



Wolfram Stierle

Über Leben in planetarischen Grenzen

Plädoyer für eine nachhaltige
Entwicklungspolitik

Inhaltsverzeichnis

Vorwort von Ernst Ulrich von Weizsäcker	7
Vorwort von Maja Göpel	10
Einleitung	
Kann Entwicklungspolitik Transformation?	13
I Aschenputtel als Königin der Herzen	17
II Die lange Geschichte der Kritik im kurzen Überblick	25
1960er: Kritik der Modernisierung	26
1970er: Kritik der Wachstumsorientierung	30
1980er: Kritik der westlichen Ideologien	37
1990er: Kritik der hegemonialen Globalisierung	42
2000er: Kritik der Entwicklungsindustrie	49
2010er: Kritik der Entwicklungsorientierung	56
III Eine grundsätzlichere Kritik ist möglich	63
Wenn Widersprüche und Aporien bleiben	64
Wenn Komplexität und Kohärenz überfordern	84
Wenn Omnipotenzfantasien verleiten	101
Wenn Globalisierung und Partnerschaft misslingen	120
Wenn Weltanschauungen und Religionen verunsichern	131
IV Fünf Zukunftskompetenzen für nachhaltige Entwicklung	137
1. Ambivalenzkompetenz	138
2. Transformationskompetenz	146
3. Modernitätskompetenz	149
4. Legitimitätskompetenz	152
5. Religions- und Wertekompetenz	157
Zum Schluss ein Lob der Grenzen	162
Anhang	
Literaturverzeichnis	165
Abkürzungsverzeichnis	184

III

Eine grundsätzlichere Kritik ist möglich

Die bis hierher skizzierte Geschichte der vielfältig intonierten Kritik der Entwicklungspolitik ist nicht zu verachten. Wo Kritik auf taube Ohren stieß, blieben bei den Kritikern Ablehnung, Verhärtung, Enttäuschung. Wo Kritik wirksam wurde, hat sie Lernprozesse angestoßen und die Suche nach besseren Lösungen befeuert. Kritik war lösungsorientiert. Gewissermaßen kommt es jetzt noch schlimmer. Was diese Kritikgeschichte allenfalls gelegentlich anklingen ließ, sind die viel grundsätzlicheren Brüche in der Entwicklungslandschaft, gleichsam Built-in-Dilemmata des Entwicklungsgeschäftes. Wer in seinem Geschäft so große Worte wie »Paradigmenwechsel«, »Transformation« und »nachhaltige Entwicklung« verwendet, sollte sich nicht scheuen, die Fragen aufzugreifen, die das Fundament der hehren Versprechungen betreffen. Da ist eine grundsätzlichere Kritik möglich, eine erstaunliche Kritik der Lösungsorientierung. Im Alltag des Entwicklungsbetriebes und Transformationsmarketings bleibt für solche Fragen kein Raum. Allein, diese Fragen sind nicht weniger nachhaltig als die politischen Anstrengungen für Nachhaltigkeit. Erstaunlich wenig reflektiert sind eingeschriebene Widersprüche, Aporien und Defizite in Kernbereichen jeder Politik für nachhaltige Entwicklung. Man könnte kalauern: Wo »to fix the problem!« das Ziel der Entwicklungsexperten auf den Punkt brachte, war das Problem fix wieder da. Und das ausgerechnet in strategischen Kernbereichen. Einige davon sollen im Folgenden betrachtet werden.

Wenn Widersprüche und Aporien bleiben

Kann es ein Ende der Armut geben?

Zugespißt könnte man sagen, für die Entwicklungszusammenarbeit war nichts wichtiger, als die Armut abzuschaffen – oder zu halbieren oder zu reduzieren. Armutsbekämpfung war so oder so das überwölbende Ziel aller Phasen der Entwicklungspolitik. Das Pro-Kopf-Einkommen wurde dabei zum Maßstab der Armut der Nationen. Die Industrialisierung (nicht die Umverteilung) wurde entsprechend zum Schlüsselthema aller Entwicklung. Bei der Armutsbekämpfung kam es entscheidend auf das Wachstum des Bruttosozialproduktes an (vgl. Lepenies 2017, S. 82 ff.). Und noch im 21. Jahrhundert ist Armut die traditionelle Nummer eins der Ziele bei den MDGs und SDGs. Nimmt also Armut dank der Entwicklungspolitik ab? Lange Zeit bestand ein Grundproblem der Entwicklungspolitik ausgerechnet darin,

»dass man das Ausmaß der Armut auf der Welt gar nicht stringent darstellen konnte. Vorhandene Zahlen zur globalen Armut waren inkonsistent und widersprüchlich und von unterschiedlichen Stellen geschätzt worden – für die einen nahm die Armut zu, für die anderen ab.« (Lepenies 2017, S. 99)

Was tun, wenn die Armut je nach Perspektive zu- und abnimmt? Die Weltbank löste das Problem mit dem Vorschlag einer einheitlichen Einkommensarmutslinie von zunächst einem pro Tag und Person zur Verfügung stehenden Dollar. Derzeit läuft die Grenze zur absoluten Armut bei knapp zwei US-Dollar. Am Verlauf dieser Grenze misst sie Erfolge und Misserfolge der Entwicklungszusammenarbeit. Obwohl es sich um den Kernkompetenzbereich der Entwicklungspolitik handelt, könnten die Anfragen an diese Weltbank-Lösung kaum grundsätzlicher sein. Andere Wissenschaftler rufen für die Armutsgrenze Werte zwischen 7,40 und 15 US-Dollar auf (Göpel 2020, S. 86). Dann wären über vier Milliarden Menschen arm. Armutsfachleute nennen die »Kritik an der Berechnungsmethode vernichtend«, da sie zur Beschreibung und Erfassung von Armut »nicht geeignet« sei (Lepenies 2017, S. 100). Kann es ein Ende der Armut geben, solange der Streit der Experten, was Armut sei, kein Ende hat?

Macht Globalisierung reich und arm?

Entwicklungspolitik steht für Armutsbekämpfung durch wirtschaftliche Entwicklung. Als solche muss sie ihre technische und finanzielle Zusammenarbeit im Feld der unterschiedlichen Globalisierungstheorien verorten. Das gilt für die politischen, technologischen und kulturellen Theorien zur Globalisierung. Und das ist für die wirtschaftliche Zusammenarbeit naturgemäß unverzichtbar, wo es um die ökonomischen Interpretationen der Globalisierung geht. Der Archimedische Punkt dabei ist das Verhältnis von Armut und Globalisierung. Will Entwicklungspolitik gelingen, muss sie zwei prominente Interpretationen der Globalisierung ausschließen: a) Globalisierung produziert Armut, und b) Arme sind für die Globalisierung irrelevant. Beide Globalisierungstheorien stehen dem Entwicklungsdenken diametral entgegen – und beide haben prominente Vertreter.

Position a) sieht, auf den Punkt gebracht, in der Globalisierung eine

»fatale Entwicklung mit vielen Verlierern und wenigen Gewinnern« (vgl. Mander & Goldsmith [Hrsg.] 2002).

Repräsentativ für diese Einschätzungen urteilte der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz unmittelbar nach seinem Ausscheiden als Chefökonom der Weltbank, dass die Globalisierung, so wie sie umgesetzt wurde, viel eher eine Bedrohung für die Armen und die Ökologie sei:

»Die Globalisierung in ihrer heutigen Form ist keine Erfolgsgeschichte. Sie hat das Schicksal der meisten Armen in der Welt nicht gelindert. Sie ist ökologisch bedenklich. Sie hat die Weltwirtschaft nicht stabilisiert.« (Stiglitz 2002, S. 246)

Dass Bekämpfung der Armut durch die entwicklungspolitisch bis zur Stunde angesagte Integration in den Welthandel gelingen könne, wird von ihm glatt bestritten. Seine Forschungen und Erfahrungen stellen vielmehr

»einige der fundamentalen Glaubenssätze über die Globalisierung in Frage, etwa die Annahme, dass Freihandel zwangsläufig wohlfahrtssteigernd wirke« (Stiglitz 2006, S. 10). »Die traurige Wahrheit aber ist, dass, außer-

halb Chinas, die Armut in Entwicklungsländern in den letzten zwanzig Jahren zugenommen hat (...) Historisch betrachtet, ist Afrika von der Globalisierung am stärksten ausgebeutet worden.« (Stiglitz 2006, S. 30)

Wenn ein Weltbanker den Glauben an den Wohlfahrtsgewinn der globalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit so kategorisch infrage stellt, klingt das, als würde ein Papst das Christentum infrage stellen.

Auch der Harvard-Spezialist und Kritiker des Freihandels Dani Rodrik findet bemerkenswerte Worte zur Grundlagenkrise der ökonomischen Analyse:

»Weshalb also verwandelt sich die analytische Hirnrinde von Ökonomen in Pudding, wenn sie über Handelspolitik in der realen Welt reden? Teilweise hängt das mit der Vorstellung zusammen, dass das Theorem vom ›komparativen Vorteil‹ das Kronjuwel der Ökonomenzunft ist. Der Abschied davon wäre zu schmerzhaft.« (Rodrik 2011, S. 100)

Ähnlich wie Paul Krugman urteilt Larry Summers, der Widerstand gegen die Globalisierung sei Ausdruck

»einer wachsenden Erkenntnis in der Arbeiterschaft, dass etwas, das für die Weltwirtschaft und die an ihrer Spitze stehenden Unternehmen gut ist, nicht zwangsläufig auch gut für sie sein muss« (vgl. Rodrik 2011, S. 126).

Gibt es berufenere Zeugen für solch ein Urteil über das Wanken fundamentaler Grundüberzeugungen in einem Kernbereich der Entwicklungspolitik? Ist ein grundlegenderer Angriff auf das Programm »Armutsbekämpfung durch Handel und Globalisierung« denkbar? Für Stiglitz kann ähnlich wie für Rodrik Globalisierung unter einer Voraussetzung eine Erfolgsgeschichte werden: Es gibt einen neuen globalen Gesellschaftsvertrag, für den er zehn Eckpunkte skizziert (Stiglitz 2006, S. 353 ff.). Wer sollte etwas dagegen haben, vertragliche Verbesserungen zu fordern, die am Ende allen nutzen? Grundfragen bleiben: Kann die Entwicklungspolitik tun, was nach diesem Plan nottut, nämlich für fairen Handel sorgen, Patentrechte verändern, Klima- und Energiepolitik zukunftsfähig machen, Wettürsten verhindern, Rüstungsausgaben senken, einen Schuldenerlass durchsetzen, die Weltfinanzordnung und die internationalen Institutionen reformieren, globale Monopole

verhindern und Good Governance in den Partnerländern einrichten? Ohne entsprechende Paragraphen im globalen Gesellschaftsvertrag würde wirtschaftliche Zusammenarbeit jedenfalls nicht die erwünschte Entwicklung bringen. Stiglitz will das Primat einer guten Politik in Paragraphenform gießen. Erschwerend kommt hinzu, dass gefragt werden kann, ob globale Entwicklung überhaupt in den Kategorien eines Vertrages gedacht werden sollte:

»Das soziale Band, das aus gegenseitiger Anerkennung geknüpft wird, geht (...) in den Begriffen des Vertrages, der rationalen Wahl und der Nutzenmaximierung nicht auf.« (Habermas 2001, S. 23)

Für diese Kritiker der Globalisierung ist nicht die Globalisierung an und für sich das Problem für die Armen, sondern die Art und Weise, wie sie bisher umgesetzt wurde. Im Grunde sagen sie: Soll Globalisierung gelingen, müssen wir das Verhältnis von Markt und Staat und Anerkennung neu bestimmen. Allein – sind das nicht Ansagen nach dem Muster: »Die außer Kontrolle geratene Globalisierung gelingt, wenn wir alles wieder in Ordnung bringen«? Heißt Entwicklungspolitik dann: Wir fordern notorisch, was wir nicht leisten (können)? Und nicht minder grundlegend: Kann es zu einem globalen Gesellschaftsvertrag kommen, solange Analysen und Interessen so divergieren? Kann es gut gehen, wenn die stärkeren Spieler im Feld der Globalisierung sich zugleich als Schiedsrichter und Regelgeber aufspielen? In Spiel und Sport würde man sagen: nein. Und schließlich: Kann Stiglitz' Wunsch sich erfüllen, solange sich ausdrücklich in ethischer Verantwortung sehende Unternehmer das geforderte Primat der Politik und die Lenkungs-kraft der Demokratie gegenüber dem Markt infrage stellen und festhalten:

»Nicht zuletzt darf es auch schon deshalb kein Primat der Politik über alle Bereiche geben, weil das Mehrheitsprinzip, das in modernen Demokratien Entscheidungen legitimiert, nur einen begrenzten gesellschaftlichen Konsensanspruch verkörpert. Demgegenüber haben Marktprozesse eine eigene Dignität: Sie fußen ausschließlich auf freiwilligen und individuellen Entscheidungen.« (Arbeitskreis Evangelischer Unternehmer 2003, S. 16)

»Entwicklungshilfe« ist dann unpolitisch-karitatives Aufhelfen dazu, dass die Hilfsbedürftigen die Begrenztheit der Demokratie und die Dignität des Marktes erkennen und erleben können:

»Die Entwicklungsländer brauchen Hilfe auf dem Weg in die Globalisierung. Diese zu leisten, gehört zur Verantwortung der Starken gegenüber den Schwachen; sie ist Teil der notwendigen Gestaltung der Globalisierung und selbstverständliche Pflicht für Christen.« (Arbeitskreis Evangelischer Unternehmer 2003, S. 23)

Wie konträr auch immer sie argumentieren: Das Problem, das diese Positionen lösen wollen, ist, die bestehende Globalisierung zu einer besseren Globalisierung zu machen, an der die Armen teilhaben.

Position b) stellt mit anderer, aber nicht minder respektabler Autorität die hier exemplarisch von Josef Stiglitz, Dan Rodrik und christlichen Unternehmern repräsentierte Analyse infrage. Weltweit führende Politiker, Wissenschaftler und Unternehmer aus aller Welt kommen zu einer anderen Analyse – nicht, indem sie behaupten, die Globalisierung habe den Armen bereits genutzt oder eine bessere Globalisierung würde ihnen in Zukunft einmal nützen. Sie haben sich vielmehr diskret auf eine wahrlich andere Sicht der Dinge verständigt: Für die wirtschaftliche Globalisierung sind die Armen irrelevant. 500 Mitglieder einer im September 1995 zu Ehren von Michail Gorbatschow in San Francisco versammelten globalen Elite diskutieren in Gegenwart von Vertretern renommierter Spitzenuniversitäten wie Stanford, Oxford oder Harvard. Ihre Analyse für die nächsten 100 Jahre lautete:

»20 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung würden im kommenden Jahrhundert ausreichen, um die Weltwirtschaft in Schwung zu halten. (...) Ein Fünftel aller Arbeitssuchenden werde genügen, um alle Waren zu produzieren und die hochwertigen Dienstleistungen zu erbringen, die sich die Weltgesellschaft leisten könne. (...) Mit einer Mischung aus betäubender Unterhaltung und ausreichender Ernährung könne die frustrierte Bevölkerung der Welt schon bei Laune gehalten werden.« (Martin & Schumann 1997, S. 12 f.)

Vier Fünftel der Menschheit sind also überflüssig für die globalisierte Weltgesellschaft? Arm sein heißt überflüssig sein? Jeremy Rifkin vertrat in San Francisco seine These vom Ende der Arbeit. Der Zukunftsforscher John

Naisbitt bezeichnete den mit dem Industriezeitalter verbundenen Wohlstand von Arbeitermassen als ein Wimpernzucken der Geschichte. 2013 nimmt Thomas Piketty mit seinem Werk über das Kapital im 21. Jahrhundert den Faden solcher Abkopplungsthesen wieder auf. Auch wenn diese Analysen in der Entwicklungstheorie aufgegriffen werden, um etwa das Thema der Finanzierung globaler Zukunftsaufgaben durch globale Steuern für Reiche und zur Kontrolle des globalen Casino-Finanzkapitalismus aufzurufen (Stockmann, Menzel & Nuscheler 2016, S. 256): Solange die Entwicklungstheorie diese Vier-Fünftel-These nicht falsifizieren kann, baut die armutsbezogene Abteilung der Entwicklungspolitik auf Treibsand.

Kann Entwicklungspolitik Tritt fassen, solange schon die ökonomischen Globalisierungstheorien so stark divergieren?

»Ein ehrlicher wissenschaftlich arbeitender Ökonom sollte ein ratloses Gesicht machen, wenn jemand ihn fragt, was aus seiner Arbeit für die Politik folgt.« (Rodrik 2011, S. 181)

Und was folgt daraus für einen ehrlichen Entwicklungspolitiker?

Wie geht Demokratieförderung?

Wirtschaft, Globalisierung und Armutsbekämpfung sind das eine. Nicht weniger wichtig ist natürlich die demokratische Partizipation. Auch wenn sich zunehmend die Ahnung verbreitet, dass die europäischen Formen liberaler Demokratie kein Paradigma für alle Gesellschaften weltweit sein könnten, so bleibt doch die Überzeugung, dass alle Gesellschaften weltweit sich jeweils ihre Wege zu Partizipation und Demokratie suchen sollten. Auch wenn Demokratie überall anders aussehen kann, so sollte es doch jedenfalls überall partizipativ zugehen. So gesehen, ist Demokratieförderung ein grundlegender Konsens in der Entwicklungspolitik, eine nicht zur Debatte stehende Errungenschaft der Aufklärung.

Wenn es so einfach wäre! Das Problem beginnt schon denkbar grundsätzlich. Bereits das namensgebende griechische Wort »Demos« oszilliert zwischen denen, die »Vollbürger« sind (also keine Frauen oder Sklaven), und dem herablassenden Begriffsfeld von »Plebs«, also Pöbel. Demokratie der Herren ohne Frauen und Sklaven oder Demokratie des sozialen Abschaums,

Wenn Widersprüche und Aporien bleiben

das ist hier die Frage. Beide Genealogien adeln die Demokratie schwerlich. Die »Herrschaft der Besten« klingt anders. Dass sich die Entwicklungspolitik eines etymologisch der Rede von Demokratie eingepflanzten Hasses der Demokratie (Rancière 2012) nicht bewusst ist, mag man als unpraktische politologische Feinschmeckerei durchgehen lassen. Das Alltagsgeschäft lässt für Etymologie selten Zeit, und Latein und Griechisch zählen nicht zu den Zulassungsvoraussetzungen. Ob die sich darin verbergende politische Sprengkraft irrelevant bleibt, wenn die Demokratien der Welt unter Druck geraten, das ist nicht ausgemacht. Skeptiker einer unreflektierten Demokratieeuphorie erinnern jedenfalls daran, dass schon der aufgeklärte Voltaire an d'Alembert, mit Diderot Herausgeber der *Encyclopédie*, schrieb:

»Wir haben nie so getan, als wollten wir die Schuster und Diener aufklären.« (Vgl. Mishra 2017, S. 75)

Das elitäre Misstrauen gegen das, was subalterne Mehrheiten bewirken, schimmert bis heute durch. Etwa dann, wenn gegen die Jugend auf der Straße oder die »Massen« das »Fachwissen« in Stellung gebracht wird. So klingt Demokratieskepsis in den Kreisen der Bundesbank:

»Eine pluralistische Massengesellschaft ist immer in Versuchung, in eine ›Gefälligkeits-Demokratie‹ abzugleiten.« (Emminger 1986, S. 25, vgl. Herrmann 2019, S. 161)

Zum Wortfeld »Demokratie« gehören bei etablierten Institutionen schmierige Elemente: Masse, Versuchung, Abgleiten. So klingt Geringschätzung. Warum sagen sie das? Was verbindet in solcher Demokratiebewertung die Ahnenreihe der Herablassung von Griechenland über die Aufklärung bis in die Zentralbanken? Spricht Misstrauen gegen, gar Hass auf das »einfache Volk« oder die »pluralistische Massengesellschaft« aus solchen Sätzen? Das kann doch nicht sein!

Man muss nicht an die Wiege der Demokratie, in das alte Rom, in die Aufklärungszeit oder zu den Bundesbankern nach Frankfurt am Main, um demokratiekritisch hellhöriger zu werden. Schon die wissenschaftlichen Stellungnahmen zur Förderung von Demokratie sind auf ihre Art vernichtend. Der Politologe Wolfgang Merkel hält in einer dem Zynismus Voltaires kaum nachstehenden lakonischen Kürze fest:

»Eine allgemeine ›Theorie der Demokratieförderung‹ liegt nicht vor.« (Merkel 2010, S. 437) Und sie kann »auch in absehbarer Zeit nicht vorgelegt werden« (2010, S. 438). »Schon der Begrifflichkeit zur Erfassung des Phänomens der ›Demokratieförderung‹ mangelt es an Verbindlichkeit, Präzision und Trennschärfe.« (2010, S. 443) »Das Außenministerium folgt im Zweifel eher dem Imperativ der Stabilität in den Förderländern, während das BMZ eine unverkennbare Präferenz für Entwicklung, Menschenrechte und good governance besitzt. Eine strategische Koordination [...] findet in der Demokratieförderung kaum statt [...].«

Merkel sieht erhebliche Probleme im Hinblick auf Selektion, Timing, Strategie und Evaluation (2010, S. 447 ff.) und hält mit Blick auf die Frage nach der Wirksamkeit der Demokratieförderung lakonisch fest:

»Die Diskussion hat [...] weniger zu einem Konsens als zu einem wachsenden Dissens in der Wirkungseinschätzung der Demokratieförderung geführt.« (Ders. 2010, S. 468) »Die Evaluation der Demokratieförderung ist eine Wachstumsindustrie geworden. Sie verschlingt mittlerweile einen beträchtlichen Anteil der Fördermittel. Dennoch sind wichtige methodische Probleme nicht gelöst, möglicherweise auch nicht lösbar.« (2010, S. 471)

Sein wissenschaftlich redliches Fazit formuliert er mit Peter Burnell:

»Does International Democracy Promotion Works (sic!)?« »Yes? No? We really do not know.« (2010, S. 471)

Ja, nein, weiß auch nicht – tapfer unbeeindruckt von solcher Grundlagenkritik, heißt es auf der Homepage des BMZ:

»Deutschland hat mit mehr als der Hälfte seiner Kooperationsländer eine Entwicklungszusammenarbeit mit dem Schwerpunkt ›Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung (Governance)‹ vereinbart.«¹²

Das klingt doch solide. Kann man Demokratie achten und verachten, gleichzeitig fördern und nicht fördern? Fast könnte man denken, die Lösung

¹² <http://www.bmz.de/de/themen/demokratie/arbeitsfelder/index.html> (Abruf: 16.05.2018).

sei nicht von dieser Welt. Nachdem sich das BMZ 2016 dem Thema Religion und Entwicklung zugewandt hatte, kamen Feldforschungen im Auftrag des Ministeriums zu einem demokratiepolitisch pikanten Fund:

»Wenn ein Bischof, wie in der südafrikanischen Zion Christian Church, Millionen von Gläubigen in seiner Osterpredigt aufruft: ›Geht wählen, wenn ihr Veränderung wollt!‹, hat dies ungleich größere Wirkung als vielerlei staatliche Programme zur Demokratieförderung.« (Öhlmann & Gräß 2019, S. 28)

Hilft in Sachen Demokratie am Ende Beten?

Die unheimlichen Menschenrechte

Weltwirtschaft und Demokratie in Ehren, aber kaum etwas dürfte selbstverständlicher sein, als dass die Entwicklungspolitik einen auf Menschenrechten basierenden Politikansatz vertritt. »Deutsche Entwicklungspolitik ist Menschenrechtspolitik«, lautet kurz und bündig der erste Satz im Menschenrechtskonzept des BMZ von 2011. Menschenrechte gelten als das leitende Prinzip der deutschen Entwicklungspolitik. Stehen wir wenigstens hier auf festem Grund? Zweifel an der Idee der Menschenrechte scheinen undenkbar, wenn nicht politisch unkorrekt, reaktionär und gefährlich. Deutschland und die Mehrzahl der Partnerländer haben die internationalen Menschenrechtsabkommen ratifiziert und damit ihre Umsetzung als verbindlich anerkannt. Dies bindet auch die entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Entsprechend heißt es in Strategiepapieren und Stellungnahmen:¹³ Menschenrechte bestimmen die Ziele, Programme und Vorgehensweise der deutschen Entwicklungspolitik auf internationaler Ebene wie in der bilateralen Zusammenarbeit. Sie sind eine universelle Grundlage für ein Leben in Würde, Gleichberechtigung und Freiheit, sie gelten für alle Menschen gleichermaßen und sichern die Freiheit von Furcht und Not. Menschenrechte bilden das Dach, unter dem die Rechte von Frauen, jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen, indigenen Völkern und anderen – oft

¹³ Vgl. zum Folgenden das Menschenrechtskonzept von 2011 unter https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepaepiere/Strategiepapier_303_04_2011.pdf (Abruf: 11.12.2017).

historisch diskriminierten – Personengruppen strategisch gefördert werden. In der Entwicklungspolitik wird der konsequente Bezug auf menschenrechtliche Pflichten, Standards und Prinzipien als Menschenrechtsansatz bezeichnet. Dieser bedeutet im Übrigen auch einen Perspektivwechsel bei der strategischen Ausrichtung von Kooperationsvorhaben: Die staatlichen Partner sind nicht einfach nur Empfänger von Geld und Ratschlägen, sondern sie sind Pflichtenträger, die es im Zweifel gilt zu befähigen, ihren menschenrechtlichen Pflichten nachzukommen. Aus bedürftigen Zielgruppen wurden durch diesen Ansatz Rechtsinhaber, die ihre Rechte einfordern. Der Menschenrechtsansatz legt den Fokus auf die strukturellen Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung und trägt zur Veränderung ungerechter gesellschaftlicher Machtverhältnisse bei.

Was wollte man dagegen sagen? Kritik an dem Politikansatz der Menschenrechte ist für viele im Westen undenkbar. »Who can bad-mouth human rights«, heißt es 1977 in der Zeitschrift »*New Republic*«. »It is beyond partisanship and beyond attack.« (Mazower 2004, S. 379) Kritik am Menschenrechtsansatz hieße gleichsam, die Rechtsstaatlichkeit, das Ende von Sklaverei und Folter und die Gleichberechtigung gleichzeitig infrage zu stellen! Konzeptionell gesprochen, gilt die kulturelle Transformation der Menschheitsgeschichte in Richtung Menschenrechte als irreversibel. Umso mehr lohnt es sich, auf die Bruchlinien auch dieser entwicklungspolitischen Selbstverständlichkeit zu achten (vgl. Kennedy 2004, S. 3 ff.).

Brüche und Spannungen im Menschenrechtsansatz stehen in der offiziellen BMZ-Reflexion nicht obenan. Gleichwohl sind sie dem Menschenrechtsdiskurs nicht unbekannt und zugleich politisch hoch relevant, wenn es darum geht, den Menschenrechtsansatz überzeugend zu vertreten. Bruchlinien sind bereits in der Entstehungsgeschichte der Menschenrechtskonventionen angelegt. Hans Joas und andere diagnostizieren dort sogar eine »unheimliche Untiefe« (Joas 2015, S. 278) für das menschenrechtliche Politikfundament. Wie kann das sein? Nun, bei der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1948 gaben sich gleichsam Begeisterung und Heuchelei das Jawort am Traualtar der Menschenrechte. Wie sollte das ohne Folgen bleiben? Die Präambel der Vereinten Nationen mit ihren schönen Formulierungen von der »Heiligkeit« und dem »ultimativen Wert der menschlichen Person«, sie wurde von Jan Smuts ent-

worfen, also dem mehrfachen Regierungschef Südafrikas und dem Hauptverantwortlichen für den Rassismus in diesem Land. Auch Edvard Beneš, Namenspatron der Dekrete zur Vertreibung der Ungarn und Deutschen vom Staatsgebiet der Tschechoslowakei, ist gleichsam Trauzeuge der Menschenrechtserklärung. Zwei bemerkenswerte Botschafter der Diskriminierung und Ausgrenzung von Volksgruppen.

»Handelte es sich bei beiden einfach um besonders abgefeimte Heuchler oder hatten sie Weltdeutungen parat (...), die ihnen eine Vereinbarkeit von Menschenrechten und ethnischer Vertreibung bzw. rassistischer Segregation als möglich vorspiegelten? Wie immer sich dies in den beiden individuellen Fällen verhält, offensichtlich wird, dass der bewusste Verzicht der Menschenrechtserklärung auf einen Schutz ethnischer Minderheiten den Spielraum der Staaten im Vergleich zur Völkerbundzeit sogar erhöhte und den Minderheitenschutz verschlechterte. »Hinter der Nebelwand der Individualrechte (...) läßt sich der Leichnam der Minderheitenpolitik ganz geräuschlos begraben.« (Joas 2015, S. 279, mit Zitat von Mazower 2004, S. 389)

Als wenn hehre Worte von dunklen Ehrenmännern und die Einschränkung des im Völkerbund bereits bestehenden Minderheitenschutzes nicht genug wären, gehört zur Ursprungs-»Idee« der Menschenrechtsdeklaration obendrein noch, die Anwendung der Charta bereits in der Charta zu unterbinden. Als strategisch eingebaute Verhinderung ihrer Wirkung gilt die Formulierung in Art. 2.7. der Charta:

»Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden.«

Also keine Einmischung in innere Angelegenheiten! Und das Vetorecht im Sicherheitsrat bei Völkermord gab es für Premiumpmitglieder noch obendrauf. Bezeichnenderweise hielt ein von Historikern »findig« genanntes Memorandum des britischen Foreign Office gleichsam zur Beruhigung der Londoner Delegation fest, dass

»fast alle Maßnahmen, die Menschenrechte verletzen, (...) der inneren Rechtsprechung unterstehen«.

Dann kann ja nichts passieren. In den Jahrzehnten nach dem Krieg sollten sich Staaten, die der Menschenrechtsverletzung angeklagt wurden, hundertfach auf diesen Artikel berufen, um ein weiteres Vorgehen zu verhindern (Eckel 2014, S. 87).

»Was den Rekurs auf Menschenrechte betrifft, so ist es schwierig zu glauben, daß die Verhandlungsführer ›dachten, er würde in der Welt irgendwas bewirken. Ja das Ziel bestand darin, sicherzustellen, daß er nichts bewirken würde«, wie der britische Rechtshistoriker A.W. Brian Simpson geschlossen hat.« (Eckel 2014, S. 86; vgl. Mazower 2004, S. 390, 392)

Menschenrechte wurden in den folgenden Jahren zu einem Instrument, wenn nicht zu einer Waffe der Entwicklungspolitik.

»Während menschenrechtliche Argumente in einer für viele Regierungen existentiellen Frage, der Reform der weltwirtschaftlichen Strukturen, verhallt waren, hatte sich im Westen ein langlebiger und höchst wirkungsvoller Diskurs herausgebildet, der die politischen Systeme der ›Dritten Welt‹ mit ›Menschenrechtsverletzungen‹ assoziierte.« (Eckel 2014, S. 802)

Ausgerechnet in den 1980er-Jahren, die als »verlorenes Jahrzehnt« in die Geschichte der Entwicklungspolitik eingegangen sind, verband sich der Menschenrechtsdiskurs mit der Forderung von »Strukturanpassungsmaßnahmen« in verschuldeten Ländern.

»In einem der fundamentalen Probleme weltweiter Ungleichheit – dem Wohlfahrtsgefälle zwischen Nord und Süd – hatten Menschenrechte keine emanzipatorische Kraft bewiesen. (...) Menschenrechte verwandelten sich in ein Prinzip, das Ungleichheit zementierte. Denn gegen Ende des Jahrzehnts gingen westliche Regierungen und internationale Finanzinstitutionen dazu über, den Ansatz der ›politischen Konditionalität‹ immer breiter zu verankern und die Vergabe von Entwicklungshilfe immer stärker an die Menschenrechtssituation im Empfängerland zu binden.« Menschenrechte wurden zu einem »Kriterium des Wohlverhaltens von ›Drittwelländern‹«, über das »Erstweltländer« wachten, während sie sich untereinander nicht in ähnlicher Weise vertraglich banden« (Eckel 2014, S. 796 f.).

Ist es unverständlich, dass bis heute zur Dekolonisierung der Menschenrechte aufgerufen wird (Barreto 2013)?

An das Kalter-Krieg-Szenario überschreitende Debatten erinnert auch Amartya Sen (2010, S. 382 f.): Kritiker haben die Grundidee von den Menschenrechten, die allen Menschen zustehen, immer wieder für unbegründet erklärt. Philosophen und Rechtstheoretiker meldeten sich zu Wort, die die Rhetorik der Menschenrechte als Gerede bezeichnen, das keine große intellektuelle Kraft habe. Damit stellen sie sich in eine Traditionslinie der Kritik, in der schon Jeremy Bentham zu Zeiten der Französischen Revolution notierte: Natürliche Rechte sind »Unsinn auf Stelzen« und »Brüllen auf Papier«. Amartya Sen fordert die Auseinandersetzung mit solchen sozusagen unerhörten Zweifeln an der Idee der Menschenrechte ein. Und er hat damit das Unbehagen derjenigen Praktiker auf seiner Seite, die kritisieren, dass der rechtebezogene Ansatz im konkreten Fall vor Ort dazu führen würde, dass formale Rechtsdiskurse sich unabhängig von konkreten Situationen selbst genügen, dass alternative emanzipative Möglichkeiten verdrängt würden und dass der universalistische Ansatz lokale und differenzierte Lösungen verdrängen würde (vgl. Kennedy 2004, S. 10 ff.).

In solchen harten Anfragen an eine menschenrechtsorientierte Politik geht es um mehr als die fehlende Übereinstimmung von Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit. Der internationale Menschenrechtsdiskurs wird auch deshalb kritisiert, weil er nicht glaubwürdig institutionell unterbaut sei. Das zeitgenössische »Brüllen auf Papier« sieht so aus: Durch die Zuteilung eines geringen Budgets für Menschenrechte im System der Vereinten Nationen wird deutlich, dass der Durchsetzung von Menschenrechten im internationalen System keine entscheidende Rolle zukommt. Sonderberichterstatter werden eingesetzt, können aber oft nicht effektiv zu ihren Themen Stellung nehmen. Die Strukturen des Menschenrechtsschutzes sind institutionell zu schwach, um als ein Modell für Good Global Governance gelten zu können. International spielen diejenigen Institutionen die entscheidende Rolle, die nach dem Prinzip der Finanzstärke, nicht nach dem der Stimmen aufgebaut sind, also IWF und Weltbank. Und auch Deutschland unterstützt nicht die Durchsetzbarkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte). Sie sollten aber gerade Schutz vor Eingriffen in elementare Lebensbereiche wie Ernährung, Gesundheit, Bildung und Arbeit bieten. Sie

stehen für den Anspruch auf Gleichberechtigung, auf diskriminierungsfreien Zugang zur Gesundheitsversorgung, zum Bildungssystem, zum Arbeitsmarkt und zu anderen gesellschaftlichen Bereichen. Gerade Menschen aus Staaten ohne funktionierendes Rechtssystem müssten auf die im 1. Zusatzprotokoll der WSK-Rechte geregelte Individualbeschwerde zugreifen können, um Recht zu bekommen. Deutschland hat dieses Zusatzprotokoll bislang nicht ratifiziert. Dies hat eine negative Signalwirkung für den Ausbau des Menschenrechtsschutzsystems. So jedenfalls Einschätzungen der bei Brot für die Welt und Amnesty International arbeitenden Menschenrechtsexpertin Julia Duchrow (Duchrow 2015, S. 96 ff.).

Die in diesem Sinne mangelhafte globale Good Governance unterhöhlt auch die Glaubwürdigkeit einer zunächst erstaunlichen Weiterentwicklung des völkerrechtlichen Denkens durch die »Responsibility to Protect« (R2P). Die International Commission on Intervention and State Sovereignty hat R2P 2001 entwickelt. 2005 haben fast alle Staaten in den Vereinten Nationen R2P in einer völkerrechtlich unverbindlichen Erklärung anerkannt. R2P setzte sich über das in der UN-Charta hochgehaltene Prinzip der staatlichen Souveränität und der Unverletzbarkeit der Grenzen hinweg und formulierte drei Pflichten der Schutzverantwortung der Staaten: Prävention, Reaktion und Wiederaufbau. Zwar eher Moral als völkerrechtliche Norm, war doch der Gedanke revolutionär: Bei menschenrechtlichen Verbrechen sollte nicht mehr die Intervention begründungspflichtig sein, sondern der Verzicht auf Prävention, Reaktion und Wiederaufbau. Bereits wenige Jahre später fallen allerdings die Urteile über diesen Versuch, Menschenrechte zu stärken, vernichtend aus:

»Der mit der Neuinterpretation von Souveränität als Verantwortung vorgezeichnete Weg der Bindung von Politik an grundlegende Wertmaßstäbe im Sinne einer Ethik der Verantwortung bleibt freilich solange Ausdruck einer idealistischen Perspektive, als der internationalen Rechtsordnung, in der sich die Wertmaßstäbe niederschlagen, eine von den Subjekten dieser Ordnung, d. h. den Staaten, anerkannte Sanktions- und Durchsetzungsmacht fehlt. (...) Die vermeintliche Stärke des Rechts wird dann verdrängt durch das Recht des Stärkeren.« (Raiser 2010, S. 259)

Andere Kritiker des real existierenden Menschenrechtsansatzes argumentieren ideologiekritisch und empirisch. Sie kritisieren nicht nur Staaten, sondern auch NGOs. Sie kennen den »Menschenrechtsbetrieb« der Entwicklungszusammenarbeit, den politischen Missbrauch des Rechtsansatzes ebenso gut wie lokale Alternativen und globale Gegenströmungen. Beispielsweise hält Stephen Hopgood (2013b), Kritiker von Amnesty International, fest:

»Until now, western NGOs have failed to connect with southern publics beyond the elite level. Many in the west assume there really is a singular global human rights movement, and that its momentum is unstoppable. But this idea disguises the reality of deep internal inequalities of resources, objectives, priorities and influence. (...) There is a deep divergence between the concept of human rights shared by elites, largely until now located in the west (what we might call Human Rights), and what those rights mean for the vast majority of the world's population (what we might call human rights). Human Rights are a New York-Geneva-London-centered ideology focused on international law, criminal justice, and institutions of global governance. Human Rights are a product of the 1%. The rest of the world, the 99%, sees human rights activism as one among many mechanisms to bring about meaningful social change. By their nature, lower-case human rights are malleable, adaptable, pragmatic and diverse – they are bottom-up democratic norms, rather than top-down authoritative rules.«

Für Hopgood startete die Menschenrechtsbewegung als humanitärer Religionsersatz, als säkulare Formation der Nächstenliebe – und landete als imperiales, hegemoniales und all seiner moralischen Werte verlustig gegangenes Unternehmen der Rechtsdurchsetzung von Rechthabern:

»Once the Human Rights Regime became dependent on the successes of liberal power and money and abandoned its secular religiosity, the eclipse of its moral authority at the global level was only ever a matter of time.« (Hopgood 2013a, S. 182)

So wundert es nicht, wenn Jan Eckel seine unter dem bezeichnenden Titel »Die Ambivalenz des Guten« vorgelegte große Untersuchung zu den Menschenrechten in der Politik mit der Einschätzung schließt:

»Der historische Rückblick endet also an dem Punkt, von dem er ausging: Daß internationale Menschenrechtspolitik nicht überhistorisch ist, nichts Zwangsläufiges hat, keine eindeutige Richtung nimmt, sondern daß sie ein Produkt spezifischer Umstände darstellt, ein Ergebnis diskursiver Kämpfe, einen Ausfluß zeitgebundener Wahrnehmungen, die sich wandeln. Für die Zukunft bedeutet dies, daß offen ist, ob sie ihre Bedeutung beibehalten wird. Es ist eben keineswegs gesagt, daß sich ein moralpolitischer Referenzpunkt herausgebildet hat, der bleibt, oder gar so etwas wie ein beständiger internationaler Minimalkonsens darüber, welche Werte zu schützen seien. (...) Soviel historischer Relativismus ist nötig, um trügerische Gewissheiten zu lüften, an denen es in der öffentlichen Diskussion nicht mangelt, und institutionelle Selbstverstetigungstendenzen als das zu bezeichnen, was sie sind: institutionelle Selbstverstetigungstendenzen.« (Eckel 2014, S. 841)

Stellen Sie sich vor, am Anfang dieses Kapitels wäre die Menschenrechtspolitik als Meister aller Klassen in den Boxring getänzelt, um alle Kritik zum Schweigen zu bringen. Was würden Sie als Punktrichter sagen?

Dilemmata jeder Hilfe von außen

Wirtschaftshilfe, Demokratie, Menschenrechtsorientierung – all das wird in der Entwicklungspolitik in defizitäre Länder von außen gebracht oder von außen gefordert. Der Wirtschaftsnobelpreisträger von 2015 Angus Deaton (2013) gehört zu denen, die diese Grundsituation kurz und schnörkellos verurteilen: Entwicklung von außen ist nicht schwierig, sie ist unmöglich, denn Länder entwickeln sich von innen. Und innen heißt: Die betroffene Regierung und die Bevölkerung müssen zusammenarbeiten. Die Regierung ist der Bevölkerung Rechenschaft schuldig. Oft führt aber die Entwicklungsunterstützung von außen, weil sie aus einer Kooperation der Regierungen entsteht, dazu, dass die Regierungen des Partnerlandes in erster Linie Rechenschaft gegenüber internationalen Institutionen – nach außen eben – geben müssen. Damit führt Entwicklungszusammenarbeit strukturell dazu, dass die Bevölkerung in beiden Ländern ziemlich ausgeschlossen ist von dem Prozess der Rechenschaft. In einem Industrieland wäre unmöglich, was

Gelingt die Transformation zur Nachhaltigkeit? Fördern Konflikte, Katastrophen, Klimawandel oder Pandemien diese Agenda? Welche Spielräume hat die Politik dabei im Geflecht widerstreitender Interessen? In den Fokus solcher Fragen rückt die Entwicklungspolitik. Ursprünglich ein Inbegriff westlichen Überlegenheitsdenkens, will sie in Zukunft mehr sein als »Hilfe für Unterentwickelte«: Politik für Nachhaltige Entwicklung weltweit.

Der Essay untersucht ihre Transformationskompetenz, nimmt die lange Geschichte der Kritik an der Entwicklungspolitik in den Blick und hinterfragt dabei, was bisher fraglos gültig scheint. Dieses Buch ist ein kenntnisreiches, weitsichtiges und erstaunlich humorvolles Plädoyer für ein neues Denken und Handeln, für den tief greifenden Kulturwandel, den wir jetzt brauchen.

Wolfram Stierle leitet die Stabstelle »Dialog Werteorientierte Entwicklungspolitik« im Entwicklungsministerium (BMZ). Der promovierte Ökonom und Theologe arbeitete an verantwortlicher Stelle im Planungsstab des Bundespräsidialamtes und im Leitungsstab des BMZ.

 oekom

www.oekom.de

