

Entwicklung als Empowerment

Peter Ulrich

Prof. em. Dr. rer. pol., 1987-2009 Inhaber des Lehrstuhls und Leiter des Instituts für Wirtschaftsethik an der Universität St. Gallen

Schon früh hat Beat Dietschy mit klarem Blick für die Zusammenhänge die traditionelle paternalistische Sicht von Entwicklungshilfe problematisiert, wie sie in der herkömmlichen Lesart der christlichen "Option für die Armen" (nicht zwingend) mitschwingt. Ihm war und ist es wichtig, Entwicklung buchstäblich radikaler, also von den Wurzeln der Probleme her zu denken. Im Rahmen eines von ihm und dem Schreibenden im Frühjahr 1999 gemeinsam initiierten Konferenzprojekts formulierte er seine programmatische Leitidee prägnant als "*Empowerment von Unterdrückten*"¹. Auch die schweizerische Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) hat sich zunehmend zu einer solchen Problemsicht bekannt, so etwa in der im November 2000 veröffentlichten "Strategie 2010" und ihrem trefflichen Motto "Empowerment statt Almosen". Nachfolgend wird versucht, den Leitgedanken von Beat Dietschy ein Stück weit aus der Sicht eines Wirtschaftsethikers zu akzentuieren.

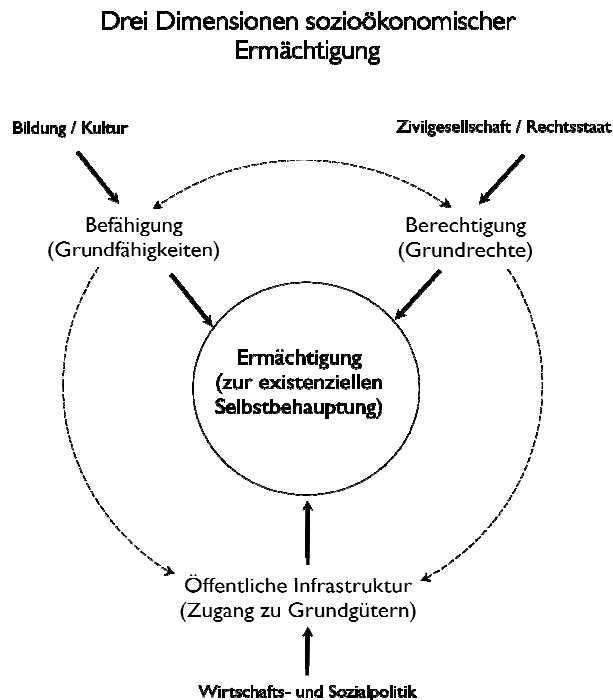
Drei Dimensionen sozioökonomischer Ermächtigung

Entwicklung als Empowerment zu denken erinnert an den Titel des ebenfalls 1999 erschienenen Buchs "Development as Freedom" von Wirtschafts-Nobelpreisträger Amartya Sen, des wohl bedeutendsten Vordenkers einer emanzipatorisch ausgerichteten Entwicklungspolitik. Es geht dabei um wohlverstandene Freiheit – nicht etwa bloss um „Marktfreiheit“, sondern um die umfassende und reale Freiheit möglichst aller Menschen, in Würde und Selbstachtung ein selbstbestimmtes, „mit Gründen erstrebtes Leben“ führen zu können.² So verstandene sozioökonomische Ermächtigung (Empowerment) beruht im Kern auf drei grundlegenden Komponenten: auf der personalen *Befähigung* (Bildung) und der gesellschaftlichen *Berechtigung* (Grundrechte) der Menschen sowie auf funktionierenden *öffentlichen Institutionen und Infrastrukturen* eines Landes, die ihrerseits eine gute Regierungsführung voraussetzen. Diese drei Momente bestimmen wesentlich über den Zugang der Menschen zu den

¹ B. Dietschy: Arbeitspolitik für alle – aus kirchlicher Sicht, in: P. Ulrich/ Th. Maak/B. Dietschy (Hrsg.), Arbeitspolitik für alle. Eine Debatte zur Zukunft der Arbeit, Bern u.a.: Haupt 2000, S. 111-138, hier S. 132.

² A. Sen, Ökonomie für den Menschen, Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München; Wien: Hanser 2000, S. 110. Die deutsche Ausgabe hat den aussagekräftigen englischen Originaltitel *Development as Freedom* (New York 1999) bedauerlicherweise nicht übernommen.

Ressourcen und Gütern, die sie für ihre existenzielle Selbstbehauptung benötigen. Das dementsprechende, elementare sozioökonomische Ermächtigungsmodell (vgl. Abbildung) habe ich anlässlich einer wiederum schon 1999 im Auftrag der DEZA von Kollege Hans-Balz Peter veranstalteten Tagung über ethische Grundfragen der Entwicklungszusammenarbeit vorge-schlagen.³



Die Befähigung der Menschen zur Selbstbehauptung im Wirtschaftsleben verweist selbst noch auf das wirtschaftsethisch gebotene Grundrecht aller Menschen auf Bildung und Ausbildung. Und der zu gewährleistende Zugang zu Grundgütern verweist auf das moralische Recht auf Nahrung, Wohnung und Gesundheitsversorgung. Entwicklung als Empowerment mündet somit wesentlich in einen *rechtebasierten Ansatz* sozioökonomischer Entwicklung.⁴ Im Fokus stehen, von kurzfristiger Nothilfe abgesehen, nicht mehr unmittelbar die existenziellen Grundbedürfnisse der Menschen, sondern eben die erforderlichen Grundfähigkeiten und (zumindest moralischen) Grundrechte, von denen ihre *reale Freiheit* zu einem selbstbestimmten Leben abhängt. Statt sich mit bloss kompensatorischer „Entwicklungshilfe“ zu begnügen, werden die ursächlichen *Voraussetzungen* der wirtschaftlichen Selbstbehauptung

³ Vgl. P. Ulrich: Grundrechte und Grundfähigkeiten, in: H.-B. Peter (Hrsg.), Globalisierung, Ethik und Entwicklung, Bern u.a.: Haupt 1999, S. 55-76; ebenso P. Ulrich: Was ist "gute" sozioökonomische Entwicklung? Eine wirtschaftsethische Perspektive, in: zfwu Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 5 (2004), S. 8-22.

⁴ Zum zivilisatorischen Verhältnis zwischen Rechten und Gütern vgl. P. Ulrich: Weltbürgerliche Gerechtigkeit und marktwirtschaftliche Wertschöpfung, in: O.J. Schumann/H. Haker/M. Schröter (Hrsg.), Marktwirtschaft und Menschenrechte, Tübingen: Mohr Siebeck (im Erscheinen, Dezember 2015).

aller Gesellschaftsmitglieder auf "anständiger" materieller Basis in einem Land (Mikroperspektive) sowie aller Länder im globalen Standortwettbewerb (Makroperspektive) thematisiert. Armut, Not und Elend werden als Symptome *struktureller Ohnmacht*, sich selber zu helfen, wahrgenommen: als „Mangel an Verwirklichungschancen“.⁵ Dieser emanzipatorische Fokus hat zudem den systematischen Vorteil, dass zunächst von kulturspezifischen Vorstellungen von humanen "Bedürfnissen" und vom „guten Leben“ abstrahiert werden kann.⁶

Alle Länder sind Entwicklungsländer

Dieses hier nur grob skizzierte Verständnis von guter Entwicklung, darf in Fachkreisen bis hin zum Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP) längst als nahezu allgemein akzeptiert gelten. Im Unterschied dazu dominiert in der Realpolitik weiterhin ein mehr oder weniger kruder *entwicklungspolitischer Ökonomismus*. Er kann genau daran festgemacht werden, dass er die entscheidende Bedeutung von Grundfähigkeiten und Grundrechten erkennt und stattdessen unmittelbar auf die bessere Versorgung der Menschen mit (Grund-)Gütern zielt. Nur allzu leicht wird damit zugleich die Perspektive einer gerechten gesellschaftlichen Ordnung auf die einer effizienten Wirtschaft verkürzt. Als zentrales Entwicklungskriterium gilt dem politischen Ökonomismus die Produktivitätssteigerung. Davon wird eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit eines "Standorts" erhofft, von ihr wiederum die Weltmarktintegration und daraus Wirtschaftswachstum zum Vorteil aller.

Die Erfahrung zeigt allerdings, dass eine forcierte Politik der *wirtschaftlichen Integration* eines Landes in die globalen Märkte bei unverändertem "Mangel an Verwirklichungschancen" für breite Bevölkerungsschichten regelmässig um den Preis einer zunehmenden *sozialen Desintegration* erkaufte wird.⁷ Bemerkenswerterweise ist das inzwischen nicht mehr nur die "abweichende" These der Globalisierungskritiker, sondern fast schon die vorherrschende Wahrnehmung unter den führenden angelsächsischen Ökonomen der Gegenwart.⁸ Spätestens seit dem Weltbestseller von Thomas Piketty⁹ muss das harmonistische Rezept des politischen Ökonomismus, wonach "mehr Markt" stets für alle gut sei, auch empirisch als gründlich widerlegt gelten, und zwar für die fortgeschrittenen OECD-Länder genauso wie für die unter- oder fehlentwickelten Ländern. Man denke etwa daran, welche massiven sozialen Verwerfungen in jüngster Zeit die Europäische Union mit ihrer *Austeritätspolitik* als an-

⁵ Sen (2000), S. 110.

⁶ Zur vergleichenden Beurteilung des Grundbedürfnisansatzes und des Grundfähigkeitsansatzes als Basis für die Begründung von Menschenrechten vgl. P. Ulrich: Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie, 4. Aufl., Bern u.a.: Haupt 2008, S. 286ff.

⁷ Dies früh erkannt hat der kritische Ökonom D. Rodrik: Grenzen der Globalisierung. Ökonomische Integration und soziale Desintegration, Frankfurt/New York: Campus 2000.

⁸ Vgl. neben A. Sen etwa den früheren Chefökonom der Weltbank, J. Stiglitz: Die Schatten der Globalisierung, Berlin: Siedler 2002, und den Vordenker des UN Development Program, J. Sachs: Wohlstand für viele. Globale Wirtschaftspolitik in Zeiten der ökologischen und sozialen Krise, Berlin: Siedler 2007.

⁹ Vgl. Th. Piketty: Capital in the Twenty-First Century, Cambridge, MA: Harvard University Press 2014.

geblich "alternativlosem" Weg aus der Krise hingenommen hat. Es bestätigt sich damit in unerwarteter Weise eine These, die sich mir im Lichte der emanzipatorischen Perspektive schon vor gut zehn Jahren aufgedrängt hat: "Alle Länder sind Entwicklungsländer"¹⁰.

So gilt für alle Länder die wirtschaftsethische Einsicht, dass die einseitige Förderung der Marktwirtschaft das grundlegende Anforderungskriterium einer wohlgeordneten Gesellschaft im Sinne von John Rawls¹¹ nicht erfüllt. Für diese ist massgeblich, dass ihre Grundstruktur und der Staat gegenüber den verschiedenen Lebensentwürfen und Weltanschauungen *neutral* und insofern unparteilich sein sollen. Im Gegenzug tragen die auf dieser Basis respektierten kulturellen Gemeinschaften oder Interessengruppen ihrerseits eine republikanische Mitverantwortung für die Einrichtung und Bewahrung der so verstandenen "res publica". In dieser Perspektive ist auch die Rolle der Privatwirtschaft zu sehen. Entgegen der üblichen Gemeinwohrrhetorik der Vertreter eines strikten Marktliberalismus darf nicht darüber hinweggesehen werden, dass die Sachlogik des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs *strukturell parteilich* für eine unternehmerische Lebensform ist.¹² Zwar kann im weitesten Sinne des Begriffs jedermann als potenzieller „Unternehmer seiner Arbeitskraft“ betrachtet werden – und genau dies fordern natürlich die Anhänger des politischen Ökonomismus von allen Menschen. Aber es haben nicht alle gleich viel „verwertbares Kapital“ (sei es Finanz-, Real- oder Humankapital). Und nicht jeder Entwurf des guten Lebens hat die gleiche Affinität zur Idee der unternehmerischen Selbstverwirklichung im Wettbewerb, wie sie namentlich der angelsächsischen Kultur eigen ist. Soweit das marktwirtschaftliche System diese Asymmetrie der Lebenschancen verstärkt statt ausgleicht, ist seine bedingungslose Entfesselung ("Liberalisierung") weniger die Lösung als vielmehr ein zentraler Teil des entwicklungspolitischen Problems.

Die doppelte Ermächtigungsaufgabe der Entwicklungspolitik

Gleichwohl ist eine gute Entwicklung ohne tragfähige ökonomische Basis nicht möglich. Welchen systematischen Schluss zieht ein emanzipatorischer und rechtbasierter Entwicklungsansatz aus dieser ambivalenten Rolle der Marktwirtschaft in der zu entwickelnden Gesellschaft? Da wie erwähnt kulturspezifische oder individuelle Lebensentwürfe auf dem Spiel stehen, sollte die Frage nicht autoritativ und paternalistisch beantwortet werden. Vielmehr ergibt sich daraus eine doppelte Ermächtigungsaufgabe guter Entwicklungspolitik:

– Einerseits gilt es möglichst allen Menschen die chancengleiche *Integration* in den volkswirtschaftlichen Produktions- und Konsumtionsprozess eines Landes zu ermöglichen, damit die „Volkswirtschaft“ ihren Namen als Wirtschaft des Volkes verdient. Im Hinblick auf die Selbstbehauptung im Markt geht es um die Entfaltung unternehmerischer Fähigkeiten und die Gewährleistung von wirtschaftlichen Grundrechten auf selbständige unternehmeri-

¹⁰ Ulrich (2004), S. 8.

¹¹ Vgl. J. Rawls: Politischer Liberalismus, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1998.

¹² Vgl. P. Ulrich (2008), S. 159ff.

sche Tätigkeit für jedermann, ebenso wie den möglichst einfachen Kapital- und Kreditzugang (Venture capital und Geschäftskredite inkl. Mikrokredite nach dem Muster der Grameen-Bank¹³). Unterstützend wirken unter anderem Ausbildungs- und Beratungsangebote für Jungunternehmer sowie unbürokratische administrative Verfahren der Genehmigung von Unternehmensgründungen in geeigneten Rechtsformen (z.B. Genossenschaften), damit eine von freien und buchstäblich "unternehmungslustigen" Bürgern eigeninitiativ in Gang gebrachte "Marktwirtschaft von unten"¹⁴ aufblühen kann.

– Andererseits gilt es allen Menschen, die das aufgrund ihres kulturellen Lebensentwurfs wünschen oder aufgrund mangelnder Erwerbsmöglichkeiten darauf angewiesen sind, zumindest die partielle *Emanzipation* aus den Funktionszwängen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs zu ermöglichen. Das erfordert faire Chancen einer modernisierten subsistenzwirtschaftlichen Selbstversorgung ausserhalb der konventionellen Erwerbswirtschaft, vielleicht sogar im Hinblick auf (welt-)markunabhängige *Self-Reliance*. Auch dafür ist eine zeitgemässe technische und gemeinwirtschaftliche Infrastruktur unerlässlich, wie sie neuerdings für die "fortgeschrittenen" Volkswirtschaften als *Sharing Economy* (d.h. als temporär geteilte Nutzung von Produktiv- oder Konsumgütern, oft auf der Basis von Internet-Plattformen) in den Blick kommt. Es geht dabei um gemeinsam nutzbare Maschinen, Werkzeuge oder Fahrzeuge, aber auch um den Zugang aller Menschen zu landwirtschaftlichem Boden als Ernährungsgrundlage, wie ihn uralte Errungenschaften von der Allmend bis zum öffentlich angebotenen Schrebergartenareal in manchen Kulturen schon immer gekannt haben.

Der offene Zugang zum Arbeits-, Dienstleistungs- und Gütermarkt einerseits und die Chance einer gewissen Unabhängigkeit der Menschen von den Sachzwängen des Marktes andererseits sind also gleichermassen sinnvoll, um möglichst allen Menschen ein selbstbestimmtes und menschenwürdiges Leben zu sichern. Es kommt darauf an, beide Perspektiven in eine sozial und kulturell annehmbare Balance zu bringen. Beide Dimensionen dieses dualistischen Entwicklungskonzepts sind auf ihre rechtsstaatliche Untermauerung und damit auf *Good Governance* angewiesen.

Die Global Players sind in die Pflicht zu nehmen

Es ist klar, dass eine emanzipatorische Entwicklung all jenen nicht ins Konzept passt, die bisher die Macht haben zu bestimmen, wo's lang geht. Mit autoritären Regimes kommt sie ebenso wenig in Gang wie mit Multinationalen Konzernen, welche die bestehenden Macht- und Ausbeutungsverhältnisse gerade in schwach oder schlecht regierten Ländern noch allzu oft rücksichtslos für Kostenminimierung und Gewinnmaximierung nutzen. Auch die supranationalen Institutionen (wie WTO, Weltbank, IWF, ILO, UNDP usw.) können erfahrungsgemäss kaum eine von den Interessen der mächtigen privatwirtschaftlichen *Global Players* unabhängige Politik betreiben. Letztlich kommt es deshalb darauf an, dass die "Privatwirtschaft" – an

¹³ Vgl. M. Yunus: Grameen – eine Bank für die Armen der Welt, Bergisch Gladbach: Lübbe 1998.

¹⁴ Vgl. H. de Soto: Marktwirtschaft von unten. Die unsichtbare Revolution in Entwicklungsländern, Zürich: Orell Füssli 1992, spez. die Übersicht S. 313ff.

der ausser der Eigentumsbasis faktisch kaum mehr etwas privat ist –selbst ein angemessenes Stück entwicklungspolitische Mitverantwortung übernimmt. Mit den von John Ruggie entwickelten und im Jahr 2011 vom Menschenrechtsrat der UNO verabschiedeten *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*¹⁵ ist endlich ein Standard unternehmerischer Mitverantwortung etabliert, der von Konzernen, denen an ihrem guten Ruf gelegen ist, kaum mehr negiert werden kann. Diese Leitprinzipien schreiben zwar die Hauptpflicht zum Schutz der Menschenrechte nach wie vor den Staaten zu, verpflichten aber begleitend auch die Unternehmen, die Menschenrechte überall voll zu respektieren und begangene Menschenrechtsverletzungen ohne Wenn und Aber wieder gut zu machen.

Der sich entwickelnden globalen Zivilgesellschaft fällt es dabei zu, den nötigen Erwartungsdruck auf die Wirtschaftsakteure auszuüben. Deren Reputationsrisiken steigen unter der scharfen Beobachtung durch die kritische Weltöffentlichkeit. So werden sie ihre Investitionsentscheidungen in allen Ländern wohl vermehrt von guter Regierungsführung (Einhaltung der Menschenrechte, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklungspolitik) abhängig machen und ihre Ressourcenmacht ebenso wie ihr Knowhow *für statt gegen* die Erfordernisse einer emanzipatorischen Entwicklung einsetzen. Und so eröffnen sich vielleicht tatsächlich Zukunftsperspektiven einer weltumspannenden sozioökonomischen Entwicklung jenseits des alten politischen Ökonomismus.

Bezug des Buchs:

dialogue4change, Bürenstrasse 12, Postfach 1015, CH-3000 Bern 23.

Mail: info@dialogue4change.org

¹⁵ Vgl. die deutschsprachige Fassung unter www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/tnc/regulierungen/uno-leitprinzipien/