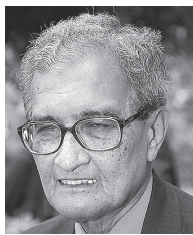


Reif für die Freiheit

Warum Bürgerrechte vor großen Katastrophen schützen

von Amartya Sen

Um Entwicklung und Wachstum zu fördern, beschränken sich Technokraten oft nur auf wirtschaftliche Initiativen. Politische Anreize dagegen werden häufig ignoriert, und der Wert der Freiheit wird unterschätzt. Doch nur sie ist Garant für dauerhaftes Wachstum und sollte deshalb im Zentrum einer vernünftigen Entwicklungspolitik stehen.



AMARTYA SEN wurde 1933 in Indien geboren. Er ist Master of Trinity College in Cambridge, Lamont University Professor Emeritus in Harvard und wurde 1998 mit dem Nobelpreis für Wirtschaft ausgezeichnet.

Jüngst wurde ich gefragt, welche Ereignisse ich für die bedeutendsten im 20. Jahrhundert hielte. Nun war dieses Jahrhundert nicht arm an außergewöhnlichen Geschehnissen. Die Kolonialreiche brachen zusammen. Zwei Weltkriege wurden ausgefochten, die einen ungeheuerlichen Blut-zoll erforderten. Wir erlebten den Aufstieg und Niedergang totalitärer Bewegungen wie Faschismus und Nazismus, den Zusammenbruch des Kommunismus oder dessen radikale Transformation in China. Nun werden wir Zeuge einer Verlagerung der ökonomischen Balance von der amerikanischen-europäischen Welt nach Ost- und Südostasien. Dennoch hatte ich keine Schwierigkeiten, die wichtigste Veränderung auszumachen: die Verbreitung der Demokratie.

Die Idee der Demokratie als einer universalen Verpflichtung ist ein Produkt des 20. Jahrhunderts. Die Rebellen, die den König von England 1215 zur Unterzeichnung der Magna Charta zwangen, betrachteten die Verankerung bestimmter Rechte als eine rein lokale Angelegenheit. Im Gegensatz dazu trugen die Unabhängigkeitskämpfer und Revolutionäre in Nordamerika und Frankreich außerordentlich dazu bei, das Verständnis von Demokratie als allgemein akzeptablem politischen System zu fördern. Doch die praktischen Forderungen blieben auf den „Hausgebrauch“ und jene Länder beiderseits des Atlantiks

beschränkt, in denen die Entwicklung der Demokratie auf einer besonderen ökonomischen, sozialen und politischen Geschichte beruhte.

Während des 19. Jahrhunderts war es üblich, sich zu fragen, ob bestimmte Gesellschaften „reif für die Demokratie“ seien. Das änderte sich erst im 20. Jahrhundert. Man erkannte, dass die Frage falsch gestellt war. Ein Land ist nicht reif für die Demokratie. Es muss durch die Demokratie reif werden. Das ist der revolutionär neue Ansatz, der Demokratie für Milliarden von Menschen zu einer realistischen Möglichkeit werden lässt, obgleich diese Menschen in höchst diversen Kulturen leben und sich deren Länder auf unterschiedlichem wirtschaftlichen Niveau befinden. Wie aber konnte die Demokratie zu einem universalen Wert werden?

In jedem Zeitalter und jedem sozialen Klima gibt es umfassende „Glaubenswerte“, die als eine Art allgemeiner Regel einen gewissen Respekt genießen. Sie werden als richtig erachtet, solange dieser Anspruch nicht präzise widerlegt wird. Auch wenn weder alle Länder demokratisch regiert werden noch die Demokratie überall auf der Welt anerkannt wird, gibt es doch einen Konsens, dass sie die beste aller möglichen Staatsformen ist. Herausgefordert sind jetzt diejenigen, die diese Annahme ablehnen.

Das ist ein historischer Wandel in einer Welt, in der die Befürworter der

Demokratie in Asien oder Afrika sich vor nicht allzu langer Zeit noch mit dem Rücken zur Wand verteidigen mussten. Ohne Zweifel gibt es ausreichend Gelegenheit, mit denen zu debattieren, die implizit oder explizit das Bedürfnis nach Demokratie in Abrede stellen. Doch heute sollten wir uns nicht mehr fragen, ob Länder wie Südafrika, Kambodscha oder Chile „reif für die Demokratie“ sind. Wir sollten das für selbstverständlich halten.

Reiche Autokraten?

Sehr oft wird behauptet, dass nicht-demokratische Systeme eine bessere wirtschaftliche Entwicklung bewerkstelligen könnten. Prominentester Vertreter dieser Hypothese ist der langjährige Premier Singapurs, Lee Kuan Yew. Sicherlich konnten autoritär strukturierte Staaten wie Südkorea, Singapur und China seit dem Beginn der Reformen größere Wachstumsraten aufweisen als weniger autoritäre Staaten wie Indien, Jamaika oder Costa Rica. Diese „Lee-Hypothese“ beruht jedoch auf sehr lückenhaften empirischen Informationen und nicht auf systematischer Erhebung notwendiger Daten. Das hohe Wirtschaftswachstum in China oder Singapur allein kann kaum als „ultimativer Beweis“ dafür angeführt werden, dass autoritäre Regime generell größeres Wachstum generieren könnten. Genauso wenig ließe sich das Gegenteil allein am Beispiel Botswanas beweisen, das eine der größten Wachstumsraten Afrikas, ja sogar der Welt aufweist und seit Jahren in dieser Region eine Oase der Demokratie ist.

Für eine umfassende Behandlung dieser Frage sind nicht nur statistische Daten von Bedeutung, sondern die Erforschung der kausalen Prozesse von Wirtschaftswachstum und Entwicklung. Wir wissen, welche Maßnahmen zum wirtschaftlichen

Erfolg der südostasiatischen Staaten beitrugen. Dazu gehören unter anderem eine Politik der Öffnung für internationale Märkte, eine Bereitschaft, sich dem Wettbewerb zu stellen, Anreize für Investitionen, der Aufbau einer Exportindustrie, eine geringe Analphabetenrate und erfolgreiche Landreformen. Ein freundlicheres wirtschaftliches Klima sorgt ohne Frage eher für Erfolg und Wachstum als repressive politische Maßnahmen. Um die Mechanismen wirtschaftlichen Wachstums besser zu verstehen, müssen wir sie in einem viel breiteren Kontext betrachten. Dabei gilt es, den Zusammenhang zwischen der Anerkennung politischer Grundrechte auf der einen Seite und der Verhinderung größerer wirtschaftlicher Katastrophen auf der anderen Seite zu erschließen. Bürgerrechte als Form politischer Partizipation ermöglichen es, die Aufmerksamkeit mit Nachdruck auf bestimmte Erfordernisse zu lenken und adäquate Maßnahmen einzuklagen. Die Reaktion von Regierungen auf akute Nöte hängt oft davon ab, wie laut und effektiv sich Bürger Gehör verschaffen können.

Unabhängige und demokratische Länder mit einer relativ freien Presse kennen beispielsweise keine größeren Hungersnöte. Alle großen Hungersnöte der jüngsten und jüngeren Geschichte – gleich ob in Äthiopien, Somalia oder im Sudan, in der Sowjetunion oder in China, im Irland des letzten Jahrhunderts oder im Indien der Kolonialzeit – fanden unter unfreien und diktatorischen Regimes statt. Der Hungersnot in China während des „Großen Sprunges vorwärts“ fielen etwa 30 Millionen Menschen zum Opfer, obwohl Chinas wirtschaftliche Entwicklung insgesamt weit positiver war als Indiens. Der Grund liegt in einer völlig fehlgeleiteten Politik, die trotz der Opfer, die sie erfor-

Die Reaktion von Regierungen auf akute Nöte hängt oft davon ab, wie laut und effektiv sich die Bürger eines Landes Gehör verschaffen können.

Freiheit!

Um Wachstum zu generieren, konzentrieren sich Technokraten oft auf rein wirtschaftliche Initiativen und ignorieren die Bedeutung politischer Anreize.

derte, drei Jahre lang fortgesetzt wurde, weil keine Opposition, freie Presse oder kein Parlament ihr Einhalt gebieten konnte. Das gleiche gilt für Nord-Korea und den Sudan.

Wir tendieren dazu, Hungersnöte als Naturkatastrophen aufzufassen oder einfache Erklärungen anzuführen wie Überflutungen, anhaltende Dürreperioden oder Missernten. Vielen Ländern, die auch mit widrigen klimatischen Bedingungen zu kämpfen haben, gelingt es dennoch, Katastrophen größeren Ausmaßes relativ leicht zu verhindern. Von Hungersnöten sind primär die Mittellosen betroffen. Ihnen kann mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder der Verteilung von Nahrungsmitteln geholfen werden. Demokratische Staaten wie Indien oder Botswana, in denen sich die Regierungen Wahlen, der Kritik einer Opposition oder der freien Presse stellen müssen, werden alles unternehmen, um ein größeres Desaster zu vermeiden. Es sollte nicht überraschen, dass Indien unter der Kolonialherrschaft sehr häufig Hungersnöte erleben musste, jedoch keine mehr nach der Unabhängigkeit und der Etablierung einer Demokratie. Hungersnöte sind nur ein, wenn auch ein wesentliches Beispiel für die Bedeutung von Demokratie und Freiheit im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Entwicklung. Generell spielt die Garantie von Bürgerrechten bei der Verhinderung sozialer und wirtschaftlicher Katastrophen eine wesentliche Rolle.

Um Wachstum zu generieren, konzentrieren sich Technokraten oft auf rein wirtschaftliche Initiativen und ignorieren die Bedeutung politischer Anreize. Die schützende Kraft einer Demokratie mag man nicht vermissen, solange keine größeren Probleme auftauchen. Doch hinter einem scheinbar gut funktionierenden System verbergen sich die Gefahren von

Unsicherheit und Krisen, die durch veränderte wirtschaftliche oder politische Umstände oder eklatante politische Fehler eintreten können.

Freiheit als Mittel und Ziel

Wirtschaftliche Entwicklung erfordert eine Beseitigung größerer Quellen der Unfreiheit: Armut ebenso wie Tyrannei, ungünstige wirtschaftliche Möglichkeiten ebenso wie systematische soziale Deprivation, Vernachlässigung der Infrastruktur ebenso wie Intoleranz oder die Unterdrückungsmechanismen autoritärer Staaten. Die Beziehung zwischen Freiheit und sozialer Entwicklung geht weit über einen konstitutiven Zusammenhang hinaus. Welche Erfolge Menschen erzielen können, hängt von wirtschaftlichen Chancen, dem Ausmaß politischer Freiheit, ihren sozialen Möglichkeiten und anderen Faktoren wie guter Gesundheit und Ausbildung sowie der Förderung von Eigeninitiative ab. Der institutionelle Rahmen, der solche Möglichkeiten herstellen und garantieren sollte, ist ebenfalls von der Freiheit geprägt, mit der die Mitglieder einer Gesellschaft ihrem Willen Ausdruck verleihen können.

Freiheit ist zugleich ein primäres Ziel und wesentliches Mittel von Entwicklung. Wir können diese beiden Aspekte respektive als „konstitutive“ und „instrumentale Rolle“ der Freiheit betrachten. Entwicklung ist demnach die Förderung der Freiheit, die ein Individuum genießen kann. Zu deren instrumentalen Aspekten gehören politische Freiheiten, die Freiheit, am sozialen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen, eine Garantie auf Transparenz und eine „schützende Sicherheit“.

Unter politischen Freiheiten verstehen wir jene, die in einer Demokratie garantiert werden wie Mehrparteiensysteme, freie Medien oder die Mög-

lichkeit politischer Teilnahme einer kritischen Öffentlichkeit. Zur wirtschaftlichen und sozialen Freiheit zähle ich die Möglichkeit, wirtschaftliche Ressourcen für den Verbrauch, für Produktion oder Austausch zu nutzen sowie die Qualität der Infrastruktur für Ausbildung, Gesundheitsfürsorge usw., die das Recht eines Individuums auf ein besseres Leben wesentlich beeinflussen. Analphabetismus kann ein wesentlicher Hinderungsgrund sein, sich am sozialen und wirtschaftlichen Leben zu beteiligen. Die Globalisierung erfordert zunehmend qualifizierte Arbeiter; und jemand, der nicht lesen kann, wird sich weniger informiert am öffentlichen Geschehen beteiligen können. „Garantie auf Transparenz“ beruht auf der Notwendigkeit einer Offenheit, die der Bürger erwarten darf: die Freiheit, unter der Bedingung der Klarheit in Interaktion miteinander zu treten.

Nur diese Garantien können ein Vertrauen herstellen, das für Entwicklung von höchster Bedeutung ist. Zur Verhinderung von Korruption ist Transparenz natürlich unerlässlich. Eine „schützende Sicherheit“ ist notwendig, weil es selbst in optimal funktionierenden Systemen dennoch schwächere Glieder gibt, die auf die Existenz eines sozialen Netzes angewiesen sind. Dieser Bereich umfasst feste institutionelle Einrichtungen (wie Arbeitslosenunterstützung), aber auch Ad-hoc-Anordnungen wie die Verteilung von Nahrungsmitteln oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in akuten Krisen.

Sowohl bei den Mitteln der Förderung von Entwicklung als auch bei den Zielen, die wir am Ende erreichen möchten, sollte die Freiheit im Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit stehen. Der Einzelne muss sein Schicksal aktiv mitbestimmen können und nicht nur als Empfänger

wohlgemeinter Entwicklungshilfeprogramme fungieren. Staat und Gesellschaft kommt eine außergewöhnlich große Rolle zu, die Fähigkeiten und Möglichkeiten des Einzelnen zu fördern und zu schützen. Er sollte sich aber auf unterstützende Maßnahmen beschränken.

„Undemokratische“ Kulturen?

Oft genug werden kulturelle Hintergründe angeführt, von denen der Erfolg der Demokratie abhängig sei. Skeptiker sprechen von den so genannten „asiatischen Werten“. In Asien würde man, so heißt es, Disziplin mehr schätzen als politische Freiheit, weshalb man dort der Demokratie kritischer gegenüberstünde.

Es ist außerordentlich schwer, eine Basis für diese Behauptungen zu finden. Zum einen, weil Asien immerhin der größte Kontinent ist, auf dem mehr als 60 Prozent der Menschen in höchst unterschiedlichen kulturellen Kontexten leben. Die Anhänger der Theorie von „asiatischen Werten“ beschränken sich in ihrer Analyse deshalb oft auf die Länder Südostasiens. Singapurs ehemaliger Premier Lee Kuan Yew spricht gerne von den „fundamentalen Unterschieden zwischen der westlichen Auffassung von Staat und Gesellschaft und ostasiatischen Konzepten“, wobei er unter „Ostasien“ nach eigener Auffassung Korea, Japan, China und Vietnam versteht, da diese sich von südostasiatischen Ländern unterscheiden, die sowohl chinesischen wie indischen Einflüssen ausgesetzt waren. Doch selbst wenn wir uns auf Ostasien beschränken, würden wir nicht nur zwischen Ländern wie Japan, China oder Korea erhebliche Unterschiede finden, sondern auch innerhalb dieser Gesellschaften selbst. Auch Konfuzius' Schriften, die man oft für die hauptsächlichste Quelle „asiatischer Werte“

Sowohl bei den Mitteln der Förderung von Entwicklung als auch bei den Zielen, die wir am Ende erreichen möchten, sollte die Freiheit im Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit stehen.

Freiheit!

hält, taugen nur bedingt als Beweis. In Ländern wie Japan, China oder Korea können wir neben der konfuzianischen auch starke buddhistische Traditionen ausmachen. Und Konfuzius empfahl keineswegs blinden Gehorsam gegenüber Staat und Herrscher. Als er gefragt wurde, wie man „einem Prinzen dienen solle“, antwortete er: „Sag ihm die Wahrheit, auch wenn sie ihn beleidigt.“

Diese monolithische Interpretation so genannter „asiatischer Werte“ hält einer kritischen Überprüfung nicht stand. Ohne Frage lassen sich zahlreiche Schriften aus dem asiatischen Kulturraum finden, die einen Hang zur Autoritätshörigkeit belegen würden. Das gleiche gilt aber auch für westliche Klassiker. Man muss nur an Plato oder Thomas von Aquin denken, um zu wissen, dass die Verehrung für Disziplin keineswegs nur in Asien zu finden war. Die Verwurzelung von Demokratie aufgrund der Schriften von Konfuzius für unmöglich zu halten wäre so, als müssten wir die Demokratie als beste Staatsform auch in Europa und den USA ablehnen, weil sich dort ebenfalls „autoritäre Denker“ finden lassen.

Auch der Islam wird gerne als Religion beschrieben, die im Widerspruch zum westlichen Wert der individuellen Freiheit stünde und inhärent intolerant sei. Doch Indiens Mogulherrscher sind hervorragende Beispiele für religiöse und politische Toleranz. Und die türkischen Sultane erwiesen sich lange als wesentlich toleranter als die meisten ihrer europäischen Zeitgenossen.

In den meisten Gesellschaften der Welt finden wir unterschiedliche kulturelle Strömungen. Dass die Demokratie sich im *modernen* Westen als Staatsform durchsetzen konnte, ist das Ergebnis eines Konsenses, der sich mit Aufklärung und Industrieller

Revolution formieren konnte. Es wäre falsch, die Geschichte des Westens als eine über Jahrtausende anhaltende Verpflichtung zur Demokratie zu interpretieren und diese Geschichte mit nichtwestlichen Kulturen zu konfrontieren, die man obendrein als monolithische Blöcke betrachtet.

Der Wert der Demokratie als Garant individueller Freiheit umfasst eine *intrinsische* Bedeutung im Leben eines jeden Einzelnen, eine *instrumentale* Rolle bei der Erzeugung politischer Anreize und eine *konstruktive* Funktion bei der Bildung und Förderung von Werten. Diese Vorzüge sind ebenso wenig von regionalen Charakteristika geprägt wie die Befürwortung von Disziplin und Ordnung. Heterogenität von Werten scheint die meisten, wenn nicht alle Kulturen zu prägen. Bestimmte kulturelle Traditionen müssen die Wahlmöglichkeiten, die uns heute zur Verfügung stehen, nicht per se einschränken.

Freiheit ist Ziel und Zweck von Entwicklung. Natürlich umfasst der Begriff verschiedene Aspekte, die an bestimmte Aktivitäten oder Institutionen gebunden sind. Er lässt sich nicht in eine simple „Formel für Entwicklung“ gießen wie eine Akkumulation von Kapital, die Öffnung von Märkten oder eine effiziente Wirtschaftspolitik. Das Organisationsprinzip, das diese Elemente zusammenhält, ist das Engagement für einen Prozess der Förderung der Freiheit des Einzelnen. Ohne Frage ist uns dennoch bewusst, dass Freiheit ein äußerst diverses Konzept bleibt – was kein Grund zum Bedauern ist.

„Freedom has a thousand charms to show/That slaves, howe’er contended, never know“, schrieb der Dichter William Cowper. Entwicklung bedeutet in der Tat die tiefe Verbindung mit den Möglichkeiten der Freiheit.

Man muss nur an Plato oder Thomas von Aquin denken, um zu wissen, dass die Verehrung für Disziplin keineswegs nur in Asien zu finden war.