dauerhaftigkeit solcher Anfangserfolge läßt sich trefflich streiten. So hat der nigerianische Sozialwissenschaftler Claude Aké von einer „Demokratisierung der Machtlosigkeit“ in Afrika gesprochen: Demokratisierung in Afrika schein „mehr eine Frage der Form als des Inhalts zu sein“. Es gehe nicht um emanzipatorische Inhalte; denn „das wichtigste Anliegen“ der machthungrigen Eliten (Staatsklassen) sei stets ihr eigenes Überleben gewesen. Diese Haltung hätte die Entwicklung einer

partizipatorischen „civil society“ verhindert. Dabei sei das Fehlen von demokratischer Politik als „eine wichtige Ursache der afrikanischen Krise anzusehen (Aké 1994: 59). Damit wird die These der Weltbank bestätigt, daß „bad governance“ eine Hauptursache für die Fehlschläge der Entwicklungspolitik und für den singulären Niedergang Afrikas sei.

In Afrika existiere – so Aké – kein Rechtsstaat. Zum einen „halten sich Afrikas Autokraten und Militärdiktatoren nicht an Gesetz und Rechtsstaatlichkeit, zum anderen fehlen die Voraussetzungen für die Herrschaft des Gesetzes und von Rechtsstaatlichkeit, weil die Individuen noch nicht atomisiert und zu reinen Rechtssubjekten geworden sind“ (ebd. S. 65). Die Homogenisierung der Gemeinschaft durch das Recht ist noch nicht abgeschlossen: es dominiert häufig noch der Habitus primordialer (ethnischer, familienbezogener) Wertvorstellungen. „Staat“ ist Objekt und Adressat des Mißtrauens, den man (als Bürger) hintergeht; oder er wird von Postenjägern als Beute wahrgenommen, mit Hilfe deren man sich und seine eigene Klientel bereichert.

„Entfremdung“ zwischen Staat und Gesellschaft ist die Kehrseite der Privatisierung der Staatsressourcen durch die politische Klasse. Der Staat bleibt so den produktiven Schichten, vor allem den Bäuerinnen und Händlerinnen, äußerlich. Die Staatsklasse braucht sie (als besteuerbare Bürger), aber nicht umgekehrt: die Landbevölkerung hat sich häufig einen großen Rest ihrer einstigen Produzentenautonomie bewahrt. Die Machtstruktur solcher Staaten verhindert demokratische Prozesse: „Falls Afrika sich mit Demokratisierung im Sinne von Mehrparteienwahlen zufriedengeben wird, wie es im Moment leider scheint, wird es keine Demokratie geben, weil die Wahl nur zwischen Unterdrückern besteht. Ein autokratisch organisierter Staat wird unter jeder Führung undemokratisch sein, bis seine Struktur transformiert wird“ (Aké 1994: 679).

Wer aber soll die Struktur transformieren? Wer sind die Katalysatoren, Promotoren und Trägergruppen der Demokratisierung? Ohne anhaltendes wirtschaftliches Wachstums und ohne Industrialisierungsfortschritte können die Voraussetzungen dafür nicht heranreifen.

4. These:

Politische Demokratisierung, auch in den Regionen außerhalb der OECD-Welt, ist in entscheidendem Maße abhängig von Verlauf und Tempo der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung.

Mit dem wirtschaftlichen Fortschritt einer Gesellschaft wächst die Wahrscheinlichkeit, daß politische Forderungen nach mehr Partizipation nicht mehr abgewiesen werden können. Promotoren und Träger der Demokratisierung sind in aller Regel „professionals“ aus den urbanen Mittelschichten: Studenten, Lehrer, Journalisten und Rechtsanwälte, Gewerkschaften und Berufsverbände, humanitäre und kirchliche Organisationen. Paradoxerweise sind es die „professionals“, die häufig unter der Politik der

Strukturanpassung am meisten zu leiden haben, weil ihre Einkommen relativ sinken.

Allen Erscheinungsformen von Demokratisierung in den drei regionalen Kulturräumen gemeinsam ist die Tatsache, daß ihre Ökonomien als jeweils integrale Teile der Weltwirtschaft raschen Strukturanpassungszwängen ausgesetzt sind. Je ärmer und strukturschwächer ein Staat ist, desto schwieriger gestaltet sich die Anpassungspolitik. Es ist daher kein Zufall, daß die ärmeren und besonders weltmarktabhängigen Staaten Afrikas und Lateinamerikas besondere Probleme mit der Einführung von politischer Demokratie haben. Dort, wo die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank schwere soziale Härten mit sich bringen, sinken die Chancen auf friedliche Transition zur Demokratie. „Demokratie kann man nicht essen“ – diese Erfahrung haben die Armutgruppen in Lima/ Peru gemacht, was dazu beigetragen hat, daß eine Mehrheit der WählerInnen die undemokratische „Anpassungsdiktatur“ von Präsident Fujimoro noch einmal (1995) bei Wahlen bestätigt hat: gewählt wird der, der noch am glaubwürdigsten Brot und Arbeit in Aussicht zu stellen vermag.

Ähnlich ist der Wahlsieg in Ghana unter Präsident Fliegergeneral Jerry Rawlings zu interpretieren: autoritäre Anpassungsdiktaturen unter einem charismatischen politischen Führer können die Funktion haben, soziale Härten zugunsten von erhöhten Sparleistungen und öffentlichen Investitionen zu erzwingen. In den besonders armen Staaten Afrikas, in denen sich ein demokratisch durch freie Wahlen legitimiertes Herrschaftsregime im Amt befindet, aber den Erwartungen der Wähler nicht gerecht werden kann, kann es zu einem Demokratieparadox kommen: gerade diejenigen Gruppen aus den urbanen

Mittelschichten, die sich aktiv für die Demokratisierung eingesetzt haben, sind auch diejenigen, die von Entlassungen aus dem öffentlichen Dienst und von Sparmaßnahmen der Regierung (vor allem im Erziehungs- und Gesundheitsbereich) am härtesten betroffen sind. Es bedarf in einem solchen Fall besonderen Geschicks der Regierung, die politischen Repräsentanten der konfliktfähigen organisierten Interessengruppen von der Notwendigkeit von Sparmaßnahmen zu überzeugen. Denn auch das hat der Fall Ghana gelehrt: Entwicklung läßt sich nicht von oben dekretieren; sie bedarf der aktiven Mitwirkung der beteiligten Gruppen.

5. These:

Im Entwicklungsprozeß ist politische Partizipation der Zielgruppen von zentraler Bedeutung, jedoch ist das notwendige Ausmaß der Beteiligung nicht in allen Phasen der Entwicklung gleich. Die Notwendigkeit breiterer Partizipation steigt mit der Komplexität der industriegesellschaftlichen Entwicklung.

Versteht man unter „Entwicklung“ die Fähigkeit einer Gesellschaft, weitgehend aus eigener Kraft gesellschaftlichen Reichtum (die Befriedigung der Bedürfnisse einer möglichst großen Zahl) hervorzubringen, dann hat

dieser Prozeß in aller Regel nicht Partizipation zur Voraussetzung. Weil dieser ernüchternde historische Befund den Idealvorstellungen zahlreicher wohlwollender Tiermondisten zuwiderläuft, wird er oftmals geleugnet. Man wünscht sich, dabei (wohl unbewußt) vom erreichten Entwicklungsniveau demokratischer OECD-Staaten ausgehend, daß Entwicklung das notwendige Ergebnis demokratischer Partizipation breiter Massenbewegungen sein würde und nicht durch elitäre Bevormundung von oben zustandekommen könnte. Empirisch nachweisbar hingegen ist die umgekehrte Relation: am Anfang von Entwicklung stand in aller Regel der autoritäre Staat, und politische Gewalt zur Durchsetzung von Entwicklungsplänen spielte dabei eine große Rolle. Vor allem im Bereich der modernen Infrastrukturbauten – Eisenbahnen, Staudämme, Kraftwerke etc. – war staatlich verfügte Gewalt gegen Randgruppen und protestierende Modernisierungsoffer eine häufige Begleiterscheinung, ebenso wie in den späteren Phasen der Entwicklung (nach der Industrialisierung und kompetitiven Öffnung zum Weltmarkt) der militante Konflikt zwischen Staat und Industriegewerkschaften.

In den wenigen Fällen (weniger als 10 Prozent von ca. 120 Entwicklungsländern), in denen von gelungener nachholender Entwicklung („gelungen“ im Sinne der Modernisierungstheorie – d. h. „sustainable growth“, ohne Einbeziehung der ökologischen Kosten) gesprochen werden kann, standen politisch autoritäre, wenn nicht repressive Herrschaftsregime am Beginn der Entwicklung. Sie haben notwendige Investitionen aktiv mittels ihres Gewalt- und Steuermonopols gelenkt und gefördert; häufig wurde auch der Staat eingespannt, um das vertrackte Problem der Beschaffung von preiswerten Arbeitskräften und Saisonarbeitern zu lösen. Verschiedene Formen von nicht-partizipativen „Entwicklungsdiktaturen“ haben die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen, unter denen sich Privatunternehmer, kleine und große Firmen, Handelskooperativen und Bauerngenossenschaften als partikulare Marktteilnehmer entwickeln konnten.

Wenn jedoch die arbeitsteilige Gesellschaft ein gewisses Maß an Komplexität und Reife (im Sinne branchenübergreifender Verdichtung) erreicht hat, treten zwei Phänomene auf, die beide in Richtung auf Liberalisierung der Wirtschaft und Rückzug des Staates auf seine Minimalfunktionen hindeuten: zum einen werden selbstbewußter auftretende Interessengruppen und erfahrene Berufsverbände ihre spezifischen Anliegen öffentlich zu artikulieren versuchen, und zum anderen werden staatliche Behörden ihre Legitimation für die Praktiken der „gelenkten Demokratie“ in dem Maße verlieren, in dem sie funktional überfordert sind, komplexe Industriegesellschaften bevormunden und lenken zu wollen. Solche Transformationsprozesse haben sich nach 1945 am deutlichsten sichtbar in Japan (Bedeutungsverlust des MITI), in Taiwan und Südkorea abgespielt (vgl. die Fallstudien in: Schubert/Tetzlaff/Vennewald 1994).

6. These:

Die Rolle des Staates als Initiator und Impulsgeber im Prozeß der nachholenden Entwicklung ist von zentraler Wichtigkeit, wobei die jeweilige

„Staatsräson“ der Machteliten („Staatsklassen“) in Asien, Lateinamerika und Afrika über das entwicklungsförderliche oder -hinderliche Ergebnis der diversen Staatsinterventionen entscheidet.

Unter „Staatsräson“ soll in diesem Kontext das Verhalten der politischen Klasse verstanden werden, eigene Partikularinteressen (Machterhalt und Selbstbereicherung) mit den übergreifenden Staatszielen (Sicherheit, Wohlstand und nationales Prestige) einigermaßen reibungslos zu verbinden. In diesem Verhältnis von Staatszielen zu Partikularinteressen gibt es große Unterschiede in den einzelnen Regionen und Ländern, – Unterschiede, die sich vor allem in der Aufteilung des nationalen Kuchens in Ausgaben für Konsum, Investitionen oder Prestigezwecke niederschlagen. Die politische Kultur eines Landes, die Rolle von Bildung und Erziehung, der erlernte Habitus bezüglich der Lösung individueller und kollektiver Schwierigkeiten und nicht zuletzt die kolonialgeschichtlichen Prägungen sind Faktoren, die Selbstbilder und Weltbilder in einer Gesellschaft formen und auch das Verhalten der Staatsklassen bei der Aufgabe der nachholenden Entwicklung bestimmen. Ob sich eine Regierung von den Idealen der konfuzianistischen Ethik, der islamischen Scharia oder einem korporativen Selbstbereicherungsinteresse leiten läßt, hat für die Entwicklungserfolge entscheidende Bedeutung.

Die spektakulären Entwicklungserfolge der südostasiatischen Schwellenländer Asiens sind nicht allein auf strukturelle Daten (Einfluß des japanischen Kolonialismus; konsequenten Landreformen; Bedrohung durch politische Gegner (Kommunismus) US-amerikanische Entwicklungshilfe etc.) zurückzuführen, sondern auf die Ausprägung einer „profit-seeking society“. Das staatliche Gewaltmonopol wurde von autoritären Regierungen zum nationalen Selbstbehauptungswillen vis-à-vis einem politisch-ideologischen Feind (Süd-Korea, Taiwan) genutzt, in dessen Namen die den arbeitenden Massen abverlangten Opfer gerechtfertigt wurden. Im Fall Singapurs kam der politische Ehrgeiz eines Präsidenten (Lee Kwan Yu) hinzu, der politische Korruption in den eigenen Reihen konsequent bekämpfte und einem aggressiven Wirtschaftsnationalismus zum Durchbruch verhalf – eine Strategie, die heute offenbar von Malaysias Präsident Mahatir zum Vorbild genommen wird, mit allen Mitteln die Befreiung seines Landes aus Unterentwicklung und externer Abhängigkeit zu überwinden. Nicht liberale Demokratie westlicher Prägung, einschließlich der Betonung individueller Menschenrechte, dient hier als Leitidee, sondern das Konzept der „gelenkten Demokratie“ mit der Betonung „asiatischer Werte“. Wieweit dieses Konzept pure Ideologie zur Rechtfertigung undemokratischer Herrschaftspraktiken ist, kann hier nicht näher betrachtet werden.

Die Verhaltensweisen der staatsnahen Führungseliten sind trotz vielfältiger Einwirkungen auf wirtschaftliche Entscheidungen prinzipiell marktfreundlich: sie erleichtern den Aufbau einer „profit-seeking“ Erwerbsbevölkerung mit allmählich breiter werdender Mittelschicht. Warum diese Erscheinungen in mehreren Staaten Asiens stilprägend werden konnten, kaum jedoch in

Lateinamerika (Ausnahme Costa Rica), in der arabisch-muslimischen Welt oder in Afrika (mögliche Ausnahme Mauritius, Botswana, Südafrika), ist schwer zu sagen. Sicherlich spielt eine Rolle, daß großer natürlicher Reichtum an fossilen und mineralischen Bodenschätzen in agrarischen Gesellschaften, vor allem an Erdöl, Gold, Silber, Kupfer, Diamanten und Uran, die Bewohner dazu verleitet hat, primär von Rohstoffrenten zu leben und diese zu maximieren versuchen. So entstand allzu bequem eine „rent-seeking society“, die sich der Illusion hingab, nationalen Wohlstand durch externe Renten und nicht durch gemeinsame Anstrengungen erwerben zu wollen. Wenn die relativ hohen Renteneinnahmen aus dem Verkauf von Erdöl und Erdgas in Saudiarabien, im Iran, in Kuwait, Nigeria oder Venezuela eines nicht allzu fernen Tages versiegen werden, dann werden solche Gesellschaften mit einer in Jahrzehnten gewachsenen Rentenmentalität besondere Umstellungs- und Anpassungsprobleme haben – ein idealer Nährboden für Irrationalismen aller Art!

In Afrika südlich der Sahara spielt wohl die Tatsache eine zentrale Rolle, daß es hier zum Zeitpunkt der politischen Unabhängigkeit (erst um 1960) kaum endogene Ansatzpunkte für Staatsbildung in moderner Form gab (im Unterschied zu China, Thailand, Korea oder Indien). Außerdem sind die heutigen Staatsgebilde in Afrika Resultat kolonialherrschaftlicher Politik, bei der die Lebensfähigkeit von Territorien niemals eine dominante Rolle gespielt hat. Afrikanische Staaten in den heutigen Grenzen sind überwiegend „juristische Gebilde“, künstlich geschaffen von untereinander rivalisierenden Fremden, und nicht das Ergebnis von Hegemonie- und Konkurrenzkämpfen zwischen Gruppen, Stämmen, Fürstentümern, Königreichen oder sozialen Klassen, wobei nach jahrhundertelangen Ausscheidungskämpfen territoriale Souveränität nach innen und außen entsteht. Die Souveränität der afrikanischen Staaten ist nicht von innen gewachsen, sondern wird von außen, durch die Völkerrechtspraxis der Staatengemeinschaft, zugesprochen. Sie gilt, solange eine Regierung ein Territorium mit seiner Bevölkerung kontrollieren kann, mit welchen schrecklichen Mitteln auch immer. Daher ist es zutreffender, von einer Elitensouveränität, statt von einer Volkssouveränität zu sprechen.

Dieser historische Zusammenhang, zu dem auch die Verunsicherungen durch Sklavenhandel, Sklavenjagen, Kolonialismus und Stellvertreterkriege in den Zeiten des Kalten Krieges gehören, ist wohl als ein wichtiger Faktor in Rechnung zu stellen, wenn die wachsenden Unterschiede in den Entwicklungs- und Anpassungsleistungen verschiedener Gesellschaften der Dritten Welt erklärt werden sollen.

7. These:

Mit der sozialen Differenzierung (einer Konsequenz der Modernisierung) wachsen desintegrative und destabilisierende Potentiale. Der geeignete Mix von Maßnahmen zur politischen Integration zentrifugaler Kräfte und regionaler Partikularismen wird daher zu einer wichtigen Staatsaufgabe (zehn Optionen).

In den ersten Jahrzehnten nach Erlangung der politischen Unabhängigkeit ist der postkoloniale Staat mit einer Fülle von Aufgaben versehen worden, die ihn überfordert haben. Der Mangel an einer kreativen, erfahrenen einheimischen Unternehmerschaft (die unter dem Kolonialismus nicht heranreifen konnte) ließ das Konzept des starken Interventionsstaates, der für geplante Entwicklung eine Allzuständigkeit zugesprochen erhielt, als plausibel erscheinen. Übersehen wurde dabei die Tatsache, daß auch die staatlichen Verwaltungsfunktionäre und Parteikader in Wirtschaftsfragen ganz unerfahren waren. Daher ist es nicht weiter verwunderlich, wenn zu den zentralen Korrekturen, die im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF durchgesetzt werden, die Deregulierung bzw. Privatisierung der Wirtschaft gehört. Der Staat muß Kompetenzen an die Gesellschaft zurückgeben, in der Hoffnung, daß inzwischen privatwirtschaftliche Institutionen vorhanden sind, um die Entwicklung der Gesellschaft voranzubringen.

Gleichzeitig wäre die Annahme ein Fehler, daß der Staat nunmehr keine notwendigen Funktionen wahrzunehmen hätte. Zur unverzichtbaren Aufgabe eines Entwicklungsstaates gehört sein Vermögen, über einen längeren Zeitraum Rechtssicherheit zu gewährleisten und dadurch auch den Prozeß der Gemeinschaftsbildung auf nationaler Ebene zu befördern. Mit zunehmender Modernisierung der Gesellschaft, die stets mit Urbanisierung, Alphabetisierung und wachsender sozialer und geographischer Mobilität verbunden ist, wachsen die desintegrativ wirkenden Prozesse in Familie, im Clan, im Dorf. Ein Stückweit unvermeidlich, wird die sich modernisierende Gemeinschaft mit ihrem Bestand an vertrauten Wertorientierungen zersetzt und aufgelöst. Der nationale Staat hat diesen Übergangsprozeß sozialverträglich zu steuern, gleichzeitig aber auch den Anschluß der Gesellschaft an das internationale Staatensystem der modernen Weltgesellschaft zu gewährleisten bzw. dafür die Voraussetzungen zu schaffen. Nationale Sonderwege – ohne Kooperation mit anderen Staaten – sind nicht mehr möglich. Daraus folgt, daß jede Regierung eines Entwicklungslandes eigene Antworten auf die Risiken der nationalen Desintegration als Folge sozialer Differenzierung finden muß.

Zahlreiche Probleme in national noch instabilen Entwicklungsgesellschaften resultieren daher, daß sich traditionelle (lokale) Institutionen schon im unaufhaltsamen Prozeß der Auflösung befinden, ohne daß sie schon durch neue Institutionen auf nationaler Ebene mit vergleichbarer Kohäsionskraft ersetzt wären. Damit wäre erneut die Frage nach dem Kitt der Gesellschaft aufgeworfen.

Die Regierungen von Staaten haben theoretisch zehn Optionen der politischen Integration, mit denen sie (einzeln oder miteinander verknüpft) ihren Herrschaftsanspruch begründen können:

1. Integration durch Berufung auf vorkoloniale Tradition von Abstammung und Herrschaftsritualen (Monarchien)
2. Integration durch einen charismatischen politischen oder religiösen

Führer: den „Vater der Nation“, den „Gründer des Staates“, den „Befreier des Volkes“ etc., wobei der Legitimationsglaube der Anhängerschaft entscheidend ist, nicht die realen oder nur fingierten Verdienste des Führers oder der Führerin.

3. Integration durch eine politische Ideologie oder ein Programm (z. B. den Peronismus in Argentinien, den „Nkrumahismus“ in Ghana, den Sozialismus in China)

4. Integration durch den Glauben an gemeinsame identitätsstiftende Werte wie die Nation oder eine bestimmte Religion (Islam, Katholizismus, Konfuzianismus)

5. Integration durch politische Patron-Klientelbeziehungen, d. h. durch Verhandlungen und Absprachen zwischen den Repräsentanten diverser Segmente der Bevölkerung unter Oberleitung eines allseits anerkannten Herrschers

6. Integration durch komplementäre Wirtschaftsinteressen, die zu einer gemeinsam getragenen, verinnerlichten Markt-rationalität und Rechtsordnung führen, weil die ökonomischen Vorteile der Kooperation schwerer ins Gewicht fallen als denkbare Abspaltungen und Separatinteressen, verbunden mit Rechtsunsicherheit

7. Integration durch entwicklungspolitische und sozialstaatliche Leistungen zum Nutzen der Mehrheit der Wahlbevölkerung

8. Integration durch finanzielle Zuwendungen von außen, durch Renteneinkommen (aus Rohstoffverkäufen oder in Form des Erhalts von „Entwicklungshilferenten“)

9. Integration durch Teilhabe an vorteilhaften regionalen oder globalen Interessenbündnissen zur Erhöhung von Sicherheit und Wohlstand, zur gemeinsamen Abwehr der Bedrohung durch äußere Gegner, Rivalen oder ideologische Feinde

10. Integration einer Gesellschaft durch Zwang (durch militärische Gewalt und polizeiliche Repression) und Staatspropaganda.

Für alle diese theoretischen Optionen zur Legitimation von staatlicher Herrschaft ließen sich in der Vergangenheit Beispiele finden; für die Gegenwart entscheidend ist nun der Umstand, daß die meisten dieser Optionen anachronistisch geworden sind und kaum geeignet erscheinen, den notwendigen Kitt einer modernen Gesellschaft auf dem friedlichen Weg zur pluralistischen Demokratie zu erzeugen. Die größten Chancen, diese Funktion für den nationalstaatlichen Zusammenhalt hinreichend zu erfüllen, können wohl Option 7 (Leistungen für die Gemeinschaft), Option 4 (gemeinsame Werte) und Option 6 (komplementäre Marktinteressen und Rechtssicherheit) zugesprochen werden. Damit soll noch einmal unterstrichen werden, welche große Bedeutung der wirtschaftlichen und finanziellen Grundlage eines posttraditionellen Staatswesens zukommt: ohne hinreichende Staatsrevenue kann sich eine demokratisch gewählte Regierung vor ihren Wählern nicht längere Zeit legitimieren. In der Situation chronischer Mittelknappheit – z. B. durch einen immens hohen Schuldendienstquotienten verursacht – droht eine Gesellschaft zwischen die Scylla des Staatszerfalls und die Charybdis der Strukturanpassungsdiktatur zu geraten.

Wir können uns der Erkenntnis nicht verschließen, daß einigen staatlich verfaßten Gesellschaften im 21. Jahrhundert der Weg zu dieser Zivilisations- und Friedensutopie verbaut zu sein scheint. Staaten werden zerfallen, durch Sezessionen verkleinert und durch Kriege in ihren Grenzen verändert werden. Die in sich zerklüftete Weltgesellschaft besteht aus einem bunten Ensemble von Staaten, die völkerrechtlich formal alle gleich, aber in ihrem Wirtschafts- und Gesellschaftsprozessen durch Ungleichzeitigkeit geprägt sind.

8. These:

Die partizipative „civil society“ (anstelle des präsidialen Einparteiensystems mit einer spezifischen Ideologie) ist zur neuen regulativen Idee für Entwicklungspolitik geworden. Sie entsteht weder durch den Staat, noch ohne ihn, sondern in einem dialektischen Wechselverhältnis von „challenge and response“, bei dem sich beide verändern und aufeinanderzubewegen.

Die demokratische Gesellschaft braucht herrschaftsfreie Räume, in denen sich einzelne Gruppen, Minderheiten und Vereine unter dem Dach des staatlichen Gewaltmonopols und der staatlich verbürgten Rechtssicherheit frei entfalten können. Die „civil society“ ist auf organisationsfähige und konfliktbereite Gruppen angewiesen, die, durch gemeinsame Interessen und Werte vereint, ihre Ansprüche gegen andere mit legalen Mitteln oder unter Berufung auf die Menschenrechte durchzusetzen versuchen. So entsteht allmählich so etwas wie eine politische Konfliktkultur (Toleranz, Kompromißfähigkeit und die Bereitschaft, Wahlergebnisse und die Mehrheitsregel anzuerkennen), die mit einem Minimum an Gewalt auszukommen vermag und im Regelfall Interessenkonflikte auf zivile Weise kleinarbeitet.

Unter einer konstruktiven politischen Konflikt- oder Streitkultur soll ein System von verinnerlichten Regeln verstanden werden, in denen Konkurrenz und Dissenz, aber auch Kompromiß und Toleranz als natürliche Tatsachen des modernen demokratischen Lebens akzeptiert und praktiziert werden. Sie ist kulturelle Voraussetzung für die Konsolidierung der Demokratie, nicht für deren Inaugurierung.

Die Bildung einer „civil society“ im (national)staatlichen oder regionalen Rahmen ist als ein Zivilisationsprozeß über Generationen zu verstehen, der wohl auch mit Rückschlägen und häufig auch mit pathologischen Erfahrungen (Krieg) verbunden ist. In dieser Hinsicht dürfen Entwicklungsgesellschaften (der Zweiten und der Dritten Welt) nicht durch die Erwartung rascher durchgreifender Erfolge überfordert und irrtiert werden.

Rechtsstaatlichkeit und politische Demokratie haben nur Bestand, wenn sie von den Bürgerinnen und Bürgern über einen längeren Zeitraum als positive (nützliche) Werte erfahren und verinnerlicht werden können. Darin liegt auch die einzige Chance, Menschenrechte die universelle Gültigkeit zuzubilligen und für ihre soziale Geltung werbend einzutreten.

9. These:

Die ungelösten Partizipations- und Konsolidierungsprobleme in den marginalen Zonen der Weltgesellschaft (Afrika südlich der Sahara; die bevölkerungsstarken islamischen Gesellschaften des Mittelmeerraums) werden von den Industriemetropolen zunehmend als Bedrohung eigener Identität wahrgenommen und als Sicherheitsrisiko bekämpft werden. Weil Inklusion (das Prinzip der Moderne bislang!) nicht mehr global möglich erscheint, wird die Ausgrenzung von „Anderen“ (Migranten, Asylbewerbern) und die Abwehr von Modernisierungsverlierern (Fundamentalisten) zur politischen Devise, mit denen in den verunsicherten Wohlstandsinseln des Westens Wahlen gewonnen werden können.

Es ist damit zu rechnen, daß in zahlreichen Fällen eingeleitete Demokratisierungsanstrengungen wegen auftretender Turbulenzen abgebrochen (wie in Sudan, Algerien oder Burma) oder verlangsamt (Singapur, Peru) oder ins Gegenteil verkehrt (Iran, Nigeria) werden. Eines der großen ungelösten Probleme dabei ist die Tatsache, daß Demokratisierung als gewollte Infragestellung des Bestehenden auch demokratiefeindliche Kräfte zu mobilisieren und zu gewaltsamen Aktionen zu ermutigen vermag. Dazu gehören

- Ethnonationalismus und politisierte Ethnizität (Afrika),
- politisierter Regionalismus und religiös-kulturell geprägter Kommunalismus (z. B. in Indien, Pakistan)
- religiöser Fundamentalismus (z. B. in einigen islamischen Staaten).

Wertvorstellungen und Glaubensinhalte werden häufig von politischen Unternehmern (Partei- oder Sektenführern) dazu mißbraucht, mit geringen Organisationskosten Massenanhänger für politische Zwecke zu mobilisieren. Aus demokratisch entscheidbaren Fragen der quasi-natürlichen Rivalität um politische Macht werden dann leicht – darin besteht die eigentliche Sprengkraft in ungefestigten Demokratien – nicht mehr lösbare Fragen der nationalen oder kulturellen Identität von Gemeinwesen (Staaten). Solche Konflikte tendieren dazu (Sudan, Afghanistan, Kaschmir, Jugoslawien) überaus lange und gewaltsam ausgetragen, ja „ausgeschossen“, zu werden. Wird die Identitätsfrage in das Zentrum des politischen Diskurses gesetzt, erweist sich Demokratie als Verfahren zur Lösung der Machtfrage als untauglich. Demokratie ist ein ungeeignetes Instrument zur Lösung letzter Fragen (wenn es also um den religiösen oder säkularen Charakter eines Staates geht, wie in Sudan, Iran, in der Türkei, in Afghanistan oder in Algerien).

10. These:

Für zentrale Dilemmata der einstigen Dritten Welt hat der politisch wie wirtschaftlich so erfolgreiche Westen keine passenden und überzeugenden Antworten mehr. Der westliche Entwicklungsweg hat sich wegen zu hoher Umwelt- und Klimakosten als nicht universalisierbar erwiesen. Aber in der „einen Welt“ werden die Wohlstandsinseln im Norden von den Elendszonen im Süden nicht mehr zu trennen sein. Migrationsdruck und Flüchtlingselend

(nicht mehr Rohstoffe, billige Arbeitskräfte und Märkte) werden den Westen primär mit den „Randzonen“ der Weltwirtschaft verbinden.

Gegen schwer entwickelbar und „unregierbar“ gewordene Gesellschaften – dort, wo Staatszerfall, Staatsimplosion und Autoritätserosion vorherrschen (Somalia, Liberia, Sudan, Sierra Leone, Afghanistan, Ruanda/Burundi, Kaukasusrepubliken etc.) wird sich Europa als politische Festung und Wohlstandsinsel im Meer anschwellender Armut zu verteidigen versuchen: Das drängendste Problem dürfte wohl das der politischen Migration der Flüchtlinge werden. Der Druck von Menschen an unseren Grenzen, die zuhause an der Ausübung ihres Berufs und dem Einsatz ihrer Fähigkeiten durch Bürgerkriege, Umweltkatastrophen, wirtschaftliche Not und gesellschaftliche Anomie gehindert werden, wird zunehmen. Die internationale Interdependenz der Staaten in der modernen Weltgesellschaft lässt ein Entrinnen einzelner Gesellschaften vor den Globalproblemen nicht zu. Demokratie und Menschenrechte werden nur dann eine Chance haben, als universell gültige Normen auf Dauer anerkannt zu werden, wenn sanktionsfähige Verfahren entwickelt werden können, die Güter der Erde gerechter als bislang zu verteilen. Die soziale Marktwirtschaft auf Weltebene könnte zu einer Leitidee des 21. Jahrhunderts – zur neuen Jahrhundertaufgabe – werden.

Literatur

- Aké, Claude, 1994: Die Demokratisierung der Machtlosigkeit in Afrika, in: Jochen Hippler (Hrsg.), Demokratisierung der Machtlosigkeit. Politische Herrschaft in der Dritten Welt, hrsg. für das Transnationale Institute (TNI) Amsterdam, Hamburg, S. 59-82
- Bayart, Jean-Francois, 1993: The State in Africa: The Politics of the Belly, London und New York
- Engel, Ulf, Hofmeier, Rolf, Kohnert, Dirk und Mehler, Andreas, 1994: Wahlhandbuch zu Afrika. Institut für Afrika-Kunde, Hamburg
- Mehler, Andreas, 1994: „Gründungswahlen“ und „Fassadenwahlen“. Plädoyer und Skizze für eine zukünftige Wahlforschung in Afrika südlich der Sahara. Focus Afrika. IAK-Diskussionsbeiträge, Nr.1, hrsg. vom Institut für Afrika-Kunde, Hamburg
- Nwokedi, Emeka, 1995: Politics of Democratization. Changing Authoritarian Regimes in sub-Saharan Africa. In der Reihe „Demokratie und Entwicklung“, hrsg. von Rainer Tetzlaff, Universität Hamburg, Band 18, Münster und Hamburg
- Oberreuter, Heinrich und Weiland, Heribert (Hrsg.), 1994: Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländern. Politische Hintergrundanalysen zur Entwicklungszusammenarbeit, Paderborn etc.
- Schubert, Gunter, Tetzlaff, Rainer und Vennwald, Werner (Hrsg.), 1994: Demokratisierung und politischer Wandel. Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen (SKOG). Hamburger Einführungen, Münster und Hamburg
- Tetzlaff, Rainer (Hrsg.), 1993: Menschenrechte und Entwicklung. Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente, hrsg. für die Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) in der Reihe „Eine Welt“, Bonn

- Tetzlaff, Rainer, 1993: Demokratie und Entwicklung als universell gültige Normen? Chancen und Risiken der Demokratisierung in der außereuropäischen Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung, hrsg. von Carl Böhret und Göttrik Wewer, Opladen, S. 79-108
- Tetzlaff, Rainer, Engel, Ulf und Mehler, Andreas (Hrsg.), 1995: Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen und Demokratisierung. Institut für Afrika-Kunde, Hamburg