

Sonderdruck aus:

Kollektive Gewalt

Universität Bern

Kulturhistorische Vorlesungen

Peter Lang Bern · Berlin · Bruxelles · Frankfurt a.M. · New York · Oxford · Wien

ISBN 3-03910-833-6

© Peter Lang AG, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Bern 2006

Hochfeldstrasse 32, Postfach 746, CH-3000 Bern 9; info@peterlang.com, www.peterlang.com, www.peterlang.net

Zur Zählung der politischen Gewalt in Entwicklungsstaaten

Wolf Linder

In den Medien können wir mit bestimmter Regelmässigkeit von amerikanischen Menschenrechtsbewegungen lesen, die sich darüber beklagen, dass China eine Geburten- und Familienpolitik betreibe, welche die individuellen Grundrechte massiv verletze. Indessen höre ich von Spezialisten, dass China mit der erfolgreichen Geburten- und Bevölkerungskontrolle über rund anderthalb Milliarden Personen einen vermutlich unschätzbaren Beitrag zum Weltfrieden leiste. Das irritiert mich: Einerseits stört mich die Arroganz oder gar Dummheit einer Kritik von gebildeten und eingebildeten Mittelschichtlern des Westens. Andererseits finde ich die Bevölkerungspolitik Chinas wohl weniger aus moralischen Gründen gut, sondern weil sie mich beruhigt: Die Chinesen werden uns nicht überschwemmen.

Das Thema der Zählung der politischen Gewalt in Entwicklungsstaaten verursacht mir deshalb ein gehöriges Stück Unbehagen, weil wir dabei offenbar ständig mitdenken, diese Länder zu beeinflussen, und zwar aus der Position der Stärkeren in der Weltgesellschaft und der Privilegierten in der Weltwirtschaft.

Ich versuche im Folgenden, die beiden Dinge – was passiert in den Entwicklungsstaaten, was sollen wir tun oder nicht tun – auseinander zu halten so gut es geht. Ganz zu Rande gekommen bin ich damit nicht. Ich habe darum keine fertigen Antworten. Eher lade ich Sie zu einem Denkprozess ein, der bei mir selbst noch nicht fertig, noch nicht abgeschlossen ist.

Beginnen wir mit dem, was Staaten in den letzten vierzig Jahren geworden sind. Die sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts markieren ein wichtiges Ende und einen ebenso wichtigen Anfang. Das Ende betrifft den Kolonialismus, den Anfang bilden politische Unabhängigkeit und moderne Staatlichkeit für jene Gesellschaften, die beides zuvor noch nicht hatten. Der moderne

Flächenstaat, mit seinen Kennzeichen der politischen Unabhängigkeit nach aussen und des völkerrechtlich anerkannten Gewaltmonopols einer Regierung über ihr Volk, verbreitet sich damit global.

1960, also zu Ende des Kolonialismus, verbinden sich in den Entwicklungsgesellschaften viele Hoffnungen mit dem Staat, als Beschützer der politischen Unabhängigkeit, als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung, als Leistungserbringer für die soziale Entwicklung und als Garant der Freiheit und des Wohlergehens für alle seine Bürgerinnen und Bürger.

Wie wir alle wissen, sind diese Hoffnungen nur teilweise aufgegangen. Zwar geht es den drei Vierteln der Menschheit, die zu den Entwicklungsgesellschaften zählen, absolut gesehen besser. Das heisst für Hunderte von Millionen Menschen: Verbesserung der Einkommen, der Lebenserwartung, der Gesundheit, der Grundausbildung und anderes mehr. Aber die sogenannte nachholende Entwicklung fand nicht statt.¹ Der Glaube, dass die Gesellschaften der Dritten Welt aufholen könnten mit den Industrieländern, hat sich nicht bewahrheitet. Im Gegenteil, der Abstand, die Kluft zwischen Reich und Arm in der Weltgesellschaft ist grösser geworden.

In dieser Entwicklung hat der Staat eine höchst unterschiedliche Rolle gespielt, und zwar je nach Ausgangssituation.²

In den Ländern Lateinamerikas gab es politische Unabhängigkeit und Staatlichkeit seit langem. Freilich zweitklassiger Art, wie der abschätzigste Ausdruck der Bananenrepubliken verrät. Vor allem aber war in Südamerika vorgespurt, was der nördliche Nachbar mit seinen unmittelbaren geopolitischen Interessen zuliess oder untersagte. Bis in die achtziger Jahre war den USA die politische Stabilität³ die höchste Maxime. Darum durfte es in Lateinamerika zwar gewalttätige Militärregimes geben, mit Duldung, Unterstützung oder gar aktiver Herbeiführung durch die USA wie im Falle Chiles, aber keine weiteren sozialistischen Experimente wie in Kuba.

Im Fernen Osten stossen wir auf die älteste Tradition des Staates. Auch wenn wir so unterschiedliche Länder wie China, Nordkorea, Indien und Südkorea betrachten, so sehen wir doch eines: Überall spielt der Staat eine zentrale Rolle. Dies gilt für die rigide Geburtenkontrolle in China, die wir bereits

erwähnt haben, oder für das relativ friedliche Zusammenleben von 400 Sprachen, für über 100 Millionen Muslims in Indien neben der Mehrheit der Hindus, aber auch für das eiserne Gewaltregime in Nordkorea. Auch in der Wirtschaftsentwicklung ist die Rolle des Staates zentral: Das Wirtschaftswunder in Südostasien nennt sich, trotz aller neo-liberalen Ideologie der letzten 20 Jahre, nicht dasjenige der Tigermärkte, sondern der Tigerstaaten.

Ganz im Gegensatz dazu steht die Situation in Schwarzafrika, dem Land mit der schwächsten Staatstradition. Hier war und ist eines der zentralen Probleme der Aufbau des Staates selbst. Nicht selten war der Prozess des Nation Buildings begleitet von der Mobilisierung ethnischer Konflikte. Nach Rainer Tetzlaff⁴ lassen sich in Afrika heute drei Gruppen von Ländern unterscheiden: Etwa zehn Länder mit relativ konsolidiertem Staat, darunter die Erfolgsländer Mauritius und Botswana, aber auch ärmere wie Benin, Malawi oder Namibia. Am andern Ende des Spektrums stehen diverse Länder vor Situationen des Staatszerfalls durch Bürgerkrieg, wie etwa Somalia, Liberia, Angola, Kongo/Zaire, oder mit blockierter Entwicklung wie Burundi, Ruanda, Sudan oder Tschad. Zwischen diesen beiden Extremgruppen steht ein Grossteil der knapp 50 Staaten südlich der Sahara, in denen der Staat mehr oder weniger konsolidiert ist, in denen aber zumeist ein repressives Herrschaftsmodell vorherrscht, das sich als formale Demokratie ausgibt, aber eher als antipluralistischer Präsidentialismus bezeichnet werden sollte.

In diesen ganz unterschiedlichen Entwicklungen einzelner Staaten und in den drei Kontinenten Asien, Afrika und Südamerika können wir doch ein gemeinsames Problem benennen, über das ich nun näher sprechen möchte: Das Problem nämlich der Zählung staatlicher Gewalt. Bei aller Unterschiedlichkeit der drei Kontinente gibt es ja die Gemeinsamkeit, dass Staatsgewalt stets in Gefahr steht, missbraucht zu werden. Dazu gehört, als mildeste Form, die Korruption. Die Situation also, dass Personen ihre besondere Machtstellung im Staat zum Erzielen eines ungesetzlichen eigenen Vorteils verwenden. Das kommt überall vor, auch bei uns. Die entscheidende Frage ist nur, ob Korruption systematisch sanktioniert und bestraft wird oder nicht. Eine Art systemische Korruption findet sich in den Ausbeutungsregimes. Man nennt es auch Kleptokratie, wenn die politisch und ökonomisch Mächtigen sich auf Kosten des Volkes bereichern. Ein Beispiel dafür war Zaire unter Präsident Mobutu von 1965–1997, wo eine parasitäre Staatsklasse von Generälen, Partei-

funktionären, Verwaltungsbeamten und Zwischenhändlern mit den Staatseinnahmen aus dem Verkauf von Kupfer, Kobalt und andern Rohstoffen eine politisch entmündigte Bevölkerung bestahl.⁵

Eine andere Art des Missbrauchs staatlicher Gewalt besteht in der Beschränkung der politischen Freiheiten, die von sanfter Zensur bis zur physischen Verfolgung oder gar Vernichtung politischer Gegner oder missliebiger Personen und Gruppen führen kann. Hier ist insbesondere der innergesellschaftliche Konflikt zwischen Gruppen unterschiedlicher Ethnie, Sprache, Religion oder Abstammung zu nennen. Der innergesellschaftliche, multikulturelle Konflikt ist sehr weit verbreitet. Denken Sie an Nordirland mit dem jahrzehntelangen Konflikt zwischen Katholiken und Protestanten, an Ex-Jugoslawien mit seinem brutalen Bürgerkrieg oder an Ruanda mit dem Genozid zwischen Hutus und Tutsis. Etwa ein Sechstel der Weltbevölkerung ist heute irgendeiner Form von gewaltsamer Diskriminierung ausgesetzt. In mancher Hinsicht hat der innergesellschaftliche Konflikt die kriegerische Auseinandersetzung zwischen Gesellschaften und Nationen abgelöst.⁶

Die Zählung staatlicher Gewalt ist demnach ein komplexes Problem. Wie kann es gelöst werden? Die alt-europäische Tradition hat mehrere Antworten für die Zählung des Leviathans seit Hobbesschen Zeiten entwickelt. Bei Kant ist es, im zweiten Anhang seiner Schrift zum Ewigen Frieden, die Öffentlichkeit. Es ist die Publizität, welche zu einer vertretbaren Politik des Fürsten führt, und damit zur Einhelligkeit der Politik mit der Moral. Ich sehe eine direkte Linie von Kants Forderung in die Meinungs- und Medienfreiheit, die heute als Grundrechtsposition verlangt wird. Seit Montesquieu wissen wir um die Bedeutung einer funktionierenden Gewaltentrennung, in welcher drei verschiedene Hände die Gesetze formulieren, ausführen und kontrollieren. Ob die Gewaltentrennung funktioniert oder nicht, scheint heute einen entscheidenden Unterschied zu machen für eine gute oder schlechte Gouvernanz. Mit der amerikanischen Unabhängigkeit und der französischen Revolution schliesslich werden Rechtsstaat und Demokratie zu Garanten vernünftigen Gebrauchs der Staatsmacht, zusammen mit den Grundrechten, die dem Einzelnen unverzichtbare Freiheiten gegenüber dem Staat einräumen.

Wir, in den Ländern der ersten Welt, haben gute Erfahrungen mit diesen Instrumenten zur Zählung der politischen Gewalt gemacht. Wir schätzen sie

und vergessen dabei hin und wieder, wie lange es gedauert hat, bis sie sich bei uns durchgesetzt haben. Wir halten diese Instrumente aber für selbstverständlich. Wir verlangen sie auch in unserm Austausch, in unseren Beziehungen zu den Ländern der Dritten Welt. Gute Handelsbeziehungen mit China pflegt unsere Regierung nicht, ohne gleichzeitig an die Menschenrechtssituation zu erinnern. In der Entwicklungszusammenarbeit werden Geld und Wissen gegen die Forderung nach mehr Demokratie und Gleichstellung der Frauen getauscht. Die Weltbank knüpft ihre Kredite seit langem an Auflagen der Good Governance. Ihre Forderungen beinhalten z.B. Rechtsstaatlichkeit, die Kontrolle und Verkleinerung des Rüstungsbudgets sowie die Bekämpfung von Korruption.

Diese Bemühungen, so können wir in den Zeitungen tagtäglich lesen, sind zwiespältig. Good governance bleibt eine prekäre Angelegenheit, der Tausch von Menschenrechten gegen Handelsbeziehungen ein zweifelhaftes Geschäft. Vor allem aber sind Gouvernanz oder Demokratisierung kein Einbahnprozess, keine Autobahn des Fortschritts, sondern etwas, das auf Schritt und Tritt mit Rückschlägen verbunden ist. Daraus lassen sich zwei Fragen formulieren. Die eine, aus unserer Sicht, aus der Sicht eines OECD-Landes, könnte lauten, ob die heutigen Konditionalitäten, also die Verbindung von Entwicklungszusammenarbeit und Gouvernanz- oder Menschenrechtsforderungen, überhaupt sinnvoll sei. Die andere Frage wäre diejenige nach den Gründen, warum alt-europäische Instrumente für die Zählung des Staates in Entwicklungsgesellschaften zum Teil wenig Echo und wenig Erfolg finden. Ich will mich im Folgenden vor allem mit dieser zweiten Frage befassen.

Hier möchte ich zuerst zur Demokratie sprechen. 1989, nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Zentral- und Osteuropa, hat der amerikanische Politologe Fukuyama⁷ das Ende der Geschichte ausgerufen. Seine Botschaft: Liberale Demokratie, und mit ihr Marktwirtschaft und Kapitalismus, würden sich global durchsetzen. Etwas daran ist richtig: Demokratie gilt weithin als die einzige legitime Regierungsform. Und etwas ist daran falsch: Demokratie setzt sich keineswegs weltweit durch. Gründe dafür gibt es viele. Ich nenne davon vier.

1. Demokratie ist nicht einfach ein Erfolgsmodell für gute Wirtschafts- und Sozialentwicklung. Politologen und Ökonominnen haben eine Unmenge vergleichender Untersuchungen durchgeführt zur Frage, ob Demokratie das

Wirtschaftswachstum und die soziale Entwicklung mehr fördere als autoritäre Regimes. Und es gibt keine eindeutigen Antworten auf diese Frage.⁸

2. Demokratie ist keine Patentlösung zur friedlichen Lösung innergesellschaftlicher Konflikte. Demokratie wird heute zumeist in einer Variante der angelsächsischen Mehrheitsdemokratie eingeführt, welche die Begrenzung der Macht durch regelmässige Regierungswechsel anstrebt. Dieses Modell ist auf homogene Gesellschaften zugeschnitten. Ethnische, kulturelle oder religiöse Minderheiten dagegen, wie etwa die Katholiken in Nordirland, bleiben in der Mehrheitsdemokratie dauerhaft von der Macht ausgeschlossen. Sie brauchen ein anderes Demokratiemodell, dasjenige der Machtteilung, des Power Sharing. Es ist das, was wir Konkordanz- oder Verhandlungsdemokratie nennen. Sie hat bei uns den Ausgleich zwischen den Sprachen und Konfessionen gebracht. Verbreitet in der Dritten Welt ist jedoch das angelsächsische Mehrheitsmodell, und dies, obwohl in vielen Entwicklungsstaaten viel grössere kulturelle, ethnische oder religiöse Gegensätze zu bewältigen sind als bei uns. Das Modell der Machtteilung, der Verhandlungsdemokratie, müsste sich daher gerade in der Dritten Welt weit mehr durchsetzen als bisher. Beispiele sind Indien oder Südafrika, die Modellcharakter annehmen könnten.
3. Das Funktionieren von Demokratie ist an kulturelle und ökonomische Bedingungen geknüpft, die nicht überall vorhanden sind. Seit fünfzig Jahren belegen wirtschafts- und politikwissenschaftliche Vergleichsstudien, dass die Pflanze der Demokratie nicht auf allen Böden gleich gut gedeiht. Sie braucht eine minimal entwickelte Ökonomie und sie funktioniert dort besser, wo der Bildungsstand der Bevölkerung höher ist. Auch das kulturelle Erbe spielt eine Rolle: Viele Länder Asiens weisen, wie es Müllers *Atlas vorkolonialer Gesellschaften*⁹ zeigt, eine hohe gesellschaftliche Komplexität und Jahrhunderte alte Staatstraditionen aus. Beides fehlt in Schwarzafrika, dessen Länder sich schwerer tun mit der Konsolidierung moderner Staatlichkeit und Demokratie.
4. Demokratie setzt eine politische Kultur voraus, die Bürgerinnen und Bürger mit unterschiedlichen Interessen und Weltanschauungen anerkennen können. Formen des gesellschaftlichen und politischen Pluralismus müssen also akzeptiert werden.

Die vier Bedingungen sind nicht die einzigen, die man für das Funktionieren der Demokratie anführen könnte. Das möchte ich an einem konkreten Beispiel zeigen: Ich hatte die Chance und die Gelegenheit, vor einigen Jahren ein Gouvernanzprojekt der DEZA in Mosambik mit zu entwerfen und zu begleiten.¹⁰ Es geht dabei um die Entwicklung von sogenannten *Autracias*, das sind politisch autonome Lokalstrukturen für grössere Städte, wie es sie vorher nicht gab. Man kann es als ein Projekt der Dezentralisierung ansehen in einem Staat, der bislang sehr zentralistisch organisiert war. Die zwei Parteien, Frelimo und Renamo, hatten sich nach der Unabhängigkeit mehr als zehn Jahre einen Bürgerkrieg geliefert, bis Anfang der neunziger Jahre Frieden geschlossen wurde. Der kleineren, oppositionellen Renamo wurde Mitverantwortung im Zwei-Parteienstaat zugesichert, doch behielt Frelimo die Fäden in der Hand. Eine imperfekte Demokratie also, mit unbefriedigender Machtteilung, mit einem mittleren Mass an politischer Diskriminierung der Minderheit, regelmässigen Verstössen gegen Bürgerrechte, und einem Staatsbudget, das zu 50 Prozent durch ausländische Gelder finanziert wird.

Hier also erfolgt, gewissermassen als Korrektur, in etwa 30 Städten eine Staats- und Demokratieentwicklung von unten. In fünf davon ist die DEZA aktiv. Metangula, mit 10'000 Einwohnern, ist ein typisches Beispiel. Es gibt dort Fischerei, Bauern, keine Industrie, einige Schulen und ein Krankenhaus als einzige Infrastruktur, keine Medien, keine Elektrizitäts- oder gemeinsame Wasserversorgung. Das Pro-Kopf-Einkommen in Mosambik beträgt etwa 150 Dollar, das Gemeindebudget etwa 20'000 Dollar, was 1,5 Prozent des Gemeindeeinkommens ausmacht. Die Aufbauarbeit der DEZA begann damit, den Leuten zu erklären, was eine Gemeinde überhaupt ist. Es kamen Schulung und Training für Verwaltungsangestellte und Politikerinnen und Politiker dazu: Umgang mit dem Computer, Budget, Einrichtung eines Katasters für Grundstücke, das alles mit einem kleinen Bestand an Personal, das im Schnitt fünf Jahre Schule besucht hat. Nach drei Jahren funktionierte ein Stadtrat, eine Exekutive.

Das Wesentliche aber lief ganz woanders. Die DEZA verteilte ihr Budget, das gleich gross war wie dasjenige der Stadt, nicht einfach an die Behörden, sondern organisierte mit den Einwohnern eine partizipative Budgetierung. Mehrere Dutzend traditionelle Organisationen wurden eingeladen: Die Frauen, die Quartiere, die Protestanten, Katholiken, Muslime, Berufsstände, die Alten

etc. Da ein erheblicher Teil der Bevölkerung Analphabeten waren, wurden für die vorgeschlagenen Projekte Kärtchen mit Piktogrammen aufgestellt. Zur Abstimmung bekam jede Person fünf Bohnen, die sie in die Schale neben dem Piktogramm legen konnte. Ausgewählt waren dann die Projekte mit jenen Schalen, in denen am meisten Bohnen lagen.

Die Gespräche, die ich in Metangula mit den Vertretern der traditionellen Organisationen führen konnte, waren beeindruckend: Die Leute fühlten sich zum ersten Mal ernst genommen mit ihren Wünschen und Bedürfnissen. Es war für mich eines der bleibendsten Erlebnisse aus vielen Missionen, die ich in den letzten zehn Jahren aus Transitionsländern Osteuropas, aus Afrika und Asien mitgenommen habe. Es hat mich aber auch zum Nachdenken veranlasst, nicht zuletzt auch zur kritischen Konfrontation mit dem, was wir an theoretischem Wissen haben.

Die Situation Mosambik, ganz unabhängig davon was in Metangula und andern Autarcias passiert, ist in mehrerer Hinsicht typisch für die heutige Situation des Entwicklungsstaats. Als erstes gibt es ein Problem des Zentralstaats, der in luftiger Höhe zur Selbstbeschäftigung der Eliten geworden ist und den Kontakt mit dem Fussvolk verloren hat. Dezentralisierung ist angesagt. Die Weltbank und viele Geberländer fördern oder verlangen sie. Dezentralisierung ist freilich ein umstrittener politischer Prozess: Die Mächtigen müssen loslassen, und in den Gemeinden, Städten und Regionen ist der Aufbau des Staates von unten eine genau so schwierige Sache wie vor 40 Jahren der Aufbau der Nationalstaaten. Die Hoffnung auf eine bessere Kontrolle des Staates, auf die stärkere Beteiligung der Bevölkerung an der *res publica* stützt sich auf gute Gründe. Der Aufbau des Staates von unten ist darum eine berechtigte Hoffnung, aber noch nicht mehr.

Mit der Dezentralisierung verknüpft ist zweitens das Problem einer Vertiefung der Demokratie. So wie der Zentralstaat über die Köpfe der Bevölkerung hinweg regiert, so ist die Demokratie vielfach ein Oberflächenphänomen. Die internationale Öffentlichkeit ist zwar beruhigt, wenn Wahlen stattfinden, und wenn Regierungswechsel gewaltlos über die Bühne gehen. Man sollte aber nicht erstaunt sein, wenn Oberflächendemokratien zusammenbrechen. Umso mehr sollte die Aufmerksamkeit den dezentralen Prozessen der Vertiefung von Demokratie geschenkt werden. Das Beispiel der Partizipation, das ich Ihnen

geschildert habe, sollten wir nicht idealisieren: Die traditionellen Organisationen, deren Vertreterinnen und Vertreter die Bohnen in die Schalen legen, kennen keine innerorganisatorische Demokratie. Sie sind hierarchisch konstruiert: Der älteste oder stärkste Mann, die weiseste Frau geben für ihre Gruppe den Ton an und sagen, wo es lang geht. Kritiker könnten sagen, das sei allenfalls Protodemokratie. Aber insofern, als keine Gruppe dominiert, finden wir eine Art von politischem Pluralismus, und das ist genau das, womit sich die politischen Parteien und die modernen Einrichtungen des Staates schwer tun. Ich plädiere damit für ein weites Demokratieverständnis, das nicht nur den Parteienstaat, sondern die traditionellen Autoritäten der Gesellschaft einbezieht. Das ist übrigens nichts Neues: Die Gemeinden in der Schweiz des 19. Jahrhunderts funktionierten nicht wegen der Parteien, sondern wegen der Dorfvereine, und teilweise ist das auch heute noch so.

Als drittes gibt es ein Problem des Fiskalstaates. Ich habe es bereits erwähnt: Das eigene Steueraufkommen in den Städten Mosambiks beträgt weniger als 2 Prozent des Sozialprodukts. Das ist sehr wenig. Typischerweise hängt dies aber weniger mit der Armut der Bevölkerung als mit ihrem tiefen Misstrauen gegenüber den Behörden und der politischen Elite zusammen. Vertrauen über den Familienverband hinweg ist erst zu lernen. Zu lernen ist, dass öffentliche Güter – Wasser, Krankenversorgung, Schule, Strassen und Infrastruktur – nicht vom Himmel fallen. Sie sind nicht Geschenke der politischen Eliten, sie sind auch nicht Leistungen der Industriestaaten. Nachhaltige öffentliche Güterwirtschaft setzt voraus, dass die Begünstigten, die Individuen, die Bürgerinnen und Bürger, sie ganz oder teilweise bezahlen, sei dies in Geld oder in Gemeinwesenarbeit. Dies ist ein schmerzhafter Lernprozess, aber nötig für die Nachhaltigkeit, und noch nötiger für den Prozess der Kontrolle: Wenn die Bürgerinnen für die öffentlichen Leistungen aufkommen, haben sie ein direktes Interesse daran, jene zu kontrollieren, die sie organisieren.

Als viertes gibt es ein Problem der Ökonomie. Die Mehrheit der Bevölkerung in Entwicklungsländern ist von der Industrialisierung und von der Lohnarbeit noch gar nicht berührt, sondern in der Subsistenzwirtschaft tätig. Das heisst aus soziologischer Perspektive eine traditionale Gesellschaftsstruktur, in welcher fast alle Grundfunktionen im engeren oder weiteren Familienverband erfüllt werden. Die Familie ist zuständig für die Produktion, für die Verteilung der Ernte und aller übrigen Früchte der Arbeit. Auch für die

Sicherheit ist die Familie zuständig: Die jungen Männer verteidigen Hab und Gut gegen Diebe, die alten Männer sprechen Recht und schlichten Streit. Reproduktion, als vierte Funktion, liegt vor allem in der Hand der Frauen: Sie hegen, pflegen, heilen, gebären Leben und ziehen gross. Rechte und Pflichten sind an Alter, Geschlecht, an die Stellung im Familienverband gebunden. Die Familie ist Heimat, in der jeder überleben darf, und Gefängnis zugleich: Aus den Rollen des Alters, des Geschlechts, oder der sozialen Stellung, die den Einzelnen zugewiesen werden, gibt es kein Entrinnen. Erst die Lohnarbeit auf dem Markt und die Produktivität des Konkurrenzkapitalismus, welche Wissenschaft und Technik in ihren Dienst stellt, macht frei. Erst in der Industriegesellschaft existiert eine Freiheit individueller Lebensentwürfe nicht bloss als Tagtraum, sondern als Möglichkeit, sie zu realisieren. Die damit verbundene Befreiung aus Fesseln der Familie, das vergessen wir nur zu gerne, diese Befreiung ist auch bei uns noch gar nicht so lange her.

Hier ist darum Vorsicht angebracht mit gewissen Instrumenten der Zählung moderner Staatsgewalt. Politische Freiheiten, Verbot von Folter und andere Rechte der Bürger gegen den Staat können ohne jeden Vorbehalt überall auf der Welt verlangt werden, wo immer eine Regierung Staatlichkeit und Mitgliedschaft in der Völkergemeinschaft in Anspruch nimmt. Andere Grundrechte halte ich für problematischer. In ärmsten Landstrichen der Welt, wo von sechs Kindern nur drei überleben, soll es alte Mütter geben, die den jungen Müttern den Rat mitgeben, die Stärkeren besser zu füttern als die schwächeren, weil sonst alle sterben. Menschenrechtspolitik, die auf den gleichen Rechten aller Kinder insistiert, hat hier wohl nicht erste Priorität. Ähnliches würde ich sagen von gewissen Gleichheitspostulaten, wenn sie traditionellen Gesellschaften mit ihrer Geschlechterteilung vorgehalten werden.

Ich würde darum verlangen, dass die meisten Standards zur Kontrolle der Staatsgewalt kontextbedingt zu betrachten sind. Im Blick zurück also: Vorsicht bei der Propagierung moderner Rechte in der traditionellen Gesellschaft. Im Blick auf Modernisierung: Wo auf der individuellen Freiheit, auf den Entfaltungsmöglichkeiten des Individuums insistiert wird, ist konsequenterweise auch die Entwicklung der Industriegesellschaft und damit die Schaffung von konkurrenzfähigen Arbeitsplätzen für die Bevölkerungsmehrheit mitzudenken.

Ob eine Weltgesellschaft, in der alle Chinesen autofahren oder wenigstens alle Inderinnen einen Kühlschrank betreiben, nicht zu einem ökologischen Kollaps führt, steht auf einem andern Blatt. Ich lade Sie aber ein, so weit zu denken. Ich meine, wir *müssten* auch so weit denken, wenn wir die Kontrolle staatlicher Gewalt mit unsern Standards und unserer Brille betrachten und gar nach unserer Façon verlangen.

Nun sehen wir, was die Zählung der Staatsgewalt letztlich heisst. Ich möchte abschliessend vier Dinge dazu sagen. Erstens, die Entwicklungsgesellschaften stehen vor einer dreifachen Aufgabe, des Aufbaus einer modernen Erwerbswirtschaft, eines bodennahen Fiskal- und Dienstleistungsstaats, und der Entwicklung von Formen der Demokratie. So gesehen, erscheint mir nicht nur die Zählung der Staatsgewalt ein wichtiges Thema, sondern auch die Entwicklung des Staates überhaupt, ohne die es eben zu Anarchie und Anomie kommt, wie am Phänomen der Privatisierung der Kriege gezeigt werden kann. Zweitens: Die Entwicklung von Wirtschaft, Staat und Demokratie hat eine Reihenfolge, die, so glaube ich, nicht umgekehrt werden kann. Zuerst kommt die Ökonomie, dann der Staat und zuletzt die Demokratie. Einige der Gründe dafür habe ich gezeigt: Ohne moderne Ökonomie keine Ablösung traditionaler Formen der Familie, ohne Überwindung des Familismus kein fiskalisch konsolidierter Staat, ohne faktische Möglichkeiten individueller Lebensführung über öffentliche Güter keine Konsolidierung von Demokratie und Grundrechtspolitik. Als Drittes: In Europa war die Zählung der Staatsgewalt ein geschichtlicher Prozess, der Jahrhunderte gedauert hat. Und dieser Prozess hat im 20. Jahrhundert mit den beiden Weltkriegen einen der wohl grössten Rückschläge erlitten, bevor man versucht hat, das Völkerrecht als neues Instrument der Zählung einzelstaatlicher Gewalt zu entwickeln. Dieser Prozess braucht auch heute Zeit und Geduld. Als Viertes: Wir intervenieren in die Dritte Welt seit Zeiten des Kolonialismus, gewollt und ungewollt, als Einzelland und als Komplize auf den privilegierten Plätzen der Weltwirtschaft. Sie werden gemerkt haben, dass ich dem ungeduldigen und sendungsbewussten Export westlicher Gouvernanz-, Menschenrechts- und Demokratiekonzepte in die Dritte Welt skeptisch begegne. Das schliesst die Beschäftigung mit den Fragen der Zählung staatlicher Gewalt nicht aus. Doch sollten wir das nicht ohne sorgfältige Überlegungen des kulturellen Kontexts, der Struktur und der Rücksicht auf die sozio-ökonomische Situation der Entwicklungsgesellschaften tun.

Anmerkungen

- 1 Infolge der freien Marktkräfte und des Transfers von technologischem Wissen postuliert u. a. BARRO (1997), dass ärmere Länder wirtschaftlich aufholen werden.
- 2 Als Überblick über die Entwicklung sozialwissenschaftlicher Theorien zum Entwicklungsstaat seit 1960 etwa: BAECK (1993).
- 3 PEROTTI (1996) bspw. zeigte, dass es in reichen Ländern einen positiven Zusammenhang zwischen Stabilität und Wirtschaftswachstum gibt.
- 4 TETZLAFF (1995).
- 5 TETZLAFF (2002), S. 4.
- 6 GURR (1993).
- 7 FUKUYAMA (1992).
- 8 Statt vieler, und unter besonderer Berücksichtigung der Rolle auch des Staates: LEFTWICH (1996).
- 9 MÜLLER (1999).
- 10 Vgl. LINDER / HEIERLI (1999), LINDER / LUTZ (2002).

Literatur

- BAECK, LOUIS, *Post-War Development Theories and Practice*, Paris: UNESCO / The International Social Science Council 1993.
- BARRO, ROBERT J., *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge: The MIT Press 1997.
- FUKUYAMA, FRANCIS, *Das Ende der Geschichte: wo stehen wir?*, München: Kindler 1992.
- GURR, ROBERT TED, *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington 1993.
- HOBBS, THOMAS, *Leviathan*, Stuttgart: Philipp Reclam 2000.
- KANT, IMMANUEL, *Zum ewigen Frieden*, 1795, Leipzig: Philipp Reclam 1984.
- LEFTWICH, ADRIAN, *Democracy and Development; Theory and Practice*, Oxford: Polity Press 1996.
- LINDER, WOLF und HEIERLI, CLAUDIA, *Lines of Action for the SDC-Programme «Good Governance» in Mozambique. Report on the Mission of July 7–16, 1999 for SDC Moçambique / DEZA*, Maputo / Bern 1999.
- LINDER, WOLF und LUTZ, GEORG, *Mid-term review on SDC-Moçambique's «Moçambique Programa de Apoio to Descentralização e Municipalização (PADEM)»*, Maputo / Bern 2002.
- MONTESQUIEU, CHARLES DE SECONDAT, *Vom Geist der Gesetze Montesquieu*, übers. und hrsg. von Ernst Forsthoff, Tübingen: Mohr 1992.

- MULLER, HANS-PETER et al., *Atlas vorkolonialer Gesellschaften*, Zürich: Ethnologisches Institut der Universität 1999, Berlin: Reimer 1999.
- MÜNKLER, HERFRIED, *Die neuen Kriege*, Hamburg: Rowohlt 2002.
- PEROTTI, ROBERT, *Income Distribution, Democracy, and Growth: What Does the Data Say*, *Journal of Economic Growth* 1996, S. 149–187.
- TETZLAFF, RAINER, *Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen und Demokratisierung*, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde 1995.