

5. Entwicklung in welche Richtung?

Der Begriff *Entwicklung* bleibt bis heute in der entwicklungspolitischen Diskussion ohne eindeutige Definition. Das Dilemma und Scheitern von Entwicklungstheorien¹⁴⁹ liegt jedoch nicht in der fehlenden Begriffsbestimmung begründet, sondern vielmehr daran, daß der Begriff bereits mit zu vielen Inhalten gefüllt worden ist. Sachs spricht davon, daß "Entwicklung zu einem qualligen, amöben-gleichen Wort geworden (ist). Es faßt nichts mehr, weil seine Konturen verschwimmen, und es ist unausrottbar, weil es sich überall breitmachen kann. Wer es ausspricht, benennt gar nichts, doch nimmt für sich alle guten Absichten dieser Welt in Anspruch. Zwar hat es keinen Inhalt, aber doch eine Funktion: es verleiht jedem beliebigen Eingriff die Weihe, im Namen eines höheren evolutionären Ziels vollzogen zu werden."¹⁵⁰

Diese Funktion war es auch, die den Begriff 1949 erstmals in die internationale politische Diskussion brachte. Im Januar 1949 erklärte der amerikanische Präsident Truman in seiner Regierungserklärung vor dem Kongreß den größten Teil der Welt zu "unterentwickelten Gebieten".¹⁵¹ Gleichzeitig wies er auch den Weg, wie diese "Unterentwicklung" zu bekämpfen sei. Das amerikanische Gesellschaftsmodell wurde von der Siegermacht USA nach dem 2. Weltkrieg als Weltmodell zur Nachahmung "empfohlen". "Es ist kein historischer Zufall, daß die Präambel der UN ("Wir, die Völker der Vereinten Nationen") ein Echo auf die Verfassung der USA ("Wir, die Völker der Vereinigten Staaten") ist."¹⁵²

Die ehemaligen Kolonialgebiete, die bislang überwiegend als Rohstofflieferant und Absatzmarkt genutzt wurden, sahen sich nach dem 2. Weltkrieg und nach ihrer Befreiung mit einem globalen Wirtschaftskreislauf konfrontiert, der ihnen nicht viel Spielraum für individuelle Entwicklungskonzepte ließ. Es waren ökonomische Interessen, die den Entwicklungsbegriff seit diesem Zeitpunkt bis

¹⁴⁹ Vgl. Menzel, U. (1992): Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorien. Frankfurt/M.

¹⁵⁰ Sachs, W. (1989): Zur Archäologie der Entwicklungsidee, in EPD-Entwicklungspolitik, aktueller Beitrag 1/89. S. 4. Vgl. auch Dirmroser, D.: Das 'Projekt Entwicklung'. Eine Polemik, in: ders. et al Hrsg. (1991): Mythos Entwicklungshilfe. Entwicklungsruinen: Analysen und Dossiers zu einem Irrweg. Giesen. S. 13-26.

¹⁵¹ Vgl. Sachs (1989), S. 1.

heute geprägt haben. Geographische, gesellschaftliche oder kulturelle Eigenarten eines Landes fanden keine Berücksichtigung bei den aufkommenden Entwicklungsstrategien.¹⁵³

Auf der Suche nach Gründen für das Scheitern großer Entwicklungstheorien werden vielfältige Erklärungsmuster herangezogen und wissenssoziologische Auseinandersetzungen geführt, bei denen mit Selbstkritik im eigenen Lager nicht gespart wird, um zu dem ernüchternden Schluß zu kommen, daß man nach 40 Jahren Diskussion wieder dort angelangt ist, wo man begonnen hatte.¹⁵⁴ Es stellt sich die Frage, welche Lehren aus solch einer Erkenntnis gezogen werden. Wird weiterhin der Versuch unternommen, die negativen Auswirkungen des vorherrschenden Wirtschaftsmodells auf die Entwicklungsländer so gering wie möglich zu halten? Oder wird versucht werden, die Ursachen der Armut direkt zu bekämpfen?

Die erste Variante, die am Status quo, der Vormachtstellung der Industrieländer, festhält, versucht durch neue Regulationsmechanismen, die negativen Auswirkungen des vorherrschenden Wirtschaftsmodells aufrechtzuerhalten. Ein Beispiel hierfür liefert Menzel, der in seiner Analyse über das Scheitern der großen Theorien zu der Erkenntnis gelangt, "daß alle dritten Wege zwischen Kapitalismus und Sozialismus zur Lösung der Entwicklungsproblematik obsolet geworden sind, weil die eine der beiden Alternativen ihr Scheitern selbst unter Beweis gestellt hat. Einen dritten Weg zwischen einem erfolgreichen und einem gescheiterten System kann es nicht geben."¹⁵⁵ Für den Großteil der Bevölkerung in Entwicklungsländern kann es jedoch kein erfolgreiches System gewesen sein, da er heute in größerer Armut lebt als vor vierzig Jahren.

¹⁵² ebd., S. 3.

¹⁵³ Mit dem Scheitern vieler importierter Entwicklungs- und Gesellschaftsmodelle wird auch das Aufkommen fundamentalistischer Bewegungen begründet. Vgl hierzu: Ende, W. u. Steinbach, U. Hrsg. (1989): *Der Islam in der Gegenwart*. 2. Aufl. München. S. 77: "Die vom Westen abgeschauten *Ismen* (Nationalismus, Säkularismus, Liberalismus, Sozialismus und Kommunismus) ... erwiesen sich als Scheinstrategien, mit denen man das Ziel verfehlt hatte." Die gleiche Meinung findet sich auch bei Hippler, J. u. Lueg, A. Hrsg. (1993): *Feindbild Islam*. Hamburg. S. 22 ff.

¹⁵⁴ Vgl. Menzel (1992), S. 13. Menzels Buch wurde in der entwicklungstheoretischen Diskussion mit Freude aufgenommen und unterschiedlich bewertet. Es scheint jedoch, daß dadurch die Diskussion um Lösungsmodelle und Entwicklungstheorien wieder in Bewegung geraten ist. In der entwicklungspolitischen Zeitschrift *E+Z* fand seit 1995 eine rege Diskussion zu neuen Ansätzen zur Entwicklungstheorie statt. In der Februar Ausgabe von *E+Z*, *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 39. Jg. 1998:2 finden sich weitere Literaturangaben zur neueren entwicklungstheoretischen Diskussion.

¹⁵⁵ Menzel (1992) a.a.O., S. 8.

Durch die Forderung nach einer globalen Sozialpolitik statt Entwicklungshilfe¹⁵⁶ versucht Menzel Symptome zu bekämpfen, nicht aber die Ursachen zu beseitigen. Eine Ursachenbekämpfung wäre die zweite mögliche Konsequenz aus vierzig Jahren fehlgeschlagener bzw. nicht erfolgreicher Entwicklungspolitik. Obwohl sich Begriffe und Rhetorik einzelner Entwicklungsstrategien geändert haben, so war es doch immer das kapitalistische Wachstumsmodell, auf dessen Grundlage die Strategien basierten. Die Beseitigung der Ursachen von Armut in Entwicklungsländern würde an den Pfeilern der herrschenden Ökonomie rütteln und sie gefährlich nahe an den Rand des Einsturzes bringen.¹⁵⁷

Die Vielfalt der Lösungsvorschläge zur Armutsbeseitigung in Entwicklungsländern verdeutlicht, daß in großem Umfang zwar Einigkeit über das Ziel herrscht, der Weg dahin jedoch durch fast unüberwindbare Uneinigkeit gekennzeichnet ist. Die Vielzahl unterschiedlicher Entwicklungskonzepte verdeutlicht dieses Dilemma: *sustainable development*, *eco-development*, *self-reliance-Konzept* und das Konzept des BMZ *Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe* sind entwicklungspolitische Konzepte, die ihre Schwerpunkte in der Befriedigung von Grundbedürfnissen haben und sich dabei jedoch durch unterschiedliche Ursachen-Wirkungs-Analysen auszeichnen. Auf die Vieldeutigkeit und Undifferenziertheit bei der Verwendung entwicklungspolitischer Begriffe macht Harborth¹⁵⁸ am Beispiel „sustainable development“ aufmerksam.¹⁵⁹

Im Bericht der Nord-Süd-Kommission schreibt Willy Brandt 1981, daß "es gilt, von der ständigen Verwechslung zwischen Wachstum und Entwicklung loszu-

¹⁵⁶ ebd., S. 202-213. Ein weiterer Verfechter der Symptombekämpfung, allerdings mit ganz anderen Absichten, ist der amerikanische Vizepräsident Al Gore, der für einen globalen Marshallplan eintritt: Al Gore (1992): Wege zum Gleichgewicht. Ein Marshallplan für die Erde. Frankfurt/M.

¹⁵⁷ "Diskussion über Grundbedürfnisse und Entwurf bedürfnisorientierter Planungs- und Evaluierungsansätze sollten also interpretiert werden als Kampfansage gegen die herrschende Ökonomie; es ist eine Kampfansage gegen Inhumanität, Impotenz und Ignoranz herrschender Ökonomie." Vgl. Schwefel, D (1978): Grundbedürfnisse und Entwicklungspolitik. Baden-Baden, S. 15. Daß die heutige Lebensweise des reichsten Fünftels der Menschheit nicht nur eine Bedrohung für die ärmeren vier Fünftel darstellt, sondern eine globale Bedrohung bedeutet, die eine veränderte internationale Zusammenarbeit erfordert, wird u.a. von E.U. v. Weizsäcker dargestellt, in: Weizsäcker, v. E.U., (1990): Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt. 2. Aufl. Darmstadt.

¹⁵⁸ Vgl. H.-J. Harborth: Sustainable development - dauerhafte Entwicklung, in: Nohlen, D / Nuscheler, F., Hrsg. (1992): Handbuch der Dritten Welt. Bd. 1. 3. Aufl. Bonn. S. 231-247.

¹⁵⁹ Eine ausführliche Untersuchung dieser Entwicklungskonzepte würde an dieser Stelle mehr zur Verwirrung der Begrifflichkeit beitragen, als daß es von Nutzen für diese Arbeit wäre. Zu den einzelnen Konzepten vgl. u.a.: Nohlen/Nuscheler (1992); H.J. Leonard et al, Hrsg. (1989): Environment and the poor: development strategies for a common agenda. Washington D. C.; M.A. Ferdowsi, Hrsg. (1983): Johan Galtung: Self-Reliance. Beiträge zu einer alternativen Entwicklungsstrategie. München. BMZ (1993a): Entwicklungspolitik-Materialien Nr. 85: Sektor- und Sektorübergreifende Konzepte. Bonn.

kommen ... daß das eigentliche Ziel der Entwicklung eines Landes in dessen Selbsterfüllung und schöpferischer Partnerschaft liegt."¹⁶⁰ Die beiden Begriffe *Wachstum* und *Entwicklung* sind die zwei zentralen Parameter, an denen in der Vergangenheit der Zustand eines Landes und seiner Gesellschaft bemessen wurde und die auch in Zukunft als Bewertungsgrundlage dienen werden.

Die Einführung des Human Development Index durch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) 1990 stellte einen Versuch dar, von der rein ökonomischen Betrachtungsweise wegzukommen und einen zusammengesetzten Maßstab für menschliche Entwicklung zu erstellen.¹⁶¹ Der neue Begriff machte implizit die Schwächen des alten Entwicklungsbegriffes deutlich: *menschliche* Entwicklung und nicht ökonomische Entwicklung soll nun als Maßstab gelten. Dies bedeutet zwar nicht, daß wirtschaftliche Komponenten bei der Beurteilung von Entwicklungsprozessen keine Berücksichtigung mehr finden, aber ihr Bedeutungsgehalt hat sich vermindert.

Auf Grund der Vielzahl unterschiedlicher Entwicklungskonzepte, die alle die Befriedigung von Grundbedürfnissen zur Aufgabe haben, wird im folgenden der Versuch unternommen, die Bedeutung der Bedürfnisbefriedigung für die Armutsminderung herauszuarbeiten, da dies als Ausgangspunkt jeglicher Entwicklung verstanden wird.

5.1 Armutsminderung durch Befriedigung von Grundbedürfnissen

Befriedigung von Grundbedürfnissen war schon immer von primärer Bedeutung für ein Staatswesen und seine Bürger. Platon hatte dies bereits hervorgehoben: "Nun wollen wir in Gedanken einen Staat von Anfang an entstehen lassen. Es schafft ihn aber, so glaube ich, unsere eigene Bedürftigkeit! [...] Das erste und größte Bedürfnis ist die Beschaffung der Nahrung, um bestehen und leben zu

¹⁶⁰ Vgl. W. Brandt, Hrsg. (1981): Das Überleben sichern. Der Brandt-Report. Bericht der Nord-Süd-Kommission. Frankfurt/M. et al. S. 33.

¹⁶¹ Als Indikator für menschliche Entwicklung werden drei gleichmäßig gewichtete Komponenten herangezogen: "Lebensdauer (Lebenserwartung bei der Geburt), Wissen (Alphabetisierung Erwachsener und durchschnittliche Dauer des Schulbesuchs) und Einkommen (der Kaufkraft entsprechende Dollar pro Kopf-PPP\$)." Vgl. DGVN, Hrsg. (1994a): Bericht über die menschliche Entwicklung. Bonn 1994. S. 125 u. 248.

können? [...] Unser nächstes das nach Wohnung, unser drittes nach Kleidung und ähnlichem."¹⁶² Das Sichern eines Existenzminimums ist die erste und bedeutendste Aufgabe eines Staates gegenüber seiner Bevölkerung. Dieses Postulat ist mittlerweile nicht mehr nur Bestandteil einer philosophischen Theorie, sondern findet sich heute in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wieder: „Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge, gewährleistet ...“¹⁶³

Durch Befriedigung von Grundbedürfnissen wird die Armut in den Entwicklungsländern nicht beseitigt werden. Durch Befriedigung von Grundbedürfnissen kann jedoch zumindest eine Minderung der Armut in Entwicklungsländern erzielt werden und somit Voraussetzungen für zukünftige Entwicklung schaffen.

In Europa konnte die bestehende Massenarmut gegen Ende des 18. Jahrhundert durch das Einsetzen der Industriellen Revolution beseitigt werden. Auf Grund des technischen Fortschritts und der Entwicklung neuer Produktionsmethoden konnten die wachsenden Bedürfnisse der Bevölkerung befriedigt werden. Die Befriedigung der materiellen Bedürfnisse wurde u.a. durch Produktion von neuen Gütern, durch Kolonialisierung und die damit verbundene Ausbeutung von Arbeitskräften und Ressourcen in den Kolonialgebieten erreicht.¹⁶⁴ Den heutigen Entwicklungsländern steht diese Form der Produktionssteigerung nicht zur Verfügung. Im Gegenteil, sie stehen dem Weltmarkt weiterhin als Billiglohn-Länder zur „Verfügung“. Entwicklungsländer haben es heutzutage um ein Vielfaches schwerer, die essentiellen Grundbedürfnisse ihrer Bevölkerung zu befriedigen. Hinzu kommt, daß durch den Siegeszug des Kapitalismus und seine Auswirkungen auf den Weltmarkt Bedürfnisse bei Konsumenten geweckt werden, die für die Befriedigung der Grundbedürfnisse einer Gesellschaft nicht von primärer Bedeutung sind.

¹⁶² Vretska, Karl, Übersetzer u. Hrsg. (1989): Platon: Der Staat (Politeia). Stuttgart. S. 139. (369c-d).

¹⁶³ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 25 (1). Daß neben den Grundbedürfnissen noch eine Vielzahl von anderen Bedürfnissen bestehen, ergibt sich aus der Anthropologie.

¹⁶⁴ Zu den Auswirkungen des Imperialismus und Kolonialismus gibt es zahlreiche Literatur. An dieser Stelle sei nur auf zwei hervorragende kurze Ausführungen verwiesen: Michler, Walter (1991): Weißbuch Afrika.

Die mäßigen Erfolge der ersten beiden Entwicklungsdekaden lassen Ende der 60er und zu Beginn der 70er Jahre die Kritik an dem Wachstumsmodell immer lauter werden.¹⁶⁵ Die Kritiker erhielten von unerwarteter Seite Unterstützung. Der Weltbankpräsident Robert McNamara wies in seiner berühmt gewordenen Rede in Nairobi (1973) darauf hin, daß ca. 40 % der Menschen in Entwicklungsländern in absoluter Armut leben und daß die Bekämpfung der Armut daher vorrangige Aufgabe der Entwicklungshilfe sein muß. Diese Rede wird oft als Geburtsstunde der Grundbedürfnisstrategie bezeichnet.¹⁶⁶ Für die Weltbank bedeutete diese Kritik jedoch nicht, daß Verteilung statt Wachstum die Politik der Bank bestimmen sollten, vielmehr wurde Wachstum nicht mehr als alleiniges Entwicklungsziel bestimmt. Der Weltbankdirektor Ul-Haq (1978) drückte die Position seiner Organisation wie folgt aus: „Wir haben erkannt, daß das Wachstum des BSP (Bruttosozialprodukts) absolut notwendig ist, aber daß es auf die Probleme der Massenarmut hingelenkt werden muß.“¹⁶⁷

Wenn die Rede von McNamara als Geburtsstunde der Grundbedürfnisstrategie bezeichnet wird, so kann man, um in der Metapher zu bleiben, das Aktionsprogramm der ILO zur Weltbeschäftigungskonferenz im Juni 1976¹⁶⁸ als ersten Gehversuch der neuen „Strategie“ bezeichnen. Die ILO ist auf Grund ihrer Forschungsergebnisse und langjähriger Auseinandersetzung mit den Beschäftigungsproblemen zu der Feststellung gelangt, daß Beschäftigungsprobleme eng mit Ungleichheit und Armut zusammenhängen. So wird auf der Konferenz vorgeschlagen, „daß die Entwicklungsplanung als ausdrückliches Ziel die Befriedigung absoluter Grundbedürfnisse vorsehen sollte.“¹⁶⁹ Durch die *Maxime Arbeit durch Entwicklung* wurde das Beschäftigungsproblem in den Mittelpunkt der Diskussion

2. Aufl. Bonn. S. 85-99. Amin, Samir (1972): Underdevelopment and Dependence in Black Africa - Origins and Contemporary Forms, in: Journal of Modern African Studies, 10, 4 (1972), S. 503-524.

¹⁶⁵ Am deutlichsten kommt dies in der Erklärung von Cocoyoc von 1974 zum Ausdruck: "Wir sind nach dreißig Jahren Erfahrung der Meinung, daß die Hoffnung, daß schnelles wirtschaftliches Wachstum vom Nutzen weniger zur Masse des Volkes 'durchsickern' wird, sich als illusorisch erwiesen hat. Deshalb verwerfen wir den Gedanken: Erst Wachstum - Gerechtigkeit bei der Verteilung des Nutzen später." Zitiert in: Nuscheler, Franz (1987): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Bonn. S. 26f.

¹⁶⁶ Vgl. Thiel, Reinold E. (1993). Die Wurzeln des Grundbedürfnisansatzes gehen zurück auf die Erfahrungen der Industrialisierungs- und Wachstumsphase der 50er Jahre. Vgl. Stewart, F. (1985): Planning to meet Basic Needs. London. S. 8f. Streeten, P. et al, Hrsg. (1981): First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries. Washington D.C. S. 8 ff.

¹⁶⁷ Zitiert in Nuscheler (1987), S. 26.

¹⁶⁸ Internationales Arbeitsamt, IAA (1976): Beschäftigung, Wachstum und Grundbedürfnisse: Ein weltweites Problem. Bericht des Generaldirektors des IAA. Genf. (Im folgenden wird die engl. Abkürzung ILO [International Labour Organization] verwendet). Ein Novum bei dieser Weltkonferenz war die Tatsache, daß nicht nur Regierungsvertreter sondern auch Repräsentanten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber am Konferenztisch saßen.

über Grundbedürfnisse gerückt.¹⁷⁰ Ein Verdienst des Berichtes ist es, daß eine Begriffsbestimmung vorgenommen wurde, die bis heute für die Grundbedürfnisstrategie grundlegend ist. Als Grundbedarf gilt ein Mindestlebensstandard, den eine Gesellschaft für ihre ärmste Gruppe festsetzen sollte:

„Die Erfüllung der Grundbedürfnisse bedeutet die Deckung des privaten Mindestbedarfs einer Familie an: Ernährung, Unterkunft, Bekleidung. Sie umfaßt ferner die Inanspruchnahme lebenswichtiger Dienste, wie die Bereitstellung von gesundem Trinkwasser, sanitären Einrichtungen, Transportmitteln, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, und das Erfordernis, daß für jede arbeitsfähige und arbeitswillige Person eine angemessen entlohnte Arbeit zur Verfügung steht. Schließlich sollte sie auch die Erfüllung mehr qualitativer Bedürfnisse umfassen: Eine gesunde, humane und befriedigende Umwelt, sowie eine Beteiligung des Volkes an Entscheidungen, die sein Leben und seinen Lebensunterhalt sowie seine individuellen Freiheiten betreffen.“¹⁷¹

In dem Bericht wird auch deutlich, daß in manchen Bereichen, wie z.B. Wohnungs- und Bildungswesen, Grundbedürfnisse subjektiver Natur sein können und an die jeweiligen im Land vorherrschenden klimatischen, kulturellen, politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen sind.¹⁷² Um das gesteckte Ziel, Grundbedürfnisbefriedigung für die Ärmsten der Armen, zu erreichen, sollte ein möglichst hohes Wirtschaftswachstum erreicht werden, das mit einer Umverteilung von Ressourcen einhergehen soll.¹⁷³ Viele Regierungen der Entwicklungsländer sahen in dem grundbedürfnisorientierten Entwicklungskonzept einen Versuch der westlichen Industrieländer, „... von den Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung abzulenken und die eigenen Programme der Industrialisierung zu behindern.“¹⁷⁴

¹⁶⁹ ILO (1976), S. 33.

¹⁷⁰ Zu der Kritik des Beschäftigungsansatzes s. W. Satzinger u. D. Schwefel: Entwicklung als soziale Entwicklung: Über Irrwege und Umwege entwicklungstheoretischer Strategien, in: Nohlen / Nuscheler, Hrsg (1982): Handbuch der Dritten Welt. Bd. 1. 2. Aufl. Hamburg. Myrdal, Gunnar (1968): Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. New York. P. Streeten (1981), S. 35 f. Streeten vertritt die These, daß Einkommen von Armen und Reichen nicht immer effektiv und rational ausgegeben werden, daher sei die Versorgung mit Grundbedarfsgütern wichtiger als Einkommenssteigerungen.

¹⁷¹ ILO (1976), S. 7f.

¹⁷² ebd., S. 36.

¹⁷³ ebd., S. 36-47.

'Umverteilung mit Wachstum' lautete auch die von der Weltbank nach 1973 geforderte Strategie.¹⁷⁵ Das Konzept 'Redistribution with growth' rückte von der herkömmlichen Strategie "Entwicklung durch Wachstum" ab, setzte allerdings weiterhin den Schwerpunkt auf Wachstum. Der Unterschied bestand darin, daß zugunsten der Armutgruppen eine Umverteilung und durch ihre Mobilisierung im Produktionsprozeß eine Vermehrung des Wachstums stattfinden sollte.¹⁷⁶

Befriedigung der Grundbedürfnisse wurde zwar Mitte der siebziger Jahre von bi- und multilateralen Entwicklungsorganisationen als wichtigstes Ziel entwicklungs-politischer Strategien postuliert, jedoch hatten diese Forderungen noch keine entsprechende bzw. aus heutiger Sicht keine erfolgreiche Vorgehensweise zur Folge. Zu lange wurde Wachstum mit Entwicklung gleichgesetzt. Das Scheitern von Entwicklungsstrategien sollte in der Entwicklungspolitik jedoch nicht zur Ratlosigkeit führen, sondern die vergangenen Strategien seien als zyklische Folgen zu verstehen, die wieder zum Ausgangspunkt zurückführen und die Möglichkeit bieten, aus Fehlern zu lernen und neu anzufangen.¹⁷⁷

Der Fortschritt in den heutigen Industrieländern wurde durch ein hedonistisches Selbstverständnis¹⁷⁸ geprägt nach dem Motto: Jeder ist seines Glückes Schmied. Konnten die Industrieländer ihren Fortschritt und Wohlstand noch ohne größere Rücksicht auf Umwelt und Natur erreichen, so gelten heute strengere Richtlinien, um die Bewohnbarkeit unseres Planeten auch noch für kommende Generationen zu erhalten. Für die Entwicklungsländer offenbart sich hierdurch ein doppeltes Dilemma. Nicht nur die Befriedigung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung steht auf der Agenda des politischen Handelns. Eine nachholende Entwicklung soll nun auch eine nachhaltige Entwicklung sein. Durch nachhaltige Entwicklungsstrategien, die Rücksichten auf die Bedürfnisse zukünftiger Generationen nimmt, soll Entwicklung stattfinden. Spätestens seit der UNCED-

¹⁷⁴ H. Sangmeister: Grundbedürfnisse, grundbedürfnisorientierte Entwicklungsstrategien, in: Nohlen, D. Hrsg. (1989): Lexikon Dritte Welt. Reinbek. S. 277-279. Vgl. auch B. Wisner (1988), S. 32.

¹⁷⁵ Vgl. Nuscheler (1987), S. 214.

¹⁷⁶ ebd. Über die Zusammenhänge von Grundbedürfnissen und Wachstum vgl. auch: B. E. Moon und W.J. Dixon (1992): Basic Needs and Growth-Welfare Trade-offs, in: International Studies Quarterly (1992) 36, S. 191-212.

¹⁷⁷ Vgl. Thiel, Reinhold E. (1993): Armut - Krankheit oder Symptom?, in E+Z 34.1993: 11, S. 279. Zu dem Scheitern von Entwicklungsstrategien siehe auch Anmerkungen in Fußnote 154.

¹⁷⁸ Müller, Johann Baptist (1971): Bedürfnis und Gesellschaft. Bedürfnis als Grundkategorie im Liberalismus, Konservatismus und Sozialismus. Stuttgart. Müller gibt einen Überblick über den Stellenwert des Bedürfnisbegriffs im Liberalismus, Konservatismus und Sozialismus im 17. und 18. Jahrh. und geht zum Schluß auf den Stellenwert der Bedürfnisbefriedigung gegen Ende der 60er Jahre ein. S. 134-158.

Konferenz 1992 in Brasilien hat sich diese Ansicht durchgesetzt. Auf den folgenden großen UN-Konferenzen wurde die Bedeutung nachhaltiger Entwicklung immer wieder hervorgehoben.¹⁷⁹

Im Bericht der Südkommission wurde bereits 1991 nicht nur der Weg für zukünftige Entwicklungsstrategien aufgezeigt, sondern der Bericht war gleichzeitig eine deutliche Absage an das Wachstumsmodell:

„Die fortschreitende Hebung des Lebensstandards ist eine legitime Erwartung der Menschen des Südens. Daraus folgt jedoch nicht eine Entwicklungsstrategie, die lediglich darauf abzielt, den verschwenderischen Lebensstil im Norden nachzuahmen. Entwicklungsstrategien des Südens sollten statt dessen in erster Linie auf die *Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse* [Hervorhebung durch C.J.] gerichtet sein und auf die Schließung der Kluft zwischen Süd und Nord in Ernährung, Bildung, Gesundheit, sauberem Wasser und einer gesunden und geschützten Umwelt.“¹⁸⁰

Die o.a. Forderung nach Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse im Bericht der Südkommission von 1991 war 1995 Gegenstand des Weltgipfels für soziale Entwicklung in Kopenhagen. Eines der Ergebnisse des Weltsozialgipfels war die 20/20 – Initiative. Interessierte Entwicklungsländer können sich verpflichten, 20 % ihres nationalen Budgets für soziale Grunddienste einzusetzen. Als Gegenleistung sollen interessierte Geberländer ihrerseits die Verpflichtungen eingehen, 20 % ihrer öffentlichen Entwicklungshilfe für die Förderung sozialer Grunddienste zu verwenden.¹⁸¹ Mittlerweile gab es mehrere Vereinbarungen zwischen einzelnen Entwicklungs- und Industrieländern. Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt diese Initiative. Die sozialen Grunddienste wurden wie folgt definiert: „Vermittlung eines elementaren Bildungsniveaus, gesundheitliche Grundversorgung einschließlich reproduktiver Gesundheit und Familienplanung, Ernährungsprogramme, sowie sauberes Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen,

¹⁷⁹ Vgl.: 1994 Weltbevölkerungskonferenz, Kairo; 1995 Weltfrauenkonferenz, Beijing; 1995 Konferenz über soziale Entwicklung, Kopenhagen.

¹⁸⁰ Stiftung Entwicklung und Frieden, Hrsg. (1991): Die Herausforderung des Südens. Der Bericht der Südkommission. Über die Eigenverantwortung der Dritten Welt für dauerhafte Entwicklung. Bonn-Bad Godesberg, S. 388.

¹⁸¹ United Nations (1995): The Copenhagen Declaration and Programme of Action. World Summit for Social Development, 6-12 March 1995. New York.

aber auch der Aufbau institutioneller Kapazitäten für die Erbringung dieser Leistungen. Die Dienste sollen allen zur Verfügung stehen, wobei die Zielgruppe die ärmste und am meisten gefährdete Bevölkerung sein soll.¹⁸² Es bleibt abzuwarten, inwiefern sich das Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels von anderen Bekundungen der vergangenen Jahre in seiner Implementierung unterscheidet.¹⁸³

Um die Situation des bedürftigsten Teil der Menschheit zu verbessern, bedarf es einer entwicklungspolitischen Strategie, die zunächst einmal die Voraussetzungen für weitere Entwicklung schafft. Bekundungen, die Lebenssituation der Ärmsten der Armen zu verbessern, wie dies auf zahlreichen internationalen Konferenzen und in zahlreichen Resolutionen und Aktionsprogrammen niedergeschrieben ist, reichen nicht aus, wenn diesen Versprechungen kein Handeln folgt.

Die Strategie der Grundbedürfnisbefriedigung wurde bislang überwiegend zur Zieldefinition innerhalb von Entwicklungstheorien benutzt. Es wurden Ziele von Entwicklung definiert.¹⁸⁴ Hierin sehen Kritiker des Grundbedürfnisansatzes die Hauptprobleme begründet. Durch die "Integration" von Grundbedürfniskatalogen in Wachstumsmodelle (ILO; WB) wurde das Konzept der Grundbedürfnisbefriedigung so verwässert, daß es am Ende nur noch wenig Einfluß auf das alte Modernisierungsmodell hatte.¹⁸⁵

¹⁸² Oslo Consensus, Absatz 12. Zitiert nach Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel / Arbeitsgruppe 20:20, Hrsg. (1998): Prioritäten für menschliche Entwicklung. Soziale Grunddienste als neuer Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit. Münster. S.17 f.

¹⁸³ Einen Überblick über den Stand der Umsetzung der Vereinbarungen finden sich bei Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel (1998) a.a.O. Über Hintergründe und Diskussionsprozeß des Weltsozialgipfels informiert Gsänger, Hans (1996): Weltkonferenzen und nationale Umsetzung: Der Weltsozialgipfel und sein Folgeprozeß am Beispiel Malawi und Philippinen. Berichte und Gutachten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik. Nr. 16/1996. Berlin.

¹⁸⁴ "BN (Basic Needs) is an approach to development, not a strategy, in the sense that it consists of giving priority to a certain type of objective of development, but does not dictate the means by which this objective is achieved." F. Stewart, in: dies., (1985) a.a.O., S. 2.

¹⁸⁵ Vgl. Wisner, Ben (1988): Power and Need in Africa: basic human needs and development policies. London. S. 14 ff.

5.2 Die Grundbedürfnisstrategie in der Praxis

Die Dynamik des Entwicklungsbegriffs und seine funktionale Bedeutung verdeutlichen, daß der Begriff zur Legitimation bestimmten politischen Handelns diene. Gleiches wird der Grundbedürfnisstrategie nachgesagt: Wisner vertritt die These, daß der Grundbedürfnisansatz bislang nie in seiner resoluten Form angewandt wurde.¹⁸⁶ Durch die Einbindung in das herrschende Wachstumsmodell hat der Grundbedürfnisansatz viel von seiner politischen Brisanz und seinen Inhalten verloren und wird nun all zu leicht mit dem Scheitern anderer Entwicklungstheorien in eine Reihe gestellt. Wisner unterscheidet zwischen zwei Versionen des Grundbedürfnisansatzes: der starken resoluten Version (strong Basic Needs Approach, BNA) und dem schwächeren Ansatz (weak BNA).

Den schwachen Ansatz sieht Wisner von der Weltbank vertreten. Der Schwenk der Weltbank in den 70er Jahren zu einer grundbedürfnisorientierten Entwicklungsstrategie war eine Reaktion auf das Scheitern des Wachstumsmodelles und die Unfähigkeit der städtischen Arbeitsmärkte, die zunehmende Anzahl von städtischen und ländlichen Armen aufzunehmen.¹⁸⁷ Wisner macht deutlich, daß es der Weltbank in erster Linie um die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Armen ging. Mangelnde Gesundheitsversorgung und Bildung sind zwei wesentliche Gründe dafür, daß Arme im Produktionsprozeß bzw. auf dem Arbeitsmarkt keine Chance haben. Für die Weltbank war (und ist) die Befriedigung von Grundbedürfnissen ein Mittel, höhere Wachstumsraten zu erreichen. Diese Doppelstrategie wird auch heute noch von der Weltbank verfolgt. So heißt es in dem Weltentwicklungsbericht von 1990: "Das erste Element ist die Förderung der produktiven Nutzung eines Aktivums, mit dem die Armen am reichlichsten ausgestattet sind, nämlich ihrer Arbeitskraft. Es verlangt nach Maßnahmen, welche die Marktanreize, die sozialen und politischen Institutionen, die Infrastruktur und die Technik auf dieses Ziel hin ausrichten. Das zweite Element dieser Strategie ist die Bereitstellung grundlegender sozialer Leistungen für die Armen. Die Grundver-

¹⁸⁶ ebd. S. 14.

¹⁸⁷ Wisner a.a.O. S. 38.

sorgung im Gesundheitsbereich, Familienplanung, Ernährung und Grundschulbildung sind besonders wichtig."¹⁸⁸

Die Bedeutung der Gesundheitsversorgung für das Wirtschaftswachstum wird in dem Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 1993 hervorgehoben: „Eine verbesserte Gesundheit führt auf vielerlei Weise zu Wirtschaftswachstum: Sie vermindert die Produktionsverluste infolge von Krankheit der Beschäftigten; sie erlaubt die Nutzung natürlicher Ressourcen, die infolge von Krankheit vollständig oder nahezu unzugänglich wären; sie steigert den Schulbesuch von Kindern und erhöht ihre Lernfähigkeit; und sie setzt Ressourcen für alternative Nutzungen frei, die andernfalls für die Behandlung von Krankheiten ausgegeben werden müssten. Die ökonomischen Gewinne sind relativ größer bei armen Menschen, die typischerweise durch eine beeinträchtigte Gesundheit am meisten benachteiligt sind, und die von der Entwicklung unzureichend genutzter natürlicher Ressourcen am meisten profitieren können.“¹⁸⁹

Die von Wisner vorgebrachte Kritik an der Weltbank: fehlende Partizipation der Bevölkerung, insbesondere der Armen, an Entscheidungsprozessen,¹⁹⁰ wird mittlerweile in offiziellen Dokumenten der Bank auch erkannt. Jedoch wird Partizipation bislang lediglich als *wünschenswert* angesehen, wie auch vielerorts eine Umverteilung von Grund und Boden als Voraussetzung genannt wird, um eine langfristige Verbesserung der Lebenssituation der Armen zu erreichen. Einer impliziten Aufnahme der Forderung nach Partizipation und Umverteilung als festem Bestandteil in ihren Programmen verweigert sich die Bank jedoch bislang. Als Grund wird der Zielkonflikt genannt, der "... in der Wahl zwischen den Interessen der Armen und der Wohlhabenderen [begründet liegt]."¹⁹¹

Als Beispiel für den resoluteren Ansatz (the strong BNA) einer Grundbedürfnisstrategie nennt Wisner das Konzept der ILO,¹⁹² das jedoch nur mit Einschränkungen unter diesen Ansatz fällt, da es zwar auf der einen Seite sehr stark

¹⁸⁸ Weltbank (1990): Weltentwicklungsbericht 1990. Washington D.C. S. 3. Weltbank (1993): Weltentwicklungsbericht 1993. Investitionen in die Gesundheit. Washington D.C.

¹⁸⁹ Weltbank (1993): Weltentwicklungsbericht 1993. Investitionen in die Gesundheit. Washington D.C. S. 22.

¹⁹⁰ Vgl. B. Wisner (1988), S. 38 ff.

¹⁹¹ ebd., S. 4.

¹⁹² Vgl. ILO (1976).

für das Partizipationsprinzip eintritt,¹⁹³ auf der anderen Seite jedoch zu sehr den Schwerpunkt auf die Beschäftigungsfrage legt und in der Steigerung der Arbeitsproduktion und in dem darauf folgenden wirtschaftlichen Wachstums den Ausweg aus der Armut sieht. Der Hauptunterschied zwischen beiden Ansätzen liegt im unterschiedlichen Grad der Beteiligung der Bevölkerung an Planungs- und Entscheidungsprozessen von Projekten.

In der Analyse über resolut durchgeführte Grundbedürfnisstrategien stützt sich Wisner auf Erfahrungen, die afrikanische Nichtregierungsorganisationen mit diesem Ansatz gemacht haben.¹⁹⁴ Obwohl die Erfahrungen der Projekte durch die jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen geprägt sind, lassen sich doch aufschlußreiche und allgemeingültige Richtlinien und Kennzeichen für einen partizipativen Grundbedürfnisansatz erkennen. Während die Verfechter bisheriger Grundbedürfnisstrategien auf die Regelung des Marktes oder auf Intervention von seiten der Regierung hofften, um eine Verbesserung der Situation herbeizuführen, plädiert Wisner für einen vollkommen offenen Diskussionsprozeß, dessen Ergebnis auch nicht durch den Rahmen der herrschenden ökonomischen und politischen Verhältnisse eingeengt werden soll. Wisner nennt neun Kennzeichen einer strikt durchgeführten Grundbedürfnisstrategie:¹⁹⁵

- Der Diskurs über Grundbedürfnisse muß von Beginn an offen geführt werden, d.h. es gibt weder eine qualitative Beschränkung noch eine quantitative. Die Betroffenen selbst wissen am besten, woran es ihnen mangelt und welche Prozesse eingeleitet werden müssen, um ihrer Situation Abhilfe zu schaffen. Jede Gruppe definiert für sich und ihre Umgebung ihre Grundbedürfnisse. Hieraus ergibt sich, daß die Befriedigung materieller Bedürfnisse (z.B.: ausreichende Nahrung und entsprechende Wohnung) längst nicht ausreicht, um die Lebenssituation der ärmsten Bevölkerungsschicht zu verbessern. Wisner macht weiterhin auf die politische und soziale Funktion quantitativer Grundbedürfnisbefriedigung aufmerksam: Es stellt sich immer die Frage, mit welcher Intention Indikatoren für eine Entwicklung festgelegt werden. Sollen damit soziale Konflikte verhindert und kontrolliert werden? Oder sollen

¹⁹³ Ebd. S. 8.

¹⁹⁴ "It is there [projects in Africa] that we can see what the ideal characteristics of the strong BNA ought to be." Wisner (1988), S. 45.

¹⁹⁵ Für die Ausführungen zu den neun Kennzeichen vgl. Wisner (1988), S. 46-52.

bereits vorhandene Konflikte offengelegt und an ihrer Beseitigung gearbeitet werden? Ein Offenlegen des Konflikts hätte in den meisten Fällen eine Erweiterung der quantitativen Bedürfnisbefriedigung um einen qualitativen Aspekt zur Folge.¹⁹⁶

- Bei Auftreten von Problemen verlangt der Ansatz Flexibilität. Durch die Analyse von Problemen können Bedürfnisse neu definiert und in andere Bereiche ausgeweitet werden.
- Widersprüche, die zwischen individuellen und kollektiven Interessen auftreten können, etwa wenn extensive Landnutzung einer Gruppe zur Versteppung des gesamten Gebietes führt, werden durch die Gruppen aufgefangen, da sie selbstzerstörerisches Verhalten erkennen und einen Ausweg finden werden.
- Radikaler Bedürfnisdiskurs wird konfliktreich und in den seltensten Fällen harmonisch verlaufen; Interessenkonflikte werden jedoch geradezu als Motor in der Menschheitsgeschichte betrachtet.¹⁹⁷
- Der Prozeß der Bedürfnisbestimmung hat gesellschaftliche und ökonomische Auswirkungen, er ist durch Konfrontation und nicht von Harmonie geprägt. Die Konflikte werden hauptsächlich in drei Bereichen stattfinden: a) regional, b) geschlechtsspezifisch und c) zwischen einzelnen Gesellschaftsschichten.
- Regionale und ethnische Konflikte werden durch den Bedürfnisdiskurs erkannt. Dadurch, daß man sich mit den Problemen auseinandersetzt, kann auch ein gemeinsames Ziel gefunden werden (z.B. das Recht, Weideland zu nutzen oder höhere Löhne zu fordern), das über ethnische oder regionale Grenzen hinweg von allen Betroffenen erreicht werden will.
- An der Schnittstelle zwischen Produktion (Ökonomie) und Reproduktion (Rolle der Frau) wird der Konflikt zwischen den Geschlechtern deutlich werden. Dies trifft besonders für ländliche Gegenden zu, da hier der Haushalt die Basis des Lebensunterhalts bildet.
- Der Diskurs über Grundbedürfnisse wird in seiner oben beschriebenen Form die unterschiedlichen Interessen einzelner Gesellschaftsklassen zum

¹⁹⁶ Als Beispiel nennt Wisner Faktoren, die Fragen zur Sexualität und die Rolle der Frau betreffen. Wisner (1988), S. 46.

¹⁹⁷ Die Konflikte müssen nicht durch Gewalt gekennzeichnet sein. Gleichzeitig macht Wisner darauf aufmerksam, daß das tagtägliche - durch Hungertod verursachte - Sterben von Kindern als strukturelle Gewalt bezeichnet werden kann. Ebd. S. 49.

Vorschein bringen. Gleichzeitig wird durch die Auseinandersetzung sowie durch die Analyse von Hindernissen und durch die immer wieder neue Definition von Bedürfnissen ein Gemeinschaftsgefühl geschaffen, das über Regional-, Kultur-, Geschlechts-, Klassen- und Generationengrenzen hinweg ein wachsendes Bewußtsein für die ökonomische Ausbeutung schafft.

- Der Kampf um Grundbedürfnisse hat nichts mit Modernisierungstheorien zu tun, auch nicht mit deren sozialistischen Variante. Vielmehr soll der Ansatz frei von Theorien sein, um auch befreiend wirken zu können.¹⁹⁸

Diese neun Kennzeichen verdeutlichen, warum Wisner zwischen einem *weak BNA* und einem *strong BNA* unterscheidet. Bisherige Ansätze der Grundbedürfnisbefriedigung dienten u.a. als Rechtfertigung zur sozialen Kontrolle der Massen bei politischen Unruhen während ökonomischer Krisenzeiten und als Mechanismus, um die Arbeiterschaft in "ruhigen Zeiten" zu überwachen.¹⁹⁹ Der wesentliche Unterschied zwischen einem Ansatz, wie ihn die ILO 1976 formuliert hat,²⁰⁰ und dem von Wisner geforderten besteht im Grad der Partizipation der Bevölkerung an Entscheidungsprozessen und schließlich in seiner konsequenten Durchführung.

Eine Veränderung der Lebensverhältnisse des ärmsten und zugleich größten Bevölkerungsteils kann nur durch die aktive Partizipation dieser Gruppe erreicht werden. Die Stärkung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) ist hierbei ein erster Schritt, wenn auch ein nicht ganz einfacher. Wisner sieht die Gefahr, daß die NRO ein ähnliches Schicksal erleiden können, wie es dem nicht resolut durchgeführten Grundbedürfnisansatz widerfahren ist. In dem Maße, wie der Einfluß (finanziell und personell) von internationalen Organisationen auf Nichtregierungsorganisationen zunimmt, wächst auch die Gefahr, daß ursprüngliche Inhalte und Ziele der NROs abgeschwächt werden und diese dadurch viel von ihrer gesellschaftlichen und politischen Brisanz verlieren können.²⁰¹

¹⁹⁸ Daß der Ansatz befreiend wirken kann, zeigt Wisner in seinem Buch am Beispiel ausgewählter afrikanischer Länder.

¹⁹⁹ Ebd. S. 52.

²⁰⁰ Die Definition von Grundbedürfnissen, die die ILO 1976 aufgestellt hat, dient heute noch vielen Entwicklungsorganisationen, u.a. auch dem deutschen BMZ, als Richtlinie. Vgl. Nuscheler (1987), S. 212.

²⁰¹ Vgl. Wisner (1988), S. 289 f.

Die Erfahrungen der letzten Entwicklungsdekaden haben gezeigt, daß bisherige Entwicklungsstrategien entweder nicht den gewünschten Sickerereffekt gehabt haben oder aber nicht resolut durchgeführt wurden und dadurch zum Scheitern verurteilt waren. Es ist Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, einen Weg zu finden, der auf der einen Seite die legitimen Interessen der größten Bevölkerungsgruppe in Entwicklungsländern, nämlich der Ärmsten der Armen, unterstützt und dabei jedoch nicht den Fehler begeht, vorgefertigte Lösungs- und Denkmodelle in den Projekten implementieren zu wollen. Der Diskussionsprozeß sollte nicht nur zu Beginn offen, sondern auch während des gesamten Projektes flexibel genug sein, um auf neue Probleme und Ansprüche reagieren zu können.